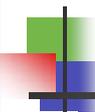


Cette présentation a été effectuée le 19 novembre 2008, au cours de la journée  
« Des politiques basées sur des données probantes pour des décisions plus éclairées »  
dans le cadre des Journées annuelles de santé publique (JASP) 2008. L'ensemble des présentations  
est disponible sur le site Web des JASP, à l'adresse <http://www.inspq.qc.ca/archives/>.



## **Données probantes et politiques publiques favorables à la santé**

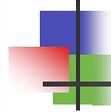
*12<sup>e</sup> journées annuelles de santé  
publique: influencer l'histoire*

**Patrick Fafard**  
Université d'Ottawa  
Novembre 2009



« Il n'y a rien qu'un gouvernement déteste  
davantage que d'être bien informé;  
cela augmente considérablement la  
complexité et la difficulté du processus  
menant aux décisions. »

John Maynard Keynes



## Ma présentation aujourd'hui

1. La perception dominante au sein des « sciences de la santé »
2. Rôle variable, selon l'étape du processus d'élaboration des politiques publiques
3. Les coalitions d'acteurs
4. Tournant argumentatif : communications, les discours et les schémas conceptuels, et surtout le dialogue.

3

**CPRN** CANADIEN POLICY DEMAND NETWORK

**RCRPP** RESEAUX CANADIENS DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES

### Données probantes et politiques publiques favorables à la santé : pistes fournies par les sciences de la santé et la science politique

Patrick Fafard

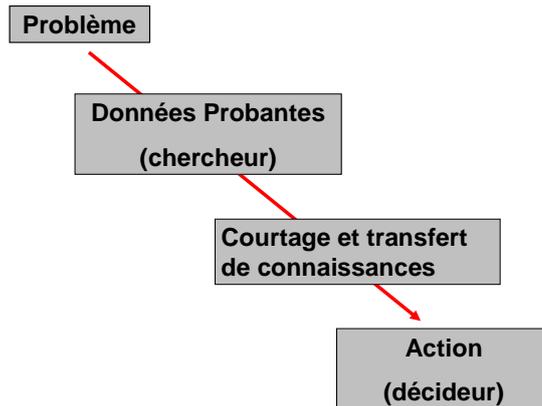
Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

Mai 2008

 Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé  
National Collaborating Centre for Health Policy

 Institut national de santé publique  
Québec

## La perception dominante (?) dans les « sciences de la santé »



5

## Ce qui produit un paradoxe

- Les décisions politiques sont basées sur tout **sauf** les données probantes
- « données probantes basées sur les politiques » (« policy-based evidence ») (Marmot 2004)
- « Dire des vérités aux pouvoirs publics »  
oui mais ...

**les dirigeants ne sont pas obligés de les écouter et le font souvent lorsque cette vérité sert leurs intérêts** (Burton 2006)

6

## Où cette perception est-elle utile? (1)

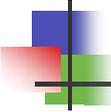
- Les politiques et les programmes sont compris comme **analogues à des interventions cliniques**
  - Nombre limité de variables, acteurs, décideurs, etc.
- Vaut mieux parler de «données probantes pour le choix d'instruments pour les programmes et politiques»

7

## Où cette perception est-elle utile? (2)

- Il ne s'agit pas de décisions **basées** sur les données probantes ...
- ...mais de décisions **informées** par ces données
- Lorsqu'on prend en considération le **contexte** politique, social, économique, décisionnel
  - On tient compte du **pouvoir** ... et on passe à la **science politique**

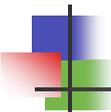
8



## Rôle variable, selon l'étape du processus d'élaboration des politiques publiques

1. La perception dominante au sein des « sciences de la santé »
2. **Rôle variable, en fonction de l'étape du processus d'élaboration des politiques publiques**
3. Les coalitions d'acteurs
4. Tournant argumentatif

9



## La science politique et les politiques publiques: le modèle des « stages » (étapes)

- La façon dont les données probantes seront utilisées **variera** selon les **étapes** du processus d'élaboration des politiques publiques.
- Les étapes:
  - Définition de l'ordre du jour ✓
  - Formulation de la politique ✓
  - Prise de décision 
  - Mise en application de la politique 
  - Évaluation de la politique ✓

✓	Présentation
	Annexe

10

## Définition de l'ordre du jour

- Les priorités du gouvernement sont rarement le résultat d'une analyse des données probantes
- L'ordre du jour (« agenda setting ») est le résultat de plusieurs facteurs:
  - Promesses électorales
  - Programme du parti politique au pouvoir
  - Conseils de la fonction publique
  - Priorités du ministre
  - Les crises (p.ex., SRAS)
  - Etc.

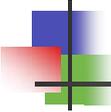
11

## Définition de l'ordre du jour

- Les priorités du gouvernement sont rarement le résultat d'une analyse des données probantes
- L'ordre du jour (« agenda setting ») est le résultat de plusieurs facteurs:
  - Promesses électorales
  - Programme du parti politique au pouvoir
  - Conseils de la fonction publique
  - Priorités du ministre
  - Les crises (p.ex., SRAS)
  - Etc.

Bref, l'ordre du jour d'un gouvernement – ce qu'on va faire – est rarement le résultat de l'accumulation des données probantes.

12

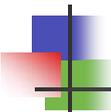


## Formulation des politiques publiques

---

- La formulation des politiques publiques est:
  - Complexe
  - Variable selon les domaines (p.ex., santé vs. environnement)
- Pour appréhender ce processus il faut comprendre le rôle des:
  - Communautés épistémiques
  - Réseaux
  - Triangles de fer
  - Paliers inférieurs des gouvernements (« sub-government »)
  - Les coalitions d'acteurs (Sabatier et Jenkins-Smith 1999)

13



## Formulation des politiques publiques

---

- La formulation des politiques publiques est:
    - Complexe
    - Variable selon les domaines (p.ex., santé vs. environnement)
  - Pour appréhender ce processus il faut comprendre le rôle des:
    - Communautés épistémiques
    - Réseaux
    - Triangles de fer
    - Paliers inférieurs des gouvernements (« sub-government »)
    - Les coalitions d'acteurs (Sabatier et Jenkins-Smith 1999)
- La formulation des politiques publiques demande beaucoup plus que des données probantes, aussi convaincantes soit-elles.**

14

## Évaluation des politiques publiques

- Si ...
  - la mise en application prend en compte le rassemblement de données probantes, et
  - les décideurs mettent l'accent sur l'évaluation de programmes ...
    - p.ex. vérificateur générale; évaluation interne
- Il se peut que l'on passe à l'évaluation des programmes, des décisions déjà prises

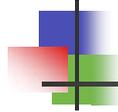
15

## Évaluation des politiques publiques

- Si ...
  - la mise en application prend en compte le rassemblement de données probantes, et
  - les décideurs mettent l'accent sur l'évaluation de programmes ...
    - p.ex. vérificateur générale; évaluation interne
- Il se peut que l'on passe à l'évaluation des programmes, des décisions déjà prises

**Les données probantes sont souvent une partie intégrale de l'évaluation. Mais, tout dépend de l'utilisation faite de ces évaluations.**

16

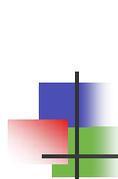


## Les coalitions d'acteurs

---

1. La perception dominante au sein des « sciences de la santé »
2. Rôle variable, selon l'étape du processus d'élaboration des politiques publiques
3. **Les coalitions d'acteurs**  
(« **advocacy coalitions** »)
4. Tournant argumentatif

17



## Expliquer plutôt que décrire: rôle des coalitions d'acteurs

---

- Comment expliquer les **changements à moyen terme** (10 ans)?
- Rôle des coalitions d'acteurs, opérant dans des sous-systèmes stables et bien définis (Sabatier, *et. al.*):
  - Partis politiques, associations, journalistes, fonctionnaires, etc.
- Les changements sont le résultats de **chocs externes**:
  - En santé publique: SRAS, Walkerton, épidémie d'obésité

18

## Coalitions d'acteurs et les données probantes

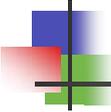
- Les chercheurs et leurs recherches sont explicites dans le modèle
- L'impact sur les décideurs est moins dû à l'efficacité du transfert de ces données qu'à l'accent mis sur ces données par la coalition d'acteurs
- Coalitions d'acteurs:
  - Pour et contre la vaccination
  - Pour et contre le contrôle des pesticides
  - Etc.

19

## Coalitions d'acteurs et les données probantes

- Les chercheurs font partie des coalitions:
  - Par choix; ou
  - Parce que leurs recherches sont appropriées par une coalition afin de défendre sa position
- Les chercheurs et leurs recherches sont explicites dans le modèle
- L'impact sur les décideurs est moins dû à l'efficacité du transfert de ces données qu'à l'accent mis sur ces données par la coalition d'acteurs
- Coalitions d'acteurs:
  - Pour et contre la vaccination
  - Pour et contre le contrôle des pesticides
  - Etc.

20

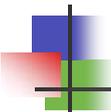


## Tournant argumentatif: une approche délibérative

---

1. La perception dominante au sein des « sciences de la santé »
2. Rôle variable, en fonction de l'étape du processus d'élaboration des politiques publiques
3. Les coalitions d'acteurs
4. **Tournant argumentatif**: communications, les discours et les schémas conceptuels, et surtout le dialogue.

21



## Tournant argumentatif: rejet d'une « science » positiviste

---

- Profond **scepticisme** quant à la possibilité ou même la pertinence d'une **science** de l'élaboration des politiques
- Rejet de la stricte dichotomie entre faits et valeurs
- La connaissance scientifique, comme toute forme de connaissance, est une **construction sociale** (Latour 1979)

22

## Tournant argumentatif: importance du discours

« ... une sélection de faits, de croyances et de valeurs ... permettent aux acteurs et aux auditoires de **réduire la complexité des problèmes de politiques**, de donner un sens aux problèmes et aux événements ... » (Juillet 2007)

« une lutte entre l'hégémonie discursive dans laquelle les acteurs essaient d'obtenir du soutien pour **leur définition** de la réalité. » (Hajer 1997)

23

## Tournant argumentatif: importance du discours

« ... une sélection de faits, de croyances et de valeurs ... permettent aux acteurs et aux auditoires de **réduire la complexité des problèmes de politiques**, de donner un sens aux problèmes et aux événements ... » (Juillet 2007)

« une lutte entre l'hégémonie discursive dans laquelle les acteurs essaient d'obtenir du soutien pour **leur définition** de la réalité. » (Hajer 1997)

24

## Débats sur les politiques publiques

- Les débats sur les politiques se font entre des groupes qui affichent des compréhensions fondamentalement différentes:
  - du problème;
  - de la signification du problème; et,
  - de la variété de solutions possibles.

25

## Comment comprendre l'obésité?

### Cadre individuel

- Causes et solutions qui reposent sur des **choix individuels**.
- Le rôle du gouvernement se limite à s'assurer que les individus disposent de l'information nécessaire pour faire des choix éclairés.

26

## Comment comprendre l'obésité?

### Cadre individuel

- Causes et solutions qui reposent sur des **choix individuels**.
- Le rôle du gouvernement se limite à s'assurer que les individus disposent de l'information nécessaire pour faire des choix éclairés.

### Cadre environnemental

- Résultat de conditions qui échappent en grande partie aux individus - alimentation malsaine; environnement peu propice à l'exercice.
- Cette situation est le résultat de choix politiques
  - la solution du problème passe donc par **des changements collectifs**

27

## Tournant argumentatif: rôle des données probantes

- L'analyste des politiques ainsi que les décideurs:
  - ne sont pas placés au-dessus du monde réel de ces politiques et des conflits qui en découlent
  - sont inextricablement liés au processus d'élaboration des politiques
- « .. il n'existe pas de faits sociaux indépendants de l'investigateur, comme créature sociopolitique. » (Lynn 1999).

28

## Tournant argumentatif: rôle du chercheur

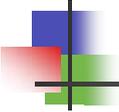
- N'est pas tant de rassembler des faits et d'en déduire les meilleures options
- Mais plutôt de:
  - favoriser la **communication et le dialogue** entre les divers participants au processus d'élaboration des politiques
  - se concentrer sur les convictions, le cadre virtuel des problèmes, **examiner attentivement la narration, le discours, et l'histoire orale**
- Analyse des débats sur:
  - Les cellules souches (Scala 2003)
  - L'obésité (Chang et. al. 2002)
  - La gestion du combustible nucléaire (Maxwell et. al. 2004)

29

## En guise de conclusion

- Les échos dans la santé publique:
  - Alors que certains sont plus à l'aise de s'identifier comme des chercheurs et des analystes ...
  - ... d'autres ressentent une obligation professionnelle de militer et d'encourager la participation citoyenne ... sinon le changement social (Chapman 2004)

30

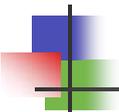


---

« Les sciences sociales contribuent effectivement aux politiques et aux pratiques, ... mais ce lien n'est ni consensuel, ni gracieux, ni évident. »

Martin Rein

31



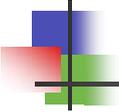
---

Merci!

**Patrick Fafard**  
Professeur adjoint  
École supérieure d'affaires  
publiques et internationales  
Université d'Ottawa  
Pavillon Desmarais, Pièce 11-105  
55 Laurier avenue est  
Ottawa, Canada, K1N 6N5  
Email: [pfafard@uottawa.ca](mailto:pfafard@uottawa.ca)

32



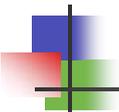
## Questions?



Je ne cherche pas à  
connaître les réponses,  
je cherche à  
comprendre les  
questions.

Confucius

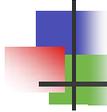
33



## Bibliographie

- Burton, Paul. 2006. Modernising the policy process: Making policy research more significant? *Policy Studies* 27, (3): 173–195.
- Chang, Virginia W., and Nicholas A. Christakis. 2002. Medical modelling of obesity: A transition from action to experience in a 20th century American medical textbook. *Sociology of Health & Illness* 24, (2): 151–177.
- Chapman, S. 2004. Advocacy for public health: a primer. *Journal of Epidemiology and Community Health* 58, (5) (May 1): 361–365.U
- Hajer, Maarten. 1997. *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press
- Juillet, Luc (2007), 'Framing Environmental Policy: Aboriginal Rights and the Conservation of Migratory Birds', in Orsini, Michael and Smith, Miriam (eds) *Critical policy studies*, Vancouver: UBC Press.
- Latour, Bruno, and Steve Woolgar, eds. 1979. *Laboratory Life: The Construction of Scientific Facts*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Lynn, Laurence E. 1999. A Place at the Table: Policy Analysis, Its Postpositive Critics, and Future of Practice. *Journal of Policy Analysis and Management* 18, (3) (Summer 1999): 411–425.
- Marmot, Michael G. 2004. Evidence-based policy or policy based evidence? *BMJ* 328, (7445)(April 17): 906–907.
- Maxell, Judith, Nandini Saxena, Suzanne Taschereau, and Judy Watling. 2004. *Action responsable - Dialogue entre citoyens sur la gestion à long terme du combustible nucléaire irradié*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.
- Rein, Martin. 1976. *Social Science and Public Policy*. Harmondsworth, UK; New York: Penguin.
- Sabatier, P., and H. Jenkins-Smith. 1999. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In *Theories of the Policy Process*. ed. P. Sabatier, 233–260. Boulder, CO: Westview Press.
- Scala. Francesca, 2003. Experts, embryons et « économie d'innovation » : la recherche sur les cellules souches dans le discours politique au Canada. *Lien social et Politiques*, 50 :75-80.

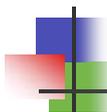
34



## Annexe

---

35



## Ma présentation aujourd'hui (2)

---

### **Sciences de la santé**

1. La perception dominante des « sciences de la santé »

### **Science politique**

2. Rôle variable, selon l'étape du processus d'élaboration des politiques publiques
3. Les coalitions d'acteurs
4. Communications, les discours et les schémas conceptuels, et surtout le dialogue.

36



## Prise de décision

---

- Parmi toutes les options, laquelle va-t-on choisir?
- Nombre de **décideurs**?
  - L'impact des données probantes sera variable selon le nombre
- Choix d'**instruments** (« policy instruments »)
  - par ex., un gouvernement libéral préfère dépenser, un gouvernement conservateur préfère adopter des mesures fiscales
- Plusieurs **rondes** de décisions
  - L'impact des données probantes varie selon la ronde
- Décisions sur les **politiques** (p.ex., veut-on réglementer les pesticides?) ...
- et les **programmes** (p.ex., quel système de certification des fournisseurs de pesticides et lequel est le plus efficace?).

37

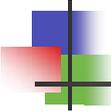


## Transfert et courtage des connaissances – plus compliqué qu'on ne le pense

---

- La préoccupation d'exercer une influence sur des « décideurs » ou des « décisions » spécifiques est déplacée
- La prise de décision constitue une étape parmi d'autres
- Il est rare qu'une politique gouvernementale soit le résultat d'une seule décision
- Toute action exigera:
  - de nombreuses décisions
  - par de nombreux décideurs
  - parfois sur plusieurs semaines, mois ou même années.

38



## Mise en application de la politique

- Dans un milieu clinique, celui qui décide préside à la mise en application
- Dans le cas des politiques publiques, la mise en application est une étape distincte avec des acteurs distincts

**Ministre de la santé décide qu'il veut accroître le niveau d'activité physique des élèves:**

**Action:** Recommandation du ministre de la santé

**Décision en principe :** Approbation (en principe) du conseil des ministres

**Recherche des moyens :**

Elaboration d'un nouveau programme et approbation par le Conseil du Trésor ... et retour au conseil des ministres

**Décisions sur les détails :**

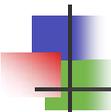
ministère de l'éducation travaille sur les règlements qui précisent davantage la politique

**Transfert vers les praticiens :**

Communications avec les conseils scolaires; embauche d'enseignants supplémentaires

**Enfin on arrive aux élèves ...**

39



## Coalitions d'acteurs et les données probantes: obésité

- Coalition #1:
  - L'obésité est le résultat des **choix individuels**
  - L'État - politiques pour favoriser des choix individuels différents (p.ex., crédits d'impôt pour encourager plus d'activité physique)
- Coalition #2:
  - L'obésité est le résultat de **l'environnement construit**
  - L'État - politiques pour changer l'environnement qui permettra à la population de faire plus d'activité physique

40