

Méthode de synthèse de connaissances sur les politiques publiques : résumé

Janvier 2011

Le présent document résume la méthode proposée par le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS) pour réaliser des synthèses de connaissances visant à éclairer les décideurs lors de la promotion, de l'adoption et de l'application de politiques publiques.

Les lecteurs intéressés par des conseils pratiques sur la façon de mettre en œuvre cette méthode sont invités à consulter la version longue du rapport (qui inclut des références bibliographiques complètes)¹ et à se référer à notre document « jumeau » qui présente l'application de cette méthode aux politiques publiques d'affichage nutritionnel².

Les politiques publiques influencent la santé des populations. Les acteurs de santé publique sont appelés à documenter ce phénomène, notamment en effectuant des synthèses de connaissances. Pour répondre aux besoins d'information des décideurs, une synthèse de connaissances doit s'intéresser aussi bien aux effets et à l'équité de la politique étudiée qu'à ses enjeux d'application (coûts, faisabilité, acceptabilité).

En s'inspirant des sciences politiques, des écrits sur la prise de décisions éclairée par les données probantes en santé publique, des travaux sur l'évaluation et sur les processus délibératifs, le CCNPPS a développé une méthode qui permet de produire de telles synthèses. Cette méthode est présentée sous la forme d'un guide étape par étape rassemblant les questions à se poser, des conseils pratiques et plusieurs outils pour accompagner la démarche, de sorte à habilitier les acteurs de santé publique à synthétiser les

connaissances sur cet objet d'étude particulier que sont les politiques publiques.

Le présent sommaire retrace la méthode en version abrégée. Il expose d'abord un cadre d'analyse qui permet de documenter les effets et l'équité de la politique étudiée ainsi que ses enjeux d'application. En second lieu, nous discutons des types et sources de données à considérer pour documenter ces différents aspects. Est ensuite présentée la méthode de synthèse de connaissances, étape par étape :

- Inventaire des politiques et choix de l'objet de la synthèse de connaissances;
- Construction du modèle logique de la politique publique étudiée;
- Revue des littératures scientifique et grise;
- Enrichissement et contextualisation des données grâce à des processus délibératifs.

Ce sommaire se conclut par quelques mots sur les utilisations possibles de cette méthode de synthèse de connaissances.

Cadre d'analyse des politiques publiques

Pour apprécier si une politique publique a des chances de succès dans un certain contexte, il s'avère nécessaire d'étudier son efficacité (incluant les échecs d'efficacité : effets neutres et négatifs sur le problème visé par la politique publique), mais on ne peut pas s'y limiter.

Le cadre d'analyse proposé considère donc aussi d'autres dimensions relatives aux effets d'une politique : ses effets non recherchés et ses effets en termes d'équité.

Ce cadre d'analyse prend également en compte des dimensions relatives à l'application d'une politique : ses coûts financiers, sa faisabilité et son acceptabilité (c'est-à-dire la façon dont les parties prenantes la jugent). Ces dimensions intéressent les décideurs et acteurs concernés et, prises ensemble, elles influencent les effets produits par une politique dans un contexte donné.

¹ Morestin, F., Gauvin, F.-P., Hogue, M.-C. et Benoit, F. (2010). *Méthode de synthèse de connaissances sur les politiques publiques*. Montréal : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé. Disponible à l'adresse http://www.ccnpps.ca/docs/MéthoPP_FR.pdf.

² Morestin, F., Hogue, M.-C., Jacques, M. et Benoit, F. (2011). *Effets et enjeux d'application des politiques publiques d'affichage nutritionnel — Une synthèse de connaissances*. Montréal : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.



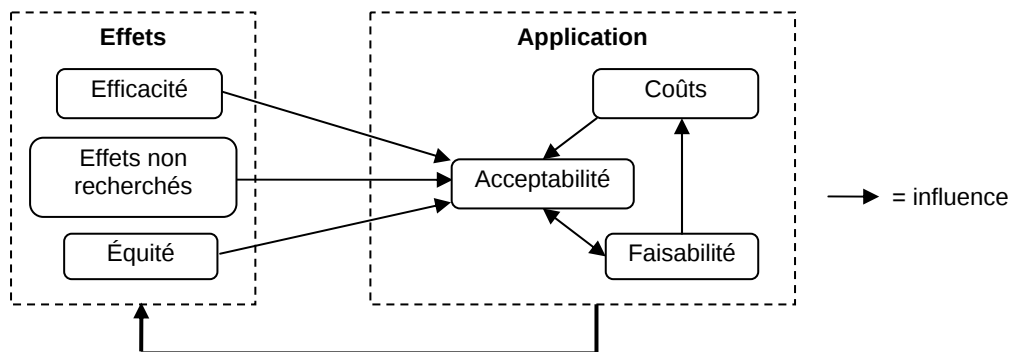


Figure 1 Relations entre les six dimensions d'analyse

La figure 1 représente les relations entre les six dimensions du cadre d'analyse.

Le tableau 1 récapitule les dimensions proposées pour analyser la politique publique étudiée et les éléments à considérer à l'intérieur de chacune d'entre elles.

La méthode proposée ici vise à guider la collecte et la synthèse de connaissances sur ces différentes dimensions de la politique publique étudiée.

Tableau 1 Récapitulatif : dimensions et critères d'analyse

Efficacité • Plausibilité de la logique d'intervention^a • Efficacité de la politique étudiée à agir sur le problème visé (effets positifs, neutres, négatifs) • Effets intermédiaires de la politique • Influences du contexte sur l'efficacité de la politique Effets non recherchés Effets non recherchés de la politique étudiée (qu'ils soient positifs ou négatifs, anticipés ou pas) Équité • Effets différentiels de la politique étudiée sur divers groupes de population • Effets sur les inégalités sociales de santé Coûts • Coûts d'application pour le gouvernement • Coûts pour les autres acteurs • Coûts par rapport aux autres politiques possibles • Efficience • Répartition des coûts dans le temps • Visibilité^b	Faisabilité • Conformité avec les différentes législations • Existence de programmes pilotes • Automaticité^c • Directivité^d et intégration hiérarchique^e • Nombre d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre • Qualité de la coopération entre les acteurs • Capacité d'interférence des opposants • Disponibilité du personnel requis • Disponibilité des ressources matérielles requises • Disponibilité des « technologies » requises Acceptabilité Pour chaque acteur concerné : • Acceptabilité d'agir sur le problème visé • Acceptabilité de la politique étudiée : – Appréciation de son efficacité, de ses effets non recherchés, de son équité, de ses coûts, de sa faisabilité – Appréciation de son degré de coercition • Acceptabilité du processus de prise de décisions • Acceptabilité des acteurs impliqués dans la mise en œuvre • Acceptabilité du mécanisme de reddition de comptes
---	---

^a Voir à la page 4 la section sur la logique d'intervention.

^b Visibilité : Le fait que les coûts positifs et négatifs associés à une politique soient plus ou moins apparents (Salamon, 2002; Peters, 2002). [Pour les références bibliographiques complètes, consulter la version longue de notre rapport].

^c Automaticité : Le fait que la mise en œuvre d'une politique publique passe par des mécanismes administratifs déjà existants, versus de nouvelles structures à créer (Salamon, 2002).

^d Directivité : Le fait que l'entité qui autorise, finance ou lance une politique publique soit aussi impliquée dans sa mise en œuvre (Salamon, 2002).

^e Intégration hiérarchique : Le fait que les porteurs d'une politique publique encadrent, avec un système approprié d'incitatifs et de sanctions, les activités des autres acteurs impliqués dans sa mise en œuvre (Sabatier et Mazmanian, 1995).

Types et sources de données à considérer

L'approche traditionnelle de synthèse des données probantes, centrée sur les données d'efficacité issues d'études expérimentales, est incomplète pour étudier les politiques publiques. D'une part, les études expérimentales sur les politiques publiques ne sont souvent pas faisables sur les plans technique et éthique. D'autre part, elles ne documentent pas les enjeux d'application, alors qu'ils revêtent une grande importance pour les décideurs et influent sur l'efficacité des politiques publiques.

Pour les politiques publiques, il semble plus approprié d'adopter une conception élargie des « données probantes », incluant les données de recherche (issues de toutes sortes de devis de recherche), mais aussi d'autres données, notamment celles produites en dehors des publications scientifiques et les connaissances expérimentielles.

Les sources à considérer incluent non seulement la littérature scientifique, mais aussi la littérature grise (documents gouvernementaux ou d'organismes à but non lucratif, déclarations d'associations professionnelles, sondages d'opinion, etc.) et les acteurs concernés par le problème de santé visé et œuvrant dans le contexte dans lequel on envisage d'appliquer la politique étudiée. Ces acteurs sont consultés à l'occasion de processus délibératifs.

Méthode de synthèse de connaissances

Les grandes étapes de cette méthode sont résumées dans la figure 2.

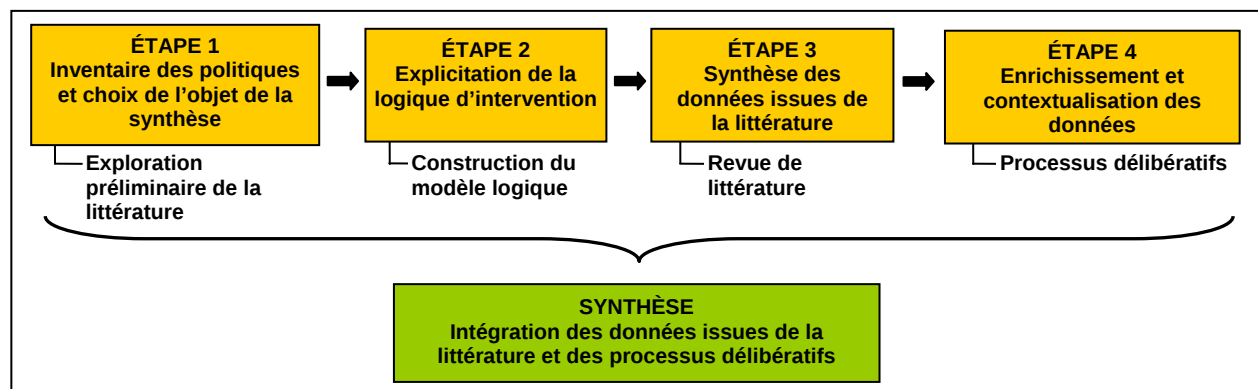


Figure 2 Méthode de synthèse de connaissances

INVENTAIRE DES POLITIQUES ET CHOIX DE L'OBJET DE LA SYNTHÈSE DE CONNAISSANCES

Chaque synthèse de connaissances est consacrée à *une* politique publique. Cette politique objet de la synthèse peut être prédéterminée. Mais il semble plus intéressant, si possible, de partir du problème de santé visé pour inventorier l'éventail des politiques publiques susceptibles d'y répondre. Ainsi on risque moins de passer à côté de politiques potentiellement intéressantes, et la sélection de la ou des politiques à étudier sera plus avisée.

Cet inventaire des politiques est dressé grâce à une exploration préliminaire de la littérature :

- Littérature grise : exploration des sites Internet d'organismes nationaux et internationaux s'intéressant au problème de santé visé, pour se familiariser avec le sujet et recenser les politiques déjà en place ou qui suscitent de l'intérêt.
- Littérature scientifique : exploration des sites Internet d'institutions produisant, recensant ou évaluant des revues systématiques. Optionnellement (si l'inventaire des politiques semble encore incomplet) : exploration préliminaire de bases de données.

On procède ensuite au choix de l'objet de la synthèse de connaissances (la politique à étudier). Ce choix est fait en fonction des résultats de l'inventaire (incluant le potentiel d'efficacité et de coût de chaque politique), du contexte dans lequel on se situe (notamment, l'intérêt des décideurs et autres acteurs pour telle ou telle politique) et des ressources disponibles pour réaliser des synthèses de connaissances (puisque l'on doit réaliser une synthèse pour chaque politique publique retenue).

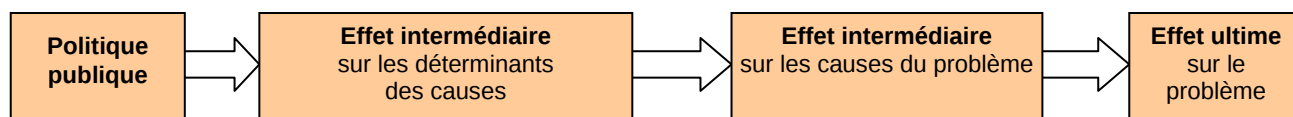


Figure 3

Modèle logique

EXPLICITATION DE LA LOGIQUE D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE ÉTUDIÉE

Une fois choisie la politique à étudier, la seconde étape est consacrée à expliciter sa logique d'intervention. La logique d'intervention (représentée graphiquement par le modèle logique) décompose la chaîne des effets attendus entre la politique publique et le problème visé (figure 3).

Le modèle logique est construit grâce aux connaissances rassemblées pendant l'exploration préliminaire de la littérature à l'étape d'inventaire, complétées au besoin en consultant des experts ou en s'en remettant à son propre raisonnement.

Le modèle logique permet de percevoir si la logique d'intervention de la politique étudiée est plausible et invite à vérifier l'efficacité étape par étape pour mieux cerner ce qui fonctionne ou pas. D'autre part, le modèle logique aide à définir le type de données d'efficacité recherchées dans le cadre de la synthèse de connaissances, ce qui va notamment guider la recherche documentaire. Par exemple, il arrive souvent qu'on ne trouve pas d'études établissant l'effet ultime de la politique publique étudiée (celui qui est le plus lointain dans la chaîne des effets attendus, comme le montre le modèle logique présenté ci-dessus). Mais à défaut, on peut chercher des études sur les effets intermédiaires de cette politique : ces études indiquent au moins quelle est l'efficacité de cette politique jusqu'à un certain point de la chaîne des effets attendus.

SYNTHÈSE DES DONNÉES ISSUES DE LA LITTÉRATURE

La troisième étape de la méthode proposée consiste en une revue de littérature.

Recherche documentaire

Il est difficile de prétendre à l'exhaustivité quand on réalise une revue de littérature sur les effets et les enjeux d'application d'une politique publique, mais cela n'empêche pas d'être méthodique et transparent (notamment en tenant un registre de la recherche documentaire).

Les critères d'inclusion et d'exclusion des documents doivent être explicites (contenu des documents, pays, période, langue).

Parmi les sources documentaires possibles figurent :

- les sources utilisées lors de l'exploration préliminaire de la littérature (on pourra y revenir au besoin pour y effectuer une recherche plus précise);
- les bases de données;
- les tables des matières de revues scientifiques consacrées au sujet étudié;
- les présentations à des conférences, qui contiennent des informations plus récentes et contextuelles.

La recherche documentaire doit cibler des sources de santé publique ainsi que des sources d'autres disciplines pertinentes pour la politique publique étudiée.

Les recherches par mots-clés et par « boule de neige » devraient être considérées.

Plusieurs options existent pour contrôler l'ampleur du corpus documentaire trouvé :

- Si on trouve trop de documents, on peut décider de faire une revue des revues de littérature, de restreindre les critères d'inclusion ou de commencer l'extraction des données et de l'arrêter lorsqu'on arrive à saturation (c'est-à-dire lorsque les documents lus n'apportent plus d'information nouvelle), en documentant et en justifiant cette décision pour préserver la rigueur méthodologique.
- Si on trouve peu de documents, on peut assouplir les critères d'inclusion, essayer de nouveaux mots-clés, explorer de nouvelles sources documentaires ou rechercher des données probantes parallèles (sur des politiques publiques utilisant des stratégies similaires à la politique étudiée, mais visant un autre problème de santé).

Évaluation de la qualité des données

Une évaluation de la qualité comme dans les revues systématiques traditionnelles, ayant pour critères les devis et méthodes de recherche (hiérarchie des données probantes), est difficilement applicable aux connaissances sur les politiques publiques.

Nous conseillons plutôt de trier les documents recueillis selon leur pertinence (contribution à la synthèse de connaissances), tout en décrivant les principales caractéristiques des documents retenus (type, provenance, devis, affiliation des auteurs) pour que les lecteurs puissent juger du poids à leur accorder.

Lecture et extraction des données

Nous recommandons de traiter comme deux corpus distincts la littérature publiée et révisée par les pairs et la littérature grise, qui est moins contrôlée.

Les documents devraient être lus dans l'ordre chronologique inverse et, optionnellement, par ordre alphabétique des auteurs. Cette approche laisse la possibilité d'arrêter la revue de littérature en cours de route sur la base de la saturation des données extraites. En effet, elle minimise les biais dans l'ordre de lecture des documents; de plus, elle permet de couvrir les documents les plus récents, qui sont les plus informatifs dans le cadre d'une synthèse de connaissances visant à éclairer la prise de décisions.

L'extraction consiste à relever dans chaque document les informations sur la situation de la politique publique d'intérêt (par exemple, l'historique d'adoption si la politique est déjà en place ou la description du débat en cours si son adoption est en discussion) et sur les six dimensions du cadre

d'analyse (efficacité, effets non recherchés, équité, coûts, faisabilité et acceptabilité de la politique publique). Le rapport dont est tiré le présent sommaire propose des listes de questions clés qui aident à repérer les informations utiles pour documenter chaque dimension. On notera aussi les principales caractéristiques de chaque document lu, pour permettre une appréciation de sa qualité méthodologique.

Nous suggérons fortement de présenter les données dans des tableaux d'extraction (un pour la littérature publiée et un pour la littérature grise), selon le modèle ci-dessous (tableau 2). Les tableaux d'extraction simplifient l'étape ultérieure de synthèse des données en aidant à y voir plus clair dans les données recueillies. De plus, ils permettent de réaliser plus rigoureusement la synthèse en évitant l'omission de certaines informations.

Synthèse des données issues de la littérature

Si les tableaux d'extraction contiennent une grande quantité d'information, difficile à gérer telle quelle, il est conseillé de les décliner en sous-tableaux pour classer plus finement les données extraites.

Le travail de synthèse consiste ensuite à résumer sous forme narrative *toutes* les données trouvées (pas de sélection de convenance), thème par thème, en soulignant les concordances et divergences entre les données issues des différents documents.

Dans le texte de synthèse, on devrait clairement distinguer les données issues de la littérature grise de celles issues de la littérature publiée (par exemple en les **présentant en caractères gris**) afin que le lecteur identifie en un coup d'œil le type de données dont il s'agit.

Tableau 2 Modèle de tableau d'extraction des données

Référence	Caractéristiques du document	Situation	Efficacité	Effets non recherchés	Équité	Coûts	Faisabilité	Acceptabilité
Auteur A, 2010								
Auteur B, 2010								
...								
Auteur A, 2009								
...								

ENRICHISSEMENT ET CONTEXTUALISATION DES DONNÉES — PROCESSUS DÉLIBÉRATIFS

La quatrième étape de la méthode de synthèse de connaissances consiste à organiser des processus délibératifs. Ceux-ci permettent d'enrichir et de contextualiser les données issues de la littérature en recueillant les connaissances expérientielles détenues par des acteurs œuvrant dans le contexte dans lequel on envisage d'appliquer la politique étudiée.

Chaque processus délibératif devrait rassembler de 10 à 20 participants, une taille de groupe appropriée pour favoriser la discussion. Pour choisir les acteurs à inviter, il faut se demander qui peut apporter des connaissances sur les effets anticipés de la politique publique étudiée ou sur les enjeux que son application soulèverait dans le contexte dans lequel elle est envisagée. Ces acteurs peuvent être des experts et des décideurs (issus du secteur de la santé ou d'autres secteurs concernés et œuvrant dans les milieux public, privé ou communautaire), ou même de simples citoyens.

En préparation de la rencontre, on enverra aux acteurs invités le cadre d'analyse des politiques publiques présenté plus haut et une version résumée de la revue de littérature réalisée.

La rencontre elle-même devrait commencer par une rapide mise en contexte sur la réalisation de la synthèse de connaissances et par une entente sur les règles d'utilisation des propos échangés. Le reste de la rencontre est centré sur les échanges entre participants, stimulés par un animateur utilisant, comme fil conducteur de la discussion, les six dimensions du cadre d'analyse des politiques publiques et les listes de questions clés associées à chacune.

Après la rencontre, les propos recueillis sont classés sous les différentes dimensions du cadre d'analyse. Comme pour les données issues de la littérature, il faut ensuite résumer les propos recueillis au sujet de chaque dimension, tout en soulignant les concordances et divergences. Si possible, on fera valider ce texte de synthèse par les participants au processus délibératif, pour s'assurer que leurs propos n'ont pas été dénaturés lors de l'analyse et de la rédaction.

SYNTHÈSE – INTÉGRATION DES DIFFÉRENTES CONNAISSANCES

Pour terminer, il faut rédiger le document final de synthèse de connaissances. Ce document inclut une description transparente et détaillée de la démarche suivie, le modèle logique de la politique publique étudiée, la synthèse des données issues de la littérature (grise et publiée) et la synthèse des données issues des processus délibératifs. La synthèse des différentes données se présente soit sous forme de deux textes séparés, soit côte à côte pour chaque thème abordé, avec des marqueurs de différenciation (par exemple, les données issues de la littérature publiée seront présentées telles quelles, celles issues de la littérature grise seront présentées en caractères gris, et les propos des participants aux processus délibératifs seront soulignés).

Il est suggéré d'accompagner ce document d'un sommaire qui en dégage les faits saillants. Comme ce sommaire sera probablement le plus lu, il doit résumer fidèlement les données tout en offrant un portrait narratif clair, permettant d'identifier les facteurs sur lesquels le décideur devra se pencher.

Utilisation de cette méthode de synthèse de connaissances

Cette méthode est d'abord conçue pour être appliquée de bout en bout, car ses différents éléments se complètent utilement pour produire des synthèses de connaissances très riches. Cependant, on peut aussi choisir d'en utiliser seulement certains éléments, car chacun présente un intérêt en soi comme outil de travail :

- Le **cadre d'analyse** à six dimensions peut être utilisé en dehors du cadre d'une synthèse de connaissances, pour récapituler les connaissances informelles qu'on détient sur une politique publique.
- La construction du **modèle logique** d'une politique publique permet de réfléchir à son potentiel d'efficacité, ce qui est utile dans bien d'autres contextes que celui de la réalisation d'une synthèse de connaissances.
- L'**inventaire de politiques publiques** par une exploration préliminaire de la littérature permet un tour d'horizon rapide des débats d'actualité autour d'un problème de santé et des politiques publiques proposées pour y faire face.

- L'approche de la **revue de littérature** que nous proposons, adaptée aux politiques publiques, peut être utilisée sans procéder aux autres étapes de la synthèse de connaissances.
- Lorsqu'il existe déjà une revue de littérature sur une politique publique, on peut aller directement à l'organisation de **processus délibératifs** pour compléter cette revue de littérature en la faisant discuter par des acteurs du contexte dans lequel on envisage d'appliquer la politique en question.

Janvier 2011

Auteure : Florence Morestin, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

REMERCIEMENTS

L'auteure remercie Émilie Robert de l'Université de Montréal pour ses commentaires sur une version préliminaire de ce document.

Le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS) vise à accroître l'expertise des acteurs de la santé publique en matière de politiques publiques favorables à la santé, à travers le développement, le partage et l'utilisation des connaissances. Le CCNPPS fait partie d'un réseau canadien de six centres financés par l'Agence de la santé publique du Canada.

Répartis à travers le Canada, chacun des Centres de collaboration nationale en santé publique se spécialise dans un domaine précis, mais partage un mandat commun de synthèse, d'utilisation et de partage des connaissances. Le réseau des Centres agit aussi bien comme une structure de diffusion des contributions spécifiques des Centres que de lieu de production conjointe des projets communs. Le CCNPPS est hébergé à l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), un chef de file en santé publique au Canada.

La production de ce document a été rendue possible grâce à une contribution financière provenant de l'Agence de la santé publique du Canada par le biais du financement du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS). Les vues exprimées ici ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'Agence de la santé publique du Canada.

N° de publication : 1250

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur les sites Web de l'Institut national de santé publique du Québec au : www.inspq.qc.ca et du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé au : www.ccnpps.ca.

An English version of this paper is also available at www.ncchpp.ca and at www.inspq.qc.ca/english.

Les reproductions à des fins d'étude privée ou de recherche sont autorisées en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit d'auteur. Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation du gouvernement du Québec qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Cette autorisation peut être obtenue en formulant une demande au guichet central du Service de la gestion des droits d'auteur des Publications du Québec à l'aide d'un formulaire en ligne accessible à l'adresse suivante : www.droitauteur.gouv.qc.ca/autorisation.php, ou en écrivant un courriel à : droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca.

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.

DÉPÔT LÉGAL – 2^e TRIMESTRE 2011
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA
ISBN : 978-2-550-61834-8 (VERSION IMPRIMÉE ANGLAISE)
ISBN : 978-2-550-61835-5 (PDF ANGLAIS)
ISBN : 978-2-550-61832-4 (VERSION IMPRIMÉE)
ISBN : 978-2-550-61833-1 (PDF)

©Gouvernement du Québec (2011)



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

Institut national
de santé publique

Québec

