

Comprendre l'élaboration et les choix de politiques d'après le cadre des « trois I » : Intérêts, Idées et Institutions

Mars 2014

La présente fiche fait partie d'une série de courtes notes sur les différents modèles utilisés en sciences politiques pour représenter les processus de développement des politiques publiques. Dans chacune de ces notes, nous débutons en illustrant rapidement le cadre analytique proposé par le modèle, puis nous l'appliquons aux questions que pourraient se poser les acteurs de santé publique à propos des politiques publiques. Soulignons que le but de ces fiches n'est pas de raffiner les modèles existants ou de proposer l'un de ces modèles comme un modèle à suivre. Notre propos consiste plutôt à suggérer comment chacun de ces modèles peut constituer autant de grilles de lecture utiles pour soutenir les réflexions et l'action autour de la production de politiques publiques favorables à la santé.

Le cadre résumé ici réunit trois des facteurs les plus courants auxquels font appel les écrits en sciences politiques afin d'expliquer les processus de développement de politiques publiques. Selon ce cadre, communément appelé le cadre des

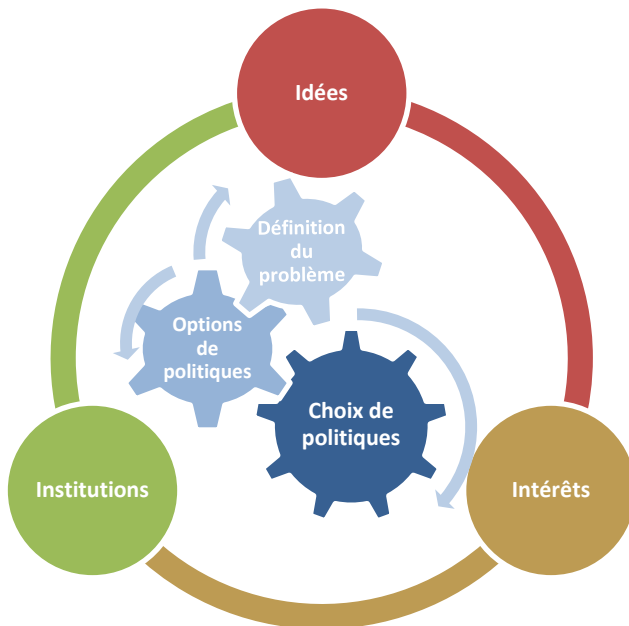


Figure 1 Cadre des « trois I »

« trois I », l'élaboration et les choix de politiques sont influencés par les **intérêts** et les **idées** des acteurs, ainsi que par les **institutions** (Hall, 1997; Lavis *et al.*, 2002; Pomey *et al.*, 2010). Ce cadre constitue un aide-mémoire théorique. Dans le contexte de l'analyse des politiques de santé, il semble « utile, tant d'une manière rétrospective que prospective, de comprendre les choix de politiques antérieures et de planifier la mise en œuvre des politiques futures » (Walt *et al.*, 2008, p. 308; traduction libre). Cette assertion s'applique également à l'analyse de politiques publiques favorables à la santé. Dans les lignes qui suivent, nous allons décrire le cadre des « trois I » et fournir quelques références clés pour approfondir le sujet.

Intérêts

Le premier groupe de facteurs que nous allons examiner se compose des intérêts, définis comme les « agendas des groupes sociaux, des élus, des fonctionnaires, des chercheurs et des entrepreneurs politiques » (Pomey *et al.*, 2010, p. 709; traduction libre). Cette définition traduit une idée répandue concernant le développement et les choix de politiques, selon laquelle ces dernières sont régies par les intérêts réels ou perçus des diverses parties prenantes (y compris celles qui opèrent au sein du gouvernement), leur désir d'influencer le processus politique pour parvenir à leurs propres fins, ainsi que les relations de pouvoir entre les parties prenantes et les gouvernements (Peters, 2002, p. 553).

Les intérêts se rapportent aux « agendas des groupes sociaux, des élus, des fonctionnaires, des chercheurs et des entrepreneurs politiques ». (Pomey *et al.*, 2010, p. 709; traduction libre).

Lorsque nous examinons les intérêts des différents acteurs à l'égard d'un enjeu politique, il convient de poser les deux questions suivantes :

1) *Qui gagne et qui perd?* En d'autres termes, il faut tenter d'identifier qui tire profit d'une décision politique et qui en fait les frais. 2) *Comment se mesurent leurs pertes ou leurs gains?* En d'autres mots, il faut tenter de déterminer si les coûts et les avantages sont susceptibles d'être concentrés au sein d'un petit groupe de personnes ou répartis dans une plus grande population (Stone, 2001, p. 222-227). On s'attend généralement à ce que les individus et les groupes qui sont le plus assujettis aux coûts ou qui retirent le plus d'avantages soient plus susceptibles de se mobiliser et de former des coalitions afin de défendre leurs intérêts, par comparaison à ceux qui sont assujettis à des coûts moindres ou qui retirent des avantages moins considérables (Wilson, 1995).

EN RÉSUMÉ

Pensez aux différents acteurs (par exemple, les groupes sociaux, les élus, les fonctionnaires, les chercheurs, les entrepreneurs politiques) qui peuvent avoir un intérêt (par exemple, économique, professionnel, politique) à l'égard d'un enjeu politique :

- Qui gagne et qui perd par l'adoption de cette politique?
- Comment se mesurent leurs pertes ou leurs gains?
- Est-ce que les acteurs sociaux se sont mobilisés ou ont formé des coalitions afin de défendre leurs intérêts? Sinon, sont-ils susceptibles de le faire?

Idées

Un autre axe d'analyse utile consiste à étudier comment les idées peuvent influencer sur le développement et les choix de politiques. Les idées se rapportent aux « connaissances ou aux croyances sur ce qui est (par exemple, les connaissances issues de la recherche), aux points de vue sur ce qui devrait être (par exemple, les valeurs), ou à une combinaison des deux » (Pomey *et al.*, 2010, p. 709; traduction libre). Les idées peuvent influencer la façon dont les différents acteurs sociaux définissent un problème, mais aussi la manière dont ils perçoivent les diverses solutions en matière de politiques sur le plan de l'efficacité, de la faisabilité et de l'acceptabilité.

Les idées peuvent englober les connaissances (ou données probantes) fondées sur la recherche empirique (par exemple, une étude primaire, une revue systématique, une évaluation d'impact sur la santé, ainsi que des analyses économiques, politiques, organisationnelles et éthiques), l'opinion éclairée d'experts, de même que les connaissances expérientielles des groupes de la société. Le mouvement en faveur de politiques éclairées par des données probantes illustre toute l'importance que revêt l'utilisation de ces données, d'une manière explicite et systématique, pour guider le développement et les choix de politiques. Il est toutefois important de se rappeler que « les données probantes sont par nature incertaines, dynamiques, complexes, contestables et rarement complètes » (Lomas, Culyer, McCutcheon, McAuley et Law, 2005, p. 9; traduction libre). Ainsi, il n'est pas rare de voir les acteurs contester la robustesse, la validité et la légitimité des données probantes que présentent leurs adversaires.

Les valeurs constituent une autre source d'idées pouvant façonner la manière dont les acteurs cadrent les problèmes et perçoivent les diverses options politiques sur le plan de l'efficacité, de la faisabilité et de l'acceptabilité (Hall, 1997, p. 183). Nous entendons souvent des personnes déclarer : « Ils ont fait cela parce qu'ils sont Canadiens [ou Américains, ou Suédois, ou Japonais, ou Irlandais] ». En effet, dans une société, il peut exister certaines valeurs dominantes, ou certains attributs culturels, qui contribuent à expliquer comment un gouvernement national définit un problème public, comment il traite avec les parties prenantes et pourquoi il favorise certaines options politiques plutôt que d'autres (Bemelmans-Videc Rist, et Vedung, 2007, p. 6). Par ailleurs, les politologues font souvent référence aux différents « styles politiques » des gouvernements afin d'expliquer comment le développement des politiques est propre à une culture et est profondément enraciné dans l'histoire nationale (Hall, 1997, p. 185).

Certains politologues accordent également une attention particulière aux valeurs, ou à la culture, que partagent les groupes professionnels qui peuvent exercer une influence directe sur le développement et les choix de politiques (par exemple, les praticiens de première ligne, les gestionnaires, les chercheurs, les décideurs politiques). Selon ces politologues, la formation professionnelle de même que la participation à des associations et à des réseaux peuvent inculquer des valeurs et des formes de

raisonnement idéologiques qui orientent les choix sur ce qui constitue les meilleures options politiques en vue d'atteindre certains objectifs (Peters, 2002, p. 556). Ainsi, les idées dominantes promues au sein d'une communauté professionnelle peuvent exercer une profonde influence sur les politiques que choisissent les gouvernements (Hall, 1997, p. 184).

EN RÉSUMÉ

Pensez à l'ensemble des idées qui caractérisent un enjeu, puis aux options politiques qui s'offrent pour remédier au problème soulevé :

Connaissances et données probantes

- Est-ce que les groupes sociaux, les élus, les fonctionnaires, les chercheurs, les entrepreneurs politiques s'appuient sur différentes sources de données probantes afin de promouvoir (ou de bloquer) la politique?
- Comment décririez-vous l'ensemble des données probantes (par exemple, fort, faible, complexe, consensuel, incertain, controversé) relativement à l'enjeu et aux options politiques qui s'offrent pour remédier au problème?

Valeurs et culture

- Est-ce que l'option politique est cohérente avec les valeurs dominantes d'une société ou de sa culture?
- Est-ce que l'option politique est cohérente avec le style politique dominant du gouvernement?
- Est-ce que l'option politique est cohérente avec les valeurs ou l'idéologie des groupes professionnels les plus influents (par exemple, les praticiens de première ligne, les gestionnaires, les chercheurs, les décideurs politiques)?

Institutions

Le troisième ensemble de facteurs exerçant une influence sur le développement et les choix de politiques se compose des institutions (Przeworski, 2004). Ces dernières peuvent être définies comme « les règles formelles et informelles, les normes, les précédents ainsi que les facteurs organisationnels qui structurent le comportement politique » (Pomey *et al.*, 2010, p. 709, citant Hall et Taylor, 1996; Hall, 1997; traduction libre). [...] « En d'autres termes, les structures gouvernementales, les réseaux de

politiques et l'héritage politique » (Pomey *et al.*, 2010, p. 709, citant Bennett et Elman, 2006; Mahoney, 2000; Pierson, 2000).

Les structures gouvernementales se rapportent au type d'organisation politique d'un pays (par exemple, État unitaire versus État fédéral, régime parlementaire versus régime présidentiel), ainsi qu'au mandat du gouvernement et aux liens de responsabilité entre ce dernier et ses organismes. Les structures gouvernementales peuvent façonner et entraver de maintes façons le développement et les choix de politiques. Par exemple, un État fédéral est plus susceptible d'être confronté à des batailles politiques touchant les champs de compétence qu'un État unitaire (Peters, 2002, p. 558). En outre, certaines structures gouvernementales peuvent être caractérisées par des « points de veto » multiples, où les acteurs politiques (par exemple, les sénateurs ou le président) peuvent annuler les décisions prises par un autre organe législatif (Immergut, 1990).

Les institutions se rapportent aux « règles formelles et informelles, aux normes, aux précédents ainsi qu'aux facteurs organisationnels qui structurent le comportement politique ». [...] « En d'autres termes, les structures gouvernementales, les réseaux de politiques et l'héritage politique » (Pomey *et al.*, 2010, p. 709, citant Hall et Taylor, 1996; Hall, 1997; traduction libre, Pomey *et al.*, 2010, p. 709, citant Bennett et Elman, 2006; Mahoney, 2000; Pierson, 2000).

L'existence de réseaux de politiques qui unissent le gouvernement à des acteurs œuvrant hors du cadre du processus gouvernemental formel peut aussi façonner le développement et les choix de politiques (Rocan, 2012; Raab et Kenis, 2007). De nombreux chercheurs estiment qu'une gouvernance efficace exige des réseaux de politiques pour orchestrer les actions de coopération entre le gouvernement et les acteurs du secteur privé et à but non lucratif, de façon à résoudre les problèmes du secteur public (Salamon, 2002, p. 15). Toutefois, il est important de se rappeler qu'il peut exister une grande diversité entre les réseaux de politiques. Alors que certains d'entre eux peuvent évoluer sur une base consensuelle et être étroitement liés, d'autres peuvent receler un plus grand potentiel de conflits.

Enfin, la constitution d'un pays et ses politiques antérieures peuvent façonner et entraver le développement et les choix de politiques. Les politologues parlent d'un phénomène de

« dépendance de trajectoire » pour expliquer comment la constitution d'un pays et les politiques antérieures façonnent les dynamiques politiques futures, en modifiant les capacités de l'État, en incitant à l'action collective et en suscitant des engagements de la part de la société. Ainsi, une fois qu'un gouvernement « s'est engagé sur une voie, les coûts liés à un changement de cap sont très élevés », car cette nouvelle orientation remettrait en cause les intérêts établis des parties prenantes (Levi, 1997, p. 28; traduction libre).

EN RÉSUMÉ

Lorsque vous considérez une politique ou un enjeu qui vous est familier, pensez à la façon dont les institutions suivantes pourraient façonner, renforcer ou entraver le développement et les choix de politiques relatifs à cet enjeu :

- les structures gouvernementales;
- les réseaux politiques;
- l'héritage politique (par exemple, la constitution et les politiques antérieures).

Deux exemples

Voici deux courts exemples montrant la façon dont le cadre « trois I » a été utilisé pour explorer le développement et les choix de politiques :

IDÉES, INTÉRÊTS ET INSTITUTIONS : EXPLIQUER LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SOCIALE IRLANDAISE

Dans ce rapport, Mary Murphy (2008) explore les changements survenus en matière de politique de sécurité sociale en Irlande de 1986 à 2006. Il espère découvrir comment et pourquoi la politique de sécurité sociale irlandaise a été influencée par les forces internationales et nationales d'une façon très différente que ne l'ont été les autres régimes libéraux d'État providence.

Son analyse révèle que les intérêts, les institutions de même que les débats internationaux et nationaux concernant les idées ont tous eu une incidence sur les choix en matière de sécurité sociale. L'analyse suggère également que le contexte et la culture politiques irlandais ont atténué l'influence de la mondialisation, mais ont aussi entravé les réformes se voulant plus équitables. Dans sa conclusion, Murphy propose quelques suggestions en matière

de processus de développement de politiques dans le but d'élaborer des politiques qui produisent des résultats plus équitables.

COMPRENDRE LA POLITIQUE ENTOURANT LES POLITIQUES NATIONALES DE LUTTE CONTRE LE VIH : LE RÔLE DES INSTITUTIONS, DES INTÉRÊTS ET DES IDÉES

Dans ce rapport, Clare Dickinson et Kent Buse (2008) examinent la politique sur le VIH, y compris la façon dont elle a été élaborée et mise en œuvre. Ils passent en revue et résument la littérature évaluée par des pairs et publiée. Leur question centrale est la suivante : Quel était le rôle des institutions, des intérêts et des idées dans le changement de politique sur le VIH?

Leur analyse révèle que le changement de politique sur le VIH ne peut pas être attribué à un facteur unique. Selon les auteurs, ce sont plutôt les idées, les intérêts et les institutions et leurs interactions qui expliquent le changement. Les auteurs soutiennent que dans les politiques en matière de VIH, les données probantes et les pratiques exemplaires ont été supplantées par la politique, l'idéologie et l'ignorance. Ils concluent que toutes les stratégies nationales de lutte contre le VIH devraient inclure une analyse des avantages politiques attendus et une analyse des occasions pour le développement d'une politique éclairée par des données probantes.

En guise de conclusion

Le cadre des « trois I », qui réunit différentes écoles de pensée, constitue un instrument théorique pertinent dans l'ensemble des outils mis à la disposition des praticiens en santé publique. Ce cadre peut servir à étudier la façon dont les intérêts, les idées et les institutions interagissent pour influencer et façonner le développement et les choix de politiques.

Références

- Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C. et Vedung, E. (2007). *Carrots, sticks, and sermons - Policy instruments and their evaluation* (4th Ed.). New Brunswick, New Jersey : Transaction Publishers.
- Dickinson, C. et Buse, K. (2008). *Understanding the politics of national HIV policies : The roles of institutions, interests, and ideas*. London : HLSP Institute. Consulté en ligne au : <http://www.hlsp.org/Home/Resources/UnderstandingthepoliticsofHIVpolicies.aspx>
- Hall, P. A. (1997). The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In M. I. Lichbach & A. S. Zuckerman (Eds.), *Comparative politics : Rationality, culture, and structure* (pp. 174-207). Cambridge : Cambridge University Press.
- Immergut, E. M. (1990). Institutions, veto points, and policy results : A comparative analysis of health care. *Journal of Public Policy*, 10(4), 391-416.
- Lavis, J. N., Ross, S. E., Hurley, J., Hohenadel, J. M., Stoddart, G. L., Woodward, C. A. et Abelson, J. (2002). Examining the role of health services research in public policymaking. *Milbank Quarterly*, 80(1), 125-154.
- Levi, M. (1997). A model, a method, and a map : Rational choice in comparative and historical analysis. In M.I. Lichbach & A. S. Zuckerman (Eds.), *Comparative politics : Rationality, culture, and structure* (pp. 19-41). Cambridge : Cambridge University Press.
- Lomas, J., Culyer, T., McCutcheon, C., McAuley, L. et Law, S. (2005). *Conceptualizing and combining evidence for health system guidance*. Ottawa : Canadian Health Services Research Foundation. Consulté en ligne au : http://www.chsrf.ca/migrated/pdf/insightAction/evidence_e.pdf
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 504-548. Consulté en ligne au : <http://www.jamesmahoney.org/articles/Path%20Dependence%20in%20Historical%20Sociology.pdf>
- Murphy, M. (2008). *Ideas, interests, and institutions: Explaining Irish social security policy*. Dublin: Combat Poverty Agency. Consulté en ligne au : http://www.combatpoverty.ie/publications/workingpapers/2008-08_WP_IdeasInterestsAndInstitutionsExplainingIrishSocialSecurityPolicy.pdf
- Peters, B. G. (2002). The politics of tool choice. In L. M. Salamon (dir.), *The tools of government: A guide to the new governance* (pp. 552-564). Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94, 251-67.
- Pomey, M.-P., Morgan, S., Church, J., Forest, P. G., Lavis, J. N., McIntoch, T., ... Dobson, S. (2010). Do provincial drug benefit initiatives create an effective policy lab? The evidence from Canada. *Journal of Public Health Politics, Policy, and Law*, 35(5), 705-742.
- Przeworski, A. (2004). Institutions matter? *Government and Opposition*, 39, 527-540.
- Raab, J. et Kenis, P. (2007). Taking stock of policy networks: Do they matter? In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods* (pp. 187-200). Boca Raton, Florida: CRC Press, Taylor and Francis Group.
- Rocan, C. (2012). *Challenges in Public Health Governance : The Canadian Experience*. Ottawa, Canada : Invenire Books.
- Salamon, L. M. (2002). The new governance and the tools of public action: An introduction. Dans L. M. Salamon (dir.), *The tools of government : A guide to the new governance* (pp. 1-47). Oxford : Oxford University Press.
- Stone, D. (2001). *Policy paradox : The art of political decision making*. New York : W.W. Norton & Company.

Walt, G., Shiffman, J., Schneider, H., Murray, S. F., Brugha, R. et Gilson, L. (2008). Doing health policy analysis: methodological and conceptual reflections and challenges. *Health Policy Planning*, 23 (5), 308-317. doi:10.1093/heapol/czn024

Wilson, J. Q. (1995). Organizations and public policy. In *Political organizations*. (pp. 327-346). Princeton : Princeton University Press.

Mars 2014

Auteur : François-Pierre Gauvin, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

Édition : François Benoit et Marianne Jacques, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

COMMENT CITER CE DOCUMENT

Gauvin, F.-P. (2014). *Comprendre l'élaboration et les choix de politiques d'après le cadre des « trois I » : Intérêts, Idées et Institutions*. Montréal, Québec : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.

REMERCIEMENTS

Le CCNPPS tient à remercier Patrick Fafard et Robert Schwartz pour leurs 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 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 autant 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 : XXXX

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur le site Web 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.

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

