

 25^{es}
journées annuelles
de santé publique

16 mars 2023



**Comment la gouvernance influence la
capacité d'agir de la santé publique ?**

Naviguer
par tous les
CLIMATS



LES TERMES-CLÉS DE LA GOUVERNANCE DE LA SANTÉ PUBLIQUE



Réseau de recherche
en santé des populations
du Québec

PPSP

Politiques publiques
et santé des populations



CrRDG

CENTRE DE RECHERCHE SUR LA RÉGULATION
ET LE DROIT DE LA GOUVERNANCE

Les termes-clés de la gouvernance de la santé publique

Autrices

Carole Clavier, professeure, Université du Québec à Montréal, responsable de l'axe Politiques publiques et santé des populations du Réseau de recherche en santé des populations du Québec

Marie-Eve Couture-Ménard, professeure, Université de Sherbrooke, co-directrice du Centre de recherche sur la régulation et le droit de la gouvernance

Document produit pour la

Journée thématique *Comment la gouvernance influence la capacité d'agir de la santé publique?* dans le cadre des 25^e journées annuelles de santé publique, Montréal, 16 mars 2023.

Pour citer ce document :

Clavier, Carole et Couture-Ménard, Marie-Eve (2023). *Les termes-clés de la gouvernance de la santé publique*. Montréal et Sherbrooke, Réseau de recherche en santé des populations du Québec et Centre de recherche sur la régulation et le droit de la gouvernance. <https://gepps.ca/2022/11/01/comment-la-gouvernance-influence-la-capacite-dagir-de-la-sante-publique-journees-annuelles-de-sante-publique-2022/>

LA GOUVERNANCE, C'EST QUOI?

Gouvernance : Un terme générique qui désigne des processus formels et informels, ainsi que des normes, pour coordonner des actions communes entre différents acteurs, gouvernementaux et non-gouvernementaux.

Ce que dit la littérature

« La gouvernance est l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir » (Lacroix et St-Arnaud, 2012, p. 19).

LA GOUVERNANCE DE QUOI?

Gouvernance de la santé publique : un terme spécifique qui désigne des processus formels ou informels auxquels participent plusieurs acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux pour déterminer et mettre en œuvre des normes, des stratégies et des actions visant l'amélioration de la santé des populations.

Ce que dit la littérature

« Bien qu'il n'y ait pas de définition unique de **la gouvernance de la santé publique**, elle peut être largement comprise comme les façons dont différents intervenants publics, non gouvernementaux ou privés unissent leurs efforts pour aider les communautés à prévenir les maladies et à atteindre la santé, le bien-être et l'équité en santé. Les fonctions de la gouvernance de la santé publique comprennent l'élaboration de politiques et de stratégies, l'adoption de lois, l'intendance des ressources, la mobilisation des partenaires et des communautés et l'appui à l'amélioration continue. Ces fonctions de gouvernance peuvent être formellement intégrées aux institutions ou être exercées dans le cadre d'accords mutuels informels » (Di Ruggiero *et al.*, 2022, p. 1).

Implications pour la pratique

Concrètement, le terme « gouvernance de la santé publique » réfère à la fois aux :

- Structures des organisations de santé publique (organigrammes);
- Lois, règlements, autres normes et programmes qui déterminent le partage des responsabilités, les leviers et les ressources de la santé publique ;
- Et à la façon dont ces règles structurent les rapports de pouvoir dans les organisations de santé publique et avec leurs partenaires.

La gouvernance influence donc la capacité de tous les acteurs de santé publique à exercer leurs missions de protection, de surveillance, de prévention et de promotion de la santé, à tous les échelons des organisations de santé publique et dans leurs interactions avec leurs partenaires d'autres secteurs d'action publique.

LA GOUVERNANCE AVEC QUI? DANS QUEL CONTEXTE?

Gouvernance organisationnelle : une dimension de la gouvernance de la santé publique qui concerne les processus formels et informels de coordination à l'intérieur des organisations de santé publique.

Ce que dit la littérature

La gouvernance organisationnelle de la santé publique se manifeste par les structures, les lois, règlements et autres normes et les rapports de pouvoir pour partager les responsabilités entre les acteurs de santé publique. Elle s'exerce surtout sur le mode de la hiérarchie. Elle peut être plus ou moins centralisée, lorsque davantage de pouvoirs et responsabilités sont confiés au ministère, ou décentralisée, lorsque les pouvoirs et responsabilités sont davantage confiés aux CISSS/CIUSSS, aux directions régionales de santé publique ou, dans d'autres provinces, aux municipalités (Gagnon, France *et al.*, 2021).

Implications pour la pratique

Parmi les enjeux importants de la gouvernance organisationnelle, notons les suivants :

- Comment la santé publique est-elle positionnée à l'intérieur du réseau de la santé et des services sociaux : comment y est-elle intégrée? Quel est son degré d'autonomie? Ces caractéristiques de la gouvernance organisationnelle varient selon les provinces ou les pays (Gagnon, France *et al.*, 2021).
- Est-ce que la gouvernance (lois, structures organisationnelles, instruments mais aussi les rapports de pouvoir et de collaboration) a permis de prendre en compte les inégalités sociales de santé pendant la crise sanitaire causée par la COVID-19 ? Comment ? Est-ce qu'elle fournissait des leviers d'action ? Est-ce que d'autres dimensions contraignaient la possibilité d'agir de façon à limiter les inégalités (leviers manquants, rapports de pouvoir défavorables, etc.) ?

Gouvernance intersectorielle : une dimension de la gouvernance de la santé publique qui concerne les processus formels et informels de coordination entre les acteurs de santé publique et leurs partenaires extérieurs (autres ministères, municipalités, organismes communautaires, entreprises, etc.).

Ce que dit la littérature

La gouvernance intersectorielle s'exerce surtout sur le mode de la collaboration ou de la mise en réseau. Les structures de gouvernance intersectorielle « facilitent la collaboration entre les différents ministères, administrations et secteurs. Les structures intersectorielles sont tangibles ou visibles en ce qu'elles apparaissent dans les organigrammes et prescrivent des procédures ou des entités distinctes au sein du gouvernement et de l'administration. ... Les actions de gouvernance intersectorielle ... visent à aligner les objectifs d'autres politiques à ceux de la santé » (McQueen *et al.*, 2012, p. 12; St-Pierre et Gauvin, 2010).

Implications pour la pratique

Par exemple, l'intégration de la santé dans toutes les politiques requiert une gouvernance intersectorielle qui peut passer par des structures (un comité intersectoriel, des tables de concertation), des normes (un mandat formel, comme l'article 54 de la Loi sur la santé publique de 2001 au Québec), des actions (comme

les évaluations d'impact sur la santé) et des rapports de collaboration pour bâtir la confiance entre des acteurs de santé publique et des acteurs concernés dans d'autres ministères.

Parmi les enjeux importants de la gouvernance intersectorielle, notons les suivants :

- Parfois, différentes caractéristiques de la gouvernance produisent des effets contradictoires. Ainsi, bien que l'article 53 de la Loi de santé publique donne les pouvoirs de développer des actions intersectorielles, les mécanismes de reddition de compte ne la favorisent pas toujours. Constatez-vous de telles contradictions dans votre pratique ? Comment agissez-vous face à celles-ci ? Quels changements faudrait-il apporter pour que la gouvernance soutienne et encourage l'action intersectorielle ?
- La gouvernance intersectorielle requiert de faire le pont entre les réseaux, routines et pratiques de la santé publique et ceux d'autres secteurs d'action publique. Chaque secteur va cadrer le problème considéré selon sa propre lentille et sa propre expertise – par exemple, la santé publique ou l'économie. Comment la gouvernance intersectorielle est-elle soumise aux visions contrastées du problème en question, aux rapports de pouvoir entre les acteurs concernés et aux effets du fonctionnement des institutions impliquées ?

D'autres termes sont aussi utilisés pour désigner les modalités de la gouvernance :

- **Gouvernance multi-niveaux** : une dimension de la gouvernance de la santé publique qui concerne les processus formels et informels de coordination entre les acteurs de santé publique à différents paliers de gouvernement (Hooghe et Marks, 2003; Horak et Young, 2012; Studlar et Cairney, 2019). *Cela peut inclure les structures de concertation entre les sous-ministres à la santé publique fédéral, provinciaux et territoriaux.*
- **Gouvernance hiérarchique** : « une approche bureaucratique « descendante » de la gouvernance, où un nombre limité d'autorités centralisées participent à la prise de décisions et exercent une influence descendante sur tous les ordres de gouvernement (Hill et Lynn Jr., 2004; Hooghe et Marks, 2003) » (Di Ruggiero *et al.*, 2022, p. 21). *C'est le mode de gouvernance qui prédomine à l'intérieur des administrations publiques, donc dans la gouvernance organisationnelle.*
- **Gouvernance collaborative** : « un arrangement de gouvernance dans lequel un ou plusieurs organismes publics mobilisent des intervenants non étatiques dans des processus collectifs de prise de décisions qui sont formels, axés sur le consensus et délibératifs, afin de mettre en œuvre des politiques publiques ou de gérer des ressources publiques (Ansell et Gash, 2007; Emerson *et al.*, 2012) » (Di Ruggiero *et al.*, 2022, p. 22). *C'est le mode de gouvernance qui prédomine entre les administrations de santé publique et leurs partenaires, donc dans la gouvernance intersectorielle.*
- **Gouvernance intégrée** : « On peut dire d'une initiative qu'elle est de gouvernance intégrée dès que l'on a affaire à une action qui est initiée et développée par une agence publique cherchant à intégrer les actions d'autres acteurs qui agissent sur les mêmes problèmes » (Gagnon, François et Kouri, 2008, p. 1). Ce terme est très proche de celui de gouvernance collaborative. *On retrouve aussi les appellations de gouvernance horizontale, joined-up government ou whole-of-government.*

COMMENT S'EXERCE LA GOUVERNANCE?

Instruments de gouverne : en science politique, l'expression désigne tous les moyens utilisés par les autorités publiques pour agir et concrétiser leurs objectifs.

Ce que dit la littérature

Ces moyens d'action font peser différents degrés de contrainte sur leurs destinataires. On distingue entre les instruments (Lascombes et Le Galès, 2004, p. 361-3) :

- *Législatif et réglementaire* : loi, règlement, code, charte et tout autre instrument juridique contraignant émanant de l'État;
- *Économique et fiscal* : moyens pour produire ou redistribuer la richesse, tels que des subventions, taxes, impôts ou crédits d'impôts;
- *Conventionnel et incitatif* : moyens par lesquels l'État cherche à orienter les actions de divers acteurs de façon moins dirigiste, par exemple politiques, programmes, contrats et autres);
- *Informatif et communicationnel* : moyens par lesquels l'État cherche à communiquer avec les citoyens et d'autres acteurs, à susciter leur participation et les informer, tels que des campagnes de sensibilisation, l'étiquetage de produits alimentaires ou les systèmes de données ouvertes;
- *Normes et standards* : des instruments qui établissent des règles techniques à suivre, parfois de façon obligatoire, tels que des guides de bonnes pratiques, des normes techniques (ISO, par exemple).

En droit, on parle aussi de normes et de « normativités émergentes de la gouvernance » (Bernatchez et Couture-Ménard, 2021, p. 456) pour désigner la variété des modes d'intervention de l'État. Les normes traditionnelles comme la loi, les règlements et les décrets emportent des obligations fortes. Cependant, les normes émergentes comme les politiques, les recommandations, les avis d'experts ou les normes techniques permettent d'exercer l'autorité de façon plus souple et d'inclure une diversité d'acteurs dans le processus d'élaboration des normes.

Implications pour la pratique

La gouvernance de la santé publique utilise différents instruments de gouverne, parfois en les combinant, selon les objectifs visés. Par exemple, la loi de santé publique (instrument législatif) stipule que les directeurs et directrices de santé publique doivent élaborer un Plan régional de santé publique (instrument conventionnel) qui définit l'offre de services dans leur territoire. Autre exemple, le port du masque pendant la pandémie a d'abord fait l'objet d'une recommandation basée sur un avis d'expert puis il a été rendu obligatoire par un décret gouvernemental (Couture-Ménard *et al.*, 2022).

Attributs de la gouvernance : à visée normative, cette expression désigne l'idéal que la gouvernance devrait viser. On parle aussi parfois de bonne gouvernance. Son contenu peut donc varier selon les valeurs que l'on cherche à promouvoir.

Ce que dit la littérature

En droit, les attributs ou les exigences de la gouvernance désignent des principes à respecter dans la formulation et la mise en œuvre des structures, des lois, règlements et normes et dans les rapports de pouvoir pour que la gouvernance respecte les principes de la démocratie et soit efficace : « Outre celles de légitimité, d'efficacité, de transparence, de réflexivité et d'imputabilité, l'exigence d'effectivité est fondamentale à la mise en œuvre des normes » (Couture-Ménard *et al.*, 2022, p. 2).

D'autres perspectives considèrent que la bonne gouvernance de la santé publique devrait contribuer à rééquilibrer des rapports de pouvoir : « des approches axées sur l'équité, intersectionnelles et anticoloniales; une représentation des membres reflétant la diversité et l'inclusion; et des mécanismes décisionnels délibératifs, transparents et imputables » (Di Ruggiero *et al.*, 2022, p. 18).

Références

- Bernatchez, Stéphane et Couture-Ménard, Marie-Ève. (2021). Pour ce Liber amicorum, le droit de la gouvernance présenté à l'amicus Kouri à partir du cas de la régulation de la pandémie de COVID-19. Dans Nathalie Vézina, Pascal Fréchette et Louise Bernier (dir.), *Mélanges Robert P. Kouri: l'humain au coeur du droit* (p. 447-477). Montréal : Yvon Blais.
- Couture-Ménard, Marie-Ève, Bernatchez, Stéphane, Blackburn-Boily, Thomas, Bernier, Louise, Ménard, Jean-Frédéric, Breton, Mylaine et Kouri, Robert P. (2022). La gouvernance, nouvel environnement de l'exercice des pouvoirs publics en temps de crise sanitaire : l'exemple de la régulation des masques. *Éthique publique*, 24(1).
- Di Ruggiero, Erica, Bhatia, Dominika, Umar, Iman, Arpin, Emmanuelle, Clara, Champagne, Clavier, Carole, . . . Hunter, David J. (2022). *Gouverner pour la santé du public : options de gouvernance pour un système de santé publique renforcé et renouvelé au Canada*. Montréal : Centres de collaboration nationale en santé publique.
- Gagnon, France, Clavier, Carole, Couture-Ménard, Marie-Ève, Martin, Elisabeth et Malboeuf, Geneviève. (2021). *Étude comparative sur la structuration de la santé publique au Canada. Le Québec comparé*. Québec : Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé des populations. Rapport remis à la direction générale adjointe de la santé publique, Ministère de la Santé et des Services sociaux.
- Gagnon, François et Kouri, Denise. (2008). *Gouvernance intégrée et politiques publiques favorables à la santé: deux exemples canadiens*. Montréal : Centre de collaboration national sur les politiques publiques et la santé et Institut national de santé publique du Québec.
- Hooghe, Liesbet et Marks, Gary. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Horak, Martin et Young, Robert (dir.). (2012). *Sites of governance. Multilevel governance and policy-making in Canada's big cities*. Montreal & Kingston : McGill - Queen's University Press.
- Lacroix, Isabelle et St-Arnaud, Pier-Olivier. (2012). La gouvernance : tenter une définition ». *Cahiers de recherche en politique appliquée*, IV(3).
- Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick (dir.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Science Po.
- McQueen, David V., Wismar, Matthias, Lin, Vivian, Jones, Catherine M. et Davies, Maggie (dir.). (2012). *Intersectoral Governance for Health in All Policies. Structures, actions and experiences*. Copenhagen : World Health Organization 2012, on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies.
- St-Pierre, Louise et Gauvin, François-Pierre. (2010). *La gouvernance intersectorielle dans le cadre de la « Santé dans toutes les politiques », un cadre conceptuel intégrateur*. Montréal : Centre national collaborateur sur les politiques publiques et la santé et Institut national de la santé publique du Québec.
- Studlar, Donley et Cairney, Paul. (2019, 2019/06/01). Multilevel governance, public health and the regulation of food: is tobacco control policy a model? *Journal of Public Health Policy*, 40(2), 147-165. doi: 10.1057/s41271-019-00165-6