

https://dspace.org/

Parliament, Participation and Policy Making

Pabari, Mine; Odhowa, Ahmed Hassan

2020-06
CLEAR-AA
https://hdl.handle.net/10539/29177

Downloaded from a DSpace repository. https://dspace.org/

UNIVERSITY OF THE WITWATERSRAND, JOHANNESBURG

clear
Centers for Learning on Evaluation and Results
ANGLOPHONE AFRICA

NOTE DE POLITIQUE

SEPTEMBRE 2020

EXPÉRIENCES ET LECONS DES DÉCIDEURS POLITIQUES QUI UTILISENT DES DONNÉES PROBANTES DU SERVICE DE RÉPONSE RAPIDE POUR L'ÉLABORATION DE POLITIQUES

Dr. Ismael Kawooya
Chercheur,
Centre de synthèse rapide des données probantes (ACRES). Initiative régionale sur les politiques de santé des pays de l'Afrique de l'Est (REACH-PI). École des sciences de la santé, université Makerere

Mr. Edward Kayongo
Chercheur,
Centre de synthèse rapide des données probantes (ACRES). Initiative régionale sur les politiques de santé des pays de l'Afrique de l'Est (REACH-PI). École des sciences de la santé, université Makerere

Mr. Isaac Ddumba
Officier de santé adjoint du district,
(Santé maternelle et infantile). Gouvernement local du district de Mukono, Ouganda

Dr. Rhona Mijumbi-Deve
Chercheuse principale,
Centre de synthèse rapide des données probantes (ACRES). Initiative régionale sur les politiques de santé des pays de l'Afrique de l'Est (REACH-PI). École des sciences de la santé, université Makerere



www.routledge.com/9780367440077

RÉSUMÉ & MESSAGES ESSENTIELS

Cette note de politique décrit les expériences et les leçons des décideurs politiques qui ont demandé des données probantes auprès du Service de réponse rapide (RRS) sis à l'École des sciences de la santé de l'université Makerere en Ouganda, afin d'éclairer les processus de prise de décisions dans lesquels ils étaient directement impliqués. Le service de réponse rapide est un service de diffusion des connaissances qui existe depuis plus de 10 ans et qui offre des données probantes synthétisées en réponse à toute demande urgente de données probantes de la part des politiques et des décideurs politiques, en général en l'espace de 28 jours. Le service de réponse rapide vise à enlever les obstacles liés au délai d'accès aux données, à la disponibilité et à l'utilisation de ces données pour les législateurs et les décideurs politiques, afin d'encourager, au sein du gouvernement, davantage de prises de décisions fondées sur l'utilisation de données probantes.

Les trois mini-études décrites dans la présente note de politique comportent les éléments suivants :

- l'utilisation des données probantes issues du Service de réponse rapide par les décideurs politiques au niveau national pour discuter de stratégies nécessaires à la durabilité d'un programme national d'enrichissement alimentaire volontaire après la subvention du donateur ;
- l'utilisation des données probantes par les décideurs au niveau du district pour éclairer les décisions sur la mise en œuvre de la distribution de misoprostol au sein de la communauté, distribution perçue comme controversée ;
- l'utilisation des données probantes par les décideurs au niveau du district pour améliorer la mise en œuvre de la stratégie de test de dépistage Gene Xpert de la tuberculose et pour réduire le long délai d'attente des résultats ;
- le Service de réponse rapide comporte plusieurs étapes, notamment la clarification ou la recherche de la question sur la politique, la collecte, la collation, l'évaluation, la synthèse et le résumé des données probantes, l'examen interne et externe et le produit final qui est une note de réponse rapide ;
- la note de politique conclut par des recommandations sur l'augmentation de l'utilisation des données probantes provenant du service de réponse rapide ;
- le développement des capacités des décideurs politiques et leur sensibilisation accrue afin qu'ils soient capables de comprendre les données probantes et de les utiliser ;
- l'investissement délibéré dans le développement de relations de confiance par le biais de dialogues et d'interactions réguliers entre les chercheurs et les décideurs ;
- les diffuseurs de la connaissance qui doivent suffisamment comprendre le contexte pour fournir des données probantes qui soient socialement et culturellement appropriées pour les législateurs et autres décideurs ;
- l'augmentation de la visibilité du Service de réponse rapide auprès des clients potentiels, des législateurs et des décideurs à divers niveaux de gouvernance;
- l'utilisation des structures disponibles au sein des processus de prise de décision pour augmenter la probabilité d'utilisation des données probantes fournies.

Contexte

L'élaboration de politiques est un processus complexe. Les dirigeants, les législateurs et les chercheurs qui s'intéressent à l'utilisation de données probantes dans l'élaboration de politiques doivent surmonter de nombreux obstacles pour y arriver (Jewella et Bero 2008). Il y a notamment des obstacles liés à la génération de données probantes de haute qualité, la manière dont les décideurs politiques et les directeurs y accèdent et l'acquièrent, l'interprètent et l'apprécient et les multiples facteurs qui l'influencent au sein de l'environnement des décideurs politiques tels que la politique, les questions financières, et la culture organisationnelle envers les données probantes (Weiss 1993). En outre, plusieurs décideurs politiques et directeurs citent le rythme élevé de prises de décisions comme étant une limitation importante qui ne leur laissent pas suffisamment de temps pour acquérir, apprécier, synthétiser et utiliser les données probantes (Jewell et Bero 2008).

Le Service réponse rapide (RRS) est une plateforme de gestion des connaissances mise sur pied sous l'égide de l'Initiative régionale sur les politiques de santé des pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est (REACH-PI) à l'École des sciences de la santé de l'université Makerere il y a de cela 10 ans. La plateforme a été créée pour répondre à la demande urgente de données probantes par les législateurs et les décideurs (Mijumbi, Oxman et al. 2014). Le RRS fournit les meilleures données probantes disponibles, synthétisées et appréciées en moins de 28 jours. Le RRS a facilité l'élaboration de plus de 65 politiques et renforcé les capacités de plusieurs chercheurs et décideurs politiques à travers le monde dans le domaine de l'élaboration de politiques fondées sur les données probantes (Mijumbi-Deve et Sewankambo 2017).

Le RRS a un modèle structuré qui comporte les étapes suivantes : clarifier la question de politique du décideur, chercher et récupérer les données probantes en utilisant les méthodes systématiques standard, apprécier et synthétiser les données probantes, les résumer en utilisant un langage et un format faciles à comprendre par le décideur et faire réexaminer les données probantes

de synthèse par un réviseur interne et un réviseur externe (Mijumbi, Oxman et al. 2014, Mijumbi-Deve et Sewankambo 2017). Tous ces processus sont documentés et complétés en fonction du calendrier négocié durant lequel le législateur a besoin des données probantes (Mijumbi, Oxman et al. 2014). Le produit final, la note de réponse rapide peut aussi être utilisée pour faciliter les délibérations sur les politiques structurées au cours de dialogues ou de rencontres de citoyens.

Cette note de politique décrit les expériences et les leçons issues des trois mini-études des législateurs et des décideurs, au niveau national et au niveau du district, qui ont utilisé les données probantes du RRS.

Les trois études de cas décrites dans cette note de politique comprennent :

- l'utilisation des données probantes issues du RRS par les décideurs au niveau national pour discuter des stratégies pour la durabilité d'un programme national d'enrichissement alimentaire volontaire après la subvention du donateur ;
- l'utilisation des données probantes par les décideurs au niveau du district pour éclairer les décisions concernant la mise en œuvre du programme de distribution de misoprostol au sein de la communauté qui a été perçu comme controversé ;
- l'utilisation des données probantes par les décideurs au niveau du district pour améliorer la mise en œuvre de la stratégie de test de dépistage Gene Xpert de la tuberculose et réduire le long délai d'attente des résultats.

Parcours des cas

DURABILITÉ DU PROGRAMME NATIONAL D'ENRICHISSEMENT ALIMENTAIRE VOLONTAIRE

Les efforts précédents du gouvernement ougandais visant à réduire les carences en micronutriments par le biais de l'enrichissement alimentaire étaient volontaires. En 2004, le gouvernement a voté une loi sur les aliments et les médicaments (enrichissement alimentaire) qui a mis en place des normes et un cadre pour le programme national d'enrichissement alimentaire volontaire (Bureau national ougandais des normes 2019). Cependant, seule une poignée d'industries ont participé à ce programme principalement à cause des coûts élevés des ressources telles que les machines, les fortifiants alimentaires et les tests requis.

En 2007, l'Alliance globale pour l'amélioration de la nutrition (GAIN) et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) ont soutenu une initiative du ministère de la Santé visant à renforcer le programme d'enrichissement alimentaire volontaire dans le pays. Ce programme comprenait des tests, l'achat de machines et de fortifiants, y compris de la vitamine A, du zinc et du fer pour les industries privées. Ceci a encouragé plus de 80 des industries participantes à respecter les régulations et les normes d'enrichissement alimentaire.

La subvention devait prendre fin en 2011 et GAIN et l'USAID appréhendaient particulièrement que le retrait du programme ne sape tous les succès qui avaient été obtenus. Ils s'inquiétaient que les coûts élevés des fortifiants alimentaires et des machines qui avaient été substantiellement financés entraîneraient une faible compétitivité des produits des industries participantes si elles ajoutaient une marge à leur prix pour couvrir les coûts de l'enrichissement alimentaire. Conformément à ce qui précède, un représentant de GAIN s'est rapproché du RRS pour demander des données probantes qui allaient les guider sur les stratégies à adopter pour garantir la viabilité du programme d'enrichissement alimentaire une fois que la subvention viendrait à son terme.

Le RRS a fourni deux notes qui ont été utilisées lors de discussions qui se sont déroulées lors de dialogues sur les politiques délibératives organisées par le ministère de la Santé, pour garantir la durabilité du programme. Les processus ont éventuellement conduit aux régulations relatives aux aliments et aux médicaments (enrichissement alimentaire, Amendement, Bureau national ougandais des normes, 2019) qui ont rendu obligatoire l'enrichissement du blé, de la farine de maïs et des produits issus de l'industrie de l'huile végétale.

DISTRIBUTION COMMUNAUTAIRE DE MISOPROSTOL AUX FEMMES DU DISTRICT DE MUKONO

Le Programme pour l'accès à la communication et à l'éducation à la santé en Ouganda (PACE), qui est une ONG ougandaise, s'est impliqué dans la conduite des programmes de santé reproductive en Ouganda. Lors de l'un des programmes, le PACE a piloté la distribution de misoprostol à la communauté pour réduire le fardeau lié aux hémorragies postpartum parmi les femmes enceintes qui ne pourraient bénéficier des services de sages-femmes compétentes. Le programme pilote a utilisé une trousse d'accouchement sûre appelée « mama kit » qui est fournie aux femmes enceintes pendant l'examen prénatal. Après le succès du programme pilote, l'Initiative de services aux populations (PSI) de Marverick Collective, a proposé d'étendre le programme à cinq districts sélectionnés : Buikwe, Mukono, Mpigi, Luwero et Iganga.

Toutefois, le responsable de santé du district (DHO) de Mukono était incertain des effets de la distribution de misoprostol au sein de la communauté. Le misoprostol, qui est connu pour ses propriétés abortives, a été fortement rejeté par les professionnels de santé dans les structures. Ils étaient gênés par la mise en œuvre de la stratégie qui devait utiliser les équipes de santé du village (VHT) qui n'avaient aucune compétence en utilisation de médicaments alors que l'usage du misoprostol est interdit et qu'il ne peut s'obtenir que sur prescription médicale.

Le DHO s'est donc rapproché du RRS et a demandé des données probantes pour éclairer les stratégies optimales de distribution de misoprostol aux femmes enceintes pour la prévention de l'hémorragie postpartum. Le DHO avait besoin des données probantes synthétisées dans un délai de deux semaines, pour guider une réunion entre le les équipes de santé du district (DHT) et PACE Ouganda sur la marche à suivre.

La question de recherche a été clarifiée à travers un processus itératif et elle a été résumée ainsi qu'il suit : « *Comment optimiser la distribution de misoprostol à des femmes enceintes de manière à prévenir l'hémorragie postpartum* ? » La note a mis en exergue les données probantes issues des trois modèles de distribution communautaire de misoprostol qui avaient été étudiés. La note a aussi résumé les données probantes sur les effets du misoprostol au sein de la communauté.

RÉDUIRE LE DÉLAI D'ATTENTE DES RÉSULTATS DU TEST DE DÉPISTAGE GENE XPERT DE LA TUBERCULOSE DANS LE DISTRICT DE MUKONO

En 2012, le district de Mukono a mis en œuvre le Gene Xpert MTB/RIF pour améliorer le diagnostic de la tuberculose dans l'un des centres de santé. Cela faisait partie de la stratégie ougandaise de lancement du Gene Xpert MTB/RIF à cause du prix élevé des cartouches et des frais d'entretien des machines (Hanrahan, Haguma et al. 2016). L'un des principaux centres médicaux a servi de plaque tournante et a desservi les centres médicaux périphériques en utilisant des livreurs à motocycles qui se sont organisés pour transporter les expectorations. Ils ont suivi des calendriers prédéterminés pour livrer et récupérer les résultats et les échantillons en utilisant des itinéraires spécifiques souvent déterminées par la praticabilité des routes.

Cependant, ce système présentait de nombreuses contraintes qui ont causé des retards et de longs délais de livraison inacceptables de plus d'un mois. Ceci a par la suite aggravé la réduction du nombre de cas potentiels de tuberculose diagnostiqués. L'équipe de santé du district a vainement essayé plusieurs stratégies d'amélioration de la qualité de ses services avant de se rapprocher du RRS pour obtenir des données probantes. Ces dernières devaient être utilisées dans le cadre d'une séance brainstorming avec le partenaire de mise en œuvre (IP) qui était disposé à soutenir une initiative du district ayant pour but de réduire le délai d'attente. La réunion devait se tenir trois semaines après que la question avait été posée.

La question clarifiée, synthétisée et résumée était la suivante : « *Comment renforcer le système d'orientation des échantillons d'expectorations de manière à réduire le délai d'attente dans le district de Mukono ?* »

La note de réponse rapide a résumé les données probantes qui se sont inspirées des leçons et des expériences du précédent système d'orientation d'échantillons de diagnostics précoces chez les nourrissons pour le VIH à partir duquel trois réponses ont été suggérées. Les options comprenaient la possibilité d'adopter des technologies novatrices telles que des imprimantes SMS/GPRS, les équipes de santé du village (VHT) pour relier les patients de la communauté au système d'orientation des expectorations et l'utilisation d'un diagnostic systémique pour une cause locale.

Comment les données probantes ont été utilisées

Dans ces trois mini-études, les données probantes issues du RRS ont été utilisées de différentes manières notamment :

- les données probantes ont guidé une stratégie mise en œuvre pour réduire le délai d'attente des résultats dans le diagnostic de la tuberculose en utilisant le Gene Xpert MTB/Rif. Le DHO devait convaincre les partenaires au développement de soutenir l'utilisation d'imprimantes GPRS dans tous les centres du réseau en étoile. Cette stratégie a sérieusement réduit le délai d'attente, de plus de 30 jours à 48 heures ;
- la note du RRS a été utilisée dans un dialogue de délibération entre les parties prenantes pour le programme d'enrichissement alimentaire, y compris des ministères de la Santé, du Commerce et de l'industrie, de la Justice et des affaires constitutionnelles ; des industries privées, le Bureau national ougandais des normes, des chercheurs et des partenaires au développement. La note a mis en exergue et clarifié la nécessité d'avoir des réglementations obligatoires comme solution à un programme d'enrichissement alimentaire durable ;
- la note du RRS qui a guidé la distribution communautaire de misoprostol a été utilisée par le district pour clarifier les effets du misoprostol au sein de la communauté et les modèles destinés à garantir la réduction de la probabilité d'en abuser ;
- Le DHO a aussi utilisé la note du RRS pour justifier sa décision de distribuer du misoprostol au sein de la communauté parce qu'il a avait déjà une bonne relation de travail avec l'ONG.

Mécanismes liés à l'utilisation des données probantes

- Visibilité : le RRS organise plusieurs activités d'engagement formelles et informelles avec les décideurs politiques à divers niveaux telles que des formations et, des réunions et en fournissant des notes en distribution libre. Le RRS contacte aussi régulièrement les décideurs politiques pour leur rappeler le soutien qu'il leur accorde, ce qui les sensibilise aux données probantes.

- Cultures de la prise de décision : le district avait un système structuré qui leur permettait de se rencontrer tous les trimestres pour faire face aux défis et trouver des solutions liées aux programmes de prestation de services publics. Ils ont tiré profit des structures pour discuter des données probantes et veiller à leur acceptation.
- Accessibilité : le RRS fournit une note avec des données probantes conformes au cadre d'élaboration des politiques, appréciées et rédigées dans un langage compréhensible par des individus profanes. Ceci garantit que les données probantes soient accessibles pour les décisions à prendre.
- Dialogue et interaction : le RRS a des structures qui encouragent le dialogue et les interactions entre les diffuseurs de la connaissance et les décideurs politiques. Ceci permet aux décideurs politiques de clarifier leurs questions et d'accepter que les données probantes soient résumées. Ce processus itératif est essentiel non seulement pour l'appropriation et l'acceptation des données probantes, mais aussi pour développer la confiance chez les décideurs politiques et des relations avec ces derniers de même qu'il garantit que les données leur soient pertinentes.
- Approches déterminées par la demande : le RRS répond aux demandes urgentes et aux requêtes des décideurs politiques. Ces derniers doivent identifier un besoin de données probantes dans un processus de prise de décision pour demander les données. Tout ceci garantit que les données soient pertinentes aux décideurs politiques et qu'il existe sentiment d'appropriation, ce qui va accroître la probabilité d'utilisation les données probantes.
- Processus crédibles : Le RRS dispose d'un modèle systématique, transparent, rigoureux et robuste qui garantit que les données probantes soient les meilleures disponibles en termes de qualité et de quantité. Ceci augmente la confiance dans les données probantes fournies et la probabilité de leur utilisation.

Obstacles et facilitateurs

Plusieurs facilitateurs de l'utilisation des données probantes du RRS et plusieurs obstacles à cette utilisation ont été identifiés notamment :

La liberté de prendre des décisions : les responsables de santé du district ont rapporté qu'ils avaient la liberté de prendre des décisions relatives à la mise en œuvre des programmes de service public au sein de leurs localités, ce qui les a encouragés à rechercher des données probantes pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la prestation de services.

L'influence politique : L'élaboration de politiques et la prise de décision sont fondamentalement des processus politiques. Les responsables qui ont rapporté avoir le soutien des politiciens étaient plus à même d'encourager les technocrates à rechercher des données probantes et à veiller à ce que leurs décisions soient « justifiées ».

Les relations et la confiance : Pendant plusieurs années, le RRS a développé des relations de confiance avec les leaders au sein du district, ce qui permet aux décideurs politiques de se rapprocher facilement du RRS, de demander des données probantes, d'en discuter et d'en tenir compte dans les processus de prise de décision.

Les compétences et les connaissances nécessaires à l'utilisation des données : Il est nécessaire que les décideurs aient les compétences et les connaissances nécessaires pour comprendre et utiliser les données probantes. Ces derniers ont constaté que le manque d'accès aux ordinateurs, l'incapacité de faire des recherches, de les générer et de les analyser réduisent la probabilité d'utiliser les données probantes. Le RRS offre régulièrement des exercices de renforcement des capacités aux décideurs pour accroître leur aptitude à apprécier le processus et les principes de la prise de décision fondée sur des données probantes.

Ressources : Comme mentionné ci-dessus, il est important que les décideurs aient accès à Internet et à des ordinateurs pour consulter les données probantes du RRS ou de toute autre source.

Recommandations

Pour augmenter la probabilité d'utilisation les données probantes générées par le RRS, il est recommandé :

- de développer les capacités des décideurs politiques et leur sensibilité aux données probantes afin qu'ils soient capables de les comprendre et de les utiliser ;
- d'investir délibérément dans le développement de relations de confiance en permettant le dialogue et des interactions réguliers ;
- aux diffuseurs de la connaissance de comprendre suffisamment le contexte afin de fournir des données probantes qui soient socialement et culturellement appropriées pour les législateurs et les décideurs ;
- d'augmenter la visibilité du RRS pour les clients potentiels, les législateurs et les décideurs à divers niveaux de gouvernance ;
- d'utiliser des structures au sein des processus de prise de décision pour augmenter la probabilité que les données probantes fournies soient utilisées.

Références

Hanrahan, Colleen F., Haguma, Priscilla, Ochom, Emmanuel, Kinera, Irene, Cobelens, Frank, Catta- manchi, Adithya, Davis, Luke, Katamba, Achilles and Dowdy, David (2016). "Implementation of Xpert MTB/RIF in Uganda: Missed Opportunities to Improve Diagnosis of Tuberculosis." Openforum infectious diseases**3**(2): ofw068-ofw068.

Jewell,ChristopherJ.andBero,LisaA.(2008).""Devel- oping good taste in evidence": facilitators of and hindrances to evidence-informed health policymaking in state government." The Milbankquarterly**86**(2):177-208.

Mijumbi-Deve, Rhona and Sewankambo, Nelson K. (2017)."AProcessEvaluationtoAssessContextual Factors Associated With the Uptake of a Rapid Response Service to Support Health Systems' Decision-Making in Uganda." International journalof health policy and management**6**(10):561-571.

Mijumbi, Rhona M., Oxman, Andrew D., Panisset, Ulysses and Sewankambo, Nelson K. (2014). "Feasibility of a rapid response mechanism to meet policymakers' urgent needs for research evidence about health systems in a low income country: a case study." Implementation Science**9**(1): 114.

Uganda National Bureau of Standards (2019). "UNBS, MOH train stakeholders on Food fortification." 2020, from https://www.unbs.go.ug/news-high- lights.php?news=104&read .

Weiss, Carol H. (1993). "Where Politics and Evaluation Research Meet." Evaluation Practice**14**(1) : 93-106.

À PROPOS DE LA RECHERCHE

Cette note s'appuie sur des études de cas menées dans le cadre du projet « Données probantes dans la pratique : documentation et diffusion des leçons d'élaboration et de mise en œuvre de politiques fondées sur les données probantes en Afrique », soutenu par la Fondation Hewlett.

Les études de cas ont été guidées par un cadre analytique qui combine deux cadres différents : i) le cadre de la science de l'utilisation de la science qui examine les interventions et les résultats probants dans une perspective de changement de comportement (Langer et al., 2016) et le cadre des questions de contexte qui sert d'outil pour une meilleure compréhension des facteurs contextuels affectant l'utilisation des données probantes (Weyrauch et al., 2016). Le cadre aborde l'utilisation des données du point de vue des décideurs (c'est-à-dire du point de vue de la demande plutôt que de l'offre). Le cadre prend en compte les influenceurs contextuels et décompose un parcours de données probantes en fonction de la manière dont elles sont générées, des interventions faites afin de garantir leur utilisation, des mécanismes de changement qui en résultent et des relations entre les parcours des données probantes et les résultats immédiats et plus importants qui en découlent.



www.routledge.com/9780367440077

UNIVERSITY OF THE WITWATERSRAND, JOHANNESBURG

clear
Centers for Learning on Evaluation and Results
ANGLOPHONE AFRICA

CLEAR Anglophone Africa
@CLEARAA1
CLEAR Anglophone Africa
CLEAR.AnglophoneAfrica@wits.ac.za
www.wits.ac.za/clear-aa
Telephone: +27 11 717 3157

The Oval Building, University of the Witwatersrand
2 St David's Place, Parktown, Johannesburg