

Introduction à la Science Politique: Analyse des Politiques Publiques (APP)

Prof. Frédéric Varone

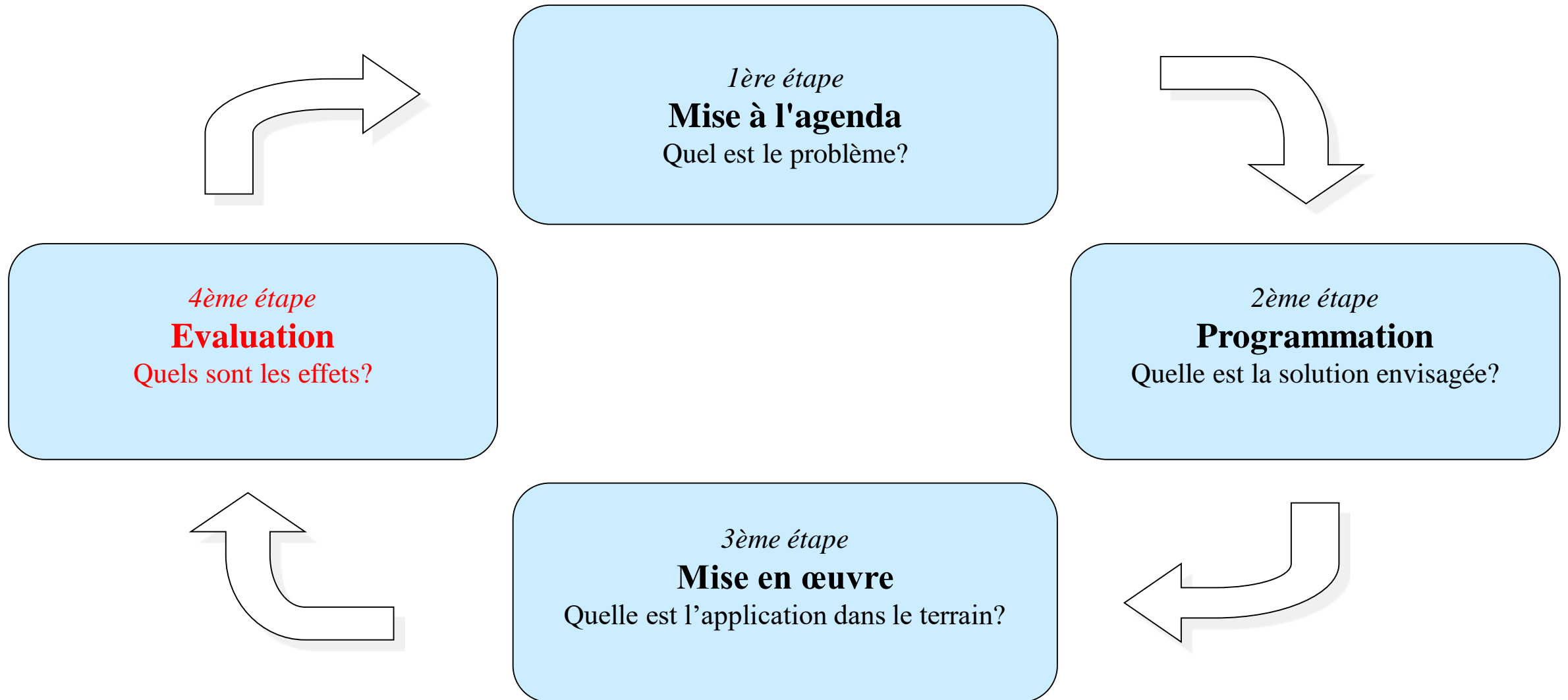
Département de science politique et relations internationales

Université de Genève

Plan du cours

1. Définition et cycle d'une politique publique (18 nov.)
2. Mise à l'agenda (18 nov.)
3. Formulation (21 nov.)
4. Mise en œuvre (25 nov.)
5. Evaluation (28 nov.)

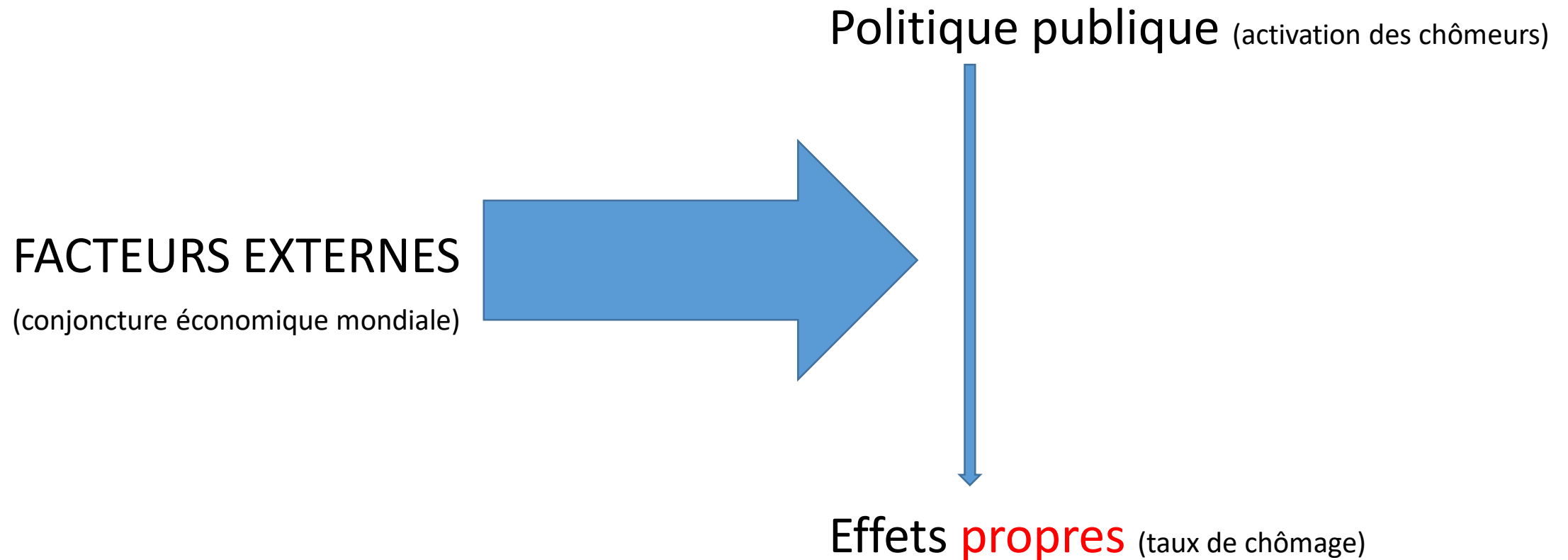
Cycle d'une politique publique : quatre étapes principales



Double ambition de l'évaluation

- **Isoler et mesurer** les effets **propres** de la politique publique évaluée
 - **Porter un jugement de valeur** sur ces effets à l'aide de critères explicites:
 - Pertinence (problèmes / objectifs)
 - Efficacité (objectifs / effets)
 - Efficience (effets / moyens)
- > **Reconstruire** / Expliciter / Objectiver **la logique d'action** de la politique publique (c-à-d. l'enchaînement de toutes les décisions et actions qui conduisent à la résolution du problème)

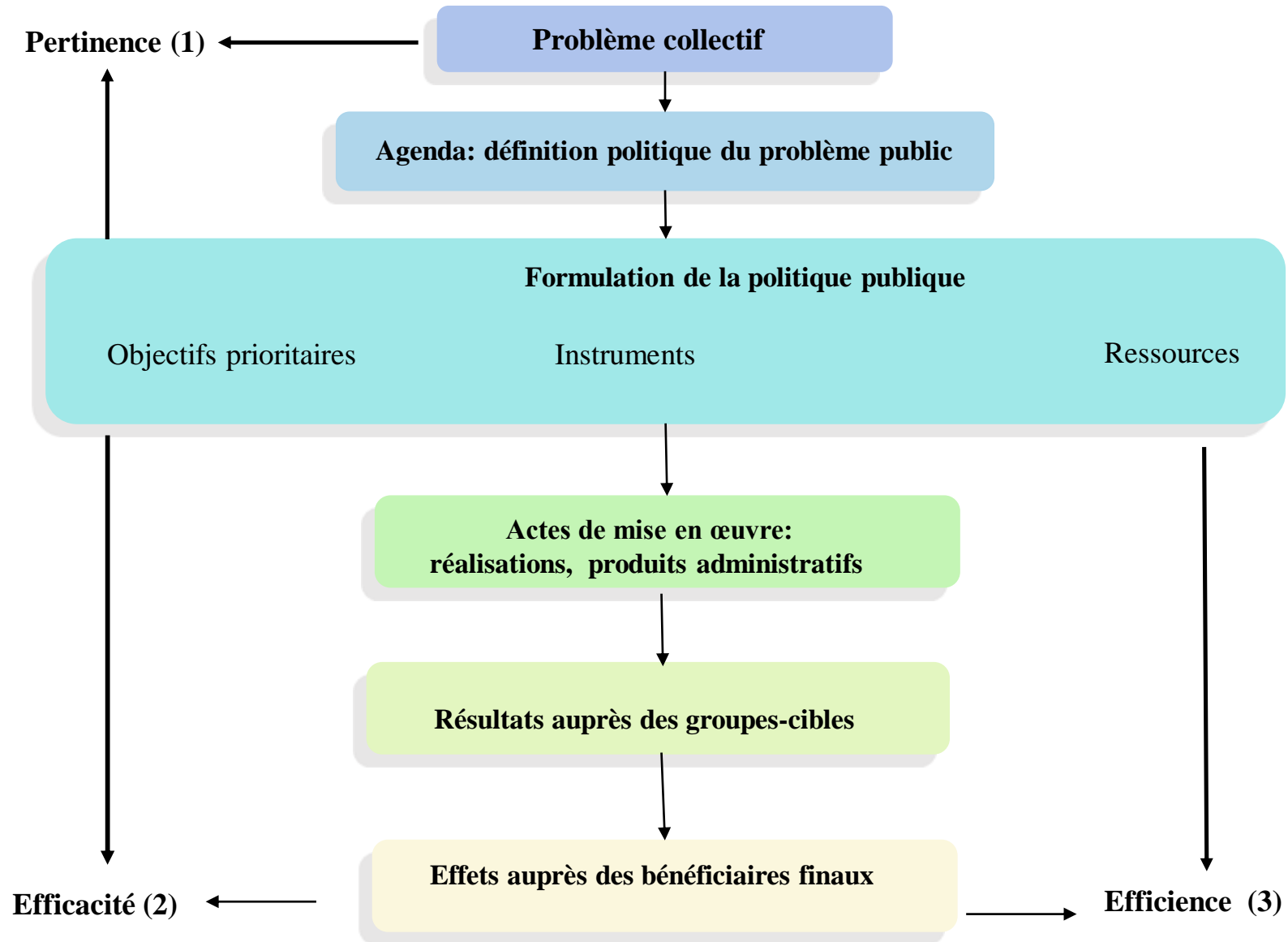
Effets **directement imputables** à la pp



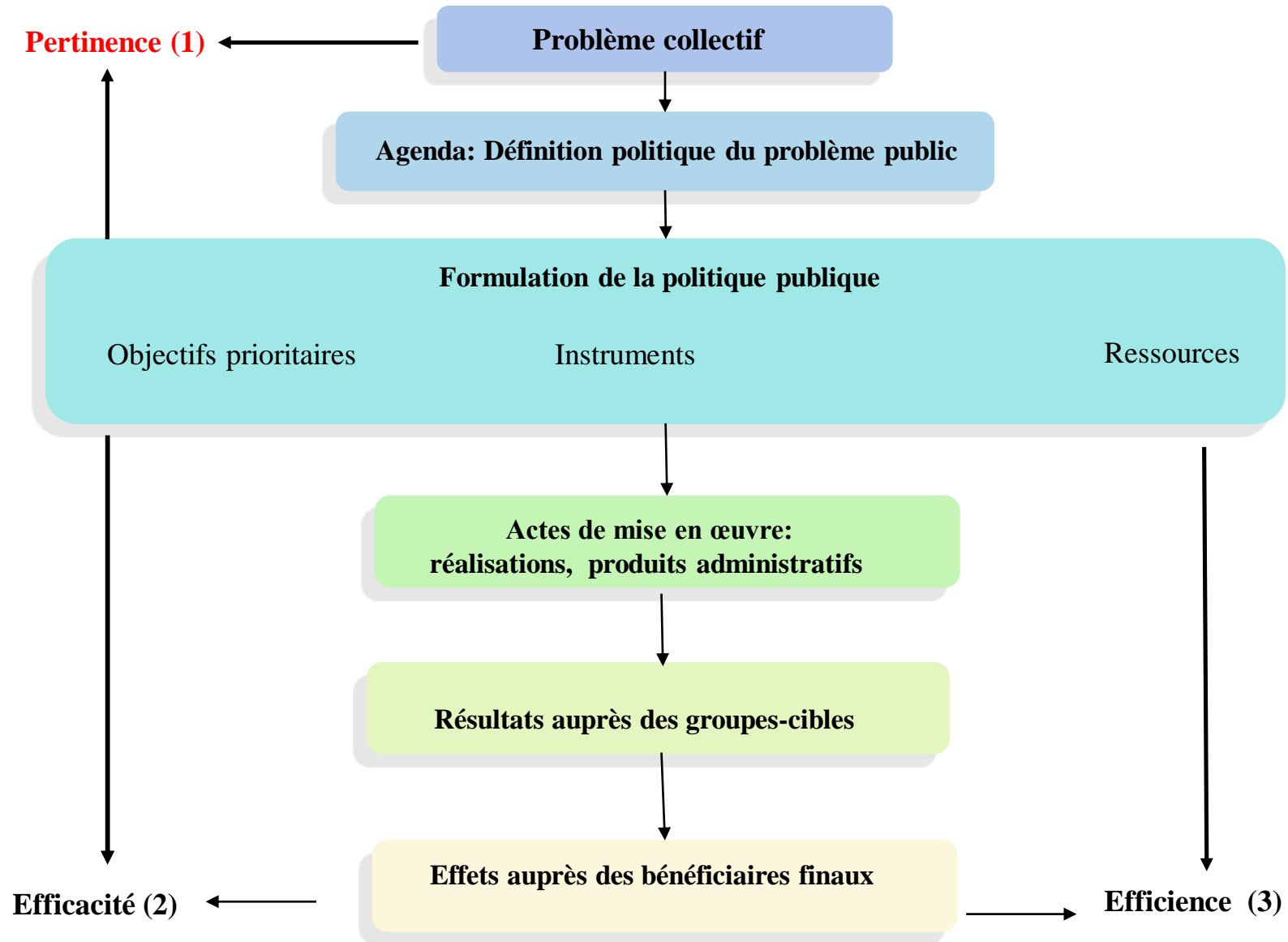
Reconstruire et mettre en relation (cf. critères) les éléments de la logique d'action

- Problème à résoudre (selon la définition politique lors de la mise à l'agenda)
- Formulation (objectifs, instruments, ressources disponibles)
- Les **réalisations** (outputs, prestations, produits) représentent l'ensemble des décisions / actes administratifs pris par les responsables de la mise en œuvre
- Les **résultats** représentent l'ensemble des changements de comportement des groupes-cibles directement visés par les instruments
- Les **effets** représentent les transformations observables auprès des bénéficiaires finaux et donc la contribution de la politique publique à la résolution du problème

CRITERES D'EVALUATION



CRITERES D'EVALUATION

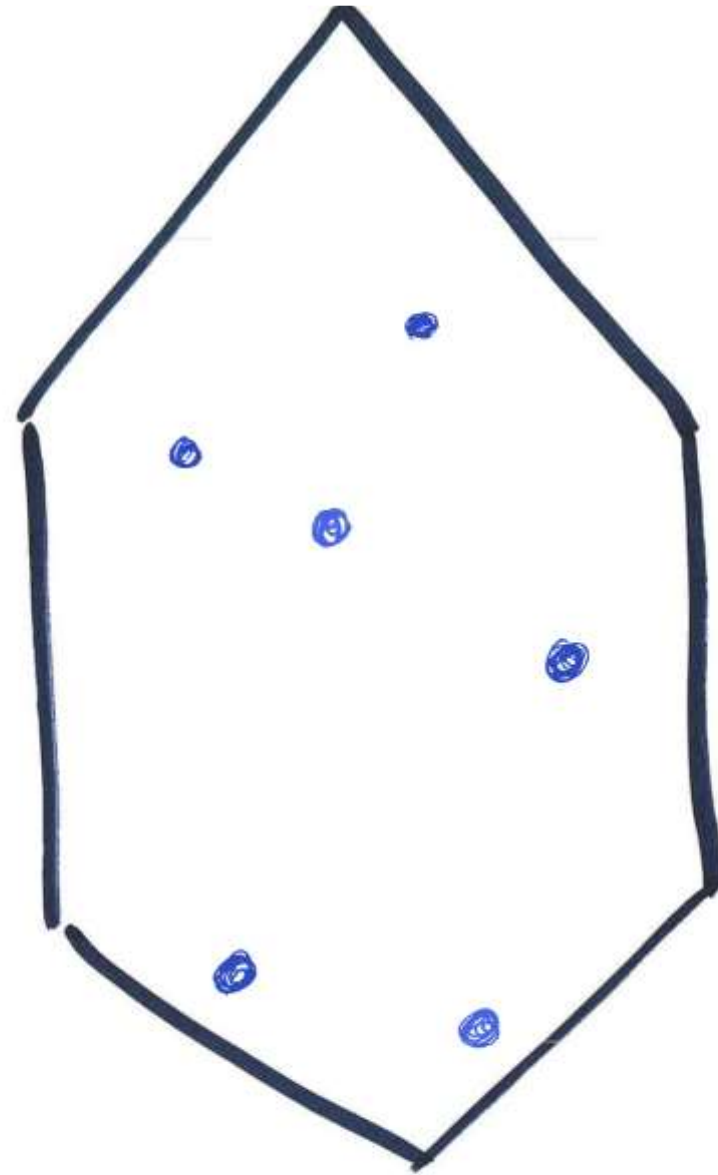


Comment Sarko a choisi ses 23 quartiers chauds

Dans beaucoup de ces zones, le ministre de l'Intérieur fait coup double : aider un élu UMP en difficulté, et soigner son image de marque.

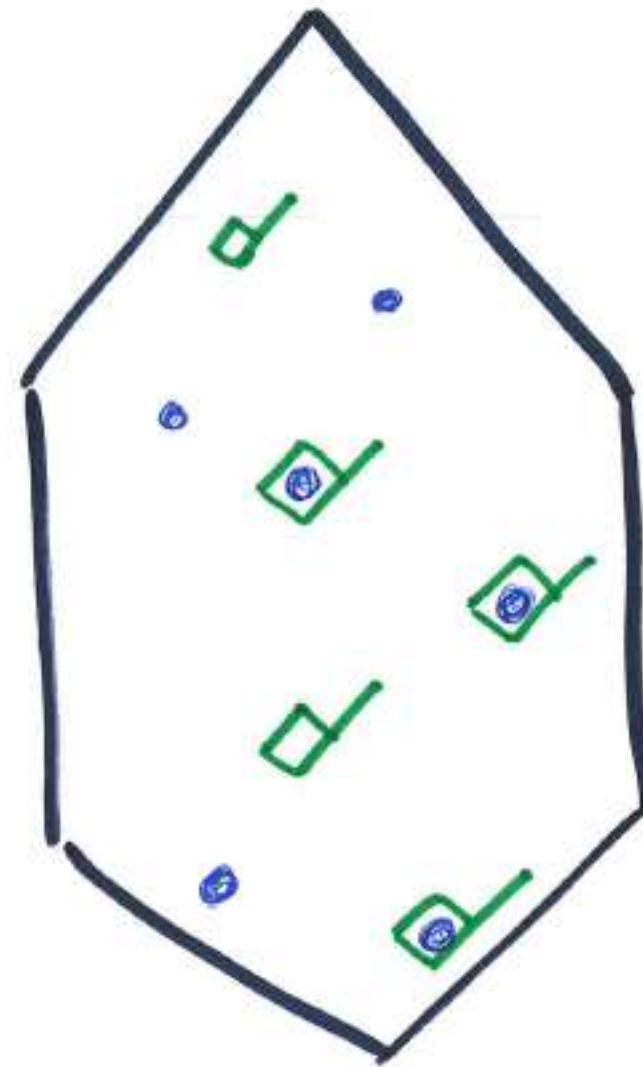


Pression
(objective)
du
problème



● criminalité élevée

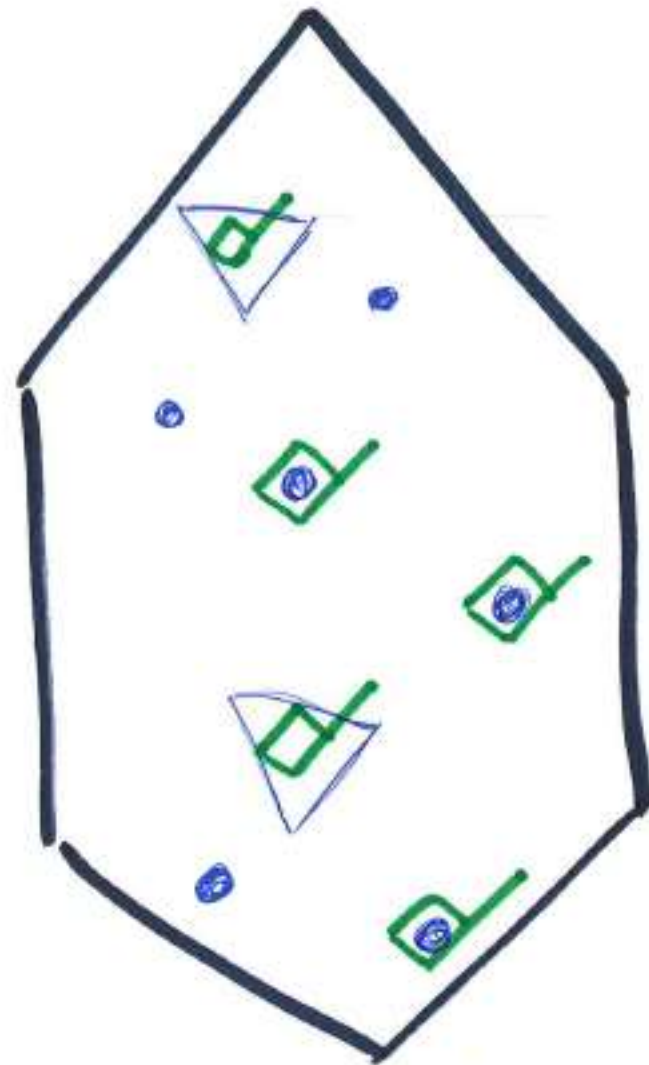
Objectifs,
priorités
d'action



● criminalité élevée

▣ CRS

Une logique
électorale
(politics) plutôt
que de pp



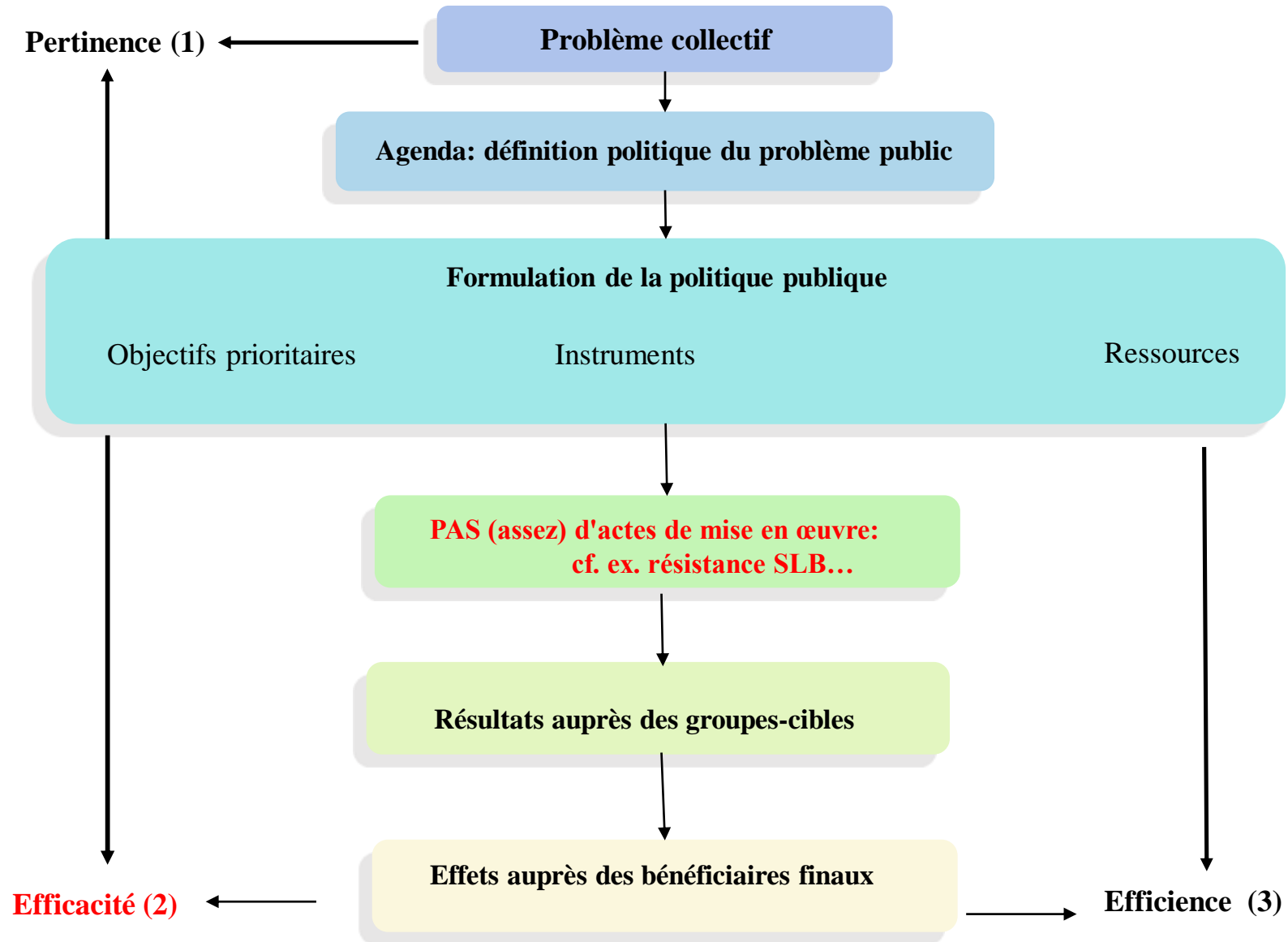
● criminalité élevée

☑ CPS

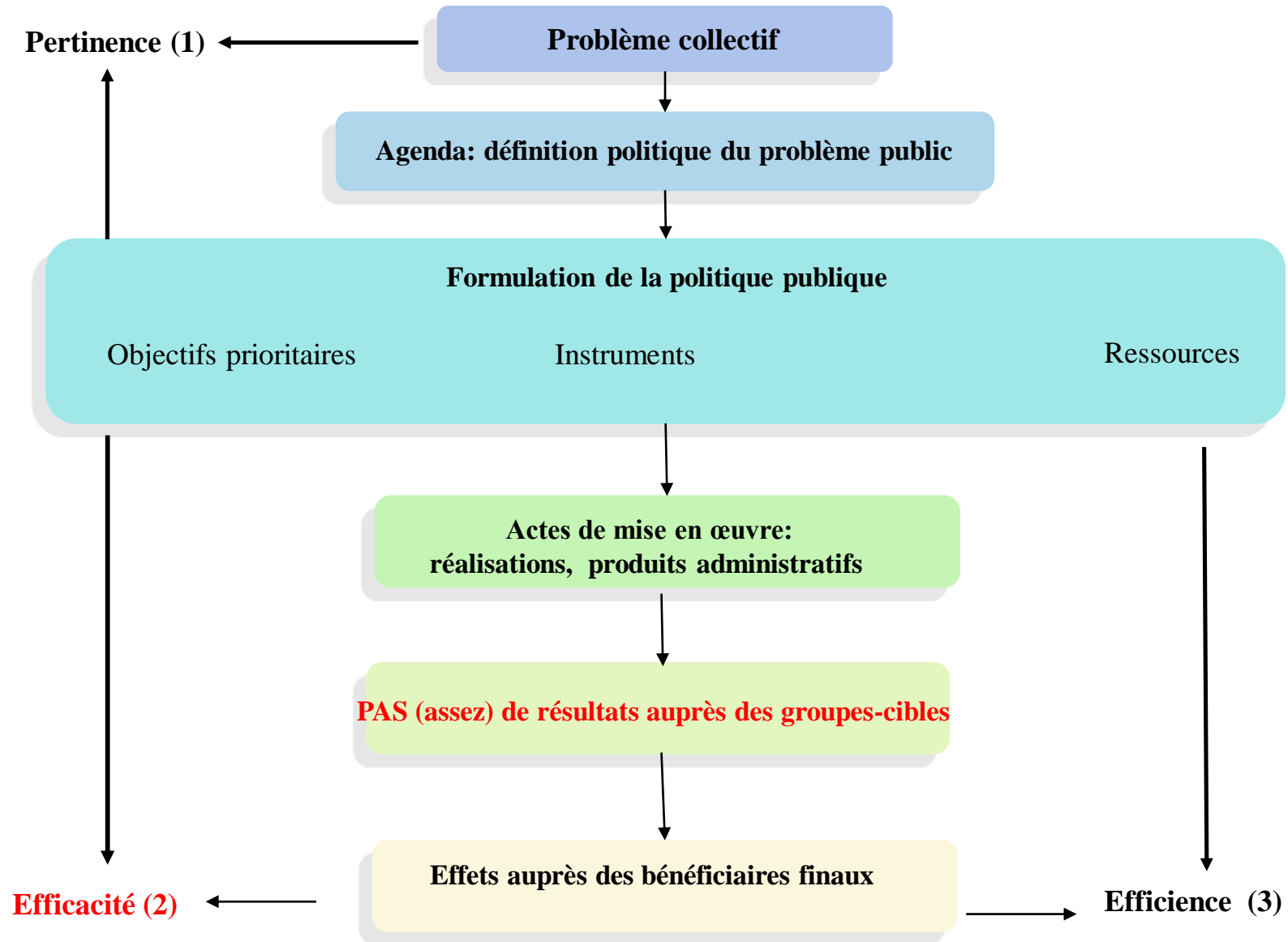
△ triangulaire

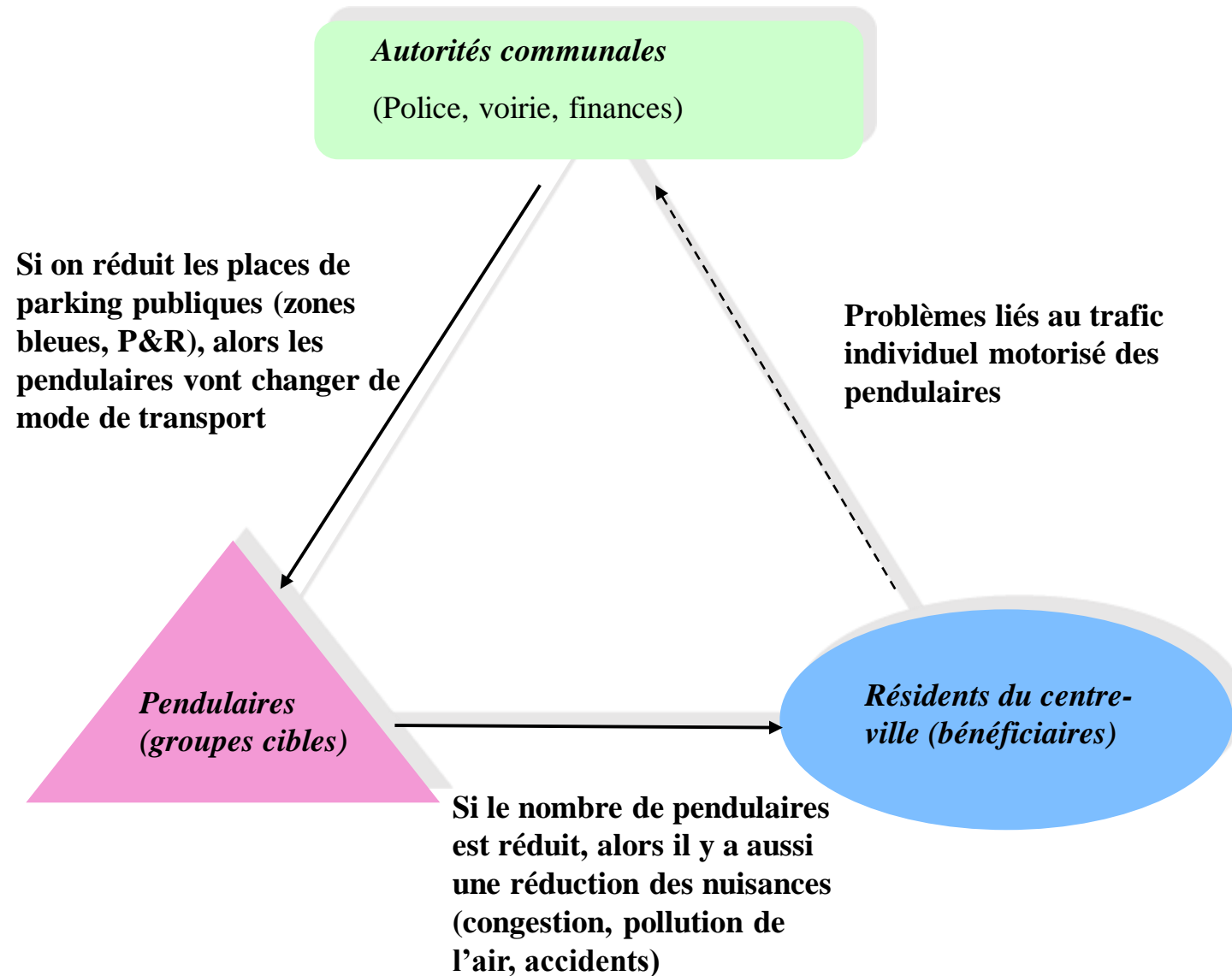
PS — Droite
 \ FN

CRITERES D'EVALUATION

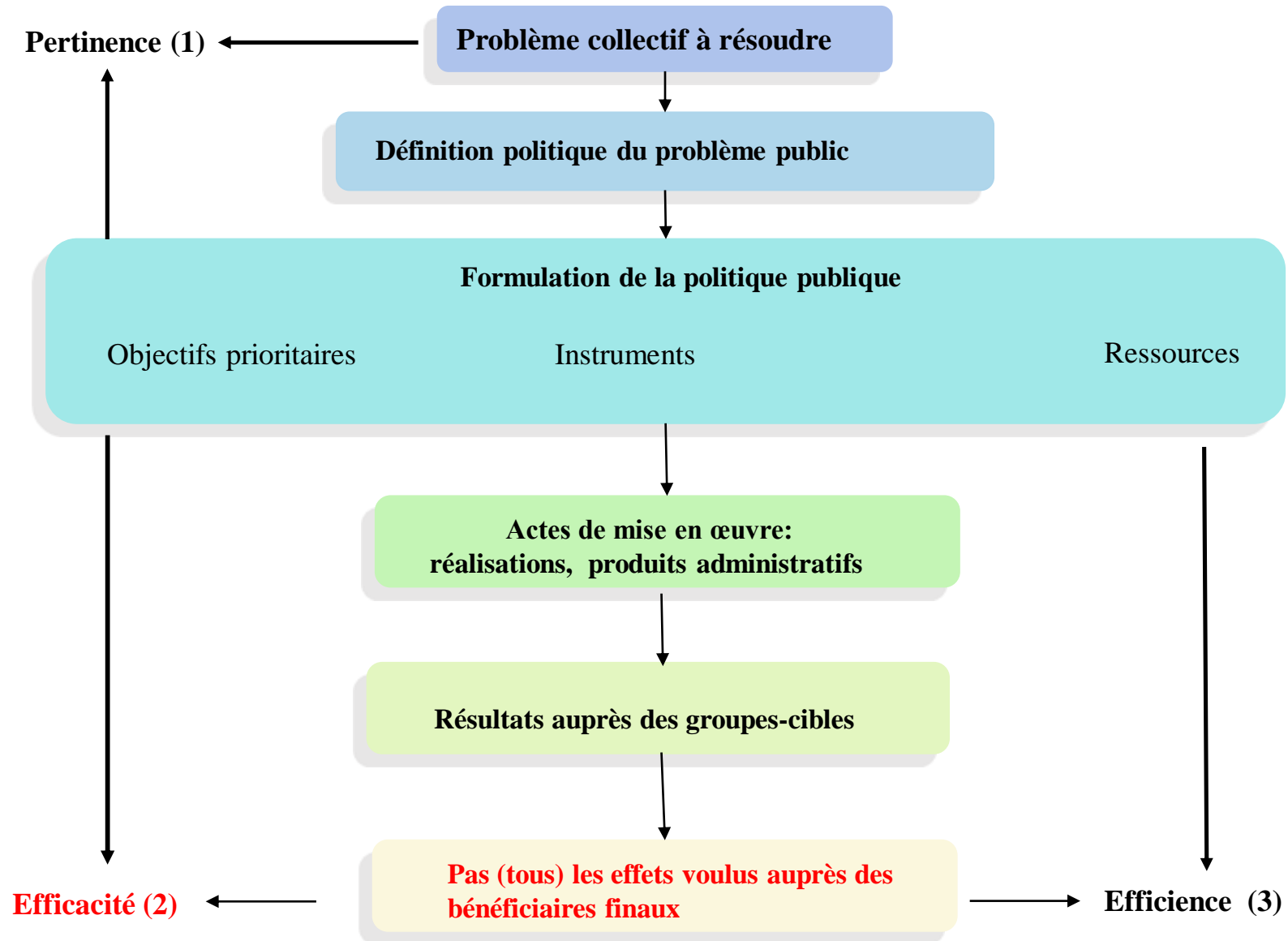


CRITERES D'EVALUATION





CRITERES D'EVALUATION



Paievements directs

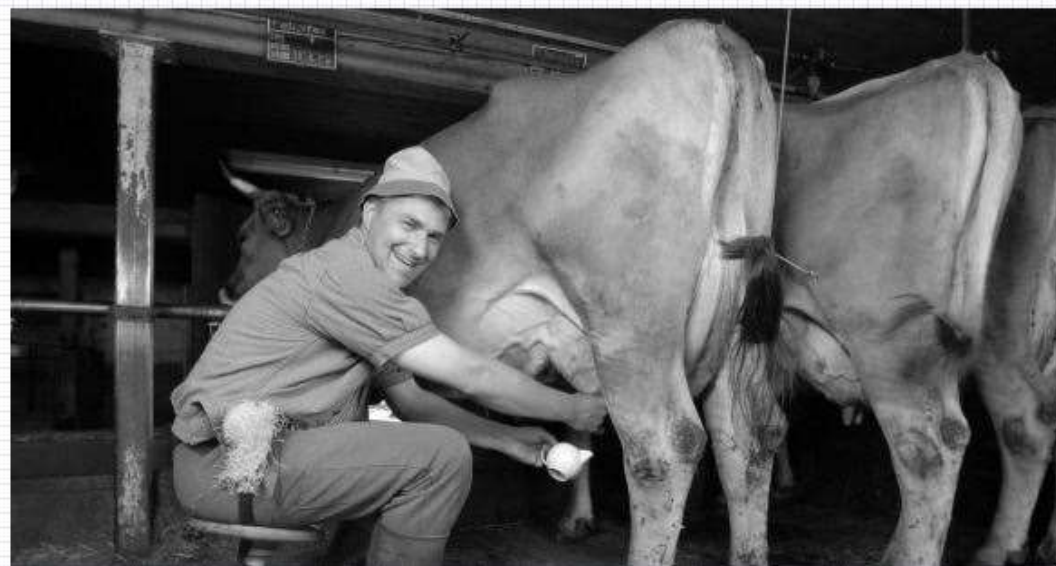


MERCREDI 06 AVRIL 2016 | 09:49 HEURES

Chacune des prestations d'intérêt général devant être fournies par l'agriculture en vertu de l'art. 104 de la Constitution fédérale est désormais encouragée par un type de paiement direct spécifique. Le nom de chaque type de contribution correspond à l'un des objectifs poursuivis par les instruments des paiements directs. L'illustration suivante présente le concept et la structure du nouveau système des paiements directs.



Les paysans ne veulent pas publier leurs paiements directs



Le conseiller national UDC Toni Brunner n'aime pas trop parler de l'argent qu'il touche de la Confédération.
(Photo RDB/Olivier Evard)

Par Martin Stoll. L'administration annule une révision programmée de l'Ordonnance sur les paiements directs, qui devait permettre la publication des paiements à l'agriculture.

A l'abri des regards du public, l'Office fédéral de l'agriculture (Ofag) avait entrepris à la fin de l'année dernière de faire tomber un tabou souvent critiqué : ses juristes préparaient une révision de l'Ordonnance sur les paiements directs. L'autorité fédérale entendait ancrer le principe que les paiements directs et les contributions écologiques de chaque paysan puissent être rendus accessibles à la population par le biais d'Internet. A ce jour, personne n'a le droit de savoir comment les 2,8 milliards de subventions agricoles sont répartis à près de 50'000 agriculteurs. Or, finalement, ce secret d'Etat ne sera pas levé car le travail des juristes de l'Ofag a été interrompu d'un jour à l'autre.

Une commission veut plus d'argent pour les paysans suisses

Les élus veulent augmenter les montants et les paiements directs destinés à l'agriculture.

Publié: 15.11.2023, 18h20

Paielements directs aussi

La commission ne s'arrête pas là. Le budget 2024 des paiements directs versés dans l'agriculture ayant été concerné par la coupe transversale décidée par le Conseil fédéral, elle voulait aussi le maintien des paiements directs au niveau 2023 (+55 millions de francs). Idée refusée par 7 voix contre 6, au profit d'une proposition intermédiaire équivalant à la moitié de ce montant (+27,4 millions).

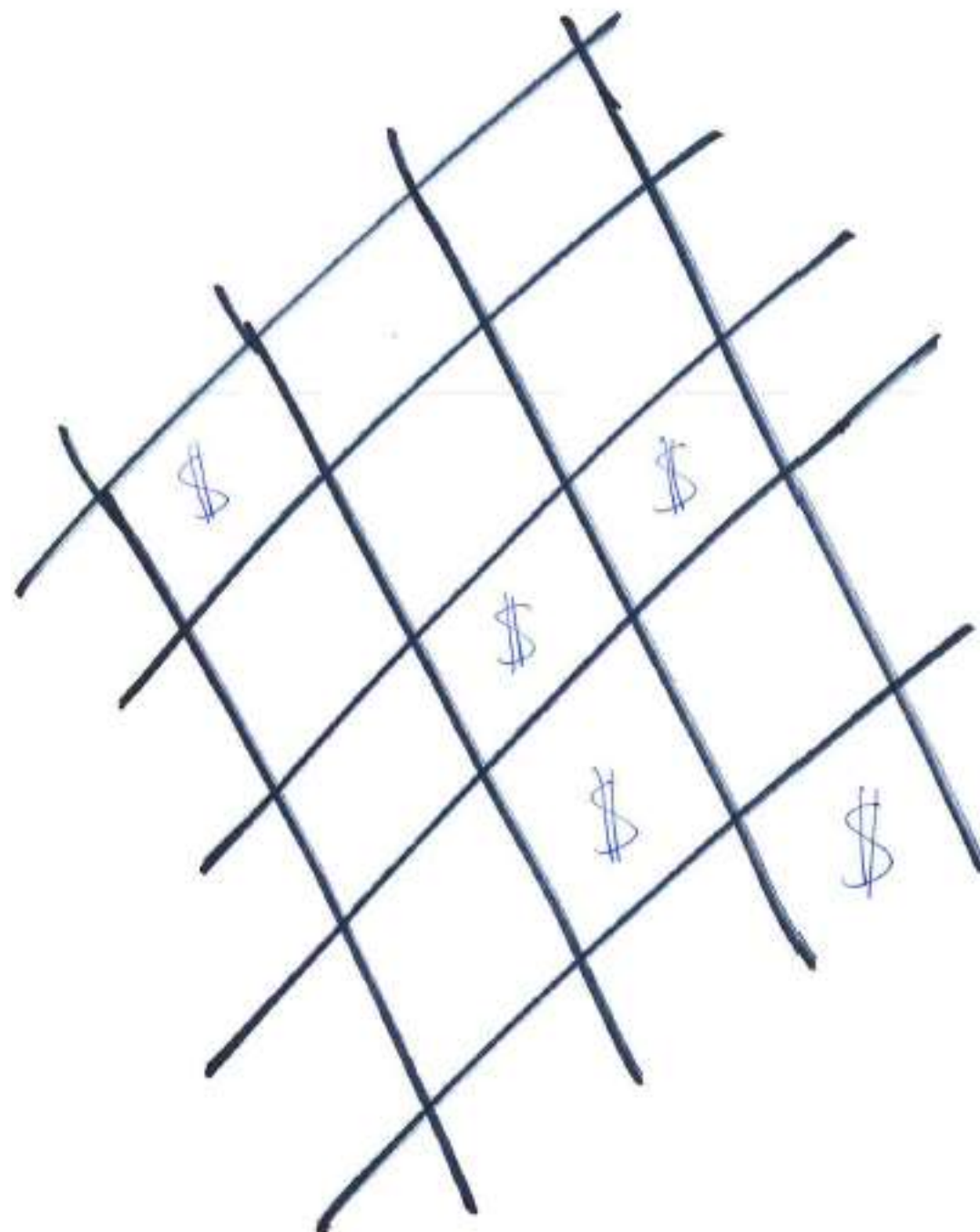
Dépenses au titre des paiements directs

Poste de dépenses	2019	2020	2021	2022 ¹
	Millions de fr.	Millions de fr.	Millions de fr.	Millions de fr.
Contributions au paysage cultivé	528	525	528	528
Contributions à la sécurité de l'approvisionnement.	1 081	1 080	1 078	1 080
Contributions à la biodiversité	417	426	435	433
Contribution à la qualité du paysage	146	147	147	147
Contributions au système de production	489	493	501	503
Contributions à l'efficacité des ressources	37	39	43	27
Contributions pour les programmes de protection des eaux				
et les programmes d'utilisation durable des ressources naturelles (LEaux et LAgr, art. 77a/b)	25	24	28	35
Contribution de transition	104	80	63	58
Réductions/versements anticipés et ultérieurs, etc.	- 8	- 9	- 8	-
Total	2 819	2 805	2 815	2 811

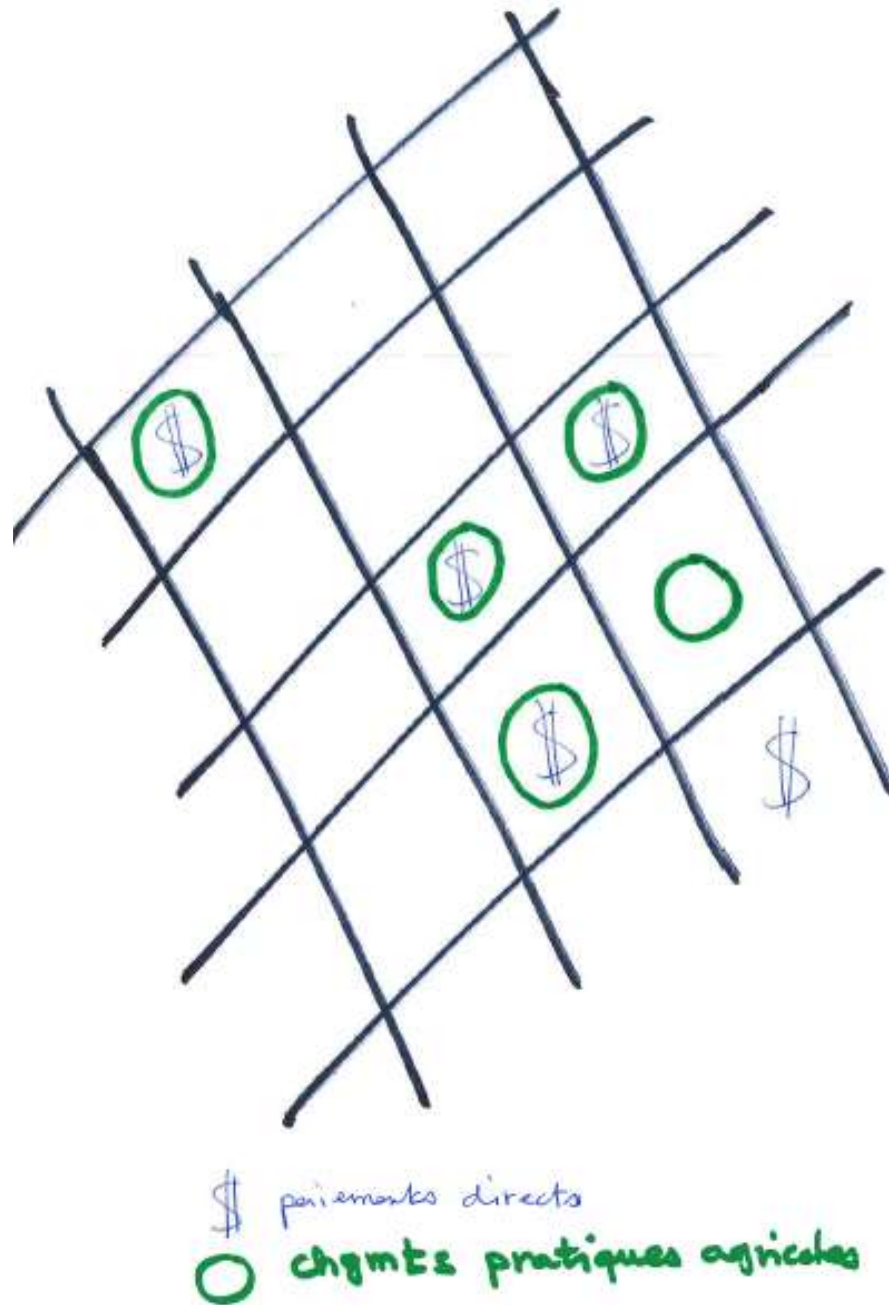
¹Source : Budget 2022 avec plan intégré des tâches et des finances 2023 – 2025 des unités administratives, volume 2B. Administration fédérale des finances

Source : OFAG

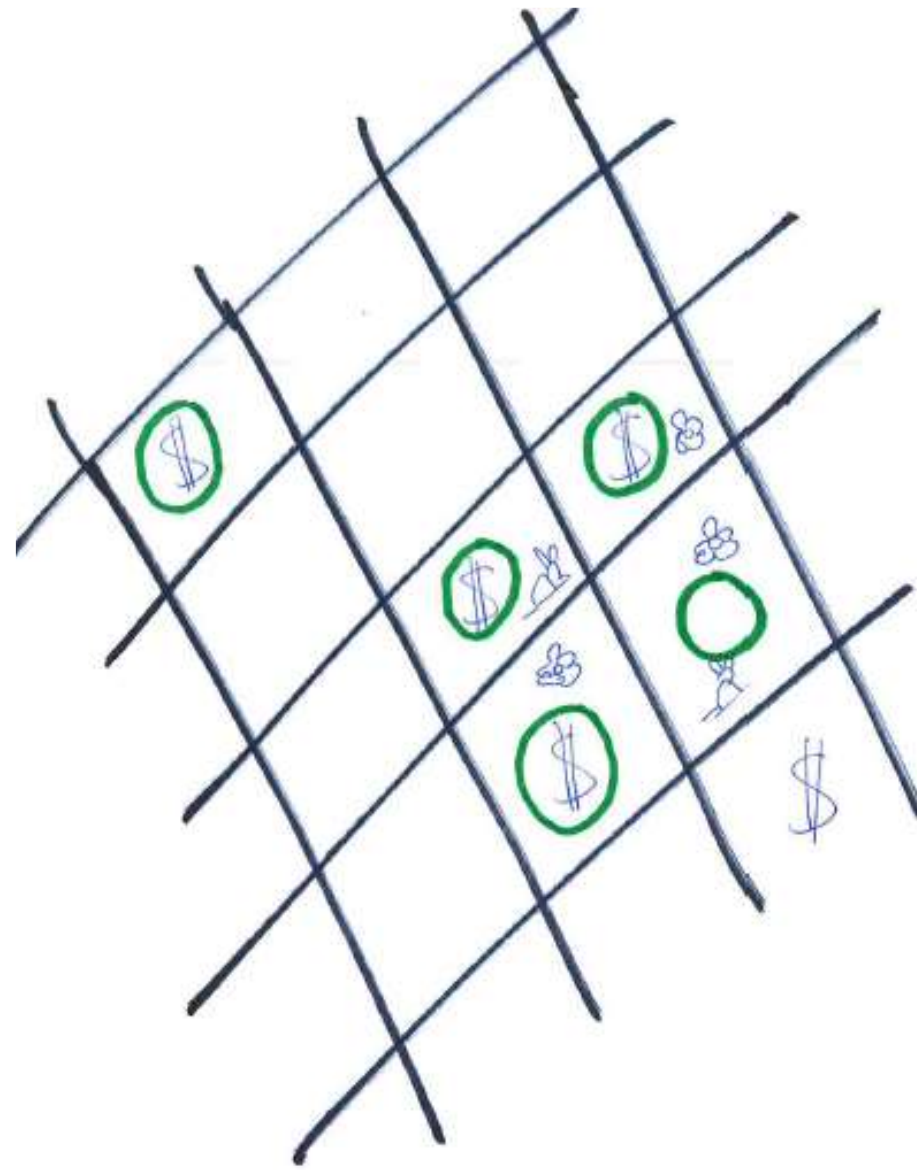
Versement de
paiements directs
(réalisations)



Modifications des comportements (résultats)

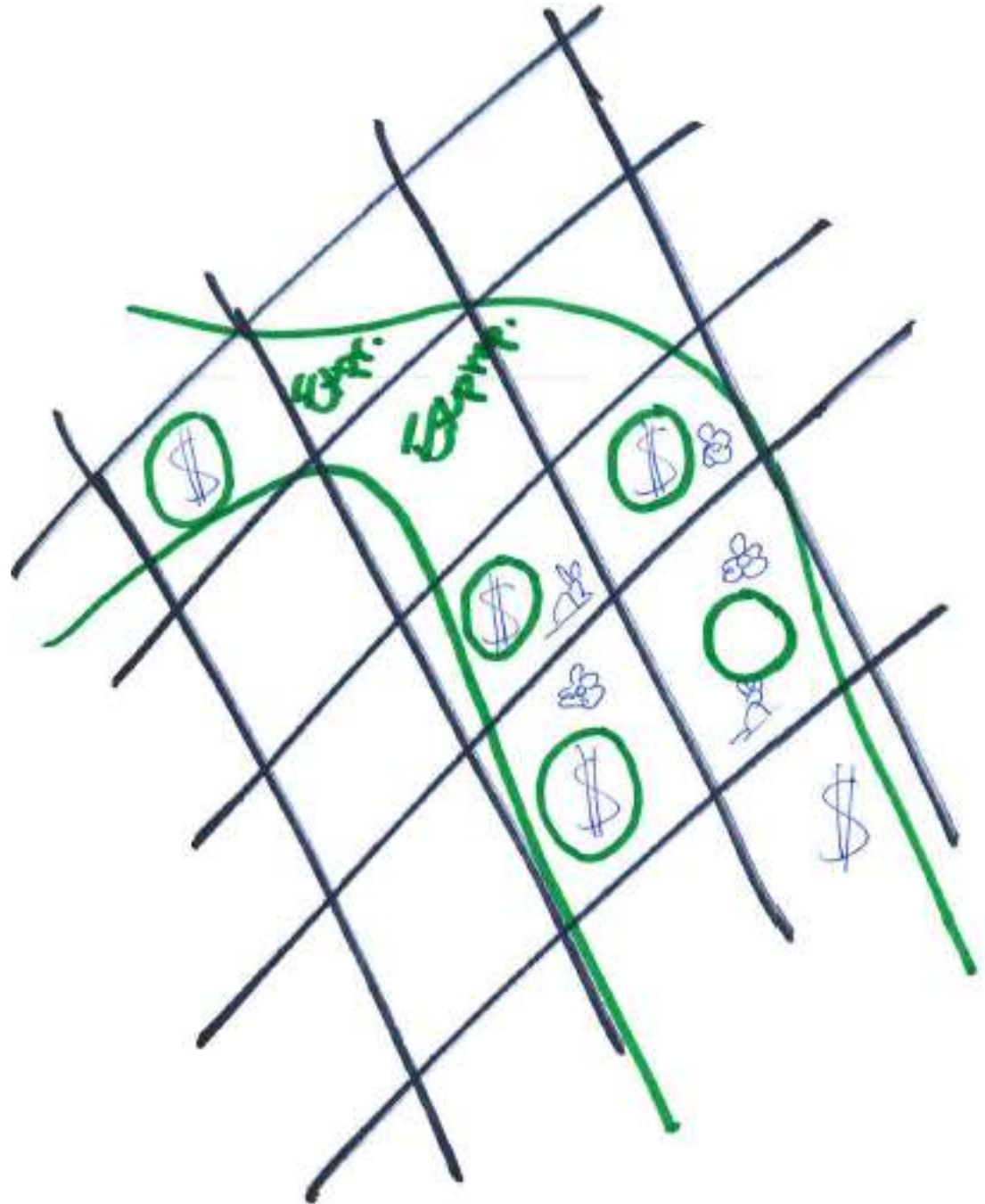


Biodiversité (effets)

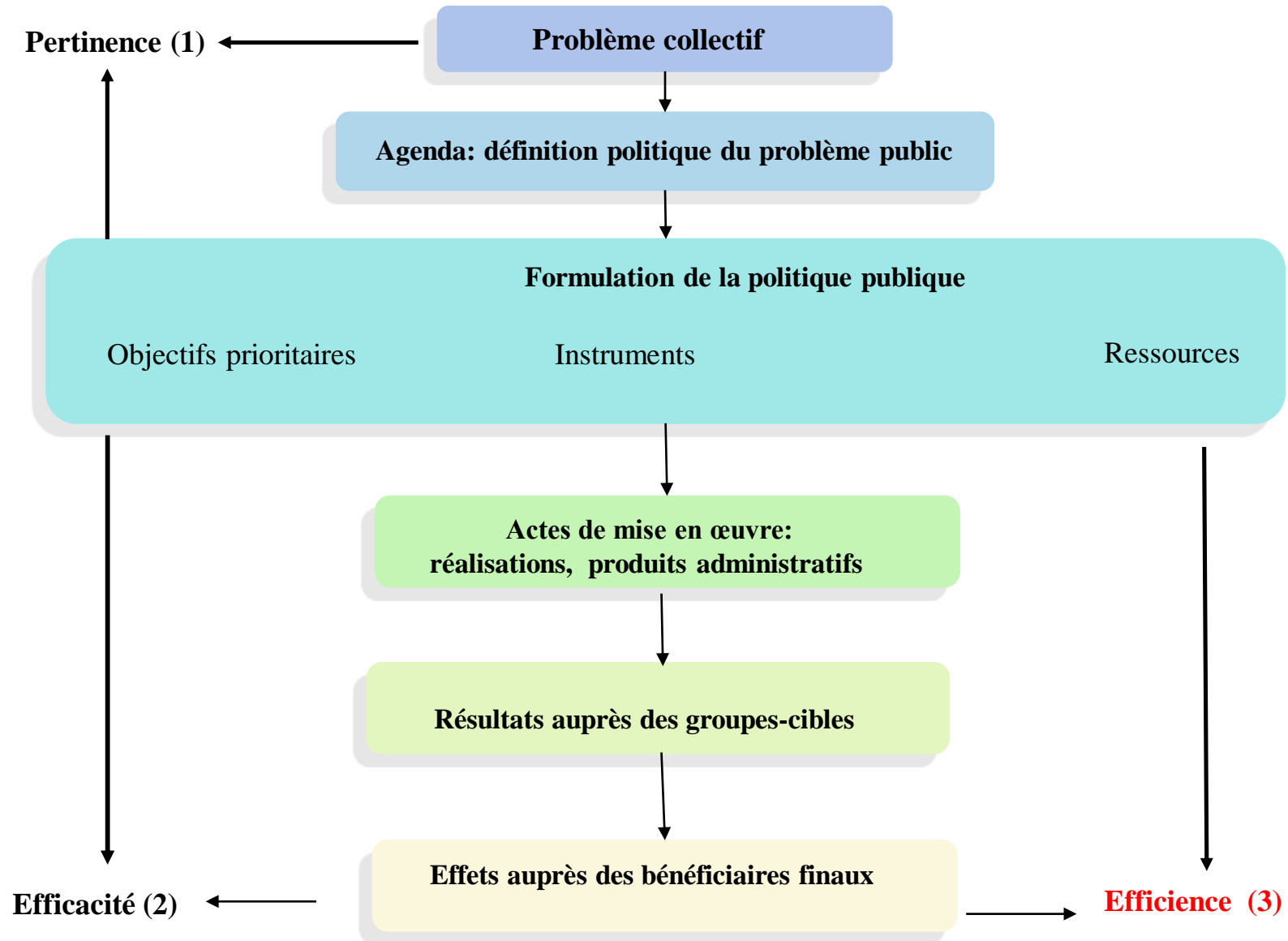


\$ paiements directs
○ **changements pratiques agricoles**
effets écologiques (biodiversité)

Vers un
chgmt de pp
(Natura
2000)?



CRITERES D'EVALUATION



Mardi 15 mars 2016: présentation à la presse de l'évaluation expérimentale de la nouvelle procédure de traitement des demandes d'asile

Le Temps titre:

Des procédures d'asile «plus rapides, moins chères et équitables»

Le bilan du centre pilote fédéral de Zurich, qui donne un avant-goût de la réforme de Simonetta Sommaruga, souligne l'efficacité des procédures accélérées testées. La protection juridique offerte aux migrants dès le début leur permet de mieux comprendre et accepter les décisions. Le nombre des recours chute.

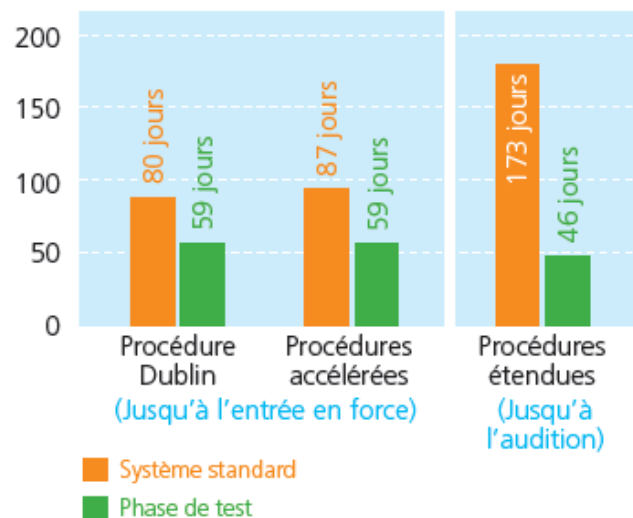
Résultats de la phase de test concernant les procédures d'asile accélérées



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

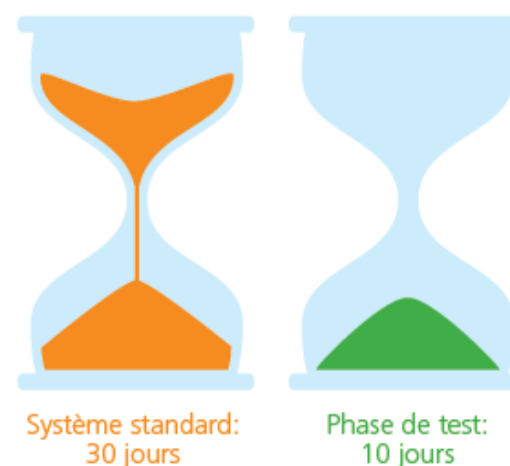
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Département fédéral de justice et police DFJP
Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Staatssekretariat für Migration SEM
Secrétariat d'Etat aux migrations SEM
Segreteria di Stato della migrazione SEM

Procédures rapides



La phase de test permet de clore les procédures en 77 jours de moins, en moyenne pondérée, que le système standard, soit une accélération de 39 %.

Délais de recours raccourcis



Afin de pouvoir raccourcir les délais de recours (10 jours au lieu de 30) tout en garantissant des procédures équitables conformes aux principes de l'Etat de droit, les requérants d'asile bénéficient d'un conseil et d'une représentation juridique gratuits.

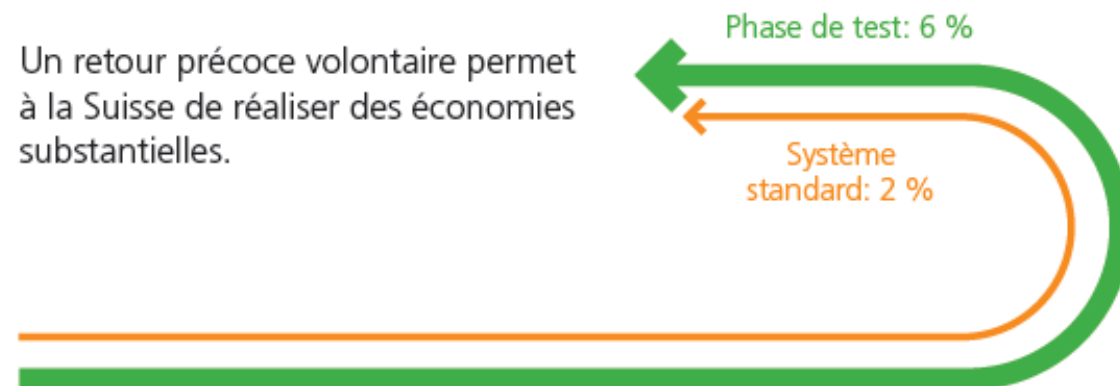
Réduction du taux de recours



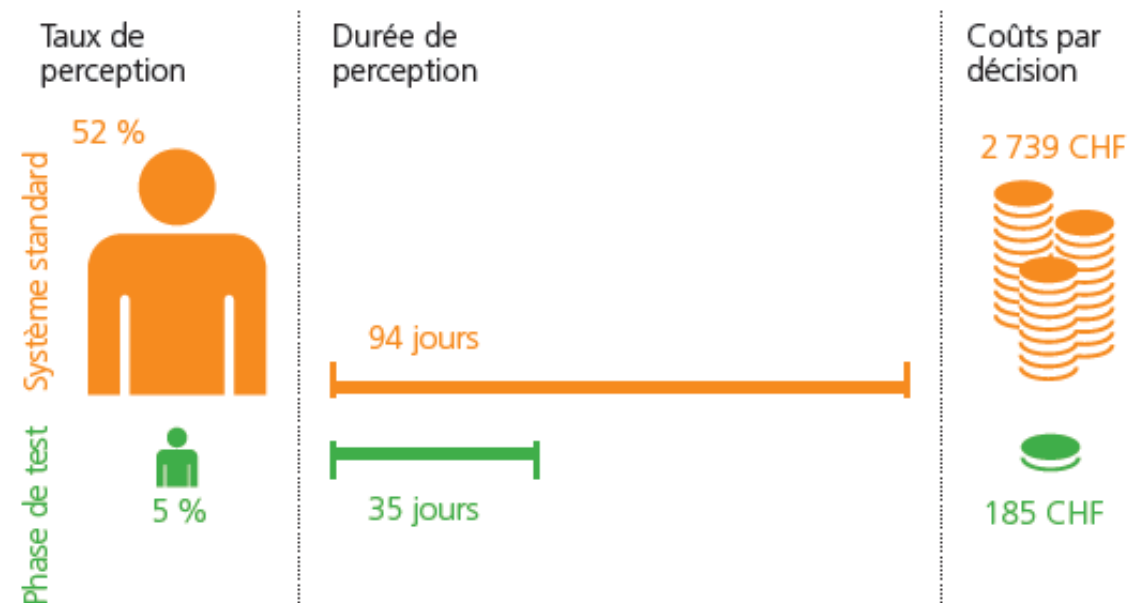
Le taux de recours en phase de test est nettement plus faible que dans le système standard. La représentation juridique contribue à l'efficacité, à la crédibilité et à l'acceptation des décisions d'asile.

Augmentation du taux de retours volontaires

Un retour précoce volontaire permet à la Suisse de réaliser des économies substantielles.



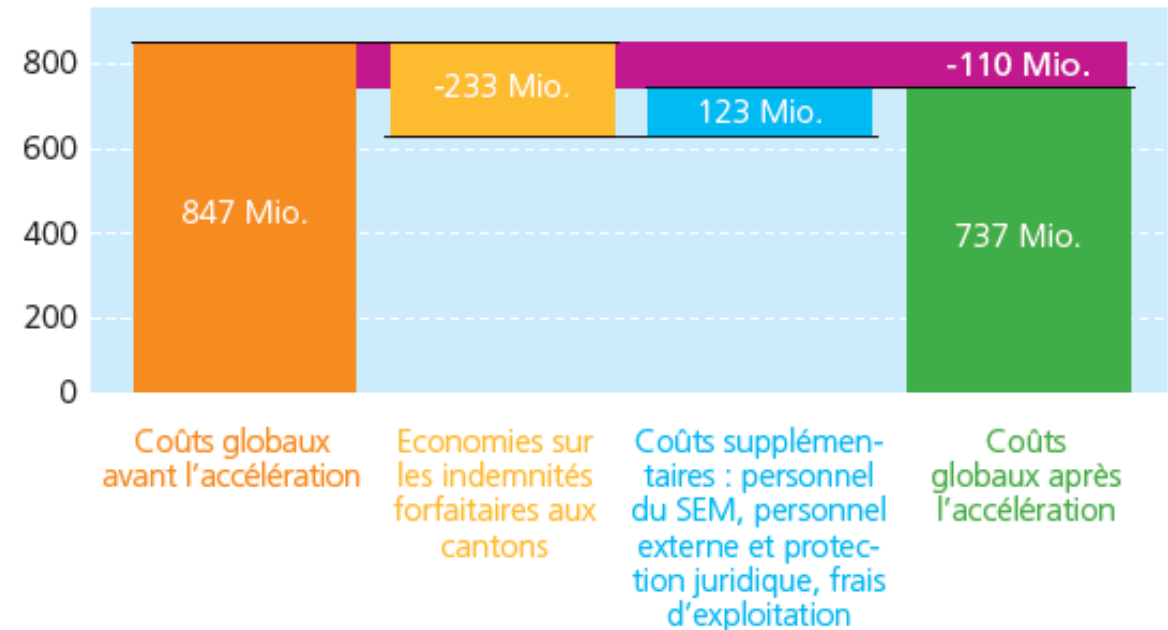
Diminution du recours à l'aide d'urgence



Des procédures rapides et un conseil ciblé en matière juridique, d'évaluation des chances et de retour se répercutent positivement sur la disposition au départ. Les requérants d'asile déboutés en phase de test sollicitent nettement moins souvent l'aide d'urgence et pour des durées plus courtes. Les coûts de l'aide d'urgence par requérant d'asile débouté chutent à 185 francs.



Economies annuelles



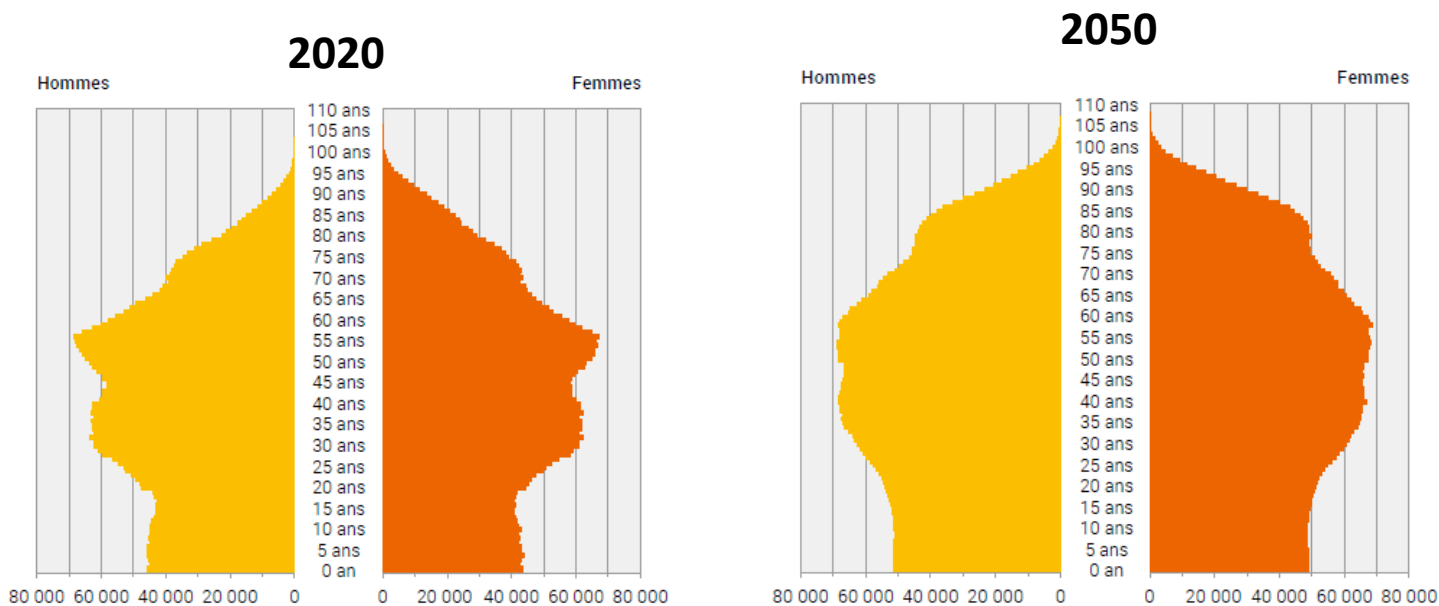
La loi visant à accélérer les procédures d'asile permet à la Confédération de réaliser des économies annuelles nettes de 110 millions de francs. Ainsi, les frais d'investissement dans les centres de la Confédération seront amortis en 8,5 ans. Qui plus est, les cantons économiseront près de 92 millions de francs par an.

Ex. de l'évaluation du dispositif de soutien aux proches aidants (par Dr Maria Masood Dechevrens – resp. de mission à la CDC)

- En 2023, la Cour des comptes de Genève a publié un rapport **d'évaluation** sur le « dispositif de soutien aux proches aidants de personnes âgées »
- En s'appuyant sur une **démarche empirique originale**, la Cour a pu identifier une économie annuelle de plusieurs centaines de millions de francs réalisée par le canton grâce au soutien des personnes proches aidantes.
- Un **constat chiffré** utile pour :
 - Confirmer la pertinence du dispositif de soutien du canton
 - Fournir des indicateurs utiles pour guider les orientations stratégiques de l'action publique

Le contexte de l'évaluation

- Une population vieillissante



Source : Office fédéral de la statistique, 2020

La part des 65 ans et + passera de 19 % en 2020 à près de 26 % en 2050.

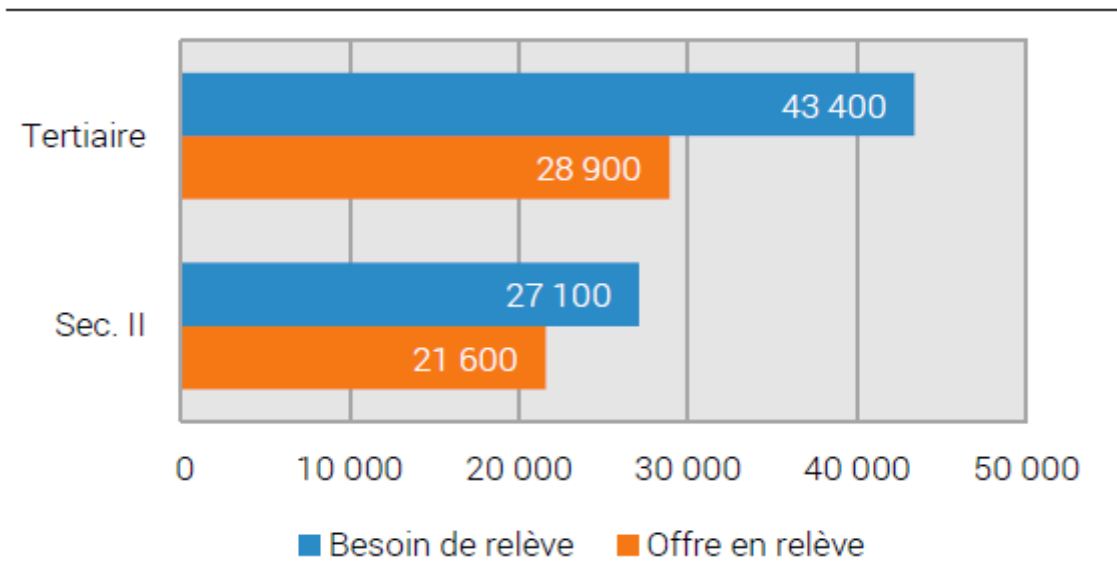
La population de 80 ans et + devrait plus que doubler sur la même période et dépasser le million en 2050.

Une fréquence accrue des maladies chroniques et donc des besoins de prise en charge pour faire face à la perte d'autonomie en résultant.

Le contexte de l'évaluation

- Une population vieillissante
- Une pénurie des professionnels de la santé

Besoins de relève et relève disponible sur la période
2019-2029, selon le degré de formation



Les soins professionnels et institutionnels ne pourront pas couvrir à eux seuls la demande croissante d'une population qui vieillit.

Le contexte de l'évaluation

- Une population vieillissante
- Une pénurie des professionnels de la santé
- Pour faire face à ces défis et répondre au souhait des populations concernées de préserver leur autonomie: le canton mène une politique de soutien au maintien à domicile (LORSDom) à travers :
 - Le développement des institutions de soins à domicile
 - Le financement de structures d'accueil temporaire des personnes âgées
 - Des mesures de **soutien aux proches aidants**

Les proches aidants: un acteur central

- Le soutien aux proches aidants est un axe important de la LORSdom, à travers notamment la promotion de mesures de répit dont l'objectif est d'assurer la continuité de leur accompagnement.
- En 2020, le canton a nommé une déléguée aux personnes proches aidantes afin d'évaluer les besoins, de coordonner les acteurs du dispositif, et de valoriser les mesures de soutien aux proches aidants.
- Au cours des dernières années, de nombreuses mesures ont été prises en faveur des proches aidants, mais elles n'ont pas fait l'objet d'une évaluation.

La mission d'évaluation de la Cour

Face aux enjeux importants liés au vieillissement de la population, la Cour s'est saisie de cette thématique sociétale et a décidé de réaliser une évaluation du dispositif cantonal de soutien aux personnes proches aidantes à travers les questions suivantes :

1. Dans quelle mesure l'action du proche aidant réduit-elle le recours aux services de soins et d'accompagnement de la personne âgée financés par l'Etat ?
2. Si le rôle de substitution des proches aidants est avéré, quel est le coût évité pour l'État ?
3. Les actions menées sont-elles en adéquation avec les besoins de ces derniers ?
4. Dans quelle mesure les mesures de soutien aux proches aidants sont-elles efficaces pour les soutenir ?

La mission d'évaluation de la Cour

Face aux enjeux importants liés au vieillissement de la population, la Cour s'est saisie de cette thématique sociétale et a décidé de réaliser une évaluation du dispositif cantonal de soutien aux personnes proches aidantes à travers les questions suivantes :

1. Dans quelle mesure l'action du proche aidant réduit-elle le recours aux services de soins et d'accompagnement de la personne âgée financés par l'Etat ?
2. Les actions menées sont-elles en adéquation avec les besoins de ces derniers ?
3. Dans quelle mesure les mesures de soutien aux proches aidants sont-elles efficaces pour les soutenir ?

Pertinence

Efficacité

Un défi méthodologique I

En l'**absence de données** chiffrées sur le nombre de proches aidants de personnes âgées dans le canton de Genève et sur les modalités de leur soutien, la Cour a eu la tâche de collecter ces informations.

→ Conception d'une enquête auprès de la population du canton de Genève

Définition du proche aidant selon la loi cantonale:

« une personne de l'entourage immédiat d'un bénéficiaire dépendant d'assistance pour certaines activités de la vie quotidienne qui, à titre non professionnel et informel, lui assure de façon régulière des services d'aide, de soins, d'accompagnement ou de présence, de nature et d'intensité variées destinés à compenser ses incapacités ou difficultés, ou encore à assurer sa sécurité, le maintien de son identité et de son lien social » (art.3 al. 6 LORSDom)

Un défi méthodologique II

Etablir un lien de cause à effets entre le soutien du proche aidant et le recours aux soins formels nécessite d'identifier un **contrefactuel** convaincant:

- Impossible d'allouer aléatoirement des proches aidants dans la population
- Une relation complexe (causalité inverse, etc.)
- Seul moyen de contourner les biais inhérents à l'analyse: le recours à l'outil statistique

→ Conception d'une analyse économétrique

Une démarche empirique originale

En se fondant sur une revue de la littérature académique, la Cour a développé une démarche empirique **en deux étapes**:

1. Vérifier l'existence d'un effet de substitution entre les proches aidants et le recours aux soins formels à l'aide de l'estimation d'un modèle **économétrique**
2. Chiffrer l'économie que représente le soutien des proches aidants pour le canton à l'aide d'une méthode de calcul des **coûts de remplacement**

L'analyse économétrique: méthode

- La littérature consacrée (Grossman, 1972) postule que la **demande de services de soins formels** repose sur des facteurs socio-démographiques (âge, genre, éducation, revenu), l'état de santé de l'aidé, mais aussi sur l'aide informelle reçue.

$$M_{it} = g_t(A_{it-1}, H_{it}, X_{it})$$

- Afin d'estimer cette équation, il est nécessaire d'avoir des **données panel** pour comparer la trajectoire d'individus ayant des caractéristiques semblables mais se distinguant par la présence (ou non) d'un proche aidant.

L'analyse économétrique: données

Les seules données panel regroupant l'ensemble des variables nécessaires à l'analyse sont les données d'enquête SHARE (Survey on Health, Ageing and Retirement in Europe):

- Enquête **longitudinale** qui collecte des données médicales, économiques et sociales auprès de la population des plus de 50 ans
- Cinq vagues d'enquête disponibles pour la Suisse
- Au total, 3'997 individus ont été interrogés sur un échantillon représentatif de la population suisse âgée de **50 ans et +**

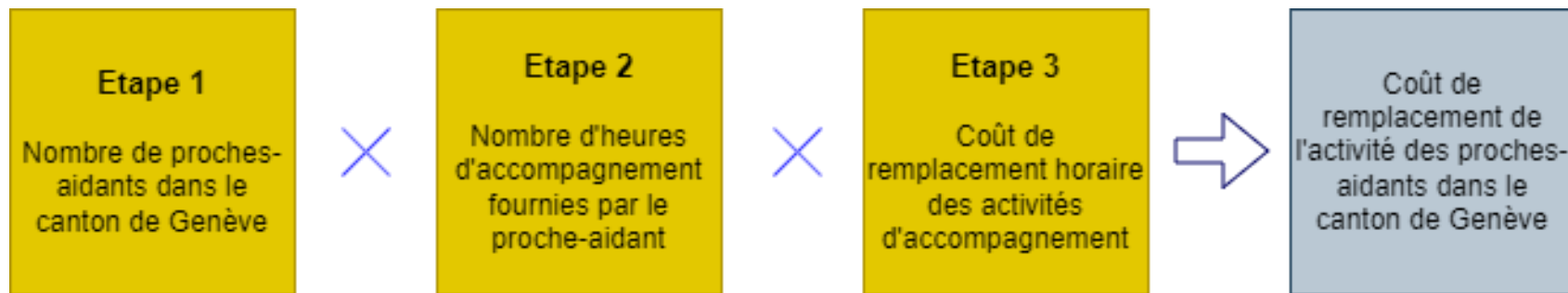
L'analyse économétrique: résultats

Les résultats de l'estimation économétrique confirment la **corrélation négative et significative** entre le fait de recevoir le soutien d'un proche aidant et le recours à l'aide formelle.

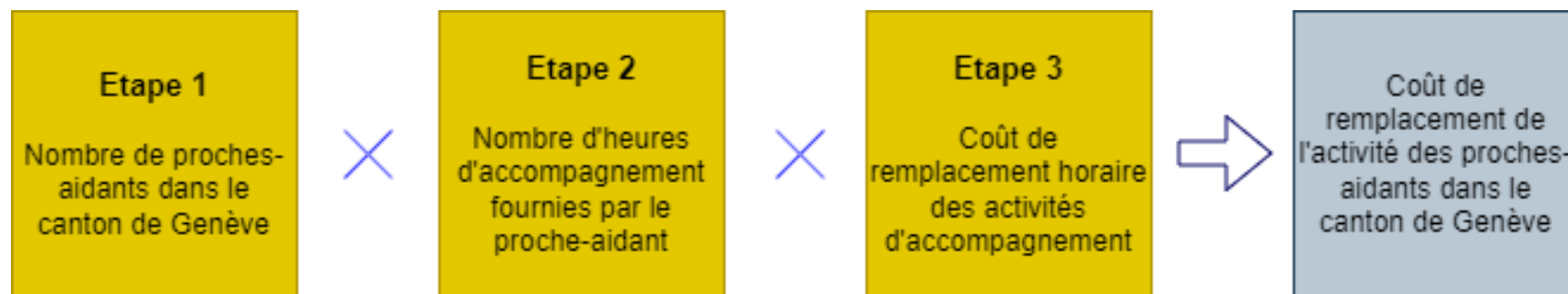
- Bénéficier de l'aide d'un proche au cours de la période précédente est corrélé avec une diminution de 39 points de pourcentage de la probabilité de recourir à une **aide formelle** à la période suivante.
- L'aide informelle réduit la probabilité de **séjourner en EMS** de 34 points de pourcentage (pour quelques nuits ou de façon permanente).
- Ces effets estimés tiennent compte de l'influence d'autres facteurs sur la probabilité de recours aux services de soins formels.

La valorisation monétaire: méthode

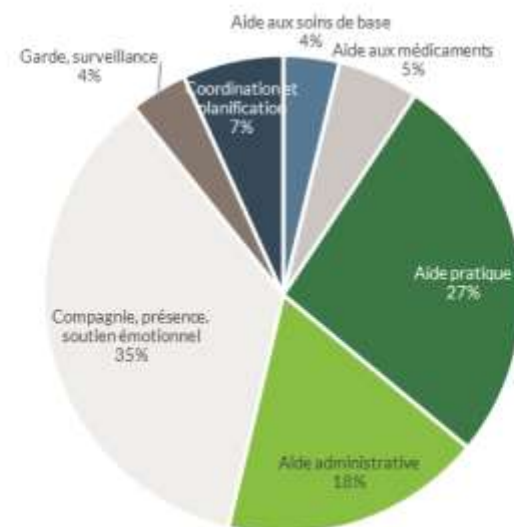
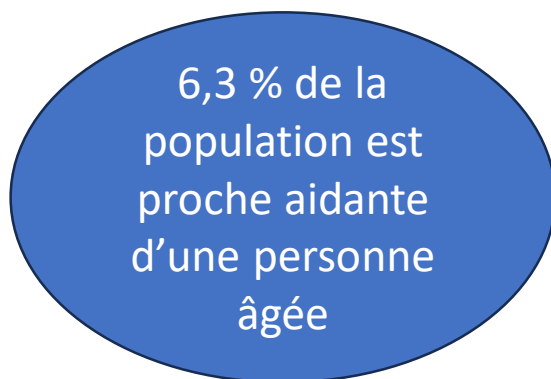
- L'analyse économétrique a permis de valider empiriquement l'effet de substitution des proches aidants
- À ce stade de l'analyse, l'ampleur de l'économie réalisée par le canton n'est pas connue.
- Elaboration d'une méthode de calcul en trois étapes:



La valorisation monétaire: données

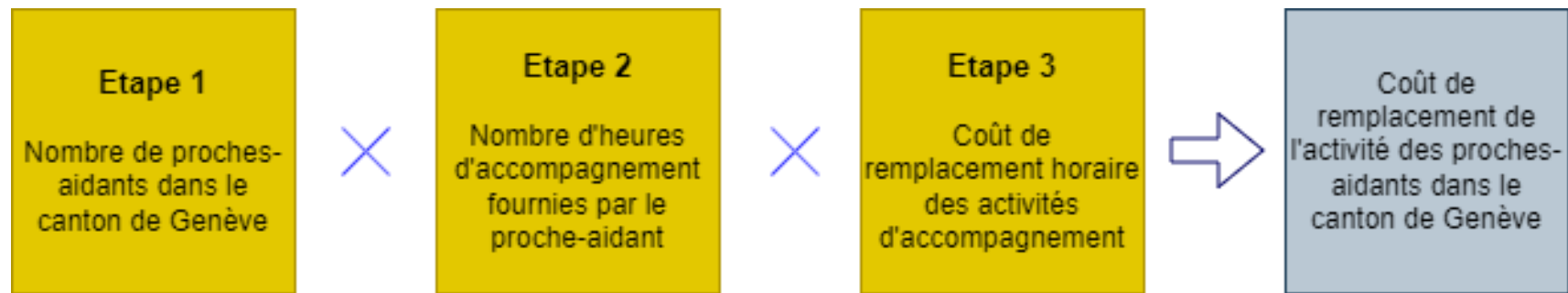


Etapes 1 & 2: Extrapolation à partir de données d'enquête collectées par la Cour et par la Confédération



Source : Cour des comptes de Genève, 2023

La valorisation monétaire: données

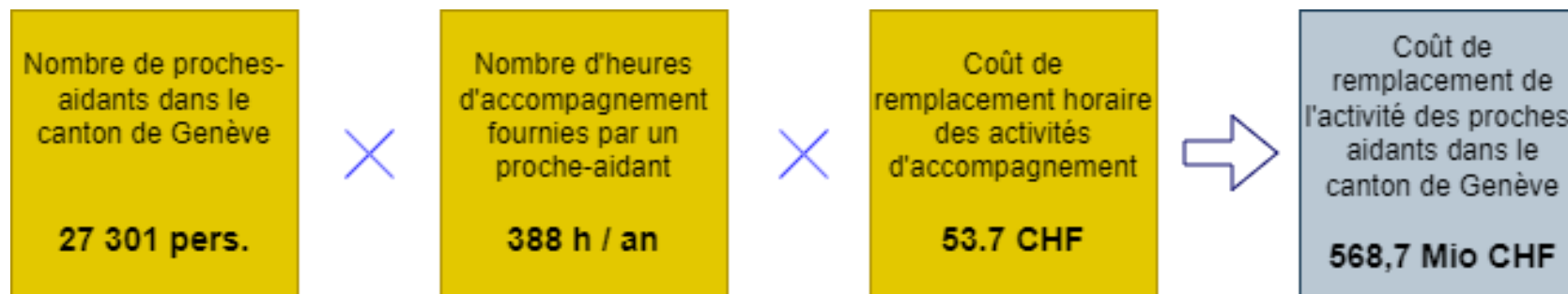


Etape 3 : Identification auprès des professionnels du secteur de la profession la plus pertinente pour remplacer les proches aidants et les coûts salariaux correspondants.

Assistant en soins
et santé
communautaire
53,7 frs / h

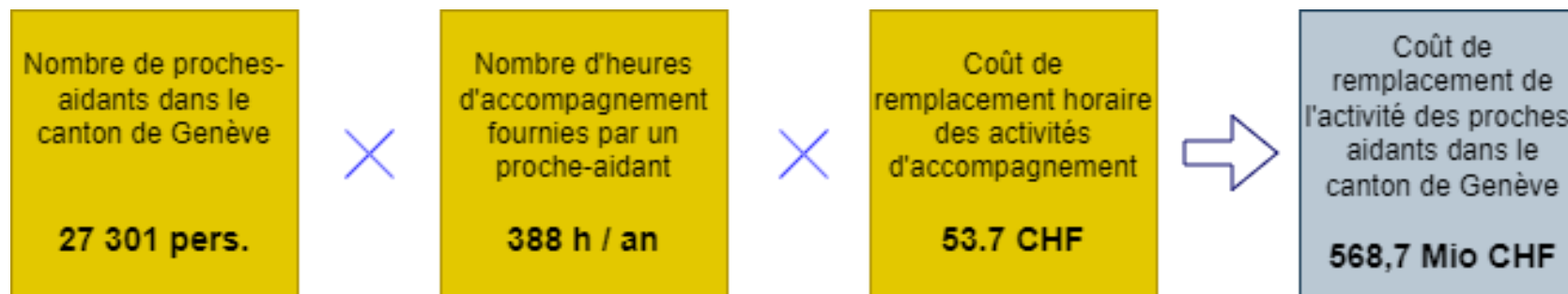
La valorisation monétaire: résultats I

- Le nombre de proches aidants résidant dans le canton de Genève s'élève à 27'301 personnes en 2021 [24'116 ; 30'366]
- les proches-aidants de personnes âgées fournissent en moyenne 388 heures d'aide par semaine (en excluant les tâches difficilement remplaçables par un professionnel) [167 ; 607]
- les assistants en soins et santé communautaire sont les professionnels qui parviennent le mieux à se substituer aux proches aidants lors d'une absence temporaire avec un coût horaire s'élevant à 53,7 francs suisses



La valorisation monétaire: résultats II

- Au total, le coût annuel de remplacement des proches-aidants est estimé à 568,7 millions de francs sur le canton de Genève.
- Cette estimation est comprise dans un intervalle de confiance allant de 218 millions à 990 millions de francs.
- Si les heures dédiées aux prestations « compagnie, présence, soutien émotionnel » étaient incluses dans le calcul, le coût total de remplacement s'élèverait à plus de 900 millions de francs par an.



La formulation des constats

Extraits du rapport publié par la Cour:

- **Constat n°2:** «L'action des proches aidants vis-à-vis des proches aidés âgés permet de retarder le recours à l'aide formelle, c'est-à-dire aux soins à domicile dispensés par des professionnels et à la prise en charge institutionnelle (EMS).»
- **Constat n°3:** «Le coût estimé du remplacement des activités réalisées par les proches aidants de personnes âgées met en lumière le rôle central endossé par ces derniers dans la politique de maintien à domicile.»

La formulation des recommandations

Recommandation n°1: Pérenniser l'ancrage institutionnel du dispositif cantonal.

« Les analyses économétriques menées par la Cour ont confirmé l'importance de l'action des proches aidants dans le maintien des personnes âgées à domicile, et donc de leur contribution au report d'une prise en charge institutionnelle. D'un point de vue financier, l'activité de ces proches aidants n'est pas anodine puisqu'elle correspond, si elle devait être facturée et selon les estimations les plus conservatrices réalisées par la Cour, à un montant de 218,3 millions de francs.

Vu l'importance du rôle des proches aidants, notamment en vue du maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, il est nécessaire de renforcer l'ancrage institutionnel du dispositif cantonal pour soutenir ces acteurs essentiels des politiques de santé et du vieillissement. (...) »

Bilan de la démarche pour la Cour

- Première fois que la Cour employait **une méthode économétrique pour étayer un constat et formuler des recommandations**.
- En vérifiant de façon empirique l'efficacité et l'ampleur du soutien des proches aidants, la Cour a pu **confirmer la pertinence** d'inscrire à l'agenda politique cette thématique.
- Les résultats obtenus sur le coût de remplacement des proches aidants fournissent des **indicateurs solides et pertinents** pour guider les orientations stratégiques de l'action publique.
- La démarche empirique fondée sur les dernières contributions de la littérature académique a permis de créer de la connaissance sur une thématique d'actualité permettant de positionner la Cour comme un centre d'expertise sur des enjeux sociétaux.

Cours sur Analyse des Politiques Publiques

- Cours "Administrations et politiques publiques" au BASPO 2^{ème} partie
- Cours et séminaires dans le Master en management public (MAP)
 - Administrations publiques comparées
 - Politiques publiques comparées
 - Evaluation des politiques publiques
 - Légistique

Quelques références bibliographiques

- Baumgartner, Frank & Bryan Jones (2015). *The Politics of Information: Problem Definition and the Course of Public Policy in America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Boussaguet, Laurie et al. (2019). *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de SciencePo.
- Cairney, Paul (2016). *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. London: Palgrave.
- Engeli, Isabelle & Christine Rothmayr Allison (eds) (2014) *Comparative Policy Studies: Conceptual and Methodological Challenges*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Halpern, Charlotte et al. (2014). *L'instrumentation de l'action publique*, Paris: Presses de SciencePo.
- Hill, Michael & Frédéric Varone (2021). *The Public Policy Process*, London/New York: Routledge.
- Knill, Christoph & Jale Tosun (2019). *Public policy. A new introduction*, London: Macmillan.
- Knoepfel, Peter et al. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Québec: Presses universitaires du Québec
- Varone, Frédéric et al. (eds) (2023). *Handbook of Public Policy Evaluation*, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar

Exemple d'une question d'examen

Q1. La "sévérité" d'un problème public concerne

- le nombre et le type de personnes qui souffrent de ce problème;
- les conséquences estimées en cas de non-action de l'Etat;
- la nouveauté du problème;
- les causes intentionnelles ou accidentelles du problème.