

Politiques et Programmes de santé

Dr Jean Gabin MASSIMBO

Médecin de santé publique

DU Hygiène hospitalière et sécurité du patient

Caisse Nationale d'Assurance Maladie Universelle

Direction des Prestations et du Contrôle

jeanmassimbo@gmail.com

70 01 08 19

Objectifs

A la fin de la séance les apprenants seront capables :

- De définir une politique publique
- De distinguer une politique de santé d'un programme de santé
- D'analyser une intervention de l'Etat

Exercice

- Qu'est ce qu'une politique publique ?
- Quelles différences faites-vous entre une Politique Nationale de la Santé et un Programme National de Sanitaire?

Qu'est ce qu'une Politique Publique ?

- L'analyse des politiques publiques représente l'étude de l'action de l'État dans la société publique.
- Elle s'inscrit profondément dans une démarche pluridisciplinaire
- Se situe à la jonction de la science politique, du droit, de l'économie, de la sociologie, de la psychologie, de la gestion, du management, de l'administration et de l'histoire.

Qu'est ce qu'une Politique Publique ?

Approche selon l'objet

- Les politiques publiques représentent « *une série d'actions ou d'inactions que des autorités publiques choisissent d'adopter pour régler un problème ou un ensemble inter relié de problèmes* » (Leslie Pal)
- Elles sont « *l'action des autorités publiques* » (Yves Mény et Jean-Claude Thoenig)
- Pour Richard Siméon, elles sont ce que les gouvernements font et pourquoi ils le font.
- **Ces définitions informent que les PP sont des activités ou des actions menées par une catégorie d'acteurs : autorités publiques, administratives**

Qu'est ce qu'une Politique Publique ?

Approche selon l'objet

- Les notions de problème, de conflit et d'exigence sont cependant très générales.
- Ce ne sont pas tous les problèmes qui font l'objet des politiques publiques, mais seulement ceux qui sont perçus comme des problèmes publics par les acteurs qui sont les maîtres de l'ordre du jour gouvernemental.
- De plus, la notion de problème renvoie à celle de solution ou de règlement du problème ainsi qu'aux idéaux qui les inspirent.

Qu'est ce qu'une Politique Publique ?

Approche selon les solutions

- Une PP est un cadre englobant d'idées et de valeurs à l'intérieur duquel des décisions sont prises et des actions ou des inactions sont choisies par les gouvernements en relation avec quelques enjeux et problèmes(Stephan Brooks)
- Une PP est un ensemble d'activités (ou de non activités) conduites par des acteurs politiques visant à apporter des solutions à des problèmes.

Qu'est ce qu'une Politique Publique ?

Approche selon les solutions

- Il y'a PP lorsqu'une autorité politique locale ou nationale, tente au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux (Muller).

Ce qui caractérise une PP

- Identifier une politique publique n'est pas aussi simple que le laisse supposer l'apparente « consistance » de l'objet.
- Les nombreuses définitions proposées dans la littérature spécialisée se contentent d'ailleurs d'une formulation relativement générale, comme celle proposée par Yves Mény et Jean-Claude Thoenig :

« une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique ».

Ce qui caractérise une PP

- Le premier problème que l'on rencontre est donc celui de savoir à partir de quel moment on est véritablement en présence d'une politique.
- Yves Mény et Jean-Claude Thoenig retiennent 5 éléments qui peuvent fonder l'existence d'une politique publique :

Ce qui caractérise une PP

- ✓ Une politique publique est constituée d'un ensemble de mesures concrètes, qui forment « la substance » d'une politique ;
- ✓ Elle comprend des décisions de nature plus ou moins autoritaire. Qu'elle soit explicite ou seulement latente, la coercition est toujours présente ;

BBK/INA

BURKINA FASO

Unité – Progrès - Justice

**DECRET N°2017- 0826 /PRES/PM/MTMUSR/
MSECU/MDNAC/MATD/MJDHPC/MINEFID/MS
définissant les taux maxima d'alcoolémie autorisés en
conduite automobile au Burkina Faso et rendant
obligatoire l'installation d'éthylotests dans les gares
routières de voyageurs.**

Ce qui caractérise une PP

- ✓ Une politique s'inscrit dans un « cadre général d'action », ce qui permet de distinguer (en principe) une politique publique de simples mesures isolées.

Ce qui caractérise une PP

✓ Une politique publique a un public (ou plutôt des publics), c'est-à-dire des individus, groupes ou organisations dont la situation est affectée par la politique publique.

Par exemple : les automobilistes, les constructeurs, les entreprises de génie civil, les prestataires de soins de santé constitueront à des degrés divers le public de la politique de la sécurité routière. Certains seront passifs (automobilistes) alors que d'autres s'organiseront pour influencer sur l'élaboration ou la mise en œuvre des programmes politiques ;

Ce qui caractérise une PP

✓ Enfin, une politique définit obligatoirement des buts ou des objectifs à atteindre

Par exemple réduire le nombre des accidents de la route, améliorer les conditions d'hospitalisation des malades, assurer l'indépendance énergétique du pays, etc.

Ce qui caractérise une PP

- Une politique publique construit un cadre normatif d'action
 - ✓ Elle comporte des mesures concrètes, mobilise des ressources financières, intellectuelles, réglementaires, génère des « produits » (outputs) normatifs, financiers, physiques, etc.

Ce qui caractérise une PP

- Une politique publique construit un cadre normatif d'action
 - ✓ Elle génère un système d'action, c'est-à-dire un espace d'échanges finalisé entre acteurs, constitutif de relations de pouvoir en fonction de ressources mobilisées; il s'agit de groupe de personnes et/ou d'organisations interagissant de manière régulière dans le but d'influencer la formation et la mise en œuvre d'une politique publique donnée

Ce qui caractérise une PP

Le sens d'une politique peut être explicite (manifeste) ou implicite (latent).

- Elle est explicite lorsqu'elle est clairement énoncée par un gouvernement grâce à la publication d'un document officiel: politique sanitaire nationale (PNS)
- Elle est implicite lorsque elle est exprimée de façon indirecte et sous-entendue par le biais de certaines mesures ou activités: accès aux soins à tous y compris les groupes spécifiques

Ce qui caractérise une PP

Lorsqu'une politique publique est explicite, celle-ci est habituellement exposée dans un document qui :

1. Présente un cadre de valeurs et d'action sur un sujet donné;
2. Détermine les orientations de certains programmes publics;
3. Expose la répartition des pouvoirs de décision, le partage des responsabilités et les grands principes d'organisation et d'administration.

Ce qui caractérise une PP

- L'impact d'une politique publique n'est pas nécessairement proportionnée aux dépenses qu'elle occasionne.
- Une politique publique comporte une dimension symbolique dont l'impact suppose la construction d'images du monde qui modifient la représentation que les acteurs se font de l'environnement.

FORMULATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

La typologie des politiques publiques

- **Les politiques dites constitutives:**

Correspondent aux actes de définition des règles sur les règles. On peut également les appeler politiques institutionnelles, c'est-à-dire celles qui ont pour objet principal la promotion, la transformation ou la désagrégation d'institutions étatiques ou sociétales.

La typologie des politiques publiques

- **Les politiques réglementaires**

Régissent les comportements des individus comme ceux ayant trait à la santé (consommation de tabac), aux conduites disciplinaires (code de la route), etc.

Il est possible de subdiviser les politiques réglementaires en deux sous-catégories : les unes limitent les intérêts ou la liberté des personnes auxquelles elles s'appliquent (par exemple le Code de la route), les autres - que l'on pourrait appeler auto réglementaires - accroissent au contraire les privilèges du public visé (par exemple la discrimination positive).

La typologie des politiques publiques

- **Les politiques distributives**

Il s'agit d'un octroi de biens publics par les autorités publiques. Ils peuvent constituer en des biens matériels (ouvrages routiers, services de santé...) ou bien d'autres types de biens, notamment la réglementation juridique comme celle du droit à la santé, ou bien les autorisations et accords par les autorités publiques pour la réalisation ou la poursuite d'une activité personnelle, industrielle ou commerciale.

La typologie des politiques publiques

- **Les politiques redistributives**

Il s'agit ici d'organiser la redistribution des revenus dans une société en permettant aux plus démunis, ou au moins munis, d'accéder à des avantages pécuniaires ou autres selon différents critères (seuil de revenus, nombre d'enfants...) qui permettent la sélection des bénéficiaires.

Le référentiel des politiques publiques

- Elaborer une politique publique consiste d'abord à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir.
- C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : on appellera cette vision du monde le référentiel d'une politique.
- Le référentiel correspond avant tout à une certaine vision de la place et du rôle du secteur concerné dans la société.

Le référentiel des politiques publiques

- Par exemple, les propositions que l'on pourra faire en matière de politique de santé dépendront de la représentation que l'on se fait du statut de la maladie dans la société moderne et du statut des personnels chargés de mettre en œuvre les systèmes de soin.
- De même, l'exemple de l'interruption volontaire de la grossesse montre que l'émergence d'une politique comme celle mise en place par Simone Veil supposait que se soient modifiées les représentations dominantes concernant la sexualité et la place des femmes dans la société.

Le référentiel des politiques publiques

En tant que structure de sens, le référentiel articule quatre niveaux de perception du monde qui doivent être distingués, mais dont les liens sont évidents

- **les valeurs** sont les représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter. Elles définissent un cadre global de l'action publique ;
- **les normes** définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité. Elles définissent des principes d'action plus que des valeurs : « Il faut diminuer le coût des dépenses de santé » ;

Le référentiel des politiques publiques

- En tant que structure de sens, le référentiel articule quatre niveaux de perception du monde qui doivent être distingués, mais dont les liens sont évidents
- **les algorithmes** sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action. Ils peuvent être exprimés sous la forme « si...alors » : « si je transfère les politiques de lutte contre l'excision vers des collectivités locales, alors les politiques seront plus efficaces parce que plus proches des intéressés » ;
- **les images** sont des vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes. Elles font sens immédiatement sans passer par un long discours discursif. De ce point de vue, elles constituent un élément central du référentiel: « la médecine Hy Tech! »

Politique et Programme

Une politique publique est l'énoncé des orientations et des objectifs d'un gouvernement ou d'une collectivité sur:

- *Un sujet d'intérêt public;*
- *Une prise de position qui peut être implicite et/ou explicite;*
- *Une orientation influencée par divers facteurs sociaux;*
- *Un instrument étatique qui se distingue d'une loi ou d'un programme public*

Politique et programme

C'est un ensemble de moyens (physiques, humains, financiers) organisés dans un contexte spécifique, à un moment donné, pour produire des biens ou des services dans le but de modifier une situation problématique

(DEROSIERS H. et al, 1998)

On entend souvent parler de loi, de politique publique et de programme public (ou plan d'action) indifféremment.

Pourtant, des éléments importants les distinguent

Tableau comparatif : Politique et programme

	Loi	Politique	Programme
Objectifs	Formuler une disposition prise par un pouvoir législatif (parlement, chambre, etc.) sur un sujet précis et d'intérêt public	Énoncer la position d'un gouvernement dans un domaine d'intérêt public	Préciser les stratégies adoptées par un gouvernement afin de mettre en application une position sur un sujet d'intérêt public
Contenus	<ul style="list-style-type: none"> • Détermine les droits et les devoirs de différentes parties relativement à un sujet donné • Identifie et contraint des autorités ou des individus à son application et son respect • Précise les sanctions associées à sa dérogation 	<ul style="list-style-type: none"> • Présente un cadre de valeurs et d'actions sur un sujet donné • Détermine les orientations de certains programmes Publics • Expose la répartition des pouvoirs de décision, le partage des responsabilités et les grands principes d'organisation et d'administration 	<ul style="list-style-type: none"> • Expose les mesures, activités et programmes choisis pour répondre de manière conséquente à une position épousée par un gouvernement • Précise les ressources humaines, matérielles et financières attribuées à ce projet
Champs d'action	Obligatoire (coercitif) et opérationnel	Intentionnel et conceptuel	Intentionnel et opérationnel

AGENDA POLITIQUE

AGENDA POLITIQUE

- *Pourquoi une question devient-elle l'objet d'une politique publique ?*
- *Pourquoi et dans quelles conditions une autorité publique se saisit-elle d'un problème ?*

AGENDA POLITIQUE

- A cette interrogation d'apparence aussi banale, on est tenté de répondre par une évidence : il y a une politique publique parce qu'il y a « un problème à résoudre ».
- C'est en tout cas la réponse que feront le haut fonctionnaire ou le responsable politique qui ont précisément pour ambition de « résoudre des problèmes ».
- On dira ainsi que la lutte contre le VIH/SIDA et les IST trouve son origine dans le nombre excessif de cas ou que la mise en place d'un revenu minimum se justifie par la montée de la pauvreté.

La notion d'agenda politique

- L'agenda politique définit et structure des champs de décision et d'action.
- Dans son acception la plus simple, la notion de « mise à l'agenda » ou, de *agenda-setting* désigne l'étude et la mise en évidence de l'ensemble des processus qui conduisent des faits sociaux à acquérir un statut de « *problème public* » ne relevant plus de la fatalité (naturelle ou sociale) ou de la sphère privée, et faisant l'objet de débats et de controverses médiatiques et politiques.

La notion d'agenda politique

- En d'autres termes, on peut définir l'agenda politique comme *l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions, qu'il y ait controverse publique, médiatisation, mobilisation ou demande sociale et mise sur le « marché » politique ou non.*

L'inscription sur l'agenda

- Il existe de nombreux modèles de mise sur agenda :
- **Modèle de la mobilisation externe**

Lorsque des groupes organisés parviennent à transformer leur problème en question d'intérêt public, en constituant une *coalition autour de leur cause*, et à l'imposer à l'agenda public pour *contraindre les autorités publiques à l'inscrire à l'agenda gouvernemental* appelant une décision.

On peut penser par exemple à la lutte contre le Sida, aux politiques de gratuités (soins de santé, éducation,...);

L'inscription sur l'agenda

- **Modèle de l'anticipation**

Lorsque les *autorités publiques ou gouvernementales* jouent un rôle initiateur et moteur dans le processus de mise à l'agenda.

Lorsque des comportements individuels ont un coût collectif fort mais diffus, les autorités publiques sont incitées à intervenir en proposant des réformes ou en prenant des mesures plus ponctuelles.

L'inscription sur l'agenda

- **Modèle de l'anticipation**

Dans ce cas, la mise à l'agenda gouvernemental précède la mise à l'agenda public.

Les réformes de système de retraite ou de l'assurance maladie, certaines politiques de santé publique (lutte contre le tabagisme ou l'alcoolisme et, plus largement, politiques de prévention) ou encore l'action en faveur de la sécurité routière peuvent en constituer des exemples

L'inscription sur l'agenda

- **Modèle de la mobilisation interne**

Lorsque des *groupes externes* ont *suffisamment de ressources relationnelles et politiques* pour pouvoir *accéder directement à l'agenda gouvernemental* et faire prendre en considération un problème particulier sans publicisation ni médiatisation ;

- **Modèle de la médiatisation**

Quand les *médias jouent un rôle central* dans la définition, la légitimation et l'imposition d'un problème.

Approches d'analyse des PP

□ Approche séquentielle

- Elle consiste à découper les politiques en une série de séquence d'actions.
- L'analyse séquentielle la plus fréquemment citée est celle de Charles Jones à laquelle font référence beaucoup d'auteurs.

Approches séquentielle d'analyse des PP

1^{ère} étape: Mise sur agenda (identification, définition ou construction du problème à traiter)

- Phase de genèse de l'action publique et suit une multitude de cheminements possibles;
- A cette phase sont associés des processus de perception du problème, de définition, d'agrégation des différents évènements ou problèmes

Approches séquentielle d'analyse des PP

2^{ème} étape : la production des solutions (traitement proprement dit du problème)

- Elle recouvre la recherche des objectifs désirables ou adaptés au problème.
- Elle associe des *processus de formulation* (des méthodes et des solutions pour résoudre le problème) *et de légitimation* (acquisition d'un consentement politique).

Approches séquentielle d'analyse des PP

3ème étape : La mise en œuvre (application des décisions)

- Elle comprend l'organisation des moyens à mettre en œuvre,
- Elle porte sur l'interprétation des directives gouvernementales et leur application proprement dite ;

Approches séquentielle d'analyse des PP

4^{ème} étape : L'évaluation

- C'est une phase préterminale de mise en perspective des résultats de la PP.
- Elle comprend la spécification de critères de jugements, la mesure des données, leur analyse et la formulation de recommandations.
- S'interroger par différentes modalités sur l'impact du programme

Approches séquentielle d'analyse des PP

5^{ème} étape : La terminaison

- C'est une séquence très controversée pour les tenants de l'approche eux-mêmes.
- Elle évoque de manière ambiguë l'extinction d'une politique

L'analyse stratégique des politiques publiques

- Quelle est la marge de calcul et de choix dont disposent les autorités publiques désireuses d'impulser un processus d'intervention ?
- L'intervention publique est soumise à des *contraintes institutionnelles* (répartition des compétences entre Etat et collectivités locales), auxquelles s'ajoutent des *contraintes financières, techniques, juridiques* (respect des droits acquis, continuité du service public).

L'analyse stratégique des politiques publiques

- L'analyse stratégique, en terme de coûts (politiques) et de soutiens, permet d'abord de mieux comprendre les facteurs déclenchant et les incidents de parcours subis par une politique sectorielle quelconque.

Pour le montrer, Cobb et Elder ont dressé le tableau de quatre situations types :

L'analyse stratégique des politiques publiques

- **Dans la situation 1**, la politique publique mise en œuvre est en fait un aménagement exigé par un groupe social.

Des groupes d'intérêts ont réussi à obtenir une intervention des autorités compétentes parce qu'ils ont su créer un rapport de forces favorable : soit ils disposaient de ressources politiques particulièrement efficaces à un moment opportun, soit ils se situaient dans une logique globale de marchandage réciproque de soutiens

L'analyse stratégique des politiques publiques

- **Dans la situation 2**, la politique publique est initiée à la suite d'une prise de conscience chez des acteurs politiques qu'ils ont un profit (notamment en termes de légitimité) à en retirer.

Ils exploitent ou amplifient un problème alors même que les publics intéressés se situent dans une attitude de non attente.

C'est par exemple le phénomène de la sollicitude préélectorale ;

L'analyse stratégique des politiques publiques

- **Dans la situation 3**, la politique publique est le produit d'une réaction imposée par les circonstances.

La bavure d'un service de sécurité déclenche sa réorganisation, voire sa suppression

L'analyse stratégique des politiques publiques

- **Dans la situation 4**, les dirigeants politiques identifient un problème d'intérêt public : ils s'en saisissent alors même qu'ils n'ont pas nécessairement de profit direct à en retirer et qu'ils peuvent même redouter beaucoup de résistances et de mécontentement.

Merci de votre attention