

Unil

UNIL | Université de Lausanne
IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique



MAS/DAS IN PUBLIC ADMINISTRATION (MPA)

Cours de base «Politiques publiques »

Session 3.1 – Programmation (PPA et APA)

Prof. Stéphane Nahrath (IDHEAP)
Assistant: Moulay Lablih

Semestre de printemps 2022

M1. PPA: définition (1)

Le PPA est un produit de nature essentiellement **juridique**: «Ensemble des **normes** et **actes réglementaires** que les parlements, les gouvernements et les autorités chargées de l'exécution considèrent comme nécessaires pour mettre en oeuvre une politique publique».

- D'un point de vue **matériel**, les dispositions d'un PPA comprennent:
 - les **objectifs normatifs** de la solution envisagée pour résoudre le problème,
 - l'identification des **groupes cibles** et de leur rôle dans la résolution du problème (hypothèse sur les causes/solutions),
 - la définition des **moyens** (instruments et ressources d'action) mis à disposition des autorités d'exécution afin d'intervenir sur les groupes cibles (hypothèse sur les interventions),
 - les principes de **l'organisation administrative** de la mise en œuvre (définition de l'APA).

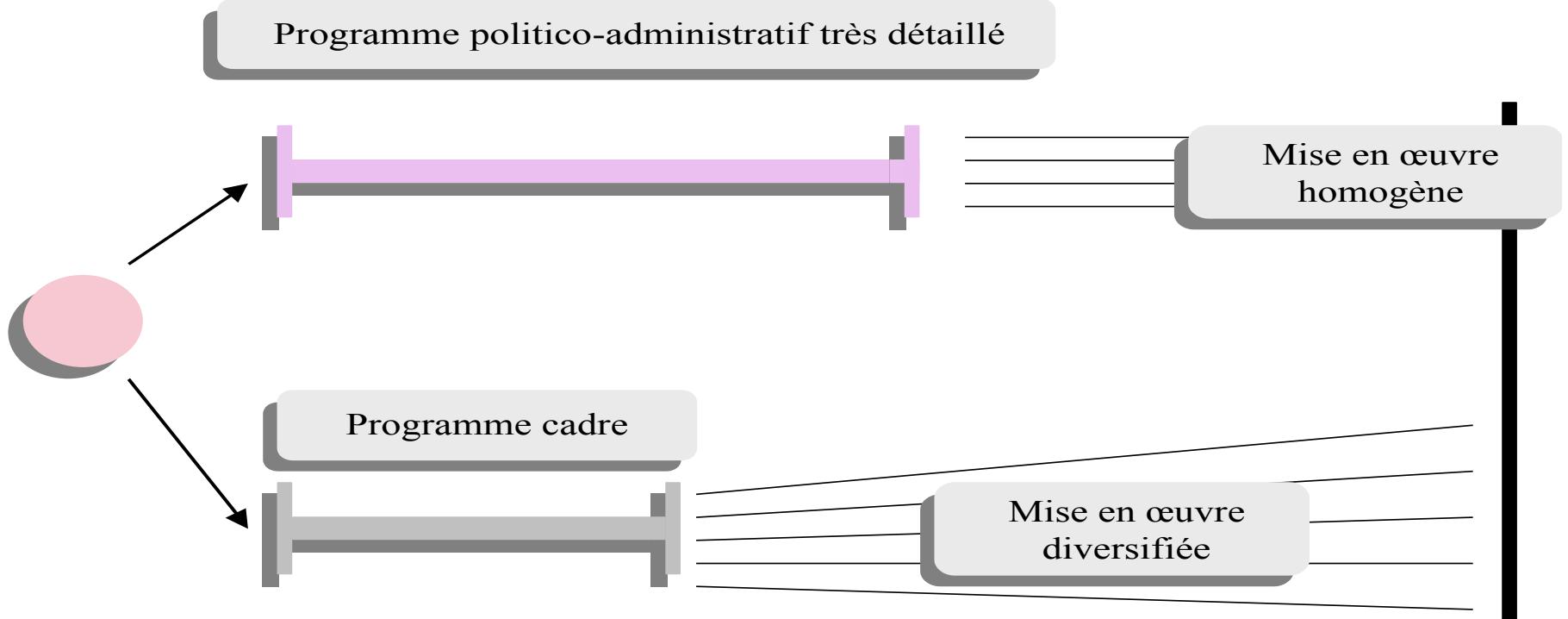
M1. PPA: définition (2)

D'un point de vue **formel**, un PPA se compose de plusieurs **documents écrits**, tels que des **lois**, **ordonnances** d'exécution et des **directives** administratives ayant **force de loi**, qui sont produits à **différents niveaux institutionnels** (fédéral, cantonal et communal).

Les PPA peuvent être plus ou moins:

- détaillés** (densité réglementaire variable)
- centralisés** (définition nationale et/ou cantonale et/ou communale)
- cohérents** (adéquation interne des éléments constitutifs).

M1. PPA: définition (3)



Programme **détaillé** (centralisé): douanes, sécurité, climat, produits chimiques, régulations économiques, forêts, trafic ferroviaire national, etc.

Programme **cadre** (décentralisé): AT, prise en charge handicap/invalidité, écoles, trafic ferroviaire régional

M2. PPA : Passage obligé

La programmation est le **passage politique et juridique obligé** de la mise en place d'une politique publique...

...situé entre la **(re-)définition du problème** et l'ébauche d'une **théorie de l'action** (nouvelle ou modifiée) d'un côté, et la **mise en œuvre** par des plans d'action et des outputs de l'autre.

Le PPA est la **traduction** (opérée par le législateur) dans le **langage juridique** de la théorie de l'action de la PP.

M3. Eléments substantiels du PPA (1)

- En fixant *les objectifs*, le PPA indique, en termes substantiels **l'état social souhaitable** (*et non pas une action à entreprendre*) dans l'intérêt des groupes bénéficiaires.
- En règle générale, les **groupes cibles** préféreront des formules **vagues et peu contraignantes** évitant ainsi le risque d'évaluations démontrant des résultats déficitaires.
- Par contre, les **bénéficiaires** ont tendance à proposer des **objectifs précis** permettant de contrôler les effets de la PP, notamment en termes de degré de résolution du problème public.
- Les **acteurs politico-administratifs** se situent généralement entre les deux positions.

M3. Eléments substantiels du PPA (2)

Conseils pratiques :

- Souvent, les lois et ordonnances ne contiennent **pas de dispositions explicites sur les objectifs**; lorsqu'elles existent, de telles dispositions restent **très abstraites, vagues, voire contradictoires**, et la plupart du temps **faiblement mesurables**.
- Il est donc souvent nécessaire de consulter les **énoncés des motifs** des exécutifs (inclus dans les messages d'accompagnement de projets de lois) afin de reconstituer précisément ces objectifs.

M3. Eléments substantiels du PPA (3)

Conseils pratiques :

- Ne peuvent être considérés comme les **objectifs (finaux)** d'une politique publique, les énoncés stipulant un **changement de comportement d'un groupe cible** (sous forme d'un verbe : être diligent, réduire la pollution, payer des cotisations, etc.).
- Par contre, on trouve des objectifs formulés moyennant des **verbes ayant trait à l'état actuel d'un problème** ("stabiliser", "améliorer", "réduire", etc. tel ou tel phénomène).
- Dis autrement: les **objectifs d'une politique publique** portent sur la **Résolution du problème** et non pas sur la modification des comportements des GC (qui constitue «l'objectif» de l'instrument).

M3. Eléments substantiels du PPA (4)

Afin de concrétiser l'intervention des acteurs politico-administratifs auprès des GC, les **éléments opérationnels** (i.e. instruments) **traduisent** la théorie de l'action dans des **modalités d'intervention concrètes auprès des GC** (hypothèse d'intervention);

...ceci en termes d'**obligations**, de **droits** ou d'**incitations** s'adressant aux **groupes cibles** identifiés par la ou les hypothèse(s) sur les causes/les solutions.

Le langage utilisé est celui du **comportement** des groupes cibles censé être modifié (= action).

Ces éléments opérationnels sont l'objet principal de **l'intérêt des groupes cibles**.

M3. Eléments substantiels du PPA (5)

Conseils pratiques :

- Selon le principe de la **légalité** de l'Etat de droit, l'ensemble des catégories de **GC** doivent être **mentionnées explicitement** – le plus souvent cependant sous forme **générique** – dans les bases légales (matérielles).
 - Les formules utilisées sont, par exemple : «sont soumis à la présente loi...», «champs d'applications...» ou, au contraire, «ne sont pas soumis à la présente loi...»; ou encore: «...sont soumis à autorisation...», «peuvent toucher des subventions...», etc.
- De plus, les **obligations** sont souvent formulées sous forme de **conditions d'obtention** d'une autorisation et concrétisées au niveau des **ordonnances**.

M4. Eléments institutionnels du PPA (1)

- Le PPA désigne les **acteurs publics et (éventuellement) privés** en charge de la **mise en œuvre** de la future politique (= composants clés de l'APA).
- Il leur attribue les **ressources d'action** et fixe les **règles du jeu**, soit les règles institutionnelles (professionnelles, comportementales, décisionnelles) spécifiques qui orchestrent la production des futurs produits (APA, PA, outputs, énoncés évaluatifs).
- Ceci en se référant aux **règles institutionnelles générales du système politique** (Constitution, droit public fédéral, droit administratif, etc.).

M4. Eléments institutionnels du PPA (2)

Conseils pratiques pour la reconstitution de la **définition légale des APA**:

- Selon une "nouvelle philosophie", les décisions sur les APA sont de plus en plus considérées comme faisant partie de la compétence du **gouvernement** (et non pas du parlement) – Art. 8 et 43 de la Loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (**LOGA**) du 21 mars 1997. (RS 172.010)
- La dotation en **ressources financières** figure dans le **budget annuel**, cependant souvent sans détailler l'attribution par postes ou tâches. Exception: budget par groupes de prestations figurant dans le budget annuel et des contrats de prestations.

M4. Eléments institutionnels du PPA (3)

Conseils pratiques :

- Les dispositions sur **l'organisation** de la mise en œuvre et sur les **procédures administratives** (spéciales) se trouvent, en règle générale, à la fin des lois (chapitre «organisation, exécution») et elles sont souvent concrétisées au niveau des **ordonnances**.
- Il en est de même pour ce qui concerne les dispositions **pénales**.
- Attention : les **dispositions du PPA** sur l'**APA** ne peuvent pas être confondues avec l'**APA réel**. Celui-ci fait, quant à lui, souvent l'objet de décisions gouvernementales ou administratives ultérieures et ad hoc, notamment au niveau des **cantons**, selon le principe du fédéralisme d'exécution.

M5. Part fédérale et cantonale

- Composé de **décisions** de portée **fédérale** et **cantonale**, le PPA d'une politique fédérale spécifique se présente, dans la plupart des cas, sous **26 formes cantonales différentes**.
- En règle générale, les **objectifs** ainsi que les **éléments évaluatifs** et **opérationnels** (couches 1 à 3) sont fixés de manière plus ou moins détaillée dans la législation **fédérale**,
- tandis que les éléments fixant **l'APA** et les **ressources** de fonctionnement (hormis les cas de subventions fédérales) (couche 4) se retrouvent au niveau **cantonal**.
- On assiste de plus en plus à une **harmonisation des éléments procéduraux** (couche 5) au niveau **fédéral**.

M6. Jeux directs et indirects (1)

- **Les acteurs ne lâchent jamais.** Une fois perdus les jeux (**directs**) sur les couches 1 à 3, ils s'orienteront vers des jeux (**indirects**) sur les éléments **institutionnels** des couches 4 et 5 au niveau fédéral, puis au niveau des législations des **cantons**.
- Ce qui leur permet parfois de modifier le contenu **substantiel** du PPA au niveau des **cantons**.
- D'où l'existence **d'incohérences**, voire de **PPA carrément illégaux** (p.ex.: non-introduction de la taxe poubelle dans certains cantons romands).

M6. Jeux directs et indirects (2)

- Des **incohérences similaires** peuvent même exister **entre les différentes composantes d'un PPA** sous forme de dispositions d'ordonnances ne correspondant pas aux dispositions réglant ce même élément au niveau de la loi, voire de la Constitution:
 - affaiblissement du niveau de protection (initialement absolu) des sites marécageux entre l'article constitutionnel «Rothenthurm» et sa concrétisation dans l'article 23d la LPN,
 - incohérences entre LPE et OTD (définition du plastique comme substance polluante).
- Néanmoins, les **cas les plus fréquents d'incohérence** dues à des jeux indirects sont ceux existant entre le **produit 2 (PPA)** et les autres produits (notamment **APA, PA et outputs**).
 - Objectifs non traduits dans des instruments.
 - Instruments prévus dans la loi mais non mis en œuvre (art. 5 LAT avant 2014).

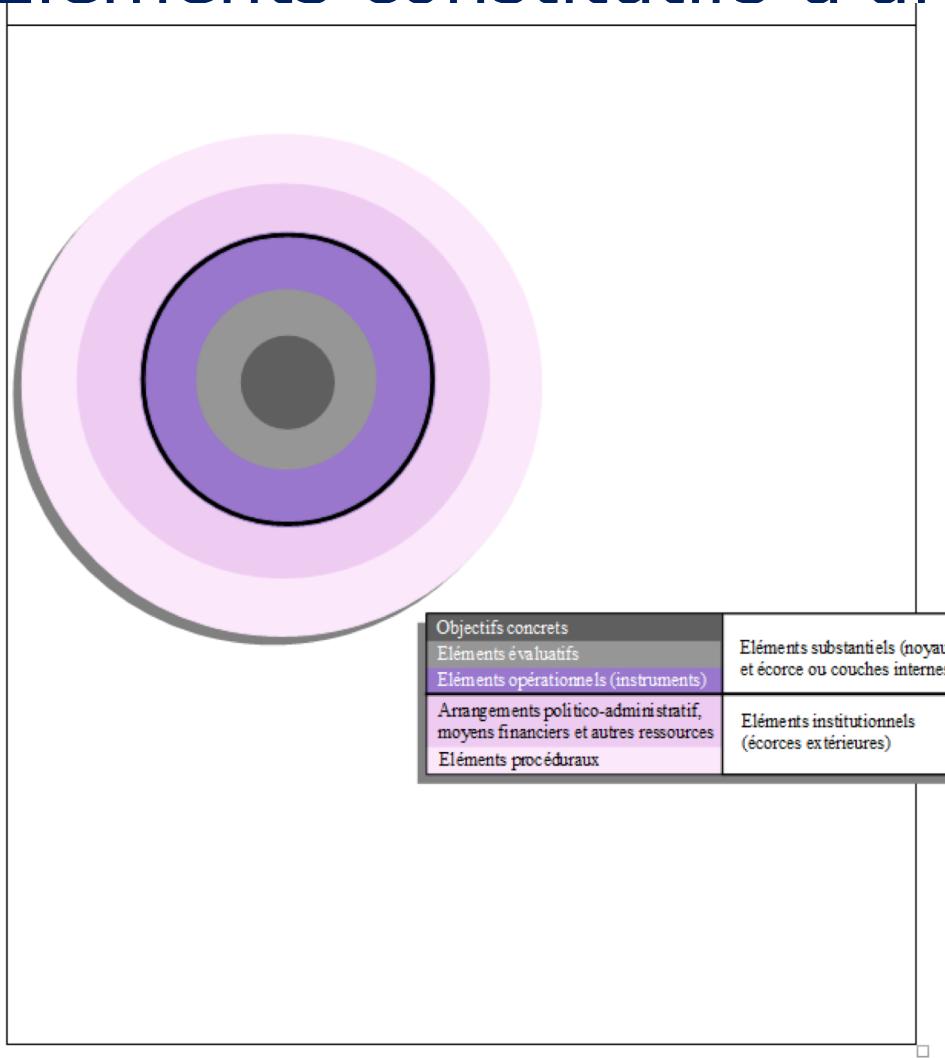
M7. Groupes cibles : champions des jeux indirects

- Grâce à leurs excellentes connaissances des règles institutionnelles générales et sectorielles, les **groupes cibles** (ou les acteurs représentant leurs intérêts) **maîtrisent extrêmement bien les jeux indirects**.
 - Structure fédéraliste leur permet des variations/combinaison de stratégies entre les niveaux fédéral, cantonal, voir communal;
 - Entre celui de la programmation et de la mise en œuvre;
 - Dans le cadre de la définition des PA.
- Les groupes **bénéficiaires**, et parfois également les acteurs politico-administratifs, **ne maîtrisent ces jeux indirects que de manière insuffisante**.

M8. Glissement du PPA vers les APA réels

- En cas de jeu perdu au niveau des PPA (produit 2), les acteurs continueront leurs jeux au niveau de la **construction des APA réels** (produit 3).
 - Ces **jeux** sont considérés comme d'autant plus **légitimes**, que les acteurs peuvent **invoquer** la règle générale (et souvent fort reconnue) du **fédéralisme d'exécution et de l'autonomie organisationnelle des cantons**.
- Cette règle leur permet de ne pas revendiquer explicitement leurs intérêts quant aux contenus **substantiels** des politiques en question.
P.ex.:
 - demande de confier la mise en œuvre de la loi d'application de **la limitation des R2 aux communes**;
 - choix du canton du VS de confier mise en œuvre des compensations (**débits minimaux**) au service cantonal de l'énergie et des forces hydrauliques plutôt qu'au service de l'environnement.

M9. Eléments constitutifs d'un PPA (1)



Source : Knoepfle et al. 2006. Analyse et pilotage des politiques publiques : 169.

M9. Eléments constitutifs d'un PPA (2)

- 1. Objectifs concrets:** objectifs à atteindre par la PP (Ex. valeurs limites d'immission (eau, air, bruit), protection des écosystèmes, degré de protection sociale, qualité de la formation, santé publique, etc.)
- 2. Eléments évaluatifs:** méthodes et instruments de collecte des différents types de données empiriques relatives au phénomène (problématique) à réguler par la PP (p. ex. données sur la qualité de l'air, de l'eau, des sols, de la biodiversité, cartes de bruit, statistiques sur les déchets, statistiques chômage, demandeurs d'asiles, etc.)
- 3. Eléments opérationnels:** mesures prises, instruments d'intervention visant au changement de comportement des GC (p. ex. interdictions, obligations, taxes, subventions, incitations, etc.) → cf. slide instrument/hypothèse intervention dans session 1.2)

M9. Eléments constitutifs d'un PPA (3)

4. Organisation (répartition des compétences) et financement: définition de l'arrangement politico-administratif (APA) et attribution des ressources aux autorités politico-administratives (p. ex. répartition des tâches entre acteurs (para)publics et privés).

5. Eléments procéduraux et instruments administratifs: règles institutionnelles générales et spécifiques et instruments administratifs standardisés (p. ex. règles de procédure du droit de recours des ONGE, procédure de demande de subventions, règles concernant la gestion de la taxe CO², procédures pénales, etc.).

Merci pour votre attention!