

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

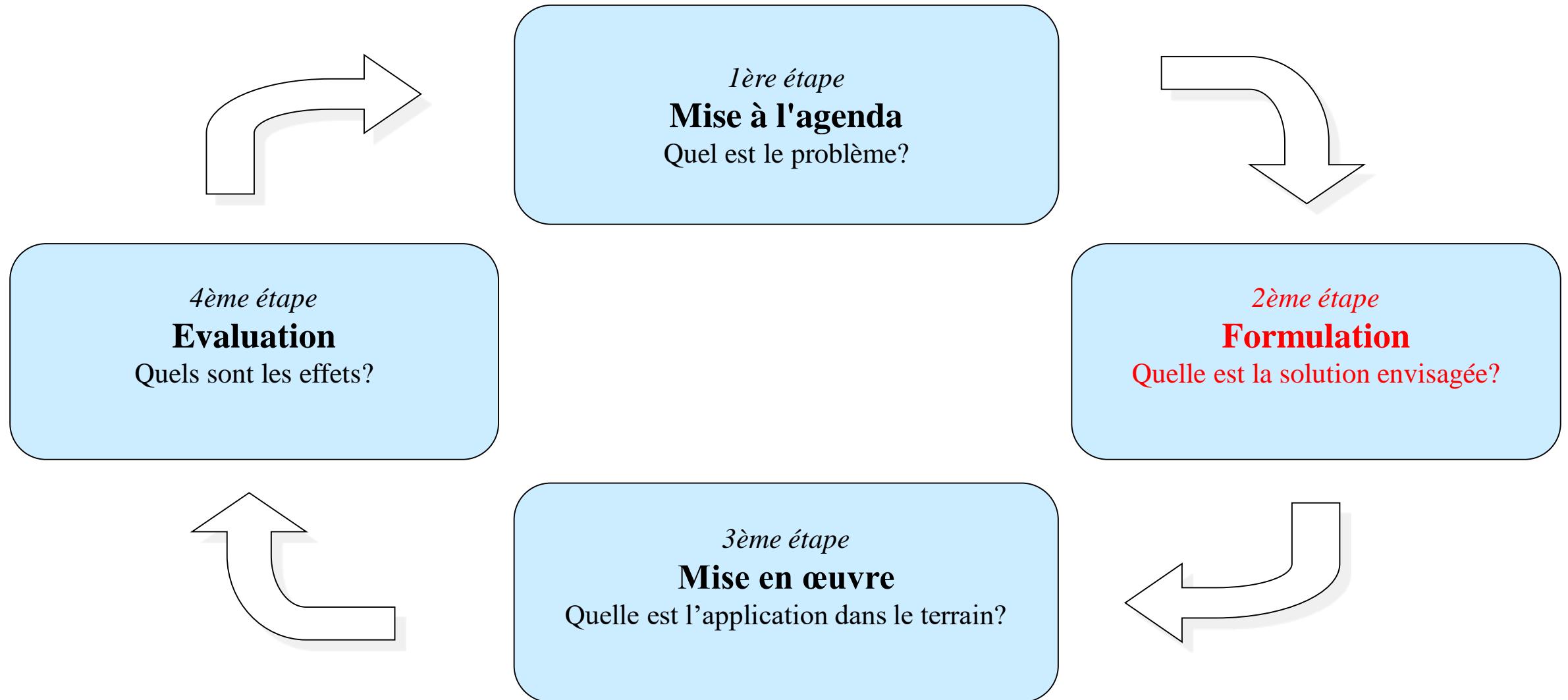
Prof. Frédéric Varone

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.)



1. Formulation des pp en Suisse: le processus de décision "standard" au niveau fédéral

A) La phase pré-parlementaire

- Avant-projet de l'administration et/ou d'une commissions d'experts (commissions extra-parlementaires = "administration de milice")
 - Consultation "interne" des offices et procédure de co-rapport
 - Procédure de consultation externe (qualité technique, acceptabilité politique, applicabilité)
- > Projet et Message du Conseil fédéral (Gouvernement) à l'Assemblée fédérale (Parlement)

B) La phase **parlementaire**

- Commission législative de la première Chambre (spécialisation, dès 1992)
 - Plénum de la première Chambre
 - Seconde Chambre, selon les mêmes modalités
 - "Navette (à deux tours)" (dans 48% des processus) voire "Conférence de conciliation" (6%), si le conflit persiste entre les deux Chambres (NB. CN se rallie au CE plutôt que l'inverse)
- > Vote final dans les deux Chambres

C) La phase **référendaire** (référendum obligatoire ou facultatif: vote populaire)

NB. Hypothèse de Neidhart (1970): inclusion en amont des acteurs à "capacité référendaire" (dès la phase pré-parlementaire)

La pratique de la démocratie directe

Periode	Total			Référendum obligatoire			Référendum facultatif			Initiative populaire					
	Nombre de votes	Acceptés	Refusés	Nombre de votes	Acceptés	Refusés	Actes soumis	Nombre de votes	Acceptés	Refusés	Ayant abouti	Retirées	Nombre de votes	Acceptées	Refusées
1848-1873	11	2	9	11	2	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1874-1880	11	5	6	3	2	1	63	8	3	5	-	-	-	-	-
1881-1890	12	5	7	4	3	1	75	8	2	6	-	-	-	-	-
1891-1900	24	10	14	9	6	3	74	10	3	7	5	0	5	1	4
1901-1910	12	8	4	5	4	1	59	4	3	1	4	1	3	1	2
1911-1920	15	12	3	9	8	1	57	3	2	1	9	0	3	2	1
1921-1930	28	11	17	10	8	2	94	5	1	4	8	1	13	2	11
1931-1940	23	10	13	8	8	0	73	9	2	7	21	5	6	0	6
1941-1950	21	9	12	7	4	3	104	7	4	3	11	8	7	1	6
1951-1960	42	18	24	22	14	8	205	11	4	7	23	12	9	0	9
1961-1970	29	16	13	14	12	2	213	8	4	4	16	8	7	0	7
1971-1980	87	47	40	47	36	11	278	18	11	7	40	11	22	0	22
1981-1990	66	27	39	25	18	7	259	12	6	6	45	14	29	3	26
1991-2000	106	55	51	36	28	8	494	36	25	11	54	11	34	2	32
2001-2010	82	40	42	18	11	7	544	28	23	5	35	12	36	6	30
2011-2020	84	32	52	12	10	2	509	26	18	8	67	10	46	4	42
Total	653	307	346	240	174	66	3120	193	111	82	346	95	220	22	198

Source: Sciarini et Tresch (2022)

Durée des processus

	1971-76			1987-1995			1995-2003			2003-2011			2011-2015		
Phase	Moy	Méd	N												
Pré-parlement.	41	28	133	50	29	352	41	27	392	39	30	483	42	34	257
- <i>commission</i>	21	11	45												
- <i>consultation</i>	3	3	63												
Parlementaire	8	11	137	14	8	352	13	10	392	14	10	483	13	9	257
Référendaire	6	5	130	9	8	51	12	8	48	9	8	28	11	8	16
Durée totale	57	39	137	66	41	352	55	42	392	53	43	483	55	48	257

Source: Poitry (1989) pour 1971-76; Projet FNS Sciarini et al. (2020) pour 1999-2015; sans les initiatives populaires

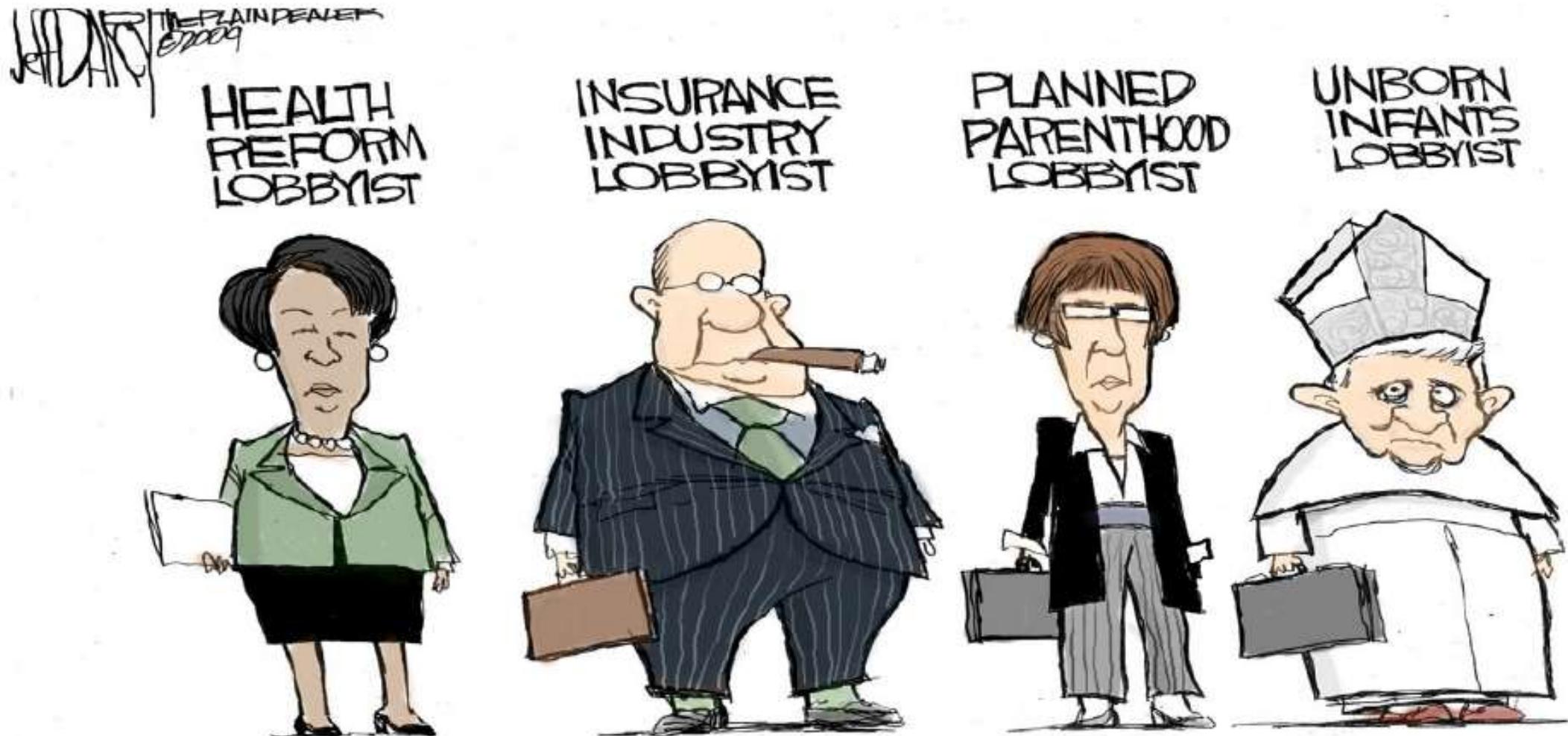
- > durée moyenne ~ 5 ans; moitié des processus dure 3 - 4 ans
- > phase pré-parlementaire de loin la plus longue

Phases les plus **importantes** du processus décisionnel (en %)

Phase/sous-phase du processus	1971-1976	Total	2001-2006	Total
Elaboration d'un avant-projet (inclus négociations internationales)	28 -		21 (8)	
Commission d'experts	18		8	
Procédure de consultation	15	78	7	61
Extra consultation des cantons	0		9	
Finalisation du projet	7		2	
Décision du Conseil fédéral	10		14	
Commission parlementaire	14		24	
Parlement (plenum)	8	22	15	39
Total	100	100	100	100
(N interviews)	(353)	(353)	(309)	(309)

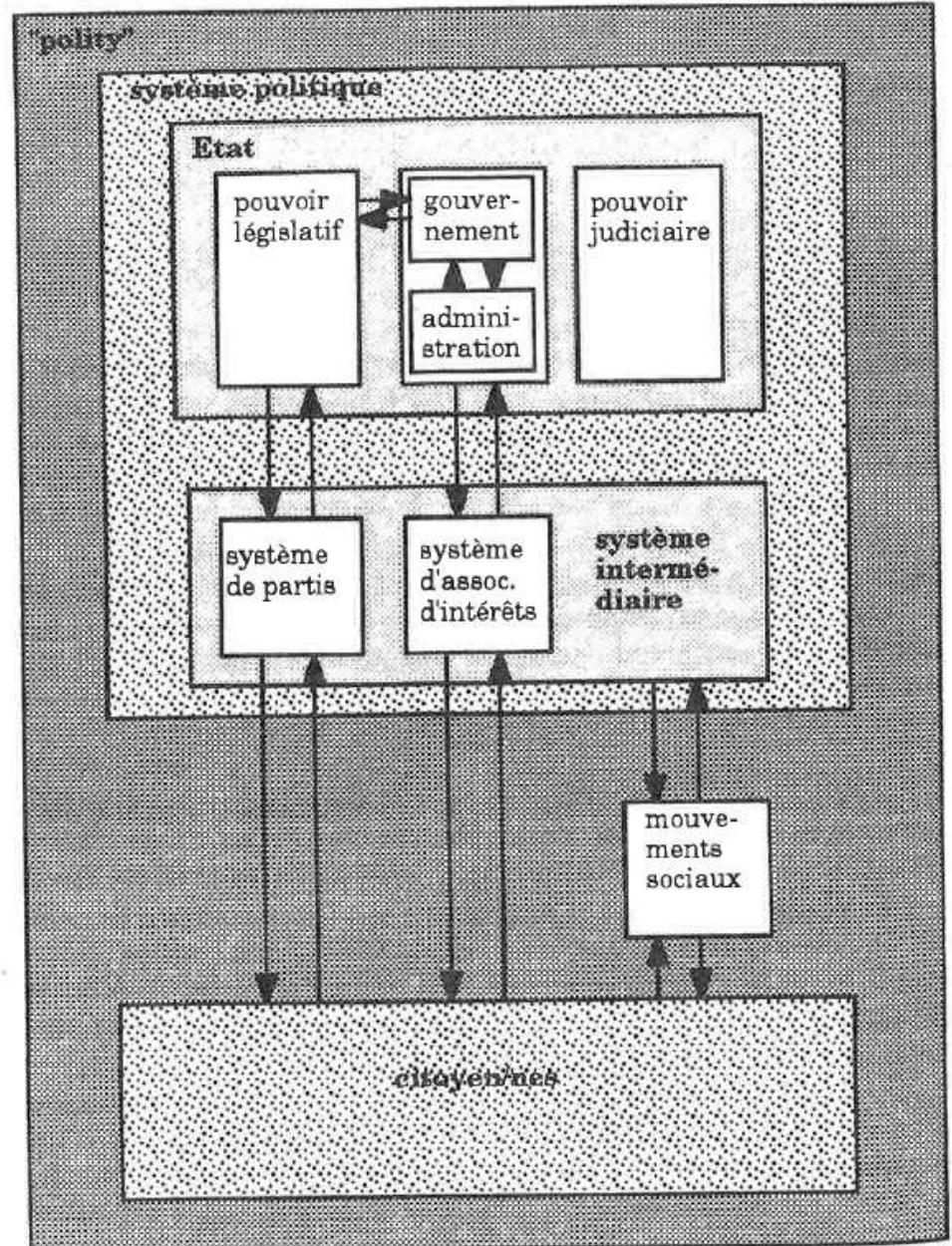
Source: Kriesi (1980: 316) pour 1971-1976; Sciarini (2015: 35) pour 2001-2006

2. Focus sur les groupes d'intérêt (lobbies)



Groupe d'intérêt

- = Organisation avec structure pérenne (vs NMS)
- composée de membres individuels ou collectifs (vs entreprises)
- qui cherche à influencer les processus politiques
- mais sans assumer de mandat électif (vs partis politiques)

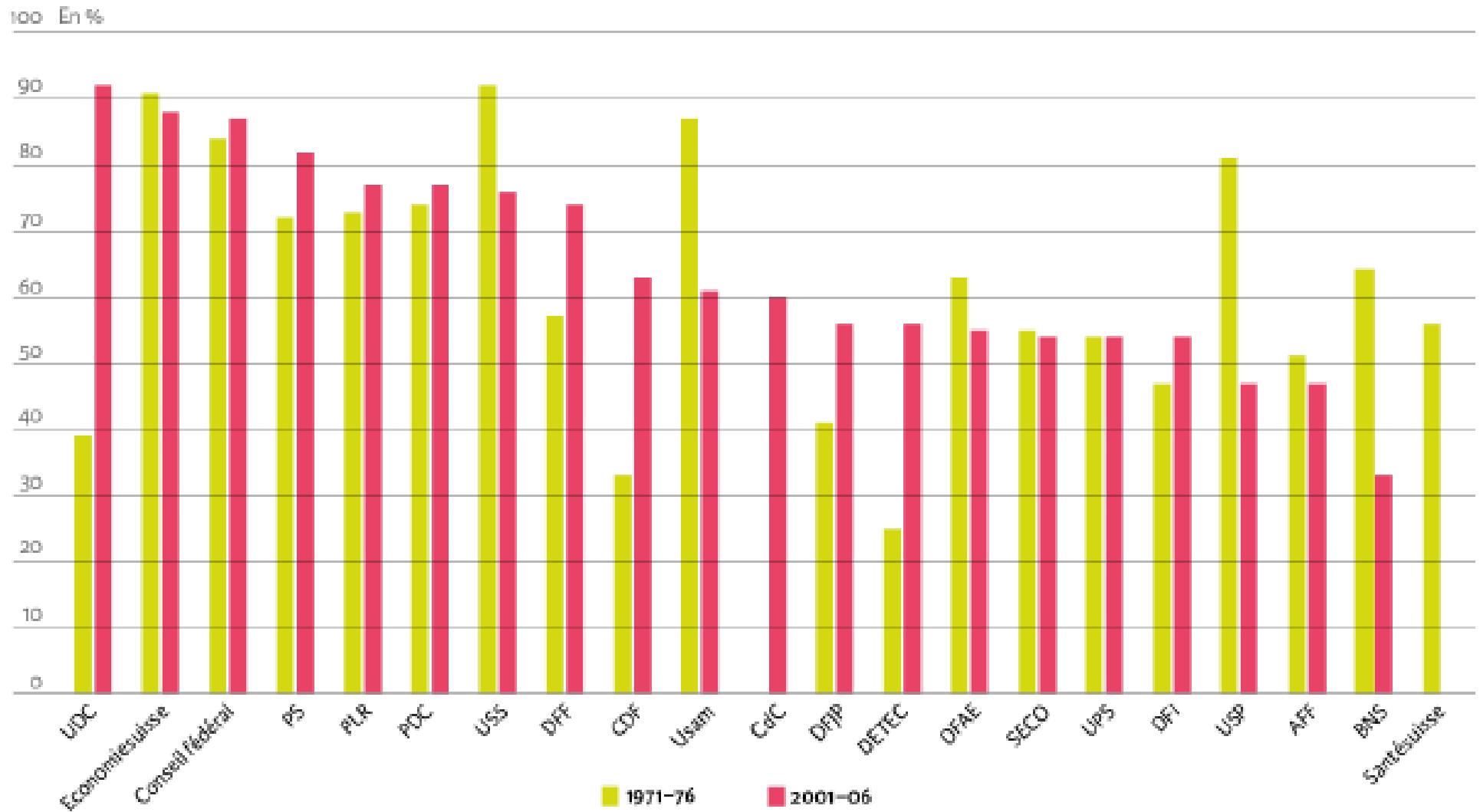


Source: Hanspeter Kriesi, 1994, *Les démocraties occidentales. Une approche comparée*, Paris, Economica, p. 15

Différents types de groupes d'intérêt

Types de groupes	Exemples
Associations patronales	<ul style="list-style-type: none">- Economiesuisse, USAM, UPS, USP- Swissmem, ASB, Gastrosuisse, Hotelleriesuisse, SSE...- Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie, Centre patronal vaudois...
Syndicats	<ul style="list-style-type: none">- USS, Travail.suisse- Unia, SSP, SEV, SYNA...- Cartel syndical cantonal...
Organisations professionnelles	FMH, Fédération suisse des avocats, SIA, Fédération suisse des notaires, Pharmasuisse...
Groupes d'intérêt public, à but idéal, à caractère idéologique	Amnesty international, Pro Natura, Greenpeace, WWF, Caritas, Déclaration de Berne, ASIN, Nomes, Associations de consommateurs, Protection suisse des animaux...
Organisations catégorielles, à caractère identitaire	ASLOCA, Pro Senectute, Alliance des sociétés féminines (ASF), Pro Infirmis, UNES, Touring Club suisse, Automobile Club suisse...

Pouvoir réputationnel des principaux acteurs politiques suisses: évolution temporelle



Une valeur de 100 signifie qu'aux yeux de 100% des personnes interrogées, cet acteur est très influent dans la politique suisse. L'organisation faîtière des assureurs-maladie Santésuisse manque en l'absence de dossier relevant de la politique de santé dans notre recherche. La CdC n'était pas encore née dans les années septante. Les acteurs sont classés selon leur pouvoir perçu actuellement.

UDC: Union démocratique du centre – PS: Parti socialiste suisse – PLR: Parti libéral-radical – PDC: Parti démocrate-chrétien – USF: Union syndicale suisse – DFF: Département fédéral des finances
 CdC: Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances – Usam: Union suisse des arts et métiers – CdC: Conférence des gouvernements cantonaux – Ofip: Département fédéral de justice et police – DETEC: Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication – DFAE: Département fédéral des affaires étrangères – SECO: Secrétariat d'État à l'économie – UPS: Union patronale suisse – DFI: Département fédéral de l'intérieur – USP: Union suisse des paysans – AFF: Administration fédérale des finances – BNS: Banque nationale suisse

Modèle traditionnel en CH : domination des associations économiques (**néo-corporatisme**)

1. Faiblesse de l'Etat fédéral et des partis politiques et organisation précoce des associations économiques
2. Importance des associations éco. dans la régulation sociale et économique et dans le processus de décision
3. Impact de la démocratie (référendum) dans l'intégration des acteurs à capacité référendaire (CEP et consultation)
4. Ressources des groupes d'intérêt économiques supérieures à celles des partis politiques

→ Grandes associations économiques = acteurs dominants du processus de décision, dont le centre de gravité se situe dans la phase pré-parlementaire, le Parlement ne faisant que ratifier les compromis de la PPP



Source: Page de garde de Culpepper (2011) Quiet Politics and Business Power

Les propos du directeur du Vorort en 1963

«Wir haben uns an die demokratischen Spielregeln zu halten und sollten nach aussen nicht den Anschein erwecken, als ob wir massiven Einfluss auf das parlamentarische Geschehen ausüben wollten. **Unser Einfluss in Bern ist grösster, wenn wir diskret im Hintergrund bleiben und wenn man nicht zuviel von uns spricht.** Meiner Meinung nach hat sich die bisherige Methode des Vororts sehr bewährt.»

(Gerhard Winterberger, 1963, Zusammenarbeit mit den eidg. Behörden, Beziehungen unter den Spaltenverbände, Archiv Vorort).

Vers plus de pluralisme par la consolidation des GI public?

	Membres		Budget (en millions, CHF 2016)		Employés	
	1981	2015	1981	2015	1981	2015
Pro Natura	96'000	130'000	7.6	23.2	12	103.85
WWF	110'000	260'000	9.3	51.3	24	200
equiterre	3'000	5'000	0.5	1.25	4	14

En 2002, plus de 30% des Suisses sont impliqués dans une association environnementale (European Social Survey)

NB. Pas uniquement des associations environnementales

PROTELL, créé en 1978, 11'000 membres, budget : >400'000 CHF



Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN), créé en 1986, 40'000 membres, budget : 1.8 Mio. CHF



Différentes stratégies suivies
par les groupes d'intérêt?

Insider versus Outsider



A) Phase pré-parlementaire

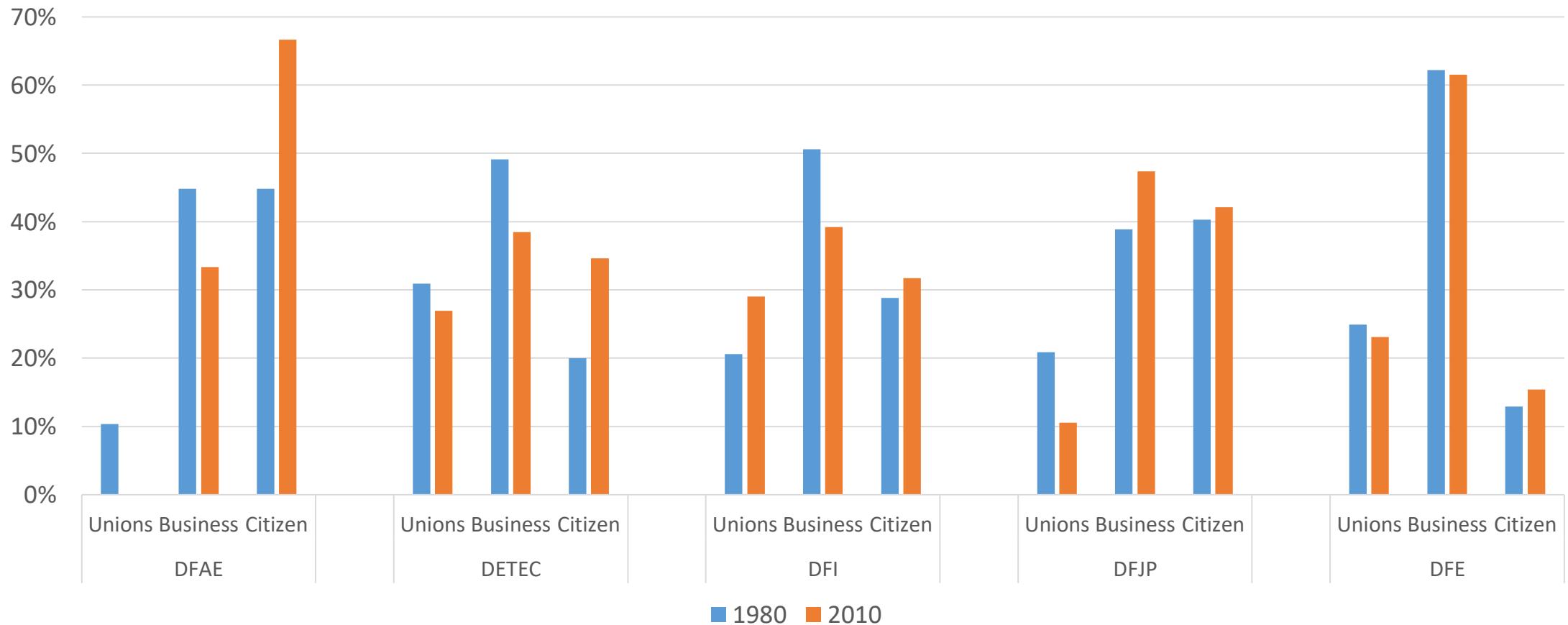
Sièges dans les commissions extra-parlementaires (Eichenberger 2017)

Committee seats (%)	1980	2000	2010	Change (1980-2010)
Corporatist	82.0	76.3	76.3	 -5.7
Unions	21.2	23.5	21.8	 0.6
Business	49.8	45.3	44.3	 -5.5
Institutional	4.5	2.0	2.7	 -1.9
Occupational	6.4	5.4	7.5	 1.1
Citizen	18.0	23.7	23.7	 5.7
Identity	5.5	5.2	5.6	 0.1
Leisure	2.0	1.5	0.5	 -1.5
Religious	2.6	2.8	1.7	 -0.9
Public	7.9	14.2	16.0	 8.1
Total seats occupied by IGs	838	459	413	
Total seats	4172	2179	2348	
Total committees	301	195	223	

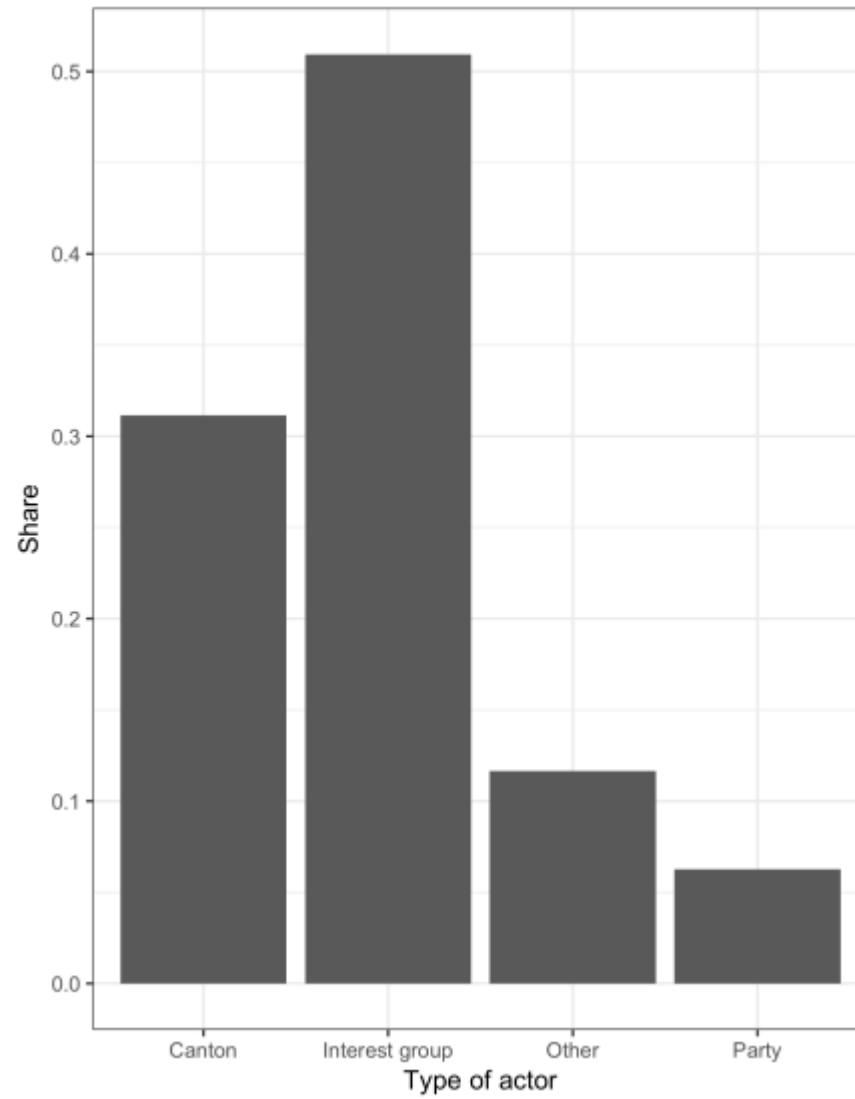
Top 10 des groupes avec le plus de sièges dans les commissions extra-parlementaires

Rank	Interest group	1980		2010		Compared to 1980
		Seats	Interest group	Seats	Compared to 1980	
1	Union suisse des paysans (USP)	60	Union suisse des arts et métiers (USAM)	23	↑	
2	Union syndicale suisse (USS)	45	Unia	22	↑	
3	Union suisse du commerce et de l'industrie (economiesuisse)	41	Economiesuisse	21	➡	
4	FMTH + FCTA + SBB (Unia)	38	Union syndicale suisse (USS)	19	⬇	
5	Union suisse des arts et métiers (USAM)	28	Union patronale suisse (UPS)	18	↑	
6	CSC + FCTC + FCOM (Travail.Suisse)	25	Union suisse des paysans (USP)	18	⬇	
7	alliance F	25	Travail.Suisse	16	⬇	
8	Union patronale suisse (UPS)	24	Société suisse des employés de commerce	8	↑	
9	Producteurs suisses de lait (PSL)	20	Swissmem	7	newcomer	
10	Société suisse des employés de commerce	14	Alliance Sud	5	newcomer	

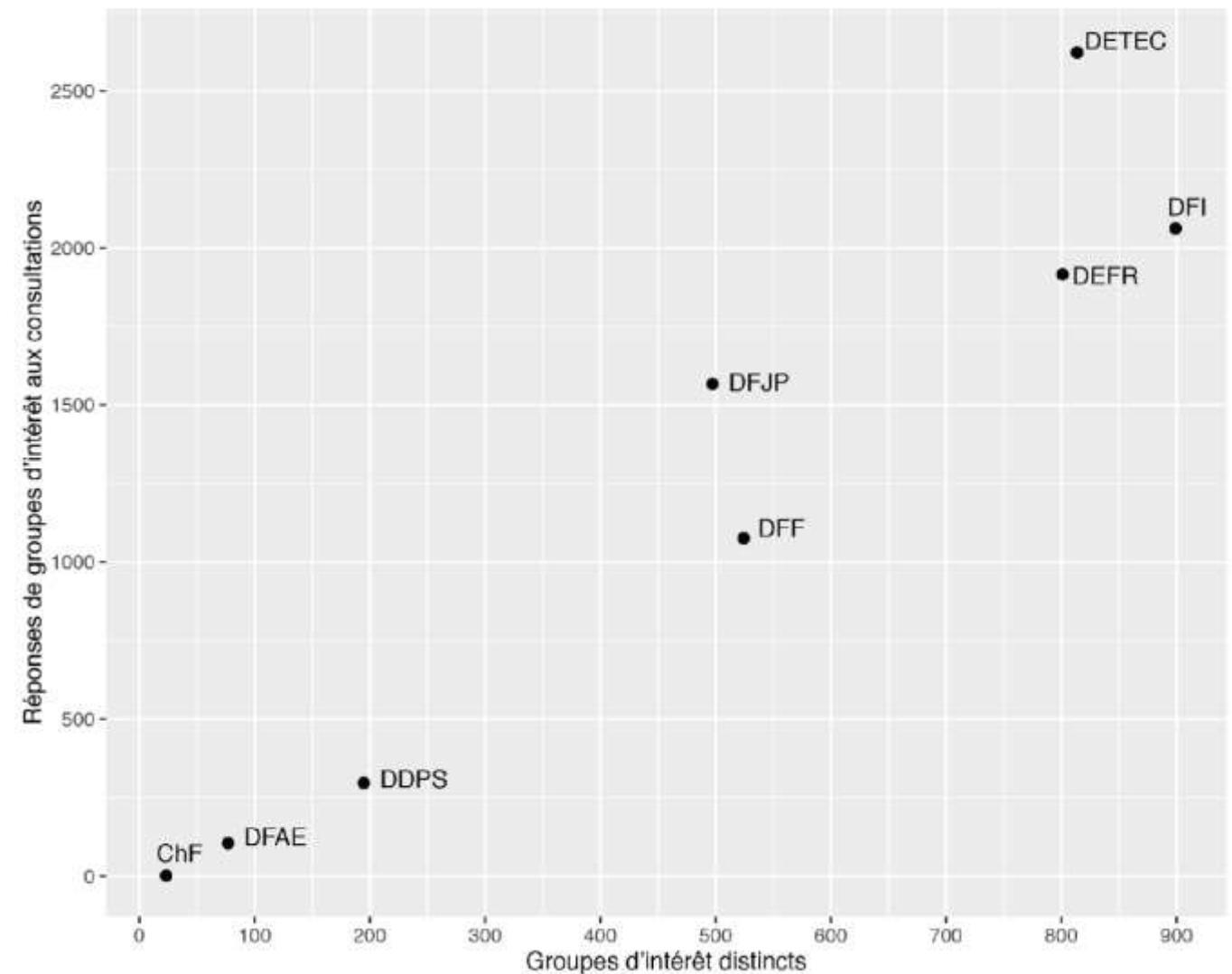
Commissions extra-parlementaires (1980 et 2010)

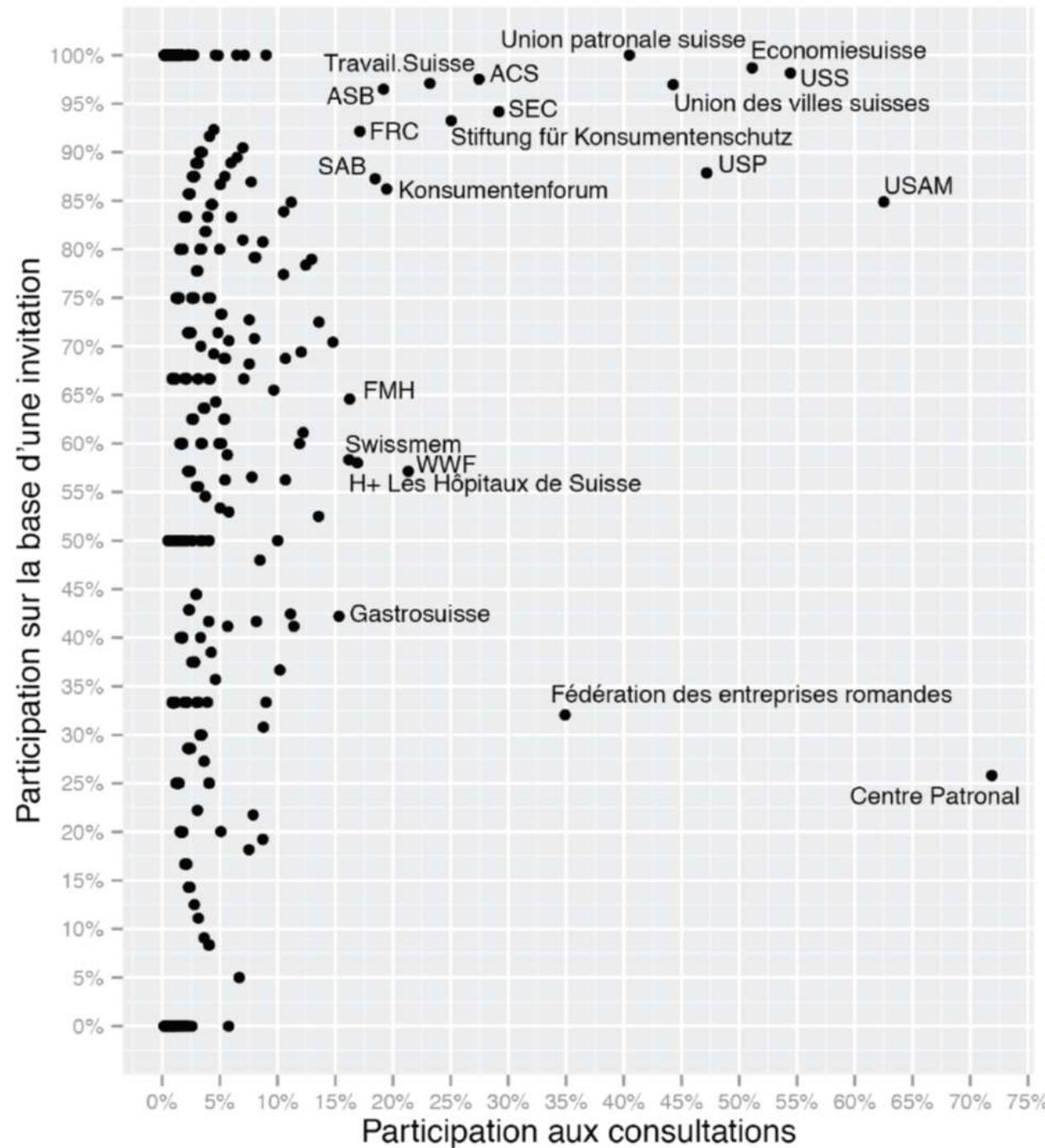


Procédures de consultation (296 de 2008 à 2011)



Graphique 2 : nombre de groupes d'intérêt et de réponses, par département





Légende : Union suisse des arts et métiers (USAM), Union suisse des paysans (USP), Union syndicale suisse (USS), Société des employés de commerce (SEC), Fédération des médecins suisses (FMH), Fédération romande des consommateurs (FRC), Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), Association suisse des banquiers (ASB), Association des communes suisses (ACS).

B) Phase parlementaire



Le Parlement refuse toute transparence

PAR BERNHARD PFEIFFER Véritables lobbyistes, les députés défendent leurs activités professionnelles sous la Coupole. Toutes les tentatives pour lever le voile ont échoué jusqu'à aujourd'hui.

IL EST APPENZELIERS DES Rhodes-Exoneureurs, avocat et conseiller national libéral-radical. Elle est Vandobile, avocate et conseillère nationale libérale-radicale.

Intérêts qui les poussent encore à fréquenter ses collègues

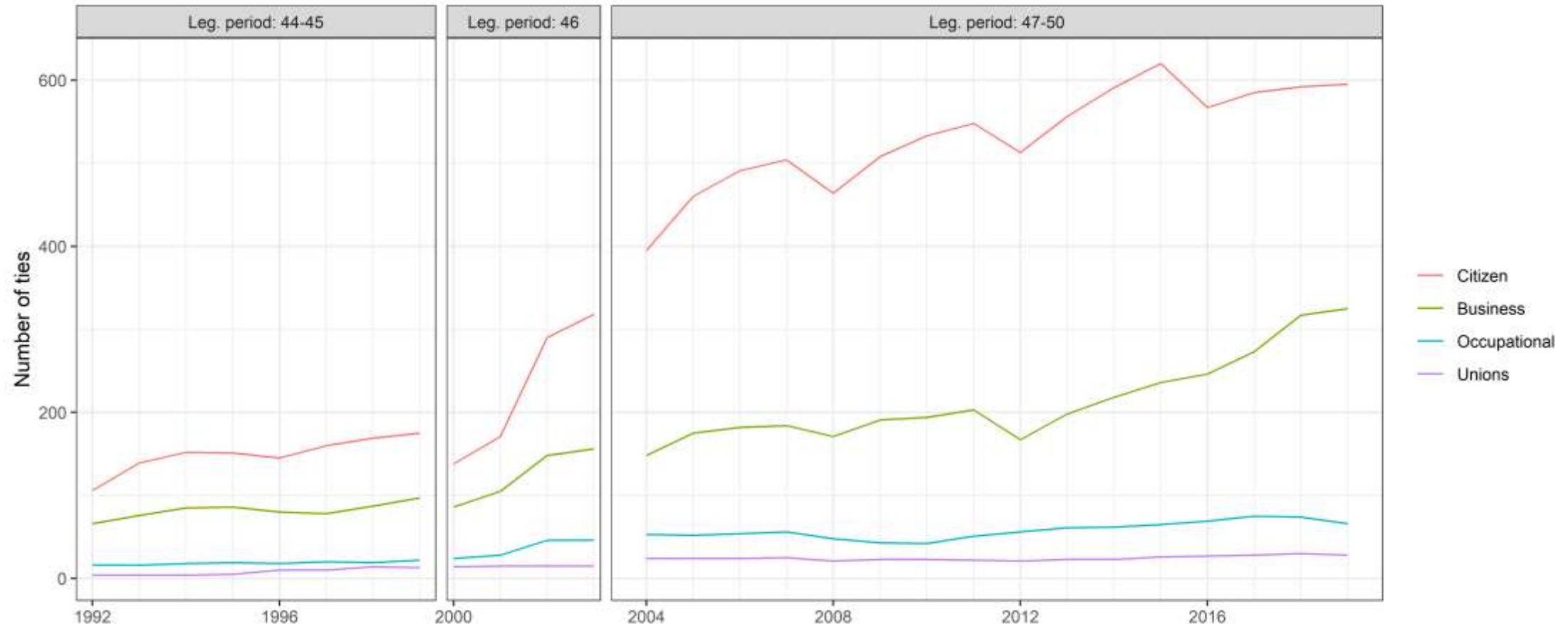
C'est pour accroître la transparence qu'Andrea Casini poulardat que le droit d'entrée au Palais fédéral soit désormais

Loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (Loi sur le Parlement)

Art. 11 Obligation de signaler les intérêts

- 1 Lorsqu'il entre en fonction et au début de chaque année civile, tout député indique par écrit au bureau:
 - a. ses activités professionnelles;
 - b. les fonctions qu'il occupe au sein d'organes de direction, de surveillance, de conseil ou autres dans des sociétés, établissements ou fondations suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public;
 - c. les fonctions de conseil ou d'expert qu'il exerce pour le compte de services de la Confédération;
 - d. les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'il exerce pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers;
 - e. les fonctions qu'il exerce au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération.
- 2 Les Services du Parlement établissent un registre public des indications fournies par les députés.
- 3 Tout député dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération est tenu de le signaler lorsqu'il s'exprime sur cet objet au conseil ou en commission.
- 4 Le secret professionnel au sens du code pénal est réservé.

Parlement: # liens d'intérêt (1992-2000)



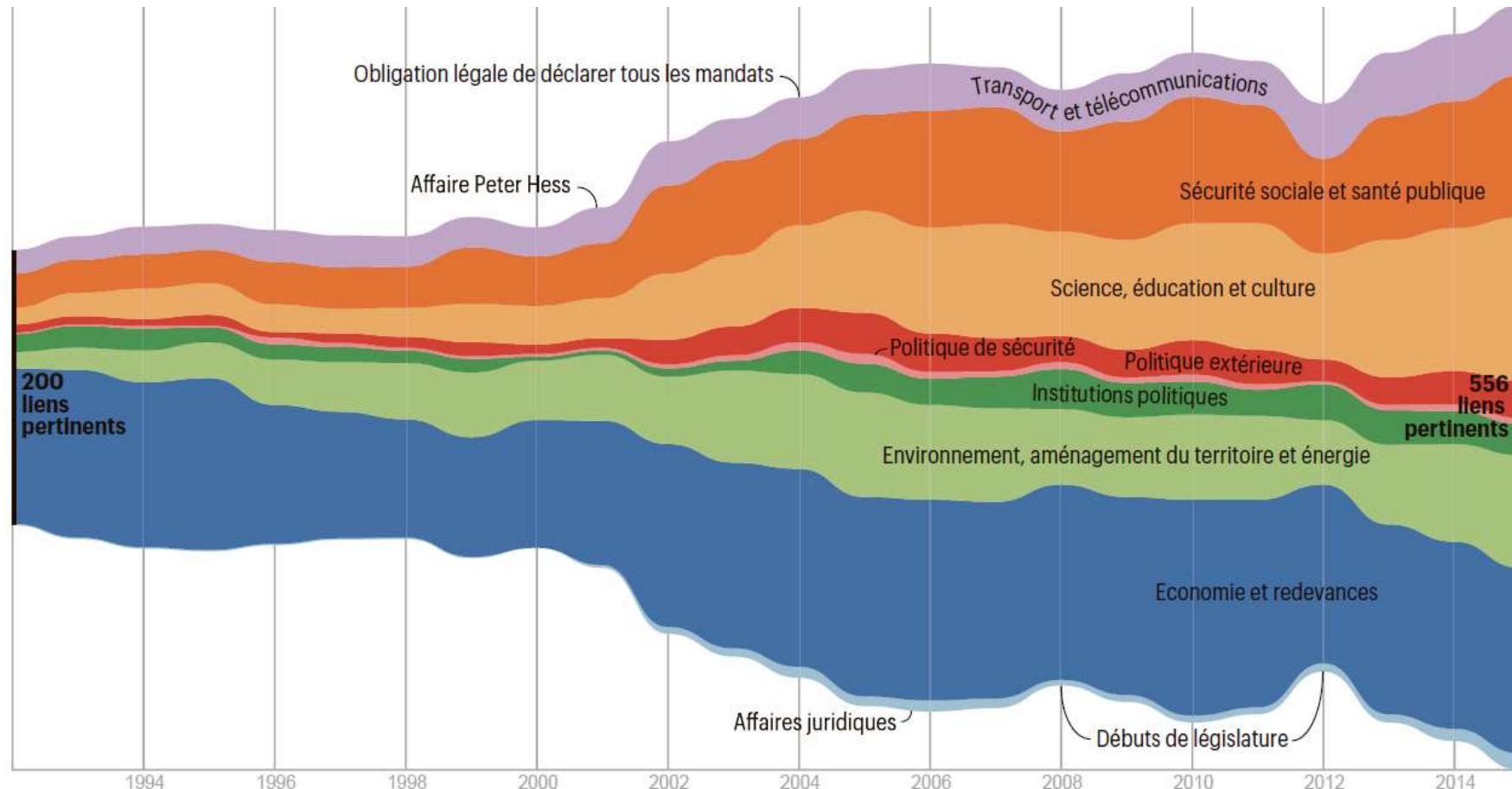
Les 15 groupes avec le plus de liens d'intérêt (2020)

Rang	Groupe	Liens	Liens rémunérés
1	Hauseigentümerverband (HEV) Schweiz	15	7
2	economiesuisse	12	5
	Union suisse des arts et métiers (USAM)	12	5
4	Schweizer Paraplegiker-Stiftung	9	7
	ASLOCA-Suisse (Association Suisse des locataires)	9	3
6	Association Transports et Environnement (ATE)	8	3
	Association LITRA Berne	8	1
8	Union suisse des paysans (USP)	7	6
	Chambre fiduciaire suisse	7	5
	Organisation des Suisses de l'étranger (OSE)	7	0
11	Union syndicale suisse (USS)	6	3
	Swissaid	6	2
13	Association suisse des transports routiers (ASTAG)	5	4
	Interessengemeinschaft Glasfasernetz Schweiz	5	4
	TCS Touring Club Suisse	5	4
	Initiative des Alpes	5	1
	Pro Senectute	5	0
	Winterhilfe	5	0

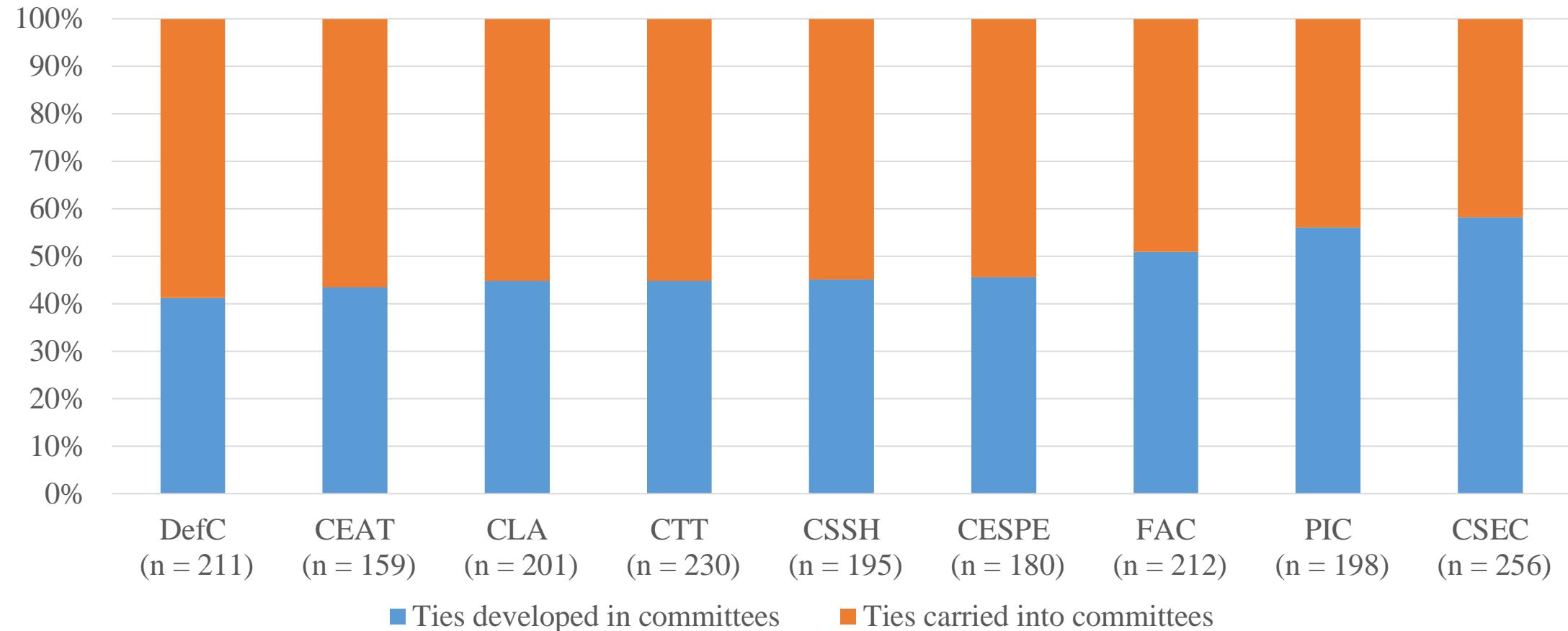
Liens "pertinents" dans les commissions législatives (ex. Sécurité sociale et santé publique – CSSS au CN)



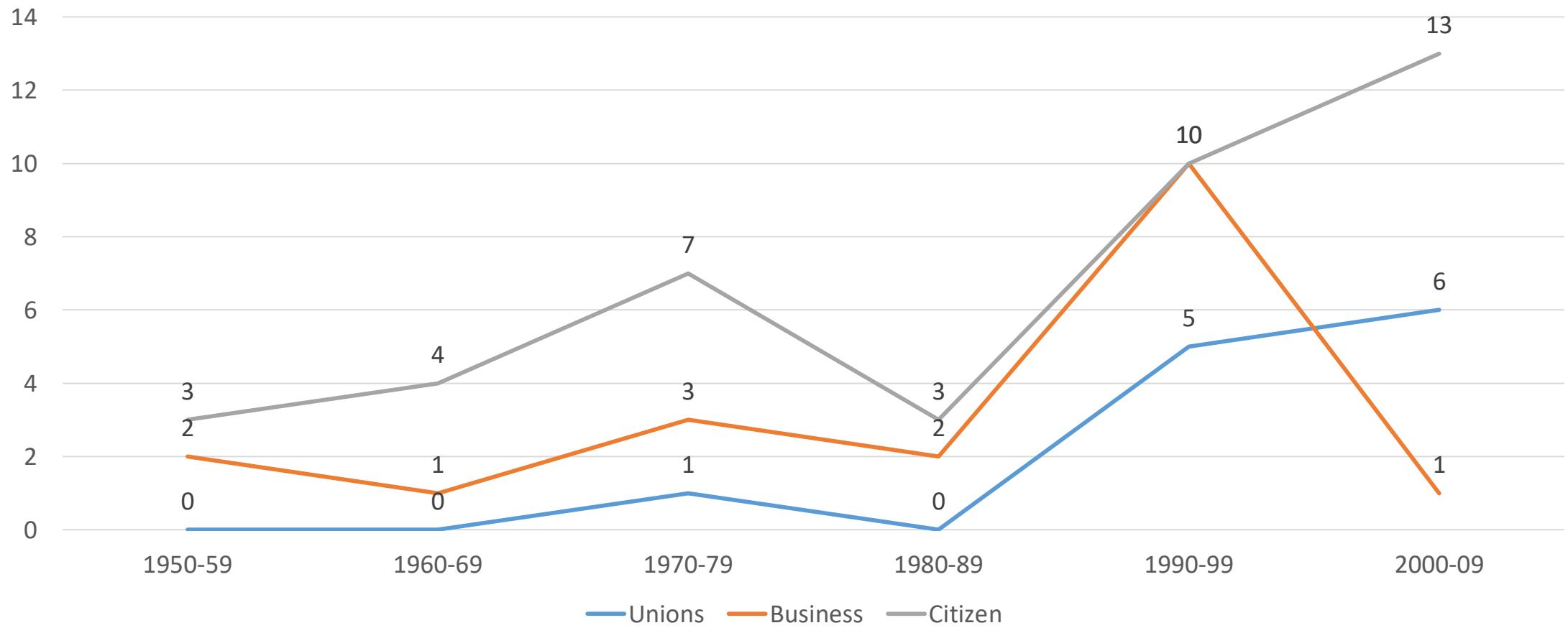
Liens d'intérêt selon commissions parl. (2000-15)



Liens importés vs créés en commission (2000-11)



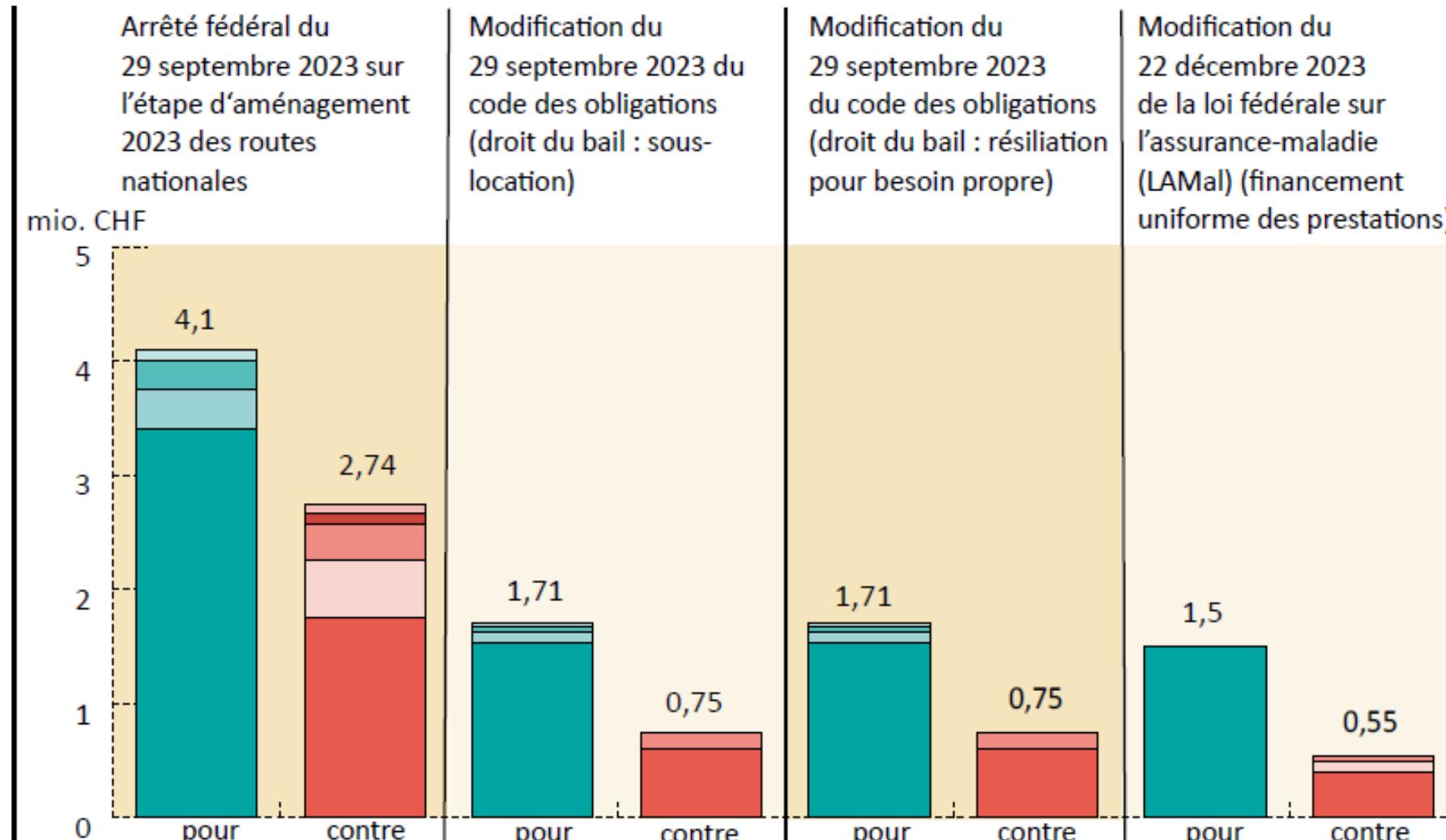
C) Phase référendaire (1950-2009): référendums facultatifs lancés par groupes d'intérêt



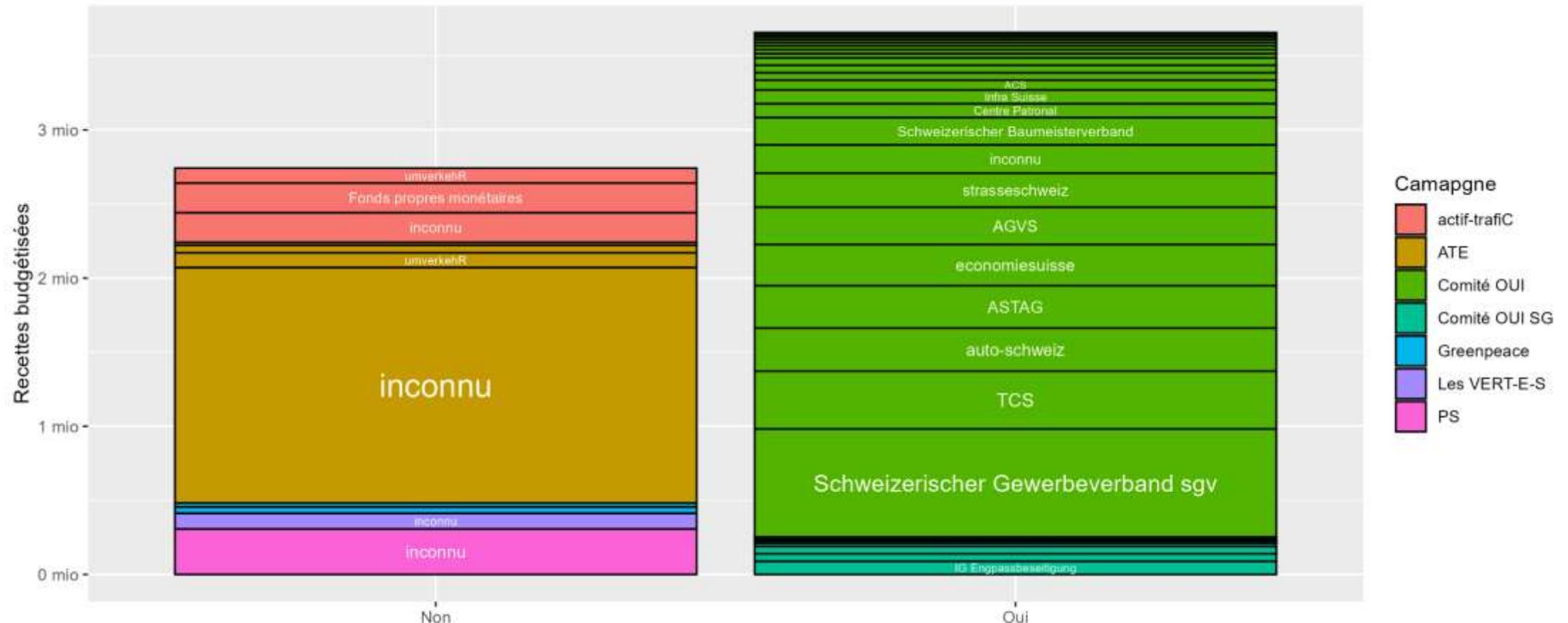
Financement des votations et élections fédérales

- Depuis 2022, les personnes et organisations politiques qui font **campagne** pour des votations ou des élections fédérales doivent déclarer leur financement si leur campagne dépasse 50 000 francs ([Art. 76c.1, LDP, OFIPO](#))
 - Recettes budgétisées, décompte final des recettes
 - Toute «libéralité» (= don) de plus de 15'000 CHF (monétaire et non monétaire) est à déclarer nommément
- Les partis politiques ainsi que les députés de l'Assemblée fédérale qui ne sont membres d'aucun parti doivent déclarer leur financement chaque année ([Art. 76b, LDP](#)).

Ex. pour les votations du 24 nov. 2024



Référendum routes nationales (nov. 2024): recettes budgétisées, selon campagne et donateurs



Résumé sur les groupes d'intérêt

- Augmentation de l'accès des GI publics à l'administration et au parlement, mais il faut nuancer selon les domaines de politiques publiques
- L'accès des GI publics relatif à celui des associations économiques reste stable au parlement tandis qu'il augmente dans l'administration
- MAIS, il reste malgré tout un "biais" en faveur des associations économiques

3. Choix des instruments comme enjeu central de la formulation

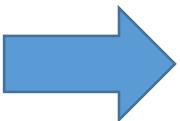
Continuum selon le **degré de contrainte** imposé par l'Etat aux groupes-cibles
(Etat: monopole de la contrainte, violence légitime – Max Weber)

- Auto-régulation ("gentlemen agreements" -> blanchiment argent)
- Information / persuasion (campagne de prévention -> tabac, alcool, SIDA)
- Incitations positives (subventions -> agriculteurs, bourses d'étude)
- Incitations négatives (taxes -> taxe sur le CO2, centime climatique)
- Prescription (autorisation/interdiction -> permis construire, chiens interdits)
- Etatisation / Sanction (nationalisation, mesures pénales -> industries de réseaux, prison, peine de mort)

4. Ex. politique de promotion de l'efficacité énergétique

Phase du cycle PP	Sous-étapes de la phase	Décisions
Mise à l'agenda	Choc externe – Fukushima	CF -> DETEC – mars 2011 (+ IP « <i>Sortir du nucléaire</i> » - 2012)
Formulation	Etape pré-parlementaire	Message du CF – sept. 2013
	Etape parlementaire	Loi votée par AF – sept. 2016 (= <i>Contre projet indirect à IP</i>)
	Etape référendaire	<i>(IP rejetée en nov. 2016)</i> Référendum facultatif contre la loi – Vote en mai 2017: loi acceptée par 58%

Fukushima ("focusing event") – DETEC 2011



Berne, 23.03.2011 - Douze jours après le tremblement de terre dévastateur survenu au Japon, le Conseil fédéral a débattu aujourd'hui d'une **note de discussion du DETEC** concernant les répercussions de l'accident nucléaire de la centrale de Fukushima au niveau de la politique énergétique suisse.

Le **Conseil fédéral** a donné son feu vert au DETEC pour adapter les scénarios de politique énergétique (perspectives énergétiques).

Le Conseil fédéral (...) veut en particulier que des mesures dans les domaines smartenergy, smartgrids, réseaux, **efficacité énergétique**, énergies renouvelables, recherche et développement ainsi qu'installations pilote et de démonstration soient évaluées avec attention.

Problème public à résoudre: "Energy Efficiency Gap"

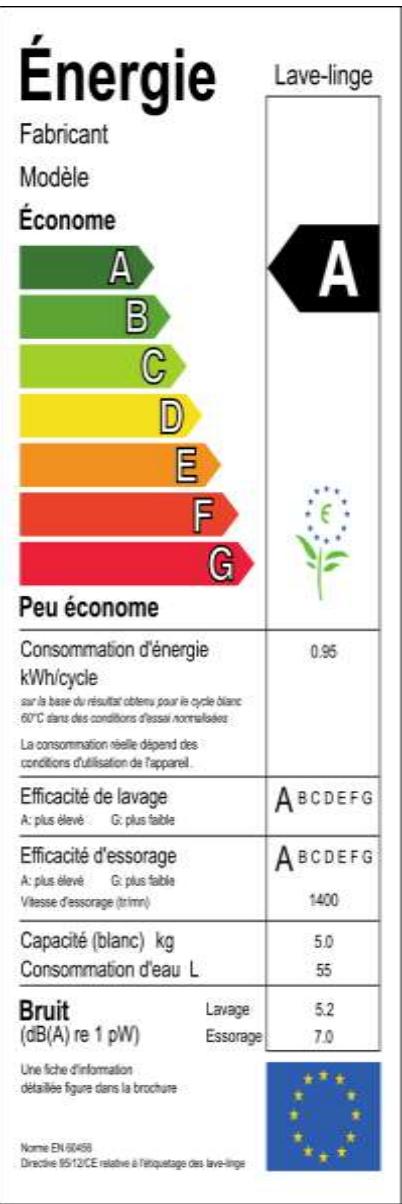
Les appareils électroménagers (lave vaisselle, lave linge, frigos, TV, stéréo, ampoules, etc.) et les équipement bureautiques (ordinateurs, photocopieuses, projecteurs et écrans divers, etc.) consomment souvent beaucoup (trop) d'énergie pour fournir leurs services.

Des innovations technologiques sont possibles/disponibles pour améliorer l'efficacité énergétique de ces appareils et équipements. Ce qui permettrait de réduire les coûts pour les acheteurs/consommateurs et pour la société dans sa globalité.

Néanmoins, le marché de ces appareils et équipement ne se transforme pas et les appareils et équipement les plus efficients d'un point de vue énergétique ne sont pas les plus utilisés. D'où un fossé entre le potentiel technique et économique d'économie d'énergie et la réalité (energy efficiency gap; utilisation sous-optimale de l'énergie)

Formulation de la politique d'efficacité énergétique: Quels **groupes-cibles** viser avec quels **instruments**?

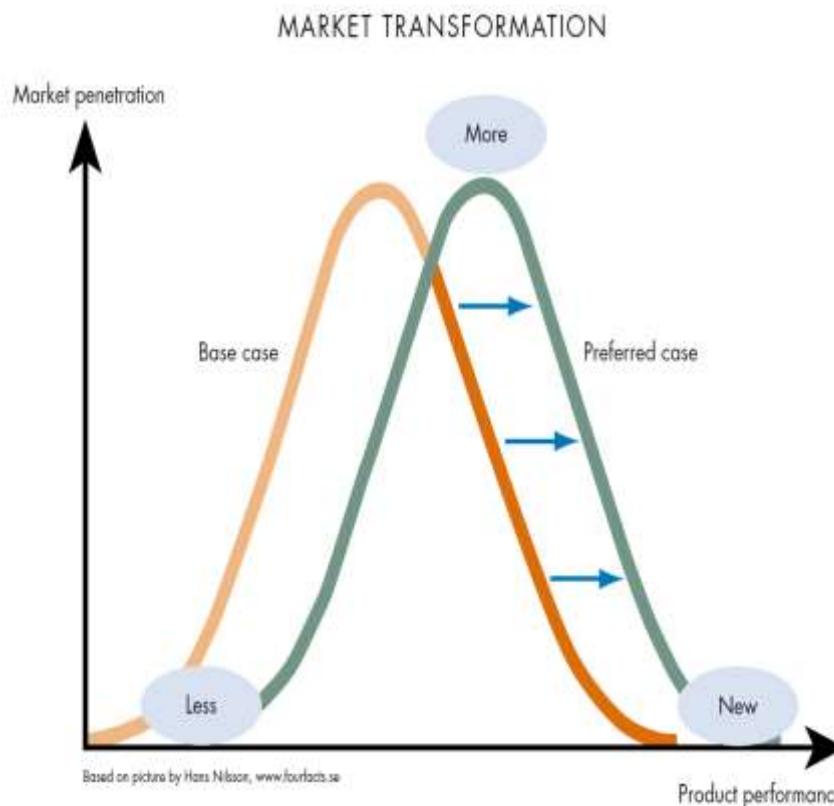
- Étiquette, label de qualité, campagne info pour les consommateurs
- Système de bonus-malus pour les acheteurs
- Formation pour les distributeurs / vendeurs
- Valeurs cibles volontaires ou normes contraignantes pour les producteurs
- Soutien à R&D, "technology procurement" (achats publics) pour les pionniers
- Facture détaillée pour les entreprises électriques



TECHNOLOGY PROCUREMENT IN SWEDEN

SUBREPORT

Nordic Council of Ministers project 33 to 46



Loi du Parlement - 2016



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Délai référendaire: 19 janvier 2017

Loi sur l'énergie* (LEne)

du 30 septembre 2016

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les art. 64, 74 à 76, 89 et 91 de la Constitution¹,
vu le message du Conseil fédéral du 4 septembre 2013²,*

Instruments

Chapitre 8 Utilisation économe et efficace de l'énergie

Art. 44 Installations, véhicules et appareils fabriqués en série

¹ Afin de réduire la consommation énergétique, le Conseil fédéral édicte pour les installations, véhicules et appareils fabriqués en série, y compris leurs pièces également fabriquées en série, des dispositions sur:

- a. les indications uniformes et comparables relatives à la consommation énergétique spécifique, à l'efficacité énergétique et aux propriétés qui ont une incidence sur la consommation énergétique;
- b. la procédure d'expertise énergétique;
- c. les exigences relatives à la mise en circulation, y compris la consommation en mode veille pour les appareils électriques.

² Au lieu d'édicter des dispositions relatives aux exigences en matière de mise en circulation, le Conseil fédéral peut introduire des instruments d'économie de marché.

³ Si des dispositions au sens de l'al. 1 ne sont pas prévues pour certains produits, l'OFEN peut conclure des conventions correspondantes avec les fabricants et les importateurs.

Référendum facultatif (UDC) qui a abouti avec 69'390 signatures



NON à plus de bureaucratie et d'interdictions: la nouvelle loi sur l'énergie permet aux producteurs d'électricité de prescrire à chaque ménage combien d'électricité il peut consommer et quand il y a droit. La machine à laver et l'aspirateur à poussière ne pourront être utilisés qu'aux heures marginales. Seuls les gens aisés pourront encore rouler en voiture. Il est prévu d'interdire les chauffages à l'huile à partir de 2029.

Résultat du vote populaire du 21 mai 2017:

acceptation de la loi par
58.2% du peuple

(NB. refus Argovie,
Schwytz, Glaris, Obwald)

