

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



Source: Adapté de Knoepfel et al. 2001

Mise en œuvre:
un processus ouvert / incertain /
politique / complexe...



Copyrighted Material

Third Edition, Expanded

IMPLEMENTATION

Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky



How Great Expectations in Washington
Are Dashed in Oakland; Or,
Why It's Amazing that
Federal Programs Work at All,
This Being a Saga of the
Economic Development Administration
as Told by Two Sympathetic Observers
Who Seek to Build Morals on a
Foundation of Ruined Hopes

The Oakland Project

Copyrighted Material

La mise en oeuvre est un "(...) **processus social** au cours duquel les acteurs font valoir leurs intérêts, leur pouvoir et leurs possibilités d'influence. (...) Les lois, les ordonnances et les autres prescriptions sont dans une large mesure des **offres normatives** que les différents acteurs peuvent utiliser pour des buts variables" (Linder 1987: 187).

L'accent est mis sur le caractère **négocié** de la mise en œuvre, sur les **jeux stratégiques d'acteurs** (Bardach 1977, Scharpf 1997, Knoepfel et al. 2006)

*The idea of “games” [serves] as a master metaphor that directs attention and stimulates insight.
It directs us to look at the players,
what they regard as the stakes,
their strategies and tactics,
their resources for playing the rules of play* (Bardach 1977: 56)

A. Fédéralisme d'exécution (en Suisse)

Confédération domine dans la phase d'élaboration des lois et des textes d'application (ordonnances, directives).

Cantons s'occupent de la législation complémentaire et de l'exécution proprement dite.

Souvent, la division du travail n'est pas aussi nette (conflits non résolus lors de la formulation réapparaissent lors de la mise en œuvre).

Autonomie des cantons / communes → diversité extraordinaire de mise en œuvre (disparités), voire déficits de mise en œuvre (trous), surtout dans les premières années.

Abo [Gestion de la faune](#)

Le Conseil d'Etat autorise l'abattage de cerfs à Genève

Le Canton entend protéger les cultures et préserver l'économie forestière. Les milieux écologistes ne sont pas convaincus.



Rachad Armanios

Publié: 20.10.2023, 15h41



Ex. 1: Régulation de la faune / chasse (cf. étude Nahrath, 2000)

diversité entre cantons (« laboratoire fédéraliste »)

- Article 25 de la Constitution fédérale de 1874: monopole étatique en matière d'attribution des droits de chasse, compétences fédérales quant à la définition des espèces protégées, aux armes utilisables, à l'interdiction des pièges, etc.
- Compétences cantonales: choix du régime de chasse (permis, affermage ou monopole d'Etat), définition des périodes de chasse, localisation des périmètres non chassables

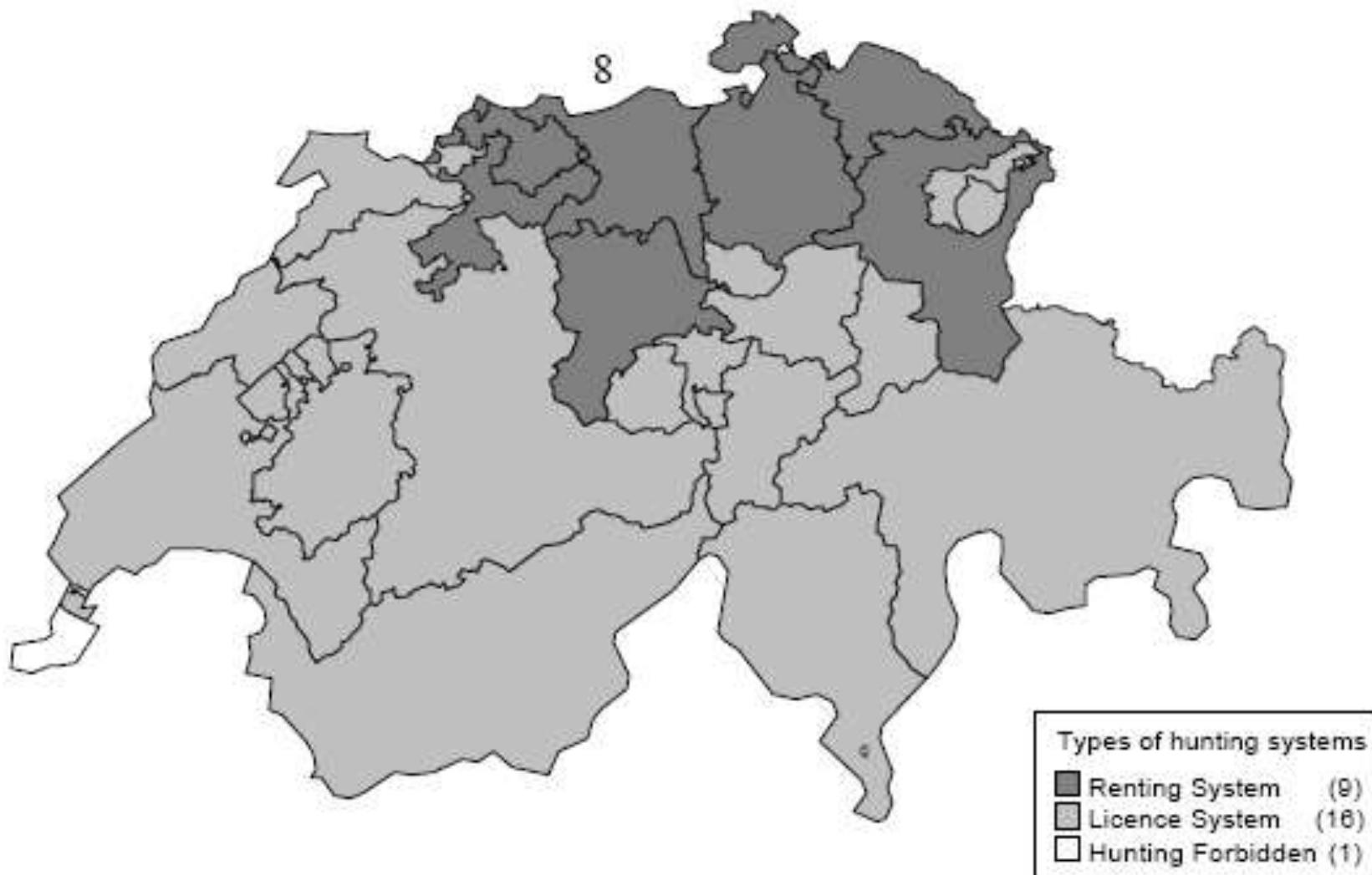


Figure 1: The geographical distribution of the different hunting systems in Switzerland.

Différents modèles cantonaux de mise en œuvre

Monopole d'Etat (chasse interdite, depuis 1974 à GE): coûts élevés, pas de perception de la régale, éthique cynégétique malmenée, etc.

Régime de permis (régulation individuelle des chasseurs, par canton et par année): faible territorialisation des quotas cantonaux, difficulté d'adapter les quotas à l'évolution de la faune, quotas de chasse non-remplis, etc.

Affermage (association de chasseurs qui est responsable d'un territoire donné pendant 6 à 8 ans, puis remise aux enchères de l'affermage): restriction d'accès à la ressource faune (clubs fermés), coordination entre affermages, etc.

Ex. 2 : Acquisition d'immeubles par les étrangers (cf. étude Delley et al., 1982):

instrumentalisation / détournement par les cantons?

Contexte: années 60, augmentation de la main d'œuvre étrangère et de la part de logements détenus par les étrangers → mouvement anti-étranger

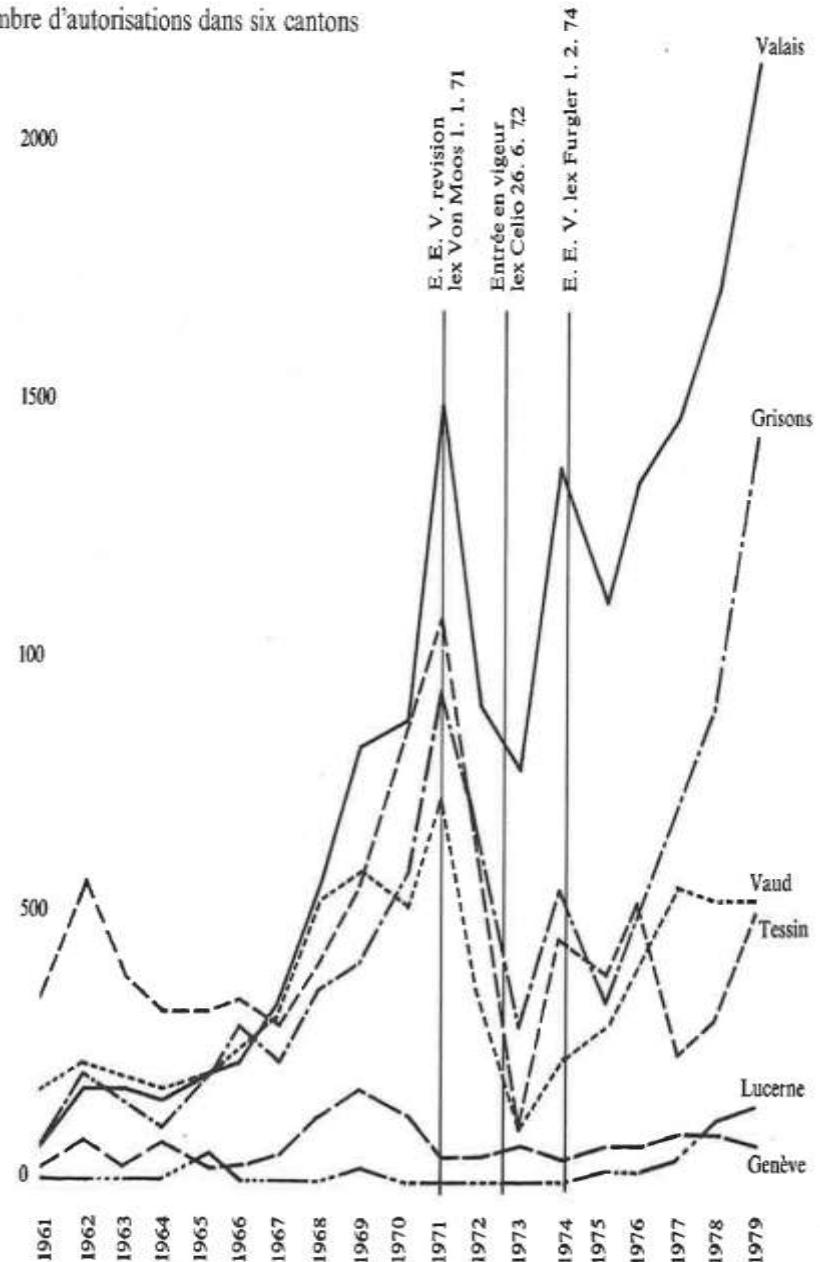
Loi von Moos (1961) soumet l'acquisition d'immeubles par les étrangers à autorisation (puis Lex Celio, Lex Furgler, Lex Friedrich, ...)

Nombreuses spécifications, mais principe de base reste: autorisation soumise à "intérêt légitime"

La loi fédérale poursuit plusieurs objectifs partiellement contradictoires (compromis boiteux); pas de définition de l'intérêt légitime → Instrumentalisation / réappropriation de la loi par les cantons

- GE: instrument de politique sociale
- VS: instrument de politique touristique
- LU: instrument de politique anti-étranger

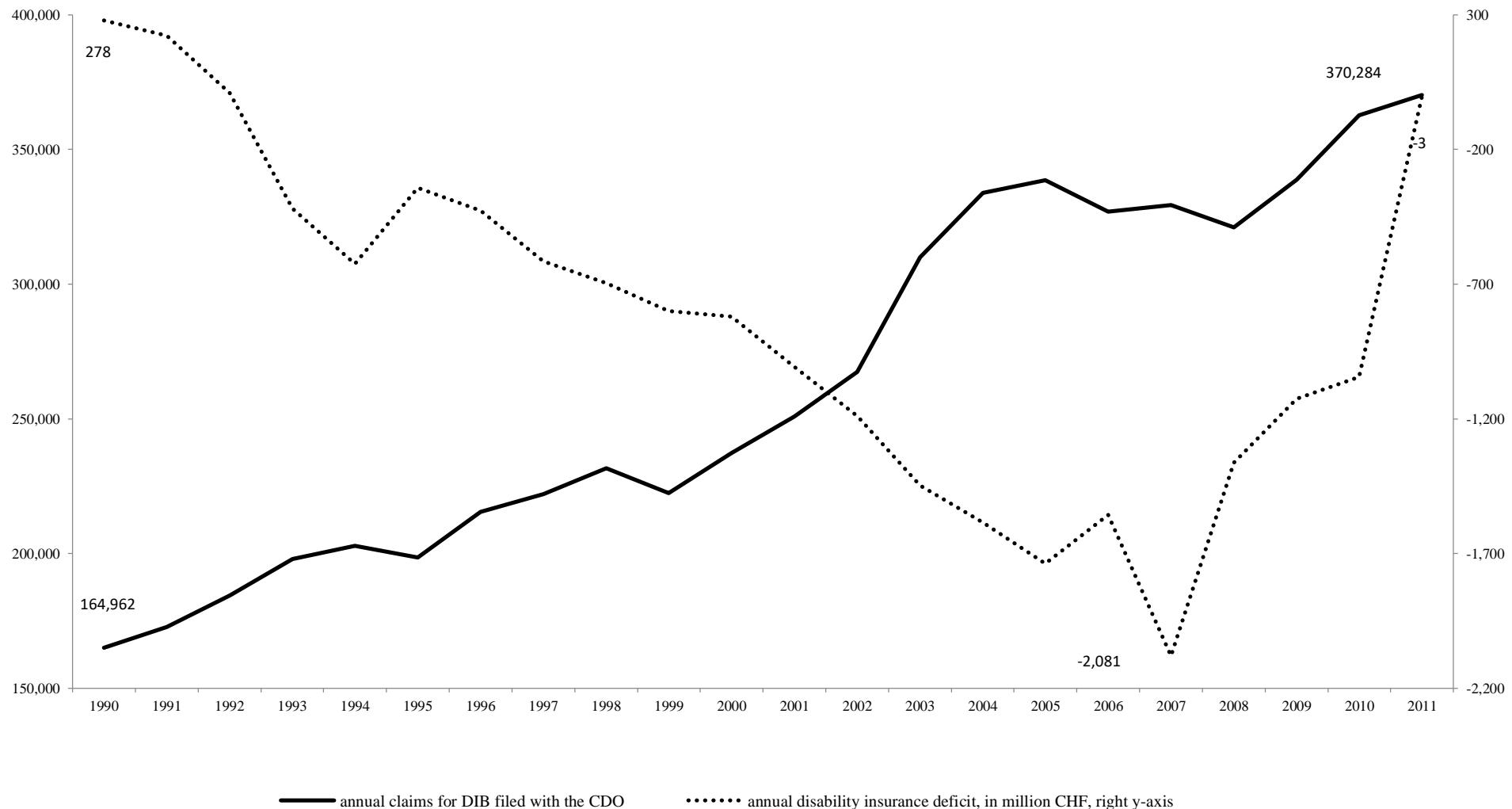
Nombre d'autorisations dans six cantons



Source: DELLEY et al. (1982), p. 342.

Ex. 3: Réformes de l'assurance invalidité (cf. étude de Byland et al. 2015)

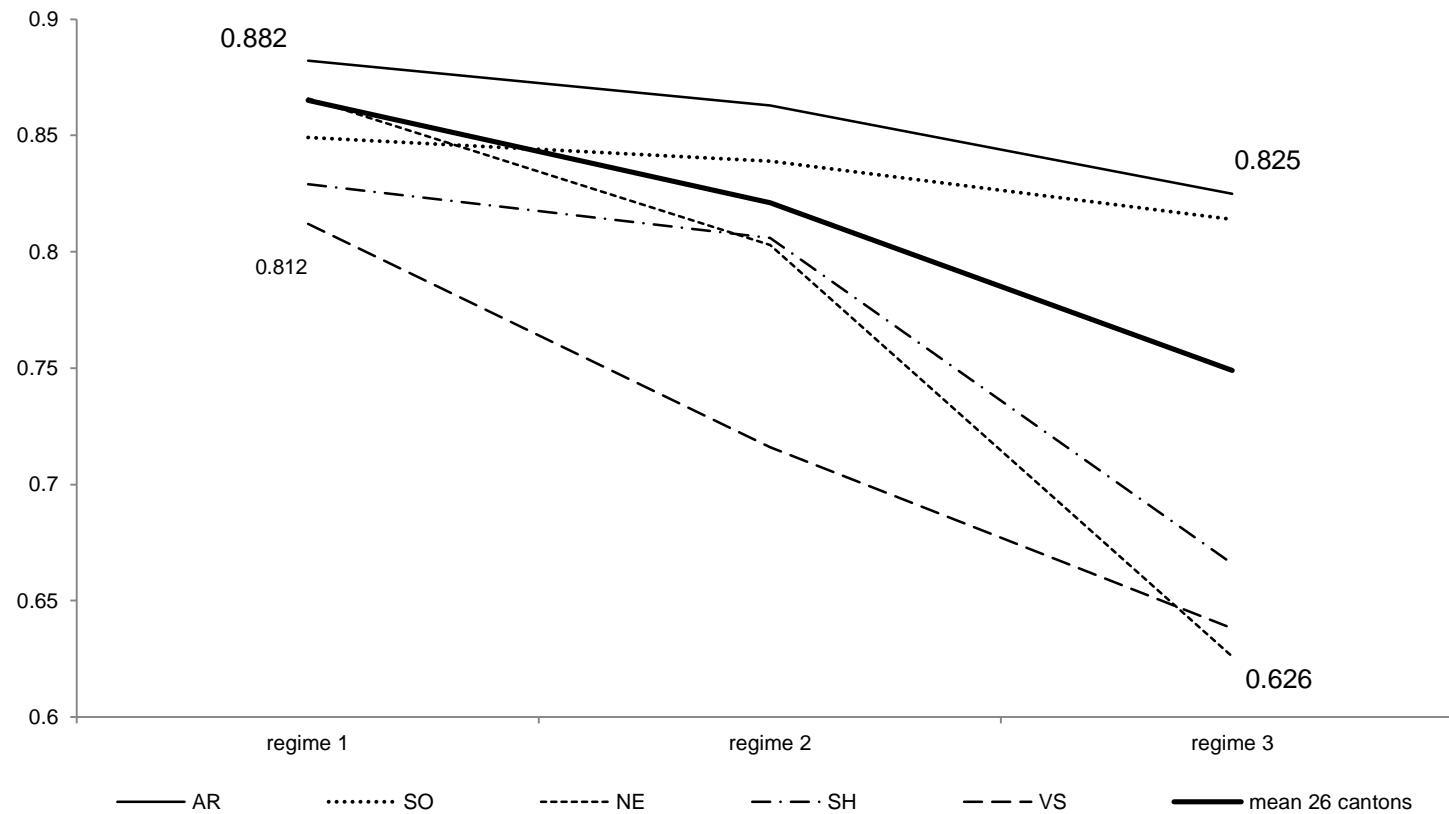
inégalités de traitement ou convergence entre cantons?



3 régimes de politiques publiques

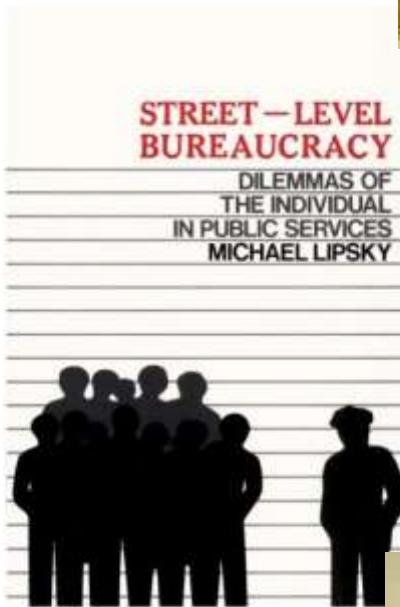
Regime	1 (1999–2003)	2 (2004–2007)	3 (2008–2011)
Legal amendment	Third LAI reform (1991)	Fourth LAI reform (2003)	Fifth LAI reform (2007)
Objectives	Income maintenance	Income maintenance; Promotion of workforce reintegration	Income maintenance only if workforce reintegration were impossible
Instruments	Benefits	Benefits Job placement by CDOs	Benefits Job placement by CDOs Sanctions Early intervention in the workplace Incentives to employers
Settings	-	Benefits Further graduation ("¾ benefits") harmonization of medical exams	Benefits: correction of "negative work incentives"
Direction of reforms	-	More restrictive	More restrictive
Scope of policy change	-	Intermediate	Major

Taux d'octroi des rentes AI (offices AI) par canton et régime



B. Bureaucratie "de terrain": Agents de première ligne / au guichet

- Interactions directes et régulières avec les citoyens
- **Pouvoir discrétionnaire** dans le cadre de cette relation et autonomie vis-à-vis de leur organisation
- Exemples: enseignants, policiers, travailleurs sociaux, juges, personnel de la santé publique



Thèse centrale de Lipsky: « street-level bureaucrats as policy makers »

« I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, **effectively become the public policies** they carry out.

I argue that public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking administrators, because in important ways it is actually made in the crowded offices and daily encounters of **street-level workers**. »

(Lipsky 1980 : XII)

Etudier les débats
parlementaires ou...
regarder un film
de Ken Loach (2016)?

Combat d'un
charpentier
victime d'un accident
cardiaque pour faire
valoir ses droits à une
allocation de chômage



Ex. d'une réforme de politique sociale en Californie (cf. étude Meyer et al., 1998)

Réforme: « WORK PAYS » POLICY

- **Destinataires** : récipiendaires de l'aide publique (*Aids to Families with Dependent Children, AFDC*)
- **But** : influencer leur rapport au monde du travail : « *promote work over welfare and self-sufficiency over welfare dependence.* » (Meyers & et al. 1998 : 6)
- **Contenu** : mélange d'incitations au travail et de désincitations à l'aide sociale
- **Changement** de la politique sociale : passage du WELFARE au WORKFARE (« **It always pays to work !** »)

Mise en œuvre de la réforme

- **Acteurs de mise œuvre** : services locaux des comtés → agents de première ligne (SLB)
 - **Campagne de communication importante** : s'assurer la coopération des SLB locaux
- « *These changes are complicated, and can make your job more difficult. Fortunately, one aspect of the program has become easier to understand: it always pays to work...It's an important message, and it's one we hope you will help us deliver. You are a vital link to the AFDC population and we can't hope to reach recipient without your support.* »

Analyse de la mise en œuvre

Analyse du contenu des interactions et des entretiens de face-à-face SLB/administrés

- Cas sélectionnés : 4 comtés représentatifs
- Observation des interactions de face-à-face
- Entretiens **semi-directifs** avec SLB

Est-ce que les SLB ont transmis ces informations ?

- rarement
- mot d'ordre « *it pays to work* » **JAMAIS** mentionné
- Domination de l'ancienne culture (test de l'éligibilité)

« *It would be a waste of time to tell every clients about those work programs.*

They are not thinking about work when they come in here. They want their check. »

(propos d'un agent d'un service étudié)

MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DU LÉMAN EXPRESS (LEx)

AUDIT DE PERFORMANCE

CONFÉRENCE DE PRESSE DU 16 OCTOBRE 2023



Crédit illustration : Grand Genève et Lémanis SA



Cour des comptes
République et canton de Genève



Chambre régionale
des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

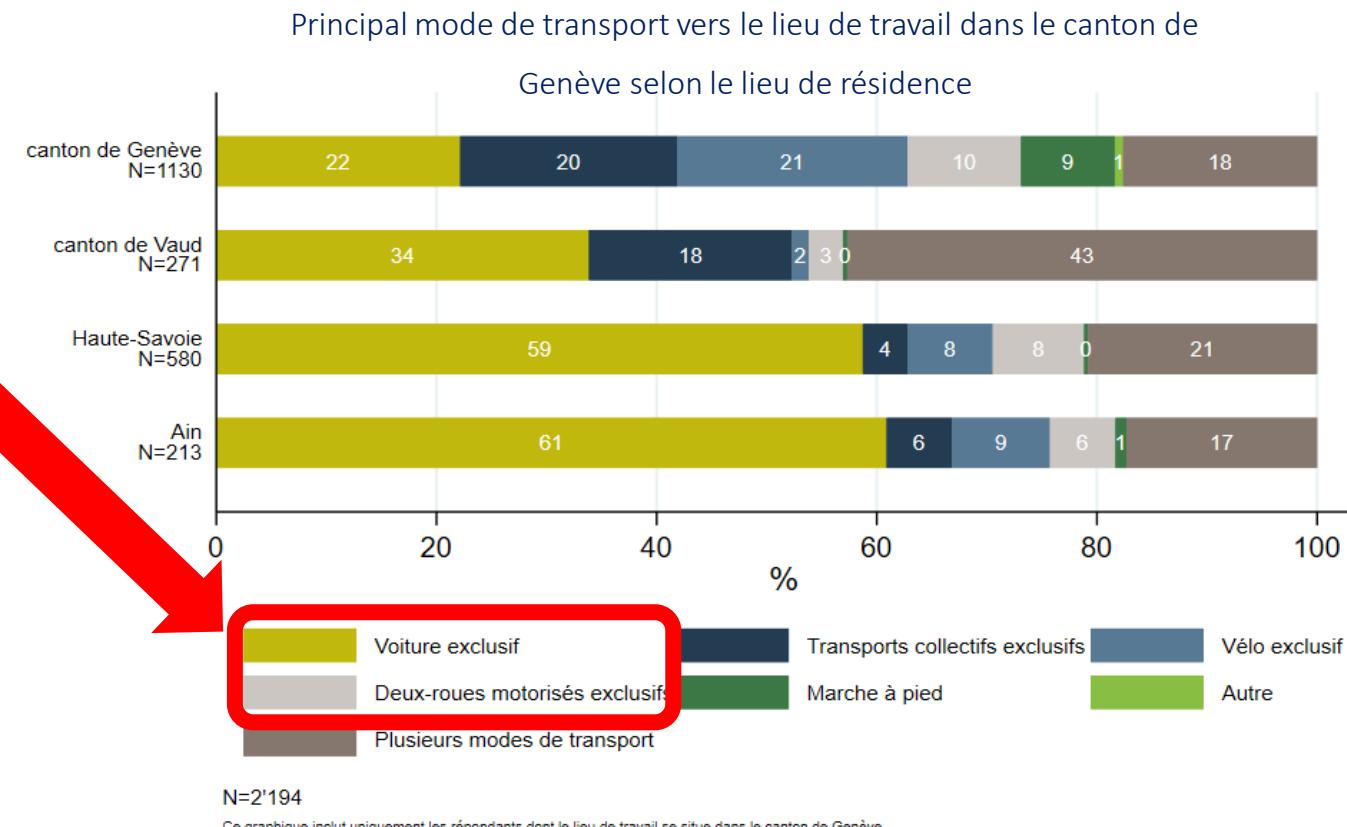


L'audit en commun

- ▶ Premier audit en commun aux trois institutions sur les mesures d'accompagnement du Léman Express (LEx)
- ▶ Objectifs communs :
 - S'assurer que ces mesures sont réalisées dans les délais
 - Et qu'elles répondent aux attentes des usagers
- ▶ 145 mesures auditées:
 - ▶ 98 sur territoire genevois, 45 sur territoire français et 2 sur territoire vaudois

Enjeu : le report modal comme levier pour atteindre les objectifs climatiques

- ▶ Accords de Paris 2015: réduction des émissions de GES de moitié d'ici 2030 et neutralité carbone en 2050
- ▶ 30% des émissions de GES issue du secteur des transports (CH et FR)
- ▶ Usagers exclusifs des transports individuels motorisés (TIM):
 - Haute-Savoie et Ain: 67%
 - Vaud: 37%
 - Genève: 32%
- ▶ Grand potentiel de report modal pour tous ces lieux de résidence



Le Léman Express (LEx)

- ▶ Mis en service en décembre 2019
- ▶ « Colonne vertébrale » des transports publics dans l'agglomération du Grand Genève
- ▶ Construction de la ligne CEVA de 16 kms (1.6 mrd CHF)
- ▶ 42 gares connectées (France, Genève et district de Nyon)
- ▶ Des mesures d'accompagnement prévues pour favoriser l'accessibilité aux gares



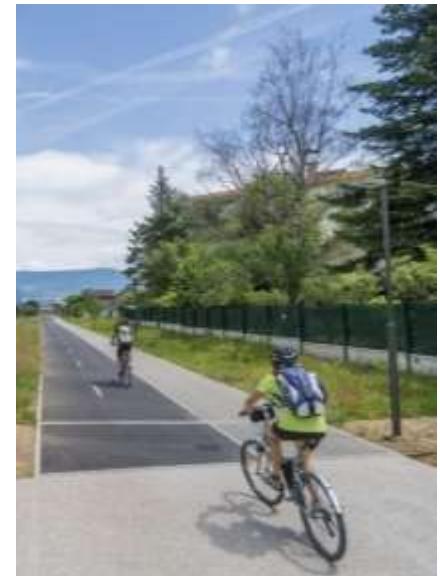
Credit illustration : Lémanis SA

Les mesures d'accompagnement du LEx

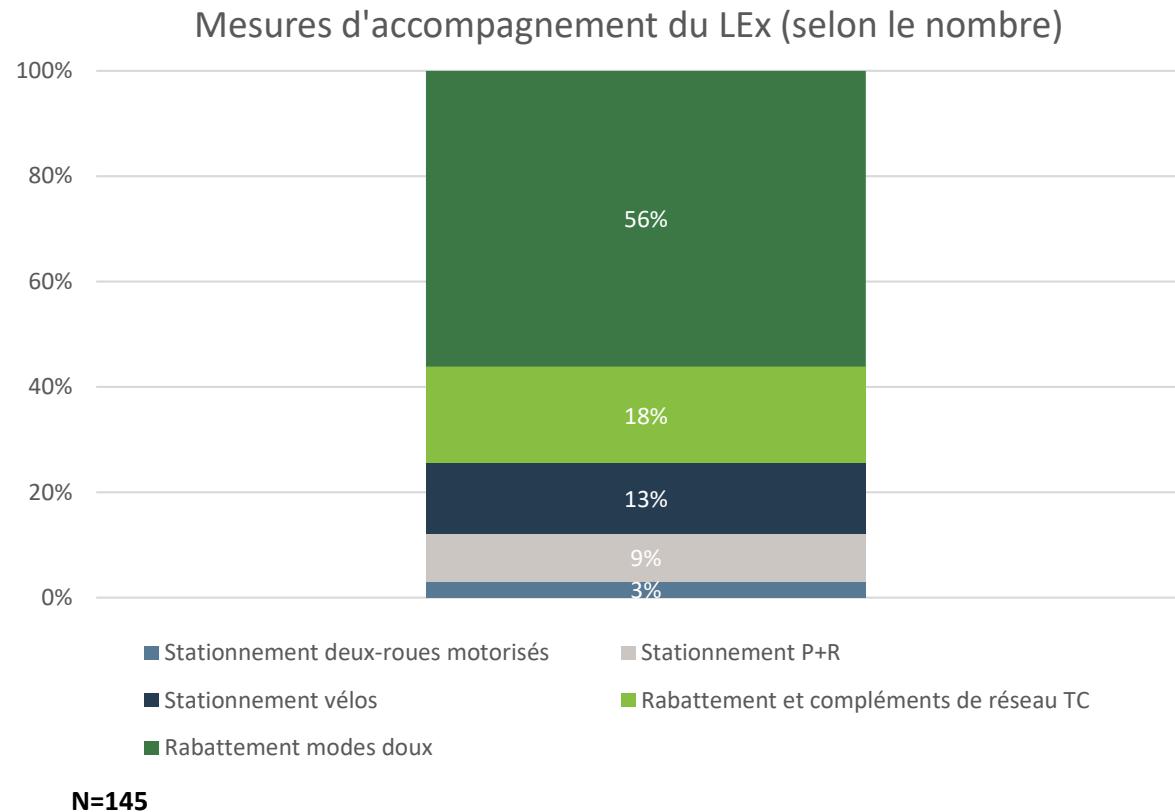
- ▶ Mesures infrastructurelles (aménagements d'équipements)
 - Rabattements et compléments de réseau des transports collectifs (TC)
 - Rabattements en modes doux dont les pistes cyclables / voies vertes
 - Stationnements vélos en gare
 - Stationnements P+R
 - Stationnements deux-roues motorisés (2RM)

- ▶ Service de partage de mobilité
 - Vélos en libre-service
 - Autopartage
 - Covoiturage

- ▶ Plans de mobilité employeurs



Périmètre : types de mesures infrastructurelles



- ▶ 145 mesures identifiées au total
 - 80 - Réseaux modes doux
 - 27 - Réseaux TC
 - 21 - Stationnement P+R
 - 14 - Stationnement vélos
 - 3 - Stationnement 2RM

	Genève	District de Nyon	Genevois français
Rabattements modes doux	55	1	24
Rabattement et compléments de réseau TC	18	-	9
Stationnement P+R	9	1	11
Stationnement vélos	13	-	1
Stationnement deux-roues motorisés	3	-	-
TOTAL	98	2	45

Objectif de l'audit

- S'assurer que les mesures d'accompagnement du LEx sont réalisées dans les délais et favorisent le report modal, en répondant aux attentes des personnes recourant actuellement au TIM

Questions d'audit

- Les mesures d'accompagnement du LEx sont-elles mises en œuvre ? (effectivité)
- Les mesures d'accompagnement du LEx sont-elles utilisées et satisfont-elles la demande des (non-)usagers du LEx ? (efficacité)

Méthodologie

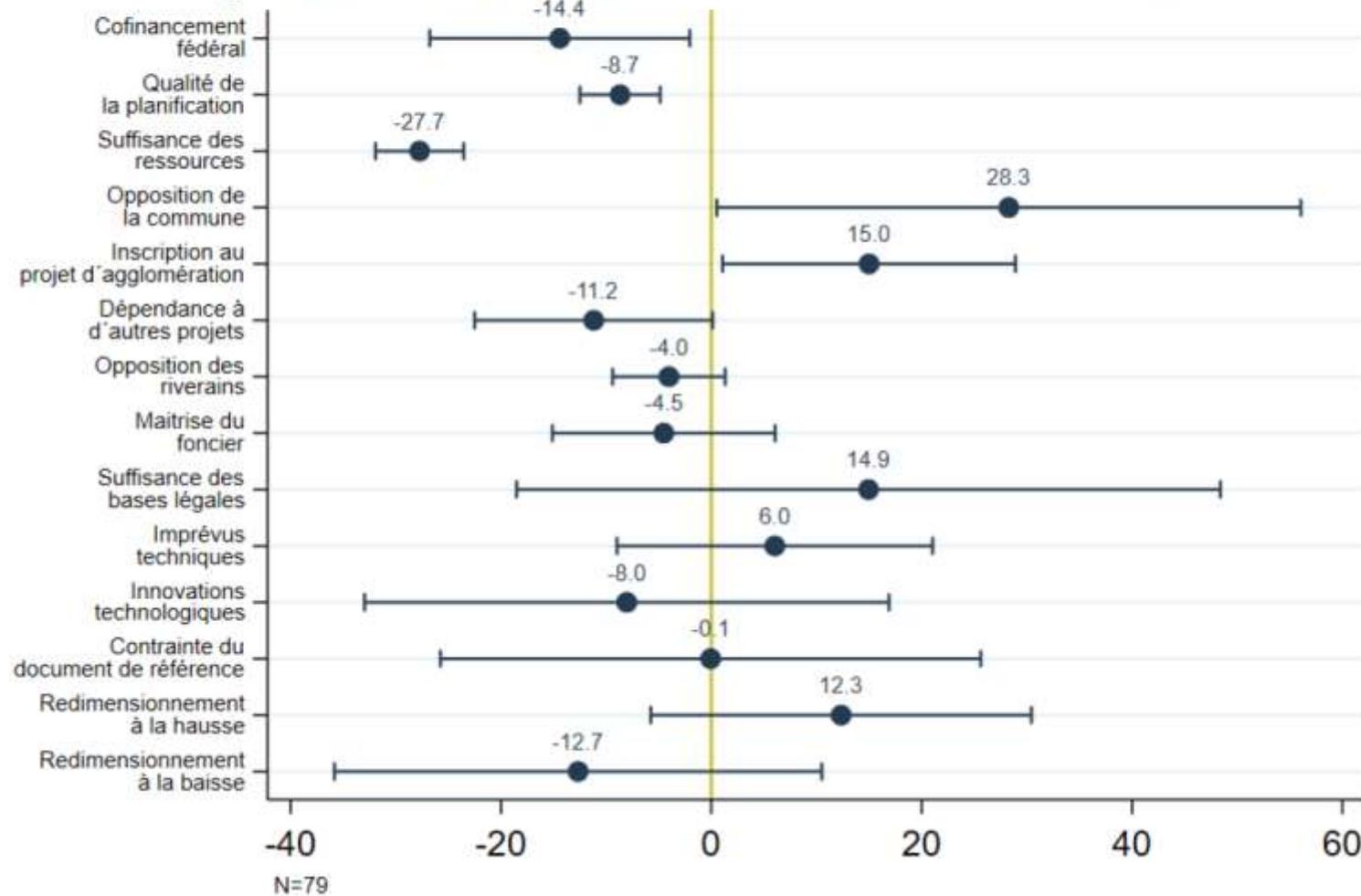
- Questionnaire envoyé auprès de l'ensemble des maîtres d'ouvrage concernés (N=145)
- Participation à l'enquête panel lémanique sur la mobilité de l'EPFL (identification des mesures d'amélioration) (N=5'703)

Des mesures infrastructurelles qui peinent à être mises en service

- ▶ Plus de la moitié des mesures sont soit en retard (50%), soit abandonnées ou réaffectées (12%) avec un retard moyen de 42.7 mois (variance de 5 mois à 10 ans)
- ▶ Les mesures en retard représentent les $\frac{3}{4}$ du montant estimé des investissements (812 M CHF sur 1'142 M CHF)
- ▶ Les communes ou intercommunalités et le canton de Genève sont les MO qui accumulent le plus de retard
- ▶ Deux tiers des mesures de rabattements en modes doux et de stationnement P+R /2RM sont en retard, abandonnées ou réaffectées
- ▶ Une augmentation des coûts globaux des mesures déjà mises en service
- ▶ Les retards des mesures infrastructurelles s'expliquent principalement par un **manque de maturité** des mesures planifiées et par l'**opposition de communes**

La figure 23 ci-dessous reporte les coefficients de l'ensemble de ces facteurs déterminants qui résultent de l'estimation économétrique appliquée aux données pour le Canton de Genève. Les chiffres reportés correspondent au coefficient moyen et les lignes horizontales aux intervalles de confiance au seuil de 95%.

Figure 23 : Coefficients corrélés avec le nombre de mois de retard



AXES D'AMÉLIORATIONS PROPOSÉS

AXES D'AMÉLIORATION	PISTES ET MODALITÉS	AVANTAGES ATTENDUS
1. Améliorer le degré de maturité des mesures prévues dans les projets d'agglomération pour garantir le cofinancement de la Confédération suisse	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Appliquer les règles du manuel de programme du PA à toutes les mesures de mobilité ⇒ Offrir un support aux maîtres d'ouvrage en termes de ressources non-financières 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Consolider l'analyse des risques des mesures ⇒ Anticiper et réduire les difficultés potentielles de mise en œuvre
2. Développer les parkings P+R et harmoniser la tarification pour renforcer le report modal en amont de l'agglomération	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Négocier des accords pour les investissements, location et/ou gestion des P+R en France par la Fondation des Parkings 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Tarifs P+R harmonisés dans toute l'agglomération ⇒ Favoriser le report modal et l'atteinte des objectifs climatiques
3. Désigner sur le territoire du Genevois français une seule AOM pour faciliter la coordination avec les autres acteurs de l'agglomération	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Le Pôle métropolitain du Genevois français a vocation à exercer cette compétence 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Simplification de la gouvernance ⇒ Amélioration de l'intermodalité au sein de l'agglomération