

# CAHIERS DE L'IDHEAP

---

**Objets de l'évaluation.  
Essai d'identification à l'aide  
du concept de politique publique**

par

**Peter Knoepfel  
avec la collaboration de  
Katia Horber-Papazian**

**RECHERCHES  
et ANALYSES**

Cahiers de l'IDHEAP  
no 63

**Objets de l'évaluation.  
Essai d'identification à l'aide  
du concept de politique publique**

par

Peter Knoepfel  
avec la collaboration de  
Katia Horber-Papazian

septembre 1990

Prix: Fr. 5.--

Ce texte sera publié dans Evaluation des politiques publiques en Suisse. Pourquoi? Pour qui? Comment? Ed. K. Horber-Papazian, Presses polytechniques romandes, Lausanne 1990

Dans les Cahiers de l'IDHEAP sont publiés les résultats intermédiaires des travaux de recherche des collaborateurs de l'Institut. Ces textes n'engagent que les auteurs concernés.

## TABLE DES MATIERES

|   | <u>Page</u> |
|---|-------------|
| <b>I. Les transformations des législations fédérales</b>                    | 1           |
| <b>II. L'évaluation s'intéresse aux politiques publiques</b>                | 2           |
| II.1. Une définition des politiques publiques                               | 2           |
| II.2. Les nouvelles tendances des politiques<br>publiques                   | 4           |
| <b>III. Les éléments constitutifs des politiques publiques</b>              | 8           |
| III.1. L'évaluation de la programmation et des<br>programmes administratifs | 8           |
| III.2. L'évaluation de la mise en oeuvre                                    | 16          |
| <b>IV. L'évaluation entre ténèbres et lumière</b>                           | 22          |
| <b>Notes</b>  | 24          |

## I. Les transformations des législations fédérales

Le phénomène est connu: le "Droit en action" (1) n'entraîne pas toujours les résultats attendus par le législateur. Depuis les années septante, on parle de déficits de mise en oeuvre, de "transformations de la loi" par les actes d'application (2) ou de "politique cantonale de mise en oeuvre" (3) caractérisée par "une pesée d'intérêts et de valeurs conditionnés par une série de facteurs" (4). Aussi, "le modèle linéaire qui sous-tend la conception que l'on se fait de la loi est inapte à représenter l'unité et la diversité qui la caractérisent." (5) Selon Ch. A. Morand "l'unification, la mise au net qu'opère la loi n'est qu'un moment provisoire, un instant privilégié de célébration de l'unité. La complexité disparue renaît au niveau de la mise en oeuvre. Les ténèbres réapparaissent après un court instant de lumière". (6)

Tous ceux qui abordent l'évaluation des effets attendus ou inattendus, variés ou uniformes, d'une législation fédérale dans la réalité quotidienne, sont tenus de mettre de la lumière dans ces ténèbres en répondant à quelques-unes des questions suivantes:

- . Comment fonctionnent les politiques de mise en oeuvre cantonales et s'opèrent les transformations dues à l'influence de l'opinion publique et des divers acteurs locaux?
- . Sera-t-il possible, dans le futur, de mieux anticiper les transformations lors de la conception de législations fédérales?
- . Est-ce au centre ou à la périphérie (7) qu'il faut attribuer la responsabilité du succès mitigé de législations fédérales récentes telles que l'aménagement du territoire, la politique de l'environnement ou la législation hautement complexe sur l'acquisition d'immeubles par les personnes domiciliées à l'étranger? (8)
- . Est-il possible, voire même souhaitable d'anticiper le processus de "négociation et d'adaptation" (9) impliquant un grand nombre d'acteurs et "difficilement prévisible de par son facteur politique déterminant"? (10)

La réponse à ces questions exige le développement d'une approche scientifique qui n'en est qu'à ses débuts: l'évaluation des politiques publiques (11).

Selon la littérature (12), l'évaluation des politiques publiques devrait recourir aux instruments mis à disposition par l'approche dite d'analyse de politiques publiques. Cet article se propose de résumer ces principaux instruments, sans y ajouter d'éléments nouveaux. Une attention particulière sera portée par contre sur leur utilisation dans le contexte suisse et sur les conséquences de cette approche pour les recherches d'évaluation. La présentation du concept de base de l'analyse des politiques publiques sera ainsi limitée au strict minimum (II.1). Ce concept englobe la notion de programme administratif (III. 1) et celle de mise en oeuvre (III. 2) qui sont à situer dans les conditions particulières du fédéralisme législatif et d'exécution.

## **II. L'évaluation s'intéresse aux politiques publiques**

### **II. 1. Une définition des politiques publiques**

Qui dit "effet d'une législation" parle implicitement d'un grand nombre d'activités législatives et administratives axées sur la solution de problèmes réels visés par cette législation. La plupart des législations modernes ne produisent des effets qu'à condition que des acteurs administratifs, politiques et sociaux réunis au sein de différents arrangements politico-administratifs en prennent la décision. Les effets désirés ne sont cependant atteints qu'à la suite d'un ensemble de décisions complexes qui s'enchaînent entre le centre et la périphérie. C'est cet ensemble de décisions que nous définissons comme politique publique, pour autant qu'il s'agisse de décisions publiques issues d'acteurs institutionnels visant à orienter le comportement d'une population cible, de sorte qu'un problème que la société n'est plus à même de gérer puisse être résolu par un effort collectif. Cet ensemble inclut les décisions de

toutes les différentes étapes de l'action étatique et contient aussi bien les règles générales et abstraites (lois, ordonnances etc.) que les actes individuels et concrets produits lors de la mise en oeuvre.

Cette définition des politiques publiques est avant tout analytique. Rares sont encore les cas où les administrations elles-mêmes considèrent et gèrent leurs activités quotidiennes en se référant explicitement à un tel cadre de référence. Pourtant, ce dernier donne à l'observateur une vue d'ensemble des différentes activités que suscitent la concrétisation et la réalisation de décisions politiques, activités trop souvent prises isolément par les agents administratifs concernés. De plus, ce cadre de référence rend possible l'attribution à chacune des instances des fonctions et des responsabilités politiques et administratives qui sont les siennes. Finalement, il permet de distinguer les activités étatiques qui s'attachent à la solution d'un problème substantiel par la mise sur pied d'une politique publique particulière, d'autres activités de l'Etat qui sont liées à la gestion de l'ensemble du système politico-administratif. Ces activités globales telles que des décisions budgétaires, des réformes administratives ou institutionnelles ont un impact sur les politiques publiques sans que ces dernières puissent pour autant les influencer directement.

A quelques exceptions près (13), la législation de l'Etat libéral s'est bornée à fixer des conditions-cadres susceptibles de faciliter la solution de problèmes par les agents du secteur privé. De telles activités étatiques se sont généralement limitées à la production de législations et à leur application ponctuelle par les tribunaux en cas de litiges. Ce n'est qu'à partir des années cinquante et en étroite relation avec le développement de l'Etat-providence et de l'interventionnisme étatique que l'on a assisté aux diverses tentatives de la fonction publique de concevoir des interventions directes sur des problèmes concrets. Cet interventionnisme est à l'origine de la conception de véritables politiques publiques dans le sens de la définition présentée. C'est à partir de ces politiques publiques que les politiciens, les administrateurs et les scien-

tifiques ont commencé à s'interroger sur l'efficacité de différents instruments régulateurs, d'incitation économique et financière et, plus récemment, de persuasion et d'information (14).

## **II.2. Les nouvelles tendances des politiques publiques**

Le bilan que l'on peut tirer en ce début des années quatre-vingt-dix, de la conception et des modes de fonctionnement de ces politiques publiques dites "nouvelles" met en évidence tout d'abord, la différenciation, la technicisation et la territorialisation de ces politiques:

### **La différenciation**

Les politiques publiques qui interviennent de manière précise sur le développement économique et social de notre pays sont de plus en plus nombreuses. Ce développement étant intimement lié aux différents espaces, les caractéristiques de ces politiques varient d'une région à l'autre, au gré des différents problèmes qui les affectent. C'est ainsi que le chômage a frappé beaucoup plus les régions horlogères que les régions à prédominance tertiaire. Les problèmes de la drogue se sont concentrés dans les agglomérations urbaines et l'exode rural a touché les régions de montagne. On assiste donc à une distribution inégalitaire des problèmes dans l'espace qui nécessite une intervention publique différenciée. Cette tendance est particulièrement marquée dans les politiques sociales celles de l'aménagement du territoire, de l'environnement, des transports ou des télécommunications.

La nécessité d'adapter ces politiques aux particularités régionales, voire locales, ne reste pas sans conséquences sur leur conception au niveau de la Confédération. Le législateur fédéral se voit ainsi obligé de laisser une marge de manoeuvre importante aux instances cantonales responsables de la mise en oeuvre.

Par là, le fédéralisme d'exécution vit une renaissance importante. Grâce en particulier à la recherche sur la mise en oeuvre de la Lex Furgler, nous savons aujourd'hui que les grands cantons, principalement, considèrent l'application de la législation fédérale non pas comme une simple exécution technique qui leur est imposée "d'en haut", mais comme une compétence importante visant à concrétiser les objectifs de la politique fédérale en fonction de leurs propres priorités: les décisions concrètes s'organisent autour d'une politique cantonale de mise en oeuvre. S'il y a une politique, cela signifie que les instances cantonales déterminent un contenu qui n'est pas défini au centre. On assiste ainsi progressivement à un éclatement des normes conçues de manière uniforme par le centre. Dans le cas d'espèce (l'acquisition d'immeubles par des personnes étrangères), on constate que la loi établie au centre comme une loi de police tendant à lutter contre "l'Ueberfremdung" se transforme à la périphérie et devient un instrument de politique sociale à Genève, parfois de politique commerciale relative à l'établissement d'entreprises bancaires, un instrument de politique touristique en Valais, voire même de politique protectionniste dans le domaine de la construction." (15) Les travaux exécutés dans le cadre du Programme national de recherche No 6 sur les processus de décision dans la démocratie suisse ont mis en évidence que les cantons, à ce jeu, "se montrent souvent imaginatifs." Il se peut même que la stratégie cantonale "contrecarre les effets recherchés par la Confédération." (16)

Cette différenciation rend difficile toute démarche d'évaluation des effets d'une politique publique fédérale. Car, les "effets annexes peuvent, selon les circonstances, contribuer à l'acceptation, voire au succès d'un programme." (17) Il se peut aussi qu'une politique fédérale ne produise aucun impact direct sur le plan du problème visé mais qu'elle ait des effets indirects et à long terme qui contribuent à la transformation du problème ou à sa disparition. L'absence d'activité cantonale dans le domaine visé peut aussi être le reflet de l'inexistence du problème dans le canton en question, ou, comme pour le cas



de la drogue, d'un problème qui peut encore être refoulé avec succès vers un canton voisin.

### **La professionnalisation et la technicisation**

La complexité socio-technologique des problèmes soumis à l'intervention étatique exige une certaine professionnalisation des agents de l'Etat. Sans connaissances écologique et technologiques suffisantes il est impossible de mener la programmation de l'action de mise en oeuvre de la politique de l'environnement. La profession d'assistant social est le produit d'une politique sociale toujours plus professionnalisée et la formation d'aménagiste à l'ORL (Institut für Orts- Regional- und Landesplanung de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Zurich) devient une condition indispensable pour la bonne conduite de politiques d'aménagement du territoire. La logistique des politiques publiques toujours plus sophistiquées est à l'origine du pouvoir des technocrates professionnels et confère à ces derniers un monopole dans l'analyse et la solution de certains types de problèmes toujours plus difficiles à contrôler politiquement. Comme les spécialistes de la Confédération et des cantons s'organisent de plus en plus au sein d'associations professionnelles, voire même de véritables corps de fonctionnaires, cette professionnalisation des politiques publiques va de pair avec leur intégration verticale toujours plus poussée. Cette tendance est susceptible d'isoler des politiques publiques verticalisées les unes des autres et de les rendre imperméables à tout contrôle public au niveau des cantons et de la Confédération.

Notons cependant, que cette tendance générale est, en Suisse, atténuée par le système de milice et de démocratie semi-directe. Elle pose néanmoins un problème pour l'évaluation en ce sens que les évaluateurs politiques et scientifiques dépendent des informations techniques et scientifiques toujours plus sophistiquées que leur fournissent les spécialistes professionnels des politiques en question. Les critères d'évaluation risquent d'être politiquement biaisés de sorte que l'évaluateur,

de par son manque de connaissances techniques, n'arrive pas à découvrir les implications politiques cachées derrière des données statistiques, des courbes et autres moyens de représenter la réalité qui lui sont étrangers.

### **La territorialisation**

La réalisation d'objectifs fédéraux semble exiger de plus en plus un accès immédiat au territoire. Le rapport du Conseil fédéral sur l'aménagement du territoire de 1987 (18) comporte une liste impressionnante de politiques fédérales ayant des répercussions plus ou moins directes sur le territoire. Cette liste couvre les secteurs suivants: "constructions fédérales, armée, politique coordonnée des transports, constructions de routes, transports publics, navigation aérienne, communications, énergie, économie des eaux, agriculture, forêt, protection de l'environnement, protection de la nature et du patrimoine, encouragement à la construction de logements, politique régionale, tourisme." (19)

La réalisation de ces politiques implique de multiples négociations avec les cantons et les communes qui peuvent "fermer la porte" à la Confédération et bloquer par là, au nom de la souveraineté cantonale et de l'autonomie communale, la réalisation d'objectifs fédéraux. Le cas de l'attribution aux cantons et par la suite aux communes de quotas de terres d'assolement à préserver, a démontré les difficultés énormes à surmonter dans de tels exercices (20). Il est fort probable que la réalisation des politiques fédérales incluses dans le rapport sur l'aménagement du territoire de 1987 amènera, dans les années quatre-vingt-dix, à des perturbations dans l'équilibre fragile entre la Confédération, les cantons et les communes, ces dernières étant de moins en moins prêtes à ouvrir l'accès à leur territoire pour la réalisation d'objectifs fédéraux.

L'évaluation de la mise en oeuvre des programmes fédéraux dans ces domaines est néanmoins relativement facile à mener si chaque politique publique est prise individuellement. On n'a

pas de peine ainsi à constater si une place d'arme projetée est ou pas réalisée, si les terres d'assolements prévues ont été ou pas affectées en zones agricoles, ou si le réseau routier planifié au niveau fédéral a été construit ou pas. Cette évaluation n'a cependant aucun sens du point de vue des cantons pour lesquels la simple exécution d'un plan spécial de la Confédération selon l'article 13 de la loi sur l'aménagement du territoire (21) peut être considérée comme un échec de la politique en question, si elle n'a pas été adaptée de façon appropriée aux circonstances régionales et locales. Les évaluateurs politiques et scientifiques se retrouvent là entre "l'enclume" des objectifs cantonaux et le "marteau" de la planification fédérale. Ce problème inhérent à toute démarche évaluative est plus épineux dans les domaines des politiques publiques fortement territorialisées que dans d'autres domaines.

### **III. Les éléments constitutifs des politiques publiques**

Les politiques publiques se réalisent normalement en deux temps: dans la phase de programmations successives, elles transforment une volonté politique en un ensemble de règles plus ou moins concrètes (programme administratif), dans la phase de mise en oeuvre cette volonté est traduite généralement par les administrations publiques, en actions concrètes et individuelles sur le terrain.

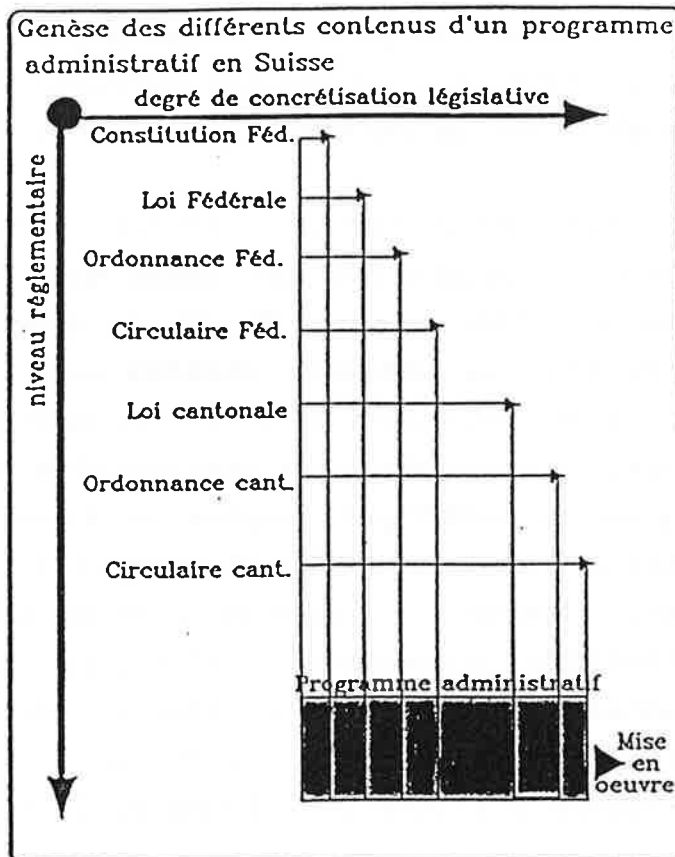
#### **III.1. L'évaluation de la programmation et des programmes administratifs**

##### **Programmation et programmes administratifs: une définition**

On peut considérer comme programme administratif tous les actes normatifs appartenant à un ensemble de décisions générales et abstraites d'une politique publique particulière jugée nécessaire par les acteurs politico-administratifs compétents des différents échelons de l'Etat pour orienter l'ensemble des décisions individuelles de l'action administrative. Ce matériel

normatif, n'est pas produit d'un coup. Le contenu du programme administratif est formé tout au long de plusieurs étapes législatives et entraîne un degré de concrétisation de plus en plus poussé (tableau 1). Ce programme est composé de plusieurs règles fédérales et cantonales appartenant à des hiérarchies législatives différentes. On appelle programme administratif le résultat final du processus de concrétisation législative qui varie normalement d'un canton à l'autre du fait de la nécessité d'une législation d'application dans chaque canton. Ainsi, pour chaque politique fédérale, il existe au moins 26 programmes administratifs (22).

**Tableau 1: Présentation schématique des composantes d'un programme administratif complet**



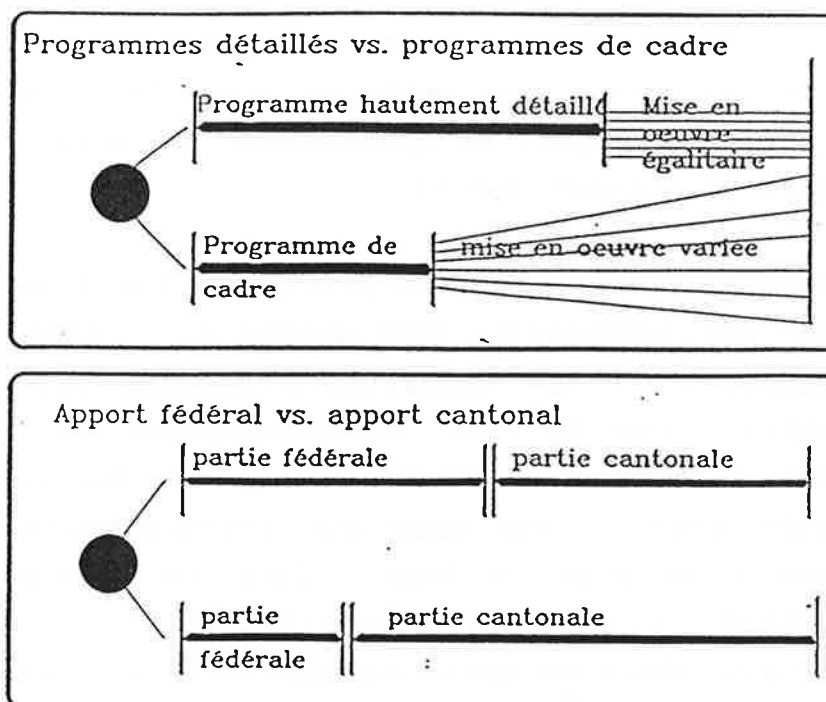
### **Extension des programmes administratifs**

La politique de programmation de l'Etat central peut varier d'un pays à l'autre. Ces variations concernent aussi bien l'étendue du contenu que le rôle respectif des éléments substantiels et des éléments procéduraux et organisationnels des législations en question (23).

Des pays possédant une longue tradition d'interventions ponctuelles (p. ex. la Grande Bretagne) ont toujours tendance à **limiter le contenu** des programmes administratifs de manière à laisser une marge d'appréciation considérable aux agents de la mise en oeuvre. Cette philosophie réglementaire a pour objectif de réaliser la justice à travers une prise en compte optimale de toutes les circonstances particulières. De tels régimes permettent le développement de politiques de mise en oeuvre très indépendantes. Comme les critères d'interventions ne sont guère explicités à l'égard du public et des groupes intéressés, il est difficile de prévoir et d'évaluer correctement leurs impacts par manque de cadre de référence explicite.

La prévision et l'évaluation sont plus aisées, par contre, dans le cas où l'approche législative est basée sur une tradition plutôt égalitaire et d'Etat de droit. Il en découle des programmes administratifs aux **contenus étendus** qui se traduisent par une réglementation très détaillée ne laissant qu'un faible pouvoir d'appréciation aux autorités responsables de la mise en oeuvre. A l'origine de cette philosophie on trouve la volonté politique d'éviter d'éventuels excès de pouvoir et des inégalités de traitement. L'exemple le plus parlant de cette approche semble être la tradition réglementaire allemande. Le tableau no 2 illustre les conséquences qu'ont ces deux approches réglementaires pour la distribution du poids politique entre programmation et mise en oeuvre à l'intérieur d'une politique publique.

Tableau 2: Place de la mise en oeuvre sous le régime de programmes administratifs étendus et limités



### Programmes substantiels et programmes procéduraux ou organisationnels

La démarche évaluative sera également influencée par le fait que les programmes administratifs sont plutôt substantiels ou, selon la tradition anglo-saxonne, procéduraux.

On peut considérer comme **substantiels** les programmes qui se prononcent clairement sur les objectifs à atteindre, les éléments évaluatifs et les éléments opérationnels (24). Nous illustrons ces trois notions à l'aide de la politique de l'environnement (25), de la protection civile (26) et de la formation sportive des apprentis (27):

- Les **objectifs** à atteindre par la politique (p. ex.: la qualité de l'air de 1960 ou la qualité indiquée par des valeurs limites d'immissions; une place d'abri par habitant; deux heures de sport pour chaque apprenti des écoles professionnelles en Suisse);

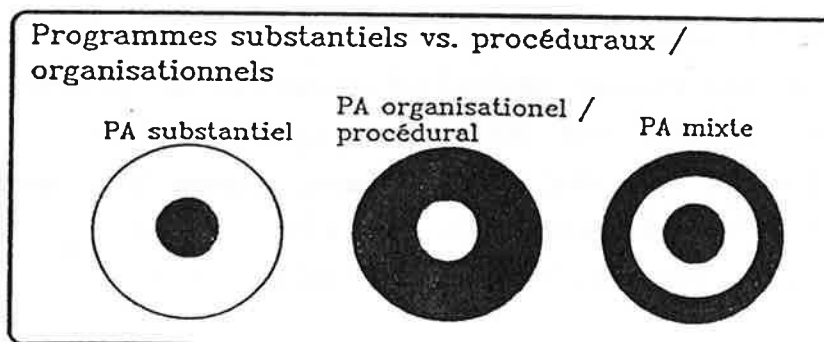
- Les **éléments évaluatifs** énoncent les méthodes à retenir pour mesurer si l'objectif est atteint ou pas (p. ex.: la conception du réseau de mesure pour la qualité de l'air; la définition, en mètres carrés, d'une place d'abri; les caractéristiques d'une salle de gymnastique appropriée pour dispenser des leçons de gymnastique en terme d'exigences de surface, de hauteur etc.);
- Les **éléments opérationnels** précisent les bases légales des mesures réglementaires, incitatives ou informationnelles que l'administration est habilitée à prendre pour réaliser les objectifs fixés (p. ex.: l'interdiction de dépassement de valeurs limites d'émissions à imposer aux industries polluantes; l'obligation pour les constructeurs de nouvelles maisons d'aménager un local selon les prescriptions de la protection civile; l'obligation pour les cantons de construire, dans un délai imposé, suffisamment de salles de gymnastique pour apprentis).

Au niveau de l'Etat central, les programmes dits "substantiels" sont souvent moins explicites quant à l'organisation, au financement ainsi qu'aux instruments et aux procédures administratifs de la mise en oeuvre. Par contre, ces éléments normatifs bénéficient d'une attention particulière dans des pays à tradition législative axée sur le "rule making" tels que les Etats Unis. Là, les objectifs à atteindre sont définis de façon vague et laissent une marge de manoeuvre considérable à l'agence de mise en oeuvre pour la définition des critères évaluatifs et des mesures qu'elle juge appropriées pour la réalisation du but visé. Le législateur est convaincu de pouvoir se permettre ce manque de normes substantielles parce que l'essentiel de sa démarche de programmation passe à travers la réponse apportée à la question: "**Qui, selon quelles procédures et avec quelle enveloppe budgétaire est le plus qualifié pour la bonne conduite d'une politique publique qui rejoigne au mieux les préférences politiques de la majorité des élus?**" Il va ainsi définir de manière très précise:

- les **éléments organisationnels** qui indiquent quels sont les agents de mise en oeuvre compétents, leurs qualifications professionnelles, leur rapport à la clientèle etc. (p. ex. l'obligation d'avoir un service cantonal spécialisé en matière d'environnement; l'exigence d'avoir des responsables locaux de la politique de protection civile; l'attribution de la responsabilité du sport pour apprentis à un département cantonal précis (28));
- les **ressources financières** nécessaires pour réaliser la politique publique en question (p. ex.: un subventionnement des services spécialisés des cantons par la Confédération; des mécanismes de subventionnement pour la construction d'abris; la définition du pourcentage de subventionnement de la construction de salle de gymnastique pour apprentis);
- les **instruments et procédures administratifs** à suivre par les agents de mise en oeuvre (p. ex. le renvoi à la législation générale sur la procédure administrative ou la création de dispositions spéciales qui prévoient, une définition plus ou moins restrictive du droit de recours des associations, les voies de recours, etc.).

Le tableau no 3 représente de façon schématique la différence entre ces deux approches; il situe, entre les deux extrêmes, les programmes administratifs mixtes tels qu'ils se retrouvent assez fréquemment dans les politiques publiques suisses.

**Tableau 3: Programmes substantiels versus programmes procéduraux et organisationnels**





## Importance de la distinction entre des programmes substantiels et des programmes procéduraux ou organisationnels pour l'évaluation

Selon que les législateurs choisissent plutôt l'un ou l'autre de ces types de programmes administratifs, la démarche d'évaluation varie: la présence de programmes substantiels facilite incontestablement l'évaluation politique et scientifique, parce que le matériel normatif contient des formules plus ou moins explicites sur l'état que l'on aimerait atteindre par la solution apportée au problème. Cette finalisation de la politique publique permet, de plus, une appréciation sur l'adéquation des éléments opérationnels et, partant, un jugement ex ante sur la capacité de la politique publique en question d'atteindre les buts visés par tel ou tel programme. Un très bon exemple d'une telle démarche évaluative est fourni par le rapport du Conseil fédéral sur "les stratégies de lutte contre la pollution de l'air" (29) de 1986. Dans ce document, le Conseil fédéral démontre au Parlement que les moyens que celui-ci est prêt à lui accorder sont de loin insuffisants pour atteindre les buts visés par ce même Parlement. Ce cas démontre d'ailleurs la difficulté à laquelle l'évaluation des politiques publiques se heurte lorsqu'il s'agit d'attribuer les résultats observés au programme administratif, aux agents de la mise en oeuvre ou encore de diagnostiquer des déficits de programmation (30). Or, si le simple constat des résultats est relativement aisé, l'explication et, par là, l'identification de leurs causes est souvent une opération épineuse, ce d'autant plus si le processus décisionnel et le poids des acteurs à impliquer n'a pas retenu l'attention du législateur.

Les politiques dont le matériel normatif contient une définition précise des règles organisationnelles et procédurales permettent par contre une meilleure appréciation évaluative de l'observation de ces règles. Pourtant, comme leur programme administratif n'est souvent pas explicite quant aux objectifs à atteindre, leur évaluation substantielle en devient difficile.

## Deux types d'évaluations de programmes administratifs

Notons, pour conclure, qu'au niveau de la programmation d'une politique publique suisse nous pouvons distinguer deux types de démarches évaluatives:

- **L'évaluation législative** (31). Cette démarche permet un pronostic sur les effets d'un projet législatif ex ante. Etant donné les incertitudes liées à cette démarche, il est conseillé de toujours préparer plusieurs scénarios en fonction de différentes hypothèses sur les réactions des groupes cibles, d'éventuels tiers et la dynamique d'autres politiques publiques intervenant sur les mêmes agents visés par la politique proposée. Dans cette optique, il est conseillé au législateur fédéral de choisir, pour la simulation des différents scénarios, plusieurs types de cantons (en fonction de leur force financière, des différentes structures des problèmes soumis à l'intervention publique, etc.). Dans la mesure du possible, il faudrait également tenir compte des ressources en place (humaines, financières etc.) qui pourraient soutenir la mise en oeuvre de la politique conçue.
  
- **L'évaluation des législations d'application cantonales**, n'est en fait, rien d'autre que l'appréciation de l'activité législative complémentaire des cantons dans la perspective des éléments du programme fédéral. Même si une telle évaluation du seul matériel normatif d'une politique publique est loin d'inclure les véritables impacts, elle n'est pas sans intérêt. Car elle suffit parfois pour dégager des tensions, voire des contradictions entre, par exemple, les objectifs à atteindre et une structure de financement insuffisante ou alors une organisation administrative plus ou moins adéquate. Ce type d'évaluation se pratique aujourd'hui de façon plus ou moins approfondie lors de l'approbation d'actes législatifs cantonaux par des organes de la Confédération; il est également connu des organisations supranationales chargées de suivre la transformation de leurs actes normatifs présentés sous forme de directives (32) dans

la législation des Etats membres. En Suisse, cette démarche évaluative devrait permettre de s'assurer que les législateurs cantonaux ne détournent pas le sens de la législation fédérale de manière abusive ou que les cantons n'utilisent pas toutes sortes de formules palliatives, laissant finalement un espace d'appréciation à l'administration de mise en oeuvre qui va au-delà du contenu clair des dispositions fédérales en question. Le contrôle judiciaire d'une législation cantonale exercé par le Tribunal fédéral en vertu des dispositions transitoires de la Constitution fédérale concernant la primauté du droit fédéral constitue une sous-catégorie de cette évaluation.

### **III.2. L'évaluation de la mise en oeuvre**

#### **Les quatre phases de la mise en oeuvre**

Les deux types d'évaluation d'un programme administratif ne doivent pas être confondus avec la véritable évaluation des effets induits par une législation dans la réalité. Pour être considérés comme constitutif d'une véritable politique publique dans le sens de notre définition, les ensembles de décisions en question doivent inclure des décisions d'application. N'est considérée comme politique publique complète que cet ensemble de décisions qui comporte donc également des décisions individuelles et concrètes prises au stade de la mise en oeuvre. On peut ainsi définir la phase de la mise en oeuvre d'une politique publique comme l'ensemble des processus politico-administratifs qui visent la transformation du programme administratif en actions administratives sur le terrain, en passant par quatre différentes phases:

- **La création d'une structure de services compétents** qui implique soit la création de nouveaux services soit l'attribution de nouvelles compétences à un ou plusieurs services ou institutions (paraétatiques, voire privées) existants. Cette première phase implique des décisions très variées allant de l'engagement de collaborateurs ou de

l'attribution de moyens financiers jusqu'à la (re)définition des cahiers des charges et à la création d'une image de marque d'une nouvelle unité auprès du public et des groupes cible de la politique en question.

- **La conduite d'analyses sur l'état du problème et la décision d'un plan d'action** permettant l'identification des priorités des interventions dans le temps, dans l'espace ou faisant état de priorités fonctionnelles. Les administrations publiques reconnaissent de plus en plus la nécessité de mettre sur pied un tel plan d'action avant d'aller sur le terrain. Elles le considèrent, à juste titre, comme un instrument indispensable pour gérer raisonnablement leurs politiques de mise en oeuvre. Dans plusieurs domaines, la législation fédérale crée même une obligation pour les cantons d'établir un tel plan avant de passer aux interventions individuelles (33).
  
- **L'élaboration, à partir du plan d'action, d'interventions concrètes** sous forme de décisions administratives formelles ou d'activités informelles de toutes sortes visant les groupes cibles de la politique en question. Notons que le programme administratif prévoit souvent déjà au niveau fédéral des dispositions concernant la procédure administrative à suivre (notamment: le droit d'être entendu, les délais, le statut de partie, etc.).

Les outputs administratifs produits dans ces processus ne sont pas toujours faciles à identifier par celui qui mène une évaluation, parce que les administrations ne suivent que rarement des procédures formelles notamment pour économiser du temps et maximiser leur marge de manoeuvre en ne créant pas de rapports de droit. Cette troisième phase inclut des négociations avec les groupes cibles et d'autres acteurs sociaux touchés par les interventions publiques. Les négociations (sur des délais, des conditions d'autorisations, d'éventuelles compensations financières etc.) font souvent partie de telles démarches informelles (34). Cette phase comprend aussi les décisions sur

d'éventuelles oppositions (recours hiérarchique) et les recours auprès des tribunaux administratifs.

- **L'évaluation des outputs et des impacts** de politiques publiques par l'autorité compétente de la mise en oeuvre elle-même ou par une autre agence indépendante. Cette dernière étape du processus de mise en oeuvre, plutôt rare dans la réalité, produit des recommandations quant à la révision éventuelle du programme administratif en question ou de la politique de mise en oeuvre. Dans les quelques exemples connus (35), ces évaluations sont menées sur la base de données décrivant soit les changements éventuels du comportement des groupes cibles soit les effets réels de ces changements sur le problème à résoudre par la politique publique.

Cette distinction est cruciale, car du point de vue politique et scientifique la deuxième catégorie de données est, dans la plupart des cas, de loin la plus intéressante par les informations qu'elle permet d'obtenir quant à l'incidence de mesures régulatrices ou incitatives sur la résolution du problème visé par la politique. C'est ainsi que dans le domaine de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique dont le but est la lutte contre les effets négatifs de concentrations trop élevées en polluants dans l'air, l'intérêt de l'évaluation se concentre sur l'évolution des immissions: les émissions que l'on peut considérer comme l'expression directe du comportement des groupes cibles ne revêtant qu'un intérêt secondaire. De même, l'évaluation de l'effet d'une augmentation du taux d'intérêt de la Banque nationale s'intéressera aux indicateurs du taux d'inflation plutôt qu'à la situation particulière des banques et des investisseurs frappés par cette mesure. Pour ce faire, l'évaluateur se réfère aux définitions des objectifs de la politique en question ainsi qu'aux éléments évaluatifs qui s'y rapportent. Ces derniers, de par leur nature, sont formulés en termes de résultats finaux outcomes à atteindre et non pas en terme d'obligations imposées, de droits accordés ou de subventions. La finalité d'une politique publique n'étant pas l'imposition

d'obligations ou de droits en tant que tels, mais la solution d'un problème exigeant de telles mesures.

### **Les quatre types d'évaluation des phases de la mise en oeuvre**

Le produit de chacune de ces quatre phases du processus de mise en oeuvre peut faire l'objet d'une évaluation. On peut donc évaluer la mise sur pied des services compétents, les plans d'action, la qualité et la quantité des outputs, leurs impacts sur la population cible ou l'adéquation des changements éventuels par rapport au problème à résoudre.

L'intérêt d'une évaluation de la simple **mise sur pied des services** chargés de la mise en oeuvre d'une politique publique (phase 1) est plutôt faible. On peut cependant imaginer la nécessité d'une telle démarche dans des cas où, pour des raisons d'efficience ou d'efficacité, une structure administrative donnée est mise en question. L'évaluation d'un **plan d'action** (phase 2) est déjà plus fréquente sous l'angle de sa conformité avec un programme administratif. Les offices fédéraux compétents sont appelés à mener une telle démarche évaluative lors de leur approbation des différents plans de mesures que les diverses législations fédérales exigent des gouvernements cantonaux.

L'évaluation de l'organisation des services aussi bien que celle des plans d'action ne peut guère être menée sans des connaissances approfondies des données particulières du problème décrites dans des documents tels que des cadastres, des inventaires, des études de base ou différentes représentations cartographiques etc. (36). En tenant compte de ces données (existantes ou à produire à cette fin), l'évaluation comporte deux volets: d'une part, elle examine le produit en question comme résultat d'une étape intermédiaire; cet examen se concentre sur des questions telles que la forme juridique, l'existence d'éventuelles contradictions internes ou la prise en compte des différents intérêts en jeu. D'autre part, l'évaluation comporte aussi un pronostic sur la capacité de l'organisation ou du plan d'action à véritablement gérer

l'intervention sur le terrain. Cette évaluation ex ante ne pourra se baser que sur des expériences faites dans des situations similaires et, par là, sur la base d'une analyse comparative.

La plupart des demandes d'évaluation se rapportent sans doute à la troisième phase du processus de mise en oeuvre qui a trait à la quantité et la qualité d'**outputs administratifs** induits par le programme administratif (37) et, plus encore, aux **impacts** qu'ont eu ces outputs sur les groupes cibles. Les recherches menées jusqu'à ce jour et qui mesurent les outputs en tant que tels s'intéressent à l'efficacité et à la productivité de l'agent de mise en oeuvre (en vue d'une éventuelle augmentation du rendement de la fonction publique), alors que les projets décrits ci-dessus s'intéressent à son efficacité en tentant d'attribuer un changement du comportement des groupes cibles aux outputs de la politique. La mesure de l'efficacité est plus facile à réaliser, mais elle ne se rapporte pas aux impacts de la politique en question: c'est la raison pour laquelle elle ne correspond pas aux attentes des praticiens qui désirent en savoir davantage sur les véritables effets des politiques publiques. L'évaluation des effets, répond, par contre, au moins en théorie, parfaitement à cette exigence; mais pour les chercheurs elle s'avère de loin la plus difficile de toutes les démarches évaluatives décrites jusqu'ici. (38) Nous savons en effet qu'au moment de la mise en oeuvre d'une politique publique, le cercle des acteurs concernés s'agrandit. "La mise en oeuvre est un processus social au cours duquel les acteurs font valoir leurs intérêts, leur pouvoir et leur possibilité d'influence". (39) Comme les possibilités d'influencer ce processus dans un système fédéraliste sont renforcées par la proximité des agents de mise en oeuvre et de la population cible, on assiste alors à tout un jeu de pressions économiques, sociales et politiques. Les différentes négociations menées pour la recherche d'un consensus rendent ainsi difficile la reconstitution du processus décisionnel pourtant nécessaire pour la découverte de liens de causalité entre des activités administratives et leurs effets. Notons finalement que notre système fédéraliste fait que beaucoup de politiques publiques

fédérales sont préparées (d'une manière ou d'une autre) au niveau des grandes communes ou de quelques cantons. (40) De plus, les problèmes particuliers sur lesquels les politiques nouvellement conçues interviennent, font souvent l'objet d'autres politiques publiques fédérales ou cantonales voire communales déjà opérationnelles. Rares sont donc les cas où une politique publique fédérale nouvelle touche un domaine libre d'intervention. Selon le principe du fédéralisme d'exécution, c'est aux autorités cantonales d'insérer les nouvelles politiques publiques dans le tissu des politiques existantes, compte tenu de la distribution du poids politique des acteurs en place. Ces caractéristiques typiquement helvétiques occasionnent des difficultés parfois insurmontables pour l'évaluation: d'une part, les objectifs précis de la politique de mise en oeuvre cantonale ne peuvent guère être cernés isolément dans le véritable "nuage d'objectifs" des réalités politiques cantonales et, d'autre part, ces objectifs ne constituent qu'un consensus temporaire très fragile qui est toujours révoquant en fonction des stratégies de mise en oeuvre des acteurs concernés.

La dernière étape de l'évaluation de la mise en oeuvre amène à poser la question du lien de causalité entre une mesure et son effet, problème qu'il est impossible de traiter dans les limites de cette contribution. (41) On sait pourtant que si les résultats de l'évaluation ne correspondent pas aux attentes de leurs destinataires, ceux-ci attaqueront très probablement en premier lieu les méthodes retenues pour prouver l'existence ou l'inexistence d'un tel lien de causalité.

Cette question est traitée dans toutes les démarches d'évaluation du dernier type, à savoir l'évaluation de l'évaluation qui, pour la communauté scientifique, représente sans doute "la reine de l'évaluation". Cette dernière s'intéresse aux raisons d'être politiques et administratives de la conduite ou non d'une évaluation, aux motifs de l'attribution du mandat à telle ou telle institution ainsi qu'aux impacts de la publication ou de la non publication des résultats.



#### IV. L'évaluation entre ténèbres et lumière

Sur la base du concept de l'analyse des politiques publiques, nous avons dégagé six différents types de démarches évaluatives. Dans la réalité helvétique, il existe des exemples plus ou moins institutionnalisés pour chacun de ces six types. Il semblerait même que notre fédéralisme législatif et d'exécution très marqué ait été la source d'originalités particulièrement intéressantes en matière d'évaluation bien avant que les scientifiques n'aient découvert ce sujet.

On peut cependant estimer que ce même système dispose également d'une sensibilité accrue quant aux **limites des démarches évaluatives**. La vieille pratique du Tribunal fédéral en matière de recours pour excès de pouvoir d'autorités cantonales, qui consiste à examiner ces actes sous l'angle restreint d'un véritable abus de pouvoir, n'est-elle pas l'expression par excellence d'un consensus sur les limites de l'évaluation? La co-existence de 26 cantons hétérogènes n'exige-t-elle pas des non-dits, des zones grises, voire "ténébreuse" soustraites à toute évaluation dite "objective" pour pouvoir maintenir l'équilibre subtil entre la Confédération, les cantons, les communautés linguistiques, confessionnelles et ... les 3'022 communes? La "lumière" d'évaluateurs éclairés ne risque-t-elle pas de détruire les mille particularités qui font, dans leur ensemble, fonctionner les processus d'adaptation quotidienne des politiques fédérales au niveau des 26 cantons et des 3022 souverains communaux? Quel accueil cantons et communes réserveront-ils à des évaluations menées par la Confédération sur leur territoire? Ne risquent-ils pas de les assimiler à un contrôle politique?

Peut-être que nos collègues étrangers s'intéresseront un jour à la Suisse à cause de sa capacité à mettre en évidence les limites des démarches évaluatives tout en assurant, malgré tout, la conduite de politiques publiques communes dans un tissu économique, régional et social extrêmement hétérogène. Les organes de la Communauté Européenne ne sont-ils pas déjà convaincus que dans certains cas la conduite de recherches d'évaluation amène-

rait incontestablement à des impacts politiques plus néfastes que l'acceptation implicite de quelques "ténèbres" dans l'une ou l'autre des régions de l'Europe...?

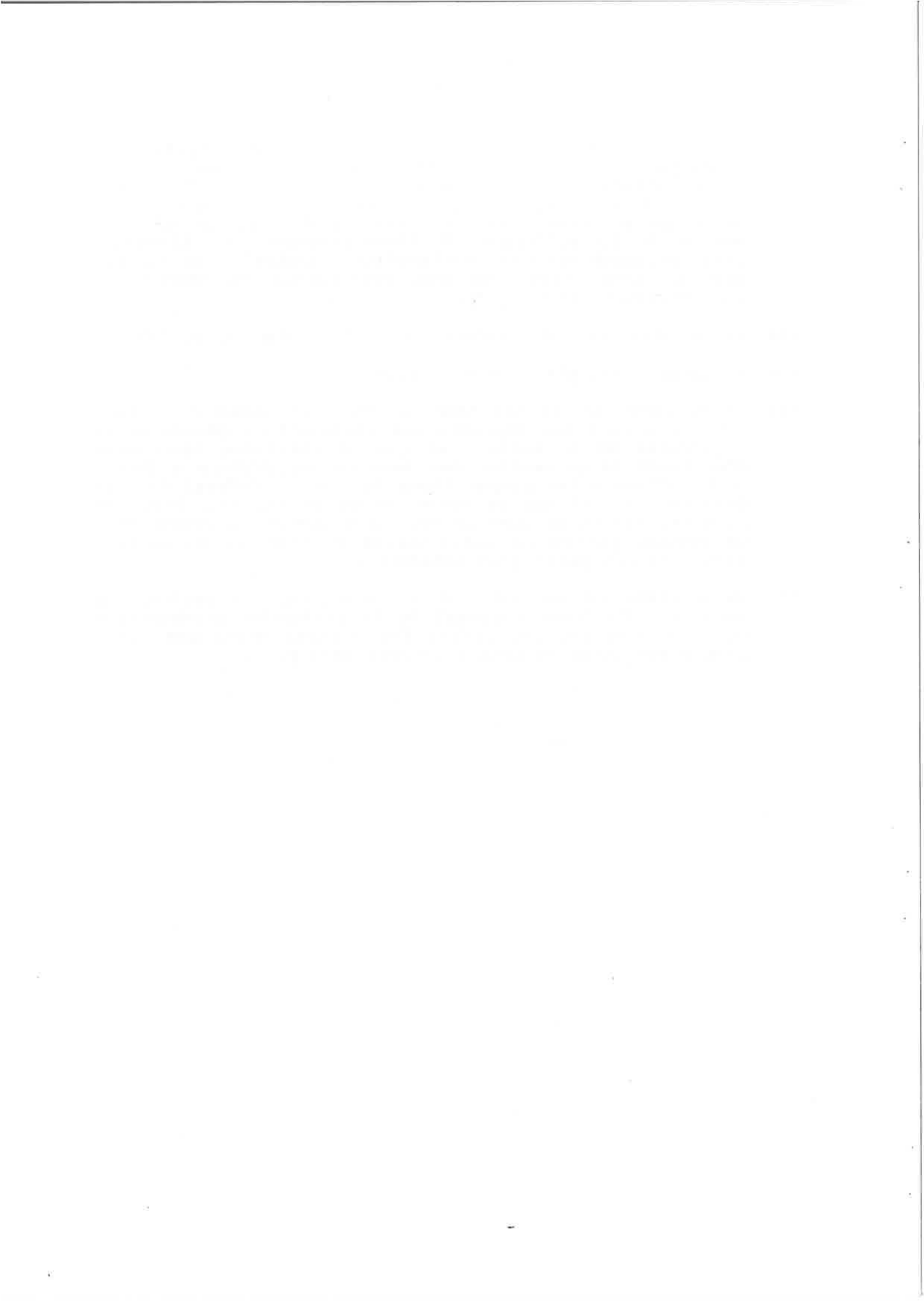
## Notes

- (1) Titre de l'ouvrage de J. D. Delley, R. Derivaz, L. Mader, C.-A. Morand, D. Schneider: Le droit en action. Etude de mise en oeuvre de la loi Furgler dans: Publication du Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique dans le cadre des programmes nationaux de recherches", volume XVI St-Saphorin, (Georgi), 1982.
- (2) C.-A. Morand, *ibid.*, p. 310.
- (3) *ibid.*, p. 310.
- (4) *ibid.*, p. 310.
- (5) *ibid.*, p. 311.
- (6) *ibid.*, p. 325.
- (7) J.-D. Delley, R. Dérivaz, L. Mader: *op. cit.*, note 1, p. 231.
- (8) Cette législation fait l'objet de l'analyse de Delley et al. présentée dans l'ouvrage cité dans la note 1.
- (9) W. Linder: La décision politique en Suisse. Genèse et mise en oeuvre de la législation. Traduit de l'allemand par Jean-Daniel Delley, Lausanne (réalités sociales), 1987, p. 192.
- (10) *ibid.*, p. 192.
- (11) *ibid.*, p. 192.
- (12) S. Barrett, C. Fudge (eds.): *Policy and Action, Essays on the Implementation of Public Policy*, London and New York (Sage), 1981; St. Nagel (ed.): *Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 4 1987, Greenwich/Connecticut, London (JAI Press) 1987; R. Mayntz (Hrsg.): *Implementation politischer Programme, empirische Forschungsberichte*, Königstein (Hain, Athenäum etc.) 1980 et R. Mayntz (Hrsg.): *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen (Westdeutscher Verlag) 1983; P. Knoepfel, C. Larrue: *Les politiques publiques comparées: tourisme intelligent ou vrai progrès?* dans: *Politiques et management public (PMP)*, Paris 1984, No 3, p. 45 ss. B. Jobert: *L'état en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris (PUF) 1987; J.C. Thönig: *Les politiques publiques*, coll. *Traité de science politique*, Paris (PUF) 1985.
- (13) par ex. les politiques fiscales, de santé publique, d'assistance sociale ou de l'instruction publique.
- (14) cf. D. Freiburghaus: Le développement de l'action étatique, *Cahiers de l'IDHEAP* no 59 (nov. 1989).

- (15) C.-A. Morand, op. cit., note 1, p. 310.
- (16) W. Linder, op. cit., note 9, p. 193.
- (17) *ibid.*, p. 193.
- (18) Conseil fédéral: Rapport sur l'état et l'évolution de l'utilisation du sol et de l'urbanisation en Suisse du 14 décembre 1987, feuille fédérale 87.74, p. 76-83.
- (19) *ibid.*, p. 76.
- (20) cf. P. Knoepfel, W. Zimmermann: Landwirtschaft und Umwelt im politischen Alltag, Drei Fallstudien für die Schule, Bern 1987, p. 252 ff.)
- (21) Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RS 700.
- (22) Dans le cas où le droit statutaire des communes joue un rôle important (p.ex. l'aménagement du territoire) le nombre des programmes administratifs proprement dit s'élèvent à 3'022.
- (23) cf. P. Knoepfel, H. Weidner: Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest Consideration in: Policy and Politics, Vol. 10, number 1, January 1982, p. 85 ss.
- (24) *ibid.*, p.92 ss.
- (25) *ibid.*, p.93 ss. De même: P. Knoepfel, M. Descloux: Les valeurs limites d'immissions: Choix politiques ou déterminations scientifiques?, Cahiers de l'IDHEAP no 48, novembre 1988, p.12 ss.
- (26) Présentée de manière plus détaillée dans: P. Knoepfel, C. Pelli: La manne fédérale et les communes. Tentatives d'explications des résultats de la distribution des subventions fédérales dans le domaine de la politique sociale. Le cas de six villes moyennes suisses, Cahiers de l'IDHEAP no 57, mai 1989, p. 10 s.
- (27) *ibid.*, p. 9 s.
- (28) Dans la législation fédérale de telles dispositions sont exceptionnellement rares. Le principe du fédéralisme d'exécution implique que normalement les cantons suisses disposent de la liberté de définir eux-mêmes les "autorités compétentes". Tandis que la législation sur le sport des apprentis ne contient pas de dispositions pareilles, la politique de l'environnement et celle de la protection civile font exception à cette règle en ce sens que la Confédération impose aux cantons la définition d'un service spécial (environnement) respectivement une structure de mise en oeuvre locale très détaillée (protection civile).

- (29) Conseil fédéral: Rapport sur les stratégies de lutte contre la pollution de l'air du 10 septembre 1986, Feuille fédérale 86.047.
- (30) cf. P. Knoepfel, H. Weidner: Zur Durchsetzbarkeit planerischer Ziele auf dem Gebiet der Luftreinhaltung aus der Sicht der Politikwissenschaft. Ergebnisse aus einer internationalen Vergleichsuntersuchung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik Nr. 2/83, Frankfurt (Deutscher Fachverlag) 1983, p. 90.
- (31) Dans le sens du travail de L. Mader sur l'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation, Lausanne (Payot; collection juridique romande, études et pratiques) 1985.
- (32) Comme prévu dans beaucoup de législations de la Communauté Européenne. cf. pour ce point: Von der Groeben/Boeckh/Thiesing, Ehlermann, (éd.): Kommentar zur EWG Vertrag Vol.2, 3e éd. Baden-Baden 1983, réf. 31 ss.
- (33) Exemple: article 31 de l'Ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (RS 814.318.142.1) (plan de mesures"); art. 19 de l'Ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (R.S. 814.41) (programmes d'assainissement des routes).
- (34) cf. P. Knoepfel, M. Rey: Konfliktminderung durch Verhandlung: Das Beispiel des Verfahrens zur Suche eines Standorts für eine Sondermülldeponie in der Suisse romande, in: W. Hoffmann-Riem /, E. Schmidt / T. Assmann (Hrsg.): Konfliktmittlung durch Verhandlungen, Baden-Baden (Nomos) 1990 (à paraître).
- (35) W. Linder: op. cit., note 9, W. Zimmermann, D. Kolly unter Mitarbeit von P. Mahon: Die wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik. Eine bibliographische und methodische Exploration, Bern (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation), 1989. Dans nos propres recherches nous avons essayé de descendre jusqu'au niveau des comportements des groupes cibles: cf. P. Knoepfel, H. Weidner: Luftreinhaltungspolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich, Band 1: Methodik und Ergebnisse, Berlin (Edition Sigma), 1985, S.36 ss. Pour le domaine de la politique de l'environnement en agriculture: P. Knoepfel, W. Zimmermann: Gewässerschutz in der Landwirtschaft, Basel (Helbing & Lichtenhahn, Reihe Ökologie & Gesellschaft Bd. 6) 1990 (à paraître).
- (36) De telles analyses sont même exigées par quelques législations fédérales (p.ex. art. 6 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700) concernant les "études de base" pour les plans directeurs des cantons ou l'article 31 de l'Ordonnance fédérale sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (RS 814.318.142.1) concernant les plans de mesures (cadastres d'émissions).

- (37) Pour des raisons économiques l'analyse des outputs remplace parfois celle des impacts, ce qui peut amener à des appréciations fort criticables. Voir notamment P. Knoepfel, H. Weidner: Op. cit., note 30, p. 102 concernant une étude de R. Mayntz et. al. sur le déficit de mise en oeuvre de la politique de l'environnement en Allemagne ("Vollzugsprobleme der Umweltpolitik" (Materialien zur Umweltforschung, hrsg. von Sachverständigen für Umweltfragen, Stuttgart etc. 1987).
- (38) cf. P. Knoepfel, H. Weidner; op. cit., note 23, p. 103.
- (39) W. Linder: op. cit., note 9, p.187.
- (40) C'est ainsi que la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire a fait des emprunts aux législations genevoise et zurichoise en la matière et que la politique lucernoise concernant la protection des eaux en agriculture a fortement influencé les propositions du Conseil fédéral dans ce domaine. Les villes de Berne et de Zurich ont fait les premiers pas en matière de politique contre la drogue etc. Ce constat correspond parfaitement au principe de la subsidiarité des politiques fédérales.
- (41) Ce problème est au centre du nouveau programme national de recherche du Fonds national de la recherche scientifique no 27 concernant les effets des mesures étatiques. (cf. plan d'exécution du mois d'octobre 1989 p. 7).



LES CAHIERS DE L'IDHEAP

(La liste des Cahiers antérieurs à janvier 1987 peut être obtenue au secrétariat de l'IDHEAP au moyen du Bulletin de commande ci-dessous)

- no 29 GERMANN Raimund E.: L'amalgame public-privé: l'administration para-étatique en Suisse, janvier 1987, 15 p., fr. 5.--.
- no 30 GERMANN Raimund E.: The Academe/Government Interface in Swiss Policy-Making, janvier 1987, 22 p., fr. 5.--.
- no 31 MULLER Jean-Daniel: La coordination de l'aide non gouvernementale au Mali et en Mauritanie, mars 1987, 76 p., fr. 15.--.
- no 32 FRAGNIERE Jean-Pierre: Crise de l'Etat-protecteur; fait ou mythe?, mars 1987, 52 p., fr. 15.--.
- no 33 POFFET Gérard: Etude sur la mobilité spatiale des fonctionnaires fédéraux, mars 1987, 41 p., fr. 8.--.
- no 34 LAFITTE Patricia: Les institutions de démocratie directe en Suisse au niveau local, mars 1987, 53 p., 15.--.
- no 35 SCHWARTZ Jean-Jacques: La taxe sur l'énergie selon l'avant-projet d'un nouvel article énergétique de la Constitution (art. 24 octies), mai 1987, 14 p., fr. 5.--.
- no 36 ROSSI Angelo: Préparation du programme de développement pour la région de montagne d'Idéalpes; exercice, juin 1987, 18 p. + annexes, fr. 15.--.
- no 37 MASTRONARDI Philippe: Les commissions de gestion et le contrôle de l'impact de l'action étatique, octobre 1987, 18 p., fr. 5.--.
- no 37A MASTRONARDI Philippe: Die Kontrolle der Wirksamkeit staatlichen Handelns durch die Geschäftsprüfungskommissionen, octobre 1987, 18 p., fr. 5.--.
- no 38 SANGRA Emanuel: Circulation et pollution de l'air dans les grandes villes suisses: Analyse et stratégie communale de lutte, octobre 1987, 82 p., fr. 15.--.
- no 39 KNOEPFEL Peter: Probleme (international) vergleichender Politikanalysen - ein Werkstattbericht, octobre 1987, 27 p., fr. 5.--.
- no 40 SCHEFOLD Dian: Le rôle des tribunaux administratifs dans la mise en oeuvre des politiques publiques en République fédérale d'Allemagne, octobre 1987, 22 p., fr. 5.--. (épuisé)
- no 41 KNOEPFEL Peter et ZIMMERMANN Willi: Modération du trafic dans les quartiers: l'exemple du quartier de Mattenhof en ville de Berne, novembre 1987, 136 p., fr. 15.--.
- no 42 FREIBURGHHAUS Dieter: De la relation entre la stabilité politique et la prospérité économique, février 1988, 22 p., fr. 5.--.
- no 43 GRUNER Erich: Les racines historiques des mouvements écologiques et leurs évolutions dans les années septante, avril 1988, 22 p. fr. 5.--.
- no 44 KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne et ZIMMERMANN Willi: Regulatory change and institutional rearrangement: Building new policy arenas for ecologization of agriculture, mai 1988, 55 p., fr. 7.--.
- no 45 FREIBURGHHAUS Dieter: Tendenzen der Evaluationsforschung in den USA, juillet 1988, 25 p., fr. 5.--.
- no 45A FREIBURGHHAUS Dieter: Tendances de la recherche évaluative aux USA, décembre 1988, 25 p., fr. 5.--.
- no 46 FREIBURGHHAUS Dieter: Methoden der Evaluation von Verwaltungshandeln aus der Sicht der Politik- und Verwaltungswissenschaft, septembre 1988, 20 p., fr. 5.--.
- no 47 GERMANN Raimund E. et MULLER Jean-Daniel: Le continuum "public-privé" dans l'enseignement en Suisse, novembre 1988, 26 p., fr. 5.--.
- no 48 KNOEPFEL Peter et DESCLOUX Martin: Valeurs limites d'immissions: choix politiques ou déterminations scientifiques?, novembre 1988, 40 p., fr. 5.--.
- no 49 HEGGLI Beat: Ein computergestütztes Simulationsspiel der Entwicklung ländlicher Regionen, novembre 1988, 25 p., fr. 5.--.
- no 50 KNOEPFEL Peter: Rechtlich noch fassbar? Der dritte Weg ins Vollzugsfeld: Umsetzung landwirtschaftlicher Gewässerschutzprogramme durch Programmumbau und Strukturbildung, novembre 1988, 38 p., fr. 5.--.
- no 51 KNOEPFEL Peter: Wenn drei Dasselbe tun..., Unterschiede in der Interessenvermittlung in drei Sektoren der Umweltpolitik (Industrie/Gewerbe; Landwirtschaft und staatliche Infrastrukturpolitiken). Ein Beitrag zur Diskussion zum Neokorporatismus, novembre 1988, 47 p., fr. 5.--.
- no 52 KNOEPFEL Peter et ZIMMERMANN Willi: Le cas de la ligne électrique de la Gemmi: un retournement furtif de situation, en cinq actes, janvier 1989, 72 p., fr. 9.--.



- no 53 GERMANN Raimund E.: Pour une Constitution fédérale "Euro-compatible", avril 1989, 22 p., fr. 5.--.
- no 54 FREIBURGHÄUS Dieter en collaboration avec ZBINDEN Martin: Réflexions sur l'attitude de l'économie suisse face à l'intégration européenne, avril 1989, 17 p., fr. 5.--.
- no 55 KNOEPFEL Peter, ZIMMERMANN Willi et DESCLOUX Martin: L'assainissement d'un Lac: l'exemple du Lac de Sempach, mai 1989, 130 p., fr. 15.--.
- no 56 HEGGLI Beat: Simulationsspiele in der Nationalökonomie: drei Beispiele einer fruchtbaren Symbiose, juillet 1989, 19 p., fr. 5.--.
- no 57 KNOEPFEL Peter et PELLI Catherine: La manne fédérale et les communes. Tentative d'explication des résultats de la distribution des subventions fédérales dans le domaine de la politique sociale: le cas de six villes moyennes suisses, mai 1989, 32 p., fr. 5.--.
- no 58 BAGGI Massimo et ROSSI Angelo: La crise financière, sa thérapie et le problème des prévisions fiscales: une étude de cas, mars 1989, 51 p., fr. 8.--.
- no 59 FREIBURGHÄUS Dieter: Le développement des moyens de l'action étatique, novembre 1989, 18 p., fr. 5.--.
- no 60 KNOEPFEL Peter: L'agriculture et la gestion de l'environnement: Les instruments de gestion en Suisse, décembre 1989, 45 p., fr. 6.--.
- no 61 ROSSI Angelo, Urban change in a federal country: the case of Switzerland, mars 1990, 41 p., fr. 6.--.
- no 62 GERMANN Raimund E., Bundesverfassung und "Europafähigkeit" der Schweiz, mars 1990, 17 p., fr. 5.--.
- no 63 KNOEPFEL Peter avec la collaboration de HORBER-PAPAZIAN Katia: Objets de l'évaluation. Essai d'identification à l'aide du concept de politique publique, septembre 1990, 27 p., fr. 5.--.

Bulletin de commande

Je souhaite recevoir  les publications cochées ci-dessus  
 la liste complète des Cahiers de l'IDHEAP  
 des informations sur le programme des cours

Envoyer à:

IDHEAP  
BFSH 1 - Université de Lausanne  
1015 LAUSANNE  
Tél. 021 / 693 42 95

Nom, prénom: \_\_\_\_\_

Service: \_\_\_\_\_

Rue: \_\_\_\_\_

No postal: \_\_\_\_\_

Date: \_\_\_\_\_ Signature: \_\_\_\_\_

