Le dire et le faire : sur les modalités et les limites de l'action étatique

Autor(en): **Delley, Jean-Daniel**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **33 (1993)**

PDF erstellt am: **28.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-172990

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Jean-Daniel Delley

Le dire et le faire. Sur les modalités et les limites de l'action étatique

Plutôt que de définir les politiques publiques comme l'ensemble des moyens sélectionnés par les autorités politiques pour atteindre des objectifs préalablement définis, et analyser la mise en œuvre sous l'angle des résistances manifestées par les destinataires, l'auteur les aborde comme des réponses lacunaires et provisoire à des problèmes dont la complexité ne permet ni une définition exhaustive ni un consensus sur les objectifs à atteindre. Cette perspective soulève la question de la légitimité de l'action étatique.

Anstatt die öffentlichen Politikprogramme als Pakete von Massnahmen zu behandeln, die von den politischen Behörden ausgewählt wurden, um im voraus definierte Ziele zu erreichen, und anstatt den Vollzug unter dem Gesichtspunkt des Widerstands seiner Adressaten zu betrachten, geht der Autor davon aus, dass politische Programme lückenhafte und vorläufige Antworten auf Problemstellungen geben, deren Komplexität weder eine vollständige Definition der anvisierten Ziele, noch einen diesbezüglichen Konsensus erlaubt. Unter dieser Perspektive stellt sich die Frage der Legitimität staatlichen Handelns.

I. Introduction

L'Etat contemporain fait-il peur? Est-il responsable des difficultés auxquelles est confrontée la société? A entendre la revendication actuellement dominante en faveur d'un redimensionnement de son rôle, on pourrait le croire. Le courant néo-libéral prétend en effet que l'interventionnisme étatique, par le réseau dense des réglementations qu'il a progressivement tissé, est à la source des problèmes économiques et sociaux qui se posent actuellement, plutôt qu'il n'est en mesure de les résoudre: l'emprise croissante de l'Etat sur la société ne vise qu'à corriger les erreurs et à réparer les dégâts résultant de l'action publique. Une évolution sans issue, puisque l'Etat ne dispose ni des informations ni des moyens d'action nécessaires à la gestion d'une société hautement complexe. D'où la demande pressante d'une large déréglementation qui restituerait aux agents sociaux une plus grande autonomie; d'où l'appel à une réhabilitation du marché dont les mécanismes seraient seuls à même de garantir à temps et efficacement les ajustements nécessaires (Hayek 1983).

Il n'y pas lieu de faire ici la critique de cette approche. Rappelons simplement que le développement des activités de l'Etat a tiré sa légitimité des lacunes du marché; dans cette perspective, il est illusoire et illogique d'opposer l'Etat et le marché (Bürgenmeier 1991; Rosanvallon 1981).

A certains égards, l'extension de la sphère publique après la seconde guerre mondiale, en Suisse comme dans les pays industrialisés, semble donner raison aux critiques néo-libérales. L'Etat s'est vu progressivement investi de tâches multiples dans les domaines les plus divers, et c'est à lui qu'incombe la responsabilité de garantir les grands équilibres économiques, sociaux et territoriaux. Pour répondre à cette mission de pilotage de la société, il a mis sur pied des politiques, véritables programmes d'action conjugant aussi bien des mesures réglementaires classiques que des incitations financières, la mise à disposition de biens et de services, de l'information afin de réaliser d'ambitieux objectifs traduisant sa vocation à façonner la société, à promouvoir son développement harmonieux (Morand 1989). Même la Suisse, pays qui, si l'on s'en tient aux indicateurs usuels, ne s'est jamais distingué par un étatisme marqué (DuPasquier 1986), a flirté avec la planification et les conceptions globales (Linder 1988).

Dans ce contexte, et plus particulièrement aux Etats-Unis, se développe une science des politiques publiques -la «policy science»- qui prétend allier la rigueur scientifique et l'utilité pratique; il s'agit de rationaliser l'activité étatique en fournissant aux décideurs les éléments de connaissance nécessaires aussi bien à la conception qu'à la mise en œuvre et à l'adaptation des politiques. La science des politiques publiques revêt alors la fonction d'une véritable ingénierie sociale (Delley 1989).

C'est également l'analyse des politiques publiques qui va étayer et conforter le désenchantement qui se fait jour: l'Etat interventionniste n'a pas tenu ses promesses; ses ambitions de justice, de stabilité et de bien-être ne se sont pas réalisées. Son action engendre des coûts élevés pour une efficacité pour le moins problématique et provoque des effets inattendus, parfois même négatifs. Cet échec des politiques

scientifiquement conçues et administrées semble là aussi donner raison aux néo-libéraux et à leurs attaques contre un Etat à la fois inefficace et paralysant.

On rétorquera que cette analyse pessimiste vaut surtout pour les Etat-Unis. L'action de l'Etat s'y concrétise en effet généralement par des programmes de type procédural (Knoepfel 1990:36) qui laissent aux agents de la mise en œuvre une large autonomie dans le choix des mesures nécessaires à la réalisation d'objectifs de caractère général. L'Europe continentale, par contre, privilégie les programmes substantiels, plus explicites quant aux buts visés et plus précis dans la définition des mesures à appliquer. On pourrait dès lors penser que ce dernier type d'intervention, plus formalisé, se prête moins à l'interprétation des applicateurs et au détournement des buts initiaux par l'administration et les destinataires. Et si les effets des politiques continentales ne se révèlent pas elles aussi à la hauteur des attentes, il faut en chercher la cause plutôt dans les lacunes de la conception -moyens inadéquats, analyse insuffisante du problème à résoudre,..) que dans les lacunes de la mise en œuvre.

Or l'analyse des législations et plus généralement des politiques publiques continentales montre qu'il n'en est rien. Si on décèle effectivement des erreurs de conception, on observe également et surtout des problèmes liés à la mise en œuvre qui ne suit pas toujours dans son intégralité le modèle d'action prescrit par la loi ou le programme (Linder 1987; Mayntz 1978; Meny/Thoenig 1989). Le paradigme de la décision rationnelle et linéaire qui fait de l'action étatique la résultante mécanique des choix des autorités politiques, ce paradigme ne résiste pas à l'observation empirique. Loin d'être la simple application de schémas prédéterminés par l'administration, la mise en œuvre se révèle un jeu où la législation affecte certes le comportement des acteurs impliqués, sans pour autant le déterminer complétement (Bardach 1977), où l'on assiste à la poursuite de la lutte politique sous des formes spécifiques (Meny/Thoenig 1989:246).

Sommes-nous dès lors condamnés à recenser les manquements, l'écart entre les déclarations d'intention et les résultats obtenus, les effets pervers? Ou, sur la base de ces constats d'échec, faut-il se limiter à élaborer des procédures nouvelles, garantes d'une plus grande rationalité de l'action étatique, bref à définir les bases d'une ingénierie sociale plus efficace (Mader 1985, Noll 1973)? Ou sommes-nous appelés à conclure que l'Etat «propulsif» est un vain rêve, une réalisation historiquement datée dont l'émergence n'a été possible que par la conjugaison de l'idéologie de progrès, de la foi dans la capacité des sciences à résoudre les problèmes sociétaux et d'une croissance économique exceptionnelle, donnant ainsi raison aux tenants actuels, si ce n'est du dépérissement de l'Etat, du moins de son retrait sur ses terres d'origine, de son confinement à un rôle plus modeste, assurant un cadre normatif général qui laisse aux acteurs sociaux la plus grande liberté de réaliser leurs objectifs?

Cette prétention managériale à piloter la société de manière à la fois volontariste et précise, tout comme le constat d'échec de cette prétention, relèvent d'une conception réductrice du fonctionnement de la sphère étatique et de ses rapports avec la société, d'une conception à la fois hiérarchique – l'autorité politique ordonne,

l'administration exécute et les destinataires se conforment – et chronologique – la conception de la politique précède son exécution –.

Tentons une autre approche. Plutôt que de définir les politiques publiques comme l'ensemble des moyens sélectionnés par les autorités pour atteindre des objectifs préalablement définis et analyser leur mise en œuvre sous l'angle des résistances manifestées par les collectivités subordonnées, les destinataires et les acteurs sociaux touchés, pourquoi ne pas aborder les politiques publiques comme une réponse lacunaire et provisoire à des problèmes dont la complexité ne permet ni une définition exhaustive ni un consensus sur les objectifs à atteindre? Dans cette perspective, la mise en œuvre apparaît comme le lieu d'une constante adaptation des moyens comme des objectifs, au gré de l'évolution des informations disponibles, de la perception changeante du problème et de la configuration variable des intérêts en présence.

II. Le difficile accès à la réalité sociale

Une action efficace implique une connaissance claire et précise de la situation. Pour décider où l'on veut aller, quels objectifs on désire atteindre, il est indispensable de savoir où l'on est. Or une analyse exhaustive de la situation précède rarement l'élaboration d'une intervention publique. L'autorité compétente ne dispose pas des moyens d'investigation nécessaires pour réunir toutes les données pertinentes; elle n'a pas le temps d'identifier le problème de manière autonome parce que la demande d'intervention est trop pressante; elle se voit imposer une définition du problème par les acteurs sociaux qui cherchent ainsi, à ce stade déjà, à influencer le contenu de l'action.

Il faut ici distinguer les difficultés objectives à appréhender la complexité de la réalité sociale et les représentation divergentes de cette même réalité véhiculées par les divers intérêts en présence. Si l'usage accru des sciences sociales peut se révèler utile à une meilleure compréhension des phénomènes sociaux, ces disciplines sont encore loin d'offrir toutes les informations nécessaires: des données simples font défaut parce que le champ concerné a été délaissé jusqu'à présent par l'investigation sociologique – on peut mentionner des domaines classiques comme ceux couverts par le Code des obligations (que sait-on par exemple des sociétés anonymes et de leur fonctionnement?) –; l'inventaire des facteurs explicatifs d'une situation donnée, la mise à jour de leurs interrelations restent lacunaires parce que les outils d'observation ne permettent souvent de conclure qu'à des relations probables plutôt que prouvées. Ainsi la base même de l'action publique repose plus sur des hypothèses que sur des certitudes. Par ailleurs, les lectures différentes de la réalité sociale indiquent clairement, au-delà des difficultés objectives d'analyse, à quel point ce moment du processus décisionnel est déjà un enjeu politique marqué par des intérêts et des valeurs antagoniques.

Lorsqu'à la fin des années 50, l'acquisition de biens immobiliers par des étrangers est perçue comme une menace par une partie de l'opinion publique, les données disponibles ne permettent pas de décrire objectivement le phénomène.

Seul le canton de Zurich tient une statistique de la valeur et de la superficie des biens immobiliers acquis par des étrangers, déduction faite des reventes à des Suisses. Neuf autres cantons ne disposent que de données lacunaires et sur des périodes trop brèves pour prétendre conclure à une évolution significative.

En fait la perception du phénomène s'alimente à des événements saillants et isolés qui frappent d'autant plus l'opinion qu'à cette époque sévit une hausse des loyers préoccupante et que commence à se manifester une résistance aux atteintes à la nature et aux paysages – on ne parle pas encore d'environnement – résultant du développement de la construction et des équipements collectifs. Simultanément, le problème général de la gestion du sol dans un contexte de croissance économique rapide ne trouve pas de solution politique, par exemple en termes de nouveau droit foncier et d'aménagement du territoire, et cela faute d'un consensus suffisant. L'insatisfaction liée aux conséquences négatives de cette évolution (pression sur le sol, coût des loyers, spéculation, inflation) doit trouver une autre issue. Et c'est la demande immobilière étrangère qui va contribuer, à titre substitutif, à la définition du problème: le territoire helvétique est exigu et cette demande met en danger les besoins propres de la population indigène, quand ce n'est pas l'identité même du pays.

Le Conseil fédéral n'a guère le loisir d'approfondir les dimensions du problème. Alors qu'en juin 1960 il en appelle encore à la responsabilité des cantons dans cette affaire et se retranche derrière l'absence de compétences fédérales en la matière, il adopte cinq mois plus tard un projet législatif sans même procéder à l'habituelle procédure de consultation. C'est que dans l'intervalle un comité interparti s'est constitué, fermement décidé à lancer une initiative populaire «contre l'infiltration étrangère dans le domaine immobilier». La priorité du gouvernement consiste alors à éviter que ne se développe un débat favorable à l'expression de sentiments xénophobes (Delley et al. 1982).

Ce caractère multidimensionnel du problème, on le retrouve à propos de la question de l'approvisionnement énergétique qui fait irruption sur l'agenda politique à la suite de la crise pétrolière de 1973. Cette crise révèle la dépendance énergétique de la Suisse à l'égard de l'étranger et, qui plus est, la dépendance à l'égard d'un agent énergétique, le pétrole. Mais elle met également en évidence l'important gaspillage qui résulte d'un usage peu efficace de l'énergie – le rendement global n'atteint même pas 50 % –, lui-même induit par l'abondance et le bas prix de cette énergie. Le problème peut être appréhendé dans une autre dimension qui a trait à la gestion de l'écosystème: la consommation des agents énergétiques non renouvelables représente une ponction sur le capital limité des ressources naturelles et contribue, par les émissions polluantes qu'elle engendre, à mettre en péril l'équilibre de l'écosystème.

La définition du problème varie selon l'importance attribuée à chacune de ces dimensions. Si l'accent est mis sur les difficultés d'approvisionnement, le problème est traduit en termes de dépendance énergétique et d'insuffisance de la production indigène; si par contre l'aspect environnemental prédomine, on a affaire à un problème d'utilisation rationnelle de l'énergie et de gaspillage des ressources naturelles.

Certes aucun des groupes d'intérêt en présence ne réussit à privilégier une des dimensions évoquées au point d'éliminer complètement les autres. Mais la pondération opérée entre ces dimensions révèle les préférences dominantes. Elle structure à ce stade déjà la hiérarchie des buts et des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Ainsi la Commission pour une conception globale de l'énergie reconnaît explicitement les divers éléments constitutifs du problème. Mais en privilégiant la dimension de l'approvisionnement, elle relativise par le fait même l'importance des modes d'utilisation de l'énergie (faible rendement, gaspillage) et légitime a priori l'ordre de priorité des buts qu'elle propose ensuite (Delley/Mader 1986).

Le caractère multidimensionnel du problème, quelle que soit la dimension initialement privilégiée, ouvre la voie à des conflits ultérieurs d'interprétation et à des pratiques qui dans les faits pourront opérer une nouvelle pondération et par là même modifier la hiérarchie des buts et objectifs choisis antérieurement. La perception d'un problème et sa définition opérationnelle sont déterminées par des valeurs et des objectifs déjà présents; la lecture sociale de la réalité passe obligatoirement par une grille qui sélectionne et privilégie certains de ses éléments constitutifs. L'approche analytique du processus de décision, qui présente ce dernier à la fois comme une succession chronologique d'étapes et un déroulement logique, procède en fait par reconstruction d'une opération réellement beaucoup moins ordonnée où interférent analyse du problème, buts visés et moyens à mettre en œuvre.

Le problème de la pollution atmosphérique illustre à quel point le législateur est placé dans une situation de connaissance imparfaite lorsqu'il tente de répondre à une question complexe. Si chacun aujourd'hui s'accorde à reconnaître l'existence de ce problème, la qualité relative des données disponibles, leur caractère lacunaire, la difficulté d'établir avec précision les rapports de causalité, favorisent des évaluations divergentes aussi bien de l'intensité et de l'urgence du problème que de l'imputation de responsabilité.

La loi fédérale sur la protection de l'environnement de 1985 exprime la réponse de l'Etat, fondée sur une appréciation qui se révèle rapidement dépassée. Le phénomène du dépérissement des forêts incite le Conseil fédéral à adopter en 1986 déjà une «Stratégie de lutte contre la pollution de l'air» qui prend en compte les données nouvelles fournies par l'analyse dendrologique: l'examen de la croissance des arbres permet de déterminer à quelle époque les végétaux manifestent des signes de faiblesse et, en estimant les quantités annuelles d'émissions polluantes dans le passé, d'établir le seuil au-delà duquel l'existence des forêts est mise en danger. Ultérieurement, la découverte de l'effet de serre et du déchirement de la couche d'ozone ainsi que la présentation d'hypothèses causales à ce propos viennent compléter le tableau de la situation et suscitent des interventions supplémentaires (Delley 1992).

Dans ce domaine le législateur a non seulement été conduit à apporter une réponse alors même qu'il ne disposait pas de tous les éléments du problème; certains de ces éléments rendus accessibles par la suite, notamment grâce au développement des connaissances scientifiques, ont modifié la définition initiale, en particulier en terme d'urgence. A quoi il faut ajouter que les informations nouvelles ne contribuent pas seulement à préciser le problème; elles en rendent la redéfinition

plus complexe encore, dans la mesure où les experts scientifiques divergent dans leur appréciation et alimentent ainsi de nouveaux conflits autour de la définition du problème.

En résumé, le pouvoir politique confronté à un problème dont il a la charge de la solution, se trouve placé dans une situation caractérisée par trois dimensions (Charbonneau/Padioleau 1980):

- Une *dimension d'incertitude* engendrée par le manque d'information. Cette lacune peut résulter de l'impossibilité de réunir les données nécessaires à cause de l'état actuel des connaissances (pollution de l'air) ou du degré d'urgence du problème, qui interdit de repousser l'action au profit de la recherche préalable d'information (acquisition d'immeubles par les étrangers). Cette dimension peut également refléter la nature instable du problème dont la dynamique est difficilement prévisible.
- Une *dimension de complexité* qui résulte de la nature même des problèmes à résoudre et de la multiplication des interventions publiques. Les grands problèmes que l'Etat est aujourd'hui amené à gérer ont une taille telle qu'il devient difficile d'en définir les contours, d'en inventorier tous les éléments et de mettre à jour les connexions qui les relient. La définition du problème consiste en un découpage qui permet une réduction de la complexité, voire même en une substitution qui conduit à traiter un problème partiel (approvisionnement énergétique) ou très éloigné (acquisition d'immeubles par les étrangers) en lieu et place du problème global.
- Une *dimension de conflit* qui soumet la définition d'un problème à des appréciations divergentes, parce que les grilles de lecture de la réalité sont empreintes d'intérêts et de valeurs pas toujours compatibles. Cette dimension met en évidence le fait que la définition d'un problème n'est pas une phase plus objective et plus factuelle que les autres, mais qu'elle intègre déjà des choix en termes d'objectifs et de modalités d'action: c'est l'acceptabilité de tel objectif et de telle mesure qui délimite les frontières dans lesquelles peut trouver place la définition du problème (approvisionnement énergétique).

Cette triple dimension qui structure la définition du problème ne peut rester sans effet ni sur la conception de la politique ni sur sa mise en œuvre.

III. Le dit et le non dit des objectifs

Si le législateur ne dispose que rarement d'une bonne connaissance de la situation initiale, du moins peut-on imaginer qu'il est au clair sur les objectifs qu'il veut atteindre, sur la situation qu'il désire promouvoir. Les choses ne sont pas si simples. Si l'accord est généralement facile à réaliser sur des buts généraux et abstraits -limiter l'emprise étrangère sur le sol, assurer l'approvisionnement énergétique du pays et favoriser les économies d'énergie, protéger l'environnement –, c'est sur les objectifs plus concrets que les avis divergent, que les conflits s'expriment. Un but

de caractère très général recouvre des buts intermédiaires et des objectifs opérationnels pas toujours compatibles entre eux; et c'est l'importance respective attribuée à chacun de ces derniers qui donne sa substance au but général. Ainsi viser un approvisionnement énergétique sûr et suffisant ne dit rien sur la manière d'y parvenir; seule la pondération effectuée par exemple entre le développement du parc nucléaire, la promotion des énergies renouvelables et le potentiel d'économie d'énergie éclaire le contenu opérationnel du but général (Hugger 1983; Delley/ Mader 1981).

L'édiction de la législation sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LAIE) ne répond pas à l'objectif précis de limiter le nombre de biens immobiliers en mains étrangères: le législateur ne fixe aucun seuil maximal ou contingent annuel. Elle constitue plutôt une réponse à une pression de l'opinion publique et au malaise ressenti à propos de la politique foncière de l'époque – ou plutôt à l'absence de politique –, concrétisés par la menace d'une initiative populaire. Le parlement est d'ailleurs très divisé dans son appréciation de la situation: pour certains députés le problème n'existe tout simplement pas; pour d'autres il s'agit de prévenir une évolution qui pourrait avoir des conséquences négatives; pour d'autres enfin le mal est déjà fait. Dès lors une majorité ne peut se dégager que sur la nécessité d'intervenir, non pas pour fixer des limites définies au phénomène incriminé, mais pour signifier que le problème est collectivement pris en charge. Dans ce sens Edelman (1976) attribue à la régulation d'un problème défini de manière floue et chargé émotionnellement une fonction de réassurance symbolique: le fait de légiférer est plus important que le contenu de la législation; le but poursuivi consiste à tranquilliser l'opinion. Mais, ajoute Edelman, ce contenu n'est pas anodin; il permet à des groupes organisés de retirer des avantages substantiels et de légitimer leurs pratiques.

C'est exactement le scénario qui se déroule avec la LAIE. L'opérationnalisation du but explicite de limitation de l'emprise foncière étrangère passe par la mise en place d'une procédure d'autorisation qui sélectionne les demandes en fonction de leur nature. Concrètement, les autorisations ne peuvent porter que sur certains types de biens immobiliers à usage personnel (maison individuelle, appartement). Ainsi les professionnels helvétiques de l'immobilier se trouvent débarrassés des promoteurs étrangers, concurrents potentiels sur le marché indigène, et peuvent continuer leurs transactions dans le cadre de dispositions légales très larges (Delley et al 1982): c'est le volet substantiel de la législation.

Pour le public non organisé, la législation ne se réduit pourtant pas à la seule fonction de réassurance symbolique contre les menaces de l'environnement. Même si les moyens d'action mis en œuvre ne traduisent que très imparfaitement le but proclamé, ce dernier reste un standard auquel le public peut se référer et, au vu des résultats obtenus, il légitime la revendication d'une application plus efficace ou même d'une révision de la législation. Les valeurs limites d'immissions, qui opérationnalisent le but d'amélioration de la qualité de l'air, sont régulièrement dépassées dans certains lieux et à certains moments de l'année. Ces dépassements conduisent le public et les organisations de protection de l'environnement à réclamer une application plus rigoureuse de la législation et l'édiction de nouvelles mesures.

Lorsque des éléments d'information nouveaux viennent compléter ou modifier la définition de la situation, les objectifs se modifient dans le sens d'une précision accrue. La prise de conscience du dépérissement des forêts incite le Conseil fédéral à adjoindre aux objectifs de qualité de l'air exprimés par les valeurs limites d'immissions, une dimension temporelle, à savoir un délai de réalisation. De même l'acceptation par le peuple et les cantons, en 1989, d'un moratoire nucléaire de dix ans, constitue une donnée nouvelle qui conduit le gouvernement à fixer des objectifs de stabilisation et de réduction de la consommation de certains agents énergétiques pour l'horizon 2000.

L'absence d'opérationnalisation des buts abstraits ne résulte pas toujours des difficultés à trouver un accord suffisant sur des objectifs concrets et sur les moyens d'action permettant leur réalisation. Dans certains domaines, la nouveauté et la complexité du problème en jeu, la rapidité avec laquelle il évolue, empêchent non seulement d'en saisir toutes le dimensions mais encore d'envisager clairement les buts collectifs à atteindre. La procréation assistée et le génie génétique illustrent ce cas de figure. Certes des groupes expriment des points de vue catégoriques – liberté d'action des professionnels dans des disciplines scientifiques qui laissent entrevoir d'importantes retombées médicales et économiques; défense stricte de la dignité humaine et sauvegarde de l'environnement –; mais ce débat reste limité et n'engendre pas un corpus de valeurs suffisamment explicitées pour fonder une intervention publique exhaustive et finalisée. Des situations de ce type ouvrent la voie aux codes de conduite et autres règles déontologiques élaborés et appliqués par les professionnels eux-mêmes. L'Etat se limite à des interventions ponctuelles et minimales dans l'attente d'une demande d'action plus soutenue qui pourrait se faire jour, par exemple, à la suite d'une plus grande visibilité du problème, d'événements saillants qui mobilisent l'opinion publique.

En résumé, retenons que les buts d'une législation ou d'une politique publique ne constituent que rarement une référence claire et univoque qui permet d'évaluer sans ambiguïté l'efficacité de cette législation ou de cette politique et qui détermine les modalités de la mise en œuvre. Déjà la manière de circonscrire initialement le problème à résoudre reflète la difficulté de dégager un accord sur un système cohérent de buts et d'objectifs. Le discours sur les finalités d'une intervention publique – notamment les débats parlementaires- exprime un foisonnement d'attentes multiples. La structure de l'intervention, les moyens d'action et les procédures choisis sont également révélateurs des intentions du législateur. Et ces différents niveaux ne sont pas obligatoirement articulés de manière logique (Delley/Mader 1981). On observe donc que la définition des buts et objectifs d'une politique, tout comme l'élaboration de son contenu, sont également marqués par l'incertitude, la complexité et le conflit, trois dimensions que nous retrouvons, et ce n'est guère étonnant, au moment de la mise en œuvre.

IV. Les aléas de la mise en œuvre

La littérature est vaste qui met en lumière les lacunes de la mise en œuvre par rapport aux modèles de comportement prescrits ou décrits par les législations et les politiques publiques (notamment Linder 1987; Mayntz et al. 1978; Mayntz 1980; Meny/Thoenig 1989). Cette insistance à montrer du doigt le fossé entre la décision politique et son application sur le terrain n'est sans doute pas étrangère à la transformation du rôle de l'Etat. Ce dernier, en affichant ouvertement ses ambitions de diriger l'évolution de la société par le biais de politiques finalisées, s'est exposé à la critique. Si l'Etat de police se contente d'édicter des règles générales et abstraites qui définissent le cadre dans lequel peut s'exercer l'action autonome des individus, l'Etat interventionniste recherche des résultats et son action est redevable d'une analyse d'efficacité. La décision politique, de l'ordre du discours, ne suffit plus à légitimer le pouvoir; c'est à son action et aux effets produits qu'on juge ce dernier. Et si l'efficacité est en jeu, la mise en œuvre ne peut plus être ignorée.

On peut regrouper dans une même catégorie les diverses raisons du déficit de mise en œuvre qui relèvent de la passivité des applicateurs et des destinataires. Situation extrême, la législation n'est tout simplement pas mise en œuvre. Ainsi un canton romand n'applique pas la disposition du droit foncier rural fédéral imposant un délai de dix ans pour la revente d'un bien immobilier agricole; exiger le respect de cette norme provoquerait une révolte générale des assujettis, dit-on dans cette administration cantonale. Des années durant, le canton du Jura s'est abstenu d'appliquer la législation fédérale sur la protection de l'air aux établissements industriels et artisanaux; il n'a procédé ni à l'inventaire des émetteurs ni au contrôle des émissions et n'a pas ordonné les assainissements éventuellement nécessaires, se contentant de rappeler les prescriptions de l'OPair aux requérants d'une autorisation de construire ou d'exploiter. Ce canton, nouvellement constitué, avait d'autres priorités.

Si le déficit d'exécution atteint rarement un tel degré, il se traduit plus fréquemment par contre par des retards importants dans la mise en œuvre et par une application sélective des politiques fédérales. C'est le lieu de rappeler que l'application de la législation fédérale incombe en règle générale aux cantons (Auer/Delley 1986). Ce mode de faire, qu'on appelle «fédéralisme d'exécution», présente des avantages certains, liés à la proximité entre l'administration et les destinataires; mais il est aussi source de difficultés: la multiplication des interventions de la Confédération et la complexité de leur contenu constituent une charge importante pour les administrations cantonales, en termes aussi bien financiers, d'effectifs que de compétences professionnelles. La mise en œuvre de l'OPair, par exemple, exige un personnel hautement qualifié, au courant des procédés industriels et de l'évolution technique, mais maîtrisant également la gestion d'entreprise lorsqu'il s'agit de décider d'un assainissement économiquement supportable pour le destinataire. Elle implique aussi de disposer d'appareils de mesure sophistiqués. Nombre de cantons ont peine à réunir toutes les conditions indispensables à la mise en œuvre exhaustive de cette législation. Ils accumulent des retards et procèdent par applica-

tion sélective (Delley 1992), ce qui contrecarre la réalisation des objectifs de la législation et contribue au renforcement de cette dernière. Ainsi on peut avancer l'hypothèse suivante: l'instabilité normative en matière de protection de l'environnement, fortement critiquée par les industriels en raison de l'insécurité qu'elle provoque en matière d'investissements, résulte en partie des lacunes de la mise en œuvre.

Ce même déficit de mise en œuvre dû à une insuffisance de connaissances techniques, nous avons pu l'observer dans le cadre des politiques énergétiques cantonales. Il ne suffit pas de prescrire des normes sévères d'isolation thermique des bâtiments pour réaliser des économies d'énergie. Encore faut-il que le fonctionnaire habilité à délivrer les autorisations de construire et les architectes et ingénieurs maîtrisent ces normes (Delley/Mader 1986).

Ouvrons une paranthèse pour signaler un cas de figure dont la fréquence d'apparition ne peut que croître à la mesure de la multiplication des interventions publiques. C'est la situation où la mise en œuvre d'une politique contrecarre une autre politique. Ainsi l'attribution d'un contingent insuffisant d'autorisations de vendre des résidences secondaires aux étrangers (LAIE) a empêché une région de montagne à vocation touristique de réaliser son plan de développement élaboré dans le cadre de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne, plan par ailleurs approuvé par les autorités fédérales (Delley et al 1982).

L'esssentiel de ce qu'on nomme le déficit d'exécution relève d'une attitude active de réappropriation de la législation par les applicateurs et les destinataires pour la réalisation de leurs objectifs propres, des accords qui se nouent entre ces deux groupes d'acteurs pour des solutions de compromis. Au vu des caractéristiques des législations et des politiques publiques mentionnées plus haut, il faut plutôt parler d'activation des scénarios potentiels de la législation que de déficit, terme qui indique la non-conformité d'une action par rapport au modèle normatif. En effet, si «le metteur en œuvre est un entrepreneur politique» (Meny/Thoenig 1989:243), c'est d'abord et surtout grâce au flou qui caractérise nombre de politiques publiques: flou dans les objectifs, nombreuses possibilités d'interprétation offertes par les textes légaux – notamment l'usage fréquent par le législateur de concepts juridiques indéterminés et de la délégation de compétence –, toutes particularités qui résultent des dimensions d'incertitude, de complexité et de conflit déjà évoquées. C'est ce flou qui permet le jeu des interactions et des échanges entre applicateurs et destinataires. Exemple:

Dans un premier temps, la législation sur l'acquisition d'immeubles par des étrangers (LAIE) dispose que seuls les requérants faisant valoir un intérêt légitime peuvent bénéficier d'une autorisation d'acquérir. La LAIE prévoit la désignation par les cantons d'une autorité de première instance qui délivre les autorisations, d'une autorité habilitée à recourir contre ces décisions et d'une autorité de recours qui tranche en deuxième instance. C'est seulement sur décision de cette dernière autorité que la cause peut être portée devant une instance fédérale de recours par le requérant, l'autorité cantonale habilitée à recourir et la Confédération. Le canton du Valais va utiliser très habilement cette procédure pour éviter toute ingérence fédérale dans l'application de la LAIE. L'autorité valaisanne de première instance

explique clairement aux avocats-notaires, intermédiaires obligés des acquisitions immobilières, quelle est la politique cantonale en la matière, les objectifs visés, les motifs acceptables ou non. Si les requérants éconduits font usage de leur droit de recours, ils ouvrent la voie à une action de la Confédération et à une jurisprudence de l'instance fédérale de recours sur un cas d'application valaisan, limitant ainsi la liberté d'action de l'autorité cantonale. Cette dernière a si bien su faire comprendre l'enjeu aux destinataires – les décisions de l'instance fédérale de recours auraient été plus restrictives que la pratique cantonale – qu'aucun recours n'a été enregistré en Valais durant cette première période (Delley et al 1982:63). Ainsi, d'une législation annoncée comme un moyen de lutte contre l'emprise foncière étrangère, le Valais a su faire un outil efficace de son développement touristique; et Genève l'a transformée en un instrument de promotion du logement social, alors que d'autres cantons ont pu mettre en place une politique protectionniste effective.

Une analyse de mise en œuvre étroite d'une telle législation ne peut qu'aboutir à la conclusion déprimante que la volonté du législateur a été trahie par les applicateurs. Le caractère réducteur d'une telle conclusion apparaît clairement dès lors qu'on prend en compte l'intégralité du processus de décision. Pour éviter ce réductionnisme et le piège de l'explication par le seul déficit d'exécution, il faut donc considérer la mise en œuvre dans une perspective plus large, qui intégre l'amont du processus. Dans le contexte helvétique il ne faut pas non plus surévaluer le fédéralisme d'exécution comme facteur d'autonomisation des instances d'application; le même phénomène est également observé dans les pays centralisés et dans les régimes fédéraux où le pouvoir central dispose d'une administration propre décentralisée (Meny/Thoenig 1989:243s.).

V. Perspectives

On pense bien sûr en premier lieu aux possibilités, si ce n'est de combler totalement, au-moins de réduire le déficit d'exécution des politiques publiques. Sur la base de ce que nous avons observé, l'effort devrait porter essentiellement sur la conception des législations et politiques publiques d'une part, sur les conditions de la mise en œuvre d'autre part.

On constate de fait un mouvement de rationalisation du processus législatif qui vise à accroître l'efficacité des interventions de l'Etat (Chevallier 1991; Noll 1973). Le développement considérable des données statistiques comme des analyses de sciences sociales favorise une meilleure appréhension des phénomènes dont la régulation incombe à la puissance publique. L'utilisation de l'analyse de système permet de confronter les différentes alternatives d'action et de comparer leur capacité à atteindre les objectifs désirés, tout en mettant en évidence les coûts, non seulement monétaires, engendrés par chacune d'elles. La méthode législative propose une démarche systématique pour l'élaboration des politiques publiques, démarche qui consiste à décomposer analytiquement le processus de décision en plusieurs phases traitées chacune selon des techniques spécifiques (Hugger 1983; Noll 1973; Morand 1990): analyse du problème, des différents facteurs qui déter-

minent son apparition et son fonctionnement; élaboration d'un système de buts et d'objectifs mettant en évidence les priorités et conduisant, par concrétisation progressive, à établir l'inventaire des moyens de l'action; combinaison de ces moyens en forme de stratégies alternatives. Le processus législatif en Suisse, largement ouvert à l'influence des principaux intérêts organisés et des collectivités publiques subordonnées, semble à première vue présenter les conditions idéales pour réunir toutes les informations et tous les points de vue nécessaires à l'élaboration d'interventions adaptées à la fois aux buts visés et aux particularités du champ d'action en jeu. En réalité il vise d'abord des solutions qui prennent place dans l'étroite marge définie par le consensus entre les acteurs sociaux et bornée par la menace référendaire. Si la primauté de la concordance répond à un souci compréhensible «d'efficacité sociale plus globale»(Chevallier), elle pourrait probablement tolérer une dose quelque peu plus élevée d'efficacité instrumentale.

Le fossé entre les espoirs mis dans une législation et les résultats effectifs naît aussi des conditions particulières de la mise en œuvre et notamment de l'organisation administrative. Cette dernière obéit encore trop souvent à des modèles et à un découpage historiques qui rendent difficile la gestion de législations complexes, dont le champ d'application n'obéit précisément pas à ce découpage. Nous avons observé ce problème à propos de l'application de l'OPair: certains cantons ont distribué les tâches d'exécution de cette législation à plusieurs départements, en fonction d'une logique routinière; ils se sont trouvés confrontés à des difficultés de coordination qui n'ont pas facilité une mise en œuvre optimale dans la perspective des objectifs recherchés.(Delley 1992).

Néanmoins, quels que soient les possibilités et l'intérêt de ces tentatives de rationalisation, il ne faut pas se cacher les limites d'une approche gestionnaire. Ces tentatives, même si elles peuvent contribuer à améliorer la qualité du processus législatif et des actions de l'Etat, n'élimineront jamais les dimensions fondamentales de l'action politique, à savoir le conflit et l'incertitude qui engendrent des rationalités divergentes et sont source d'ambiguïté.

Reste le problème central de la légitimité de l'action étatique. Dans un Etat démocratique, les décisions du législateur puisent leur légitimité dans le fait que ce dernier agit en tant que représentant du peuple. Mais ces décisions, par la nature même de l'Etat interventionniste et par l'instrumentalisation du droit qui en résulte, créent un espace d'autonomie considérable en faveur de l'administration et programment un jeu entre applicateurs et destinataires; elles suscitent, lors de leur mise en œuvre, des modèles d'action parfois fort éloignés de celui ou de ceux que le législateur avaient initialement décidés. Dès lors qu'en est-il de la légitimité d'une mise en œuvre qui s'éloigne pareillement du modèle hypothétique? Le déficit d'application n'est-il pas d'abord un déficit de légitimation, puisque la dynamique de la mise en œuvre fait éclater les règles posées par le législateur, mettant en cause de ce fait le principe de légalité (Morand 1989:139)?

Cette question de la légitimation de l'Etat interventionniste n'est pas facile à résoudre. En conclusion, nous nous limiterons à indiquer quelques pistes de réflexion.

Si l'Etat est confronté à une complexité sociale croissante, et donc condamné à

affronter des situations marquée par l'incertitude, il faut que son action revête plus fréquemment et plus explicitement une forme expérimentale: une loi expérimentale, limitée dans le temps, vise à récolter des informations, à accumuler des expériences pour disposer de bases plus solides à l'appui d'une législation durable (Mader 1988:211s; Mastronardi 1991). Dans la même perspective, on peut suggérer un usage accru de l'évaluation, du moins pour les législations et les politiques les plus conflictuelles, de manière à restituer au débat politique les éléments d'information permettant d'apprécier la direction et le contenu de la mise en œuvre et, le cas échéant, de décider des corrections nécessaires (Morand 1993).

Si la mise en œuvre peut être considérée comme un jeu entre acteurs dans lequel la législation ne constitue qu'une règle parmi d'autres, le risque existe que se constituent des constellations d'acteurs closes, opérant à l'abri du public et pratiquant des stratégies particularistes peu conformes aux objectifs proclamés. Elargir l'accès de la mise en œuvre à d'autres participants, à des organisations sociales sans intérêt substantiels, pourrait ouvrir le jeu, le resituer dans un espace public, lieu du débat et de la communication que Habermas (1979:118s.) tient pour le seul moyen de «rationaliser le domaine du possible». L'importance de la constellation d'acteurs est soulignée par plusieurs analystes des politiques de l'environnement (Knoepfel 1992:37s.; Mayntz et al:1978). L'existence d'un droit de recours des organisations de défense de l'environnement empêche le face-à-face entre applicateurs et assujettis et modifie le jeu des alliances en renforcant des objectifs sans cela négligés ou relativisés.

Une perspective plus radicale s'ouvre avec la critique des ambitions de l'Etat interventionniste formulée par des auteurs tels que Luhmann et Willke notamment. Face à l'impasse dans laquelle se trouve l'Etat moderne dans sa volonté de piloter la société – impasse provoquée notamment par l'inadéquation des intruments juridiques classiques –, il convient de développer des instruments de pilotage plus complexes. Le «programme relationnel» est l'un de ces instruments. Il «combine un cadre normatif avec un espace dans lequel un réglage fin discursif de relations complexes peut intervenir» (Willke 1991:82). En clair, dans les domaines complexes, l'Etat ne peut plus agir de manière autoritaire sur la base d'une rationalité matérielle; il doit se contenter d'assurer la formulation des buts indicatifs reflétant les besoins et les demandes de la société, éventuellement de mettre en place des programmes de décisions standardisées pour les cas simples et de définir des procédures capables de favoriser la communication et le consensus des acteurs concernés.

Bibliographie

«Contributions à une sociologie des politiques publiques» in *L'Année sociologique* 1990, Paris:Presses universitaires de France.

Auer, Andreas/Delley, Jean-Daniel 1986. «Structures politiques des cantons», p.85–106 in *Manuel Système politique de la Suisse*.vol.3 Berne: Haupt.

Bardach, Eugene 1977. *The Implementation Game*. Cambridge (Mass.):The MIT Press.

Bürgenmeier, Beat 1990. *Plaidoyer pour une économie sociale*. Paris:Economica.

Charbonneau, Simon/Padioleau, Jean-G. 1980. «La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire-Le défrichement des bois et forêts», *Revue française de sociologie*: 49–75.
Chevallier, Jacques 1991. «La rationalisation de la production juridique», p.11–48 in *L'Etat propulsif*, éd. par Charles-Albert Morand. Paris:Publisud.
Delley, Jean-Daniel/Mader, Luzius 1981. «Que faire des objectifs dans une étude de mise en œuvre de la législation?», *Revue suisse de sociologie*: 385–397.
Delley, Jean-Daniel et al. 1982. *Le droit en action*. Saint-Saphorin:Georgi.
Delley, Jean-Daniel 1984. «La mise en œuvre des politiques publiques», p.341–363 in *Manuel Système politique de la Suisse* vol.2. Berne:Haupt.
Delley, Jean-Daniel/Mader, Luzius 1986. *L'Etat face au défi énergétique*. Lausanne:Payot.
Delley, Jean-Daniel 1989. «Evaluer l'action de l'Etat. Remarques préliminaires», *Annuaire suisse de science politique* 29:241–254.
Delley, Jean-Daniel 1992. «La protection de l'air. Objectifs, moyens, pratiques», p.59–82 in *Droit de l'environnement: mise en œuvre et coordination*, éd. par C.-A. Morand, Bâle:Helbing et Lichtenhahn.
DuPasquier, Jean-Noël 1986. *L'Etat englobé*. Lausanne:Réalités sociales.
Edelman, Murray 1976. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana:University of Illinois Press.
Grawitz, Madeleine/Leca, Jean 1985. *Traité de science politique* vol.4: les politiques publiques, Paris:Presses universitaires de France.
Habermas, Jürgen 1979. *Communication and the Evolution of Society*. Boston:Beacon Press.
Hayek, Friedrich A. 1983. *Droit, législation et liberté*. Paris:Presses universitaires de France.
Hugger, Werner 1983. *Gesetze, Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung*. Baden-Baden:Nomos-Verlag.
Jobert, Bruno/Muller, Pierre 1987. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*. Paris:Presses universitaires de France.
Knoepfel, Peter 1992. «La protection de l'environnement en proie aux problèmes d'acceptation et aux déficits de mise en œuvre», p.3–58 in *Droit de l'environnement: mise en œuvre et coordination*, éd. par C.-A. Morand, Bâle:Helbing et Lichtenhahn.
Linder, Wolf 1983. «Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz», p.255 –.382 in *Manuel Système politique de la Suisse* vol.1, Berne:Haupt.
Linder, Wolf 1987. *La décision politique en Suisse. Genèse et mise en œuvre de la législation*. Lausanne:Réalités sociales.
Mader, Luzius 1985. *L'évaluation législative*. Lausanne:Payot.
Mader, Luzius 1988. «Experimentelle Gesetzgebung», p.211–221 in *Gesetzgebungspolitik und Rechtstheorie*. Opladen:Westdeutscher Verlag.
Mastronardi, Philippe 1991. «Experimentelle Rechtsetzung im Bund», *Revue de droit suisse* 110:449–469.
Mayntz, Renate et al. 1978. *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*. Wiesbaden:Kohlhammer.
Mayntz, Renate(ed) 1980. *Implementation politischer Programme*. Königstein/Ts:Athenäum.
Morand, Charles-Albert 1989. «Le principe de légalité et l'interventionnisme étatique» in *Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts*, éd. par Francis Cagianut et al. Bern:Haupt.
Morand, Charles-Albert 1990. «La méthode législative ou la rationalisation de l'action finalisée de l'Etat», *Législation d'aujourd'hui* 1:35–42.
Morand, Charles-Albert(éd) 1991. *L'Etat propulsif*. Paris:Publisud.
Morand, Charles-Albert(éd) 1993. *L'évaluation et les lois expérimentales*. Aix-en-Provence:Presses universitaires d'Aix.
Noll, Peter 1973. *Gesetzgebungslehre*. Rheinbeck:Rowohlt.
Rosanvallon, Pierre 1981. *La crise de l'Etat-providence*. Paris-Seuil.
Willke, Helmut 1991. «Trois types de structures juridiques: programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels», p.65–94 in *L'Etat propulsif* éd. par C.-A. Morand. Paris:Publisud.