

Editorial

Autor(en): **Kriesi, Hanspeter**

Objektyp: **Preface**

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

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

PDF erstellt am: **22.07.2024**

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>

Editorial

Die Interventionen des Staates in der Gesellschaft vervielfachen sich, der Staat ist heute allgegenwärtig. Gleichzeitig hat aber der interventionistische Staat nicht gehalten, was er einst versprochen hatte. Es ist ihm nicht gelungen, alle Probleme zu lösen, zu deren Lösung er angetreten ist. Vielmehr gibt es Vollzugsdefizite, die sich in den unterschiedlichsten Formen äussern, welche von zeitlichen Verzögerungen des Vollzugs über die selektive Anwendung staatlicher Massnahmen bis zum schlichten Ausbleiben jeglicher Vollzugsmassnahme reichen. Diese Feststellung, welche nicht nur die schweizerische Politik, sondern gleichermassen auch die Politik anderer demokratischer Länder betrifft, stellt das klassische Paradigma staatlichen Handelns in Frage. Gemäss diesem Paradigma entspricht der politische Prozess einem rationalen, linearen Entscheidungsablauf. Dabei lässt sich der Vollzug quasi automatisch aus der Gesetzgebung der durch den demokratischen Prozess legitimierten Instanzen ableiten. Wie *Jean-Daniel Delley* in seinem Artikel, der diesen Band einleitet, ausführt, hält dieses Paradigma empirischen Analysen nicht stand. Die klare Arbeitsteilung zwischen Gesetzgebung und Vollzug, die sich in den juristischen und politikwissenschaftlichen Handbüchern findet, entspricht nicht der Realität. In Wirklichkeit haben Akteure im Vollzug einen *Handlungsspielraum*, welcher ihnen die Möglichkeit gibt, sich die Gesetzgebung zur Durchsetzung ihrer eigenen Ziele anzueignen. Delley schreibt diesen Handlungsspielraum vor allem einer gewissen Unbestimmtheit zu, welche für viele politische Programme charakteristisch ist. So verweist er auf die Tatsache, dass die Ziele eines gesetzgeberischen Programms nur selten klar und unzweideutig formuliert sind. Aus seiner Sicht ist es diese Unbestimmtheit, welche das Spiel der Interaktionen und Tauschbeziehungen zwischen den vollziehenden Behörden und den Adressaten des Vollzugs ermöglicht. Die Schwierigkeit des Gesetzgebers, präzise Ziele zu definieren ist dabei ihrerseits darauf zurückzuführen, dass sich der zur Lösung eines Problems aufgerufene Gesetzgeber in einer Situation befindet, die gekennzeichnet ist durch a) ein grosses Mass an Unsicherheit, das auf einem Mangel an Informationen beruht, b) ein grosses Mass an Komplexität, die sich aus der Natur der zu lösenden Probleme selbst sowie aus der Vielfalt der staatlichen Interventionen ergibt, und c) durch politische Konflikte, die zu voneinander abweichenden Problemdefinitionen Anlass geben.

Die Beiträge im ersten Teil dieses Buches heben alle auf ihre Weise die Handlungsspielräume hervor, die im Rahmen des Vollzugs der schweizerischen Gesetzgebung bestehen. *Serge Terribilini* präsentiert uns zunächst einen Fall, wo die Handlungsspielräume auf den ersten Blick sehr begrenzt erscheinen: die Politik des Bundes im Bereich der Hauptstrassen. Entgegen dem ersten Eindruck lässt diese Politik den Kantonen aber doch einen gewissen Spielraum, wie die waadtländischen und freiburgischen Beispiele ihres Vollzugs zeigen. Nur 15 km voneinander

entfernt beschleunigen die Waadtländer, welche sich an die Konzeptionen des Bundes halten, den Verkehrsfluss, während die Freiburger einen innovativen Ansatz wählen und den Verkehr verlangsamen. Um die unterschiedliche Ausnutzung des Handlungsspielraums durch die kantonalen Behörden zu erklären, verweist uns der Autor auf unterschiedliche «Philosophien» und Funktionsweisen der kantonalen Verwaltungen sowie auf die Persönlichkeit der obersten Vorgesetzten.

Theo Haldemann, Walter Schenkel und Ulrich Klöti analysieren die rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Handlungsspielräume der Gemeinden im Bereich des Umweltschutzes und des öffentlichen Verkehrs. Wenn in diesen Politikbereichen die Handlungsspielräume der Gemeinden auch nicht sehr gross sind, so kann man aufgrund der Analyse ihrer Entwicklung in den letzten zwanzig Jahren doch nicht von einer allgemeinen Einschränkung dieser Handlungsspielräume sprechen. Folgt man den drei Autoren, so wird der Vollzug in den beiden Bereichen weniger durch Veränderungen in den Programm- und Ressourcenstrukturen der letzten zwanzig Jahre, sondern vielmehr durch einen Mangel an politischer und administrativer Koordination und Kooperation beeinträchtigt. Deshalb gehen ihre Vorschläge zu einer verbesserten Anpassung der Problemlösungsstrukturen an die Problemstrukturen denn auch eher in Richtung einer verbesserten horizontalen und vertikalen Kooperation zwischen den verschiedenen, von den betrachteten Problembereichen betroffenen Akteuren.

Im dritten, Problemen des Verkehrs und des Umweltschutzes gewidmeten Beitrag liefern *Alexandre Meyer* und *André Roth* eine Illustration der Bedeutung von Problemdefinitionen bzw. -wahrnehmungen auf der Ebene städtischer Politik. Die beiden Autoren dokumentieren für den Bereich urbanistischer Projekte in der Stadt Lausanne, wie sich aufgrund der Wahlverwandtschaft zwischen politischen und wirtschaftlichen Eliten seit den sechziger Jahren ein «soziales Bild» durchgesetzt hat, das wirtschaftliche Kriterien privilegiert und noch heute die Ausarbeitung und den Vollzug von Massnahmen zur Verkehrsberuhigung sowie zur Begrenzung der Zahl der Parkplätze in der Innenstadt verhindert. Sie zeigen aber ebenfalls, dass dieses dominante Bild seit den achtziger Jahren in Frage gestellt wird und dass der Vollzug einer ganzen Reihe urbanistischer Projekte im Namen eines ökologischen Gegenbildes durch Referenden gestoppt wurde. Ihr Beitrag illustriert die allgemeine Beobachtung von Jean-Daniel Delley, dass sich aus mehrdimensionalen Problemstrukturen variable Problemdefinitionen, Interpretationskonflikte und Umgewichtungen der vorgängig bestimmten Ziele ergeben können.

Die beiden letzten Beiträge des ersten Teils betreffen Probleme der Sozialpolitik. Der Artikel von *François Höpflinger* und *Kurt Wyss* zeigt uns auf implizite Weise die Breite des Handlungsspielraums der Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe. Die Autoren führen die gewählten Lösungsansätze sowie die Vollzugsdefizite vor allem auf die Gemeindegrosse zurück. In diesem speziellen Fall besteht die Möglichkeit, das Vollzugsdefizit anhand der Dunkelziffer, d.h. anhand des Anteils der wirtschaftlich Bedürftigen, die zwar Anspruch auf materielle Unterstützung haben, diese aber entweder nicht einfordern oder nicht erhalten, zu präzisieren. Es ergibt sich, dass ein Vollzugsdefizit vor allem in den kleinen Gemeinden besteht, wo die Sozialhilfe nicht professionell verwaltet wird. Der Bereich der Sozialhilfe liefert

darüberhinaus ein weiteres Beispiel für die Transformation von Zielen im Rahmen des Vollzugs, wobei sich die Transformation in diesem Fall aus dem sozialen Wandel ergibt. Die Zunahme der Zahl der Langzeitarbeitslosen und die Ausweitung der Zahl der am Existenzminimum Lebenden verändert den Sinn der Sozialhilfe. Sie kann nicht mehr zur Integration der Marginalisierten dienen, sondern sie wird zu einem, allerdings sehr brüchigen, Zweig der Sozialversicherung für all jene, die sich in einer Situation dauerhafter Marginalisierung befinden.

Wenn die bisherigen Artikel alle den Vollzug aus dem Blickwinkel des Verhältnisses zwischen den verschiedenen Niveaus des Bundesstaates analysierten, so betrachtet die Fallstudie der staatlichen Instrumente im Bereich des Hiv/Aids und des Alkoholismus von *Danielle Bütschi* und *Sandro Cattacin*, die Beziehungen, die der Staat mit der Zivilgesellschaft im Rahmen des Vollzugs unterhält. Die beiden Autoren stellen fest, dass sich die Rolle des Staates gegenüber der Gesellschaft gewandelt hat. Gemäss ihrer Interpretation hat der schweizerische Staat neue Formen subsidiären Staatshandelns entwickelt. Er hat neue Formen gesellschaftlicher Selbstorganisation angeregt. Im Rahmen dieser neuen Formen nimmt der Staat eine aktive Rolle ein, er definiert die Spielregeln, wählt die Gesprächspartner aufgrund präziser Kriterien aus und kontrolliert den Vollzug, den er an private Organisationen delegiert, genau. Aber indem er die Selbstorganisation anregt, schafft der Staat gleichzeitig auch die Bedingungen einer verstärkten Verselbständigung privater Akteure. Als Resultat ergibt sich eine Beziehung, welche die beiden Autoren als «konfliktgeladene Kooperation» zwischen dem Staat und seinen privaten Partnern umschreiben. Dieses Konzept ruft uns «das Spiel der Interaktionen und Austauschbeziehungen zwischen den vollziehenden Stellen und ihren Adressaten», von der Jean-Daniel Delley spricht, in Erinnerung.

Wie Delley, so verweisen auch Bütschi und Cattacin schliesslich auf Legitimationsprobleme, die sich aus einer Vollzugspraxis ergeben, die sich stets mehr vom klassischen Modell der rationalen Entscheidung entfernt. Die konfliktgeladene Kooperation mit privaten Akteuren ebenso wie die Interaktionen zwischen Adressaten und vollziehenden Behörden vergrössern den Graben zwischen der Verwaltung und der gesetzgebenden Behörde, welche für die Verwaltung nur noch einen Bezugspunkt unter mehreren darstellt. Um dieses Problem zu lindern, schlägt Delley unter anderem vor, den Vollzugsprozess für neue Akteure zu öffnen. Die Schwierigkeiten, die sich aus einer derartigen Öffnung ergeben, bilden den Gegenstand der Überlegungen von *Marco G. Giugni* und *Florence Passy*, welche den «trade off» diskutieren, der unweigerlich zwischen der *Legitimität und der Effizienz* des politischen Systems besteht: wenn die Zahl der am politischen Prozess beteiligten Akteure erhöht wird, dann läuft das politische System das Risiko, einen Teil seiner Effizienz zu verlieren. Der Ausschluss eines neuen Akteurs – zum Beispiel mittels einer Vereinfachung des Vollzugsverfahrens – vermag aber seinerseits den effizienten Vollzug nicht zu gewährleisten, denn es ist möglich, dass es dem ausgeschlossenen Akteur – typischerweise eine soziale Bewegung – gelingt, den Vollzugsprozess von aussen zu blockieren. Die beiden Autoren diskutieren verschiedene Varianten der Blockierung durch soziale Bewegungen, in Abhängigkeit von den Merkmalen des Staates einerseits und der Herausforderer andererseits. Ab-

schliessend machen sie darauf aufmerksam, dass sich das Dilemma von Legitimität und Effizienz nicht nur für den Staat, sondern auch für die Herausforderer stellt. Aufgrund dieses Dilemmas haben ihre Aktionen unvorhergesehene Konsequenzen, welche möglicherweise ihre eigenen Erfolgchancen einschränken.

Die Möglichkeit einer Blockierung des Vollzugs durch neue Akteure, die normalerweise vom Spiel der Interaktionen und Verhandlungen ausgeschlossen sind, deutet die Grenzen des analytischen Modells von Delley an. Was in diesem Fall auf dem Spiele steht, ist weder die Unbestimmtheit der Ziele in einem politischen Problembereich, noch notwendigerweise die Legitimität der fraglichen Politik, sondern vielmehr die faktische Unfähigkeit der Verwaltung, die Ziele des Gesetzgebers gegen den Widerstand der Adressaten durchzusetzen. *Heinrich Zwicky* präsentiert empirische Daten, welche den Umfang dieses Widerstands im Bereich des Umweltschutzes dokumentiert. Der Fall der Endlagerung schwach- und mittelradioaktiver Abfälle in der Schweiz, den *Sonja Wälti* analysiert, liefert uns ein Beispiel, das zeigt, dass der von «aussen» bzw. «unten» kommende Widerstand den Vollzugsprozess in einem bestimmten Politikbereich weitgehend zu blockieren vermag. Um eine Blockierung zu vermeiden, wurden im Rahmen des Vollzugs in diesem Bereich neue Verfahren der «Mediation» angewendet. Wie *Sonja Wältis* Beitrag zeigt, waren die Versuche mit diesem Verfahren zur Lösung des Konflikts zwischen den AKW-Gegnern einerseits und der NAGRA – dem mit der Endlagerung beauftragten Organ – andererseits bislang aber nicht von Erfolg gekrönt. Der Beitrag von *Helmut Weidner* erlaubt uns, diese Fallstudie in einen grösseren Zusammenhang zu stellen. Der Autor diskutiert mehrere moderne politische Steuerungsformen, die es ermöglichen sollten, die Vollzugsschwierigkeiten zu überwinden, welche sich im Bereich der Umweltpolitik in der Bundesrepublik ergeben. Er stellt insbesondere zwei Fallstudien vor, bei denen die Mediation zur Konfliktlösung eingesetzt worden ist. Im einen Fall handelt es sich um eine Sondermülldeponie, im anderen um eine Abfallverbrennungsanlage. Die Resultate dieser beiden Studien sind vorläufig ermutigender als die von *Sonja Wälti* berichteten. *Weidner* ist jedoch vorsichtig und betrachtet die Mediation nicht als den «Königsweg» zur Lösung von Vollzugsproblemen im Bereich der Umweltpolitik. Vielmehr stellt sie ein Instrument unter mehreren anderen im «Instrumentenorchester» dar, das im übrigen, so *Weidner*, weiterhin vom Staat dirigiert werden sollte.

Nach der Diskussion der neuen Instrumente staatlichen Handelns bildet der Beitrag von *Andreas Balthasar* eine Art Kontrapunkt. Er erinnert uns daran, dass der Staat die traditionellen regulativen Instrumente, über die er im Rahmen seines «Instrumentenorchesters» verfügt, nicht vernachlässigen sollte. In seiner Studie zur Hausfeuerungskontrolle in den Kantonen Luzern, Basel-Land und Bern zeigt der Autor, dass Instrumente wie klare Kompetenzstrukturen, Einheitlichkeit des Vollzugs sowie hohe Priorität der Betreuung der kommunalen Kontrolleure durch den kantonal Verantwortlichen für die Wirksamkeit des Vollzugs in diesem Bereich eine zentrale Rolle spielen.

Die drei letzten Beiträge dieses Bandes befassen sich weniger mit dem Vollzug selbst, als mit *Studien über den Vollzug*. *Werner Bussmann* fasst den Ertrag der Evaluations- und Vollzugsstudien in den Vereinigten Staaten, Deutschland und der

Schweiz für die Verwaltungspraxis zusammen. Wenn das Resultat seiner Bilanz all jene enttäuschen muss, die eine Theorie des Vollzugs erwartet haben, welche in der Lage wäre, die entscheidenden Determinanten der Wirksamkeit des Vollzugs zu identifizieren, so gibt er dennoch verschiedene Hinweise auf die Nützlichkeit der Vollzugforschung für die Verwaltungspraxis. *Ingrid Kissling-Näf* und *Elena Wildi-Ballabio* präsentieren ein neues Instrument – ein geographisches Informationssystem –, das eine kontinuierliche und systematische Beobachtung der Wirkungen staatlichen Handelns in einem gegebenen Raum zum Ziele hat. Die Autoren erwarten von der räumlichen Erfassung der Verwaltungsaktivitäten einen Beitrag zur Koordination der verschiedenen staatlichen Aktivitäten, welche denselben Raum betreffen. *Jean-Paul Bari* schlägt schliesslich einen neuen Ansatz zur Analyse politischer Programme vor. Es handelt sich dabei um einen «kulturellen» Ansatz, der die Elemente der Interpretation, der diskursiven Interaktion, der gegenseitigen Überzeugungsversuche und der Rhetorik, welche sich in einer politischen Kontroverse artikulieren und die in der Öffentlichkeit ihren Ausdruck finden, ins Zentrum der Analyse rückt. Gemäss diesem Ansatz sind Vollzugsdefizite eng verknüpft mit Kommunikationsstörungen sowie mit einem Mangel an gegenseitigem Verständnis zwischen den am politischen Prozess beteiligten Akteuren. Der vorgeschlagene Ansatz versucht, diese Störungen mit einer Verstärkung der öffentlichen Debatte zu überwinden.

Es verbleibt mir die angenehme Pflicht, all jenen zu danken, die zum Gelingen des vorliegenden Bandes beigetragen haben. Dies sind vor allem die Autoren und meine Kollegen *Ulrich Klöti* und *Peter Knoepfel*, welche im Redaktionsteam mitwirkten. *Anne Gyger* und *Thérèse Rolle* unterstützten mich mit Sekretariatsarbeiten. *Marianne Benteli* und *Stefan Indermühle* haben die Bibliographie erstellt.

Hanspeter Kriesi
Jahrbuch-Redaktor

Editorial

Les interventions de l'Etat dans la société se multiplient et l'Etat est aujourd'hui omniprésent. En même temps, l'Etat interventionniste n'a pas tenu ses promesses. Il n'a pas réussi à résoudre tous les problèmes auxquels il était supposé apporter une solution. On observe dans la réalité divers déficits dans l'exécution des politiques qui se manifestent sous différentes formes, qui vont des retards importants dans l'exécution, jusqu'à l'absence pure et simple de mise en œuvre de la législation, en passant par l'application sélective des politiques publiques. Ce constat, qui ne concerne pas seulement la politique suisse, mais qui est également de mise dans d'autres pays démocratiques, met en cause le paradigme classique de l'action étatique selon lequel l'action de l'administration publique est une résultante directe des choix des autorités politiques. Selon ce paradigme de la décision rationnelle et linéaire, la mise en œuvre découle de façon quasiment automatique de la législation de l'autorité légitimée par le processus démocratique. Comme le remarque *Jean-Paul Delley* dans l'article qui introduit ce volume, ce paradigme ne résiste pas à l'observation empirique. La division du travail claire et nette entre la législation et l'exécution qu'on trouve dans les manuels juridiques ou politiques ne correspond pas à la réalité. Dans la mise en œuvre, les acteurs ont *une marge d'action* à leur disposition qui leur donne la possibilité de se réapproprier la législation pour la réalisation de leurs objectifs propres. Delley attribue essentiellement cette marge d'action à un certain flou qui caractérise nombre de politiques publiques. Ainsi, il insiste sur le fait que les objectifs d'une législation ne constituent que rarement une référence claire et univoque. Dans sa perspective, ce flou permet le jeu des interactions et des échanges entre applicateurs et destinataires dans la phase de la mise en œuvre de la législation. La difficulté du législateur à définir des objectifs précis est à son tour la conséquence du fait que, confronté à un problème dont il a la charge de la solution, le législateur se trouve dans une situation caractérisée par a) une grande incertitude engendrée par le manque d'information, b) une grande complexité qui résulte de la nature même des problèmes à résoudre et de la multiplication des interventions publiques et c) des conflits politiques qui donnent lieu à des définitions divergentes des problèmes à résoudre.

Les contributions de la première partie de ce volume mettent en évidence chacune à leur manière la marge d'action qui existe dans le champ d'application de la législation en Suisse. *Serge Terribilini* nous présente d'abord un cas, où la marge de manœuvre dans la mise en œuvre est à première vue très limitée: la politique fédérale dans le domaine des routes principales. Pourtant, les exemples vaudois et fribourgeois montrent que la mise en œuvre de cette politique offre une marge d'action aux cantons que le programme législatif ne laissait pas présager. A 15 km de distance, les Vaudois accélèrent la circulation, conformément aux conceptions de la Confédération, alors que les Fribourgeois choisissent une approche innova-

trice et la ralentissent. Afin d'expliquer l'utilisation variable de la marge de manœuvre par les cantons, l'auteur nous renvoie à des »philosophies« et aux modes de fonctionnement des administrations cantonales ainsi qu'à la personnalité des dirigeants.

Theo Haldemann, Walter Schenkel et Ulrich Klöti étudient les marges d'action juridiques, financières et organisationnelles des communes dans les domaines de la protection de l'environnement et des transports publics. Si dans ces domaines, les marges d'action des communes ne sont pas très grandes, l'analyse de leur évolution au cours des vingt dernières années ne permet pas de parler d'un rétrécissement général. Selon ces auteurs, la mise en œuvre dans ces deux domaines ne se heurte pas tellement à la modification des structures des programmes et des ressources qui est intervenue dans les vingt dernières années, mais plutôt à un manque de coordination et de collaboration politique et administrative. C'est pourquoi leurs propositions pour une meilleure adaptation des structures politiques et administratives aux structures des problèmes vont plutôt dans le sens d'une amélioration de la coopération horizontale et verticale entre les différents acteurs concernés par les politiques en question.

Dans la troisième contribution, qui traite des problèmes de transports et de la protection de l'environnement, *Alexandre Meyer et André Roth* nous fournissent une illustration de l'importance de la définition, voire de la perception d'un problème, au niveau d'une ville. Les deux auteurs montrent que, dans le domaine des projets d'urbanisme de la Ville de Lausanne, la proximité politique entre élites politiques et élites économiques a imposé dès les années 60 une »image sociale« privilégiant des critères économiques, et empêchant encore aujourd'hui l'élaboration et la mise en œuvre de politiques restrictives de la circulation, et la diminution du nombre de place de stationnement dans le centre-ville. Cependant, ils indiquent également que depuis les années 80, cette image est toujours plus contestée et qu'au nom d'une autre image plus écologiste, la mise en œuvre des projets d'urbanisme s'est heurtée à une série exceptionnelle de référendums. Ainsi, leur contribution illustre parfaitement l'observation générale de Jean-Daniel Delley, selon laquelle le caractère multidimensionnel d'un problème ouvre la voie à des définitions variables, à des conflits d'interprétation et à des pratiques qui pourront opérer une nouvelle pondération des buts et des objectifs choisis antérieurement.

Les deux dernières contributions de la première partie concernent des problèmes de la politique sociale. L'article de *François Höpflinger et Kurt Wyss* nous montre implicitement l'étendue de la marge d'action des communes dans le domaine de l'assistance sociale. Les auteurs indiquent que les solutions choisies, ainsi que le déficit d'exécution, dépendent surtout de la taille de la commune. Dans ce cas particulier, il est possible de préciser le déficit d'exécution en se référant au nombre de personnes ayant droit à un soutien financier, mais qui, soit ne demandent pas à être soutenu, soit n'obtiennent pas de soutien. Il s'avère qu'un déficit d'exécution existe surtout dans les petites communes, qui n'ont pas d'administration professionnelle s'occupant de l'assistance sociale. De plus, ce domaine fournit encore un exemple de la transformation des objectifs dans la mise en œuvre, qui résulte cette fois-ci d'un changement social. L'augmentation du nombre de chômeurs en fin de

droit et des personnes vivant en dessous du minimum vital transforme le sens de l'assistance sociale. Elle ne peut plus servir à réintégrer les marginaux, mais elle devient une branche très fragile de la sécurité sociale pour ceux qui se retrouvent dans une situation de marginalisation permanente.

Si les articles précédents ont tous analysé la mise en œuvre sous l'angle des relations entre les différents niveaux de l'Etat fédéral, le cas des instruments étatiques dans les champs du Vih/Sida et de l'alcoolisme permet finalement à *Danielle Bütschi* et à *Sandro Cattacin* d'étudier la relation qu'entretient l'Etat avec la société civile dans la mise en œuvre de sa législation. Les deux auteurs indentifient une transformation du rôle de l'Etat face à la société. Selon leur interprétation, l'Etat suisse s'est transformé en un Etat incitateur organisant l'auto-organisation de la société. L'Etat incitateur est un Etat actif qui définit les règles du jeu, qui sélectionne ses interlocuteurs selon des critères précis, et qui surveille de près la mise en œuvre qu'il délègue aux organisations privées. Mais, en incitant à l'auto-organisation, l'Etat crée en même temps les conditions d'une autonomisation des acteurs privés. Le résultat est ce que les deux auteurs appellent une «coopération conflictuelle» entre l'Etat et ses interlocuteurs privés. Cette notion nous rappelle le «jeu des interactions et des échanges entre applicateurs et destinataires» évoqué par Jean-Daniel Delley.

Comme Delley, Bütschi et Cattacin finissent également par évoquer des questions de légitimité par rapport à une mise en œuvre qui s'éloigne toujours plus du modèle hypothétique de la décision rationnelle. La coopération conflictuelle avec des acteurs privés, ainsi que les interactions entre destinataires et applicateurs, écartent davantage encore l'administration du législateur qui n'est plus pour elle qu'un point de référence parmi d'autres. Pour pallier à ce problème de légitimité, Delley propose, notamment, d'ouvrir le jeu de la mise en œuvre à de nouveaux acteurs. Les problèmes liés à une telle démarche font l'objet de la réflexion de *Marco G. Giugni* et *Florence Passy*, qui discutent le «trade off» qui existe inévitablement entre la *légitimité* et l'*efficacité* du système politique: en intégrant un plus grand nombre d'acteurs dans le processus politique, le système politique risque de perdre une partie de son efficacité. La mise à l'écart d'un nouvel acteur – par exemple par une simplification de la procédure de mise en œuvre – n'assure cependant pas non plus l'efficacité de la mise en œuvre, car il se peut que l'acteur exclu – typiquement un mouvement social – réussisse à bloquer le processus de mise en œuvre de l'extérieur. Les deux auteurs discutent les différents types de blocages par les mouvements sociaux en fonction des caractéristiques de l'Etat, d'un côté, et des contestataires, de l'autre. En concluant leur réflexion, ils ne manquent pas de remarquer que le dilemme entre légitimité et efficacité ne se pose pas seulement pour l'Etat, mais également pour les contestataires. A cause de ce dilemme, leurs actions ont des conséquences inattendues qui risquent de restreindre leurs propres chances d'obtenir un succès.

La possibilité de blocage de la mise en œuvre par un nouvel acteur d'habitude exclu du jeu des échanges et des interactions politiques rend attentif aux limites de la grille d'analyse proposée par Delley. Ce qui est en jeu dans ce cas là n'est ni le manque de précision des objectifs de la politique en question, ni nécessairement la

légitimité de cette politique, mais l'incapacité de fait de l'administration de réaliser les objectifs du législateurs face à la résistance des destinataires de la politique. *Heinrich Zwicky* nous présente des données empiriques sur l'ampleur de cette résistance dans le domaine de la protection de l'environnement. Le cas de l'emplacement de stockage définitif des déchets nucléaires faiblement ou moyennement radioactifs en Suisse analysé par *Sonja Wälti* nous fournit quant à lui un exemple dans lequel cette résistance venant de l'extérieur du système politique (ou »d'en bas«) risque de bloquer la mise en œuvre de la politique en question. Pour éviter un tel blocage, de nouvelles procédures dites de »médiation« ont été entamées dans le cadre de la mise en œuvre de cette politique. Mais, comme le montre *Sonja Wälti*, ces tentatives de résoudre les conflits entre les anti-nucléaires, d'un côté, et la CEDRA – l'organe chargé de trouver une solution pour le stockage des déchets nucléaires – de l'autre, n'ont pas été couronnées de succès jusqu'à présent. La contribution de *Helmut Weidner* nous permet d'insérer cette étude de cas dans un contexte plus large. L'auteur discute plusieurs modes de pilotages qui devraient permettre de surmonter les difficultés de la mise en œuvre rencontrées dans la politique de l'environnement, en République fédérale allemande. Il présente notamment deux études de cas où la médiation a été introduite afin de résoudre des conflits concernant l'emplacement de stockage de déchets spéciaux et d'une usine d'incinération des déchets. Les résultats de ces deux études sont pour le moment plus encourageants que ceux rapportés par *Sonja Wälti*. *Weidner* est pourtant prudent et ne considère pas la médiation comme la solution aux problèmes de la mise en œuvre dans le domaine de la politique de l'environnement. Elle constitue plutôt un instrument parmi d'autres dans »l'orchestre des instruments« que devrait par ailleurs, selon *Weidner*, toujours diriger l'Etat.

Après la discussion de ces nouveaux instruments, la contribution d'*Andreas Balthasar* constitue en quelque sorte un anti-climax. Elle nous rappelle que l'Etat ne devrait pas négliger ses instruments régulatifs traditionnels dans »l'orchestre des instruments« qu'il emploie dans la mise en œuvre de ses politiques. Dans son étude du contrôle des chauffages dans les cantons de Lucerne, Bâle-Campagne et Berne, l'auteur nous montre que des instruments comme la priorité accordée à la surveillance des contrôleurs communaux, la clarté des structures de compétence et l'homogénéité de la mise en œuvre ont joué un rôle crucial pour l'efficacité du programme en question.

Les trois dernières contributions de ce volume s'occupent des *études consacrées à la mise en œuvre* plutôt que de la mise en œuvre proprement dite. *Werner Bussmann* fait le bilan des études d'évaluation et de la mise en œuvre aux Etats-Unis, en Allemagne et en Suisse, en discutant leur apport à la pratique de l'administration publique. Si le résultat de son inventaire décevra ceux qui s'attendaient à une théorie de la mise en œuvre capable d'identifier les facteurs à même d'assurer une mise en œuvre efficace, l'auteur évoque néanmoins plusieurs contributions de ce type de recherche pour la pratique de l'administration. *Ingrid Kissling-Näf et Elena Wildi-Ballabio* présentent un nouvel instrument – un système d'information géographique – qui a pour but de garantir une observation continue et systématique des effets de l'action étatique dans un espace donné. Les auteurs attendent de la

saisie spatiale des activités étatiques une contribution à la coordination des différentes activités de l'Etat ayant des répercussions sur un même espace. Finalement, *Jean-Paul Bari* nous propose une nouvelle approche pour l'analyse des politiques publiques. Il s'agit d'une approche »culturelle«, qui consiste à prendre pleinement en considération dans l'analyse les éléments d'interprétation, de signification, d'interaction discursive, de persuasion et de rhétorique qui s'articulent autour de toute controverse politique et qui trouvent leur expression au sein de l'espace public. Cette approche lie les déficits de la mise en œuvre à une défaillance de la communication, à un manque de compréhension mutuelle entre les acteurs impliqués dans le processus politique. Elle cherche à surmonter ces défaillances en renforçant l'espace public.

Il me reste de remercier tous ceux et toutes celles qui ont contribué à la réalisation de ce volume. Ce sont avant tout les auteurs, ainsi que mes collègues *Ulrich Klöti* et *Peter Knoepfel* qui ont participé au comité de rédaction. *Anne Gyger* et *Thérèse Rolle* m'ont soutenu avec les travaux de secrétariat. *Marianne Benteli* et *Stefan Indermühle* ont rédigé la bibliographie.

Hanspeter Kriesi
Rédacteur de l'annuaire

