

Mandat de l'Office fédéral
de la santé publique (OFSP)

Evaluation des effets des politiques locales en matière d'alcool – une analyse comparative d'études de cas

Executive Summary

Matthias Peters
Bettina Wapf

Juillet 2006

Impressum

Numéro de contrat :	05.000642 / 2.2502.-25
Durée du projet :	Du 1er mai 2005 au 31 juillet 2006
Période de relevé des données :	Septembre 2005 à avril 2006
Direction du projet d'évaluation à l'OFSP :	Herbert Brunold, Centre de Compétences en Evaluation (CCE), section Politique de recherche, évaluation et rapports (RER/FEB) de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)
Méta-évaluation :	Le présent rapport a fait l'objet d'une méta-évaluation du Centre de Compétences en Evaluation (CCE). La méta-évaluation (contrôle de la qualité scientifique et éthique d'une évaluation) se base sur les standards de la Société suisse d'évaluation SEVAL.
Commande :	Centre de Compétences en évaluation (CCE) auprès de l'Office fédéral de la santé publique evaluation@bag.admin.ch www.health-evaluation.admin.ch
Citation recommandée :	Peters M., Wapf B. (2006) : Evaluation des effets des politiques locales en matière d'alcool – une analyse comparative d'études de cas, Executive Summary, econcept sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique, Centre de Compétences en Evaluation, juillet 2006, Zurich.

Table des matières

Abstract.....	I
1 Introduction	1
1.1 Le projet.....	1
1.2 Mandat d'évaluation et contexte	2
1.2.1 But et objectif de l'évaluation	2
1.2.2 Questions de l'évaluation	2
2 Méthodologie.....	3
2.1 Démarche de l'évaluation	3
2.2 Conception de l'évaluation	4
2.3 Démarche comparative	5
2.4 Relevé des données.....	5
2.5 Limites de l'évaluation	5
3 Résultats.....	6
3.1 Réponses aux questions de l'évaluation	6
3.1.1 Quelles sont les conditions (contextuelles) qui influencent la participation au projet ?.....	6
3.1.2 Quelles sont les politiques en matière d'alcool qui ont résulté du processus d'élaboration ?	6
3.1.3 Les politiques locales en matière d'alcool font-elles partie d'une « politique intégrale en matière de dépendance » ?	7
3.1.4 Quels sont les effets de l'implémentation d'une politique locale en matière d'alcool ?.....	7
3.1.5 Enseignements tirés des études de cas impliquant les communes qui n'étaient plus intéressées et les communes non participantes	7
3.2 Evaluation des politiques locales en matière d'alcool	8
3.2.1 Evaluation du point de vue des sciences politiques.....	8
3.2.2 Evaluation par rapport à l'objectif de résultat central du projet	8
3.2.3 Evaluation au regard de changements contextuels concrets	9
3.2.4 Evaluation du point de vue de la mise en œuvre de la protection de la jeunesse.....	9
3.2.5 L'effet d'aubaine.....	9
4 Conclusions	10
5 Recommandations	13

Abstract

Promouvoir le développement de politiques locales en matière d'alcool est l'un des objectifs du projet « Les communes bougent ! ». Il vise à soutenir la formulation et la mise en œuvre de politiques locales relatives à l'alcool à l'échelon communal et à instaurer ainsi des obligations en matière d'action contre l'alcoolisme, notamment dans le domaine de la consommation d'alcool à risque par les jeunes. Le projet « Les communes bougent ! » est dirigé par Radix Promotion de la santé, sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique et de la Régie fédérale des alcools.

L'évaluation a pour objectif d'apporter des informations sur les éléments suivants : les politiques locales en matière d'alcool produisent-elles des effets et, dans l'affirmative, quels sont-ils ? Quelles sont les conditions contextuelles ou les mesures d'accompagnement qui optimisent leur efficacité ? Elle a également pour but de présenter des bases décisionnelles pour améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques locales en matière d'alcool. 13 études de cas ont été réalisées dans le cadre d'une analyse comparative.

L'évaluation révèle que pour l'instant peu de mesures ont été appliquées et que l'impact de ces dispositions reste limité. Le projet n'a guère abouti à la formulation et à la mise en œuvre de politiques locales en matière d'alcool, au sens où l'entendent les sciences politiques. Le projet « Les communes bougent ! » visait clairement à initier de telles stratégies, mais cet objectif n'a pas été poursuivi avec suffisamment de méthode et de détermination. Le projet n'a pas systématiquement concrétisé l'approche « policy ».

Les recommandations suivantes ont été énoncées sur la base de ces résultats :

- L'Office fédéral de la santé publique doit exiger systématiquement qu'une théorie du programme soit formulée pour le projet dans toute demande de projet.
- Dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique de prévention (en matière de dépendance), l'Office fédéral de la santé publique doit vérifier par principe et au cas par cas les autres arrangements politico-administratifs.
- L'Office fédéral de la santé publique doit vérifier par principe et au cas par cas un changement relatif au mode de soutien, consistant à passer de l'assistance apportée aux initiatives de santé à l'aide aux politiques existantes et mises en œuvre.

Mots clés

Evaluation, analyse politique, prévention contre l'alcoolisme, prévention, politique de prévention de l'alcoolisme, politique locale en matière d'alcool, « Les communes bougent! », Community-Setting.

1 Introduction

1.1 Le projet

Le projet « Les communes bougent ! » est dirigé par Radix Promotion de la santé. Il vise à soutenir, à l'échelle communale, la conception de politiques locales relatives à l'alcool et à instaurer des obligations en matière d'action contre l'alcoolisme, notamment dans le domaine de la consommation d'alcool à risque. Le projet a été mis sur pied et mené à bien dans les années 2000-2002 en tant que projet pilote dans le cadre du programme alcool « Ca débouche sur quoi » 1999-2002 de la Confédération. Ce programme avait été mené conjointement par l'Office fédéral de la santé publique et la Régie fédérale des alcools. Le projet « Les communes bougent ! » a été poursuivi depuis. Les premières expériences recueillies ont donné lieu à l'élaboration d'un concept complémentaire relatif à la deuxième phase de mise en oeuvre 2005–2007.

Les **effets** visés par le projet « Les communes bougent ! » sont décrits comme suit dans la demande de projet de Radix (p. 9) :

Les politiques en matière d'alcool menées à l'échelle des communes créent une obligation et une acceptation politiques et entraînent l'élaboration de bases obligatoires dans le domaine de la prévention de l'alcoolisme, qui ont pour but de contribuer à la réduction de la consommation d'alcool à risque (en particulier la consommation épisodique à risque chez les jeunes).

Les **critères caractéristiques d'une politique locale relative à l'alcool** tels qu'ils sont formulés dans la demande de projet englobent d'une part des conditions structurelles et d'autre part des aspects liés au contenu tels que l'orientation sur les besoins locaux :

Conditions structurelles, critères :

- Obligation : le conseil communal décide l'élaboration d'une politique locale en matière d'alcool, attribue le mandat de direction du projet à un membre des autorités, approuve la mise en application des mesures correspondantes et fournit les ressources nécessaires.
- Ancrage : l'exécutif communal assure l'ancrage à long terme d'au moins une mesure de la politique en matière d'alcool dans les structures correspondantes des communes.

Orientation du contenu aux besoins locaux, critère :

- Transparence du contenu, orientation des mesures en matière de politique de l'alcool en fonction de la situation locale, élaboration de solutions sur mesure à partir d'une analyse situationnelle.

1.2 Mandat d'évaluation et contexte

1.2.1 But et objectif de l'évaluation

Le **cahier des charges** de l'OFSP définit l'objectif de l'évaluation en ces termes :

L'Office fédéral de la santé publique attribue un mandat pour une évaluation externe et engage ainsi ses partenaires (RFA, Radix) dans l'ensemble des activités, y compris l'utilisation des résultats.

*L'évaluation a pour objectif **d'apporter des informations** sur les éléments suivants : les politiques en matière d'alcool produisent-elles des effets et, dans l'affirmative, quels sont-ils ? Quelles sont les conditions contextuelles ou les mesures d'accompagnement qui optimisent leur efficacité ? Elle a également pour but de présenter des **bases décisionnelles** pour améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques locales en matière d'alcool.*

1.2.2 Questions de l'évaluation

Les questions de l'évaluation sont formulées en fonction de l'objectif défini pour ce projet et retenues comme suit dans le cahier des charges :

- 1a. Quelles sont les conditions (contextuelles) qui exercent une influence positive/négative déterminante sur :
 - la disposition d'une commune à élaborer une politique en matière d'alcool,
 - l'élaboration d'une politique en matière d'alcool à l'échelle de la commune ?
- 1b. Quelles sont les politiques en matière d'alcool qui ont résulté de ce processus d'élaboration ?
- 1c. Les politiques locales en matière d'alcool font-elles partie d'une « politique intégrale en matière de dépendance » au niveau de la commune ?
2. Quels sont les effets de l'implémentation d'une politique locale en matière d'alcool ? Autrement dit : lorsqu'une politique d'alcool est introduite dans la commune x (outputs), quels effets concrets va-t-elle déclencher (outcomes) ?
 - a) Quelle est la procédure adoptée pour exécuter cette « policy » et quels en sont les résultats ? Quelle est la nature des engagements qui ont été contractés ? De quelle manière s'est déroulé l'ancrage dans les structures de la commune ? ...

- b) Autre question clé : peut-on observer des effets non intentionnels ou inattendus de la politique en matière d'alcool à l'échelle de la commune ?

Les questions de l'évaluation ne se rapportent qu'à un seul des quatre objectifs de résultat visés par le projet, à savoir : « *Les politiques en matière d'alcool menées à l'échelle des communes créent une obligation et une acceptation politiques et entraînent l'élaboration de bases obligatoires dans le domaine de la prévention de l'alcoolisme, qui ont pour but de contribuer à la réduction de la consommation d'alcool à risque (en particulier la consommation épisodique à risque chez les jeunes).* » (demande de projet Radix 2005). En outre, le thème abordé par la question 1c ne constitue pas un objectif du projet « Les communes bougent ! ».

L'objet de l'évaluation est par conséquent le développement de politiques locales en matière d'alcool dans les communes et non pas en premier lieu le projet « Les communes bougent ! » dans sa globalité.

2 Méthodologie

2.1 Démarche de l'évaluation

Nous optons pour une démarche d'évaluation basée sur la théorie. Ce type d'évaluation permet d'appréhender un programme ou un projet dans sa globalité et dans une dimension contextuelle.

L'évaluation basée sur la théorie consiste en une appréciation contextuelle ou globale d'un programme ou d'un projet. Cette approche permet non seulement d'évaluer les performances d'un programme mais aussi d'identifier les conditions qui déterminent son succès ou son échec, et de savoir pourquoi il en est ainsi.

Beery et al. (2005)¹ dessinent un cadre conceptuel qui illustre le processus de passage d'une initiative communale en matière de santé vers la durabilité. Nous reprenons ce cadre pour notre évaluation.

¹ Beery W.L., Senter S., Cheadle A., Greenwald H.P., Pearson D., Brousseau R., Nelson G.D. (2005): Evaluating the Legacy of Community Health Initiative. A Conceptual Framework and Example From the California Wellness Foundation's Health Improvement Initiative. American Journal of Evaluation, Vol. 26 No. 2, June 2005 (150–165).

L'évaluation de la **durabilité de la coopération** ou du partenariat intègre les critères suivants :

- Direction, conduite, structure
- Membres
- Points focalisés, activités
- Networking

La **durabilité des activités** est mesurée au moyen des critères suivants :

- Programme, services
- Influence sur le milieu politique
- Evolution de l'environnement
- Changement de système
- Monitoring, évaluation
- Produits, matériaux

L'approche déterminante pour procéder à une évaluation consiste dans le cas présent en une **comparaison réalité-objectif**. Nous examinons en l'occurrence les initiatives qui ont été prises par les communes dans le cadre du projet « Les communes bougent ! » et les mettons en comparaison avec ce qui en est resté au moment de l'évaluation.

2.2 Conception de l'évaluation

Nous avons procédé à une **analyse comparative de différentes études de cas**. 13 études de cas ont été réalisées à cette fin. Parallèlement aux communes qui ont finalisé la phase de projet ou travaillent dans ce sens, nous avons étudié des communes qui avaient manifesté de l'intérêt et étaient en contact avec le projet par le passé, mais avaient ensuite renoncé à y participer. En outre, un groupe de contrôle incluant des communes qui ne s'étaient jamais intéressées au projet et n'y ont pas participé a également été pris en considération.

Nous avons sélectionné 4 communes dans le groupe des 18 communes (état : avril 2005) qui ont **décidé** d'adopter une **politique locale en matière d'alcool**. Une cinquième commune qui a bouclé la phase de projet avant l'évaluation s'y est rajoutée. Il s'agit en l'occurrence de Richterswil ZH, Glaris GL, Werdenberg SG, Möhlin AG et Vevey VD.

Parmi les 48 communes (état : avril 2005) dans lesquelles **une politique en matière d'alcool est en cours d'élaboration**, nous avons sélectionné les 3 communes suivantes : Pfäffikon ZH, Yverdon-les-Bains VD et Mendrisio TI.

3 communes sur les 7 qui n'étaient **plus intéressées** par le projet ont en outre été examinées. Ce sont Uetikon ZH, Häggenschwil SG et la région de Neckertal SG. Deux cas ont également été sélectionnés parmi les 409 **communes non participantes** (état : avril 2005) pour former en quelque sorte un groupe de contrôle. Il s'agit des communes de Spiez BE et d'Aadorf TG.

2.3 Démarche comparative

L'évaluation de la durabilité s'effectue, pour les projets finalisés, en comparant l'étendue et la portée de la collaboration et des activités menées durant la phase de projet et celles constatées au début de l'année 2006.

En ce qui concerne les projets en cours, la comparaison est établie entre les structures et mesures planifiées ou décidées, et les structures et mesures qui sont concrétisées au moment de l'évaluation.

2.4 Relevé des données

L'évaluation étant fondée sur la conduite et la comparaison d'études de cas, le choix des procédures de relevé s'est porté en priorité sur des méthodes qualitatives qui ont été orientées en fonction des conditions actuelles et des projets concrets. Outre des analyses de documents, 67 interviews axées sur les problèmes définis ont été réalisées, dont 34 sous forme personnelle et 33 par téléphone. Une seconde interview téléphonique a été menée dans dix cas. La collecte des données s'est déroulée principalement durant l'automne et l'hiver 2005, des relevés complémentaires sur les évolutions les plus récentes ont eu lieu début 2006.

2.5 Limites de l'évaluation

Le choix de la démarche d'évaluation basée sur une étude de cas comparative permet d'effectuer un recensement détaillé dans les communes examinées. Il s'agit d'une démarche de recherche qualitative, qui ne répond pas au principe de la représentativité statistique ou quantitative.

Or l'on recherche une représentativité qualitative ou une représentativité du contenu. Cela suppose la prise en compte du contenu de l'objet de recherche dans toute son étendue. On parle à ce titre d'exemplarité du contenu. Au regard

de la méthode de sélection et la démarche de recherche choisies, l'on peut considérer que les déclarations sont valables du point de vue qualitatif. Du point de vue statistique toutefois, les résultats des études de cas conduites dans les huit communes ne peuvent être extrapolés sur les autres communes non examinées. Ils peuvent néanmoins être généralisés d'un point de vue argumentatif.

3 Résultats

Dans ce chapitre, nous répondrons d'abord aux questions de l'évaluation, puis nous évaluerons sous différents angles les politiques locales en matière d'alcool qui sont nées de ce projet et terminerons par l'appréciation de l'effet d'aubaine.

3.1 Réponses aux questions de l'évaluation

3.1.1 Quelles sont les conditions (contextuelles) qui influencent la participation au projet ?

Dans les communes examinées, nous pouvons observer en particulier deux conditions qui exercent une influence positive sur la disposition à participer au projet « Les communes bougent ! » : la présence d'un acteur unique engagé et la pression découlant du problème des jeunes face à l'alcool. La présence d'un acteur engagé s'est également répercutée de manière positive sur le développement d'une politique en matière d'alcool ; tout comme l'existence de structures appropriées pour la mise en oeuvre du projet « Les communes bougent ! ».

3.1.2 Quelles sont les politiques en matière d'alcool qui ont résulté du processus d'élaboration ?

Les huit communes examinées ont mis l'accent sur des mesures axées sur la protection de la jeunesse contre l'alcool, en particulier dans les cafés-restaurants et dans les points de vente, et en partie lors de l'organisation de fêtes. Toutes les communes s'appuient sur la communication et la sensibilisation, beaucoup sur l'engagement et le contrôle ainsi que sur des mesures d'exécution (achats de test).

Les trois critères formulés par Radix en faveur d'une politique sur l'alcool sont partiellement remplis : une analyse situative a été établie dans toutes les com-

munes, à une exception près, même si elle n'a pas été systématiquement consignée par écrit. Le critère d'obligation a été satisfait dans la majorité des cas. L'ancrage de la politique décidée en matière d'alcool n'a été réalisé qu'en partie.

3.1.3 Les politiques locales en matière d'alcool font-elles partie d'une « politique intégrale en matière de dépendance » ?

Dans la majorité des communes évaluées, les mesures élaborées en matière de politique de l'alcool dans le cadre du projet « Les communes bougent ! » ne sont pas du tout ou que partiellement incluses dans une politique plus globale contre la dépendance. Ce n'était d'ailleurs pas un objectif du projet.

3.1.4 Quels sont les effets de l'implémentation d'une politique locale en matière d'alcool ?

L'exécution des mesures décidées dans les huit communes évaluées ne pose aucun problème. Cependant, si les communes prennent de multiples mesures durant la phase du projet, seul un petit nombre de ces mesures est effectivement implémenté au terme du projet. Elles concernent principalement la protection de la jeunesse, qui jouit d'une acceptation générale élevée. Les critères d'obligation et d'ancrage sont également présents dans la majorité des cas.

L'objectif visant à ancrer au moins une mesure à long terme a été atteint dans les communes examinées. Mais il faut préciser que ce sont des mesures de faible portée, sans objectif spécifique ou sans contrôles. Nous estimons de ce fait que leur impact reste faible.

Des effets non intentionnels positifs ont été observés dans deux communes.

3.1.5 Enseignements tirés des études de cas impliquant les communes qui n'étaient plus intéressées et les communes non participantes

Les cinq communes qui n'ont plus manifesté d'intérêt et les deux communes non participantes prises en considération dans l'évaluation se sont en partie engagées sur la même voie que le projet « Les communes bougent ! », et ont déjà concrétisé la démarche politique.

3.2 Evaluation des politiques locales en matière d'alcool

En reprenant le schéma suivi pour résumer les résultats, nous allons évaluer dans ce chapitre les mesures mises en oeuvre, autrement dit les « politiques locales en matière d'alcool », sous quatre angles différents.

3.2.1 Evaluation du point de vue des sciences politiques

Dans le domaine des sciences politiques, le terme *Policy* s'utilise pour souligner le critère du *contenu*. Il s'agit de *contenus politiques* que l'on veut rendre obligatoires en raison d'intérêts, de missions ou de solutionnements de problèmes (cf. Patzelt 1997 : 25s.).² A l'inverse, le terme *Polity* désigne la dimension structurelle, formelle et institutionnelle de la politique.

Les travaux menés dans le domaine de la mise à l'agenda ont été couronnés de succès, même si la consommation excessive d'alcool avait déjà été thématisée de différentes manières dans les communes évaluées – à une exception près. Sur le plan de la formulation et de la mise en oeuvre de la politique, les mesures élaborées, autrement dit les « politiques locales en matière d'alcool », n'ont répondu que très sommairement aux critères des sciences politiques. Les mesures déployées dans les communes examinées ne sauraient être qualifiées de « politiques ».

3.2.2 Evaluation par rapport à l'objectif de résultat central du projet

Dans la demande de projet, Radix décrit l'objectif de résultat central du projet - le plus important des quatre qu'il vise - de la manière suivante : « *Les politiques en matière d'alcool menées à l'échelle des communes créent une obligation et une acceptation politiques et entraînent l'élaboration de bases obligatoires dans le domaine de la prévention de l'alcoolisme, qui ont pour but de contribuer à la réduction de la consommation d'alcool à risque (en particulier la consommation épisodique à risque chez les jeunes).* »

Les mesures ancrées dans les communes évaluées ne font l'objet de politiques locales en matière d'alcool que dans une mesure très limitée. L'objectif de résultat central visé par le projet et sur lequel sont axées les questions de l'évaluation,

² Patzelt W. J. (1997): Einführung in die Politikwissenschaft. Passau, éditions Richard Rothe.

à savoir inciter les communes à élaborer des politiques locales en matière d'alcool, n'a été atteint que très partiellement.

3.2.3 Evaluation au regard de changements contextuels concrets

Le projet peut aussi être évalué en procédant au recensement des changements qui ont effectivement eu lieu suite à l'introduction du projet.

Le projet « Les communes bougent ! » a entraîné des changements modérés dans deux des cinq communes ayant « finalisé la politique en matière d'alcool ». La majorité des changements se sont traduits par un renforcement de la protection de la jeunesse.

3.2.4 Evaluation du point de vue de la mise en œuvre de la protection de la jeunesse

Nous avons vu que les « politiques en matière d'alcool » ou les mesures jusqu'à présent déployées et opérant dans les communes étudiées mettaient l'accent sur la protection de la jeunesse. Dans le domaine de l'alcool, la protection de la jeunesse est clairement régie par la loi, comme nous l'avons mentionné.

La mise en œuvre systématique de la protection de la jeunesse n'est garantie durablement dans aucune des communes étudiées.

3.2.5 L'effet d'aubaine

Dans la majorité des communes étudiées, le projet « Les communes bougent ! » n'a rien suscité en dehors de ce qui existait déjà, à l'état d'ébauche du moins. L'effet d'aubaine est considérable.

Le projet « Les communes bougent ! » a pris en compte les ressources et les structures disponibles dans les communes étudiées, les a utilisées et intégrées dans l'élaboration des mesures. Des synergies ont ainsi été créées et exploitées, ce qu'il convient d'évaluer positivement.

4 Conclusions

Les conclusions ci-après se dégagent de ce qui a été mentionné. Elles incluent également des réflexions plus générales. Notons que l'évaluation n'est pas représentative au sens statistique, mais au sens qualitatif (cf. chapitre 2.5) :

1. L'évaluation montre que dans les cinq communes ayant finalisé une politique en matière d'alcool, l'objectif du projet consistant à implanter durablement au moins une mesure a été formellement atteint. Il s'agit toutefois de mesures de faible portée, dont l'objectif n'est pas spécifié ou non soumises à des contrôles. L'on a décidé de procéder à des achats tests à deux endroits, mais cette mesure n'est pas ancrée à long terme. Par conséquent, seules des dispositions dont l'effet reste limité ont vu le jour.
2. Dans les communes étudiées, les mesures se concentrent sur la protection de la jeunesse et donc sur l'exécution de la politique en vigueur. Pour abréger, l'on peut dire que le projet « Les communes bougent ! » qui visait à initier la mise en place de politiques en matière d'alcool a surtout encouragé l'exécution des dispositions légales existantes.

Prévenir pour améliorer l'application ? Telle n'est probablement pas la finalité de la politique de prévention de l'Office fédéral de la santé publique.

3. Dans les communes étudiées, le projet a réussi à faire avancer le processus de mise à l'agenda, même si, dans l'ensemble des huit communes (à une exception près), le thème de la consommation excessive d'alcool par les jeunes était déjà au programme. Il n'a toutefois abouti que partiellement à la formulation et à la mise en œuvre de politiques locales en matière d'alcool dans le sens où l'entendent les sciences politiques. La réalisation de ses ambitions propres, à savoir la promotion de la mise place de politiques locales en matière d'alcool, reste limitée.
4. Le projet « Les communes bougent ! » visait clairement à inciter les communes à élaborer des politiques locales en matière d'alcool et à les soutenir dans cette entreprise. Cet objectif n'a pas été poursuivi avec suffisamment de méthode et de détermination.

La documentation du projet ne spécifiait pas assez distinctement ce qu'impliquait la mise au point d'une politique locale en matière d'alcool, quels étaient les objectifs possibles d'une telle stratégie et comment procéder à son élaboration et à sa mise en œuvre. Les communes n'ont pas été suffisamment informées de ces éléments. Il manquait au programme

une logique ou une théorie qui aurait pu faciliter la marche à suivre pour les communes.

Une théorie du programme (ex. : Funnell 2000a, 2000b) décrit de quelle manière un programme - ici le projet « Les communes bougent ! » - provoque un effet. La logique du programme expose en détail quelle action est censée produire quelle conséquence, en précisant les relations entre les ressources (apports), les activités du programme, les réalisations et les effets (impact). Elle présente également les rapports entre les résultats immédiats, à moyen terme et à long terme. Elle englobe une hiérarchie des effets, des critères de réussite, des facteurs d'influence ainsi que des activités et des ressources susceptibles d'agir sur ces facteurs.

5. Ajoutons à cela que le projet ne possédait manifestement aucune théorie de programme interne formulée ou explicite qui aurait pu décrire les différentes étapes nécessaires ainsi que les obstacles à surmonter pour mettre au point, organiser et mettre en œuvre le projet.

Dans le cadre de cette théorie du programme, il aurait fallu déterminer, par exemple, une approche tenant compte de « l'insertion » de chaque commune dans des centres de conseil régionaux, ainsi qu'une méthode de gestion des situations de concurrence avec d'autres offres disponibles.

Ainsi, l'on aurait également pu déterminer si la restriction à une substance tenait suffisamment compte de la réalité et de l'état du problème dans les communes ainsi que des actuels efforts de ces dernières en matière de promotion de la santé et de prévention. Cela aurait aussi permis de savoir si une telle limitation favorisait la formulation d'une politique.

6. Dans les communes étudiées, des mesures ont été prises mais très peu de politiques locales en matière d'alcool ont vu le jour. C'est pourquoi la présente évaluation ne peut guère dire dans quelles conditions et dans quelle mesure les politiques locales en matière d'alcool sont susceptibles de contribuer à la réduction de la consommation d'alcool et ainsi d'exercer un effet préventif.
7. Sans réfuter les conclusions exposées ci-dessus, notons, par souci d'intégrité et d'exactitude, le fait essentiel que le projet « Les communes bougent ! » pourrait avoir davantage d'impact dans d'autres conditions (direction plus claire, extension de la durée du projet, par exemple).
8. A l'échelon supérieur, par exemple à l'Office fédéral de la santé publique en sa qualité de donneur d'ordre du projet, se pose la question fonamen-

tale suivante : l'approche consistant à assister les communes de manière anticipative est-elle judicieuse et permet-elle d'atteindre l'objectif visé ? Dans le cadre du présent projet, il faut se demander concrètement si l'on doit aider les communes à élaborer leur politique locale en matière d'alcool. Il est tout à fait envisageable de procéder de manière inverse, c'est à dire de soutenir et d'accompagner les communes qui ont déjà mis au point une telle politique, témoignant ainsi de leur volonté d'agir. Concrètement, cela pourrait signifier que l'on assiste les communes dans l'exécution et le développement de leur politique locale, ce qui en accroît la durabilité.

Pour simplifier : la prévention dans les communes ne gagnerait-elle pas en efficacité si « l'approche de subventionnement » faisait place à une « approche de gratification » ? Dans quelles conditions un tel changement serait-il efficace ?

9. A l'échelon supérieur il convient également de poser, sous l'angle des sciences politiques, la question de l'arrangement politico-administratif.

L'arrangement politico-administratif est une composante des cycles d'élaboration et de mise en œuvre de la politique dans la vie politique quotidienne (policy-cycle). Selon Knoepfel et Bussmann (1997, page 72), la signification de l'expression « arrangement politico-administratif » est la suivante :

Il s'agit de la totalité des décisions politico-administratives portant sur la structure de mise en œuvre administrative d'une politique et concrétisant, remplaçant, voire modifiant le programme administratif. En font partie les décisions portant sur l'affectation des compétences, sur la mise en place de nouvelles politiques et sur leur attribution aux branches administratives existantes, sur les ressources des autorités compétentes en termes d'instruments, de personnel et de finance, et également sur les structures et procédures de gestion des unités administratives impliquées.

Rapportée à notre question, cette définition implique de se demander quels sont les acteurs et leurs missions respectives dans le cadre de la politique de prévention de l'OFSP. Des médiateurs nationaux sont-ils nécessaires, ou doit-on travailler dans le cadre des structures existantes, à savoir directement avec les cantons ? De quelle manière faut-il procéder : au moyen d'un soutien au lancement ou du renforcement des structures et processus existants ?

Du point de vue du marketing social, l'on peut s'interroger sur la manière de communiquer aux communes l'idée des politiques locales en matière

d'alcool, ou plus généralement de dépendance. Comment concevoir le « produit » et quel sera son prix (ou son intérêt), par quels canaux doit-on le distribuer et comment présenter la promotion ?

5 Recommandations

1. L'Office fédéral de la santé publique doit exiger systématiquement qu'une théorie du programme spécifiant par quels moyens atteindre les effets visés soit formulée dans toute demande de projet. Si, au plan du contenu, la proposition consiste à initier ou à soutenir elle-même des projets, comme dans le cas du projet « Les communes bougent ! », une théorie du programme est également impérative.
2. Dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique de prévention (en matière de dépendance), l'Office fédéral de la santé publique doit vérifier par principe et au cas par cas les autres arrangements politico-administratifs. Il s'agit en priorité d'exploiter les structures existantes.
3. L'Office fédéral de la santé publique doit vérifier par principe et au cas par cas un changement relatif au mode de soutien, consistant à passer de l'assistance apportée aux initiatives de santé à l'aide aux politiques existantes et mises en œuvre.