

Comprendre et concevoir l'administration publique

Le modèle IDHEAP

Sous la direction de

Nils Soguel

Pirmin Bundi

Tobias Mettler

Sophie Weerts

**Comprendre
et concevoir
l'administration
publique**
**Le modèle
IDHEAP**

Comprendre et concevoir l'administration publique

Le modèle IDHEAP

Sous la direction de
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts

EPFL PRESS

Sauf mention contraire, les figures présentées dans cet ouvrage ont été conçues par les auteur·trices des contributions où elles apparaissent.

EPFL PRESS est un label des Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), qui publient principalement les travaux d'enseignement et de recherche de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) des universités et des hautes écoles francophones.
PPUR, EPFL – Rolex Learning Center, CM Station 10, CH-1015 Lausanne,
info@epflpress.org, tél. : +41 21 693 21 30, fax : +41 21 693 40 27.

www.epflpress.org

Première édition

© EPFL PRESS / Presses polytechniques et universitaires romandes, 2023

Édition imprimée: ISBN 978-2-88915-915-524-8

Livre numérique (PDF): ISBN 978-2-8323-2201-7

Tous droits réservés

Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

Imprimé en France

À la mémoire d'Andreas Ladner

Sommaire

Modèle IDHEAP d'administration publique: vue d'ensemble	1
---	---

PARTIE I

Environnement de l'administration publique 17

Introduction	19
1 Valeurs	23
2 Fonctions essentielles	35
3 Parties prenantes	47
4 Institutions	59

PARTIE II

Normes et stratégie 71

Introduction	73
5 Droit	77
6 Éthique	93
7 Stratégie	107
8 Gouvernance	121
9 Leadership	133

PARTIE III

Organisation et processus 143

Introduction	145
10 Structures organisationnelles	149
11 Gestion de la communication	163
12 Gestion des ressources humaines	175
13 Gestion des finances	185

PARTIE IV	
Gestion du changement	197
Introduction	199
14 Transformation digitale	203
15 Apprentissage organisationnel	215
16 Évaluation	225
17 Innovation	239
18 Gestion de projets	251
PARTIE V	
Mises en œuvre du modèle IDHEAP	263
Introduction	265
19 Réinsertion professionnelle	269
20 Sport d'élite	277
21 Intégration sociale et économique	287
22 Conduite d'un établissement de formation	301
23 Production d'énergie éolienne	313
Index des concepts clés	329
Présentation des contributrices et contributeurs	331
Table des matières	337

Modèle IDHEAP d'administration publique: vue d'ensemble

Nils Soguel, Pirmin Bundi,
Tobias Mettler, Sophie Weerts

1 Importance du modèle IDHEAP d'administration publique

1.1 Modèle IDHEAP et administration publique

La conduite des organisations publiques et des politiques publiques ne cesse de se complexifier. La mondialisation systématique, les crises de toute nature et les nouveaux développements technologiques interpellent les acteurs de l'administration publique d'une manière totalement nouvelle. Les décisions politiques et administratives sont commentées presque en direct dans les médias sociaux par les acteurs de la société. L'impression qui s'en dégage est que tout le monde est expert en intervention politique et s'interroge sur les activités de l'administration publique. Ce n'est pas mauvais en soi, mais cela crée de nouveaux défis pour les responsables actuel·les et futur·es de l'administration publique.

Le *modèle* proposé par l'IDHEAP a pour objectif d'articuler les principales dimensions, les défis et les enjeux de l'administration publique dans une structure qui se veut la plus cohérente possible. Comme tout modèle, sa structure décrit de manière simplifiée, illustrative et pragmatique une réalité complexe (Stachowiak 1973). Une telle simplification favorise la compréhension des phénomènes. Elle clarifie les relations entre les différents éléments de l'administration publique. Le modèle place l'administration publique – l'action des responsables administratif·ves – dans une perspective d'ensemble. Il propose également une série de concepts, de normes et d'instruments qui contribuent à cette action.

Le modèle IDHEAP cherche à appréhender l'administration publique dans une logique d'action, de mouvement et de transformation. C'est pourquoi nous définissons l'*administration publique* comme l'ensemble des actions et des activités qui concourent directement ou indirectement à l'accomplissement des tâches publiques. Cette définition correspond donc à une *définition fonctionnelle*. Dans le modèle – et dans les contributions qui le fondent –, l'administration publique est donc un ensemble d'actions et d'activités. Le modèle et ses contributions recourent donc à l'expression « administration publique » lorsqu'il s'agit de mettre l'accent sur cette dimension fonctionnelle.

Pour éviter les risques de confusion, le modèle et les contributions qui abordent ses fondements n'utilisent pas l'expression « administration publique » au sens de sa *définition organique*. Selon cette dernière, une administration publique est l'ensemble des personnes morales et physiques qui accomplissent cette activité (d'administration publique). D'après cette définition organique, l'administration publique d'une collectivité ou d'un pays est donc constituée des pouvoirs publics et de leurs organes d'exécution, qui sont des entités instituées par décision politique et exerçant un pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif sur l'espace territorial de la collectivité ou du pays considéré. Lorsqu'il s'agit de signifier la dimension organique, le modèle et ses contributions utilisent plutôt les termes d'entité ou d'organisation publique. Ils utilisent également les termes d'unités administratives pour parler des sous-structures à l'intérieur d'une entité ou d'une organisation publique.

1.2 Fondements du modèle IDHEAP

Les différentes contributions qui fondent le modèle IDHEAP visent à présenter la structure et les composants du modèle conçu par l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP). Elles adoptent un point de vue pratique tout en l'éclairant de connaissances théoriques et empiriques.

Ces contributions et leur articulation en un modèle d'administration publique résultent de l'analyse et des réflexions des membres de l'IDHEAP. Cette initiative s'inscrit dans la tradition de l'Institut. Dès sa fondation, celui-ci a observé et accompagné l'évolution de l'administration publique. En effet, l'IDHEAP a pour caractéristique de mettre l'administration publique au centre de ses recherches et de ses formations et d'être en même temps au cœur de l'action publique.

Les efforts de synthèse menés précédemment mettaient l'accent sur les aspects institutionnels et politiques (Ladner *et al.*, 2013 et 2019). Aujourd'hui, le modèle IDHEAP s'en distingue en se concentrant sur l'action, la gestion et la conduite des organisations publiques. Il place l'administration publique dans une perspective dynamique, englobante et contemporaine où les acteurs, les parties prenantes et les champs d'action sont multiples.

Concrètement, les contributions qui fondent le modèle IDHEAP ambitionnent de donner aux cadres du secteur public les solutions pour analyser la situation et agir

dans leur organisation. Elles mettent en exergue les éléments clés à considérer, les ressources à activer, la manière de les utiliser, conférant ainsi cette dimension dynamique au modèle. Elles présentent les options à disposition et les bonnes pratiques.

Ces contributions se limitent à l'essentiel. Pour celles et ceux qui souhaiteraient approfondir les éléments qu'elles présentent, d'autres ressources peuvent être mobilisées: capsules ou liens audio ou vidéo, conférences et formations dispensées à l'IDHEAP, mais aussi articles scientifiques et de vulgarisation. Ces ressources sont accessibles à partir du site internet de l'IDHEAP: www.unil.ch/idheap.

Le modèle IDHEAP et les contributions qui le fondent s'adressent tout particulièrement:

- aux personnes œuvrant déjà dans le secteur public et qui désirent structurer leur compréhension de l'administration publique ou confronter leur vision avec celle offerte par le modèle IDHEAP;
- aux personnes se lançant dans une formation à l'IDHEAP ou ailleurs, comme lecture préalable à leur cursus en administration publique, pour se doter d'une vision systémique de l'administration publique;
- aux mandataires politiques des divers échelons institutionnels (Confédération, cantons et communes);
- aux journalistes, aux chercheuses ou chercheurs en administration publique dans la mesure où le modèle IDHEAP présente les fondements et le fonctionnement de l'administration publique.

Toutes les contributions qui fondent le modèle de l'IDHEAP sont structurées de la même manière et comportent trois sections. La première section traite de l'importance de la thématique en question pour l'administration publique. La deuxième section passe en revue et détaille les points clés de la thématique. La dernière section traite des perspectives et des défis futurs.

2 Points clés du modèle IDHEAP

2.1 Modèle intégrant les transformations de l'État

À travers l'histoire et dans les différents pays, les évolutions politiques, économiques et sociales ont sans cesse façonné l'État; elles l'ont sans cesse transformé. Par voie de conséquence, l'administration publique – la manière avec laquelle le secteur public administre – a constamment dû s'adapter. Les nécessités du monde contemporain continuent et continueront à avoir des répercussions directes sur son organisation et son fonctionnement. C'est pourquoi le modèle IDHEAP entend accompagner l'administration publique du XXI^e siècle dans sa dynamique de changement.

Un rappel historique succinct suffit à mesurer l'importance des mutations vécues par l'administration publique. Jusqu'au XIX^e siècle, l'administration publique n'opère que dans le cadre limité de l'exercice des prérogatives dites « régaliennes » de l'État (État gendarme). Elle s'acquitte des missions requérant l'usage de la force publique, lesquelles ne peuvent donc être déléguées à des tiers : ordre public, justice, défense du territoire.

Dès la fin du XIX^e siècle, les profondes transformations techniques (développement et rationalisation scientifique), économiques (révolution industrielle) et sociétales (transition démographique, attitudes face aux migrations et aux inégalités sociales) modifient profondément le rôle assigné à l'État. L'administration publique est appelée à opérer dans de nouveaux domaines. Elle incorpore ainsi de nouveaux métiers (métiers du social et de l'éducation notamment). Elle intègre dans son fonctionnement les nouvelles techniques, ce qui se traduit par une évolution de l'organisation du travail. Avec l'« État-providence », la finalité de l'administration s'oriente vers la recherche du bien-être social, en sus de l'accomplissement des fonctions régaliennes, reflétant l'évolution des valeurs sociales et l'émergence des idéaux de justice et d'équité. La Grande Dépression en 1930, encadrée par les deux guerres mondiales, renforce l'interventionnisme étatique dans les pays industrialisés. Le périmètre de l'administration publique s'élargit à la résolution des problèmes macroéconomiques tels que le chômage ou l'inflation.

L'élargissement du périmètre de l'administration publique s'accompagne d'une réflexion sur l'opportunité de l'administration publique. Cette réflexion s'amorce outre-Atlantique. La réapparition des crises économiques que l'on avait oubliées pendant les Trente Glorieuses (1946-1975) provoque une sévère hausse des dépenses publiques liées aux programmes sociaux et aux programmes de relance économique. Cette hausse s'accompagne, pour la financer, de prélèvements obligatoires plus importants. L'instabilité économique dans les pays européens (Royaume-Uni, France, Allemagne) bouscule le modèle de l'État-providence. Des voix réclament un retour à une forme d'intervention publique allégée.

Le crédit apporté aux thèses néo-libérales demandant un recours accru aux mécanismes de type marché et la mondialisation émergente interfèrent avec le modèle étatique en place. Une nouvelle conception de l'administration publique se développe ainsi à la fin des années 1980. Elle vise une réduction de l'appareil étatique à la faveur d'une réforme de l'organisation et des processus qui se fonde notamment sur une délégation plus systématique des tâches publiques à des entités tierces, y compris à des acteurs privés.

Cependant, la mondialisation s'accompagne de bouleversements majeurs : dérèglement climatique, migration, crises sanitaires à répétition, financiarisation, criminalité internationale, pour ne citer que quelques bouleversements. Face à ces phénomènes, l'administration publique est appelée – encore davantage que par le passé – à évoluer. Agir à l'échelon national, voire local, ou encore de manière

déléguée ne lui a pas toujours permis jusqu'ici d'être à la hauteur des enjeux. Pour y parvenir, il va lui falloir construire et actionner d'autres réseaux (en particulier internationaux), acquérir de nouvelles compétences, intégrer de nouveaux métiers et de nouvelles technologies.

2.2 Modèle intégrant les acquis interdisciplinaires et le pluralisme de la science de l'administration publique

Dès sa création en 1981, l'IDHEAP fonctionne comme un laboratoire d'idées pour l'administration publique avec un double objectif: d'une part, contribuer au développement et au changement du secteur public et d'autre part, analyser et expliquer les transformations de l'administration publique. Ce double objectif se concrétise dans toutes les activités de l'Institut, qu'il s'agisse de son effort de recherche, de ses activités d'enseignement ou des expertises qu'il offre aux collectivités publiques. Les fondateurs de l'Institut l'ont d'emblée conçu comme une institution universitaire pluridisciplinaire, mais intégralement dédiée à l'administration publique et aux thématiques dont elle est en charge. Cela lui confère un profil qui reste encore unique en Suisse à ce jour. Cette singularité a permis à l'IDHEAP et à ses membres d'accompagner l'administration publique dans son évolution et dans ses différentes dimensions, à la fois en Suisse et à l'étranger. Certes, à l'origine, les sciences politiques et juridiques exercent une influence significative. Mais l'équilibre souhaité dans l'approche pluraliste a rapidement pu être atteint en renforçant les compétences dans le domaine du management, de l'économie publique et de la sociologie. Une grande variété de problématiques sont également traitées. À titre d'exemples, nous pouvons mentionner les politiques sociales, de l'éducation ou de la santé; les politiques de l'environnement, de l'aménagement du territoire ou des transports; les politiques du genre et des langues; la politique du sport; les politiques migratoires et de l'intégration; les politiques informatiques, du personnel et des finances. Ce sont là autant d'éléments et d'expériences qu'intègre le modèle IDHEAP.

Le modèle IDHEAP est donc le fruit d'un dialogue intégrant de nombreuses disciplines et problématiques sociétales. Ce faisant, il s'inscrit pleinement dans le développement de la science de l'administration publique, à la fois pour comprendre et expliquer les phénomènes observés à travers le monde, mais également pour concevoir et façonner l'administration publique. Il suit en cela la vision développée par Simon (1976). Le sociologue et économiste américain plaide pour une science de l'administration publique fondée sur une observation et une analyse rigoureuse et scientifique du comportement humain. Il préconise de séparer les faits des jugements de valeur. La connaissance scientifique objective sert alors à influencer les décisions et les comportements à l'intérieur des organisations administratives et de la société en général.

De fait, la science de l'administration publique ne s'est affirmée en tant que telle qu'à partir du XX^e siècle. En effet, on considère que la publication de l'article « The Study of Administration » par Wilson (1887), universitaire puis homme d'État américain, marque l'avènement de cette discipline. Cependant, à ce moment-là, elle ne dispose pas encore de bases théoriques spécifiques. Elle se fonde alors sur les apports d'autres disciplines : les sciences politiques, juridiques et économiques. Elle s'ouvre ensuite aux sciences de l'organisation et à d'autres sciences humaines et sociales. Elle présente donc un fort degré d'interdisciplinarité. Sa multidisciplinarité débouche tout naturellement sur un pluralisme épistémologique et méthodologique. Elle mobilise des approches tant descriptives que prescriptives. Elle s'appuie sur des démarches qui peuvent être empiriques ou conceptuelles, hypothético-déductives ou inductives, qualitatives ou quantitatives.

Le développement de la science de l'administration publique est jalonné par de grandes théories et mouvements, dont la théorie de la bureaucratie, le mouvement de la nouvelle administration publique, celui de la nouvelle gestion publique et celui du nouveau service public. La théorie de la bureaucratie de Weber (1921), juriste, économiste et sociologue allemand, est toujours largement citée aujourd'hui. Weber considère que le pouvoir d'action de l'État moderne doit se caractériser par un ordre rationnel reposant sur une application homogène et impersonnelle de règles et de procédures formelles. L'administration publique se voit ainsi déléguer le pouvoir étatique pour mettre en œuvre des politiques publiques sur la base rationnelle du droit et d'un modèle organisationnel codifié. L'auteur qualifie cette conception de l'administration publique de *bureaucratie* – et cela sans connotation péjorative, bien au contraire.

Dans le sillage des turbulences et révolutions des années 1960 émerge le mouvement de la *nouvelle administration publique* (NAP ; Waldo 1968). Aux yeux des penseurs et penseuses de la NAP, l'administration publique avait contribué à maintenir un *statu quo* sociétal marqué par la discrimination, l'injustice et l'inégalité. Ces personnes plaident alors pour que la philosophie politique réintègre la discipline de l'administration publique. Cette dernière devait ainsi s'intéresser davantage à promouvoir l'équité sociale, ainsi que des structures plus démocratiques à l'intérieur et à l'extérieur des entités publiques, plutôt que de se concentrer sur la poursuite de l'efficacité et de l'efficience.

Une autre théorie générale largement citée émerge à la fin des années 1980 sous l'intitulé de *nouvelle gestion publique* (NGP). Cette théorie participe du mouvement néo-libéral qui remet en cause l'État-providence. Elle minimise les différences de nature entre la gestion publique et la gestion privée. Les théoriciens et théoriciennes de la NGP, dont Hood (1991) ou Osborne et Gaebler (1992), préconisent que la fourniture des prestations publiques dépende d'objectifs prédéfinis formulés par rapport à des résultats attendus. Ces personnes recommandent également une plus large prise en compte des besoins des usager·ères et des citoyen·nes, assortie d'une

administration organisée de manière plus flexible et plus dynamique, sans oublier une plus grande transparence et une plus grande décentralisation vers les collectivités locales ou une plus fréquente délégation et un partenariat plus fréquent avec le secteur privé.

Plus récemment et en réponse à la NGP émerge le mouvement du *nouveau service public* (NSP, Denhardt & Vinzant Denhardt 2000). Ce mouvement apparaît dès la fin des années 1990 en réaction à celui de la NGP. Selon cette dernière, l'administration publique a pour rôle de conduire (*steer*) la société en fonction d'objectifs stratégiques prédéterminés. Les théoriciens et théoriciennes du NSP considèrent en revanche qu'un tel rôle n'est pas compatible avec la complexité croissante du monde moderne. Le rôle de l'administration publique doit être de servir (*serve*) la société. Les cadres du secteur public doivent jouer un rôle de facilitateur afin de permettre aux citoyen·nes de manifester leurs attentes. Et, lorsque des attentes sont identifiées, faire en sorte qu'elles soient satisfaites. La première préoccupation de l'administration publique doit donc être de faciliter l'émergence d'une compréhension collective et partagée de ce qu'est l'intérêt public. Cela requiert évidemment une approche collaborative et démocratique des problèmes au cours de laquelle les individus doivent être considérés comme des citoyen·nes davantage que comme des consommateur·trices.

Ces grandes théories et ces mouvements, leur succession à travers le temps, reflètent les développements à l'œuvre dans des domaines spécifiques, notamment l'évolution des théories organisationnelles. Jusque dans les années 1930, l'administration publique est fortement influencée par un style de conduite militaire et par l'école classique du management, imprégnée de taylorisme et de fordisme (hiérarchie, délégation, unité de commandement, spécialisation et division du travail). Les choses changent avec l'émergence de l'école des relations humaines. Cette dernière contribue à recentrer les préoccupations de gestion sur des individus qui composent l'organisation. Elle emprunte à la psychologie sociale des notions comme la satisfaction professionnelle et la motivation pour comprendre les interactions entre les personnes œuvrant dans les unités administratives. L'école des sciences comportementales, apparue dès les années 1960, en est le prolongement. Elle s'intéresse plus particulièrement aux logiques inhérentes aux choix individuels et aux processus décisionnels au sein de l'administration publique (Golembiewski 1969) et, plus récemment, à l'interface entre l'administration publique et son environnement qu'il s'agisse des acteurs politiques ou de l'électorat (p. ex. Moore 1995).

L'approche scientifique de l'administration publique a évolué significativement. De théorique, normative et prescriptive qu'elle était essentiellement avec Weber et les penseurs et penseuses de la NGP, elle devient également descriptive et analytique. Cela a conduit la science de l'administration publique à intégrer d'autres méthodes. Les méthodes empiriques et comparatives ont progressivement été davantage mobilisées, à l'image des analyses des politiques publiques. Elles permettent de confronter

les solutions retenues dans des contextes organisationnels et culturels différents et d'en évaluer les résultats.

Toutefois, l'approche épistémologique en science de l'administration publique ne se cantonne pas ou plus au positivisme. Elle comprend toujours et encore une dimension interprétative et constructiviste. En parallèle, les approches critiques et les approches pragmatiques ont également fait leur apparition dans la littérature sur l'administration publique. La force des approches critiques tient à leur démarche déconstructiviste, laquelle permet de mettre au jour les logiques de domination qui ont infusé la discipline. Les approches pragmatiques privilégient une perspective orientée solution. Selon les approches, les méthodes mobilisées ont également évolué. Parmi ces méthodes, mentionnons la conception créative (*design thinking*) qui lie l'analyse et l'intuition, souvent dans un processus de co-construction auquel les utilisatrices et utilisateurs finaux·ales sont associé·es (Brown, 2009 ; Lewis *et al.* 2020). La science citoyenne (*citizen science*) est une méthode qui lui est apparentée. En effet, les projets de recherche qui y recourent misent sur les apports des travaux à caractère scientifique entrepris par des membres du grand public (Silvertown 2009). La collaboration peut notamment porter sur la collecte d'informations et de données. Cette démarche est facilitée par l'évolution des technologies de l'information et de la communication. Ces méthodes innovantes ne servent pas seulement à expliquer les faits sociaux et les problèmes publics. Elles visent également à changer le monde, à faire émerger de nouvelles conceptions et des solutions originales.

2.3 Approche systémique de l'administration publique

Cela a déjà été mentionné : l'administration publique fait face à des phénomènes et à des problèmes de plus en plus complexes et interdépendants : sous l'effet du dérèglement climatique, les phénomènes naturels s'amplifient et se globalisent ; les transformations et les inégalités sociales également ; les échanges commerciaux, financiers, mais aussi culturels s'intensifient et s'inscrivent dans une perspective transnationale ; la technologie évolue sans cesse et de plus en plus rapidement.

Face à ces phénomènes et à ces problèmes, les responsables doivent systématiquement composer avec des situations instables, incertaines, ambiguës. Ils et elles ne peuvent donc plus tabler sur des processus de fonctionnement immuables. L'administration publique doit s'adapter, s'exercer différemment. Les solutions sectorielles et déconnectées d'autres facteurs ne conviennent plus. Les solutions doivent de plus en plus fréquemment être trouvées, en incluant d'autres acteurs nationaux et internationaux, publics et privés.

Envisager les phénomènes et les problèmes de manière systémique est devenu une nécessité. L'approche systémique a été initialement développée et appliquée dans les domaines de la cybernétique, de la biologie et de l'écologie. Elle a ensuite

influencé les méthodes en sciences sociales et en sciences des organisations, notamment au travers des travaux de von Bertalanffy (1968). Elle repose sur plusieurs postulats ou principes. Ces principes sont illustrés dans la figure 1 et peuvent aussi être déclinés du point de vue de l'administration publique.

Ainsi, le premier postulat est que tout système est constitué d'un ensemble de *composantes*. Certaines de ces composantes revêtent une nature réelle ou matérielle. C'est par exemple le cas des collaboratrices et des collaborateurs, des bâtiments et du mobilier, des infrastructures de communication, ou encore des prestations tangibles offertes. Mais un nombre croissant de composantes est de nature incorporelle ou immatérielle. Pensons au droit et autres procédés régulatoires, à l'éthique, à la stratégie, aux structures organisationnelles, à l'information, à la culture de l'innovation ou du changement, à l'esprit d'équipe, ou encore aux prestations et services intangibles.

Le deuxième postulat est que tout système a une *frontière*, une limite, qui le sépare de son *environnement*. Cet environnement entoure et enveloppe le système. Il est lui aussi constitué d'éléments réels ou matériels à l'instar des parties prenantes de l'administration publique. Il comprend également des éléments incorporels ou immatériels, comme les valeurs sociétales, les attentes vis-à-vis de l'État et les institutions qui encadrent l'administration publique. La frontière entre le système – l'administration publique – et son environnement est mouvante. Elle est en particulier tributaire des modes de gouvernance et de la nature des relations avec les entités externes¹.

Le troisième postulat est qu'à l'intérieur du système, les composantes sont en lien, communiquent et interagissent. Ces *interactions* prennent différentes formes, par exemple physiques, informationnelles, financières ou sociales. Elles se transforment au gré des évolutions – sociétales, technologiques –, au gré des besoins et des objectifs poursuivis.

Le quatrième et dernier postulat est qu'un système existe pour satisfaire une *finalité*. Dans le cas de l'administration publique, sa finalité est largement imposée par l'environnement. Elle dépend des valeurs sociétales et des attentes des parties prenantes (société civile, acteurs économiques, etc.). Elle est façonnée par les institutions. Ce postulat veut également que les composants du système concourent chacun à l'objectif commun.

¹ La frontière entre l'administration publique et son environnement est parfois difficile à tracer. Pour y parvenir, il est possible de recourir à une approche juridique ou contractuelle. Le sentiment d'identité ou d'appartenance constitue une autre manière de tracer la frontière (se sentir membre du groupe social, en l'occurrence membre d'une organisation publique ou d'une unité administrative, être capable de désigner «l'autre»). Finalement, les liens fonctionnels et la maîtrise de ces liens – le contrôle – par les cadres et les responsables de l'organisation de l'unité administrative concernée sont aussi une façon de localiser la frontière entre le système et son environnement.

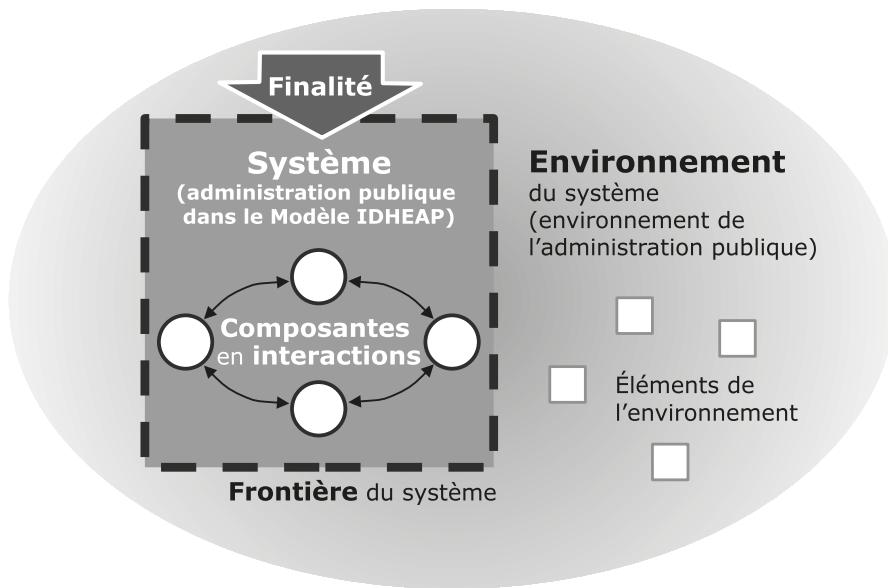


Fig. 1 Illustration des principes de l'approche systémique : finalité, composantes, interactions, frontière, environnement.

Eu égard aux enjeux contemporains de l'administration publique et au fait que les postulats précédemment décrits se retrouvent dans l'analyse de l'administration publique, l'approche systémique est particulièrement féconde pour penser, organiser et piloter l'administration publique. C'est pourquoi le modèle IDHEAP l'utilise. Cela étant, la nature changeante de l'environnement du système et les répercussions de cet environnement sur le système lui-même invitent d'entrée de jeu à une certaine humilité. Il n'est en effet pas possible d'appréhender complètement cette dynamique. Le modèle IDHEAP qui sera décrit plus en détail ci-après reste tributaire de cette dynamique. On doit donc rappeler qu' étant un modèle, il offre une représentation pensée à un moment donné.

Cela dit, le modèle IDHEAP tente d'intégrer, autant que faire se peut, cette dimension de changement. Par ailleurs, il ne se contente pas de considérer individuellement les différentes composantes nécessaires à l'action de l'administration publique. Il cherche aussi à mettre l'accent sur les liens et les interactions entre ces composantes. Conduire une organisation publique ou une unité administrative ne peut se faire de manière atomisée, en considérant par exemple uniquement les aspects juridiques ou financiers, ou encore ceux liés aux ressources humaines. Le modèle place la conduite et la gestion dans une perspective globale. L'administration publique doit s'efforcer de mobiliser l'ensemble des composantes du système. Elle doit également interagir avec les éléments de son environnement. L'approche systémique permet de mieux saisir en quoi chaque composante contribue à la finalité de l'administration publique.

2.4 Architecture générale du modèle IDHEAP

2.4.1 Composantes du système de l'administration publique

Avant d'aborder l'environnement de l'administration publique, il convient de présenter le cœur du modèle IDHEAP, c'est-à-dire le système de l'administration publique et ses composantes. Dans ce système, représenté par un cube dans la figure 2, les composantes se répartissent en trois dimensions : *normes et stratégie*; *organisation et processus*; *gestion du changement*. Ce découpage en trois dimensions ne doit pas être compris comme la succession de trois étapes d'un macro-processus. Ces trois dimensions sont imbriquées et interdépendantes : elles s'influencent mutuellement.



Fig. 2 Le système de l'administration publique, ses trois dimensions et ses composantes.

La dimension « normes et stratégie » intègre les composantes globales et fondamentales qui ont une portée à long terme. Elle détermine l'organisation et les processus, c'est une dimension dont les composantes visent à faire fonctionner l'organisation à court et moyen terme (*run the organization*). Mais elle est aussi importante pour changer l'organisation, pour la gestion du changement (*change the organization*). Cette dernière est souvent négligée. Or elle sous-tend la plupart des actions et des projets entrepris au sein de l'administration publique, qu'il s'agisse de changer l'administration publique elle-même, de faire évoluer son environnement ou, plus fondamentalement, de répondre aux attentes de la société concernant les interventions de l'État. Gérer le changement est donc une composante essentielle de l'administration publique. D'ailleurs, si une organisation et des processus existent tout naturellement pour faire fonctionner l'organisation à court et moyen terme (*run*), on commet souvent l'erreur de ne pas se doter d'une structure organisationnelle et opérationnelle propre pour gérer le changement (*change*). Or les projets de changement sont souvent complexes. On ne peut pas les gérer avec succès en dilettante, sans y

consacrer les ressources nécessaires. C'est pourquoi cette dimension est spécifiquement mise en évidence dans le modèle IDHEAP.

À chacune de ces trois dimensions est dédiée une partie spécifique de cet ouvrage. Les composantes de l'administration publique mentionnées en regard des différentes dimensions du cube de la figure 2 font chacune l'objet d'une contribution dédiée. Quelle que soit la dimension considérée, on constate que le modèle IDHEAP intègre surtout des composantes de nature incorporelle ou immatérielle. Cela illustre bien la portée du modèle : administrer, gérer, conduire une action publique nécessite certes des composantes matérielles, mais l'essentiel du système d'administration publique fonctionne grâce à des composantes – des ressources – immatérielles.

2.4.2 Environnement du système de l'administration publique

Le système de l'administration publique est entouré – enveloppé – d'un environnement qui lui est propre et avec lequel il interagit. C'est ce qu'illustre la figure 3 en représentant le cube de l'administration publique enserré dans son environnement.

C'est dans ce contexte que l'administration publique évolue et déploie son action. Elle doit répondre aux besoins sociaux qui émanent de l'environnement. Elle doit s'accorder des autres contraintes que l'environnement lui impose.

La figure 4 déploie les différentes facettes de l'environnement de l'administration publique. Ces facettes sont au nombre de quatre dans le modèle IDHEAP. Elles sont détaillées dans les contributions qui suivent cette introduction. Les *valeurs* de liberté, de démocratie, de responsabilité déterminent largement les attentes que la société nourrit vis-à-vis de l'État et de l'administration publique. Les *fonctions essentielles* de l'État sont de trois ordres : favoriser une utilisation adéquate des ressources, par exemple des ressources environnementales, garantir une distribution équitable des richesses entre individus, entre régions ou entre générations, lutter contre les chocs conjoncturels majeurs et favoriser une croissance durable. Les *parties prenantes* jouent un rôle majeur d'expression de ces valeurs en besoins d'intervention de l'État, à travers l'action de l'administration publique. Parmi les parties prenantes, mentionnons les différents acteurs institutionnels et sociaux : les citoyen·nes, les partis politiques et leurs membres, mais aussi par exemple les entreprises, les syndicats, les organisations non gouvernementales, les médias, sans oublier les pays étrangers et les organisations internationales. Les *institutions* sont là pour structurer et guider les interactions entre les différentes facettes de l'environnement et les interactions entre l'environnement et l'administration publique. Les institutions sont caractéristiques de chaque pays. En Suisse, elles ont pour nom : séparation des pouvoirs, fédéralisme, démocratie directe et principe de milice.

Quantité d'interactions se nouent entre les différentes facettes de l'environnement. Ces interactions sont relatées dans les différentes contributions au modèle IDHEAP.



Fig. 3 Le système de l'administration publique enveloppé dans son environnement.

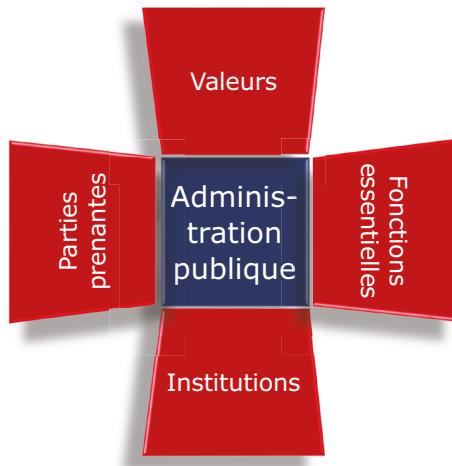


Fig. 4 L'administration publique et les quatre facettes de son environnement.

3 Perspectives et défis futurs

Le modèle IDHEAP d'administration publique permet de (se) représenter la manière dont l'administration publique fonctionne et devrait fonctionner. Chaque contribution, qu'elle traite de l'environnement de l'administration publique ou du système de l'administration publique lui-même, apporte les connaissances théoriques et empiriques nécessaires à gérer, conduire et agir au sein du secteur public.

Le modèle IDHEAP ouvre ainsi des perspectives pour appréhender les phénomènes et les problèmes de manière systémique. Il offre aux responsables administratifs les clés pour analyser la situation et agir dans leur organisation. Pour les aider à faire face à ces défis, cinq contributions montrent comment il est possible d'utiliser le modèle IDHEAP ou certaines de ses composantes pour affronter les enjeux dans différents domaines de politique publique : la réinsertion professionnelle en

améliorant la gouvernance ; la conduite d'un établissement de formation avec les enjeux de *leadership*, de communication et de mobilisation des ressources qu'elle implique ; l'intégration de personnes migrantes et demandeuses d'asile en recourant à la digitalisation et à l'intelligence artificielle ; l'implantation de parcs éoliens au travers de la mobilisation du droit au service de la gestion de projets énergétiques et de la gouvernance territoriale.

Concepts clés

- Administration publique – définition fonctionnelle : (*öffentliche Verwaltung – funktionale Definition, pubblica amministrazione – definizione funzionale, public administration – functional definition*). Ensemble des activités concourant directement ou indirectement à fournir des prestations publiques. Les prestations publiques peuvent être des politiques publiques, des services publics ou – accessoirement – des biens et des services marchands.
- Administration publique – définition organique : (*öffentliche Verwaltung – organische Definition, pubblica amministrazione – definizione organica, public administration – bodily definition*). Ensemble des pouvoirs publics et de leurs organes d'exécution, qui sont des entités instituées par décision politique exerçant un pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif sur un espace territorial donné.
- Bureaucratie webérienne (*Bürokratie bei Weber, burocrazia da Weber, Weberian bureaucracy*). Par bureaucratie, le juriste, économiste et sociologue allemand Max Weber (1864-1920) désigne une administration publique dont l'action est encadrée par le droit et dont les agent·es – les fonctionnaires – sont recruté·es sur la base de leurs compétences professionnelles et doivent obéissance à leur supérieur·e hiérarchique.
- Modèle (*Modell, modello, model*). Représentation schématique d'un objet possédant certaines qualités ou caractéristiques propres, donnée à titre d'exemple pour être une source d'inspiration, pour être reproduit.
- Modèle IDHEAP d'administration publique (*IDHEAP Modell der öffentliche Verwaltung, modello IDHEAP di amministrazione pubblica, IDHEAP model of public administration*). Conçu par l'Institut de hautes études en administration publique de l'Université de Lausanne, ce modèle montre comment mettre en œuvre l'administration publique selon une approche systémique. Les composants du système agissent en fonction de normes et de stratégies, grâce à une organisation et des processus, ainsi que grâce à une gestion du changement. Le système interagit avec un environnement comprenant des valeurs, des parties prenantes, des institutions et des besoins d'intervention étatique.

- Nouveau service public – NSP (*neuer öffentlicher Dienst – NÖD, nuovo servizio pubblico – NSP, new public service – NPS*). Mouvement apparu dès la fin des années 1990 en réponse à la NGP et mettant l'accent sur le rôle de facilitateur que devrait jouer l'administration publique. Plutôt que de vouloir emmener la société dans une direction prédéterminée, cela implique d'aider la population à formuler ses attentes et à les satisfaire dès lors qu'elles sont collectivement identifiées et articulées.
- Nouvelle administration publique – NAP (*neue öffentliche Verwaltung – NÖF, nuova amministrazione pubblica – NPA, new public administration – NPA*). Mouvement apparu à la fin des années 1960 et mettant l'accent sur les obligations éthiques du secteur public afin de rétablir la confiance du public envers le gouvernement et l'administration publique, mise à mal par la corruption et la poursuite d'intérêts personnels.
- Nouvelle gestion publique – NGP (*neue Verwaltungsführung – NVF, nuova gestione pubblica – NGP, new public management – NPM*). Concept de fonctionnement des administrations publiques apparu à la fin des années 1970 et laissant de côté les formes classiques d'organisation du travail dans le secteur public – dont la bureaucratie webérienne – au profit d'un rapprochement avec la gestion privée, avec une distinction plus claire entre le niveau du pilotage assumé par le pouvoir politique et le niveau d'exécution assumé par l'administration publique.
- Systémique, approche (*systematische Ansatz, approccio sistematico, systemic approach*). Approche visant à appréhender un objet d'étude – ici l'administration publique – dans ses mécanismes de fonctionnement, dans son environnement, afin d'identifier ce qui n'apparaîtrait pas si l'on s'intéressait uniquement et individuellement aux parties composant cet objet.
- Unité administrative (*Verwaltungseinheit, unità amministrativa, administrative unit*). Subdivision à l'intérieur d'une administration publique (définition organique), effectuant en principe une tâche spécifique.

Références

- Brown, T. (2009), *Change by design: how design thinking transforms organizations and inspires innovation*. New York: HarperCollins.
- Denhardt, R.B. & Vinzant Denhardt, J. (2000). The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60 (6), 549-559.
- Golembiewski, R. T. (1969). Organization development in public agencies: perspectives on theory and practice. *Public Administration Review*, 29, 367–377.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- Ladner, A., Soguel, N., Emery, Y., Weerts, S. & Nahrath, S. (éds.) (2019). *Swiss public administration: Making the State work successfully*. Basingstoke : Palgrave.

- Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N. & Varone, F. (éds.) (2013). *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz – Manuel d'administration publique suisse*. Zurich et Lausanne : NZZ-Verlag et Presses polytechniques romandes.
- Lewis, J. M., McGann, M. & Blomkamp, E. (2020). When design meets power : Design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy & Politics*, 48(1), 111-130. <http://dx.doi.org/10.1332/030557319X15579230420081> (consulté le 15.11.2022).
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass. : Addison-Wesley.
- Silvertown, J. (2009). A new dawn for citizen science. *Trends in Ecology & Evolution*, 24 (9) : 467-471. <https://doi.org/10.1016/j.tree.2009.03.017> (consulté le 15.11.2022).
- Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior: A study of decision-making in administrative organization* (3rd ed.). New York : The Free Press.
- Stachowiak, H. (1973). *Allgemeine Modelltheorie*. Vienne-New York : Springer.
- Von Bertalanffy, L. (1968). *General system theory: Foundations, development, applications*. New York : George Braziller. Traduction (1973) : *Théorie générale des systèmes*. Paris : Dunod.
- Waldo, D. (1968). Public administration in a time of revolutions. *Public Administration Review*, 28, 362-368.
- Weber, M. (1921). *Économie et société*. Paris : Plon.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

Références pour aller plus loin

- Marini, F. (éd.) (1971). *Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective*. Scranton, Pa. : Chandler Publishing, 346-367.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford : Oxford University Press.
- Schachter, H. L. (1989). *Frederick Taylor and the public administration community: A reevaluation*. Albany : State University of New York Press.

PARTIE I

Environnement de l'administration publique

Introduction

Pirmin Bundi

1 Finalité de la dimension « environnement »

L'administration publique n'est en aucun cas décorrélée des conditions externes, comme l'a formulé Locke (1689). En effet, dans l'état de nature, l'être humain vit sa condition humaine sans être conscient d'être membre d'une société. Pour ce philosophe anglais, l'état de nature désigne une forme d'état originel de l'humanité, c'est-à-dire une situation naturelle et donc toujours sous-jacente. Face à cette situation, des mesures institutionnelles et législatives émergent pour garantir la liberté des individus vivant en société. Les règles institutionnelles façonnent ainsi l'environnement de l'administration publique. Cet environnement – ce contexte – est lui-même largement influencé par la société.

Outre d'autres facteurs externes importants comme l'économie et la mondialisation, c'est par conséquent l'environnement qui dicte les lignes directrices de l'action de l'administration publique. À l'origine, on utilisait le terme anglais *context* pour décrire les interrelations entre les différentes notions influant sur le débat (Riggs 1980). Il est ici important de préciser que le sens d'une notion ou d'un mot ne peut être appréhendé que dans l'environnement dans lequel on en fait usage. Les mots possèdent bien souvent une multitude de significations et il n'est possible d'interpréter les intentions de leur utilisatrice ou utilisateur qu'en se basant sur le contexte intégral de la chose évoquée. Cette approche s'applique également à l'administration publique. Les études menées soulignent ainsi l'importance du contexte national pour la création des différentes structures d'une administration publique (Kuhlmann & Wollmann 2013). La Suisse appartient par exemple aux traditions administratives germaniques, qui se caractérisent par un droit public particulièrement développé et exhaustif, régissant tous les domaines de l'administration. C'est pourquoi disposer d'une formation juridique est déterminant dans un tel contexte. Cela explique aussi le légalisme qui prévaut dans l'administration publique. Par différents aspects sociétaux (fonctions essentielles, valeurs) et institutionnels (acteurs, institutions) importants, la Suisse se distingue toutefois de l'Allemagne ou encore des Pays-Bas, bien que ces derniers appartiennent à la même tradition.

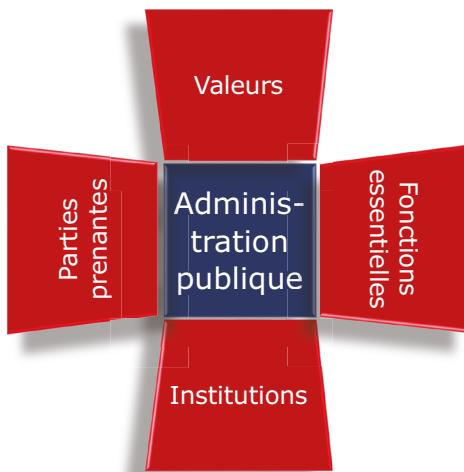


Fig. I.1 La dimension «environnement» au sein du modèle IDHEAP.

2 Éléments de la dimension «environnement»

Avec la dimension consacrée à l'environnement de l'administration publique, nous abordons les principales idées qui portent la société (valeurs), les principaux motifs qui justifient l'action de l'État et de l'administration publique (fonctions essentielles) ainsi que les acteurs et les personnes concernées par la politique publique (parties prenantes) et les structures (institutions) qui définissent le champ d'action de l'administration publique.

Bien que la Suisse ne puisse certes pas être qualifiée d'État minimal (Ladner 2013 : 6), elle peut néanmoins – si l'on se réfère aux dépenses – être considérée comme un contre-modèle aux États-providence classiques de Scandinavie. Dans la contribution dédiée aux motifs de l'action étatique (► 2 Fonctions essentielles), la nécessité d'une action de l'État est analysée sous différents angles : il s'agit d'utiliser et d'allouer les ressources avec efficience et efficacité, de répartir équitablement les revenus et les richesses et d'aspirer à la stabilité macroéconomique. Les instruments que l'État peut mettre en œuvre pour s'acquitter de ses missions sont aussi présentés. Le principe de subsidiarité est ici décisif, ainsi que l'idée stipulant que de nombreuses tâches peuvent être prises en charge par d'autres acteurs (► 3 Parties prenantes), comme des organisations semi- ou parapubliques, voire privées. Dans le cadre de la transformation digitale, les institutions fédérales misent par exemple sur les prestations en nuage offertes par des entreprises privées pour implémenter les projets innovants de l'administration plus rapidement et avec une plus grande flexibilité (Conseil fédéral 2020). Ces prestataires peuvent fournir des services d'infrastructure et de plateforme économiques et évolutifs, car elles et ils disposent d'un large éventail de

nouvelles technologies et de prestations que l'administration fédérale n'est pas en mesure de mettre à disposition. Pour légitimer les actions en interne, il est toutefois nécessaire de définir des valeurs communes, régies par la législation (► 1 Valeurs). Il convient d'établir une distinction entre valeurs sociétales (cohésion sociale, protection des minorités, etc.) et constitutionnelles (démocratie, liberté d'expression, etc.). Afin de pouvoir servir de boussole pour l'administration publique, ces valeurs doivent dans un premier temps être définies et priorisées. Dans ce cadre, les institutions politiques de la Suisse jouent un rôle très important (► 4 Institutions), notamment celles garantissant le fédéralisme, la démocratie directe et le système de concordance. Ce sont elles qui définissent les routines, normes et conventions inhérentes aux structures organisationnelles de la collectivité et de l'économie politique (Hall 1996). Ensemble, tous ces éléments définissent le contexte dans lequel évolue l'administration publique, faisant de notre pays ce qu'il est.

Références

- Conseil fédéral (2020). *Stratégie d'informatique en nuage de l'administration fédérale*. Berne: Unité de pilotage informatique de la Confédération.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Locke, J. (1967). *Two treatises of government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*. Springer-Verlag, 51.
- Ladner, A. (2013). État, système politique et accomplissement des tâches. In: Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel N. & Varone F. (éds.). *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 7-30.
- Riggs, F. W. (1980). The ecology and context of public administration: A comparative perspective. *Public Administration Review*, 40(2), 107-115.

1 Valeurs

Sophie Weerts

1.1 Importance des valeurs

Le vocable « valeur » est issu du latin *valere*: « valoir », lui-même dérivé du grec *axios*: « ce qui est digne d'être estimé ». Il relève avant tout du champ de la philosophie. Dans cette perspective, le mot peut être compris comme « la conviction absolue qu'un mode de conduite spécifique ou un certain type d'existence est personnellement ou socialement préférable au modèle de conduite ou au type d'existence opposée » (Piron 2002). D'autres champs disciplinaires, comme le droit ou encore le management, se sont également intéressés à la question des valeurs, celles-ci sont alors qualifiées d'individuelles, sociales, organisationnelles, constitutionnelles ou encore publiques. Elles ont en commun d'être issues d'un jugement entre plusieurs préférences, processus qui peut être opéré individuellement ou résulter d'une démarche délibérative.

Les valeurs sont à la fois à la source de l'action individuelle ou organisationnelle et l'expression de cette action. D'un côté, elles assument une fonction axiologique à l'égard des individus et des organisations, en orientant leur comportement. De l'autre côté, les valeurs – qui sont souvent non explicitées – se traduisent dans les comportements, les décisions ou encore dans les discours de ces individus et organisations. Dans cette perspective, toutes les actions de l'administration publique sont mues par certaines valeurs et elles sont aussi le reflet d'une ou plusieurs de ces valeurs.

Dans un monde marqué par le changement avec la crise climatique, la montée en puissance des injustices sociales ou encore la transformation digitale, le besoin de réponses coordonnées et clairement orientées en faveur du bien commun se fait urgentement ressentir. Comme les valeurs jouent une fonction axiologique, elles constituent une ressource précieuse pour définir l'action en faveur du bien commun. La définition, la clarification et la hiérarchisation des valeurs vont être l'œuvre des parties prenantes, constituant ainsi une boussole à disposition des personnes impliquées dans l'administration publique.

1.2 Points clés

Si les valeurs constituent un de ces éléments clés à partir desquels se décline et s'articule l'administration publique, il faut encore pouvoir les identifier. Un tel exercice n'est pas simple. Pour cela, on commencera par clarifier cette notion de valeurs en mettant en exergue ses principales caractéristiques, ce qui permettra de cerner la particularité de cette idée qui peut être fluctuante, mais dont on attend pourtant qu'elle joue une fonction structurelle et structurante pour l'administration publique (§ 1.2.1). Dans un deuxième temps, on dégagera les principales valeurs qui ont façonné l'administration publique à travers un bref historique de l'évolution de l'administration publique (§ 1.2.2). Dans un dernier temps, en s'appuyant sur la littérature en administration publique et sur le droit public, on pointera les principales valeurs de l'administration publique contemporaine (§ 1.2.3).

1.2.1 Caractéristiques

Les valeurs en soi présentent une série de caractéristiques qui en font un objet singulier. Comme toute réflexion ou discussion sur les valeurs implique une démarche réflexive, il est utile d'identifier ces caractéristiques, lesquelles permettent par ailleurs de rendre compte de la variabilité et du caractère indéfini des valeurs.

Premièrement, les valeurs ne sont pas des éléments qui préexistent à l'ordre des choses. Elles sont construites par la société et au sein de cette société. Elles sont donc le fruit d'un environnement social et culturel. Leur mise au jour s'opère souvent dans la négation, voire dans la confrontation. Par exemple, c'est parce que la société européenne expérimente l'absolutisme politique au XVII^e siècle que les philosophes des Lumières développent une réflexion cruciale sur la valeur de liberté au XVIII^e siècle. C'est par exemple encore parce que la seconde révolution industrielle européenne dans les dernières décennies du XIX^e siècle fait émerger une nouvelle catégorie sociale, les ouvriers et ouvrières, et que les injustices sociales deviennent criantes, que l'on commence à discuter et à revendiquer davantage d'égalité dans une société où l'on a mis l'accent sur la valeur de la liberté. Depuis les années 2010, les progrès de l'intelligence artificielle – pour mentionner une transformation technologique et sociétale majeure – ont mis en avant le besoin de définir un nouveau socle de valeurs communes face à ce développement technologique, avec des principes comme ceux de la prévention du dommage causé à autrui ou encore de l'explicabilité.

Deuxièmement, les valeurs sont souvent implicitement exprimées. Elles sont ainsi contenues dans une série d'éléments formels ou informels comme le droit, la structure organisationnelle des institutions, les normes sociales qui sont pratiquées et appliquées dans une société donnée ou encore reproduites dans différents comportements individuels. Par exemple, depuis le siècle des Lumières, la liberté est considérée comme une

valeur fondamentale dans les États modernes démocratiques. Qu'on prenne la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ou la Constitution fédérale de 1848, la valeur de la liberté y est consacrée par le biais de plusieurs dispositions portant sur des points spécifiques, sans jamais être érigée au rang de norme supérieure primant sur d'autres valeurs. Autrement dit, on peut dire que c'est davantage le fonctionnement politique et social qui porte la signature d'une valeur plutôt qu'une consécration explicite à un endroit donné. Sur ce point, la législation, les pesées d'intérêts et autres arbitrages opérés lors de la mise en œuvre de législations ou de politiques publiques sont d'excellents révélateurs de nos priorités collectives et donc de nos valeurs collectives.

Troisièmement, les valeurs ne sont pas intangibles dans leur contenu. Elles ne sont pas insensibles aux changements sociétaux et environnementaux. Les réformes en matière de mariage et de filiation menées dans un certain nombre d'États européens illustrent cette spécificité. En effet, le couple hétérosexuel et marié a largement dominé la vision du monde en matière de représentation de la famille. Le droit a traduit cette représentation familiale dans un régime juridique spécifique concernant le mariage et la filiation. Des politiques fiscales et sociales ont également été développées par les États sur la base de cette conception initiale. L'évolution des mœurs et des pratiques sociales a toutefois montré que d'autres conceptions du couple et de la filiation étaient possibles. Se pose alors la question de la prise en compte ou non de ces nouvelles représentations. Prendre en compte ces nouvelles pratiques sociales, c'est accepter de revisiter notre représentation initiale de l'égalité, en constatant que celle-ci est ancrée dans une représentation du couple homme-femme. Le droit et les politiques publiques mises en œuvre seront alors le réceptacle de cette idée revisitée. Celle-ci va ainsi se diffuser dans la société et, à son tour, alimenter d'autres mesures. Cette conception revisitée va alors soit progressivement s'imposer, soit cohabiter avec la représentation initiale de ladite valeur.

Quatrièmement, les valeurs varient du point de vue de leur portée et de leur finalité. Ainsi, certaines valeurs présentent une dimension fondamentale. Elles relèvent de l'impératif moral et s'adressent à toutes et tous : individus, institutions et organisations publiques et privées. On pense à la liberté, à l'égalité, mais aussi à la démocratie. D'autres présentent une dimension instrumentale ou procédurale comme la transparence ou la reddition des comptes. D'autres encore montrent une dimension individuelle du point de vue organisationnel comme la loyauté ou l'honnêteté. En outre, les valeurs peuvent avoir des liens de substitution ou de complémentarité les unes avec les autres. Certaines peuvent aussi englober plusieurs sous-valeurs. Il est ainsi parfois difficile de séparer la valeur de la démocratie de celle de l'égalité, du respect de la majorité ou encore du respect des minorités.

Les valeurs sont donc des idées multiples, fluctuantes, parfois enchevêtrées, mais elles font à un moment l'objet d'un consensus social et politique (► 3 Parties prenantes). Elles sont alors enracinées dans une organisation, des discours ou encore des textes, et peuvent servir à orienter l'action individuelle et collective.

1.2.2 Brève histoire des valeurs

Une brève histoire de la discipline de l'administration publique dans les pays occidentaux à partir du début du XX^e siècle permet de mettre en évidence l'évolution et la diversité des valeurs dans ce domaine spécifique.

Ainsi, aux États-Unis, Woodrow Wilson préconise un modèle organisationnel qui doit permettre de diminuer l'influence de la politique et de lutter contre la corruption au sein des services de l'État. En Europe, Weber décrit un idéal type fondé sur le respect de la hiérarchie et du droit. Dans les deux cas, il s'agit de faire de l'agent·e public·que un·e expert·e rationnel·le et neutre. Ces deux visions de l'administration publique dépeignent alors un modèle d'organisation dépolitisé et guidé par des valeurs de neutralité, d'efficacité et d'expertise dans l'exécution de leurs tâches. La séparation entre les élu·es et l'administration est également vue comme une garantie pour le respect des valeurs d'égalité de traitement à l'égard des citoyen·nes.

La grande dépression et les horreurs de la Seconde Guerre mondiale ont toutefois questionné ces modèles initiaux et leurs valeurs sous-jacentes. Aux États-Unis, dans un contexte économique difficile, deux importants débats académiques surgissent dans les années 1940 (Hijal-Moghrabi & Sabharwal 2018). Ils ont le mérite de mettre l'accent sur l'importance des valeurs pour l'administration publique. Ainsi, Finer et Friedrich s'opposent sur la question de la responsabilité morale de l'administration publique. Dwight Waldo et Herbert Simon se disputent sur la valeur de l'efficacité au motif qu'elle est défendue, par le second, comme un concept neutre. En Europe, une crise morale s'ajoute à la suite des horreurs de la guerre. Dans son analyse du procès d'Eichmann à Jérusalem, la philosophe Hannah Arendt dénonce alors une organisation bureaucratique honteusement efficace où l'idée même de responsabilité individuelle a été complètement gommée. Ces quelques éléments permettent de comprendre que des deux côtés de l'Atlantique, le rôle et le fonctionnement de l'administration font débat. Des chemins différents seront toutefois suivis pour y répondre. En Europe, on assiste au renforcement de l'interdiction de l'arbitraire, avec un système de contrôle judiciaire renforcé, et l'affirmation des valeurs de dignité humaine, liberté et égalité. L'administration en ressort davantage contrôlée avec le renforcement de la valeur de l'État de droit, mais les valeurs sous-jacentes liées à son organisation et à son fonctionnement – et touchant ainsi à la question de démocratie – ne sont pas évoquées. Aux États-Unis, il faut attendre les années 1960 pour que s'ouvre un nouveau chapitre dans l'histoire de l'administration publique. C'est d'ailleurs l'époque des revendications politiques et sociales avec la guerre du Vietnam et le mouvement pour les droits civiques. Dans la littérature, on voit alors émerger le mouvement de la *new public administration* qui met l'accent sur l'égalité sociale et la marge d'appréciation dont doit inévitablement disposer l'administration pour éviter de créer des injustices. De nouvelles valeurs sont mises en avant comme la participation citoyenne, insistant ainsi sur la valeur de la démocratie (Bryer & Cooper 2012).

Les années 1980 ouvrent alors la voie à des changements notables avec la remise en cause du modèle bureaucratique. En Europe, le mouvement est particulièrement perceptible à partir des années 1990, lesquelles sont placées sous le signe de réformes administratives de grande envergure avec la nouvelle gestion publique. Des valeurs techniques et pratiques du secteur privé sont mises en avant et présentées comme une nouvelle façon d’appréhender l’organisation et le fonctionnement de l’administration publique. Ce changement de paradigme doit permettre de remettre les citoyennes et citoyens au cœur de l’action publique, d’accroître l’efficience, la responsabilité des services et des personnes qui y travaillent. La valeur de la transparence est également mise en avant afin de renforcer la confiance dans le gouvernement. Il s’agit de promouvoir un nouvel état d’esprit, qui doit se distinguer par des valeurs comme l’innovation, la responsabilité, l’orientation client. La greffe du modèle privé sur le modèle public ne se fera pas sans difficultés. Parmi ces difficultés est pointé du doigt le fait que le fondement idéologique de la nouvelle gestion publique est très éloigné de celle de l’administration bureaucratique, marquée par les valeurs démocratiques et d’État de droit (Fortier & Emery 2015). Il est aussi noté que l’introduction d’une approche fondée sur la mesure de la performance et la gestion par enveloppes budgétaires implique un renforcement de l’autonomie organisationnelle, laquelle expose ses dirigeant·es à des risques, notamment en se mettant en porte-à-faux par rapport aux valeurs constitutionnelles (Riccucci 2001).

Enfin, les années 2000 sont marquées par une nouvelle évolution. L’administration publique n’a plus seulement pour tâche d’exécuter la loi, elle est également chargée de penser et de mettre en œuvre les politiques publiques qui ont été approuvées par les institutions politiques. Elle n’est plus uniquement envisagée à l’aune de la distinction entre organisation centralisée ou de décentralisation, elle s’inscrit dans une approche holistique. Les tâches publiques sont ainsi prises en charge dans un réseau d’arrangements dans lesquels sont impliqués des acteurs issus des secteurs public, privé et à but non lucratif. Une telle administration publique revêt une dimension fonctionnelle et est présentée comme étant dorénavant orientée vers la recherche de solution face aux problèmes publics. Dans une telle dynamique, les organisations privées peuvent donc également participer aux tâches publiques (► 8 Gouvernance). Pour rendre compte de cette nouvelle conception de l’administration publique, de nouvelles expressions émergent dans la littérature comme *new public service*, *publicitude normative*, *public value management*, *new public government* ou encore *new civic politics*. Ces différentes propositions partagent un certain nombre d’aspects : une mise en exergue des valeurs publiques, un rôle de garant des valeurs publiques endossé par la ou le chef·fe de l’État, l’adhésion à l’importance du management public et du service pour le public, et enfin l’importance de l’engagement civique, de la prise en compte des citoyennes et citoyens et d’un mode décisionnel de type collaboratif permettant de les associer (Bryson *et al.* 2014). Ces propositions soulignent l’importance du consensus social et politique et de la prise en compte de celui-ci pour orienter l’organisation et la gestion publique.

De ce bref historique, il ressort que, dans le domaine de l'administration publique, les valeurs qui orientent l'administration publique n'ont pas été substituées les unes aux autres. On peut plutôt observer un élargissement du champ des valeurs, qui s'accompagne parfois d'un réajustement des unes par rapport aux autres.

1.2.3 Identification

Dans le contexte organisationnel, l'identification des valeurs implique l'établissement d'un consensus qui peut résulter d'un processus délibératif informel ou formel. Dans le domaine de l'administration publique, les valeurs ne sont toutefois pas seulement le fruit d'un arbitrage entre des préférences individuelles mené au sein d'une organisation en particulier. Elles sont directement façonnées par l'environnement politique et juridique. La littérature en administration publique sur les valeurs publiques ainsi que le droit public permettent d'identifier quelques-unes de ces valeurs clés.

Valeurs publiques

À partir d'une analyse de la littérature dans le domaine de l'administration publique, Jørgensen et Bozeman (2007) ont identifié 74 valeurs publiques qu'ils ont classées en sept catégories. Ils observent aussi que toutes ces valeurs n'opèrent pas au même niveau et n'interfèrent pas dans les mêmes relations.

Certaines valeurs s'inscrivent dans l'interaction entre la société et l'administration publique. Elles permettent à l'administration publique soit de contribuer au bien public (ce sont par exemple les valeurs de cohésion sociale, de dignité humaine ou encore de durabilité), soit d'intégrer les attentes sociales (en respectant le principe de la règle de la majorité, de la volonté du peuple, de la protection des minorités). D'autres catégories de valeurs relèvent du rapport entre les personnes qui agissent au nom de l'administration publique et les autorités politiques (par exemple, le principe de loyauté) ou avec l'environnement social en général (principe de transparence, ou encore de neutralité). Une troisième catégorie rassemble des valeurs qui sont propres au fonctionnement organisationnel. Il s'agira alors de valeurs liées au fonctionnement interne et qui évoquent une conception mécanique de l'administration publique (par exemple, la capacité d'adaptation, ou encore la ponctualité). Il sera également question des valeurs qui doivent orienter le comportement des personnes qui travaillent dans le domaine de l'administration publique (altruisme, impartialité). Une dernière catégorie de valeur rassemble des impératifs qui sont au cœur de la relation entre administration publique et citoyenneté (le principe de la légalité, le respect des droits individuels, l'équité, la culture du dialogue, le principe de courtoisie).

Pour les deux auteurs, certaines valeurs sont dites « valeurs premières » alors que d'autres relèvent des « valeurs instrumentales ». Il n'en reste pas moins que les valeurs identifiées font écho aux principes de droit public. Certaines relèvent du champ

constitutionnel (démocratie, dignité humaine) alors que d'autres s'inscrivent dans le registre du droit administratif (transparence, loyauté, impartialité). Les premières appartiennent à ce titre du champ des valeurs primaires alors que les secondes correspondent au champ des valeurs instrumentales ou procédurales. Les valeurs primaires sont de nature fondamentale. Dans le cadre des démocraties libérales, elles correspondent à ce qu'on peut appeler les valeurs constitutionnelles.

Valeurs constitutionnelles

Les valeurs constitutionnelles sont celles qui se dégagent du système juridique constitutionnel, au sein duquel la Constitution est bien sûr déterminante (► 5 Droit). Elles peuvent être explicitement affirmées ou simplement ressortir du texte ou d'autres actes et discours d'institutions officielles. Les valeurs constitutionnelles ont une portée interprétative, c'est-à-dire qu'elles indiquent la finalité dans laquelle s'inscrit l'État en général, et l'administration publique en particulier. Étant donné leur dimension constitutionnelle, elles représentent l'expression formalisée de valeurs qui sont elles-mêmes le fruit d'une délibération collective entre les différentes préférences individuelles au sein des institutions politiques. La Constitution étant le texte législatif qui est issu de la procédure d'adoption la plus exigeante sur le plan démocratique, cette caractéristique assure aussi une légitimité renforcée aux valeurs qui y sont consacrées par rapport à celles qui pourraient être exprimées dans d'autres textes juridiques, voire dans de simples déclarations politiques.

En l'occurrence, en Suisse, le préambule et l'article 2 de la Constitution fédérale permettent d'identifier les principales valeurs vers lesquelles doit tendre le fonctionnement politique et administratif. Ainsi, la Confédération suisse doit s'engager à favoriser la liberté, la démocratie et la sécurité, le développement durable, la prospérité du pays, la diversité culturelle, l'égalité des chances, la conservation durable des ressources naturelles et à participer à un ordre international juste et pacifique. Dans toutes ces idées, on retrouve les valeurs rattachées à la doctrine du constitutionalisme. Dans cette dernière, les valeurs de démocratie et de liberté individuelle constituent les deux grands piliers à partir desquels se déclinent d'autres valeurs connexes comme l'État de droit, l'interdiction de l'arbitraire, la dignité humaine, les libertés individuelles, l'égalité de traitement, la séparation des pouvoirs, la transparence ou encore le respect des minorités. Ces finalités sont aussi largement partagées et relayées dans les textes juridiques et les discours politiques des Nations unies, du Conseil de l'Europe ou encore de l'Union européenne. On peut donc dire qu'à l'échelon du continent européen, elles font l'objet d'un large consensus de la part des États et organisations internationales qui y déploient leurs engagements, témoignant de leur diffusion et de leur légitimation. Ces valeurs partagées du constitutionalisme sont le fruit de l'histoire occidentale, et spécialement européenne. En effet, elles ont été érigées comme rempart contre l'abus de pouvoir ou encore contre l'arbitraire. Elles sont donc un garde-fou pour celles et ceux qui agissent au nom de

l'intérêt public. Cela étant, ces valeurs n'impliquent pas seulement un devoir d'abs-tention ou de limitation de la part des institutions et autres organisations chargées de mettre en œuvre les décisions à l'égard des particuliers, elles exigent aussi une obligation d'agir pour garantir l'effectivité de ces valeurs traduites sous la forme de normes et principes. Ainsi, il ne sert à rien de garantir la liberté d'enseignement si l'État ne construit pas d'écoles. Il ne sert à rien de garantir la liberté d'expression si celle-ci ne peut être exercée librement en raison de mesures de censure.

Le cadre historique et spatial dans lequel a été forgée la doctrine du constitutionnalisme permet de comprendre que ces valeurs constitutionnelles forment un socle particulièrement robuste. Ces valeurs ne sont pas pour autant intangibles. Souvent, leur évolution s'opère de manière incrémentale, voire insidieuse, par l'entremise de discours, comportements politiques et actes législatifs. Les actes répétés des autorités politiques polonaises contre le pouvoir judiciaire, depuis 2015, illustrent cette idée de transformation politique et ont d'ailleurs donné lieu à une réaction forte sur le plan politique et budgétaire de l'Union européenne en faveur du respect de ses valeurs. En Suisse aussi, les valeurs peuvent être mises sous tension. On pense par exemple à l'adoption en 2021 de la loi sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, qui a été analysée par de nombreux·ses expert·es comme particulièrement problématique du point de vue du respect de l'État de droit.

Les valeurs constitutionnelles, comme les valeurs en général, présentent une dimension relativement abstraite, voire floue, qui rend délicate la question de leur respect. Par exemple, on ne peut que constater que la reconnaissance internationale et constitutionnelle des droits humains n'est pas suffisante pour empêcher des violations de ceux-ci. La diversité des valeurs peut aussi générer des tensions entre valeurs. Ainsi, les valeurs de liberté, égalité et dignité sont parfois en tension avec la valeur de la démocratie, ainsi qu'en ont témoigné certaines initiatives populaires en Suisse, comme celle sur l'interdiction des minarets (2009), ou encore celle relative à l'interdiction de se dissimuler le visage (2021). De tels types d'oppositions peuvent également s'observer lorsqu'une unité administrative prône la défense de la biodiversité alors qu'une autre soutient la liberté économique. De même, lorsqu'il s'agit d'accorder une licence de vente d'armes à l'étranger: dans un tel cas, plusieurs entités administratives sont amenées à se prononcer sur l'opportunité d'une telle décision. L'une peut estimer que la défense des intérêts économiques de la Suisse justifie la vente, alors qu'une autre peut juger qu'une telle vente est dangereuse du point de vue du respect des droits humains. Le choix d'un mode organisationnel peut également engendrer un problème de valeurs. La gestion privée de l'accueil des réfugié·es depuis les années 2010 a montré en Suisse comme dans d'autres pays que sans mécanisme de contrôle, la logique de rentabilité s'est imposée au détriment du respect de la dignité humaine.

Finalement, ces valeurs constitutionnelles, érigées en principes et insufflées dans des normes juridiques, s'imposent aux institutions politiques, aux entités et unités administratives. Elles lient également les organisations privées qui sont chargées

de mettre en œuvre les décisions politiques ou d'offrir les biens publics. Dans ce contexte, on peut considérer qu'elles forment une boussole pour ceux qui exécutent des tâches publiques.

1.3 Perspectives et défis futurs

Un premier enjeu pour l'administration publique est celui du conflit entre valeurs. Deux exemples permettent de l'illustrer. Le réchauffement climatique constitue le problème public de première importance compte tenu des risques qu'il fait peser sur les individus. Compte tenu du rôle joué par l'humain dans le développement de ce problème, il faut inévitablement modifier les comportements individuels et les modes organisationnels. Il est donc nécessaire de prendre des décisions qui impliquent un nouvel équilibre des valeurs. Dans cette perspective, la valeur de la durabilité, qui implique notamment la préservation des ressources naturelles et la protection des générations futures, doit gagner en importance. Elle doit inévitablement inciter à repenser la portée de la liberté individuelle. La transformation digitale de nos sociétés constitue un autre chantier majeur. Elle est vue comme un moyen d'améliorer l'efficacité. Cela étant, elle est aussi susceptible de générer des effets négatifs importants en créant une inégalité entre les citoyen·nes quant à leur capacité d'utiliser les nouvelles technologies, ou encore en orientant les comportements individuels à l'insu de leur volonté individuelle. Dans un cas comme dans l'autre, ces grands enjeux sociaux bousculent l'ordre ou à tout le moins notre conception des valeurs de liberté et d'efficacité. Ils nécessitent de reconsiderer notre manière d'appréhender le monde. Dans cette perspective, l'administration publique doit continuer à agir pour le bien commun, tout en intégrant et en accompagnant ce changement (► Partie IV. Gestion du changement). Elle peut y parvenir de différentes manières, par exemple en favorisant le débat public, en aidant à la formulation d'un nouveau discours, en concrétisant ce changement dans sa propre organisation, ou encore en accompagnant la société dans ce changement. Pour clarifier l'arbitrage entre les valeurs, les parties prenantes dans le domaine de l'administration publique ont également à leur disposition le principe de proportionnalité (au sens strict), qui exige de vérifier si les mesures visées sont nécessaires, adéquates et raisonnables (► 5 Droit).

Le second enjeu pour l'administration publique est celui de garantir le respect des valeurs. À ce titre, il faut dire que l'approche fonctionnelle de l'administration publique complique la situation. Toutes ces organisations ne sont pas soumises aux mêmes règles juridiques. Face à une telle situation, il est donc important qu'elles partagent une conviction commune sur l'idée de bien commun, lequel doit pouvoir s'articuler dans une série de valeurs clés. Pour les entités administratives, organisations publiques et privées exerçant une tâche publique, un certain nombre de

ces valeurs sont déjà consacrées dans des règles de droit et sont donc obligatoirement appliquées. Pour d'autres organisations – plus éloignées de l'État sur le plan organisationnel –, ces valeurs constituent des principes moraux auxquels l'organisation en question décidera d'adhérer et qu'elle explicitera dans ses communications internes et externes. Dans une telle perspective, ces organisations privées devront alors prendre soin de déterminer leurs valeurs au terme d'un processus collaboratif et démocratique, permettant de justifier la consécration de ces valeurs. Dans leur choix, ces organisations privées devront toutefois rester proches de celles qui s'imposent aux autres acteurs de l'administration publique. Elles devront aussi rester cohérentes par rapport à leurs engagements. Si elles ne se plient pas à une discipline, elles se feront reprocher un défaut de congruence, s'infligeront alors un dégât d'image non négligeable et révèleront les fragilités de tout tigre de papier.

Concepts clés

- Constitutionnalisme (*Konstitutionalismus, costituzionalismo, constitutionalism*) : doctrine philosophique qui prône la démocratie par le droit ainsi que l'accomplissement des droits humains.
- Valeurs constitutionnelles (*Verfassungswerte, valori costituzionali, constitutional values*) : ensemble d'idées qui ont une portée fondamentale en raison de leur affirmation dans les sources formelles du droit constitutionnel.
- Valeurs individuelles (*Einzelwerte, valori individuali, individual values*) : jugement entre plusieurs préférences individuelles.
- Valeurs publiques (*öffentliche Werte, valori di pubblico interesse, public values*) : idées sur lesquelles il y a un consensus social et normatif.

Références

- Bryer, T. A. & Cooper, T. L. (2012). H. George Frederickson and the dialogue on citizenship in public administration. *Public Administration Review*, 72(s1), S108-S116. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02632.x> (consulté le 16.11.2022).
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. <https://www.jstor.org/stable/24029426> (consulté le 16.11.2022).
- Fortier, I. & Emery, Y. (2015). L'éthos public en tant que processus social dynamique. *Pyramides*, 22, 83-114.
- Hijal-Moghrabi, I. & Sabharwal, M. (2018). Ethics in American public administration: A response to a changing reality. *Public Integrity*, 20, 1-19. <https://doi.org/10.1080/10999922.2017.1419053> (consulté le 16.11.2022).

- Jørgensen, T. B. & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703> (consulté le 16.11.2022).
- Piron, F. (2002). Les défis éthiques de la modernisation de l'administration publique. *Éthique publique*, 4(1). <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.2479> (consulté le 16.11.2022).
- Riccucci, N. M. (2001). The “old” public management versus the “new” public management: Where does public administration fit in? *Public Administration Review*, 61(2), 172-175. <http://www.jstor.org/stable/977450> (consulté le 16.11.2022).

2 Fonctions essentielles

Laure Athias et Nils Soguel

2.1 Importance de connaître les raisons pour lesquelles une intervention de l'État est nécessaire

Plus d'État! Moins d'État! Deux slogans souvent brandis par des cercles issus de bords différents. Ces slogans surannés sont évidemment fondés sur des partis pris idéologiques. Ils sont toutefois bien inutiles pour savoir si l'État est en phase avec la société contemporaine. La réflexion gagnerait à porter sur le rôle et les missions étatiques. L'État ne saurait en effet exister pour lui-même. Il a été créé pour répondre à des besoins sociétaux et résoudre des problèmes collectifs. C'est là sa raison d'être, ce qui le légitime aux yeux des citoyen·nes. De ce point de vue, cette contribution s'inscrit pleinement dans le modèle IDHEAP d'administration publique et plus particulièrement dans sa partie consacrée au contexte et à l'environnement dans lesquels s'exerce l'administration publique. En effet, être au clair sur les fonctions essentielles de l'État permet de déterminer si une intervention étatique s'avère *a priori* nécessaire ou si l'on peut s'en remettre aux seuls acteurs privés.

La Constitution fédérale, à travers son article 5, affirme que le principe de subsidiarité régit l'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques et que « le droit est la base et la limite de l'activité de l'État ». Il n'empêche : les compétences attribuées constitutionnellement à l'État se sont élargies avec le temps. 72 articles sur les 196 que compte la Constitution en 2020 les énumèrent et les définissent (art. 54 à 125).

Cet élargissement des compétences peut être appréhendé à travers l'indicateur de la quote-part de l'État. Ce dernier met en relation le volume des dépenses de l'État avec le produit intérieur brut du pays. L'évolution de cet indicateur pour la Suisse au cours de la seconde moitié du XX^e siècle est illustrée dans la figure 2.1 et est comparée à celle de la moyenne des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), pour laquelle nous disposons de données remontant au début du XX^e siècle. Les dépenses de l'État n'ont pas cessé d'augmenter

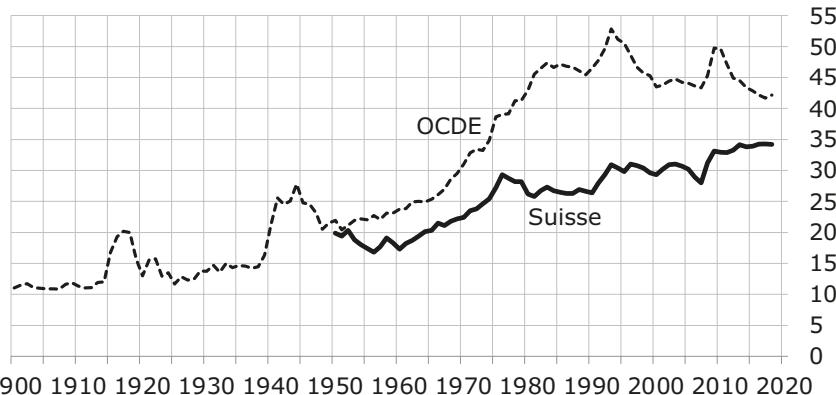


Fig. 2.1 Évolution de la quote-part de l'État.

Source: Administration fédérale des finances et Fonds monétaire international.

en proportion du produit intérieur brut, passant de 11 % en 1900 à 28 % pendant la Seconde Guerre mondiale, retombant à 17 % en Suisse au milieu des années 1950 pour s'établir à 34 % à l'heure actuelle, contre une moyenne pour l'OCDE de 42 %. Cette augmentation illustre le changement de rôle attribué à l'État. En un siècle, on est passé d'un État gendarme à un État-providence, voire à un État propulsif. Il y a cent ans, l'État exerçait des fonctions régaliennes : justice, police, défense nationale. Aujourd'hui, il est devenu – entre autres – un entrepreneur chargé de mettre à disposition des infrastructures et des services, ainsi qu'un organe de redistribution des revenus et des richesses, en d'autres termes, un agent de transformation économique et sociale. Si son degré d'interventionnisme varie en fonction des époques et de la complexité des problèmes à résoudre dans un monde de plus en plus globalisé, il varie également en fonction des lieux et des niveaux de développement. Comparés à la une de la quote-part de l'État, les pays anglo-saxons affichent une tendance plus libérale (par exemple en 2019 : États-Unis d'Amérique, 38 % ; Royaume-Uni, 41 %) que la moyenne des pays européens (47 %)².

Quoiqu'il en soit, l'importance de cette quote-part montre à quel point l'intervention de l'État est jugée nécessaire pour améliorer le bien-être collectif. En filigrane, indépendamment de toute référence idéologique à un « moins d'État » ou à un « plus d'État », transparaît la difficulté qu'a le marché à concilier spontanément intérêt personnel et intérêt général.

Il existe en effet des circonstances dans lesquelles les transactions volontaires et libres entre ménages et entreprises – que l'on désigne de manière abstraite par la notion de marché – posent problème d'un point de vue collectif. Musgrave (1959), un économiste américain d'origine allemande, propose une typologie des raisons

2 <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/government-finance-statistics> (consulté le 16.11.2022).

pour lesquelles une action de l'État s'avère nécessaire³. Cette typologie comprend trois catégories :

- Les cas où une intervention de l'État est nécessaire pour des raisons d'*efficacité* dans l'utilisation et l'allocation des ressources⁴. En effet, les échanges entre les ménages et les entreprises peuvent affecter des tierces parties, non consentantes, ou ne pas être effectués en toute connaissance de cause, ou encore être dominés et manipulés par une des parties impliquées dans l'échange.
- Les cas où une intervention est nécessaire pour des raisons d'*équité* dans la *redistribution* des revenus et richesses monétaires et non monétaires entre individus ou entre régions. En effet, dans leurs transactions, les ménages et les entreprises ne se préoccupent généralement pas spontanément des questions d'équité.
- Les cas où une intervention est nécessaire pour des raisons de *stabilisation macroéconomique*, notamment de la conjoncture et de la croissance.

Cette typologie est largement utilisée, au-delà du cercle des économistes, afin d'analyser les raisons qui justifient l'action de l'État. Cette contribution développe ces différentes raisons. Elle propose aussi des instruments pour une intervention de l'État, et de ses administrations publiques, appropriée à ces cas de figure, avant de conclure avec les défis majeurs auxquels il devra se préparer.

2.2 Raisons clés de l'intervention de l'État

2.2.1 Intervention pour garantir l'efficacité dans l'allocation des ressources

Inciter à la prise en compte des externalités

Souvent, le comportement des ménages ou des entreprises affecte des tiers, sans que ces derniers soient consultés. Les cas de pollution en sont le meilleur exemple. Le bien-être des victimes de la pollution est atteint sans que les consommateurs et consommatriices ou les producteurs et productrices qui sont à l'origine du phénomène n'en tiennent spontanément compte et leur offrent une compensation. Il s'agit d'un cas typique d'externalité négative. Le prix payé par les consommatriices et les

³ Ces raisons sont donc fondées sur l'objectif de garantir le meilleur bien-être à la population. Cette réflexion, d'essence économique et normative, ne doit pas être confondue avec celle menée en sciences politiques sur la légitimation de l'action des administrations publiques à travers le processus politique (Scharpf 1999).

⁴ En matière d'allocation des ressources, il ne s'agit pas seulement de déterminer quelles ressources productives (travail et capital) doivent être mises en œuvre pour produire des biens et des services. Ce premier volet du problème – le comment produire – constitue uniquement un enjeu d'efficience. Il s'agit aussi de déterminer quels biens et quels services doivent être produits grâce aux ressources productives disponibles, cela afin de satisfaire au mieux les besoins de la population. Ce second volet du problème – le quoi produire – s'ajoute au premier dans la recherche plus générale de l'efficacité. Quant aux enjeux liés à l'équité, ils concernent la redistribution des revenus et des richesses monétaires et non monétaires par l'État. Cette problématique fait l'objet d'une catégorie spécifique de la typologie de Musgrave.

consommateurs ou le coût de production supporté par les entreprises n'intègre pas cet effet externe. En l'absence d'intervention de l'État, cette situation est inefficace : les comportements qui engendrent des externalités négatives devraient être découragés.

A contrario, le comportement des ménages ou des entreprises peut indirectement améliorer le bien-être de tiers, sans pour autant que ces derniers ne soient consultés. Ainsi, toute personne qui se vaccine contribue à réduire la propagation de la maladie concernée et à protéger le reste de la population. C'est là un exemple d'externalité positive. Le comportement vaccinal individuel tend à ignorer cet effet collectif. L'État devrait donc agir pour encourager les comportements à l'origine d'externalités positives et éviter ainsi que le niveau vaccinal ne reste en deçà d'une situation est efficace.

Différents outils d'intervention publique permettent d'inciter les ménages et les entreprises à tenir compte des coûts et bénéfices externes liés à leur comportement. Il peut s'agir de taxes ou de subventions visant à internaliser les effets externes. Les comportements dommageables peuvent également être limités ou interdits par des dispositions légales (normes environnementales, standards, quotas). À l'inverse, des dispositions peuvent obliger à adopter des comportements générateurs d'externalités positives (par exemple, l'obligation de vaccination).

Offrir des biens publics

Le marché est également défaillant lorsqu'il est possible de se comporter en passager clandestin. Un passager clandestin est un individu (ou une entreprise) qui profite d'un avantage sans en payer le prix. Ce genre de comportement est possible en présence de biens dits publics. Les biens publics ont deux caractéristiques (Stiglitz 2000 : 80). D'une part, l'avantage qu'en retire une personne ne se fait pas au détriment des autres utilisateurs et utilisatrices : on observe donc un phénomène de non-rivalité dans la consommation. D'autre part, il n'est pas possible – techniquement et à un coût raisonnable – d'empêcher quelqu'un de profiter du bien, même si cette personne refuse d'en payer le prix : il y a donc impossibilité d'exclusion.

La radio hertzienne, la sécurité publique, un feu d'artifice, l'éclairage public, la défense nationale, un environnement sain sont ainsi autant d'exemples de biens publics, qu'ils soient fournis ou non par une entité publique. La zone desservie par le bien public est de taille variable : elle peut être d'ordre planétaire (« globale ») avec la lutte contre le réchauffement climatique; d'ordre continental avec les boucliers antimissiles; d'ordre national avec la défense nationale; d'ordre local avec l'éclairage public et la propreté des rues. Aussi, un bien peut perdre les caractéristiques d'un bien public avec l'évolution technologique. Jusqu'en 2019, toute personne possédant un téléviseur accédait aux programmes de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) à travers la télévision numérique terrestre (TNT), sans possibilité technique d'exclusion. Depuis 2019, l'abandon de la TNT au profit de la diffusion par câble, satellite ou internet, permet techniquement d'exclure les personnes qui refuseraient de payer pour les programmes.

Ainsi, en raison de sa caractéristique de non-rivalité, un bien public n'est offert que sous une seule forme, une seule qualité, une seule quantité, dont tout le monde peut profiter. En revanche, le prix que chacun·e est prêt·e à payer pour obtenir ce bien public varie entre les individus. Prenons l'exemple de la défense nationale : tous·tes les résident·es d'un même pays disposent de la même offre, mais les personnes qui redoutent l'insécurité lui attribuent une valeur supérieure en comparaison de celles qui se sentent moins menacées. Cependant, même si le bien en question présente un intérêt aux yeux du plus grand nombre, la propriété de non-exclusion incite chacun·e à préférer que d'autres paient pour cette offre. Il y a alors divergence entre l'intérêt privé qui pousse à adopter un comportement de passager clandestin et l'intérêt général qui voudrait que tout le monde participe au financement du bien public.

Par conséquent, sans intervention de l'État, les biens publics ne seraient en principe pas offerts et la situation serait inefficace. La solution consiste à utiliser le pouvoir de coercition de l'État afin de financer les biens publics par l'impôt, si bien que chacun·e y contribue et se voit privé·e de la possibilité de se comporter en passager clandestin. Une fois le financement assuré, reste à déterminer si l'État fournit lui-même le bien public ou s'il en confie la responsabilité à une entité tierce. C'est là l'objet de la contribution dédiée à la gouvernance (► 8 Gouvernance).

Réduire l'asymétrie d'information

Un autre type de comportement stratégique mène à l'inefficacité des marchés : celui qui consiste à tirer profit d'une information non partagée. Les exemples de répartition inégale de l'information sont nombreux, notamment dans les relations consommateur·trices-fournisseur·ses : un ou une dirigeant·e d'entreprise (publique ou privée) sait mieux que quiconque quelle est la structure réelle de ses coûts de production et si les prix qu'il ou elle impose à ses client·es sont justifiés par un impératif de couverture des coûts ; l'assuré·e sait mieux que l'assureur s'il prend des risques dans sa conduite ; le cotisant ou la cotisante à l'assurance maladie ou à la mutuelle sait mieux que l'organisme assureur s'il ou elle aura besoin de soins dentaires, de dépenses d'optique, etc. Un exemple frappant de comportement stratégique dû à la présence d'asymétrie d'information nous est offert par ce constructeur automobile qui truque les moteurs de ses véhicules afin de fausser les résultats des tests antipollution.

Il est alors tentant pour le détenteur ou la détentrice d'un avantage informationnel de tricher afin d'accroître son profit ou son utilité sans risque de sanction en raison de l'asymétrie d'information. Mais lorsque la tricherie est révélée, elle peut générer une crise de confiance importante. Par ailleurs, comme derrière un même prix peuvent se cacher des biens de qualité différente, les consommateurs et consommatrices peuvent en venir à déterminer leur disposition à payer en fonction de la qualité moyenne escomptée. Or cette disposition à payer pourrait ne pas suffire

à couvrir le coût de production des vendeur·ses de biens de bonne qualité, conduisant potentiellement au retrait de ces derniers du marché⁵.

Les asymétries d'information conduisent donc à des situations inefficaces. L'intervention des collectivités publiques n'est cependant pas toujours nécessaire pour y remédier. En effet, des solutions privées au problème d'asymétrie d'information existent, telles que la certification, les labels de qualité, le partage d'expériences⁶. Toutes visent à instaurer une confiance dans le produit vendu. Dans le domaine de l'assurance, les solutions de segmentation du marché permettent aux assuré·es de choisir le contrat (franchise élevée s'accompagnant d'une prime faible ou franchise faible avec une prime élevée) qui leur est personnellement le plus favorable, et par leur choix, révéler leur prise de risque.

La puissance publique peut également intervenir en fixant des normes et en contrôlant le respect de ces normes (par exemple, la qualité de vie dans les établissements médico-sociaux en Suisse fait l'objet de normes au niveau cantonal), en subventionnant les organisations de défense des consommateurs et consommatrices ou en accréditant certaines professions afin de garantir la qualité de l'offre de formation.

Réguler les monopoles naturels

Les situations où une entreprise dispose du pouvoir de dicter sa logique dans les transactions sont également source d'inefficacité. Le cas extrême est celui du monopole qui rend la concurrence imparfaite. L'entreprise monopoleuse peut abuser de son pouvoir de marché afin de dégager une rente en imposant un prix plus élevé ou une moindre qualité aux consommateurs et consommatrices.

Le plus souvent, face à cette situation, l'enjeu consiste à garantir qu'un nombre raisonnable d'entreprises restent actives sur le marché concerné, ou à limiter le pouvoir qu'a le monopoleur d'influencer le marché, qu'il s'agisse du prix ou de la qualité. En Suisse, cette mission de garantir le bon fonctionnement des marchés est assignée à la Commission de la concurrence, la COMCO.

La situation est tout à fait différente lorsque le service à produire donne lieu à d'importantes économies d'échelle. Dans ce cas, le coût unitaire de production décroît au fur et à mesure que la production augmente. Par conséquent, une seule entreprise peut produire à un coût moindre que ne le feraient plusieurs entreprises. Ce phénomène se manifeste en particulier lorsque les coûts fixes sont élevés (p. ex. les infrastructures de transport, d'eau, d'électricité). Il est alors plus efficace – naturel – qu'une seule entreprise soit active sur le marché. Un monopole naturel doit

5 Akerlof (1970) montre dans quelles conditions le marché sans régulation externe (en laisser faire) pouvait non seulement être grandement inefficace, mais aussi parfois même disparaître totalement dans la mesure où les acheteur·ses ne souhaiteraient plus réaliser de transactions.

6 Les plateformes électroniques de type TripAdvisor, Airbnb et Uber offrent typiquement la possibilité de réduire l'asymétrie d'information en s'appuyant sur l'expérience des autres client·es.

alors être mis en place, garanti et régulé par l'État (voir Athias et Wicht [2019] pour un cas pratique, problématique, de mise en place d'un monopole naturel dans le domaine des réseaux de chauffage à distance).

Il est donc important de distinguer les institutions qui permettent le bon fonctionnement des marchés – à l'instar de la COMCO – des institutions instaurées parce que les marchés sont défaillants en raison d'un monopole naturel. Dans le second cas, les autorités publiques ont un rôle primordial de régulation. Il s'agit de superviser l'entreprise monopoleuse et de lui imposer de fournir une combinaison prix / quantité optimale pour la société. Cependant, en raison de l'asymétrie d'information, la régulation est une tâche complexe. En Suisse, cette tâche est confiée à des commissions indépendantes. À titre d'exemple, la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) est l'autorité fédérale indépendante de régulation dans le domaine de l'électricité. Elle surveille le respect de la loi sur l'approvisionnement en électricité et celui de la loi sur l'énergie, prenant les mesures et rendant les décisions nécessaires à cet effet. Elle contrôle les prix de l'électricité, statue sur les litiges concernant le libre accès au réseau électrique et tranche en cas de divergences de vues quant à la rétribution à prix coûtant du courant issu d'énergies renouvelables injecté dans le réseau. Elle vérifie la sécurité de l'approvisionnement du pays en électricité.

2.2.2 Intervention pour redistribuer les revenus et les richesses

L'équité dans la distribution des revenus et des richesses, ainsi que le besoin d'intervention de l'État dans cette distribution sont des enjeux abondamment débattus. Une chose est cependant sûre : en l'absence d'action étatique, la répartition des revenus et des richesses monétaires et non monétaires dépendrait avant tout de la dotation naturelle des individus, qu'il s'agisse de leur capacité physique et intellectuelle ou du patrimoine qu'ils ont amassé ou hérité. La répartition dépendrait ensuite d'une dynamique d'accumulation en fonction des opportunités offertes par le marché – marché du travail ou marché des capitaux, par exemple.

Piketty (2013), un économiste français, décrit cette dynamique à l'aide de données historiques. Il dénonce les inégalités grandissantes qu'elle provoque et la menace qu'elles font planer sur la stabilité des sociétés démocratiques contemporaines. Les chiffres indiquent qu'en Suisse les inégalités ne se sont pas creusées en matière de répartition des revenus et de la fortune au cours des deux dernières décennies. Par ailleurs, la Suisse se trouve actuellement dans la moyenne européenne concernant l'inégalité dans la distribution du revenu disponible⁷.

Les conditions du marché du travail en Suisse (taux de participation et répartition des salaires) ainsi que la politique de la formation ont permis d'éviter une hausse

⁷ Voir la page consacrée à la « Distribution des revenus » sur le site de l'Office fédéral de la statistique : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html> (consulté le 17.01.2023).

des inégalités. Toutefois, ce sont surtout les interventions de l'État qui ont permis de juguler l'accroissement des inégalités. Ces interventions sont nombreuses. Parmi les éléments qui contribuent au revenu disponible, mentionnons les allocations familiales, les rentes AVS / AI, les allocations de vieillesse, les allocations de l'assurance chômage, les aides sociales, les déductions fiscales. Parmi les prélèvements sur le revenu disponible, relevons les cotisations aux assurances sociales obligatoires, les impôts dont l'impôt fédéral direct dont la progressivité est forte, les primes d'assurance maladie. S'y ajoutent les transferts liés à la péréquation financière. Ces derniers apportent des moyens aux collectivités publiques dont les ressources sont limitées par un faible potentiel fiscal. Finalement, les collectivités opèrent une redistribution à travers diverses prestations publiques fournies gratuitement ou à un prix modique : éducation et reconversion, logements et services de santé subventionnés, bibliothèques et installations sportives publiques, transports en commun, etc. Dans la mesure où ces prestations sont largement financées par l'impôt et davantage utilisées par les ménages à revenu modeste, elles ont un impact progressif en termes de redistribution.

Les efforts humains et financiers déployés par l'État témoignent d'une volonté collective de redistribution. Seul l'État peut mettre en place un contrat social visant à offrir une couverture à caractère d'assurance face à des aléas globaux plus ou moins prévisibles : inégalité des chances, paupérisation, chômage de masse découlant d'une récession, etc.

Cela étant, la tolérance face aux inégalités et les moyens consacrés à la redistribution des revenus et des richesses varient selon les régions et les époques. Ils dépendent de la philosophie en matière de justice sociale, d'aversion pour le risque et de jugements de valeur.

En théorie, un conflit d'objectifs existe entre inégalité et efficacité. Par exemple, si la perspective de s'enrichir incite à l'effort, alors pratiquer une fiscalité progressive sur le revenu pour favoriser la redistribution peut s'avérer inefficace, car cela dissuaderait l'effort. C'est le point de vue notamment défendu par Friedman (1962). Cet économiste américain, distingué par le prix Nobel, met ainsi l'accent sur les vertus de la propriété privée et du libéralisme économique. Il reconnaît toutefois qu'une société a besoin d'un minimum de justice sociale pour fonctionner. Une extrême inégalité décourage les personnes modestes de s'investir, car elle annihile les perspectives d'ascension financière et sociale.

Quoiqu'il en soit, les mécanismes de redistribution en place peuvent toujours être améliorés et fonctionner plus efficacement. En outre, des dilemmes demeurent, comme le choix entre l'accès universel aux prestations sociales et l'accès sous conditions des ressources. Finalement, la multiplication des mesures redistributives engendre potentiellement des incohérences et des dysfonctionnements avec, à la clé, un mauvais ciblage et une dispersion des moyens.

2.2.3 Intervention pour stabiliser le système économique

L'indicateur de la quote-part de l'État évoqué en introduction laisse augurer de l'incidence des dépenses publiques sur des enjeux d'ordre macroéconomique, en particulier l'objectif d'un haut niveau d'emploi, celui d'une croissance robuste, celui d'une stabilité des prix ou encore celui d'un équilibre du commerce extérieur. Atteindre ces objectifs ne va pas de soi. Cela pourrait être le cas si les axiomes de la théorie économique classique se vérifiaient en pratique, notamment avec des agent·es économiques rationnel·les, parfaitement informé·es, mobiles et flexibles. La réalité est différente. Les individus sont sujets à des erreurs de jugement; ils sont mus par des réflexes reptiliens et animés par des instincts grégaires. Leur capacité à s'adapter est restreinte; celle des entreprises également. Des déséquilibres parfois importants se manifestent entre l'offre et la demande avec à la clé des périodes prolongées de chômage et d'inflation. De par leur nombre, ces millions de consommateur·trices, de producteur·trices, d'investisseur·ses sont dans l'incapacité de se coordonner pour y remédier spontanément.

L'État a un rôle à jouer pour stabiliser les marchés, aussi bien lorsque le niveau des dépenses est insuffisant pour garantir le plein-emploi ou lorsqu'il est excessif et cause des tensions inflationnistes. Différents instruments lui permettent d'assumer ce rôle, au premier rang desquels figurent la politique budgétaire et fiscale, en mains des collectivités publiques, ainsi que la politique monétaire, en mains de la banque centrale (la Banque Nationale suisse).

Les idées émises par Keynes (1936) marquent la politique budgétaire des collectivités publiques. Elles ont d'ailleurs trouvé leur chemin dans la Constitution fédérale qui prévoit que « [l]a Confédération, les cantons et les communes fixent leur politique budgétaire en prenant en considération la situation conjoncturelle» (art. 100, al. 4). Alors que Keynes préconise de soutenir la demande globale, à travers la consommation ou l'investissement des collectivités, la Constitution ne prescrit pas de modalité d'intervention particulière. Cette absence reflète les difficultés à la fois politiques et légales d'accroître ou de freiner les dépenses (ou, dans l'ordre inverse, la charge fiscale) de manière discrétionnaire et suffisamment rapidement pour réussir à suivre les préceptes keynésiens. La structure fédéraliste helvétique accroît encore ces difficultés de coordination verticale et horizontale. Les stabilisateurs budgétaires automatiques déjà présents dans les bases légales en vigueur offrent quant à eux une réponse budgétaire anticyclique spontanée: les dépenses, notamment sociales et de santé, s'accroissent en cas de récession et se réduisent avec une reprise; les recettes évoluent en sens inverse sous l'effet de la contraction et de l'élargissement de l'assiette fiscale.

En temps normal, c'est-à-dire hormis en cas de crises majeures, certain·es considèrent que la politique monétaire associée aux effets des stabilisateurs budgétaires automatiques est davantage capable de mener à bien la mission de stabilisation économique dévolue à l'État qu'une politique budgétaire discrétionnaire.

En considérant le contexte helvétique, les capacités de stabilisation doivent toutefois être relativisées. En effet, la mondialisation accentue le caractère de petite économie ouverte attribué à la Suisse. Par conséquent, les équilibres macroéconomiques sont de plus en plus tributaires des effets de débordement des politiques budgétaires et monétaires menées par d'autres pays. Des mesures budgétaires expansionnistes prises à l'étranger stimuleront la demande globale en Suisse par le biais des exportations. Par contre, les mêmes mesures, prises par les collectivités publiques helvétiques, auront un effet limité par le fait qu'elles profiteront passablement à des acteurs étrangers en raison de la dépendance aux importations.

2.3 Perspectives et défis futurs

Nous avons traité ici des circonstances dans lesquelles une action de l'État s'avère nécessaire. Le risque existe cependant que cette action acquière une vie propre, que l'administration publique finisse par perdre de vue sa finalité, allant à l'encontre du bien commun qui la justifiait de prime abord. Par exemple, aujourd'hui encore, certains États subventionnent les énergies fossiles (gaz, charbon, pétrole), responsables de 67 % des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, un premier défi pour les collectivités publiques est de savoir remettre en cause les instruments mis en place autrefois, mais ayant perdu leur pertinence aujourd'hui (en fonction de l'évolution technologique par exemple). Ceci peut s'avérer être une tâche complexe si les pouvoirs publics sont capturés par des intérêts particuliers (p. ex. financement de campagnes électorales, lobbys) au détriment de l'intérêt collectif et si, dans un système démocratique, la préoccupation d'être élu·e ou réélu·e prime. Ainsi, aux défaillances du marché peuvent se substituer – ou pire s'ajouter – les défaillances de l'État.

Un autre défi majeur pour les États réside dans la fourniture de biens publics ayant une portée de plus en plus globale: stabilité financière et économique, santé, éducation, soutenabilité climatique pour ne citer que quelques exemples. Or plus les biens publics à fournir sont globaux, plus il est difficile d'assurer que la quantité fournie est optimale. Par exemple, pour lutter contre le réchauffement climatique, toute politique unilatérale déplace la production vers des pays confrontés à des impératifs de plus court terme que les enjeux climatiques. Ces politiques unilatérales mènent *de facto* à une simple redistribution de production et de richesse sans bénéfice environnemental significatif. Pour y remédier, la fourniture de ce type de bien public doit dépendre d'accords s'étendant au monde entier sous la juridiction d'autorités supranationales ayant un pouvoir de sanction en cas de non-respect. Faute de quoi les incitations à se comporter en passager clandestin subsisteront.

Face à ce défi, l'État est confronté à un autre challenge : celui de la confiance. Aghion *et al.* (2010) montrent qu'une relation de causalité existe entre confiance et régulation. Par confiance, on entend une croyance qui découle du civisme présent dans une société. Plus une société est composée de personnes civiques, c'est-à-dire qui tiennent compte dans leurs comportements des externalités négatives qu'elles créent, plus la confiance sera importante. Or la régulation sert à contraindre les individus inciviques et à limiter les externalités négatives qu'ils engendrent. Ainsi, la régulation – qui implique toujours un coût – intervient en l'absence de civisme et de conventions sociales. L'action de l'État se substitue donc souvent aux conventions sociales. Ainsi, un défi majeur pour l'État est de participer à la fourniture de biens publics de plus en plus globaux tout en comprenant que les institutions à mettre en place afin de les fournir ne doivent pas être les mêmes partout, mais au contraire être adaptées aux contextes sociaux et culturels locaux.

Concepts clés

- Défaillance du marché (*Marktversagen, fallimento del mercato, market failure*) : situation qui survient lorsque les seuls mécanismes du marché, en particulier le jeu de l'offre et de la demande, ne parviennent pas à garantir une quantité et un prix d'équilibre *socialement* optimal, c'est-à-dire souhaitable. Une telle défaillance se produit lorsque les comportements des entreprises ou des ménages génèrent des externalités, ou lorsqu'une asymétrie d'information existe entre les parties dans le cadre d'un échange, ou encore lorsqu'une situation de monopole naturel existe, ou finalement lorsqu'un bien revêt les caractéristiques d'un bien public. On attend généralement de l'État qu'il intervienne pour remédier à ces défaillances et favorise ainsi l'efficacité dans l'allocation des ressources.
- Quote-part de l'État (*Staatsquote, quota d'incidenza della spesa pubblica, general government spending ratio*) : indicateur statistique qui exprime l'ensemble des dépenses publiques consenties au cours d'une année par rapport au PIB, c'est-à-dire par rapport à la valeur ajoutée créée au cours de la même année dans le pays. Il prend en considération les dépenses totales – soit les dépenses courantes et les dépenses d'investissement – dans tous les secteurs – Confédération, cantons, communes et assurances sociales publiques.
- Redistribution (*Umverteilung, redistribuzione, redistribution*) : intervention de l'État visant à favoriser une certaine équité dans la distribution des revenus et des richesses monétaires et non monétaires entre individus ou entre régions. Cette fonction de transfert revêt une importance croissante. Elle peut mobiliser différents mécanismes pour parvenir à une redistribution équitable, par exemple les

impôts et les taxes, les transferts sociaux (aide sociale, allocations chômage, etc.), ou encore la péréquation financière entre collectivités.

- Stabilisation macroéconomique (*makroökonomische Stabilisierung, stabilizzazione macroeconomica, macroeconomic stabilization*) : intervention de l'État visant à limiter les fluctuations conjoncturelles de l'activité économique, notamment en garantissant un fort taux d'emploi et une stabilité des prix. Elle vise également à favoriser la croissance. Différents instruments existent pour assurer cette fonction, en particulier la politique budgétaire et fiscale des collectivités publiques, ainsi que la politique monétaire de la banque centrale.

Références

- Akerlof G. A. (1970). The market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.
- Aghion, P., Algan, Y., Cahuc, P. & Shleifer, A. (2010). Regulation and distrust. *Quarterly Journal of Economics*, 125(3), 1015-1049.
- Athias, L. & Wicht, P. (2019). Réseaux de chauffage à distance, normes légales et structure de marché: quel rôle pour les autorités publiques ? *Revue d'économie industrielle*, 166, 39-63.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom. Capitalisme et liberté*. Paris: Flammarion (2016).
- Keynes, J.M. (1936). *The general theory of employment, interest, and money. Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*. Paris: Payot (2017).
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance*. New York: McGraw-Hill.
- Nelson, P. (1970). Information and consumer behaviour. *Journal of Political Economy*, 78, 311-329.
- Picketty, T. (2013). *Le capitalisme au XXI^e siècle*. Paris : Éditions du Seuil.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz, J.E. (2000). *Economics of the public sector*. New York/London: WW Norton & Company.

Références pour aller plus loin

- Barr, N. (2020). *Economics of the Welfare State*. Oxford : Oxford University Press.
- Makin, A.J. (2018). *The limits of fiscal policy*. London : Palgrave Macmillan.
- Mueller, D.C. (2010). *Analyse économique des décisions publiques*. Louvain-la-Neuve : De Boeck.

3 Parties prenantes

Pirmin Bundi

3.1 Importance des parties prenantes pour l'administration publique

Le processus décisionnel politique est composé d'une chaîne d'activités résultant d'interactions répétées entre différents acteurs publics et privés. L'administration publique doit donc composer avec un grand nombre d'acteurs, tous importants pour son travail quotidien. Cette liste va des acteurs politiques (gouvernement, Parlement, tribunaux, partis politiques, cantons et communes) à la population, en passant par les organisations privées prenant la forme de groupes d'intérêts et de syndicats, les entreprises médiatiques ou encore les mouvements sociaux.

Peut être considéré comme partie prenante tout individu et groupe social, ainsi que toute organisation possédant un intérêt dans les décisions et résultats de l'administration publique (Manuel-Navarrete & Modvar 2007: 921). Les parties prenantes sont donc concernées, directement ou indirectement, par l'atteinte des objectifs des interventions publiques, et tentent d'influer sur ces dernières. Dans un pays néocorporatiste comme la Suisse, où la démocratie directe possède une longue tradition, les parties prenantes sont étroitement impliquées dans les décisions de l'État. Cette approche repose sur l'hypothèse que l'implication des acteurs les plus pertinents permet non seulement de trouver de meilleures solutions à un problème sociétal donné, mais aussi d'améliorer l'acceptation publique des interventions étatiques et donc leur mise en œuvre.

Dans ce cadre, les parties prenantes sont impliquées à différents degrés dans la genèse, la formulation et la solution d'un problème politique. Sur le front politique, les parties prenantes de l'administration publique peuvent être différencieres en fonction de leur profil organisationnel. Il s'agit, d'une part, d'acteurs institutionnels dotés d'une autorité publique, qui façonnent activement le processus décisionnel politique. Et, d'autre part, il s'agit d'acteur·trices de la société appartenant à la sphère socio-économique et culturelle, qui sont directement ou indirectement

concerné·es par une intervention publique. Ces dernier·ères peuvent être classé·es en deux groupes: 1) les destinataires d'une politique, qui appartiennent au groupe cible direct, car c'est leur comportement qui – d'un point de vue politique – est défini comme cause première du problème; 2) les bénéficiaires d'une politique qui, en revanche, profitent du changement de comportement du premier groupe, puisqu'ils et elles supportent les effets négatifs du problème et que la mesure publique doit contribuer à améliorer leur situation. Il existe également d'autres parties prenantes qui, si elles ne sont pas directement concernées par une intervention, y ont un certain intérêt. Lors de la planification d'une politique publique, il convient toujours d'impliquer l'ensemble des acteurs concernés, raison pour laquelle les pouvoirs publics, en tant qu'autorité mettant en œuvre ladite politique, doivent souvent faire face à l'antagonisme des intérêts des acteurs institutionnels et sociaux. La manière avec laquelle le gouvernement conçoit et établit les politiques publiques joue ici un rôle essentiel.

L'organisation et la mise en œuvre des mesures publiques ont fondamentalement changé au cours des cinquante dernières années (► 8 Gouvernance). Dans les années 1960, les décideurs et décideuses politiques étaient convaincu·es que l'administration pouvait planifier le déploiement des interventions publiques du haut vers le bas. Pressman et Wildavsky (1984) ont toutefois démontré que cette approche ne fonctionnait pas, car les unités administratives impliquées n'appliquaient pas toujours les mesures de la manière imaginée par les décideurs et décideuses politiques. L'administration publique est influencée par un tissu complexe d'acteurs et d'actrices individuel·es et collectif·ves, qui défendent des intérêts divergents et qui exercent un poids de plus en plus conséquent dans la politique. Dans la littérature, l'on affirme de ce fait souvent que le mode de gouvernement des démocraties modernes a évolué de «*government*» en «*governance*» (Mayntz 2006). Contrairement à l'approche statique *top down* de la forme *government* (= gouvernement), la *governance* (= pilotage) se fonde sur l'idée que les décisions collectives sont prises en fonction d'une logique non hiérarchique et d'indépendance entre les acteurs publics et privés. On parle souvent de *gouvernance coopérative*, l'État adoptant ici non pas une position souveraine, mais tentant plutôt de piloter, indirectement et de manière plus ou moins aboutie, des réseaux politiques (Rhodes 1997: 53).

Cette contribution aborde dans un premier temps le changement de paradigme intervenu dans le mode de gouvernement, qui a entraîné une modification de la compréhension du rôle des parties prenantes pour l'administration publique. Ensuite, nous présentons les différents types d'acteurs qui participent à la politique publique ou qui sont concernés par elle, avant d'énoncer les différentes approches visant à intégrer ces acteurs dans la conception et la mise en œuvre d'une politique. La dernière section traite des perspectives et défis futurs en matière de participation des différents acteurs institutionnels et sociaux.

3.2 Points clés concernant les parties prenantes de l'administration publique

3.2.1 Modification de la compréhension du rôle des parties prenantes

Depuis les années 1970, nous assistons au sein des démocraties modernes à une mutation allant d'un mode de gouvernement hiérarchisé vers une approche plus coopérative, la «gouvernance». Cette évolution a fortement influencé l'administration publique et a modifié la façon de mettre en œuvre certaines politiques. La mutation a commencé dans les administrations des pays d'Europe occidentale, avant de se poursuivre dans le système non hiérarchique de l'Union européenne, dont l'organisation ressemble davantage à un réseau constitué de différents acteurs (Commission, Conseil, Parlement, États membres et parties prenantes sociétales). Mayntz (2006: 19) voit ce changement de paradigme dans le mode de gouvernement comme la conséquence de l'échec des réformes politiques souhaitées après la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Si l'économie a fortement rebondi au cours des deux premières décennies qui ont suivi, la croissance s'est effondrée au début des années 1970. Les gouvernements n'étant pas en mesure d'endiguer seuls cette évolution, les décideuses et décideurs politiques se sont mis en quête de nouvelles formes de pilotage politique.

La déréglementation et la privatisation ont rapidement été présentées comme de possibles solutions au problème. L'argument était que l'État seul n'était pas capable de garantir une croissance à long terme et qu'il était donc nécessaire d'octroyer un maximum de libertés aux acteurs privés. Les principes du marché sont devenus la pierre angulaire de l'idéologie politique du néo-libéralisme, qui s'est développée au cours des années 1980. La popularité de cette idéologie s'est encore renforcée avec l'effondrement de l'Union soviétique et de ses États satellites, entraînant une nouvelle vague de privatisations dans de nombreux domaines. En Suisse, le marché des télécommunications a ainsi été déréglementé dans les années 1990, les anciennes PTT (postes, téléphones et télégraphes) donnant naissance à deux nouvelles entités autonomes en 1997: Swisscom et la Poste. Cette conception de l'économie n'a disparu qu'avec la crise financière mondiale de 2007 et les crises de l'euro et de l'endettement public qui ont suivi. Depuis, les acteurs étatiques ont de nouveau renforcé leur emprise, notamment par le biais d'« autorités de régulation indépendantes ».

En dépit des récentes évolutions, les parties prenantes de la société civile ont conservé leur poids relativement important dans la mise en œuvre des interventions politiques. Aujourd'hui, l'on tente de renforcer la collaboration entre les acteurs institutionnels et sociétaux. Les acteurs privés doivent non seulement être impliqués dans l'élaboration des mesures politiques, mais aussi dans leur déploiement. C'est

surtout dans les domaines complexes que le savoir-faire des parties prenantes doit contribuer à des solutions plus efficaces et efficientes. Le tableau 3.1 regroupe les modes de gouvernement que nous venons d'évoquer, qui diffèrent selon leurs échelons, domaines politiques et disséminations.

	Secteur public	Privatisation	Gouvernance
Type de prestation	Production et distribution par le secteur public	Production et commercialisation dans le secteur privé	Distribution dans le cadre d'une convention conclue entre le secteur public et des acteurs privés
Acteurs	Institutionnels	Sociétaux	Institutionnels et sociétaux
Processus décisionnel	Vertical, top down	Horizontal (acteurs sociaux uniquement)	Horizontal (acteurs institutionnels et sociétaux)
Relations	Dépendance	Indépendance	Dépendance les uns des autres
Code de conduite	Règlements, directives et procédures	Structure des prix, offre et demande	Échanges sociaux, réciprocité
Style de négociation	Basé sur des règles, procédural	Concurrence, intérêt propre et accent sur le court terme	Basé sur les intérêts, accent sur le long terme, gagnant-gagnant

Tableau 3.1 Modes de gouvernement.
Source: Keast (2016: 443).

3.2.2 Types de parties prenantes

Lors de la conception et de la mise en œuvre d'une politique publique, l'administration publique doit, dans la plupart des cas, tenir compte d'un grand nombre d'organisations et d'individus différents. On établit ici une distinction entre acteurs institutionnels et sociaux (Bussmann *et al.* 1997: 64). Les *acteurs institutionnels* sont des autorités dont la participation à une intervention publique est généralement définie formellement, en particulier le moment de leur implication et les ressources à engager. Il s'agit ici des diverses unités administratives concernées, mais aussi d'autres organes politiques comme le gouvernement, le Parlement ou encore les tribunaux. Ces autorités interviennent à tous les échelons étatiques (Confédération, cantons et communes) et sont importantes en tant que parties prenantes à chaque niveau de l'administration publique. De leur côté, les *acteurs sociaux* regroupent tous les acteurs individuels (citoyennes et citoyens) et collectifs (groupes d'intérêts) de la société, dont la contribution à une politique se révèle le plus souvent informelle et non obligatoire. Le meilleur exemple est la procédure de consultation à l'échelon fédéral, qui est certes ancrée dans la Constitution, mais ne prévoit pas de participation obligatoire des acteurs sociaux à l'ensemble des affaires politiques et les invite

seulement à se prononcer sur les « actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée » (art. 147 Cst.). Le tableau 3.2 montre une vue d'ensemble des différents groupes de parties prenantes.

Acteurs institutionnels	Autorités dont la participation à la politique publique est généralement formalisée.
Acteurs sociétaux	Tous les acteurs individuels (citoyennes et citoyens) et collectifs (groupes d'intérêts) de la société, dont la contribution à une politique se révèle le plus souvent informelle et non obligatoire.
Destinataires de la politique	Groupe d'acteurs dont le comportement est considéré comme pertinent pour une politique publique qui a pour objectif de résoudre un problème donné. Le comportement des destinataires doit être modifié afin de résoudre un problème sociétal.
Bénéficiaires de la politique	Groupe d'acteurs concernés directement ou indirectement, positivement ou négativement, par une tentative de résoudre un problème d'une quelconque manière par une politique publique.
Groupes tiers	Toutes les personnes et organisations qui ont un intérêt dans la politique publique et dont la situation individuelle et/ou collective change durablement (positivement ou négativement). Ces groupes ne sont pas directement concernés par la politique.

Tableau 3.2 Types de groupes de parties prenantes.

Parmi les acteurs sociétaux figurent non seulement la population générale et les groupes d'intérêts de l'économie, mais aussi les associations, les mouvements sociaux et les médias. Les partis politiques s'y trouvent également, puisqu'ils représentent en principe les intérêts de leurs électrices et électeurs, tandis que leurs représentantes et représentants au Parlement font en revanche partie des acteurs institutionnels, car leur mandat leur confère un rôle dans le processus décisionnel politique. Les acteurs institutionnels et sociétaux sont qualifiés de parties prenantes (ou « *stakeholder* »), puisqu'ils détiennent (anglais: « *hold* ») un intérêt (« *stake* ») dans la mesure étatique concernée. Ces parties prenantes utilisent bien souvent leurs propres ressources (réseaux, compétences, effectifs en personnel, etc.) afin d'influer sur le contenu d'un ou de plusieurs processus décisionnels dans le cadre d'une intervention publique.

Au sein des acteurs sociétaux, lors de la conception et de la mise en œuvre d'une politique, on distingue deux types différents de groupes : les destinataires de la politique et les bénéficiaires de la politique. Les *destinataires de la politique* désignent le groupe de parties prenantes dont le comportement est considéré comme un levier d'action pertinent pour résoudre un problème sociétal donné. Il s'agit du groupe cible direct d'une intervention publique dont on tente de modifier le comportement par le biais de mesures adaptées (information, incitatifs financiers, obligations et interdictions). Les *bénéficiaires de la politique* sont en revanche les acteurs sociétaux

qui, directement ou indirectement, positivement ou négativement, sont impactés par l'intervention publique mise en œuvre pour résoudre le problème sociétal défini. Il existe également des *groupes tiers*, qui ne sont pas directement concernés par la politique publique, mais dont la situation change durablement (positivement ou négativement) et qui ont donc également un intérêt dans la politique publique.

Pour illustrer les différents groupes de parties prenantes, il semble judicieux d'avoir recours à un exemple concret, comme celui de la stratégie de communication quant à la prévention de la grippe saisonnière, mise en œuvre chaque année par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) depuis 2001 (Frey *et al.* 2012). Le problème sociétal est la propagation du virus saisonnier de la grippe en Suisse. La Confédération réalise de ce fait une campagne de communication qui prévoit des instruments d'information, comme des affiches et des brochures (influence directe sur les destinataires de la politique), et une collaboration avec les médecins (influence indirecte par le biais de relais). L'objectif de la politique est non seulement d'améliorer les connaissances sur la grippe, mais aussi de renforcer le degré d'acceptation de la vaccination. Divers acteurs institutionnels sont impliqués pendant l'élaboration de cette mesure, l'OFSP restant le décideur principal pour la définition de la campagne. Les destinataires direct·es de la politique sont la population générale, les groupes à risque, les personnels médicaux et de soins, les personnes contacts ainsi que les médecins, à qui la campagne doit s'adresser. Les médecins, cantons, médias et organismes employeurs font office de relais, et distribuent le message de la campagne auprès des destinataires de la politique. Les groupes à risque et, dans une moindre mesure, la population générale profitent directement et positivement de ces mesures. En profitent indirectement les services de soins, et notamment les hôpitaux, qui doivent gérer un nombre plus restreint de malades et sont donc moins surchargés, ainsi que les fabricants de vaccins et les organisations se chargeant de la vaccination (médecins et pharmacies). Sont en revanche impactées négativement les entreprises pharmaceutiques, qui produisent et commercialisent des médicaments traitant les symptômes grippaux.

3.2.3 Participation des parties prenantes

Les pouvoirs publics doivent sans aucun doute composer avec différents acteurs. La question est dès lors de déterminer comment tenir compte de ces parties prenantes dans le processus décisionnel. Outre les types formels de participation, comme la procédure de consultation citée précédemment et les instruments de démocratie directe (► 4 Institutions), il existe différentes modalités pour impliquer les parties prenantes et mettre en œuvre les modèles correspondants. La sous-section suivante donne un aperçu de trois approches différentes (voir tableau 3.3).

D'un point de vue démocratique et social, la participation des parties prenantes et la reconnaissance de leurs intérêts dans la politique publique se révèlent plus

efficaces que les approches de management traditionnelles, puisque ces dernières ne visent bien souvent qu'à améliorer les processus et leur efficacité (Manuel-Navarrete & Modvar 2007: 918). L'implication des parties prenantes doit ici se traduire par une meilleure compréhension des besoins des groupes concernés, afin de définir les limites des interventions publiques et de renforcer leur efficacité. Pour les identifier, il est nécessaire de procéder à une analyse des parties prenantes. Il s'agit d'identifier et de caractériser les acteurs les plus importants pour l'administration publique. Les parties prenantes devraient alors être scindées en groupes principaux et secondaires. Si les parties prenantes principales sont d'une importance fondamentale pour l'organisation et l'application des mesures (départements, partenaires de mise en œuvre, etc.), les parties prenantes secondaires sont plutôt celles qui sont touchées, sous une forme ou une autre, par l'intervention publique (destinataires et bénéficiaires de la politique), mais qui ne participent pas directement au déploiement des mesures. Ces acteurs peuvent être d'une grande importance stratégique pour l'efficacité et l'impact des interventions publiques, raison pour laquelle ils sont souvent consultés. Dans ce qui suit, nous présentons différentes approches d'intégration des parties prenantes dans la conception et la réalisation des interventions publiques.

Gouvernance participative

La gouvernance participative est une approche de gouvernement plaçant l'accent sur l'engagement démocratique, et notamment sur les pratiques délibératives (Fischer 2012: 457). Cette approche s'est imposée au cours des dernières décennies au sein des organisations politiques. À l'échelon international, cette évolution répond surtout aux critiques formulées quant au déficit démocratique de certains gouvernements et de certaines organisations. En Suisse, en revanche, cette approche a longtemps été négligée du fait du profond ancrage institutionnel des instruments de démocratie directe. Dans ce cadre, les citoyennes et les citoyens ainsi que d'autres acteurs non étatiques sont habilité·es à influer sur les processus décisionnels et à les façonner. Cependant, ces acteurs n'ont bien souvent pas d'accès aux informations pertinentes, raison pour laquelle les pratiques de gouvernance participative tentent de réduire ces « déficits démocratiques » en promouvant l'information des citoyens et citoyennes, la prise de conscience quant à leurs droits, leur participation et leur influence. L'objectif n'est pas d'impliquer chaque citoyen et citoyenne dans chaque décision, mais de garantir une représentation juste des différents intérêts et groupes sociaux, notamment des groupes défavorisés ou traditionnellement exclus, dans les décisions et processus qui ont des conséquences directes sur la vie de ces personnes. Le potentiel des pratiques de gouvernement participatives est sans aucun doute le plus important à l'échelon local, où la population profite d'un accès aisément aux autorités et où l'impact des mesures étatiques se fait ressentir le plus directement. C'est pourquoi le nombre de projets participatifs a augmenté au niveau local depuis le début des années 1990. À titre d'exemple, la Ville de Sion et l'Université

de Genève travaillent actuellement ensemble au projet « demoscan », dans lequel un panel citoyen tiré au sort a pour tâche de porter un regard critique sur les arguments avancés en vue d'une votation fédérale et d'émettre des recommandations. Les personnes concernées doivent alors non seulement en apprendre davantage sur un sujet complexe, en étant intégrées au processus de formation d'opinion, mais le comprendre et être capables de formuler leur propre opinion.

Gouvernance collaborative

La gouvernance collaborative est un mode de gouvernement coopératif dans lequel les autorités intègrent directement les parties prenantes sociétales dans les processus de décision collectifs. Cette approche s'est développée en réponse à l'échec de la mise en œuvre *top down*, ainsi qu'aux coûts importants de la réglementation et à sa politisation. Elle est considérée comme une réponse aux antagonismes créés par la pluralité des groupes d'intérêts et aux approches de management (Ansell & Gash 2008). En principe, le développement des collaborations découle de l'élargissement des connaissances et des capacités institutionnelles. La spécialisation croissante, le partage des connaissances, la complexité grandissante et l'interdépendance des infrastructures institutionnelles stimulent le besoin de collaboration. Quatre éléments sont nécessaires pour garantir le succès de ces régimes de gouvernance collaborative et atteindre les résultats souhaités (Emerson *et al.* 2012: 14-16). Premièrement, les arrangements procéduraux et institutionnels fournissent une structure de base et permettent de réitérer les interactions avec les parties prenantes dans le cadre des coopérations. Plus un réseau collaboratif est important et complexe, plus les structures et processus doivent être explicites pour que l'arrangement puisse fonctionner. Deuxièmement, de telles coopérations nécessitent une direction affirmée (► 9 *Leadership*). Celle-ci peut être assumée par une personne externe ou issue des structures de gouvernance coopérative, ou elle peut encore être mise en place dans le cadre spécifique de la collaboration. En outre, ces réseaux ont besoin de différentes techniques de conduite au cours des différentes phases de la collaboration. Troisièmement, des connaissances spécifiques en matière de politique de proximité sont indispensables pour mettre de l'huile dans les rouages de la collaboration. Cela requiert l'agrégation, la catégorisation et la réorganisation d'informations ainsi que la génération de nouvelles connaissances. Analyser en commun les informations permet de transformer les connaissances individuelles en capital social. Quatrièmement, la mutualisation des ressources est l'aboutissement de l'action commune. Les collaborations peuvent profiter du fait de partager et d'utiliser ensemble des ressources limitées, non seulement financières, mais aussi temporelles, techniques et logistiques. Un exemple d'une telle structure est le projet EDUNUM (éducation numérique) du canton de Vaud, dans le cadre duquel les autorités cantonales mettent en œuvre un programme de digitalisation dans les écoles publiques avec le concours d'experts de l'EPFL Lausanne (Cahlikova & Bundi 2020).

Gouvernance réglementaire

La gouvernance réglementaire est un mode de gouvernement dans lequel les acteurs sociaux jouent un rôle de plus en plus actif lors de la définition, le monitoring et la mise en œuvre de standards de réglementation dans les partenariats avec des organes institutionnels ou parallèlement à ces organes (Yasuda 2016: 428-429). Les approches de surveillance traditionnelles par l'État continuent certes d'exister, parce qu'elles restent le moyen le plus efficace pour entraîner un changement de comportement de la part des entreprises visées par la réglementation, même si elles sont extrêmement coûteuses. Ce mode se révèle bien plus efficace que les mécanismes basés sur le marché, surtout lorsque les coûts de monitoring sont trop élevés pour les acteurs privés. Un autre argument est que les instruments de contrôle classiques doivent parfois être préférés à un système de surveillance décentralisé. En effet, un système décentralisé est souvent dépendant de systèmes d'alerte automatiques, comme les alarmes anti-incendie, dont le succès dépend de la capacité de réaction des unités de surveillance et de la fiabilité des entreprises mandatées. Dans le cadre de la gouvernance réglementaire, il s'agit en revanche de faire fonctionner les approches de réglementation plus traditionnelles en collaboration avec des acteurs non étatiques. Les conventions conclues entre les acteurs institutionnels et sociaux ne sont alors pas des engagements ponctuels, mais sont de plus en plus souvent ancrées sur le plan juridique, afin de créer une base légale pour la collaboration. Les anciennes dichotomies existant entre régulateurs et domaines réglementés s'atténuent dans cette approche, puisque le régulateur associe entreprises et ONG pour atteindre les objectifs de réglementation. La forme classique centrée sur l'État de la réglementation se transforme alors en régulation assumée par un éventail plus vaste d'acteurs différents. Cela requiert également des efforts de régulation coopératifs entre l'État et l'industrie, dans lesquels l'État définit des standards globaux pour la qualité de la production et appelle l'industrie à l'autorégulation. Les entreprises développent des systèmes de contrôle internes, qui garantissent la qualité produit, les acteurs participant au système définissant, surveillant et certifiant eux-mêmes les paramètres de contrôle. Ces plans de gestion des risques sont ensuite présentés aux autorités de surveillance étatiques pour approbation, et les autorités contrôlent le respect de ces dispositions par les entreprises conformément aux plans établis par elles. Grâce à l'intégration des autorités étatiques, de l'économie et des groupes sociaux dans la réglementation, les incitatifs sont mieux coordonnés et les coûts de la surveillance baissent pour l'État. Un exemple d'une telle approche est l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, qui n'est pas financée et gérée par la Confédération, mais par les contributions et taxes versées par les entités soumises à surveillance.

Approche	Groupe cible	But	Organisation	Rôle administratif
Gouvernance participative	Population générale	Démocratisation des décisions politiques	Spontanée, à intervalles irréguliers	Gate keeper
Gouvernance collaborative	Partenaires de mise en œuvre	Amélioration de la mise en œuvre	Institutionnelle, à intervalles réguliers pendant la mise en œuvre de la politique	<i>Primus inter pares</i>
Gouvernance réglementaire	Destinataires de la politique	Surveillance du respect d'une politique	Périodique, ancrage légal incrémentiel	Garantie de la qualité

Tableau 3.3 Vue d'ensemble des approches de gouvernance.

3.3 Perspectives et défis futurs

L'importance et le rôle des parties prenantes pour l'administration publique ont considérablement changé au fil des années. La multiplication des acteurs et des types de participation a rendu leur identification et leur prise en considération au moment opportun plus difficiles pour l'administration. La question de l'impact du progrès technologique sur l'intégration de ces parties prenantes se pose également. De plus, les moyens pour garantir l'implication des parties prenantes dans le cas de thématiques complexes sont toujours aléatoires. Certains domaines politiques sont dominés par un petit groupe d'expert·es issu·es des organisations publiques et des milieux scientifiques, et les autres parties prenantes peuvent alors être exclues du processus décisionnel. Quelles sont les options pour l'administration publique en pareil cas ?

Les nouvelles technologies peuvent se révéler une grande chance pour l'administration. Les réunions entre acteurs institutionnels et sociaux n'ont plus besoin d'être organisées en présentiel et peuvent avoir lieu en ligne pour plus de simplicité. Les personnes partageant des intérêts similaires ont en outre plus de facilité à s'organiser *via* internet et ne sont plus tributaires des associations sectorielles. Même notre gouvernement fédéral peut profiter des nouveaux médias sociaux et instaurer un échange direct avec la population. L'organisation et les échanges sont simplifiés, ce qui ne signifie toutefois pas que les parties prenantes sont automatiquement impliquées.

On constate en effet souvent que les unités administratives continuent de miser sur les moyens classiques de participation et n'ont pas encore intégré les nouveaux médias qui s'offrent à elles. Cela peut très bien fonctionner à l'échelon organisationnel, par exemple pour la réglementation d'un domaine déterminé, mais les moyens classiques ne favorisent guère les « innovations démocratiques ». Et ce n'est pas toujours de la faute de l'administration publique, puisque les moyens et la volonté de la doter des instruments *ad hoc* font bien souvent défaut. Il serait pourtant préférable d'investir davantage dans les projets de digitalisation et d'insister sur leur mise en œuvre – non seulement pour la collaboration interne, mais aussi pour la coopération avec des acteurs externes (► 14 Transformation digitale).

Un autre problème est la spécialisation de nombreux domaines politiques. Aujourd’hui encore, les membres des organisations publiques sont souvent spécialisé·es dans un domaine spécifique et ne peuvent guère être qualifié·es de généralistes. Cela entraîne une multiplication des échanges entre spécialistes avec le risque de faire perdre la vue d’ensemble et de porter préjudice à l’atteinte des principaux objectifs. Nous ne parlons ici pas de technocratie, mais de la prédominance des avis des expertes et des experts. Les membres de la fonction publique doivent être sensibilisé·es à ce phénomène. Il est relativement simple de pallier ce problème, en consultant le plus grand nombre possible d’acteurs lors de la mise en œuvre de la politique, par exemple à l’aide d’outils numériques. La réalisation d’une politique dépend en effet non seulement des détails relatifs à son déploiement, mais aussi du degré d’acceptation des acteurs politiques et sociaux. Les preuves scientifiques sont une base de décision, mais ce n’est certainement pas la seule. Ou, comme l’expliquait Alain Berset pendant la gestion de crise sanitaire de la Covid-19 : « Il n’appartient pas à la task force scientifique de mener la politique. Le Conseil fédéral transpose les conclusions scientifiques dans la politique. Nous prenons les décisions. »

Concepts clés

- Bénéficiaires de la politique publique (*Politikbegünstigte, beneficiari della politica pubblica, beneficiaries of the public policy*) : groupe d’acteurs concernés directement ou indirectement, positivement ou négativement, par les actions entreprises dans le cadre d’une politique publique visant à résoudre un problème particulier.
- Destinataires de la politique publique (*Politikadressaten, destinatari della politica pubblica, policy addressees*) : groupe d’acteurs dont le comportement est considéré comme un levier d’action pertinent pour une politique publique dont l’objectif est de résoudre un problème particulier.
- Gouvernance (*Governance, governance, governance*) : désigne une situation dans laquelle la mise en œuvre d’une intervention publique s’effectue en suivant une logique non hiérarchique et d’indépendance entre les acteurs publics et privés.
- Politique publique (*öffentliche Politik, politica pubblica, public policy*) : ensemble d’actions délibérées, cohérentes et ciblées qui sont prises par différents acteurs, publics et parfois privés, pour résoudre un problème défini politiquement comme étant un problème collectif.

Références

- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Bussmann, W., Klöti, U. & Knoepfel, P. (1997). *Einführung in die Politikevaluation*. Bâle et Francfort-sur-le-Main : Helbing et Lichtenhahn.
- Cahlikova, T. & Bundi, P. (2020). Managing the rise of the digital state: Implementation of digital education by local government. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 11(1), 145-157.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1) : 1-29.
- Fischer, F. (2012). Participatory governance: From theory to practice. In: Levi-Faur, D. (éd.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford : Oxford University Press, 457-471.
- Keast, R. (2016). Network governance. In : Ansell, C. & Torfing, J. (éd.). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham : Edward Elgar, 442-453.
- Frey, K., Fontana, M. C., Itin, A., van der Heiden, N., Debrunner, A., Blaser, N., Häner, F., Schubiger, M., Stadter, C., Bonfadelli, H., Widmer, T., Kübler, D. (2012). *Evaluation der Kommunikations-strategie zur Prävention der saisonalen Grippe: Schlussbericht*. Zurich : Institut für Politikwissenschaft, Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation.
- Manuel-Navarrete, D. & Modvar, C. (2007). Bevir, M. (éd). *Encyclopedia of governance*. Thousand Oaks : Sage, 917-921.
- Mayntz, R. (2006). From government to governance: Political steering in modern societies. In : Scheer, D. & Rubik, F. (éds.). *Governance of integrated product policy*. Aizlewood Mill : Greenleaf Publishing, 18-25.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkely : University of California Press.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia : Open University Press.
- Yasuda, J. (2016). Regulatory governance. In : Ansell, C. & Torfing, J. (éds.). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 428-441.

Références pour aller plus loin

- Ansell, C. & Torfing, J. (2016). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
- Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford : Oxford University Press.
- Linder, W. & Mueller, S. (2017). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Berne : Haupt.

4 Institutions

Andreas Ladner

4.1 Importance des institutions politiques pour l'administration publique

Que sont les institutions politiques ? La notion d'institutions politiques renvoie à celle d'institutions telle qu'on l'emploie en sociologie ou dans les sciences sociales : les institutions sont «des contraintes conçues par l'homme pour structurer l'action sociale» (North 1990 : 3). Elles ont pour caractéristiques essentielles d'être créées par l'homme, d'apporter un certain ordre dans les rapports humains, d'être inscrites dans la durée et d'ouvrir ou de limiter les possibilités d'action. La notion d'institutions politiques intervient là où la satisfaction des besoins sociaux, fondée sur l'élaboration et la distribution de biens, induit des divergences d'intérêts ne pouvant être résolues par le simple fait de l'ordre naturel (Czada 2002 : 354).

Une institution est dite politique lorsqu'elle a pour office de régler autoritairement les conflits au moyen de normes établies à cette fin, en déployant un appareil doté du personnel approprié pour les faire respecter. Cette expression recouvre les normes constitutionnelles, la législation et la réglementation, mais aussi la structure organisationnelle du gouvernement et de l'administration (Czada 2002 : 354).

Ainsi avons-nous, d'une part, identifié le but des *institutions*, à savoir le règlement contraignant des conflits sur la base de normes élaborées à cet effet, avec le recours à du personnel approprié pour en assurer la mise en œuvre. D'autre part, on entrevoit le périmètre potentiel de la notion d'institutions, qui s'étend de la simple procédure à la Constitution et à l'organisation de l'État. Enfin, l'administration publique elle-même est mise en relation avec le terme d'« institutions ».

Les institutions apportent une contribution essentielle à la légitimation du système. Elles se situent au-dessus des décisions politiques. Tant que les institutions sont acceptées, les décisions politiques le sont également, même si l'individu en aurait peut-être décidé autrement à titre personnel. En Suisse, les institutions jouent un rôle important. Leur acceptation est parfois considérée comme un élément primordial, assurant la cohésion du pays (patriotisme institutionnel).

Malgré leur inscription dans une perspective de long terme, les institutions sont capables de muer au fil du temps et de s'adapter aux nouvelles réalités (*changement institutionnel*). Ce processus peut prendre la forme de changements graduels et progressifs, mais aussi se traduire par des réformes institutionnelles de plus grande envergure.

Les approches théoriques courantes des institutions peuvent se distinguer à travers leur façon d'évaluer les possibilités de changements institutionnels. Les théories du *néo-institutionnalisme* sont aujourd'hui fréquemment mobilisées (March & Olsen 1984). Elles tentent d'expliquer les institutions politiques d'un pays à travers son histoire (*néo-institutionnalisme historique*), sa structure ou ses valeurs culturelles dominantes (*néo-institutionnalisme sociologique*) ou encore à travers la mise en balance des coûts et des bénéfices (*néo-institutionnalisme du choix rationnel*) et l'influence de certains acteurs et partis (*néo-institutionnalisme centré sur les acteurs*). Un certain nombre d'approches offrent une marge de manœuvre relativement limitée (*dépendance au chemin emprunté*), tandis que d'autres cantonnent les possibilités de changement à certaines situations (*fenêtres d'opportunités*).

Les institutions incarnent dans le modèle proposé ici les règles du jeu auxquelles l'administration publique doit se conformer. Elles définissent les missions de l'administration, lui dictent son mode de fonctionnement, délimitent son champ d'activité et – chose fréquemment oubliée – lui ménagent aussi des possibilités et des espaces de liberté. Dans une perspective politique, toutefois, l'administration fait souvent aussi partie intégrante des institutions de par son appartenance au pouvoir exécutif, ses rapports avec le Parlement et les citoyens et citoyennes, ainsi que de par sa qualité de pierre angulaire de l'État. Ses activités, inscrites dans la durée, visent à réguler les conflits et sont gage de prévisibilité.

De manière succincte, les administrations sont en général considérées (surtout en Suisse) comme ne faisant pas partie du système politique. Perçues comme des « agents d'exécution » au service du politique, elles sont quasiment absentes des manuels de sciences politiques. Cette vision des choses est pourtant très réductrice et obsolète. Les entités administratives représentent de nos jours un important acteur politique, et cet aspect est également pris en compte dans le modèle IDHEAP.

On ne saurait comprendre l'action gouvernementale ni le rôle et le fonctionnement de l'administration sans avoir connaissance des interactions entre les différentes institutions, avec leurs dépendances et leurs influences mutuelles. Force est donc de mettre aussi en perspective l'impact des différents éléments du système politique sur l'administration publique. Pour ce faire, nous allons tout d'abord présenter les piliers du cadre institutionnel (le fédéralisme, la démocratie directe et la concorde) et la logique à laquelle ils répondent. Il conviendra ensuite de s'interroger sur la manière dont l'administration façonne le monde politique et les institutions.

4.2 Institutions clés du système politique en Suisse

Sous l'angle politique, il règne une assez grande unanimité au sujet des institutions qualifiées de fondamentales. On citera, dans l'ordre de leur apparition, le fédéralisme, la démocratie directe et la concorde. Ces trois clés de voûte du cadre institutionnel ont pour point commun d'exercer un effet inhibiteur sur le pouvoir en ce qu'elles personnifient une forme de partage du pouvoir (*power sharing*). Elles sont ainsi l'expression de la culture politique dominante de notre pays, axée sur la conciliation et les compromis et peu enclue à un mode de gouvernement dominant et centralisé à la tête du pays. Parfois aussi, le système de milice et la neutralité sont considérés comme des caractéristiques institutionnelles clés du système politique.

Appréhender l'importance des fonctions et du fonctionnement des institutions suppose par ailleurs quelques connaissances à propos de leur bien-fondé et de leur genèse⁸. Le fait que l'État suisse se soit construit du bas vers le haut fonde sa nature même. Contrairement à d'autres pays au passé monarchiste, la Suisse n'a jamais connu de pouvoir étatique centralisé, étant animée de la volonté de constituer un État national autour d'une coalition de partenaires plus ou moins égaux en droits. Après l'échec des tentatives de centralisation de la République helvétique (1798-1802), l'adoption de la Constitution fédérale marque la naissance de l'État national en 1848. La fédération d'États se mue en un État fédéral auquel les cantons doivent abdiquer une partie de leur souveraineté.

Les objectifs poursuivis avec la création de l'État fédéral étaient de se présenter vis-à-vis des autres États comme une entité durablement unifiée et dotée de capacité d'action, de défendre les intérêts de la Suisse, d'assurer sa sécurité extérieure et de préserver son indépendance et sa neutralité. Dans cette optique, la sécurité intérieure était associée à la garantie du maintien de la paix et de l'ordre ainsi qu'à la « promotion du bien-être commun », ouvertement proclamée, et à la compétence générale donnée à la Confédération de réaliser des « ouvrages publics » (voir Maissen 2010 : 202). Tout d'abord – et on ne peut manquer ici de relever les analogies avec le développement de l'Union européenne – furent jetées les bases d'un espace économique suisse uniifié, avec la levée des douanes entre les cantons et l'entrée en vigueur d'une monnaie nationale unique. Plus tard seulement, on assistera à l'avènement d'un État-providence et dispensateur de prestations et à l'émergence d'un sentiment d'appartenance national.

La fondation de l'État fédéral contemporain fut consacrée par la votation constitutionnelle peu après la fin de la guerre du Sonderbund en 1847. Certains cantons se montraient très réticents à une centralisation des compétences, et d'importantes

⁸ Voir aussi Ladner (2013) et Ladner (2019a et b).

prérogatives demeurèrent réservées aux cantons, notamment la majeure partie de la jurisprudence et du droit fiscal, la police, les transports ainsi que la souveraineté en matière scolaire et ecclésiastique (Maissen 2010: 200). Il s'agissait en outre de garantir aux cantons une influence politique digne de ce nom au niveau national. Au point de vue institutionnel, cette garantie fut apportée au moyen de la deuxième Chambre, le Conseil des États, dotée des mêmes pouvoirs que le Conseil national, à laquelle chaque canton pouvait élire deux représentant·es. Les cantons peu peuplés, parmi lesquels comptaient les vaincus de la guerre du Sonderbund, y étaient donc surreprésentés.

Malgré les concessions faites, avec le projet constitutionnel, aux vaincus de la guerre du Sonderbund qui plaidaient en faveur d'une plus grande autonomie des cantons, il ne fut pas possible d'obtenir l'adhésion de ces derniers. La Constitution fut très clairement rejetée par les cantons catholiques (Uri, Schwyz, Obwald et Nidwald, Zoug, Valais, Tessin et Appenzell Rhodes-Intérieures). Afin d'atteindre malgré tout la nette majorité de cantons favorables souhaitée au préalable, on se prévalut dans le canton catholique de Fribourg de la décision du gouvernement libéral de l'époque, tandis que dans le canton – également catholique – de Lucerne, les absences étaient qualifiées en votes positifs. Voici comment la Diète fédérale put valider la nouvelle Constitution le 12 septembre 1848.

C'est donc assez précocement que la Suisse devint un État national organisé en démocratie. Le prix de l'unification fut toutefois un fédéralisme prononcé et un centre faible. La compétence résiduelle resta, et demeure aujourd'hui encore aux mains des cantons. Cela signifiait que toute extension des prérogatives de la Confédération et l'adoption de nouveaux mandats requéraient l'assentiment du corps électoral et des cantons. Les opposants catholiques conservateurs à l'État fédéral jouissaient ainsi d'une certaine protection et il allait falloir compter avec eux, y compris pour l'évolution future de l'État.

4.2.1 Fédéralisme

Une structure d'État fédéraliste était donc un prérequis à la fondation de l'État national en 1848. Chacun des 26 cantons (États) possède son propre parlement, son propre gouvernement, ses propres tribunaux et sa propre constitution, laquelle ne peut toutefois contredire la Constitution fédérale. Les cantons mettent en œuvre les directives de la Confédération (fédéralisme d'exécution), mais organisent leurs activités en fonction de leurs propres besoins. Ils disposent par exemple d'une grande latitude d'action dans les domaines de l'école, de la santé, de la culture et de la police. La moitié environ du personnel des administrations publiques est employée par les cantons. Chaque canton prélève en outre des impôts sur le revenu et la fortune afin de se financer.

Les cantons sont également impliqués dans la prise de décision au niveau national. L'instance prévue à cet effet est en premier lieu le Conseil des États – la Chambre haute du Parlement –, au sein duquel chaque canton est représenté avec deux sièges.

De surcroît, les cantons jouissent d'un statut singulier dans le cadre de la démocratie directe. Le point déterminant est que, en principe, tout élargissement des compétences de la Confédération doit recueillir l'approbation de la majorité des cantons. L'influence des cantons s'exerce aussi, en particulier, durant la phase de préparation de nouveaux projets de loi, où leurs représentant·es sont consulté·es à titre d'expert·es (► 3 Parties prenantes). Enfin, ils jouent un rôle important lorsqu'il leur revient de mettre en œuvre des politiques définies au niveau national et qu'ils peuvent bénéficier d'une certaine latitude d'action.

Une place particulière est en outre occupée par les accords contractuels de toute nature passés entre les cantons (concordats), par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ainsi que par les nombreuses conférences techniques où sont représenté·es les responsables administratif·ves. Ces accords ont pour but de coordonner les solutions politiques. Ils visent, de plus, à éviter un transfert de tâches à l'échelon institutionnel supérieur et une perte d'influence des cantons par rapport à la Confédération.

Une facette particulièrement séduisante du fédéralisme suisse est sa propension à accepter différentes solutions et son inclinaison explicite en faveur de la compétition. À la différence du fédéralisme allemand, la Constitution fédérale ne le constraint pas à assurer les mêmes conditions de vie à travers l'ensemble du pays. La logique du fédéralisme suisse opère selon le principe d'une dotation minimale qu'il convient d'atteindre dans tous les cantons à l'aide d'une péréquation financière. Comme les cantons et les communes assument eux-mêmes la responsabilité de leurs ressources et que celles-ci dépendent de la capacité financière des contribuables, la concurrence fiscale entraîne de gros écarts en termes d'imposition.

Ces principes sont ancrés dans la vaste réforme du fédéralisme entrée en vigueur début 2008. Cette réforme a redéfini les règles de la péréquation financière entre les cantons économiquement forts et les cantons structurellement faibles. Elle a également désenchevêtré un certain nombre de tâches et réorganisé la collaboration entre les cantons, ainsi qu'entre les cantons et la Confédération. La centralisation croissante demeure toutefois à l'ordre du jour : de plus en plus de tâches requièrent une réglementation uniforme – en partie aussi du fait des sollicitations de la communauté internationale envers la Suisse. De leur côté, les cantons se trouvent, avec l'éducation, la santé et leur quote-part de dépenses sociales, engagés dans des domaines qui ont pris beaucoup d'ampleur ces dernières années. Un autre problème réside dans la place grandissante de la coopération intercantionale. Celle-ci tend à éloigner le pouvoir décisionnel des citoyennes et des citoyens pour le placer dans les mains du gouvernement et de l'administration.

Le fédéralisme, auquel s'ajoute l'autonomie marquée de communes majoritairement très petites, explique la taille assez réduite des administrations des différentes entités publiques. Il en résulte aussi et surtout le fait que, dans de nombreux domaines politiques, l'expertise concrète soit localisée aux échelons inférieurs.

4.2.2 Démocratie directe

Aux côtés du fédéralisme, la démocratie directe constitue un deuxième grand pilier du cadre institutionnel. Elle est régie par le principe selon lequel chaque modification de la Constitution, tout comme l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales, doit faire l'objet d'un vote (référendum obligatoire) et obtenir le feu vert de la majorité des votant·es et de la majorité de cantons (double majorité). Les citoyennes et les citoyens peuvent en outre demander une modification constitutionnelle par voie d'initiative populaire. Pour prendre effet, une initiative populaire doit recueillir 100 000 voix valables, et cela dans un délai de dix-huit mois. Il faut ensuite qu'elle soit acceptée par la majorité du peuple et des cantons. Enfin, les citoyen·nes peuvent recourir au référendum pour s'opposer à une nouvelle loi et à certains traités étaïques (référendum facultatif). Cela nécessite de réunir, en l'espace de cent jours, la signature de 50 000 personnes ayant le droit de vote. Si le projet n'obtient pas la majorité dans les urnes (majorité simple), c'est le droit préexistant qui s'applique. Un canton peut aussi lancer individuellement une initiative, et huit cantons peuvent conjointement déclencher un référendum.

La démocratie directe plonge ses racines dans les années 1830, époque où les premiers éléments de démocratie directe sont accordés aux citoyens sous forme du droit de véto dans les cantons de Saint-Gall et Bâle-Campagne (Kriesi & Trechsel 2008 : 4). Au niveau fédéral, la Constitution de 1848 prévoyait déjà un référendum obligatoire exigeant l'aval du peuple et des cantons pour les modifications constitutionnelles, ainsi qu'une version limitée et relativement compliquée de l'initiative permettant de réclamer une révision complète de la Constitution. Le référendum législatif facultatif fut instauré avec la révision de la Constitution fédérale de 1874, et 1891 marqua l'introduction de l'initiative pour une révision partielle de la Constitution. Plus récemment, un important changement est intervenu avec l'extension de la démocratie directe aux affaires de politique extérieure. Ce changement est à replacer dans le contexte du rôle accru des alliances supranationales et des traités internationaux.

Le principe du référendum a sans aucun doute agi comme un frein à la multiplication des tâches étaïques. Notamment aux débuts de l'État fédéral, une série de projets de modernisation et de centralisation furent mis en échec par l'opposition des cantons catholiques conservateurs. Mais indépendamment de cela, le développement de l'État (et d'autant plus celui de l'État-providence) s'opéra avec une relative lenteur et à modeste niveau (Linder & Mueller 2017 : 319 s.).

En outre, le référendum exige aussi d'impliquer les principales forces politiques dans la responsabilité gouvernementale, apportant ainsi une importante contribution au troisième pilier du cadre institutionnel: la concordance. Le référendum donne aux groupes d'intérêts, aux partis et autres groupements organisés la

possibilité de faire échouer les modifications constitutionnelles et légales non désirées. Pour éviter cet écueil, les grands partis politiques siégeant au gouvernement sont associés dans la préparation d'un projet et tenus d'y apporter un soutien au moins moral. D'une manière générale, on tente aussi d'intégrer les arguments légitimes des opposant·es à un projet et d'éloigner ainsi la tentation du référendum. En témoignent les procédures de consultation qui accompagnent le processus législatif et qui ont été, récemment surtout, encore fortement élargies. L'initiative, pour sa part, donne aux groupes moins fortement représentés au sein du système politique un outil pour soumettre leurs requêtes et influer sur la vie politique.

La démocratie directe n'a pas pour unique effet de contraindre le politique à s'allier davantage sur la « volonté populaire » : l'administration publique se doit, elle aussi, d'accorder une plus grande place aux désiderata des citoyennes et des citoyens. En définitive, un projet doit convaincre la majorité du corps électoral et les décisions prises dans les urnes auront aussi un impact sur l'action administrative. Ce serait peut-être aller trop loin que de vouloir, en vertu du principe de la démocratie directe, prêter à l'administration publique un sens aigu de la citoyenne et du citoyen ; il n'en demeure pas moins qu'un verdict populaire revêt une autre valeur que des directives gouvernementales.

4.2.3 Système de concordance

Par « système de concordance » (le troisième pilier du cadre institutionnel), on entend l'implication plus ou moins volontaire des principaux partis dans le gouvernement et le fait de gouverner conjointement avec des majorités changeantes. À chacun des trois niveaux, tous les plus grands partis sont en général représentés au sein de l'exécutif.

Le Conseil fédéral, à savoir le gouvernement national, comprend sept membres – sept ministres – de même rang issu·es de diverses régions du pays et appartenant pour l'heure aux quatre principales formations politiques. Le Conseil fédéral prend ses décisions de manière collégiale : ses membres recherchent le consensus pour réunir une majorité autour de leur politique. Vis-à-vis de l'extérieur, chaque membre du gouvernement défend la position du collège même si celle-ci ne coïncide pas avec son opinion personnelle ou la ligne de son parti (principe de collégialité). Contrairement aux systèmes étrangers, il n'existe pas en Suisse de stricte séparation entre le gouvernement et l'opposition. Ce n'est pas un seul parti ou une coalition de partis qui décide de la politique pour une législature, mais les différent·es représentant·es de différents partis qui forment différentes majorités en fonction du projet. À l'échelon politique inférieur, les gouvernements sont régis par un fonctionnement très similaire. On trouve aussi, au sein des parlements et des commissions, des majorités changeantes ; la principale tâche étant de rassembler suffisamment de soutiens avec différent·es partenaires pour porter un projet.

4.2.4 Interactions entre les institutions et l'administration publique

Le système de concordance exerce aussi un certain nombre d'effets indirects sur l'activité administrative. Bien que les départements (autrement dit, les ministères) aient à leur tête des représentant·es de partis politiques, l'orientation politique d'un département est finalement plus hétérogène que dans un système où les postes de direction sont occupés par des membres des partis au pouvoir. En Suisse, les responsables administratif·ves ne sont pas nécessairement issu·es du même parti que les responsables de département (ministres). Cela ne veut pas dire que les employé·es ne savent pas très rapidement avec quelles propositions obtenir davantage gain de cause auprès de leurs supérieur·es politiques, mais il existe tout de même un espace pour différents points de vue et arguments. En définitive, présenter des projets ne signifie pas simplement rallier des suffrages parmi les adhérent·es de son propre parti ; il faut aussi en convaincre les autres membres du gouvernement et susciter l'intérêt des autres partis afin de trouver une majorité au Parlement ou auprès de la population.

Mais, à côté des effets plutôt « modérés » de la concordance et de la démocratie directe sur l'activité administrative, il existe aussi des implications très directes. Les processus politiques ont besoin de temps jusqu'à ce que tous les obstacles soient surmontés. La grande difficulté consiste à présenter des projets susceptibles de recueillir une majorité, et ceux-ci sont pétris de compromis et de concessions (parfois dispensieuses) accordés aux différentes parties prenantes.

Le fédéralisme et l'autonomie des communes, couplés à l'adhésion au principe de subsidiarité, ont des effets beaucoup plus directs et marqués. Il en résulte une forte segmentation horizontale et verticale, qui permet de mieux prendre en compte les différences sociales et culturelles et d'instaurer des sous-entités – des collectivités publiques – nettement plus homogènes. La conséquence en est toutefois d'une part la fragmentation d'un État dont la taille est déjà réduite en soi et, d'autre part, une considérable diversité. Quantité de tâches doivent être réalisées dans le cadre d'alliances visant à collaborer entre les différents niveaux. On ne sera donc pas non plus surpris qu'à maintes reprises et dans de multiples domaines, il ait été quasiment impossible de mettre en place des structures administratives professionnelles. Face à cette situation, il n'est pas étonnant qu'il ait fallu largement recourir au système de milice et à la coopération avec le secteur privé pour fournir les prestations publiques requises.

4.3 Perspectives et défis futurs

Les institutions, en dépit des critiques récurrentes dont elles ont fait l'objet ces dernières décennies, font preuve d'une étonnante réussite et parfois même d'une capacité à s'adapter et à se réformer (RPT, nouveau modèle de gestion de l'administration

fédérale, fusion de communes). Elles contribuent en bonne partie au succès du modèle étatique et social suisse. On voit néanmoins apparaître des évolutions et des changements qui impliquent de sortir des sentiers battus et qui véhiculent de nouvelles exigences pour l'administration publique et son personnel. Il s'agit de la digitalisation, de la multiplication des structures de gouvernance et de l'implication de l'administration dans la politique et la démocratie.

- a) Depuis près d'un quart de siècle, on s'interroge sur les chances que la digitalisation offre à la démocratie, à la politique et aux institutions politiques. Malgré un certain nombre d'avancées dans des domaines très circonscrits (délivrance d'informations, transparence, bases de données commerciales), le succès est pour l'instant moins au rendez-vous sur de grands projets tels que le vote électronique. On peut supposer qu'à l'avenir, la digitalisation va transformer la participation politique et remodeler la formulation des revendications et l'implication dans les processus décisionnels. Cela inclut la transmission d'informations et la prise de décision collaborative.
- b) Par système de gouvernance, on entend des réseaux politiques non hiérarchisés, englobant souvent plusieurs niveaux étatiques et des acteurs gouvernementaux et privés, dont les décisions reposent sur le compromis et la recherche du consensus. On trouve ce type de réseaux dans l'arène de la politique internationale, mais aussi dans certains domaines politiques (politique sociale, politique de santé, politique culturelle). Évoluer avec succès au sein de tels réseaux suppose un large éventail de connaissances pour comprendre l'arrière-plan des revendications des différents acteurs aux différents niveaux et contribuer aux solutions qui permettront, en définitive, de passer outre les différents « points de véto ». Dans le contexte de ces réseaux, l'activité administrative est compliquée. Compétences et responsabilités ne sont pas clairement définies. Comment un mandat politique peut-il être poursuivi sur une base consensuelle, et n'y a-t-il pas un risque que l'administration se fasse accaparer par une communauté d'intérêts ?
- c) La complexification de la politique entraîne une spécialisation et une professionnalisation supplémentaire de l'activité administrative. Cela s'accompagne au bout du compte d'une désaffection de l'administration à l'égard du monde politique et des aspirations citoyennes. La technocratisation des solutions politiques et l'influence croissante des instances et organisations internationales vont dans le même sens. Un avantage de l'organisation institutionnelle en Suisse fut pendant longtemps son accessibilité et sa proximité avec le peuple, qui s'exprimait en particulier dans le principe de milice. Pour les femmes et les hommes politiques, naviguer dans la complexité des dossiers s'avère un exercice de plus en plus ardu; on le constate notamment au niveau communal, avec les difficultés de recrutement croissantes auxquelles se heurte le corps politique local. Le risque est dorénavant de voir l'administration s'autonomiser et poursuivre son propre agenda politique grâce à la supériorité dont elle dispose en termes de savoir.

Il en découle deux exigences claires pour le personnel administratif: sont attendues, d'une part, une expertise technique au plus haut niveau et, d'autre part, une compréhension précise des rôles assortie de l'intégrité nécessaire en ce qui concerne ses tâches et compétences. L'administration répond de l'exécution des programmes politiques et pose les bases pour les décisions politiques. Elle peut fort bien mettre le doigt sur les implications politiques des décisions, mais ne fait pas elle-même de politique.

Concepts clés

- Changement institutionnel (*institutioneller Wandel, cambiamento istituzionale, institutional change*): on parle de changement institutionnel lorsque la configuration institutionnelle se transforme sous l'effet de facteurs déterminants. Ce changement peut s'opérer de manière lente et progressive, mais aussi être amené par des réformes institutionnelles. Fréquemment, on prête aux institutions un legs historique (dépendance au chemin emprunté ou *path dependency*) qui ne permet un changement fondamental que dans certaines situations (fenêtres d'opportunités ou *windows of opportunities*).
- Institutions (*politische Institutionen, istituzioni politiche, political institutions*): au nombre des institutions politiques, on compte les constitutions politiques, l'ensemble du système garanti par l'État pour faire régner l'ordre, les lois et textes réglementaires ainsi que la structure organisationnelle du gouvernement. Création humaine, les institutions mettent de l'ordre dans les processus politiques, s'inscrivent dans la durée et ouvrent ou limitent les possibilités d'action. Les institutions clés du système politique suisse sont le fédéralisme, la démocratie directe et la concorde.
- Néo-institutionnalisme (*Neo-Institutionalismus, neoistituzionalismo, new institutionalism*): le néo-institutionnalisme, un important courant théorique des sciences sociales, postule que les institutions recèlent des potentiels et des restrictions d'action. Il se décline sous différentes formes, comme le néo-institutionnalisme sociologique, le néo-institutionnalisme historique, le néo-institutionnalisme centré sur les acteurs ou encore le néo-institutionnalisme du choix rationnel. Selon le néo-institutionnalisme, les institutions peuvent être comprises comme des variables dépendantes ou indépendantes.
- Partage du pouvoir (*Machtteilung, condivisione del potere, power sharing*): l'idée du partage du pouvoir est un trait caractéristique du cadre institutionnel suisse. À la différence des démocraties majoritaires, comme la Grande-Bretagne par exemple, le pouvoir n'est pas concentré aux mains d'un seul parti, mais réparti entre plusieurs grandes formations politiques. Le fédéralisme et la démocratie directe sont également là pour empêcher que certains acteurs ne deviennent trop puissants.

- Structures de gouvernance (*Gouveranzstrukturen, strutture di governance, governance structures*) : les programmes politiques sont de plus en plus organisés en structures hiérarchiques, réticulaires et multiniveaux. Il se produit une imbrication entre acteurs publics et privés, et les décisions, objet de négociations, sont souvent assises sur des compromis.

Références

- Czada, R. (2002). Institutionen/Institutionentheoretische Ansätze. In: Nohlen, D. & Schultze R.-O. (éds.) (2002). *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*. München : C. H. Beck.
- Kriesi, H. & Trechsel, A. H. (2008). *The politics of Switzerland. Continuity and change in a consensus democracy*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Ladner, A. (2013). État, système politique et accomplissement des tâches. In: Ladner, A., Chappellet J.-L., Emery Y., Knoepfel P., Mader L., Soguel N. & Varone F. (éds.) (2013). *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 7-30.
- Ladner, A. (2019a). The organization and provision of public services. In: Ladner, A., Soguel, N., Emery, Y., Weerts, S. & Nahrath, S. (éds.). *Swiss public administration. Making State work successfully*. London : Palgrave, 21-42.
- Ladner, A. (2019b). Society, government, and the political system. In: Ladner, A., Soguel, N., Emery, Y., Weerts, S. & Nahrath, S. (éds.). *Swiss public administration. Making State work successfully*. London : Palgrave, 3-20.
- Linder, W. & Muller, S. (2017). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Berne : Haupt, 4^e éd.
- Maissen, T. (2010). *Die Geschichte der Schweiz*. Baden : hier + jetzt.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism : Organizational factors in the political life. *American Political Science Review* 78(3) : 734-749.

Références pour aller plus loin

- Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. & Häusermann, S. (éds.) (2014). *Manuel de la politique suisse*. Zurich : Verlag Neue Zürcher Zeitung, 5^e éd. entièrement revue et corrigée.
- Ladner, A. (2019). The characteristics of public administration in Switzerland. In: Ladner, A., Soguel, N., Emery, Y., Weerts, S. & Nahrath, S. (éds.). *Swiss public administration. Making State work successfully*. London : Palgrave, 43-66.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy*. New Haven : Yale University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Vatter, A. (2020). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden : Nomos. 4^e éd. entièrement revue et mise à jour.

PARTIE II

Normes et stratégie

Introduction

Sophie Weerts

1 Finalité de la dimension « normes et stratégie »

L'administration publique n'est pas une activité laissée au libre choix de celles et ceux qui agissent à ce titre. L'administration publique s'inscrit dans un cadre et suit une direction qui lui est insufflée. Cette idée de cadre et d'orientation se retrouve dans cette désignation de « normes et stratégie ». Elle réunit alors toutes ces composantes que l'on qualifie de fondamentales pour le système, qui servent de base au système en soi. Ainsi, la dimension « normes et stratégie » regroupe ces composantes qui confèrent une fonction non seulement ontologique, mais aussi axiologique à l'administration publique. Le terme « normes » fait référence aux éléments constitutifs du système, les règles, principes ou critères permettant de prendre des décisions (dimension ontologique). Le vocable « stratégie » évoque l'idée de mouvement, d'orientation et renvoie ainsi aux aspects axiologiques du système.



Fig. II.1 La dimension « normes et stratégie » au sein du modèle IDHEAP.

2 Composantes de la dimension « normes et stratégie »

Concrètement, ce sont cinq composantes qui jouent ce rôle de fondement de l'administration publique fonctionnelle : le droit, l'éthique, la stratégie, la gouvernance et le *leadership*. Chacune de ces composantes permet de définir et de guider non seulement l'organisation et les processus de l'administration publique, mais aussi la gestion du changement auquel est inévitablement confrontée l'administration publique dans son dialogue avec l'environnement dans lequel elle se déploie. Autrement dit, celles et ceux qui sont impliqué·es dans le domaine de l'administration publique ne peuvent pas faire abstraction de ces composantes fondamentales.

Ainsi, le droit (► 5 Droit) impose à l'administration publique d'agir en suivant des règles qui sont juridiquement contraignantes. Cela signifie que les organisations actives dans le domaine de l'administration publique s'exposent à des sanctions si elles ne respectent pas ces règles. Le droit présente aussi en son sein une palette d'instruments, qui permettent aux organisations de moduler la portée de leur action (comme les textes législatifs, les décisions administratives ou encore les contrats et autres conventions de droit public). Ces instruments, prévus par le droit, sont utilisés pour participer à la réalisation des tâches publiques. L'éthique (normative) fait également référence à l'idée de règles ou principes. Sa dimension contraignante pour l'administration publique relève du champ de la morale, des attentes sociales, elle exige ainsi d'adopter un certain comportement. L'éthique (► 6 Éthique) peut aussi s'entendre au sens de processus réflexif (éthique appliquée). Elle sert alors à résoudre des dilemmes auxquels celles et ceux qui participent à l'administration publique peuvent être confronté·es. La gestion stratégique (► 7 Stratégie) constitue encore un mode de conduite qui permet aux organisations publiques de se fixer des objectifs à atteindre pour répondre aux problèmes publics rencontrés. Elle peut alors être traduite dans un document qualifié de stratégie, qui va transcrire très concrètement les valeurs qui sont au fondement de l'action de celles et ceux qui sont engagé·es dans la gestion publique. La stratégie permet aussi et surtout de fixer des buts à atteindre, des objectifs. Elle aide ainsi à orienter les décisions et actions des organisations impliquées dans l'administration publique. Elle présente déjà en soi une dimension organisationnelle. La gouvernance (► 8 Gouvernance) constitue une autre composante qui doit être vue à la fois comme stabilisatrice pour l'administration publique, tout en présentant une proximité avec la dimension « organisation et processus ». En effet, la question de la gouvernance est d'abord celle d'un choix en amont pour un mode ou un autre de gouvernance, lequel va ensuite être ancré dans une logique organisationnelle. Par ailleurs, le mode de gouvernance va alors permettre aux différents acteurs de mieux cerner leur rôle et leur finalité d'action. Enfin, le *leadership* est la composante qui fait appel à la dimension humaine de la gestion,

à tous ces éléments immatériels que sont les émotions, les énergies, nécessaires pour garantir un engagement de toute l'organisation dans la réalisation des objectifs fixés. Elle a une vocation axiologique forte, mais la figure du *leader* offre aussi un point de référence pour les collaboratrices et collaborateurs.

Cela étant, si chacune des composantes présentes dans cette dimension véhicule une idée de stabilité assez forte, il faut garder à l'esprit qu'elles ne sont pas exemptes de certains ajustements sur le long terme, soulignant leur connexion avec la question du changement. Schématiquement, on peut dire que ces cinq composantes peuvent être regroupées en trois strates. La première est constituée du droit et de l'éthique. Ce sont les composantes les plus fondamentales. Tant le droit que l'éthique (les valeurs qui sont à son fondement) présentent la stabilité et l'autonomie les plus importantes. Leur évolution est directement liée à leur environnement extérieur (les acteurs politiques pour le droit et l'ensemble de la société pour les valeurs). Elle est peu influencée par les organisations publiques et par l'administration publique en soi. La stratégie et la gouvernance forment une deuxième strate. Ce sont deux composantes dont la définition va dépendre à la fois de l'environnement extérieur et des besoins propres à l'administration publique. Elles sont également très liées aux choix de valeurs ainsi qu'au cadre juridique. Enfin, le *leadership* représente la dernière strate, c'est celle qui est la plus opérationnelle en ce sens qu'elle repose plus sur des individus que sur l'organisation en soi. À ce titre, cette composante est la plus susceptible d'évoluer; l'action individuelle devra toutefois encore respecter les balises juridiques et éthiques qui sont au fondement de l'administration publique.

5 Droit

Sophie Weerts

5.1 Importance du droit pour l'administration publique

Pour commencer, il faut dire que le terme « droit » est polysémique. Il s'entend tout d'abord comme l'ensemble des règles qui, dans une société donnée, régissent les rapports entre les individus. Les juristes parlent alors de « Droit objectif » (« *Law* »). Ces règles ont pour finalité d'assurer la coexistence pacifique des personnes. Dans cette conception, le droit est alors indissociable de la vie en société : *ubi societas, ibi jus*. En d'autres termes, là où il y a une société, il y a du Droit. Mais le mot « droit » désigne aussi une prérogative reconnue par le Droit objectif aux individus qui peuvent s'en prévaloir devant un juge. On parle alors de « droit subjectif » (« *rights* »). Un troisième sens vise enfin l'ensemble des règles qui ont été posées par les instances habilitées à produire le droit et qui s'appliquent aux individus et organisations. Il s'agit alors du « droit positif », lequel est aussi synonyme de système juridique, voire d'ordre juridique. Pour l'administration publique, ces trois acceptations rappellent qu'elle s'inscrit dans un système de règles (le droit positif suisse), dans lequel certaines définissent des procédures et obligations à suivre (le droit positif) et d'autres octroient encore des droits subjectifs aux personnes qui sont en relation avec des organisations poursuivant des tâches publiques.

L'administration publique a un rapport particulier avec le droit. En effet, à la différence d'un particulier, les organisations ou unités administratives ne disposent pas de droits individuels, ou encore ne bénéficient pas de la liberté individuelle, mais disposent bien d'un pouvoir. Ce pouvoir est limité. Il découle du droit positif. Ainsi, une organisation ou une unité administrative existe parce qu'elle a été instituée par le droit et que son fonctionnement a été défini par le droit. Intimement liées à l'État, qui est aussi une des principales instances qui produit le droit, les organisations et unités administratives sont soumises à des obligations spécifiques. À ce titre, l'article 5 alinéa 1^{er} de la Constitution fédérale est emblématique. Il dispose

que le droit est la base et la limite de l'activité de l'État. Il exprime ce que l'on appelle le *principe de la légalité* et traduit la philosophie de l'*État de droit*, c'est-à-dire que l'État est gouverné par le droit et non par la volonté divine ou le libre arbitre d'un ou d'une dirigeant·e. Cela signifie que chaque action publique doit trouver son fondement dans le droit et que celle-ci doit également respecter le droit. Cette idée de respect du droit implique donc que chaque action publique puisse son fondement dans une règle de droit en vigueur. Cette action doit également respecter les autres principes constitutionnels, à savoir l'intérêt général, le principe de proportionnalité, le principe d'égalité de traitement entre les personnes, le principe de bonne foi et l'interdiction de l'arbitraire (Tanquerel 2018). Il s'agit encore de respecter l'ensemble des règles de droit qui s'appliquent aux unités et organisations publiques et privées chargées d'une tâche publique. Ainsi, lorsqu'une collectivité entend développer une nouvelle infrastructure, elle doit être juridiquement habilitée à agir dans le domaine pour lequel l'infrastructure va être développée. La réalisation d'un tel projet doit respecter d'autres règles, par exemple s'assurer qu'elle poursuit un but d'intérêt général, respecte le principe de proportionnalité entre les moyens mobilisés et le but poursuivi ou encore qu'elle respecte la loi sur les marchés publics.

L'importance du droit pour l'administration publique ne se limite pas à cette fonction de fondement et d'encadrement. Le droit offre aussi à l'administration publique des instruments pour mener son action. Dans une histoire politique où l'on a cherché à limiter l'arbitraire du pouvoir, on peut même dire que des instruments juridiques comme la loi, l'ordonnance, la décision administrative ou encore le contrat sont les premiers instruments de l'administration publique. Ces instruments juridiques se différencient des actes matériels⁹, qui représentent une catégorie non juridique. Cela étant, il faut dire que la panoplie des instruments de l'action publique n'est pas limitée aux instruments juridiques classiques. Les incitations fiscales, les campagnes de sensibilisation, l'octroi de label ou encore la publication d'une stratégie sont vus comme autant d'outils à disposition de l'administration publique. Tous ces instruments ne se développent toutefois pas en dehors du droit, car cela conduirait à remettre en cause la philosophie de l'État de droit. Tous ces instruments, quelle que soit leur nature, restent donc soumis au principe de la légalité.

Enfin, le droit représente un défi pour l'administration publique. C'est un objet vivant. Il n'est pas donné une fois pour toutes et n'est pas immuable. En effet, le droit émerge en fonction de l'évolution des besoins de la société, se développe au gré de ceux-ci et parfois même opère des retours en arrière lorsqu'il ne répond plus à un besoin existant. De son côté, l'administration publique évolue et se transforme aussi (► 15 Apprentissage organisationnel). Ces changements doivent être opérés dans le respect du droit et parfois, ils sont aussi initiés par des changements qui puisent leur source dans l'évolution du droit. C'est donc un rapport dialectique qui se noue entre

⁹ Voir définition section 5.2.

droit et administration publique. Le premier peut nécessiter des adaptations de la seconde, celle-ci peut à son tour faire écho à un besoin de changement qui doit être répercute dans le droit. Tenues de respecter le droit, les organisations chargées de tâches publiques doivent dès lors opérer un travail de veille sur l'évolution du droit. Relais des besoins de changement, elles peuvent aussi proposer de tels changements.

Fondement, encadrement, instrument et défi sont donc les différentes facettes à travers lesquelles peut être envisagé le thème du droit du point de vue de l'administration publique. Dans le cadre de cette contribution, il s'agit alors de présenter quelques notions fondamentales et instruments clés pour l'administration publique du point de vue juridique. Puis, l'accent sera mis sur les enjeux et défis que pose l'évolution de la gestion publique au domaine du droit.

5.2 Points clés du droit

5.2.1 Notions clés en droit

Si l'administration publique est soumise au respect du droit, il convient alors de déterminer ce qu'est le droit et de comprendre sa logique interne pour pouvoir saisir ce qu'il implique pour celle-ci. Pour cela, trois questions méritent d'être évoquées : les sources du droit, la hiérarchie des normes et la distinction entre norme de portée générale et abstraite et norme de portée individuelle et concrète.

Sources du droit

Le droit n'est pas synonyme de législation. D'ailleurs, dans le langage courant, on ne dit pas qu'on fait des études de lois, mais bien des études de droit. Il y a donc une différence entre l'idée de loi et celle de droit. L'utilisation du pluriel dans l'expression «sources du droit», utilisée par les juristes, montre encore que le droit n'a pas qu'une seule origine. L'expression désigne l'ensemble des instances qui produisent des normes ou un discours sur le droit. En droit suisse, le Code civil dresse d'ailleurs la liste de ces sources (art. 1^{er}, C. civ.). Il s'agit de la législation, de la coutume, de la jurisprudence et de la doctrine. Ce sont donc ces différentes sources qui doivent être mobilisées lorsqu'une organisation entend vérifier si elle a le pouvoir d'agir ainsi que sa marge d'appréciation. Le recours à la coutume étant devenu marginal, ce sont les notions de législation, de jurisprudence et de doctrine qui doivent être présentées.

La législation regroupe l'ensemble des normes adoptées par l'État soit sous la forme de lois et ordonnances arrêtées unilatéralement, soit sous la forme de conventions bilatérales ou multilatérales (traités internationaux, concordats, conventions intercantonales). Elle constitue la source la plus importante du droit. En nous limitant au droit fédéral, on peut dire que l'essentiel du droit est contenu dans la

Constitution, les lois et ordonnances. Pour être obligatoires, ces textes doivent être communiqués au terme d'une procédure formalisée, laquelle inclut une exigence de publication dans un journal officiel. Ainsi, en droit fédéral, l'ensemble de ces textes est publié au recueil officiel (RO) et repris dans le recueil systématique (RS). Les auteurs et autrices de ces textes sont multiples, ils et elles disposent du pouvoir de légiférer, c'est-à-dire de fixer des normes générales et abstraites. L'Assemblée fédérale est l'organe législatif le plus important – après le peuple – en raison de sa légitimité politique et de son pouvoir de légiférer ; elle peut apporter les restrictions les plus importantes en matière de droits humains pour autant que cela respecte également les exigences d'intérêt public et de proportionnalité. Selon le type d'acte, elle légifère avec le concours des cantons et/ou du peuple. Elle est impliquée dans l'adoption de la Constitution, mais son instrument le plus important pour légiférer est certainement la loi. Elle peut également édicter des ordonnances – dans des cas prévus par la Constitution fédérale ou par la loi – ou des arrêtés fédéraux, comme pour une décision de crédit, une décision de planification majeure ou encore l'approbation d'un traité international (l'arrêté fédéral pourra alors être soumis au référendum législatif). Le Conseil fédéral a également un pouvoir législatif. Son instrument d'action est l'ordonnance. L'ordonnance dite d'exécution – ou encore dépendante – concrétise les règles contenues dans la loi (art. 182 Cst.). L'ordonnance dite de substitution – ou indépendante – (art. 184 al. 3, et 185 Cst.) est celle que le Conseil fédéral édicte lorsqu'un tel pouvoir lui est expressément conféré par la Constitution ou la loi. En outre, une unité administrative peut aussi se voir conférer un pouvoir législatif. Au niveau fédéral, l'article 48 de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) prévoit ainsi que, en fonction de la portée de la norme envisagée, le Conseil fédéral peut déléguer la compétence d'édicter des règles de portée générale aux départements. Une telle compétence législative peut même être déléguée à un office pour autant qu'une telle délégation soit expressément prévue par la loi (art. 48 al. 2, LOGA). Indiquons encore que les textes adoptés par des autorités externes de la Confédération peuvent également avoir un contenu normatif.

Cela étant, la législation n'englobe pas seulement les normes produites unilatéralement. Elle contient également les normes produites dans un cadre bilatéral ou multilatéral. Tel est le cas du droit international public. Sur la scène internationale, les États développent des relations juridiques avec les autres États et organisations internationales. Ces relations se concrétisent parfois sous la forme de traités ou encore de conventions. Ces textes sont de nature juridique. Cela signifie que chaque partie est alors juridiquement responsable et doit respecter ses engagements. Dans le cas suisse, dès l'instant où un tel texte est ratifié par les institutions compétentes, il fait partie intégrante du droit suisse. À ce titre, on dit que le système juridique suisse est de type moniste. Il lie alors l'ensemble des autorités de l'État, y compris les unités administratives. Plus précisément, les règles de droit contenues dans ces conventions internationales peuvent être directement ou non directement applicables.

Dans le premier cas, cela signifie que chaque unité administrative, mais aussi chaque juge, doit appliquer la règle de droit international au cas d'espèce qui lui est présenté. Dans le second cas, la norme internationale doit encore être transposée par les autorités internes afin de pouvoir être appliquée. Dans un tel cas, l'unité administrative compétente dans le domaine réglé par la convention internationale devra préparer les éventuels textes juridiques qui permettront au législateur de rendre applicable l'engagement international auquel la Suisse a souscrit. Le droit intercantonal comprend encore un autre type de textes adoptés dans un cadre bilatéral ou multilatéral qui appartient au domaine de la législation. Il n'appartient pas nécessairement au droit fédéral, sauf si la Confédération peut y participer au regard de ses compétences (art. 48 al. 2, Cst.). Les conventions intercantonales présentent une alternative au développement du droit fédéral, lequel exige à chaque fois de disposer d'une base constitutionnelle spécifique légitimant l'intervention de la Confédération.

La jurisprudence constitue la deuxième source du droit. Elle est constituée de l'ensemble des décisions rendues par les juridictions concernant un problème juridique donné. L'importance accordée à la jurisprudence parmi les sources du droit montre que le ou la juge n'a pas seulement pour mission de rendre la justice, mais qu'il ou elle participe aussi au développement de ce qu'est le droit. En effet, à travers sa fonction de juger, le ou la magistrat-e a vocation à clarifier et à préciser le contenu d'une norme générale et abstraite inscrite dans un article d'une loi ou d'une ordonnance, voire à la formuler dans le cas de lacunes, ou encore à la développer lorsque survient des cas qui n'ont pas pu être complètement anticipés par le législateur. Concrètement, il doit appliquer la norme générale qui doit permettre de résoudre le cas qui lui est soumis. Cette démarche d'application implique nécessairement une activité d'interprétation, qui permet par exemple d'identifier les contours et le contenu d'une norme inscrite dans l'article d'une loi. Rappelons ici que toutes les décisions judiciaires ou encore les arrêts n'ont toutefois pas la même portée explicative et constitutive pour le développement du droit. Eu égard aux fonctions d'autorité judiciaire suprême et de garants de l'unité de la jurisprudence, les arrêts du Tribunal fédéral ont une portée interprétative cruciale par rapport à ceux rendus par des juridictions cantonales et autres juridictions fédérales. À ce titre, la jurisprudence fédérale constitue donc une source qui s'ajoute à la législation. Elle permet à tout·e justiciable – mais aussi à toute unité administrative et organisation – de connaître la portée et le contenu attribués à une norme juridique.

Enfin, la doctrine constitue la troisième source du droit. Elle rassemble l'ensemble des publications produites sur une question juridique donnée. Ces textes se distinguent des deux autres sources par le fait qu'ils n'ont ni valeur contraignante ni fonction interprétative légitime. Ils constituent donc une source subsidiaire permettant d'éclairer la connaissance du droit. Cette source n'est toutefois pas dénuée d'intérêt. Elle se caractérise tantôt par un discours descriptif, tantôt par un discours normatif. Ainsi, la doctrine a généralement vocation à opérer un travail de veille et

de synthèse de l'état d'un droit de plus en plus protéiforme. Dans cette perspective, elle effectue aussi parfois un travail de systématisation permettant de mieux comprendre les développements législatifs et judiciaires. Elle adopte par ailleurs aussi souvent une posture normative, soulignant les incohérences entre les deux acteurs clés du droit que sont le législateur et le ou la juge. Tous ces développements peuvent alors inspirer le législateur qui entendrait répondre à un problème public nouveau ou récurrent ainsi que le juge qui souhaiterait modifier un point de son interprétation. Offrant souvent une synthèse sur l'état d'une question juridique, elle constitue un outil utile pour l'administration publique.

Hiérarchie des normes

La présentation de la législation et de la jurisprudence a permis de montrer que le droit est produit par un grand nombre d'acteurs. Force est pourtant de constater qu'il ne forme pas pour autant un amalgame de normes juridiques progressivement adoptées, publiées et interprétées par différentes instances compétentes. Le droit se présente comme un tout organisé et structuré. Il y a donc à l'intérieur du droit des rapports d'unité et de cohérence qui sont contenus dans ce qu'on appelle le principe de hiérarchie des normes. Cette idée de cohérence n'est pas une simple exigence esthétique, elle est l'expression d'une certaine conception politique et juridique de l'État. Plus précisément, elle est reliée à l'organisation des différentes institutions qui participent à la création et au développement du droit. Ainsi, une norme juridique adoptée par une assemblée élue démocratiquement (par exemple une loi adoptée par l'Assemblée fédérale) prime sur une norme juridique adoptée par une autorité désignée par la première (l'ordonnance du Conseil fédéral). Il en va de même pour les juridictions où le Tribunal fédéral est érigé au rang de cour suprême par rapport aux autres juridictions fédérales et cantonales. La structure fédérale de l'État a également une incidence sur l'organisation hiérarchique du droit suisse. Les normes fédérales priment sur les normes cantonales. Tout comme ces dernières priment sur les normes communales. Ce principe de hiérarchie a une vocation sociale. Il participe à la sécurité juridique, en limitant les contradictions entre les normes. En établissant des règles de primauté d'une norme sur une autre, il réduit le risque d'incertitude quant à la détermination du comportement à adopter.

Le principe de hiérarchie s'applique également dans le cadre du rapport entre droit interne et droit international. En l'occurrence, l'article 5, alinéa 4 de la Constitution impose à la Confédération et aux cantons de respecter le droit international. L'article 189 de la Constitution dispose que le Tribunal fédéral a aussi l'obligation d'appliquer le droit fédéral et le droit international. S'appuyant sur ces dispositions, la jurisprudence du Tribunal fédéral affirme le principe de primauté du droit international sur le droit interne. Toutefois, le développement du droit international et du droit interne peut conduire à des situations complexes à démêler. Face à ces situations qui peuvent s'avérer conflictuelles, c'est au ou à la juge que revient le travail

de régler les conflits entre les normes juridiques en mobilisant son pouvoir d'interprétation, lequel repose à son tour sur plusieurs techniques. Dans le cas d'espèce, le Tribunal fédéral a apporté deux éléments supplémentaires. Une première exception est en l'occurrence que si l'Assemblée fédérale adopte en connaissance de cause un texte de loi qui contredit un engagement international de la Suisse, cette loi prima sur la règle de droit international. La seconde exception, qui constitue donc une contre-exception à la précédente, est que les normes qui garantissent des droits humains – comme la Convention européenne des droits de l'homme – priment toujours sur les lois fédérales qui les contredisent. Ces deux exceptions formulées par le Tribunal fédéral permettent de rappeler l'importance de ces deux éléments clés pour les institutions, à savoir le respect de la volonté démocratique et le respect des droits humains.

Distinction entre norme de portée générale et norme de portée individuelle

Un dernier point à évoquer dans cette partie sur les éléments clés pour comprendre l'idée de droit au regard de l'administration publique est la distinction entre norme de portée générale et norme de portée individuelle. Cette distinction permet de comprendre la différence entre la fonction de légiférer et celle d'exécuter, auxquelles participent les entités chargées des tâches publiques.

La norme est dite de portée générale et abstraite lorsqu'elle s'adresse à un cercle de destinataires qui n'est pas défini de manière précise et qu'elle est rédigée en termes généraux et abstraits. Appelée à s'appliquer de façon répétitive, c'est-à-dire chaque fois qu'apparaissent des situations qui correspondent à son hypothèse abstraite, la norme générale a vocation à s'inscrire dans la durée. Elle doit ainsi pouvoir régler un nombre indéterminé de situations concrètes. Cette manière de régler les rapports sociaux par le biais de normes de portée générale présente l'avantage d'offrir une garantie contre l'arbitraire pour les membres de la société concernée. Cela assure une « sécurité juridique » aux membres de la société. En effet, la stabilité de principe de la règle générale permet aux destinataires de prévoir leurs actions et les conséquences de celles-ci. Concrètement, ce sont ce type de normes que l'on retrouve inscrites dans les articles de la Constitution, d'une loi ou encore d'une ordonnance. Ces différents niveaux de textes s'emboîtant les uns dans les autres, la norme constitutionnelle aura une dimension de principe qui sera progressivement précisée par la loi et l'ordonnance. Les unités administratives participent à l'élaboration de la norme générale dans le cadre de la procédure législative, elles ont un rôle prépondérant dans la préparation du projet législatif. Elles peuvent parfois amorcer le projet, constatant que le droit doit être complété.

Quant à la norme de portée individuelle et concrète, elle s'adresse à un nombre déterminé ou déterminable de destinataires. Elle vise à régler un état de choses défini dans le temps et l'espace. Elle est le fruit de l'application de la norme de portée générale au cas concret par une entité compétente. Ce type de norme peut être prise par une

unité administrative, mais aussi par un·e juge. Par exemple, lorsque la ou le juge doit rendre un jugement sur la garde d'enfants dans le cadre d'une procédure de divorce.

En droit positif suisse, la distinction entre norme de portée générale et norme de portée individuelle renvoie à la distinction entre « règle de droit » et « décision » (tableau 5.1). En effet, les qualités de la norme de portée générale ont été expressément consacrées dans l'article relatif à la « règle de droit » dans la loi sur le Parlement (art. 22 al. 4, LParl.). La règle de droit doit suivre une procédure spécifique d'adoption, à savoir la procédure législative. La décision recouvre quant à elle les différentes mesures prises par les autorités qui attribuent, constatent ou modifient des droits ou obligations, ou encore rejettent les demandes tendant à déclarer ces droits et obligations. Toutes ces décisions comportent alors des normes – ou dit encore autrement, des obligations – qui ont une portée individuelle et concrète. Tout comme la règle de droit, des exigences formelles sont aussi imposées à l'entité qui va rendre une décision. Elle doit respecter la procédure administrative et les garanties de procédure des particuliers concernés par la décision. Toutefois, une catégorie intermédiaire a également vu le jour. Il s'agit des décisions de portée générale, qui présentent les caractéristiques de la décision individuelle – elles concernent une situation déterminée –, mais dont la portée concerne un nombre indéterminé de personnes. C'est par exemple une interdiction de manifestation (Tanquerel 2018).

Cette distinction constitue un élément clé pour la compréhension de l'action publique. Elle implique des formalités distinctes que doit remplir l'entité qui entend poser un acte juridique, lequel prendra la forme tantôt d'une règle de droit, tantôt d'une décision. Quand l'entité a un doute quant à la forme juridique à choisir, elle doit examiner si, pour produire ses effets, un acte juridique a encore besoin d'être concrétisé par des actes individuels ; si tel est le cas, l'acte juridique à adopter présente une portée encore indéterminée caractéristique d'une règle de droit. La distinction aide aussi à saisir les différences sur le plan procédural (compétence, des voies de recours, de la publication et de la notification de l'acte juridique).

Ajoutons qu'entre ces deux types de normes, figurent encore des règles à la portée moins claire. On parle des décisions de portée générale. Celles-ci ont un cercle de destinataires qui, comme la règle de droit, est indéterminé et indéterminable. Par contre, elles règlent, comme dans le cas de la décision (simple), un état de choses circonscrit dans le temps et l'espace.

	Règle de droit	Décision de portée générale	Décision
Destinataire	général	général	individuel
État de fait	abstrait	concret	concret

Tableau 5.1 Les normes juridiques.

5.2.2 Instruments de l'action publique

L'importance du droit pour l'administration publique ne tient pas seulement au fait qu'il fonde et encadre l'action publique, mais découle aussi du fait qu'il offre différents instruments pour agir. Autrement dit, il est un moyen à disposition de la réalisation des tâches publiques. Les éléments précédemment évoqués ont déjà permis d'identifier plusieurs types d'instruments pour mener l'action publique : la loi, l'ordonnance, la décision. Cela étant, toutes les règles contenues dans ces instruments juridiques ne sont pas nécessairement des ordres et commandements. Il peut aussi s'agir par exemple de définir des objectifs ou encore de prévoir la mise en place d'une coordination entre parties prenantes. En outre, une entité administrative n'a pas seulement à sa disposition des instruments juridiques. Instance devant accomplir des tâches publiques, elle doit également parfois agir très concrètement. Ces autres actions prennent alors la forme de ce qu'on appelle les actes matériels. Cette catégorie d'actes regroupe par exemple la construction d'une route, l'entretien d'un parc, l'exécution concrète d'un versement bancaire, une campagne de prévention pour des risques liés à la santé, etc. Enfin, ces dernières décennies, face aux enjeux globaux et sous l'influence des organisations internationales, on a vu émerger dans le fonctionnement des États et de leurs entités administratives respectives d'autres termes qui paraissent ainsi compléter cette distinction initiale simple et efficace entre actes juridiques et actes matériels¹⁰. Sont ainsi communiqués et parfois même publiés par le biais des canaux officiels des recommandations, *guidelines*, stratégies, plans d'action, partenariats, *toolbox*. Parfois, ce sont des acteurs privés qui développent leurs propres instruments régulatoires (Black 2001). Tous ces textes – issus d'acteurs publics ou privés et parfois de la coordination des deux – ont vocation à orienter, guider le comportement des différentes parties prenantes. Ces développements en dehors des actes juridiques classiques sont généralement regroupés sous le terme de *soft law*. Derrière cette expression figure l'idée de formuler des normes incitatives, qui invitent au changement de comportement, plutôt que de le contraindre. À ce sujet, on peut dire que le succès de ce type d'instruments tient, d'une part, à leur absence de formalisme lors de leur élaboration et adoption – par opposition au formalisme du droit – et, d'autre part, à la mise en cause de l'efficacité de la règle de droit pour obtenir le changement ou le comportement souhaité.

5.3 Perspectives et défis futurs

L'administration publique n'est plus seulement l'apanage des agent·es de l'État, mais peut être confiée à d'autres organisations. Elle s'inscrit dans une logique de gouvernance

¹⁰ Un tel développement est également à l'œuvre dans les organisations internationales.

multiniveaux, laquelle implique une multitude de parties prenantes, que ce soient d'autres collectivités publiques infra-étatiques ou étatiques, des organisations internationales, des entreprises ou encore des organisations sans but lucratif. Les moyens d'action sont aussi devenus multiples avec des codes de conduite, labels, etc. La gouvernance s'accompagne ainsi d'un développement des instruments de l'action publique. La législation ne suffit plus, on parle alors de régulation (Morgan & Yeung 2007). Ces changements n'ont pas remis en question la conception hiérarchique du droit ni la philosophie de l'État de droit. Cela étant, force est de constater qu'ils permettent d'observer certaines dynamiques qui ne sont pas sans incidence sur le droit, et plus précisément sur la législation. Ces dynamiques peuvent être reliées à la fois à la nouvelle gestion publique et à l'analyse des politiques publiques. Elles permettent d'affirmer que le droit ne peut plus être pensé comme un domaine à part, adoptant une posture de surplomb par rapport aux autres questions politiques, sociales et économiques, mais qu'il doit pourtant aussi préserver sa finalité qui est de garantir l'État de droit. Deux défis peuvent les illustrer : d'une part, le rapport entre législation et stratégie ; et d'autre part, le processus législatif.

5.3.1 Articulation entre législation et stratégie

Comme on l'a dit, l'administration publique doit être exercée dans le respect du principe de la légalité. La législation détermine ce qui peut être fait, par qui, avec quel moyen ou encore comment. Les lois – comprises au sens large comme l'ensemble des actes législatifs – posent ainsi un cadre qui définit les droits, obligations, procédures qui doivent être respectés et exécutés. D'un autre côté, l'administration publique ne fonctionne pas en vase clos, exécutant sa mission dans un environnement exempt d'autres facteurs. Elle doit composer avec des ressources publiques limitées, des engagements politiques sur le plan international ou infranational, des environnements économiques, sociaux et environnementaux. Bref, sa mise en œuvre doit être véritablement pensée et articulée avec l'ensemble de ces contraintes. Pour cela, la planification politique – ou administrative – est vue comme un moyen permettant de faire face à toutes ces contraintes. Il s'agit d'organiser, de coordonner les différent·es intervenant·es en fixant des échéances déterminées.

Du point de vue de l'administration publique, le développement d'infrastructures, la gestion des ressources financières ou encore alimentaires implique une programmation. Un tel mode d'action découle implicitement de la gestion administrative. Toutefois, cette idée de planification a également une dimension législative dans les régimes parlementaires où le gouvernement doit recueillir la confiance du Parlement. Elle prend la forme de discours ou encore de programmes de législature. Le Parlement ayant la compétence matérielle de légiférer, il détient aussi le pouvoir d'organiser son travail législatif. La nouvelle gestion publique a donné un nouvel élan à cette question de planification avec une gouvernance fondée sur des

objectifs, exprimée sous la forme de stratégie et largement développée et pilotée par l'exécutif.

En effet, la rédaction de la stratégie s'opère dans le cadre de l'administration publique. Selon le domaine concerné, ce sont les unités administratives qui ont la charge de leur élaboration. Les stratégies permettent alors de fixer une feuille de route par rapport à un objectif défini. Elles déterminent des principes d'action qui doivent ensuite être mis en œuvre à l'intérieur de chaque objectif prioritaire et de sa déclinaison de mesures à prendre. Une telle planification permet alors d'identifier les besoins et les moyens. Parmi ceux-ci, il peut être nécessaire de proposer un projet législatif au Parlement, de rédiger des contrats de droit administratif ou encore de lancer une campagne d'information. Ce faisant, la future loi est replacée dans un ensemble politique. Elle constitue un des éléments parmi d'autres de la réalisation d'une politique publique. Une telle situation rappelle ainsi que chaque loi est le produit d'un choix politique formalisé, auquel le système politique accorde alors une valeur normative spécifique, celle de pouvoir être mise en œuvre par la force publique.

La gouvernance par objectifs et la rédaction de stratégie ne conduisent pas pour autant à un renversement de la pyramide. L'action politique, aussi stratégique qu'elle soit, doit être pensée et appliquée dans le cadre du droit. Par exemple, en matière de libre accès aux données publiques, la Confédération a adopté une stratégie pour la période 2014-2018. Cette stratégie puise son fondement dans l'article 180, alinéa 2 de la Constitution et à l'article 10 de la LOGA. Elle a donc bien une base légale. Du point de vue de sa mise en œuvre, elle implique de prendre toute une série de mesures, dont la mise en conformité du droit en vigueur. Autrement dit, elle annonce des changements législatifs. La stratégie est donc un outil de l'administration publique. Un tel outil annonce parfois un programme politique qui peut poser question dans un système démocratique où les chambres législatives incarnent le lieu de la délibération publique. Ce faisant, elle implique un travail d'équilibre entre rationalité managériale et rationalité légale.

5.3.2 L'approche « Mieux légiférer »

Dans le domaine de l'administration publique, les critiques à l'égard de la loi sont récurrentes. Parmi le florilège de reproches, on entend qu'elle est inefficace, incompréhensible, dépassée ou encore qu'elle constitue un frein à l'innovation (Ayres & Braithwaite 1992 ; Baldwin 1990). Pour répondre à ces critiques, un mouvement s'est fait jour en faveur d'un projet pour une meilleure régulation (*Better Regulation*). Comme toujours, un tel mouvement est le fruit d'une conjugaison de facteurs : des travaux scientifiques dans les domaines du droit, de l'économie et des sciences politiques, un contexte politique et enfin une mise à l'agenda institutionnel. Il est aujourd'hui désigné par l'expression « Mieux légiférer » (*Better Regulation*) et a même été érigé en politique régulatoire promue par l'OCDE et l'Union européenne

(European Parliament, The Council of the European Union & The European Commission 2016). Brièvement, il implique un changement d'approche du point de vue de la formation de la législation. Il s'agit de dépasser la conception purement formelle de l'élaboration de la norme juridique (la légitique formelle), pour engager une réflexion sur la formation de la substance de la norme (la légitique matérielle). Il s'agit de relier des projets tels que ceux d'une bonne gouvernance, d'une meilleure régulation et ainsi d'une meilleure législation (Karpen 2017).

En effet, dans une perspective juridique classique, la formation de la législation est généralement décrite comme l'expression d'un processus longitudinal et dont les étapes sont formalisées et fixées dans d'autres lois. Ce processus commence par une phase préparlementaire au cours de laquelle les normes générales et abstraites qui prennent la forme de règles de droit sont rédigées sous la forme d'un projet. Ces normes sont soumises à une procédure de consultation interne et externe, elles sont ensuite validées par le Conseil fédéral. S'il s'agit d'un projet de loi, celui-ci sera ensuite adressé à l'Assemblée fédérale au sein de laquelle ont lieu des débats en commission, puis soumis à un vote au sein des deux chambres législatives. C'est la phase parlementaire. Au terme de cette étape, dans le cas spécifique de la Suisse, la loi est publiée à la feuille fédérale et s'ouvre le délai référendaire permettant au peuple de contester le projet législatif. C'est la phase référendaire. Passé le délai référendaire, le texte fait l'objet d'une publication officielle et entre en vigueur. Un tel schéma, qui met l'accent sur la procédure législative fixée par le droit, ne suffit toutefois plus à répondre aux attentes de bonne gouvernance.

Le mouvement pour une meilleure législation, dans le prolongement des travaux sur la gouvernance publique, propose un programme d'action beaucoup plus élaboré que celui précédemment présenté. Il plaide pour une remise au centre de l'intervention législative du problème public à résoudre, tentant ainsi d'encadrer la question des intérêts qui est consubstantielle à toute délibération. Pour cela, ce programme préconise de commencer par comprendre les différentes facettes dudit problème. Des données empiriques permettent de le documenter. Cette approche fondée sur des preuves (*evidence-based approach*) doit permettre de cerner l'importance du problème et sa dynamique. Les causes et les conséquences doivent ensuite être analysées. L'analyse permet dans la foulée de définir les objectifs à poursuivre et d'identifier les moyens qui devraient être mobilisés pour y parvenir. Afin d'éviter le danger de passer à côté de certains points, mais aussi celui de causer plus de problèmes en intervenant, la démarche d'analyse doit en outre intégrer une analyse de risque et être participative. La dimension participative permettra d'identifier les différents intérêts et attentes des destinataires de la norme. Elle permettra aussi de recueillir l'avis d'expert·es. L'analyse des risques permettra de procéder à une évaluation des dimensions juridiques, politiques, économiques, sociales ou encore environnementales. Du point de vue juridique, il s'agit par exemple de s'assurer que l'État dispose bien de la compétence nécessaire pour agir, que les moyens pour agir respectent le

principe de proportionnalité, qu'il n'y a pas de contradiction entre le projet législatif et les obligations juridiques existantes. Tous ces éléments forment une étape préliminaire qui doit alors guider l'organisation dans sa réflexion sur la norme qu'elle entend élaborer. Ils vont lui permettre de formuler la norme. L'adoption de la norme peut alors prendre une forme définitive ou expérimentale (Ranchordás 2014). Dans un cas comme dans l'autre, sa mise en application impliquera encore une évaluation *a posteriori* afin de vérifier sa pertinence pour résoudre le problème public. Enfin, quatrièmement, l'idée que la solution législative est adoptée une fois pour toutes est remise en question. Ainsi, les partisan·es du « Mieux légiférer » prônent le recours à la législation expérimentale, encadrée par un protocole scientifique et qui permet à terme de décider de la pérennisation de la réponse législative ou de son adaptation. Ils et elles plaident aussi pour que la loi ait une durée de vie limitée. C'est l'hypothèse de la *sunset legislation* qui a été par exemple retenue par le législateur fédéral concernant l'application de traçage du Covid-19.

Les juristes suisses n'ont pas attendu le mouvement pour une meilleure législation pour s'attaquer à la question d'une loi pertinente, c'est-à-dire d'un texte susceptible d'atteindre les buts poursuivis, avec une utilisation raisonnable des moyens à disposition, sans produire d'effets collatéraux disproportionnés, tout en étant compréhensible pour être appliqué. Le développement du domaine de la légistique (*legisprudence*) dès les années 1980 (Mader 1985) puis la création de la société suisse d'évaluation montre d'ailleurs que la Confédération suisse a été l'une des précurseurs dans ce domaine et que le processus législatif implique non seulement des compétences juridiques, mais également des compétences dans les domaines de la gestion de projet et de l'évaluation. L'élaboration de guides de législation est le témoignage de cet engagement (Office fédéral de la justice 2019). Si toutes les étapes du projet pour une meilleure législation sont bien présentes dans de tels guides, elles n'ont toutefois pas encore complètement intégré la perspective cyclique de la meilleure législation (Flückiger 2019b).

Concepts clés

- Décision (*Verfügung, decisione, decision*) : au sens juridique, terme désignant une mesure prise unilatéralement par une autorité publique à propos d'un cas particulier et ayant pour objet de créer, modifier ou d'annuler des droits ou obligations d'une personne privée. Une telle mesure doit respecter les règles de procédure pour être licite.
- Principe de la légalité (*Legalitätsprinzip, principio di legalità, principle of legality*) : expression juridique désignant une règle générale de portée contraignante et dont l'objet est d'affirmer que les activités des autorités publiques doivent être fondées sur une loi claire et précise.

- Règle de droit (*Rechtssatz, statu di diritto, legal rule*): expression désignant en droit suisse les textes qui, de manière générale et abstraite, octroient des droits, créent des obligations ou fixent des compétences.
- *Soft law*: expression désignant des normes de comportement dénuées de portée contraignante et pouvant prendre différentes formes textuelles.
- Sources du droit (*Rechtsquellen, fonti di diritto, sources of law*): expression désignant, chez les juristes, les origines formelles de ce qui constitue le droit, à savoir la loi, la jurisprudence, la doctrine et la coutume.

Références

- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. New York: Oxford University Press.
- Baldwin, R. (1990). Why rules don't work. *The Modern Law Review*, 53(3), 321-337. <http://www.jstor.org/stable/1096474> (consulté le 17.11.2022).
- Black, J. (2001). Decentring regulation : Understanding the role of regulation and self-regulation in a 'post-regulatory' world. *Current Legal Problems*, 54(1), 103-146. <https://doi.org/10.1093/clp/54.1.103> (consulté le 17.11.2022).
- European Parliament, The Council of the European Union & The European Commission (2016). Inter-institutional agreement on better law-making. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29> (consulté le 18.01.2023).
- Flückiger, A. (2019b). (Re)faire la loi. Traité de légistique à l'ère du droit souple. Berne : Stämpfli.
- Karpen, U. (2017). Introduction. In : Karpen, U., Xanthaki, H., Mader, L., Voermans, W. & Cormacain, R. (éds.). *Legislation in Europe: A comprehensive guide for scholars and practitioners*. Oxford : Hart Publishing, 1-16.
- Mader, L. (1985). *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*. Lausanne : Payot.
- Morgan, B. & Yeung, K. (2007). *An introduction to law and regulation : Text and materials*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Office fédéral de la justice (2019). *Guide de législation. Guide pour l'élaboration de la législation fédérale*. Berne : Confédération suisse.
- Ranchordás, S. (2014). *Constitutional sunsets and experimental legislation: A comparative perspective*. Cheltenham et Northampton : Edward Elgar Publishing Limited et Edward Elgar Publishing, Inc.
- Tanquerel, T. (2018). *Manuel de droit administratif*. Genève, Zurich, Bâle : Schulthess, 2^e éd.

Références pour aller plus loin

- Flückiger, A. (2019a). Le droit souple cantonal: quand les conférences intercantionales recommandent, les réglementations s'harmonisent. In : Hottelier, M., Hertig Randall, M. &

- Flückiger, A. (éds.). *Études en l'honneur du Professeur Thierry tanquerel: entre droit constitutionnel et droit administratif: questions autour du droit de l'action publique*. Genève, Zurich, Bâle: Schulthess et Université de Genève, 109-126.
- Moor, P., Martenet, V. & Flückiger, A. (2012). *Droit administratif. Vol. 1, Les fondements*. Berne : Stämpfli, 3^e éd. entièrement revue, mise à jour et augmentée.
- Waldmann, B. & Wiederkehr, R. (2019). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Zurich : Schulthess.

6 Éthique

Sophie Weerts

6.1 Importance de l'éthique pour l'administration publique

Sur le plan philosophique, l'éthique désigne la réflexion sur les valeurs, c'est-à-dire sur l'ensemble des perceptions qui orientent les comportements individuels dans une société donnée. L'éthique est ainsi intimement liée au champ de la morale, tout en mettant l'accent sur la démarche de discussion qui nous pousse à réfléchir sur ce qui est bien, ce qui est juste. Elle peut donc se comprendre comme « une réflexion qui mène à des choix, en fonction de valeurs et de normes qui sont priorisées » (Lacroix 2011 : 108).

Le champ académique de l'éthique est traversé par plusieurs approches : l'éthique normative, l'éthique descriptive, l'éthique théorique et enfin l'éthique appliquée. La première consiste à examiner les valeurs qui devraient guider les comportements individuels. Elle présente une forte proximité avec la morale. La deuxième, l'éthique descriptive, a pour objet de mettre au jour les principes moraux sous-jacents dans des opinions éthiques sans prendre position sur ceux-ci. Pour cela, l'éthique descriptive a besoin de l'éthique théorique. Cette dernière présente les différentes théories philosophiques justifiant les décisions et prises de position. Enfin, l'éthique appliquée repose sur l'idée qu'on peut formuler à un niveau plus opérationnel un cadre réflexif qui permet de soutenir l'action, la décision. La finalité de l'éthique appliquée est alors de réussir à articuler une conception cohérente de la morale pouvant générer ces réponses et les justifier avec une démarche réflexive (Wyser 2016).

De manière générale, on peut dire que tant l'éthique normative – qui porte sur la définition des valeurs – que l'éthique appliquée – qui vise à promouvoir une démarche réflexive – ont plus que jamais une dimension importante dans le domaine de l'administration publique. Plusieurs motifs permettent de l'expliquer. Le premier est l'impératif de confiance des citoyennes et citoyens dans les organisations publiques (Dobel 2005). Le développement de la société de l'information à

partir des années 1990 a en effet impliqué une plus grande publicité des scandales et autres malfaçons au sein des autorités et organisations publiques. De telles situations sont de nature à constituer un climat de défiance à l'égard de celles et ceux qui ont pour fonction d'agir pour et au nom de l'intérêt général et, à terme, sont susceptibles de remettre en cause la démocratie. Ceci explique le développement d'un discours pour plus de moralité, plus d'éthique, dans l'espace public. Le deuxième motif tient aux réformes administratives et à l'évolution du rôle de l'État. Ils ont amené de nombreux changements parmi lesquels on peut citer une déconcentration du pouvoir, plus d'autonomie budgétaire ou encore une approche en réseau des biens et services d'intérêt public. Ce sont autant d'éléments qui ont changé non seulement le fonctionnement interne de l'administration publique, mais également son cadre d'action. Ces changements ont été analysés comme brouillant les valeurs qui étaient au cœur de l'identité professionnelle de celles et ceux qui sont engagé·es au service de l'État. Ici encore, c'est la question de la redéfinition des valeurs et de leur mise en œuvre dans la gestion quotidienne qui justifie de s'intéresser à l'éthique. Enfin, un dernier élément tient au rôle de la loi et du droit en général pour administrer les enjeux sociaux, économiques, technologiques ou encore environnementaux. Force est de constater que les années 1990 ont initié une lente mutation de la loi, instrument de référence pour gouverner dans le contexte de l'administration wébérienne. D'autres formes de gouvernance ont en effet vu le jour avec le principe de l'accountability, les approches d'analyse de risques ou de bénéfices et les valeurs publiques et sociales (Bennett & Raab 2018), expliquant ce regain d'intérêt pour l'éthique dans de nombreux domaines comme les sciences médicales, la protection de l'environnement ou encore la protection des données.

Ce besoin d'une grande probité dans l'exercice des missions publiques, cette perte de repères du point de vue des valeurs publiques et enfin l'augmentation de la marge d'appréciation conférée à celles et ceux qui sont chargé·es de poursuivre les tâches publiques sont donc autant d'éléments qui permettent de comprendre l'importance donnée au thème de l'éthique dans l'administration publique. Dans cette administration publique transformée, l'éthique devient une ressource complétant le droit.

6.2 Points clés de l'éthique

Dans cette partie consacrée aux points clés, on commencera par revenir sur les raisons qui, au regard de l'administration publique proprement dite, ont justifié le retour de l'intérêt pour l'éthique (§ 6.2.1). Ensuite, on évoquera les deux modèles de gestion de l'éthique que l'on retrouve dans le domaine de l'administration publique : la conformité aux normes et l'intégrité (§ 6.2.2). La seconde – l'intégrité – a connu un développement non négligeable depuis la fin des années 2000,

justifiant qu'on s'y attarde davantage. On montrera qu'elle s'imprime sur le plan normatif (§ 6.2.3).

6.2.1 Motifs justifiant le regain d'intérêt pour l'éthique dans l'administration publique

Le développement d'un discours institutionnel sur l'éthique s'opère au cours des années 1990. Deux éléments, reliés à deux moments de l'histoire de l'administration publique (► Modèle IDHEAP d'administration publique: vue d'ensemble), expliquent cet intérêt renouvelé pour l'éthique dans le domaine de l'administration publique (Hijal-Moghrabi & Sabharwal 2018).

Hybridation des valeurs du secteur public

Le premier élément qui va relancer la réflexion sur les valeurs sous-jacentes de l'administration publique est le déploiement des réformes administratives en vue d'appliquer la nouvelle gestion publique (► 1 Valeurs). Certain·es ont souligné l'impact négatif de ces réformes sur l'éthique de l'administration publique étant donné l'affaiblissement des mécanismes de contrôle au profit d'une plus forte décentralisation des compétences et des responsabilités. Une telle logique organisationnelle a été vue comme un risque d'augmentation de la corruption. D'autres y trouvent un avantage au motif que cela réduirait justement cette exposition à la corruption. Dans tous les cas, des recherches empiriques ont montré qu'il ressort de cette période de réformes administratives le fait que les valeurs de l'administration publique ont bien été réagencées, ce qui conduit à une forme d'hybridation des valeurs (Emery & Giauque 2014; Wyser 2016).

L'hybridation exprime cette idée que l'administration publique s'est trouvée au confluent de deux modèles organisationnels. D'un côté, le modèle wébérien qui caractérise l'administration publique au sens institutionnel tout au long du XX^e siècle, et qui se caractérise par son approche rationnelle-légale. Concrètement, cela signifie que toute l'action publique est appréhendée à l'aune du prisme de la loi. Le respect de la règle de droit – et avec celle-ci de l'État de droit –, le respect du pouvoir hiérarchique, le sens de l'intérêt général et les principes de neutralité et d'égalité de traitement sont les éléments qui définissent la ligne organisationnelle et le comportement de celles et ceux qui sont au service de l'État. Tous ces éléments se retrouvent dans la valeur de la légalité. Dans ce cadre, celles et ceux qui travaillent pour l'administration sont des exécutant·es. D'un autre côté, on trouve le modèle organisationnel de l'entreprise, auquel adhère la nouvelle gestion publique. Dans celui-ci, la valeur de référence est l'efficacité. Le but ultime est le résultat. Dans un tel modèle, il est alors important que les individus disposent d'une marge de manœuvre leur permettant de mobiliser les ressources nécessaires pour atteindre l'objectif, tout en s'accommodant des contraintes environnantes. Le respect du droit devient alors une contrainte

parmi d'autres dont il faut s'accommoder. Avec les réformes administratives mettant en œuvre la nouvelle gestion publique, on assiste à la montée en puissance de la valeur de l'efficacité.

Le modèle wébérien avait l'avantage de donner un cadre d'action particulièrement clair puisque c'était la loi et l'ordre hiérarchique qui devaient guider celles et ceux qui étaient au service de l'État. À travers une série de réformes comme la gestion par enveloppe budgétaire ou encore la perspective des politiques publiques, le modèle de nouvelle gestion publique implique un élargissement de la marge de manœuvre des collaboratrices et collaborateurs de l'État, générant une certaine confusion quant aux limites de leur action et de leur pouvoir décisionnel. On comprend dès lors que cette situation a conduit à imaginer un autre cadre de référence que celui de la loi, puisque celle-ci représentait tout de même le point de référence dans le modèle wébérien.

Enchevêtrement entre secteur public et secteur privé

Le second élément qui justifie ce regain d'intérêt pour l'éthique dans l'administration publique du XXI^e siècle tient au déploiement de cette conception fonctionnelle de l'administration publique. En effet, la diversité et la complexité des tâches devant garantir ou renforcer l'accès de toutes et tous aux biens et services d'intérêt public sont devenues tellement importantes que l'État n'a plus pu poursuivre ses missions publiques dans un environnement marqué par des contraintes budgétaires et de ressources humaines. Dans ce contexte, ce sont des collaborations et partenariats formels ou informels qui ont été développés entre unités administratives, entreprises privées et organisations du monde associatif.

Il n'en reste pas moins que, dans ce nouveau contexte, celles et ceux qui participent à cette entreprise d'accès aux biens et services d'intérêt public n'ont pas nécessairement le même degré d'adhésion à cette notion d'intérêt public. Une entreprise privée participant ou exerçant des tâches publiques reste une organisation fondée sur l'idée de profit. Une fondation trouvera également un intérêt à intervenir en vue d'obtenir des subventions. Dès lors, et comme le souligne à juste titre Dominique Hänni, les collaboratrices et collaborateurs de l'État se trouvent placé·es dans un environnement dans lequel les interactions avec le secteur privé deviennent beaucoup plus nombreuses. Elles peuvent impliquer des fonctions de représentation dans des conseils d'administration, de négociation dans des projets publics ou semi-publics, de pilotage de campagnes de prévention ou d'information ou encore de contrôle et surveillance des acteurs privés impliqués dans la poursuite de tâches publiques. À cela s'ajoute que leur marge d'appréciation est ici encore sensiblement étendue avec le développement de lois qui prennent de plus en plus souvent la forme – spécialement dans le domaine des politiques publiques – de normes-programmes ou de normes contenant des notions juridiques indéterminées (Hänni 2019).

L'environnement dans lequel se déploie l'administration publique a altéré les limites d'un cadre organisationnel fondé sur la ligne hiérarchique et expose davantage la responsabilité des collaboratrices et collaborateurs. Ce second élément explique alors pourquoi se fait ressentir le besoin de fixer un cadre de référence complémentaire aux règles de droit pour guider les comportements de chacune et chacun. Comme on le verra plus loin, le discours sur l'éthique dans l'administration publique vise à répondre aux risques résultant de ce nouvel environnement.

6.2.2 Modes de promotion de l'éthique

Les travaux sur l'éthique dans l'administration publique (Graycar 2020) ont permis de mettre en exergue deux approches en vue d'améliorer les comportements éthiques dans l'administration publique: la conformité aux normes et l'intégrité. C'est la seconde – l'intégrité – qui s'est imposée dans le cadre du développement de l'administration fonctionnelle. Elle prône la mise en place d'une série de mesures formelles, informelles et organisationnelles qui s'articulent aujourd'hui à travers le concept d'infrastructure éthique et qui doivent permettre de faire face aux risques d'influence auxquels peuvent être confronté·es celles et ceux qui doivent décider dans le contexte de l'administration publique.

Distinction entre conformité aux normes et intégrité

La question de l'éthique dans le domaine de l'administration publique a d'abord été vue sous l'angle du comportement des fonctionnaires et de la détermination des règles qui devaient encadrer leurs comportements. Cette première conception était parfaitement alignée avec le modèle wébérien. Elle postule la formalisation de règles de comportement, de procédures et des mécanismes de contrôle. Cette approche correspond à l'idée de droit disciplinaire, sous-branche du droit de la fonction publique, ou de la déontologie (Bodiguel 2002). Elle fait écho à une certaine conception de la relation juridique entre l'État et son agent·e. On peut ajouter qu'elle évoque aussi la conception initiale de la régulation des comportements, axée sur le contrôle et la sanction. Ce faisant, elle entend dépasser l'éthique, en ce sens que ce sont des règles de droit qui fixent les comportements (éthiques) à suivre. Ces règles reposent sur des valeurs initiales comme la protection de la confiance du public, le respect de la renommée ou de la réputation de l'État. Elles retrouvent ainsi des éléments de l'éthique normative. Concrètement, la légitimité morale de ces comportements est toutefois appréciée au regard des règles pénales et disciplinaires existantes. Sur le fond, l'éthique normative se focalise sur la lutte contre la corruption, la fraude, l'abus de pouvoir, le respect de la discipline et de la neutralité. Sur la forme, cette conception s'inscrit dans une approche répressive et repose sur des instruments juridiques comme la loi ou l'ordonnance.

Une seconde approche de l'éthique dans l'administration publique a vu le jour. Elle s'inscrit davantage dans le domaine de l'éthique appliquée. Dans son ouvrage

Ethics for bureaucrats, Rohr (1989) pointait ainsi le fait qu'on doit évoluer d'une approche qui vise à éviter les scandales à une approche qui doit développer le sens de la vertu chez celles et ceux qui gouvernent. L'auteur américain pointait ainsi la nécessité de passer d'une culture de la répression à une culture de la promotion. Une telle conception fait écho à l'exercice de « *reflective equilibrium* » prônée en 1971 par le philosophe américain John Rawls (Rawls 1971). Cette nouvelle approche est fondée sur l'idée d'intégrité (*integrity*), laquelle peut être définie comme « une qualité qui caractérise le comportement des acteurs conformément aux valeurs, normes et règles morales pertinentes » (L. Huberts & van Montfort 2020 : 450). Il s'agit donc cette fois pour l'administration publique de promouvoir une philosophie de l'encouragement au développement des comportements appropriés. Une telle philosophie implique la mise sur pied d'un environnement avec des mesures incitatives plutôt que répressives. Elle privilégie le recours à l'informel et aux mesures organisationnelles plutôt que la concentration sur le seul comportement inapproprié. En outre, l'intégrité part du postulat que tout n'est pas dicté d'avance, que celles et ceux qui travaillent dans des organisations publiques sont soumis·es à des dilemmes éthiques et que, dans une telle perspective, elles et ils ont besoin d'une aide spécifique qui doit donc leur être apportée par le biais de différentes mesures.

La perspective plus holistique et réflexive de l'intégrité a été jugée plus adaptée à l'administration publique du XXI^e siècle. Elle permet de dépasser l'approche réglementaire et juridique traditionnelle qui met l'accent sur la sanction. Elle privilégie un mode de gouvernance qui entend à la fois mobiliser une large palette d'instruments susceptibles d'influencer le comportement des individus, tout en pouvant aussi s'adapter – étant donné la dimension réflexive – au contexte changeant des organisations.

Analyse de risques et infrastructure éthique

Le concept d'infrastructure éthique a été proposé par l'OCDE dans le cadre de ses travaux sur le comportement éthique dans l'administration publique à la fin des années 1990 (OECD 1997). L'idée d'infrastructure vise à désigner une panoplie d'outils et de processus de réglementations pour éviter les comportements indésirables et inciter à une bonne conduite. Ces outils constituent des éléments indépendants, mais qui doivent être tous déployés afin de doter l'administration publique d'une infrastructure forte lui permettant d'éviter les comportements indésirables. Ils visent ainsi à répondre aux risques qui peuvent être identifiés dans le fonctionnement des organisations publiques.

Le développement d'une infrastructure éthique a pour but de répondre à d'éventuels risques sur le plan éthique. Dès lors, il faut d'abord pouvoir repérer ces lieux décisionnels dans lesquels il peut y avoir un ou plusieurs risques. Ce repérage peut être opéré en identifiant au sein des organisations publiques les processus et les fonctions dans lesquels les collaboratrices et collaborateurs de l'État peuvent devoir

prendre une décision qui engage l'organisation. Un tel examen vise donc à cerner les sources de vulnérabilité. Concrètement, Maesschalk (2008) a par exemple identifié les processus d'achat de biens et services, de promotion de personnel ou encore d'inspection et de surveillance.

L'infrastructure éthique à développer par chaque organisation doit alors comporter une série d'instruments, procédures et mesures qui doivent permettre de guider celles et ceux qui sont engagé·es dans l'administration publique. Ces mesures appartiennent à trois registres : l'orientation, la gestion et le contrôle.

L'orientation en faveur d'un comportement éthique vise à promouvoir et à sensibiliser en amont les collaboratrices et collaborateurs des entités publiques aux enjeux et comportements éthiques. Cette sensibilisation peut être opérée directement par un rappel des règles pénales et déontologiques applicables aux agent·es public·ques et aux organismes privés exécutant des tâches publiques. Elle peut également être concrétisée à travers l'adoption et la diffusion d'un code de conduite propre à une collectivité publique ou à un organisme spécifique. La formation constitue un élément qui participe directement à ce travail de sensibilisation aux comportements éthiques et au développement de compétences pour résoudre des dilemmes d'ordre éthique.

La *gestion* des enjeux éthiques sera prise en charge avec une structure organisationnelle et réglementaire. Sur le plan organisationnel, un organe spécial ou un service central de gestion peut assurer un rôle de coordination. Sur le plan réglementaire, cela peut ressortir de politiques et de pratiques en matière de gestion des ressources humaines qui doivent garantir une sécurité de l'emploi, des perspectives de promotion, une juste rémunération.

Le *contrôle* des comportements impliquera la qualification en infractions pénales des comportements non désirés, la mise sur pied de possibilités d'investigations et de poursuites indépendantes en cas d'infraction, grâce à des mécanismes efficaces de responsabilisation et de contrôle qui découragent tout comportement problématique, mais permettent aussi de le détecter facilement. Des systèmes d'information et de protection pour les lanceur·ses d'alerte ou de surveillance interne ou externe peuvent également participer à cette dimension de contrôle. Cela peut être le fait d'une commission parlementaire de gestion. Enfin, les règles de transparence participent aussi à la mise en place de cette infrastructure éthique.

6.2.3 Encadrement normatif de l'intégrité

Le déploiement de l'éthique dans l'administration publique par le biais de l'« approche intégrité » prend forme dès le milieu des années 1990. Outre le fait qu'on est à une époque où l'État est décrié pour sa lenteur, son formalisme et sa bureaucratie, un certain nombre de scandales entachent la réputation des organisations publiques et sont vus, pour les États, comme des facteurs de risque pour la démocratie. En effet, ils érodent progressivement la confiance que les citoyennes et citoyens doivent

avoir dans les institutions démocratiques pour justifier leur légitimité politique. Cette situation conduit à un large engagement des organisations internationales qui défendent les valeurs libérales et démocratiques et qui ont adopté une série de textes juridiques et de déclarations politiques qui vont inévitablement avoir une répercussion en Suisse.

Au niveau international

Ainsi, en 1996, c'est l'Assemblée générale des Nations unies qui initie le mouvement en adoptant son code de conduite des agent·es de la fonction publique internationale. Elle recommande aux États de s'en servir comme modèle dans leur lutte contre la corruption. En 2003, l'organisation onusienne adopte son premier instrument juridique : la Convention des Nations unies contre la corruption.

Le Conseil de l'Europe s'est également saisi de la thématique de l'éthique dans l'administration publique, considérant qu'elle constitue un élément clé pour la préservation de la confiance dans les gouvernements et le respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains. En 1999, il adopte à son tour un texte juridique avec la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe et plus tard, un protocole additionnel, auxquels a adhéré la Suisse. C'est dans ce cadre qu'est institué le Groupe des États contre la corruption (GRECO), lequel mène des missions de surveillance quant à la mise en œuvre des engagements internationaux en matière de lutte contre la corruption dans les États parties, notamment en Suisse. En outre, un certain nombre de résolutions et de recommandations ont également été adoptées, comme la résolution 97(24) du Comité des Ministres portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, la résolution 79 (1999) sur l'intégrité des élu·es locaux·ales et régionaux·ales, la recommandation (2000) 10 sur les codes de conduites pour les agent·es public·ques, la recommandation (2002) 2 sur l'accès aux documents publics, la recommandation (2007) 7 relative à une bonne administration, la recommandation (2014) 7 sur la protection des lanceurs d'alerte et la recommandation (2017) 2 relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique.

Enfin, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a également été très active pour assurer la promotion de l'éthique dans l'administration publique. On peut dire qu'elle a même fait de la lutte contre la corruption, et plus généralement de la promotion de l'intégrité, son cheval de bataille. En 1997, est conclue la Convention sur la lutte contre la corruption des agent·es public·ques étranger·ères dans les transactions commerciales internationales. Du point de vue du droit suisse, cette convention est entrée en vigueur en 2000. L'OCDE a également adopté plusieurs recommandations à destination de ses États membres. En 1998, elle publie la recommandation sur l'amélioration du comportement éthique dans les services publics, laquelle a été mise à jour et remplacée par la recommandation sur l'intégrité publique en 2017. L'OCDE a également adopté une recommandation

sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public en 2003, une autre recommandation sur le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics (2008/2013). En 2010, elle a en outre adressé à ses États membres une recommandation sur les principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying. Enfin, en 2021, elle a publié une recommandation sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public, incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public (OCDE 2021).

De ce florilège de textes internationaux, on doit retenir que le discours des organisations internationales s'est d'abord focalisé sur la question de la corruption des agent·es public·ques pour s'élargir à l'encadrement de leur comportement dans leur fonctionnement (transparence, respect de l'intégrité dans l'exercice de leur fonction), à la protection de celles et ceux qui dénonceraient les agissements problématiques au sein du service public et enfin, à la nécessité d'encadrer les activités de lobbying.

Au niveau national

La Suisse a ratifié toutes les conventions internationales précitées, témoignant de sa volonté à lutter contre le phénomène de la corruption, mais elle a également adapté son cadre juridique à travers l'adoption d'une série de règles normatives.

Ainsi, la Confédération a érigé en infractions pénales l'octroi d'avantages (art. 322^{quinquies}) et l'acceptation d'un avantage (art. 322^{sexies}). Elle a aussi mis fin à la possibilité de déduire fiscalement les pots-de-vin et commissions occultes du revenu imposable. Elle s'est dotée, tout comme les cantons, d'une loi sur la transparence. Elle a aussi comblé son retard pointé par le GRECO avec des obligations de transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Des mesures figurent également dans les règles de droit qui encadrent le rapport de travail entre les organisations publiques et leurs collaboratrices et collaborateurs ainsi que dans la législation qui règle le fonctionnement de l'organisation des services et autorités publics. Il faut aussi dire que la Confédération a adopté le 15 août 2012 un Code de comportement du personnel de l'administration fédérale visant à prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations non rendues publiques et, le 5 novembre 2014, l'Aide-mémoire à l'intention des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération.

Globalement, on peut donc dire qu'une série de mesures normatives ont déjà été prises au niveau fédéral et cantonal. S'il est impossible de donner un tableau complet de celles-ci dans le cadre de cette contribution, on notera que la réglementation est toutefois disparate en raison du fédéralisme. On peut toutefois identifier les principaux thèmes. Ils concernent par exemple les incompatibilités personnelles (que ce soit pour des liens familiaux, institutionnels ou économiques), lesquelles sont alors détaillées dans des lois fédérales et cantonales relatives aux agent·es de l'État ou dans des lois spéciales relatives à certaines organisations publiques. Elles doivent toutefois s'accompagner de processus de récusation et de mécanisme de vérification pour

éviter de rester lettre morte. La question des activités accessoires a également été réglementée dans une série de textes, prescrivant des obligations d'annonce, d'autorisation et de rétrocession d'une part du revenu engrangé. L'interdiction ou le strict encadrement de l'acceptation d'avantages et les déclarations et registres d'intérêts sont par ailleurs des éléments qui s'inscrivent dans la lutte contre la corruption. Certains comportements peuvent en revanche être vus comme particulièrement délicats à décrypter au motif qu'ils peuvent tomber sous le coup du droit pénal. Ainsi, la divulgation d'informations obtenues dans le cadre de l'exercice peut d'un côté constituer une violation du secret de fonction, mais de l'autre, elle peut également être vue comme nécessaire dans le cadre d'une société démocratique et transparente.

6.3 Perspectives et défis futurs

Dans le domaine de l'éthique, trois défis attendent l'administration publique. Le premier défi est de garder une conception ouverte de l'intégrité pour ne pas se limiter à contrôler le respect de normes de comportements prédéfinies. Cela pose aussi le second défi, qui est de nature opérationnelle : il s'agit de la concrétisation de ce renforcement de l'éthique dans une administration publique qui ne peut plus s'appuyer sur une seule et même infrastructure organisationnelle. Enfin, le dernier défi est le déploiement de l'approche intégrité au-delà des unités administratives pour pouvoir ainsi couvrir l'ensemble des parties prenantes impliquées dans l'administration publique.

Comme on l'a vu, de nombreux points sont aujourd'hui réglementés pour garantir l'intégrité de l'administration publique. Si une telle liste permet bien de faire émerger une série de thématiques à examiner dans le cas de processus de décision publique, elle doit être vue comme un standard minimum, devant être considérée comme évolutive au gré des développements de l'administration publique. Elle doit également s'accompagner de mesures de protection et de sanction, car il s'agit avant tout de développer une administration publique qui inspire la confiance des citoyennes et des citoyens. Un tel développement montre aussi le réflexe normatif qu'accompagne l'intégrité dans l'administration publique. Si les normes sont certes importantes dans la perspective intégrité, elles ne suffisent toutefois pas. En d'autres termes, pour que l'éthique soit une ressource pour l'administration publique, il faut aller au-delà de l'adoption de normes dans des textes formels ou pseudoformels. Il ne faut donc pas se limiter à une conception fermée de l'intégrité, mais au contraire, accepter sa dimension évolutive et donc ouverte.

Dans la suite du défi précédent, se pose alors le défi de la concrétisation des autres aspects de l'infrastructure de l'intégrité, à savoir les mesures informelles et organisationnelles. Comme l'ont souligné Fortier et Emery, c'est tout l'enjeu de l'opérationnalisation (Fortier & Emery 2015). À cet égard, le travail sur le *leadership*

et un engagement en faveur de l'exemplarité peuvent être considérés comme des points clés pour la mise en œuvre d'un fonctionnement éthique dans l'administration publique (► 9 *Leadership*). L'atténuation du *leadership* renforcé au profit d'un *leadership* participatif mettant l'accent sur le fondement démocratique de l'administration publique pourrait par exemple renforcer l'adhésion au respect et à la protection de l'intérêt général. Un autre élément qui ne doit pas être perdu de vue est celui de la formation en éthique (Wyser 2013). Pour autant qu'une telle formation sache réussir cette habile combinaison de partage de connaissances théoriques et d'apprentissage pratique à travers l'analyse de dilemmes éthiques, elle constitue un des aspects qui devrait renforcer la dimension éthique dans l'administration publique.

Enfin, étant donné la perspective fonctionnelle dans laquelle s'inscrit l'administration publique dans ces premières décennies du XXI^e siècle, limiter les principes et les normes éthiques au domaine des organisations publiques devient une évidence. Hänni (2019) a pointé plusieurs éléments qui montrent qu'un tel mouvement est bien en cours en Suisse. La commission de gestion du Conseil des États a recommandé au Conseil fédéral de contrôler activement les liens d'intérêts des membres du conseil d'administration des entreprises proches de la Confédération. Dans le domaine des marchés publics, la Conférence des achats de la Confédération préconise aux autorités adjudicatrices d'inclure dans les contrats avec les entreprises privées une clause relative à l'intégrité, destinée à prévenir la corruption dans le domaine des marchés publics et qui a pour conséquence, en cas de violation, l'annulation de l'adjudication, la résiliation anticipée du contrat de marché public ainsi que l'obligation pour l'entreprise de s'acquitter d'une peine conventionnelle. Dans le domaine des liens d'intérêts, le Tribunal fédéral a considéré, dans un arrêt rendu en 2016, que la nature de droit privé de la relation juridique entre la Swissmedic¹¹ et des expert·es ne permettait pas de justifier la non-communication des informations relatives aux éventuels liens d'intérêts de ces dernier·ères au motif qu'il existe un intérêt public à ce que ces expert·es n'aient pas de conflits d'intérêts problématiques dès lors qu'ils et elles sont appelé·es à rédiger des rapports dans la procédure d'admission de médicaments (ATF 142 II 340). Les scandales de Car postal en 2018¹² ou encore de Crypto AG en 2020¹³ ont par ailleurs montré que les enjeux éthiques vont bien au-delà des questions de corruption ou d'avantages personnels, mais peuvent également se matérialiser dans la

¹¹ Swissmedic est l'autorité d'autorisation et de surveillance des produits thérapeutiques. C'est une entité autonome de droit public de la Confédération suisse. Elle dispose ainsi du pouvoir de contracter librement avec d'autres personnes juridiques comme des expert·es.

¹² Le scandale de Car postal portait sur un mécanisme de fraude à la subvention publique. Par un système comptable, l'entreprise publique percevait ainsi un financement non dû à charge de la Confédération, aux cantons et communes. Elle remboursa 205 millions aux parties lésées. La direction de Car postal démissionna en juin 2018, son conseil d'administration fut entièrement révoqué et l'unité fut réorganisée.

¹³ Crypto AG est une entreprise privée suisse qui commercialise des solutions de cryptage des messages. Une enquête médiatique internationale révéla en 2020 que l'entreprise avait été noyautée par les services secrets américains et allemands et truquait ses systèmes de cryptage afin de permettre l'espionnage des États clients de la société suisse. Une enquête parlementaire conclut que les services de renseignements suisses étaient au courant de la stratégie d'espionnage à partir de la Suisse et avaient omis d'en informer le Conseil fédéral.

conduite organisationnelle d'une entité. Il ne faut aussi pas perdre de vue que, pour le Tribunal fédéral, ce ne sont pas que les comportements problématiques proprement dits qui doivent être combattus, mais c'est également tous ceux qui donnent l'apparence d'un manque d'intégrité. Hänni constate d'ailleurs que dans le domaine de la transparence et du contrôle administratif, le résultat de l'analyse est plus contrasté. Du côté cantonal, plusieurs lois cantonales sur la transparence s'appliquent aux unités centralisées, décentralisées ainsi qu'aux personnes morales et organismes de droit privé sur lesquels l'État exerce une maîtrise effective. Sur ce point, certains cantons ont donc été plus loin que la Confédération, mais comme on a pu le montrer, c'est un travail d'analyse de fond qui devrait être mené à chaque niveau institutionnel, tout comme devraient être déployés un ensemble d'outils, de processus et de réglementations pour éviter les comportements indésirables et inciter à une bonne conduite répondant à l'éthos de l'administration publique.

Concepts clés

- Conflit d'intérêts (*Interessenkonflikt, conflitto di interesse, conflict of interests*): expression désignant une situation d'interférence avérée ou apparente entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.
- Corruption (*Korruption, corruzione, corruption*): au sens juridique, c'est le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu ou une promesse d'un tel avantage qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement de son bénéficiaire.
- Intégrité (*Integrität, integrità, integrity*): qualité d'une personne ou d'une organisation qui agit en respectant certains principes ou valeurs comme l'impartialité, la loyauté, la responsabilité ou encore l'honnêteté.

Références

- Bennett, C. J. & Raab, C. D. (2018). Revisiting the governance of privacy: Contemporary policy instruments in global perspective. *Regulation & Governance*, 14(3), 447-464. <https://doi.org/10.1111/rego.12222> (consulté le 21.11.2022).
- Bodiguel, J.-L. (2002). Pourquoi a-t-on tant besoin d'éthique ? *Éthique publique*, 4(1). <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.2476> (consulté le 21.11.2022).
- Dobel, P. (2005). Public management as ethics. In: Ferlie E., Lynn L., & Pollitt C. (éds.). *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 156-181.

- Emery, Y., & Giauque, D. (2014). The hybrid universe of public administration in the 21st century. *International Review of Administrative Sciences*, 80(1), 23-32. <https://doi.org/10.1177/0020852313513378> (consulté le 21.11.2022).
- Fortier, I., & Emery, Y. (2015). L'éthos public en tant que processus social dynamique. *Pyramides*, 22, 83-114.
- Graycar, A. (éd.) (2020). *Handbook on corruption, ethics and integrity in public administration*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
- Hänni, D. (2019). *Vers un principe d'intégrité de l'administration publique. La prévention de la corruption en droit administratif*. Genève : Schulthess.
- Hijal-Moghrabi, I. & Sabharwal, M. (2018). Ethics in American public administration: A response to a changing reality. *Public Integrity*, 20, 1-19. <https://doi.org/10.1080/10999922.2017.1419053> (consulté le 21.11.2022).
- Huberts, L. & van Montfort, A. (2020). Building ethical organisations: The importance of organisation integrity systems. In: Graycar, A. (éd.). *Handbook on corruption, ethics and integrity in public administration*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 450-462.
- Lacroix, A. (2011). L'insuffisance du droit en matière d'éthique ou les lois sur l'éthique: voyage au pays de l'absurde! *Éthique publique*, 13(1), 95-115.
- OCDE (2021). *Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/129/129.fr.pdf> (consulté le 21.11.2022).
- OECD (1997). Creating an effective ethics infrastructure. *Focus Public Management Gazette*, 7, 1.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Wyser, C. (2013). Éthique. In : Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfler, P., Mader, L., Soguel, N., & Varone, F. (éds.). *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 541-558.
- Wyser, C. (2016). L'éthique publique: entre conformité et intégrité. In : Emery, Y. & Giauque, D. (éds.). *L'acteur et la bureaucratie au XXI^e siècle*. Québec : Presses de l'Université de Laval, 303-327.

Références pour aller plus loin

- Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity*, 20(sup1), S18-S32. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404> (consulté le 21.11.2022).
- Kolthoff, E., Huberts, L. & Van den Heuvel, P. (2006). The integrity of new public management: is integrity at stake. *Public Administration Quarterly*, (30)3/4, 399-439.

7 Stratégie

Oliver Neumann

7.1 Importance de la stratégie et de sa mise en œuvre pour l'administration publique

La gestion stratégique est l'une des attributions clés de la direction d'une organisation. Elle permet de créer une orientation commune au sein de l'organisation, de définir des objectifs généraux et de formuler un plan en vue d'atteindre ces objectifs. Les stratégies peuvent contribuer à faire comprendre le but de l'action organisationnelle aux membres d'une entité, et à indiquer la direction vers laquelle l'effort commun doit se porter. Elles rendent également possibles une mesure systématique des succès obtenus à l'aune des objectifs fixés et une utilisation plus ciblée et donc plus efficace des ressources. Au vu des nombreux avantages de la gestion stratégique, il faut se demander pourquoi cette approche reste aujourd'hui moins systématique au sein des organisations publiques que dans les entreprises du secteur privé.

Nous allons dans un premier temps revenir aux origines du mot « stratégie », dont l'étymologie remonte au grec ancien et signifie approximativement « conduire une armée ». Ce n'est que dans les années 1960 que le terme s'est imposé dans l'économie, où il n'est certes pas question de guerres et de batailles, mais plutôt de luttes concurrentielles.

Dans le secteur public, l'importance de la stratégie est restée relativement modeste jusque dans les années 1980. Les choses ont commencé à changer avec l'introduction de réformes inspirées de la « nouvelle gestion publique » (NGP) (ou *new public management, NPM*). À partir de là, le mode de gestion de nombreuses organisations publiques s'est rapproché de celui du secteur privé. Ces réformes, qui sont nées dans les pays anglo-saxons et se sont progressivement étendues à l'Europe continentale, ont renforcé l'autonomie, la flexibilité et la responsabilité des managers des organisations publiques. Elles ont également jeté les bases d'un nouveau management stratégique au stade de la gestion opérationnelle – donc, à l'échelon inférieur à celui de la gestion politique (Stewart 2004). Il est par conséquent devenu de plus en plus

difficile d'affirmer que l'orientation stratégique d'une organisation publique dépendait uniquement des décisions politiques.

Paradoxalement, la stratégie en tant qu'instrument de gestion reste aujourd'hui encore moins utilisée dans le secteur public que dans le privé. C'est d'autant plus étonnant que la gestion stratégique recèle des opportunités considérables – aussi et surtout pour les organisations publiques. En effet, elle permet une direction plus efficace et efficiente de l'organisation, en fixant une orientation commune et en rendant ainsi possible la concentration des ressources et des forces. La stratégie pallie en outre le risque d'inertie planant sur les organisations publiques qui, en l'absence de concurrence ou de pression externe, pourraient être tentées de simplement maintenir le *statu quo* et deviendraient ainsi incapables de s'adapter à un contexte en constante mutation. La stratégie peut donc se révéler un élément essentiel pour transformer une culture de gestion pure en culture de réalisation orientée vers l'avenir au sein des organisations publiques. L'un des exemples phares démontrant toute l'étendue des problèmes pouvant découler de l'absence de stratégie dans les organisations publiques est la discussion autour de la digitalisation de l'administration, une grande partie de la population se disant aujourd'hui peu satisfaite par la quantité et la qualité des prestations digitales proposées (► 14 Transformation digitale). De nombreuses organisations publiques ont ici tout simplement omis de développer suffisamment tôt des stratégies de digitalisation et de les mettre en œuvre de façon rigoureuse – alors que de nombreuses organisations privées l'avaient fait longtemps auparavant.

Une possible explication à cette dichotomie entre secteur public et secteur privé réside dans l'absence de concurrence au sein des organisations publiques, l'élaboration de stratégies pour « vaincre les adversaires » se révélant généralement tout simplement inutile. Les avis sceptiques quant à la mise en place de stratégies au sein des organisations publiques soulignent en outre que cette approche est onéreuse et chronophage, que la gestion stratégique devient rapidement purement bureaucratique et que les organisations concernées perdent en flexibilité. À cela vient s'ajouter le fait que les alternatives et les opportunités non définies dans la stratégie sont plus susceptibles d'être manquées en raison d'une orientation trop stricte sur ladite stratégie. Si les instruments *ad hoc* sont correctement mis en œuvre, ces critiques se révèlent toutefois infondées. Par conséquent, il est nécessaire d'analyser plus en profondeur l'importance de la stratégie au sein des organisations publiques. Cette analyse doit d'ailleurs inclure l'adaptation des stratégies existantes en se fondant sur l'émergence de nouveaux instruments et les résultats de la recherche.

L'objet de la présente contribution est précisément d'examiner en détail le thème de la stratégie dans les organisations publiques. Dans la section qui suit, nous approfondissons les concepts clés que sont la stratégie et la gestion stratégique. Ensuite, nous abordons les aspects spécifiques de la stratégie et de la gestion stratégique dans les organisations publiques, notamment les interrelations entre politique et administration, ainsi que les spécificités dans le système cible des entités publiques. Nous

présentons les différentes stratégies existantes, déterminons les composantes types d'un document stratégique. Cela s'accompagne de quelques recommandations concrètes à destination des managers d'organisations publiques, qui leur permettront de mieux appréhender les exigences croissantes en matière de gestion stratégique et ainsi de conduire leur organisation sur la voie de la réussite. Dans la troisième et dernière section, nous discutons des perspectives et enjeux futurs de l'approche stratégique dans le secteur public.

7.2 Points clés de la stratégie et de la gestion stratégique

Dans un domaine de recherche aussi développé que celui dévolu à la stratégie, il n'est guère étonnant que les définitions foisonnent. Selon Porter (1996), l'essence de la stratégie consiste à décider, en toute connaissance de cause, ce que l'on ne souhaite pas faire. Cette définition est singulière en ce sens qu'elle souligne l'importance de l'utilisation parcimonieuse de ressources limitées. Appliquer une stratégie signifie donc non seulement faire de nouvelles choses, mais aussi ne plus faire certaines choses établies. Johnson *et al.* (2020) définissent en revanche la stratégie en tant qu'« orientation à long terme d'une organisation ». Cette conception relativement abstraite tolère sciemment plusieurs manières d'énoncer une stratégie, par exemple un énoncé écrit ou une stratégie qui, bien qu'existant, reste implicite. Cette conception souligne aussi l'importance d'une réflexion active sur l'avenir.

Mintzberg (1987) discerne cinq conceptions différentes en matière de stratégie, à savoir la stratégie en tant que plan (« *strategy as plan* »), stratagème (« *strategy as ploy* »), schéma (« *strategy as pattern* »), position (« *strategy as position* ») et perspective (« *strategy as perspective* »). La stratégie en tant que plan considère la stratégie comme « une manière d'agir délibérée et voulue, une ligne directrice (ou un ensemble de lignes directrices), visant à maîtriser une situation » (Mintzberg 1987: 11). Dans cette conception, la stratégie est donc un plan élaboré à l'avance, développé intentionnellement et de manière ciblée. Le but de ce plan est de définir certains objectifs centraux d'une organisation, afin d'être ensuite en mesure de les concrétiser. Un tel plan peut alors être formulé de manière très générale ou au contraire très spécifique, en fonction d'une situation ou d'un enjeu donné. Un exemple classique correspondant à cette conception de la stratégie est celui du plan de bataille. Dans le contexte d'une administration publique ou d'une entreprise privée, il peut s'agir d'un plan de digitalisation en vue d'utiliser systématiquement le potentiel des nouvelles technologies numériques pour atteindre les objectifs centraux de l'organisation.

La deuxième conception, la « stratégie en tant que stratagème », est de fait un sous-ensemble de la première. Elle se réfère à une manœuvre très spécifique dans

une situation concrète, qui doit par exemple permettre de devancer ou de neutraliser un concurrent. Un exemple pour une telle manœuvre serait celui d'une ville qui décide de racheter un site industriel en friche afin d'y construire des logements sociaux, plutôt que de laisser l'initiative à un investisseur privé qui projette d'y construire des logements de luxe.

La troisième conception, celle de la « stratégie en tant que schéma », envisage la stratégie comme un « schéma dans un flux d'actions » (Mintzberg 1987: 12). Ici, la stratégie vise donc une cohérence entre les décisions et les pratiques, qu'elles soient intentionnelles ou non. Ce schéma ne doit d'ailleurs pas obligatoirement être formulé par écrit, et il peut même simplement apparaître avec le temps. Cette conception diffère donc sensiblement de celles du plan et du stratagème. Citons à titre d'exemple une administration publique dans laquelle il serait généralement admis que les activités quotidiennes sont plus importantes que l'innovation (► 17 Innovation). Résultat de cette vision des choses : aucune démarche d'innovation n'est lancée ou les efforts en ce sens ne sont pas soutenus et le *statu quo* reste le seul schéma stratégique. Mintzberg parle ici d'une « stratégie émergente », par opposition aux conceptions relevant du « plan » et du « stratagème » qu'il classe dans la catégorie « stratégie intentionnelle ». Les deux types peuvent exister simultanément et forment ensemble la « stratégie réalisée » (le cas échéant, en excluant certains éléments figurant dans le plan, mais qui n'ont finalement pas été mis en œuvre).

Les deux dernières conceptions présentées par Mintzberg sont plus abstraites. La « stratégie en tant que position » décrit la tentative de positionner avec succès l'organisation dans son environnement externe. Cela peut par exemple signifier trouver une niche pour les activités de l'organisation, afin de faire face à un minimum de concurrence, ou encore rendre l'organisation irremplaçable. Les ressources disponibles peuvent ensuite être concentrées sur cette niche.

La « stratégie en tant que perspective » implique de créer une compréhension du contexte externe ou une philosophie commune au sein de l'organisation, et ce, au-delà du positionnement de cette dernière. Cette dimension culturelle peut également être perçue comme un genre de « personnalité » de l'organisation, qui peut alors être plutôt agressive et progressiste (citons Tesla à titre d'exemple) ou conservatrice et axée sur la stabilité (comme des archives publiques). Pour les managers, il est particulièrement important de savoir que les perspectives selon Mintzberg ne s'excluent pas mutuellement, mais qu'elles existent simultanément et peuvent se compléter ou s'influencer les unes les autres.

Le terme de stratégie étant maintenant défini, reste à aborder la notion de gestion stratégique. La gestion stratégique désigne l'initiation et la conduite de l'ensemble du processus stratégique, de l'analyse stratégique de la situation, en passant par la formulation d'une stratégie, la prise de mesures adéquates en vue de sa mise en œuvre jusqu'à l'évaluation de l'efficacité de la stratégie et des adaptations nécessaires le cas échéant (► 16 Évaluation). La gestion stratégique se concentre donc généralement

sur une « stratégie intentionnelle », bien qu'il soit également judicieux d'intégrer des éléments de « stratégie émergente ». Les différents domaines de la gestion stratégique ne devraient en aucun cas être considérés comme purement séquentiels, mais plutôt comme un cycle continu avec de nombreuses dépendances entre les différentes tâches. En ce sens, la gestion stratégique est une activité continue, et non pas quelque chose que l'on peut entreprendre de temps à autre (voir Poister 2010). La responsabilité de la gestion stratégique incombe, comme le terme le laisse supposer, aux managers chargé·es des domaines thématiques concernés. Il leur revient aussi de déléguer certaines tâches spécifiques liées à la gestion stratégique, par exemple en créant des *task forces* ayant pour mission de développer une stratégie pour un domaine délimité, en concertation avec le management, ou encore en confiant la communication relative à la stratégie à une agence externe.

Johnson *et al.* (2020) ont développé une matrice fort utile pour pratiquer la gestion stratégique. Ils scindent les différentes tâches de la gestion stratégique en trois cercles : la « position stratégique », les « décisions stratégiques » et la « mise en œuvre de la stratégie » (voir figure 7.1).

Le premier cercle, celui de la position stratégique, englobe l'influence qu'ont sur la stratégie les facteurs environnementaux externes, les ressources et les compétences organisationnelles, les objectifs prééminents et la culture de l'organisation. Les questions qui se posent ici selon Johnson *et al.* (2020) sont les suivantes :

- Quelle est la raison d'être de l'organisation (► 2 Fonctions essentielles) ?
- Quels sont les moteurs de la mutation de l'environnement externe ?
- Comment l'organisation peut-elle déterminer sa position concurrentielle ou, pour le secteur public, sa caractéristique distinctive ?
- Quelles sont les compétences spécifiques de l'organisation ?
- Quelles sont les attentes des parties prenantes concernées (► 3 Parties prenantes) ?
- La stratégie est-elle adaptée à la culture et aux principes éthiques de l'organisation (► 1 Valeurs) ?

Le deuxième cercle, celui des décisions stratégiques, comprend les options qui s'offrent à la fois concernant la stratégie elle-même et concernant la démarche nécessaire à déployer la stratégie retenue. Les questions qui se posent alors sont généralement :

- Quelle stratégie opérationnelle ou quel modèle commercial faut-il appliquer ?
- Quels domaines commerciaux ou d'activités devraient faire partie intégrante du portefeuille ?
- Où l'organisation doit-elle être active (p. ex. à l'échelon cantonal, national ou international) ?
- L'importance de l'innovation est-elle adéquate (► 17 Innovation) ?
- L'organisation doit-elle opérer seule ou faut-il conclure des alliances, voire fusionner avec d'autres organisations (► 8 Gouvernance) ?

Le troisième cercle, celui de la mise en œuvre de la stratégie, concerne la formulation et l'implémentation concrètes et orientées vers la pratique de la stratégie.

- La stratégie est-elle adéquate, acceptable et réaliste ?
- Quels sont les processus de développement stratégiques qui sont nécessaires ?
- Quels sont les structures et systèmes organisationnels nécessaires (► 10 Structures organisationnelles) ?
- Comment l'organisation doit-elle piloter les processus de changement nécessaires (► 15 Apprentissage organisationnel) ?
- Qui doit se charger de quelles tâches dans le processus stratégique (► 9 *Leadership*) ?

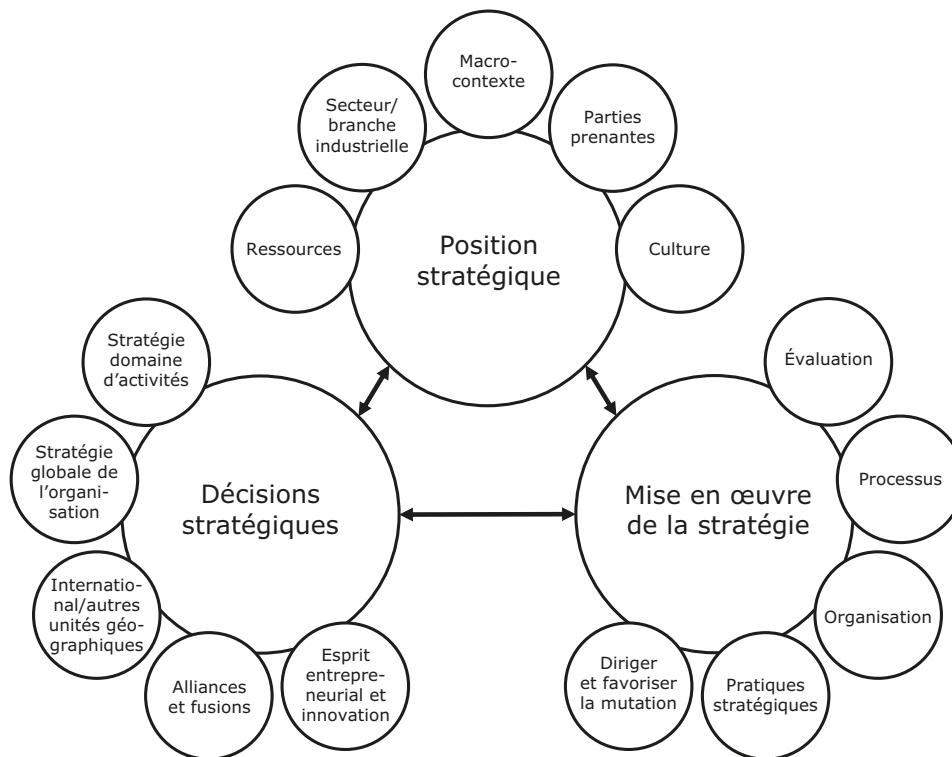


Fig. 7.1 Les éléments de la gestion stratégique.

Source: Johnson et al. (2020).

7.2.1 Spécificités de la stratégie dans le secteur public

En matière de stratégie, il existe sans doute plus de points communs que de différences entre les secteurs public et privé. Cela dit, certaines différences se révèlent assez importantes pour justifier un examen plus poussé. La divergence la plus évidente réside dans les objectifs des organisations privées et publiques: si pour les

premières, il s'agit généralement de dégager des bénéfices, les secondes sont au service de l'intérêt général (► 2 Fonctions essentielles) ou aspirent à créer une valeur ajoutée publique (► 1 Valeurs), ce qui peut revêtir les formes les plus diverses. Une autre différence est le contexte. Tandis que les entreprises privées opèrent dans un environnement concurrentiel, les organisations publiques évoluent dans un contexte bien plus politique (► 4 Institutions) et/ou sociétal, avec un grand nombre de groupes impliqués (► 3 Parties prenantes) (Alford & Greve 2017). De plus, les organisations publiques, et surtout les entités administratives, peuvent s'appuyer sur leur pouvoir exécutif (► 5 Droit) pour atteindre leurs objectifs, bien que, face aux instances politiques, elles entrent souvent en concurrence avec d'autres organisations et unités pour obtenir des ressources. Par ailleurs, le principe même de l'action de l'État de droit s'applique (► 1 Valeurs et ► 5 Droit). Par conséquent, le droit fixe les bases et les limites de l'action étatique, restreignant ainsi les objectifs que les organisations publiques peuvent se donner. Dans ce contexte spécifique, les managers des organisations publiques disposent parfois d'une marge de manœuvre plus limitée que leurs homologues du secteur privé en matière de stratégie. Cela dit, cette marge reste généralement assez importante pour faire de la stratégie un instrument efficace dans le secteur public également.

L'examen des interactions existant entre la politique et les managers des organisations publiques que ces personnes dirigent se révèle d'ailleurs intéressant à cet égard, puisqu'il permet justement d'évaluer cette marge de manœuvre. Stewart (2004) établit pour ce faire une distinction entre stratégie politique, stratégie organisationnelle et stratégie de management. La première est déterminée directement par la politique et couvre ce que le gouvernement et/ou les instances politiques souhaitent changer (bien souvent sous la forme de plans politiques, qui peuvent par la suite être concrétisés par des lois). Cette stratégie peut toutefois aussi être influencée par l'administration publique, par exemple pendant la phase de négociation d'une stratégie politique entre plusieurs départements ou offices, ou pendant la formulation concrète d'un texte de loi. La stratégie organisationnelle est certes assez différente de la stratégie politique, mais les managers peuvent se fonder sur cette dernière et exploiter leur marge de manœuvre pour façonner et orienter leur organisation de manière à répondre au mieux aux besoins de leurs parties prenantes. La stratégie de management englobe surtout les aspects techniques et opérationnels, comme la budgétisation ou encore les processus de reporting. Si les injonctions de la politique doivent être respectées, les marges de manœuvre disponibles permettent aussi au management de réaliser ses propres stratégies dans ce domaine. Il faut aussi souligner que les organisations publiques sont particulièrement diversifiées et que leurs degrés d'autonomie et de proximité avec la politique varient fortement – citons l'exemple d'un service parlementaire, par définition plus proche du processus politique que ne l'est un musée public. Indépendamment de ces facteurs, la stratégie peut être plus ou moins importante selon l'organisation concernée.

7.2.2 Types de stratégies et éléments typiques d'un document stratégique

D'un point de vue pratique se pose souvent la question de savoir quels types de stratégies existent et comment ils interagissent. Au sein des organisations publiques, ce sont bien souvent les stratégies politiques qui priment, et qui définissent quasi-mérit à elles seules le contexte des stratégies organisationnelles et de management. Au niveau interne, c'est toutefois la stratégie organisationnelle d'ensemble qui pré-domine, puisqu'elle devrait permettre de définir toutes les stratégies subordonnées et/ou destinées à la concrétiser. Citons à titre d'exemple une entreprise de transport public (fictive) qui se dote d'une stratégie globale de développement. Parfois, des stratégies additionnelles sont également formulées au niveau général, comme une stratégie de digitalisation. Le plus souvent, celles-ci sont toutefois intégrées à la stratégie globale après un certain temps. Les organisations publiques ayant habituellement une structure hiérarchique avec des départements compartimentés, l'échelon suivant est celui de la stratégie de département – le domaine du transport de passager·ères dans notre exemple. À ce niveau, peuvent également exister des stratégies formulées pour des unités individuelles, comme le marketing concernant le transport de passager·ères, ou pour certains produits et services, comme le transport régional dans une ville donnée. Au-delà des hiérarchies, des stratégies transversales, donc concernant plusieurs départements, par exemple en matière d'informatique commune, de ressources humaines (► 12 Gestion des ressources humaines) ou encore de finances (► 13 Gestion des finances) peuvent également être définies. Si la structure de la stratégie globale d'une organisation prend généralement la forme d'une cascade hiérarchique, il existe aussi des cas où certains éléments importants de stratégies subordonnées sont intégrés par la suite dans la stratégie globale.

Une autre question est celle de la forme que doit revêtir un document stratégique et les éléments qu'il doit comporter. Un document stratégique devrait être agréable à lire et facilement consultable. Il est envisageable d'avoir recours à un document PDF, un poster ou encore un site web. Dans le cas d'un document PDF, le volume ne devrait pas dépasser dix pages. Si des détails particuliers doivent être apportés, il est préférable d'utiliser des annexes. Le principe qui s'applique pour le document principal est celui de l'« autant qu'il faut, mais le moins possible », car les stratégies trop longues et peu compréhensibles compliquent sensiblement leur communication. Les éléments suivants sont typiques des échelons stratégiques les plus élevés (ils peuvent être moins nombreux pour les stratégies subordonnées) :

- *Récapitulatif de management*: quels sont les points essentiels de la stratégie? (maximum une page)
- *Motivation et contexte*: pourquoi cette stratégie est-elle nécessaire?
- *Analyse de situation*: p. ex. où se situent les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces (analyse SWOT)?

- *Vision*: quel est le but poursuivi ou l'ambition spécifique ?
- *Mission*: quel est le rôle de l'organisation dans l'atteinte de ce but ?
- *Objectifs*: quels sont les éléments centraux de la mission, qui nous rapprochent de la vision ?
- *Mesures*: quelles sont les mesures concrètes à mettre en œuvre afin d'atteindre nos objectifs ?
- *Plan de mise en œuvre*: qui est responsable de quelle mesure, quel budget est attribué à quelle mesure, quel est le calendrier ?
- *Plan d'évaluation*: comment l'avancement de la stratégie et/ou l'atteinte des objectifs peuvent-ils être évalués (► 16 Évaluation) ?

Il est important de souligner qu'une stratégie ne doit pas nécessairement comporter l'ensemble des points précités. En fonction du contexte, il peut en effet être judicieux d'omettre certains éléments ou d'en ajouter. S'il existe par exemple déjà une stratégie de niveau supérieur, l'on peut renoncer à indiquer sa propre vision et sa mission, et opter pour une référence à la stratégie globale. La taille des différents éléments peut également varier, bien que la motivation, l'analyse de situation, la vision, la mission et les objectifs sont généralement relativement courts et que les mesures et les plans de mise en œuvre et d'évaluation ont tendance à nécessiter davantage de place.

En plus de ces indications quant à la forme du document stratégique, nous formulons dans ce qui suit quelques principes concrets de conception à l'intention des managers des organisations publiques, classés par phase de développement et d'implémentation de la stratégie.

7.2.3 Principes de conception lors du développement de la stratégie

- Pour l'analyse de situation et éventuellement pour l'ensemble du développement de la stratégie, il est judicieux d'impliquer un maximum de membres de l'organisation, voire des personnes externes, afin d'obtenir une image complète de la situation.
- Les stratégies politiques pertinentes devraient toujours constituer les lignes directrices d'une stratégie organisationnelle ou de management.
- Les stratégies ne devraient pas être encombrées de détails inutiles, mais comprendre uniquement les points essentiels et être les plus claires possibles.
- Les stratégies devraient non seulement apporter de nouvelles orientations, mais aussi définir ce qu'il convient de ne plus faire à l'avenir.
- Les stratégies devraient être assez flexibles pour être adaptées rapidement en cas d'événement imprévisible.

7.2.4 Principes d'organisation pour déployer la stratégie

- Pour pouvoir être mise en œuvre, une stratégie doit être communiquée de manière professionnelle et le plus largement possible, en interne comme, le cas échéant, en externe. La vision et la mission devraient être les principaux leviers motivationnels.
- La gestion stratégique devrait être considérée comme un processus à poursuivre en continu, et non comme une tâche séquentielle à exécuter de temps à autre.
- « *Culture eats strategy for breakfast* », disait Peter Drucker. Si la nouvelle stratégie implique une évolution culturelle, cette transformation doit être une priorité portée par le management, et la nouvelle culture doit être transmise.
- Les progrès réalisés dans le déploiement de la stratégie devraient être examinés régulièrement et, le cas échéant, être communiqués de manière transparente, même si des revers sont constatés.
- Les bonnes pratiques en matière de stratégie devraient être documentées et rendues accessibles.

7.3 Perspectives et défis futurs

Dans cette dernière section, nous abordons deux défis importants auxquels seront confrontées à l'avenir les organisations publiques dans l'élaboration de leurs stratégies. La recherche s'intéresse d'ailleurs actuellement de près à ces aspects. Il s'agit premièrement de la réduction et de la flexibilisation des cycles stratégiques dans un environnement en rapide mutation et, deuxièmement, de l'importance croissante des processus stratégiques ouverts. Dans le secteur public, ces deux défis ne sont encore que timidement intégrés dans la pratique stratégique. Cependant, cela va sans doute rapidement changer du fait d'un contexte de plus en plus dynamique et complexe (Johnson *et al.* 2020).

Commençons par la durée des cycles stratégiques. Traditionnellement, les stratégies sont des instruments de gestion relativement stables. Cela se reflète dans le fait que les documents stratégiques sont souvent valables pour une durée de cinq ans ou plus. Pendant ce laps de temps, somme toute assez long, la stratégie ne subit que des adaptations mineures, voire aucune modification : le cap est maintenu. Cela peut se révéler un problème lorsque le contexte évolue rapidement et que la complexité est croissante – la stratégie cesse alors tôt ou tard d'être pertinente face aux nouveaux enjeux. À l'ère de la digitalisation, où les nouvelles technologies entraînent presque en permanence des mutations et des changements au sein de la société, de l'économie et d'autres domaines, des cycles stratégiques aussi longs ne sont tout simplement plus efficaces. Des adaptations plus rapides se révèlent indispensables. Toutefois,

une stratégie ne peut pas non plus être revue fondamentalement chaque mois. Cela entraînerait un travail considérable. Par ailleurs, multiplier les actions de communication relatives aux nouvelles orientations stratégiques finirait par décourager les membres de l'organisation. Il est donc nécessaire de trouver un juste milieu. On peut ainsi imaginer écourter les cycles stratégiques à deux-trois ans. Il est également envisageable de scinder une stratégie en un document-cadre, valable plus longtemps et qui décrit par exemple la vision et la mission globales, et un document de base couvrant un horizon plus rapproché, qui comprend les éléments plus concrets comme les objectifs, les orientations et les mesures. Des instruments comme les scénarios de planification et les formes décentralisées de développement stratégique peuvent aussi se révéler être de précieux leviers pour mieux maîtriser la dynamique et la complexité (Johnson *et al.* 2020). Les managers doivent ici trouver un équilibre adéquat pour leur organisation entre stabilité et actualité.

L'autre défi important qui s'annonce consiste à évaluer si la stratégie doit rester un instrument interne à l'organisation, dont la formulation est une stricte prérogative des cadres supérieur·es, ou s'il ne faudrait pas plutôt opter à l'avenir pour des approches plus participatives. Dans ce domaine, un concept central et pourtant encore relativement nouveau est celui de la stratégie ouverte (« *open strategy* ») (Whittington *et al.* 2011). Cette dernière exploite l'idée de l'innovation ouverte, c'est-à-dire d'un processus dans lequel les organisations peuvent innover en intégrant le savoir-faire, les suggestions et les ressources de partenaires et d'intervenant·es externes (client·es, entreprises, start-ups, universités, etc.). En matière de stratégie ouverte, l'innovation correspond à la stratégie elle-même. Une stratégie ouverte possède deux dimensions distinctes, qui peuvent avoir trait au contexte tant interne qu'externe (voir tableau 7.1).

	Transparence	Inclusion
Interne	Ex.: blogging dans l'intranet relatif à la stratégie	Ex.: ateliers stratégiques réunissant de nombreux·ses collaborateurs et collaboratrices, voire l'ensemble des membres de l'organisation
Externe	Ex.: mises à jour de la stratégie sur le site web ou <i>via</i> des newsletters	Ex.: le <i>crowdsourcing</i> , donc la collecte d'idées stratégiques en externe

Tableau 7.1 Les dimensions de la stratégie ouverte.

Source: Whittington, Cailluet & Yakis-Douglas (2011).

La première dimension concerne la transparence d'une stratégie s'agissant de la manière de la communiquer. La transparence en interne devrait être considérée comme une exigence minimale. En effet, une stratégie dont les membres d'une organisation ne sont pas informé·es régulièrement n'est guère susceptible de développer de quelconques effets. Cette transparence peut par exemple être assurée par le

biais de canaux propres à l'organisation, comme l'intranet ou les mailings internes. La transparence externe est en revanche un peu plus rare. Elle est assurée en communiquant régulièrement sur la stratégie et son avancement auprès du grand public ou auprès de certains groupes en dehors de l'organisation. Pourtant, les administrations publiques peuvent se permettre une telle transparence, car elles assument une responsabilité particulière vis-à-vis du grand public et n'ont généralement pas à craindre qu'un·e concurrent·e puisse tirer avantage du fait que leur stratégie soit ouverte. La transparence externe peut, par exemple, être offerte en tenant à jour la stratégie sur internet et sur les réseaux sociaux ou par le biais de newsletters. La deuxième dimension est celle de l'implication de différentes parties prenantes dans le processus de développement de la stratégie et dans d'autres problématiques stratégiques. Dans le cadre d'une implication interne, le développement de la stratégie n'est donc pas laissé aux seuls cadres supérieur·es, mais les autres membres de l'organisation peuvent largement y contribuer. Divers moyens le permettent, comme de grands ateliers stratégiques ouverts à l'ensemble du personnel, également appelés « *strategy jams* », ou une consultation en ligne. Dans le cas d'une implication externe, l'ouverture est plus large encore, puisque chaque personne intéressée peut, en principe, contribuer au développement de la stratégie sur une base volontaire. Cette démarche ouverte est parfois aussi appelée *crowdsourcing*, et les formats en ligne s'y prêtent particulièrement, car ils permettent de minimiser les obstacles à la participation.

Une stratégie ouverte est sans aucun doute plus compliquée à élaborer qu'une stratégie purement interne, formulée par le management. Il faut en effet déployer des efforts considérables pour analyser les différents avis obtenus et les intégrer dans la stratégie. En outre, il s'avère plus complexe de communiquer vers l'extérieur qu'en interne. Les stratégies ouvertes bénéficient d'un degré d'acceptation plus important auprès de leurs utilisatrices et utilisateurs grâce à leur « genèse quasi démocratique ». Elles améliorent aussi la transparence de l'action d'une organisation publique. Il vaut donc la peine de consentir à ces efforts supplémentaires. De plus, les stratégies ouvertes contiennent potentiellement de meilleures idées que leurs pendants classiques, puisque davantage de personnes ayant des points de vue les plus divers contribuent à leur élaboration. En définitive, la décision d'opter pour une stratégie ouverte, comme celle concernant la durée du cycle stratégique, revient cependant toujours au management de l'organisation concernée.

Ces questions s'ajoutent à celles – nombreuses – qui se posent en matière de gestion stratégique, et que nous avons abordées dans cette contribution. Pour conclure, la stratégie est sans doute l'un des instruments les plus efficaces que les réformes associées à la « nouvelle gestion publique » ont apportés à l'administration publique. De nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer la reprise par le secteur public, et ce, sans réflexion critique, de concepts imaginés pour le management du privé. Toutefois, l'essentiel des critiques se fonde sur le constat que la gestion dans le secteur privé est axée sur un horizon à court terme. De fait, la stratégie concourt à la

planification à long terme. Elle se place donc à l'opposé de toute approche qui serait victime de myopie. Chaque organisation publique est libre de choisir de reprendre et d'adapter les éléments de la NGP qu'elle juge pertinents pour elle-même. C'est pourquoi, à l'avenir, la stratégie et la gestion stratégique devraient être présentes au sein des organisations publiques, et même gagner en importance.

Concepts clés

- Gestion stratégique (*strategisches Management, gestione strategica, strategic management*) : processus continu de l'analyse de la position stratégique existante, du choix des options stratégiques, de la mise en œuvre des options sélectionnées en mettant à disposition les ressources nécessaires et de l'évaluation du succès de la stratégie.
- Mise en œuvre d'une stratégie (*Strategieimplementierung, attuazione di una strategia, strategy implementation*) : processus de concrétisation des plans stratégiques en vue d'atteindre les objectifs fixés.
- Stratégie (*Strategie, strategia, strategy*) : « l'orientation à long terme d'une organisation » (Johnson *et al.* 2020).
- Stratégie ouverte (*offene Strategie, strategia aperta, open strategy*) : création d'une transparence interne et externe par le biais d'une stratégie et par l'implication d'acteurs internes et externes dans le processus de développement de la stratégie.

Références

- Alford, J. & Greve, C. (2017). Strategy in the public and private sectors: Similarities, differences and changes. *Administrative Sciences*, 7(4), 35.
- Hautz, J., Seidl, D. & Whittington, R. (2017). Open strategy: Dimensions, dilemmas, dynamics. *Long Range Planning*, 50(3), 298-309.
- Johnson, G., Whittington, R., Scholes, K., Angwin, D. & Regnér, P. (2020). *Exploring strategy: Texts and cases*. Harlow: Pearson Education Limited, 12^e éd.
- Mintzberg, H. (1987). The strategy concept I: Five Ps for strategy. *California management review*, 30(1), 11-24.
- Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70, s246-s254.
- Porter, M. E. (1996). What is strategy? *Harvard business review*, 74(6), 61-78.
- Stewart, J. (2004). The meaning of strategy in the public sector. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 16-21.
- Whittington, R., Cailluet, L. & Yakis-Douglas, B. (2011). Opening strategy: Evolution of a precarious profession. *British Journal of Management*, 22(3), 531-544.

Références pour aller plus loin

Johnson, G. & Scholes, K. (éds.). (2001). *Exploring public sector strategy*. Harlow: Pearson Education Limited.

8 Gouvernance

Laure Athias et Martial Pasquier

8.1 Importance de la gouvernance pour l'administration publique

Lausanne est l'un des principaux centres de recherche contre le cancer dans le monde. L'immunothérapie, qui vise à s'appuyer sur les défenses naturelles du corps afin de détruire les cellules cancéreuses, fait l'objet de recherches de pointe ainsi que de traitements expérimentaux. La fondation américaine Ludwig a décidé en 2015 d'investir plus de 100 millions de francs sur une période de dix ans. Le canton de Vaud finance d'importants investissements immobiliers pour abriter les recherches et soutient l'Université de Lausanne et le Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV) dans leur contribution à ces travaux, auxquels sont associées l'École polytechnique fédérale de Lausanne et l'Université de Genève. La fondation ISREC (soutien à la recherche contre le cancer en Suisse) quant à elle, a construit un bâtiment (AGORA) sur un terrain mis à disposition par l'État de Vaud pour réunir les équipes pluridisciplinaires de recherche. Des start-ups découlant de tous ces efforts sont créées.

Cette conjonction d'efforts visant le bien public pose typiquement des questions centrales de gouvernance : comment concevoir la coordination entre ces différentes entités ? Quels sont les aléas auxquels les entités devront faire face ? Quelles formes organisationnelles choisir ? Quelle autonomie leur conférer ?

La gouvernance¹⁴ correspond aux règles, conventions, principes, mais aussi aux valeurs permettant à une collectivité, généralement une organisation ou un ensemble d'organisations, de réaliser des activités, de gérer les conflits, de développer des mécanismes de coordination pour évoluer de manière cohérente, ordonnée et pérenne. L'importance de cette thématique a pris une grande ampleur depuis les années 1970 pour plusieurs raisons.

¹⁴ La gouvernance entre niveaux de gouvernement (Confédération-cantons-communes), communément appelée gouvernance multiniveaux, est traitée dans ► 4 Institutions.

Le premier de ces motifs tient à l'évolution des principes et des règles en termes de management public. Les organisations publiques ont très longtemps été gérées selon les principes bureaucratiques dont Max Weber est l'une des principales références (► 3 Parties prenantes). Dans les années 1980 et dans une perspective essentiellement néo-libérale, le fonctionnement des unités administratives a été interrogé sous l'angle de son efficacité. Les principes de la nouvelle gestion publique consacrent une vision plus entrepreneuriale de l'administration publique avec une plus grande autonomie des entités chargées de l'exécution des tâches publiques ainsi qu'une attente de résultats plus que de processus. D'une conception de l'État en tant qu'acteur et producteur de prestations, on observe un passage vers un État régulateur d'activités et de prestations produites par des tiers. Cette conception de l'administration publique, plus présente dans les pays anglo-saxons, a aussi favorisé le développement d'exigences additionnelles imposées aux systèmes administratifs, telles que la transparence et l'accountability¹⁵. Ainsi, les unités administratives sont de plus en plus tenues de respecter des principes dont l'application peut être parfois antinomique : équité, respect des procédures, efficacité et efficience, transparence, imputabilité, etc. Dès lors, il importe souvent de clarifier les règles en matière de compétence, d'autonomie et de communication pour permettre à l'administration d'exercer sereinement son activité.

Une deuxième raison tient au fait que de nombreuses prestations publiques sont produites dans une logique de réseau (► 3 Parties prenantes). Ce n'est pas un seul acteur qui est chargé de l'ensemble de la prestation, mais un ensemble d'acteurs publics et parfois aussi privés, qui doivent se coordonner. Parfois, leurs intérêts ne sont pas convergents et des divergences importantes peuvent apparaître. La mise en œuvre des politiques de développement régional est à ce titre un bon exemple. Les organisations créées autour d'un territoire¹⁶, qui ne correspondent pas nécessairement à une unité administrative, peuvent réunir des communes, des associations de communes, des associations privées et des acteurs privés à but lucratif ou non. Il importe alors que les règles en matière de fixation d'objectifs, de processus de décision, de financement et de contrôle soient clairement établies.

Un troisième motif expliquant le développement de la gouvernance dans l'action publique tient à la multiplicité des formes organisationnelles et juridiques possibles. Pendant pratiquement tout le XX^e siècle, la plupart des prestations publiques étaient fournies par les unités administratives ou des entités spécifiquement créées par le législateur, généralement des établissements autonomes de droit public. Depuis les années 1980, les autorités exécutives ou législatives ont choisi de déléguer

15 Ou imputabilité, à savoir le principe de devoir rendre compte envers l'ensemble des parties prenantes à l'action publique.

16 La Communauté régionale de la Broye (Coreb) est un organisme de développement régional qui regroupe les associations de l'AVRBV (Association vaudoise région Broye Vully) et de l'AscoBroye (Association fribourgeoise des communes de la Broye), ainsi que des membres privés (www.coreb.ch).

la fourniture de ces prestations à des formes juridiques parfois distinctes. Ainsi, le CHUV à Lausanne est un service du Département de la santé, les HUG à Genève sont un établissement autonome de droit public, alors que l'Hôpital cantonal de Lucerne est une société anonyme. L'autonomie conférée à ces organisations est une question de gouvernance organisationnelle, non liée à la fourniture de services qui, au niveau clinique, sont similaires.

Cette contribution décrit dans un premier temps les différents modes de gouvernance possibles pour la fourniture de prestations publiques, avec la présentation de l'articulation entre le mode de gouvernance et les aspects organisationnels et juridiques. Une approche plus normative suit pour souligner les arbitrages à l'œuvre dans les différents choix de gouvernance et organisationnels. Elle conclut sur les perspectives et défis futurs.

8.2 Points clés de la gouvernance

8.2.1 Modes de gouvernance possibles

Les modes de gouvernance pour la fourniture de prestations publiques sont décrits dans le tableau 8.1.

Modes de gouvernance	Faire			Faire faire	
Modèles de gouvernance	Administration classique	Contractualisation interne	Transfert à des entités autonomes (agences)	Contractualisation externe	Partenariat public-privé
Formes juridiques et organisationnelles	Administration	Conventions d'objectifs, mandats de prestations de service public	Établissements autonomes, fondations, sociétés anonymes à capitaux (majoritairement) publics	Formes prévues par le Code des obligations	Contrat ou société conjointe entre les secteurs public et privé

Tableau 8.1 Modes de gouvernance.

Parmi les modes de gouvernance, on peut globalement distinguer ceux qui permettent la fourniture de la prestation publique en interne (« faire ») des modes de gouvernance par lesquels la prestation est externalisée au secteur privé (« faire faire »). Un exemple simple est le déneigement des routes du domaine public. Cette tâche publique peut être exécutée par les services de la voirie (« faire »), mais peut aussi être confiée, par exemple dans des communes de taille petite à moyenne, à

des acteurs privés (agriculteur, entreprise de transport, etc.) dans une logique de « faire faire ».

Le modèle de l'administration classique reste le plus répandu et correspond aux tâches réalisées par une unité administrative. Les prestations sont assumées par des entités directement subordonnées à une autorité exécutive. Ces unités ne bénéficient pas de la personnalité juridique et leur budget émarge à celui de l'État. Les règles qui s'appliquent sont celles de l'administration bureaucratique avec une application hiérarchique de celles-ci.

La contractualisation interne peut se faire entre une autorité exécutive et une autorité administrative et prendre la forme de contrats/mandats de prestations de service public ou de conventions d'objectifs. Le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), instauré en 2017, favorise la responsabilité des unités administratives dans la fourniture de prestations tout en augmentant les marges de manœuvre dans l'utilisation des ressources (conventions de prestations, enveloppes budgétaires, etc.). Dans le même sens, le budget de l'État du Valais comprend pour chaque service un mandat de prestations politiques avec les objectifs politiques à atteindre, les mesures prioritaires, les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation des objectifs ainsi que les ressources correspondantes mises à disposition.

La création d'une entité chargée d'exécuter des tâches publiques et disposant de la personnalité juridique dans un cadre législatif spécifique constitue la forme classique de l'agence. Par exemple, le canton de Fribourg a rendu son service des automobiles autonome par la création d'un établissement autonome de droit public (Office de la circulation et de la navigation, OCN). Ses tâches diffèrent peu des services des automobiles des autres cantons, au contraire de son fonctionnement. Financièrement indépendant, il doit assumer l'ensemble de ses charges, il peut emprunter auprès d'établissements bancaires, investir sans passer par le budget de l'État, déroger pour partie à la loi sur le personnel de l'État, tout en étant administrativement rattaché au Département de la sécurité et de la justice.

La contractualisation peut aussi s'opérer à l'extérieur du périmètre étatique. C'est le principe du « faire faire ». Il s'agit d'une forme où les autorités législative et exécutive définissent les prestations et les modalités d'accès alors que la réalisation concrète est confiée à des entités privées. En Suisse, les caisses de chômage sont un très bon exemple. Les indemnités de chômage sont régies par le droit fédéral (loi sur l'assurance chômage, LACI), législation qui prévoit aussi que les cantons sont tenus de disposer d'une caisse publique accessible à tous (principe du fédéralisme d'exécution). La loi prévoit également que les organisations d'employeurs ou de travailleurs peuvent instituer des caisses de chômage privées (la principale caisse de chômage en Suisse est la caisse du syndicat UNIA). Ainsi, l'exécution d'une tâche publique peut être confiée à plusieurs organisations publiques et privées qui se concurrencent dans la mesure où ces organisations sont rémunérées principalement en fonction des prestations délivrées.

Un dernier modèle de gouvernance est connu sous le vocable de partenariat public-privé (PPP). L’État demande à une entreprise privée de concevoir, financer, construire et gérer une infrastructure destinée à l’offre de prestations publiques. En contrepartie, l’État garantit un paiement défini à l’avance¹⁷. Le PPP Neumatt, à Berthoud, dans le canton de Berne, constitue un bon exemple. Le contrat, signé en 2009, entre le canton de Berne et la société de projet privée Zeughaus PPP AG (formée de Marti Holding AG, BAM Deutschland AG et Hälg Facility Management AG), d’une durée de vingt-cinq ans, couvre la conception, la construction, le financement et l’entretien d’un nouveau complexe constitué d’une prison régionale de 110 lits, de quatre centres administratifs, d’un dépôt, et d’un parking souterrain. Le montant total de l’investissement lié à ce projet s’élève à 150 millions CHF. La société de projet privée, responsable de toutes les tâches, à l’exception des prestations directement liées aux prisonnier·ères, reçoit dès la mise en service de la prison une contribution annuelle du canton.

En dehors des modes de gouvernance tels que décrits dans le tableau 8.1, l’État peut intervenir unilatéralement à travers des règles qui s’imposent indifféremment à tous les prestataires du secteur (autrement dit, quels que soient les choix de gouvernance opérés). En effet, lorsque l’État finance des activités dans la santé, l’éducation, la culture ou le sport, il prévoit des règles imposées aux prestataires fixées dans des dispositions légales. Par exemple, la qualité de vie dans les établissements médico-sociaux en Suisse fait l’objet de normes de qualité présentes dans les règlements cantonaux.

8.2.2 Choix du mode de gouvernance

Après cette revue descriptive des différents modes de gouvernance possibles, la question de savoir lequel retenir émerge naturellement. Cette question est reliée à la question plus générale de « faire » ou « faire faire » qui a été traitée dans les travaux de Ronald Coase (1937) et Oliver Williamson (1975)¹⁸.

Deux principaux mécanismes de coordination: prix versus hiérarchie

Qu’est-ce qui distingue le « faire » du « faire faire » ? La réponse tient au mécanisme de coordination : au sein d’une organisation, le mécanisme de coordination est la hiérarchie¹⁹ (à travers le contrat de travail et les règles de subordination), alors qu’entre une organisation et ses partenaires externes, la coordination repose principalement sur les prix. C’est ainsi que l’on peut distinguer par exemple la relation qu’une organisation entretient avec un·e salarié·e de celle avec un·e free-lance.

¹⁷ Il existe également des PPP pour lesquels la rémunération de l’opérateur privé ne provient pas de l’État, mais des usagers et usagers du service (voir Athias *et al.* [2019] pour une description plus complète des différents types de PPP).

¹⁸ Ronald Coase et Oliver Williamson ont reçu le prix Nobel d’économie, respectivement en 1991 et en 2009, pour leurs travaux qui ont permis l’élaboration d’une nouvelle théorie, la théorie des coûts de transaction. Il s’agit de la seule théorie qui permette de répondre à cette question du mode de gouvernance optimal pour les prestations publiques dans la mesure où c’est la seule qui fait une distinction entre faire et faire faire.

¹⁹ Comme Coase (1937: 387) le souligne: « *If a workman moves from department Y to department X, he does not go because of a change in relative prices, but because he is ordered to do so.* »

À noter toutefois que d'autres mécanismes de coordination peuvent compléter la coordination par les prix, tels que des clauses contractuelles qui prévoient la façon dont les partenaires doivent s'adapter à des événements imprévus ou qui assurent la continuité de la relation (par exemple, des clauses d'exclusivité). On parlera alors de modes hybrides de gouvernance, hybrides dans la mesure où les deux mécanismes de coordination (prix et autorité) sont présents.

Ainsi, chaque mode de gouvernance a son propre mécanisme de coordination, et celui-ci détermine ses aptitudes à piloter une prestation donnée et à minimiser les coûts nécessaires à sa réalisation.

Coûts de production versus coûts de transaction

Lorsque l'on ne considère que les coûts de production, le mécanisme de coordination par les prix est souvent supposé faire mieux que la fourniture en interne avec son mécanisme de coordination associé, de type hiérarchique. Autrement dit, la solution «faire faire» serait caractérisée par un avantage en termes de minimisation des coûts de production dû aux fortes incitations à l'efficience et à la potentielle pression concurrentielle permettant de discipliner et de sanctionner la mauvaise performance des acteurs. Un autre avantage potentiel tient à la faculté du marché d'agréger les demandes, conduisant à des économies d'échelle, alors qu'une entité publique peut être contrainte par sa taille.

Cet avantage du marché en termes d'efficience productive peut toutefois être remis en cause lorsque l'on prend en compte la spécificité des organisations publiques. En effet, les organisations publiques, *a contrario* des organisations à but lucratif, ont principalement comme objectif de servir une mission (Wilson 1989; Tirole 1994; Besley & Ghatak 2005), c'est-à-dire de produire des biens et services qui bénéficient à toutes et tous sans possibilité d'exclusion (on parle alors de biens et services publics ► 2 Fonctions essentielles). Certains individus qui travaillent dans la production de tels biens et services intègrent cet impact collectif lorsqu'ils choisissent leur niveau d'effort. Ces travailleurs et travailleuses «motivé·es²⁰» sont alors enclin·es à augmenter leurs efforts sans contrepartie financière, conduisant à des gains de productivité au niveau organisationnel (Perry & Wise 1990; Besley & Ghatak 2005; Athias 2023).

Par ailleurs, dans les considérations d'efficience, il ne faut pas uniquement prendre en compte les coûts de production, mais également les coûts de transaction, c'est-à-dire les coûts induits par le recours au prix comme mécanisme de coordination. Or ceux-ci sont souvent omis. Les coûts de transaction sont la conséquence directe de l'incomplétude des contrats. En effet, les acteurs étant dotés d'une rationalité limitée (c'est-à-dire les acteurs sont rationnels, mais leurs capacités cognitives sont limitées), ils ne sont pas en mesure d'évaluer de manière parfaite toutes les évolutions

20 On peut penser aux médecins dans le but de sauver des vies, aux chercheurs et chercheuses dans le but de faire avancer les connaissances, aux juges afin de promouvoir la justice, aux soldats pour défendre leur pays.

futures de la prestation dans un monde incertain. Des renégociations seront donc nécessaires pour adapter la prestation aux événements imprévus, renégociations au cours desquelles les acteurs peuvent se comporter de façon opportuniste. En effet, lors de ces renégociations, ils peuvent chercher à exploiter les faiblesses contractuelles afin de s'approprier une plus grosse partie des gains. Ce comportement est d'autant plus difficile à sanctionner qu'il existe une relation de dépendance entre les acteurs. Dès lors, les coûts de transaction peuvent être très importants ; ce sont les coûts – monétaires et surtout non monétaires (directs et indirects) – qui peuvent se manifester *ex ante*, avant la signature du contrat (coûts de rédaction et de négociation du contrat, garanties, etc.), mais surtout *ex post*, après la signature du contrat (coûts liés à la mauvaise adaptation du contrat, aux renégociations, aux coûts d'implémentation et de contrôle, et à l'éventuelle rupture contractuelle).

Déterminants des coûts de transaction

L'une des contributions majeures de la théorie des coûts de transaction est de démontrer que si ces coûts ne sont pas observables, leur ampleur peut être estimée en fonction des caractéristiques – observables – de la prestation considérée. Ces caractéristiques, qui constituent les déterminants des coûts de transaction, sont au nombre de trois :

- La spécificité des actifs : les actifs nécessaires sont-ils redéployables sans coût pour une autre utilisation ?
- L'incertitude : est-il facile d'anticiper la demande future ou les conditions futures d'exploitation de la prestation en question ?
- La complexité : la qualité du service est-elle facilement observable, mesurable et vérifiable par une tierce partie ?

Or, plus la spécificité des actifs est importante, plus les parties contractantes sont enfermées dans une situation de dépendance qui augmente le risque de comportement opportuniste, et par conséquent les coûts de transaction. De la même manière, l'incertitude nécessite souvent de renégocier afin d'adapter la prestation publique au contexte changeant. Enfin, plus la prestation est complexe, plus il est possible pour l'organisme fournisseur en place de réduire ses coûts de production au détriment de la qualité de la prestation, sans pour autant en être sanctionné. Les coûts de transaction, liés à l'inadéquation entre la prestation fournie et celle escomptée, seront donc d'autant plus élevés.

Le mode de gouvernance optimal est celui qui permet de minimiser les coûts totaux, à savoir non seulement les coûts de production, mais aussi les coûts de transaction. Or, plus les coûts de transaction sont élevés, plus le mécanisme de coordination hiérarchique, avec ses moyens de contrôle puissants, ses mécanismes internes de résolution des conflits et de prise de décision en situation imprévue, doit être préféré.

8.2.3 Choix de la forme juridique et organisationnelle

Une fois le mode de gouvernance choisi, la question de la forme juridique et organisationnelle à retenir dépend en premier lieu des incitations que l'on souhaite donner aux prestataires. Comme souligné plus haut, un avantage du marché en termes d'efficience productive tient aux schémas incitatifs puissants mis en place.

De telles incitations pourraient être instaurées au sein des administrations publiques afin d'inciter les collaborateurs et collaboratrices à augmenter leurs efforts²¹. Cependant, ces schémas sont souvent très difficiles à bien concevoir compte tenu de la multiplicité des décideur·ses et des objectifs assignés aux administrations publiques (Tirole 1994). Une solution consiste alors à créer des agences publiques auxquelles est confiée l'exécution d'une tâche avec des objectifs de résultats. Ceci correspond au phénomène de l'agentification. La puissance des schémas incitatifs dépend alors de la manière dont l'État exerce de manière directe par ses organes, et de manière indirecte par des représentant·es, sa responsabilité comme propriétaire.

Contrairement à des pays comme la France qui disposent de catégories d'établissements publics²², les collectivités publiques suisses utilisent, en plus du statut d'établissement autonome de droit public créé par une loi, les formes juridiques prévues par le Code des obligations pour créer des agences :

- Société simple : de nombreuses structures sont créées au travers d'une convention entre plusieurs entités publiques ; elles ne disposent pas de la personnalité juridique et sont généralement gérées par l'une des entités publiques partenaires. Par exemple, dans le domaine des hautes écoles, de nombreuses coopérations entre institutions prennent la forme d'une société simple.
- Établissement autonome de droit public : le récent Hôpital Riviera-Chablais a été créé sur la base d'une convention intercantonale et dispose de la personnalité juridique.
- Association : les cantons de Fribourg et du Jura ont créé l'association iGovPortal.ch pour faciliter une stratégie de cyberadministration unifiée et coordonnée entre un canton et ses communes. D'autres cantons comme les Grisons, Saint-Gall et Soleure les ont rejoints.
- Fondation : elles peuvent être de droit public comme Pro Helvetia ou de droit privé comme la Manufacture-Haute École des arts de la scène.

²¹ Le problème qui se pose est un problème d'asymétrie d'information sur le niveau d'effort des employé·es (Laffont & Martimort 2002). Comme le note Laffont (2000 : 127) : « Le gouvernement est incapable d'observer les niveaux d'effort de ses agents. Tout au plus, il observe des résultats qui dépendent non seulement de l'effort, mais aussi d'un ensemble de circonstances aléatoires, ce qui rend difficile l'interprétation des résultats. De mauvais résultats peuvent être dus à une absence d'effort, mais aussi à des circonstances défavorables. L'absence d'incitations (à l'effort) se caractérise ici par des rémunérations indépendantes des performances, ce qui est optimal lorsque les agents sont bienveillants. En effet, on est assuré de leur bon niveau d'effort et on ne leur fait subir aucun risque inutile. Au contraire, si l'agent a des objectifs privés, il faut lui donner des incitations à l'effort en faisant dépendre ses rémunérations de ses résultats. »

²² La France distingue les établissements publics à caractère administratif, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les autorités administratives indépendantes, les groupes d'intérêt public et les services à compétence nationale. À ces catégories s'ajoutent les entreprises publiques de droit privé et les sociétés d'économie mixte.

- La société anonyme: RUAG Holding AG est une entreprise active dans les domaines de l'aérospatial et de la défense dont l'actionnaire unique est la Confédération suisse.

Au sein de ces différentes formes d'agences, le choix d'une forme juridique et de ses implications organisationnelles dépend souvent de plusieurs critères, même si les postures idéologiques et politiques sont toujours très présentes dans les débats correspondants. Un critère a trait à la nature de l'activité. Plus l'activité est marchande et soumise aux lois de la concurrence et plus la forme classique de la société anonyme doit être privilégiée. En effet, une telle structure doit pouvoir agir avec les mêmes moyens que ses compétiteurs au risque sinon d'être soit avantagée (responsabilité de l'État) ou au contraire entravée (manque de flexibilité au niveau salarial par exemple). Le risque économique constitue un autre critère important. De nombreuses activités présentent des risques importants dont l'impact au niveau financier doit pouvoir être limité. Par exemple, la structure en société anonyme de l'aéroport d'Agno (Lugano Airport SA au capital de 4 millions CHF), propriété du canton du Tessin et de la ville de Lugano, a été mise en liquidation ordinaire en mai 2020 et les salarié·es ont pu être licencié·es. *A contrario*, la suppression d'un établissement autonome de droit public aurait nécessité un passage devant les autorités législatives correspondantes. Le contrôle politique et les règles d'imputabilité (accountability) figurent aussi parmi les principaux critères dans le choix d'une forme juridique. En effet, plus la nature de l'activité est proche des tâches régaliennes de l'État ou présente une forte sensibilité politique, plus les autorités voudront s'assurer de contrôler l'entité et de pouvoir recevoir toute l'information souhaitée. La solution conventionnelle ainsi que la création d'un établissement autonome de droit public permettent de prévoir des dispositifs correspondants, ce qui est plus complexe avec les formes prévues par le Code des obligations.

Notons, pour conclure, que la forme juridique choisie pour ces agences doit être comprise par rapport au contexte historique lors de leur création. Si les banques cantonales créées à la fin du XIX^e siècle restent aujourd'hui majoritairement des établissements autonomes de droit public, leur gouvernance s'apparente actuellement plus à des sociétés anonymes. À l'inverse, la Banque Nationale suisse est une société anonyme créée en 1906 avec des actionnaires publics et privés, mais dont les activités sont régies par la loi sur la BNS de 2004.

8.3 Perspectives et défis futurs

Nous avons traité ici des différents modes de gouvernance pour la fourniture de prestations publiques et avons souligné les arbitrages à l'œuvre, des arbitrages techniques et non idéologiques. Ainsi, alors qu'il est désormais commun de mener des

analyses de coût-bénéfice pour le choix des investissements, il faudrait qu'il en soit de même pour les choix en termes de gouvernance, chaque mode de gouvernance présentant ses propres avantages et inconvénients. Un défi majeur est de bien comprendre qu'il n'y a pas de solution parfaite au problème de gouvernance, pas de mode de gouvernance optimal *per se*, mais qu'au contraire celui-ci dépend de la prestation en question et de son environnement. Ce message va à l'encontre des velléités de standardisation que l'on voit dans la pratique.

Par ailleurs, certaines caractéristiques des prestations publiques évoluent dans le temps, en fonction des innovations technologiques par exemple, appelant à une remise en cause des modes de gouvernance initialement choisis. Pareillement, dans un monde de plus en plus globalisé et interconnecté, la complexité et l'incertitude entourant la fourniture de certaines prestations publiques (en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'environnement) s'en trouvent particulièrement impactées. Or, comme souligné dans cette contribution, en présence de spécificité des actifs, de complexité et d'incertitude fortes, des modes de gouvernance plus hiérarchiques, avec des capacités de contrôle et d'adaptation accrues, sont à privilégier.

Au-delà de la considération des aspects techniques, l'organisation publique est confrontée à la prise en compte d'un autre challenge : celui de préserver sa mission comme objectif organisationnel, distinct de celui de maximisation des profits. Alors que dans l'inconscient collectif, les organisations privées à but lucratif dominent toujours les organisations publiques en matière d'efficience organisationnelle, les organisations publiques peuvent au contraire s'appuyer sur la motivation comme substitut aux incitations monétaires (coûteuses) en vue de générer un niveau d'effort donné. Un défi pour chaque organisation publique est donc de faire en sorte que l'alignement (le « *matching* ») entre la motivation de ses employé·es et sa mission soit le plus fort possible, sans pour autant tomber dans un conservatisme bureaucratique ou dans une résistance aux innovations. La tendance depuis quelques décennies qui consiste à assigner des objectifs de rentabilité aux organisations publiques peut par conséquent se révéler contre-productive.

Concepts clés

- Accountability (ou imputabilité) (*Rechenschaftspflicht, responsabilità, accountability*) : obligation de rendre compte de l'exécution d'une tâche à une autorité et plus généralement, à l'ensemble des parties prenantes.
- Agence (*Agentur, agenzia, agency*) : entité publique exécutant des tâches publiques et disposant d'une grande autonomie de gestion en contrepartie d'objectifs de résultats.

- Coûts de transaction (*Transaktionskosten, costi di transazione, transaction cost*) : coûts de recours au marché pour réaliser une transaction. Ils se décomposent en coûts *ex ante*, mais surtout en coûts *ex post* (c'est-à-dire avant et après la signature du contrat). Les coûts de transaction *ex ante* sont les coûts associés à la recherche d'un partenaire, à la rédaction, à la négociation et à la garantie d'un accord. Les coûts de transaction *ex post*, quant à eux, comprennent les coûts de contrôle, de renégociation, ainsi que les coûts induits par une inadéquation entre la prestation fournie et celle escomptée, et éventuellement les coûts de rupture des accords. Les coûts de transaction sont principalement non monétaires et inobservables.
- Motivation (*Motivation, motivazione, motivation*) : prédisposition individuelle à prendre en compte la valeur du bien ou du service produit pour la société dans sa globalité dans l'effort consenti à le produire.
- Opportunisme (*Opportunismus, opportunismo, opportunism*) : l'opportunisme des acteurs implique une divulgation incomplète ou déformée de l'information afin de s'approprier une partie des bénéfices qui devaient revenir à l'autre partie de l'échange. Cette hypothèse n'est pas avancée avec l'idée que tous les acteurs sont nécessairement opportunistes, mais qu'ils peuvent agir de la sorte. Ainsi, le choix du mode de gouvernance ne peut se faire sans le prendre en compte.

Références

- Athias, L. (2023). *Endogenous humanist values: The identity effect of the public sector on workers' universalism*. Working Paper.
- Athias, L., Macina, M. & Wicht, P. (2019). Public Private Partnerships: A Swiss perspective. In : Ladner, A. et al. (éds.). *Swiss public administration : Making the State work successfully*. Springer International Publishing, 187-204.
- Besley, T. & Ghatak, M. (2005). Competition and incentives with motivated agents. *American Economic Review*, 95(3), 616-636.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Économica*, 16(4), 386-405.
- Laffont, J.-J. (2000). Étapes vers un État moderne: une analyse économique. In : *État et gestion publique*. Paris : La Documentation française, 117-149.
- Laffont, J.-J. & Martimort, D. (2002). *The theory of incentives: The principal-agent model*. Princeton : Princeton University Press.
- Perry, J. L. & Wise, L. (1990). The motivational basis of public service, *Public Administration Review*, 50, 367-373.
- Tirole, J. (1994). The internal organization of government. *Oxford Economic Papers*, 46, 1-29.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. New York: Free Press.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York : Basic Books.

Références pour aller plus loin

Saussier, S. & Yvrande, A. (2007). *Économie des coûts de transaction*. Paris: La Découverte.

9 *Leadership*

Yves Emery et David Giauque

9.1 Importance du *leadership* pour l'administration publique

Depuis plus de cent ans, le *leadership* constitue l'un des thèmes majeurs du management, tout à la fois sous l'angle de ses implications pratiques que sous l'angle de la littérature scientifique. Ce concept vise à identifier les pratiques, outils, compétences et comportements permettant aux managers d'influencer les actions de leurs subordonné·es en vue de l'atteinte d'objectifs organisationnels précis. Le *leadership* est d'autant plus important que la gestion par objectifs et résultats, ainsi que l'évaluation tant qualitative et quantitative des prestations publiques, sont devenues des activités de pilotage courantes aujourd'hui. Certains spécialistes parlent de gestion de la performance publique alors que d'autres soulignent l'importance d'atteindre des résultats. À cet égard, la Constitution suisse exige que les actions de l'État fassent l'objet d'une évaluation (► 16 Évaluation), ce qui, là encore, met en exergue la nécessité d'atteindre des objectifs que le législateur, puis l'autorité politique, se doivent de préciser, de piloter et d'atteindre. Ces nouveaux dispositifs de gestion nécessitent que les managers soient en mesure de piloter les collectifs de travail dont ils et elles ont la charge. Cela implique de fédérer les équipes autour de projets concrets, de maintenir un haut degré de motivation en leur sein, ainsi que d'inspirer un certain respect et une bonne dose de confiance. D'où l'importance de ces nouvelles figures managériales, les *leaders*, dans les réalités organisationnelles contemporaines. Faire preuve de *leadership* dans l'administration publique n'est pas chose aisée. Ce d'autant plus que l'administration est souvent considérée, dans la tradition wébérienne, comme l'organe neutre exécutant les objectifs politiques, vision qui ne laisse pas beaucoup de place à une forme d'incarnation du pouvoir qu'implique l'exercice d'un *leadership*.

De nombreuses recherches ont montré que l'action des leaders peut avoir un effet important sur les équipes dirigées, et *in fine* sur la capacité d'une organisation à atteindre ses objectifs (Bass *et al.* 2003). C'est dire la nécessité de mieux comprendre ce

phénomène et d'identifier les ressorts d'un *leadership* mobilisateur et respectueux des valeurs publiques, complémentaire à des pratiques modernes de gestion des ressources humaines (► 12 Gestion des ressources humaines). S'intéresser au *leadership* implique donc de mieux comprendre les leviers organisationnels, structurels et individuels à travers lesquels les responsables politiques et cadres dirigeant·es de l'administration pilotent l'action publique, sur la base d'objectifs concrets poursuivis par les équipes.

Dans le cadre de cette contribution, nous allons nous concentrer sur le *leadership administratif*, à l'exclusion du *leadership* politique, qui constitue un thème en soi (Moynihan & Van Wart 2013; Denhardt & Campbell 2006). Par «*leadership administratif*», il faut comprendre celui exercé par les cadres de l'administration, et non par les élu·es. En relevant d'emblée que la réflexion sur le *leadership* a pendant long-temps été peu présente au sein de l'administration, dans la mesure où la perception de la mission principale des cadres dirigeant·es se limitait à la mise en œuvre technique des décisions prises par les autorités politiques. Avec l'avènement de la nouvelle gestion publique (NGP), la question du *leadership administratif* est mise à l'agenda, et dans son sillage, celle des compétences attendues des cadres et celle des styles de direction pratiqués. Il est aujourd'hui clairement attendu des femmes et des hommes assumant des fonctions d'encadrement dans l'administration publique qu'ils ou elles fassent preuve de *leadership* et parviennent à mobiliser leurs équipes autour des objectifs définis – pas de manière toujours claire, il est vrai – par les autorités politiques.

To lead signifie littéralement donner la direction, indiquer le cap vers lequel orienter l'action d'une équipe ou d'une entité. Le *leadership* a souvent été associé à une personne, à une ou un leader faisant preuve de charisme et capable d'influencer d'autres personnes²³. Ou encore à une fonction, car le fait d'occuper telle fonction de direction confère, par hypothèse, du *leadership* à la personne qui l'occupe. Or il faut comprendre le *leadership* dans le secteur public, ou *leadership public* de manière plus large. Dans le cadre de cette contribution et en nous inspirant d'une citation (Denhardt & Campbell 2006: 563), nous considérons le *leadership* comme un «processus interactionnel qui vise à mobiliser le personnel, et plus largement les parties prenantes, vers des objectifs communs, fondé sur une relation morale complexe, basée sur la confiance, l'obligation, l'implication, l'émotion et une vision partagée du bien commun».

Après avoir présenté certaines spécificités du contexte helvétique, importantes à considérer en matière de *leadership* public, nous proposons ensuite un portrait historique des conceptions dominantes du *leadership*, afin d'en retenir les éléments pertinents dans le contexte actuel. Nous terminons en soulignant l'importance de ne pas uniquement considérer le *leadership* public sous l'angle de leaders individuel·les, mais également comme un phénomène collectif, une propriété des organisations publiques agiles et capables de se transformer.

23 Pour le meilleur (Gandhi) et pour le pire (Hitler), pour citer des exemples souvent mentionnés dans la littérature sur le *leadership*, aux côtés de grand·es leaders d'entreprise tel·les que Steve Jobs.

9.2 Points clés du *leadership*

Le *leadership* se développe toujours dans un contexte spécifique, plus ou moins réceptif à certaines pratiques, c'est pourquoi il est important d'évoquer brièvement quelques particularités du contexte public helvétique.

9.2.1 Spécificités liées au contexte suisse

L'importance accordée au *leadership* diffère d'un pays à l'autre, notamment en fonction de sa culture. Ceci explique, peut-être, pourquoi le *leadership* est une thématique centrale depuis plus longtemps dans les organisations anglo-saxonnes, culturellement plus individualistes. La culture d'entreprise suisse, fortement hiérarchique, voire paternaliste, n'est pas, à proprement parler, le terrain le plus propice aux avancées en matière de *leadership*, surtout dans les organisations publiques. Ainsi, une enquête récente portant sur l'innovation publique (Boukamel & Emery 2018) met en exergue une caractéristique peu favorable au développement du *leadership*. Elle souligne « que les têtes qui dépassent » ne sont guère appréciées, relevant ainsi l'importance d'un *leadership* de la sobriété, qui fait écho à la culture politico-administrative suisse marquée par la recherche de compromis et la concordance (Giauque 2013). Ces principes sont favorables à l'émergence d'un consensus qui peut, en définitive, paraître peu séduisant au regard de certaines ambitions généralement affichées par une actrice ou un acteur faisant preuve de *leadership*.

Autre point essentiel pour comprendre le *leadership* administratif: l'importance accordée à la maîtrise technique des dossiers, tout particulièrement en Suisse. De façon générale, il est en effet attendu des cadres dirigeant·es, tant politiques qu'administratif·ves d'ailleurs, qu'elles ou ils soient expert·es dans leur domaine et par conséquent, capables de répondre aux questions les plus pointues. Ces compétences sont toujours très présentes dans les profils de direction, même si les qualités managériales et de *leadership* viennent maintenant les compléter. On a donc une prééminence du *leadership technique* dans les profils de direction, de nos jours encore, parfois au détriment de qualités managériales et de compétences sociales et communicationnelles permettant de soutenir la motivation et l'implication du personnel.

9.2.2 Rôle de leader et rôle de manager

Relevons tout d'abord que *leadership* n'est pas synonyme de *management*. Ce dernier comprend les aspects de planification, d'organisation et de contrôle des activités réalisées, en visant leur optimisation. Le *leadership* fait appel à la dimension humaine de la gestion, aux énergies et motivations qu'il est possible d'activer pour réaliser les objectifs communs, ainsi que pour les faire évoluer. Ces deux rôles de «manager» et de

«leader» sont indispensables dans toute équipe de direction, et sont parfois résumés ainsi : *manager*, c'est mettre en place les bases de la coopération, les outils et processus organisationnels en vue d'atteindre les objectifs organisationnels assignés. On parle à cet égard souvent des facteurs «durs» de la gestion ; alors que diriger/conduire, et donc faire preuve de *leadership*, consiste à s'assurer, par la communication, par les relations au quotidien, de l'implication et de la motivation des collaboratrices et collaborateurs. Le management est ainsi indispensable à la bonne marche organisationnelle, car sans structures ni règles de base, il n'y a pas de collaboration possible. D'autre part, le *leadership* l'est tout autant dans la mesure où l'implication et la motivation des collaboratrices et collaborateurs sont indispensables à la pérennité de l'organisation, voire à l'apprentissage organisationnel (► 15 Apprentissage organisationnel) et à l'innovation. Un bon *leadership* va ainsi conduire le personnel à s'impliquer davantage dans la réalisation des objectifs organisationnels, sur la base d'un climat collaboratif sain favorisant la confiance mutuelle. Ici, le mécanisme psychologique à l'œuvre est connu et a été étudié par les spécialistes. Un *leadership* inspirant confiance contribue à augmenter la légitimité des pratiques et des outils de gestion ainsi que des finalités organisationnelles. Ces conditions favorisent des relations sociales apaisées et collaboratives amenant les salarié·es à déployer des efforts soutenus pour atteindre un niveau de performance élevé. La théorie de l'échange social étudie ce mécanisme et montre que si les salarié·es perçoivent que leur organisation et leur hiérarchie mettent à leur disposition des ressources et des conditions de travail adéquates, ils ou elles auront tendance à vouloir «donner en retour», notamment sous la forme d'une plus grande implication au travail (Gould-Williams & Davies 2005).

9.2.3 Styles de *leadership* et leviers d'action

Beaucoup d'organisations ont choisi leurs cadres parmi les meilleur·es spécialistes, singulièrement dans l'administration publique caractérisée par le principe du mérite, ouvrant ainsi la voie au *leadership technique*, évoqué plus haut. Ce type de *leadership* est important, car il permet aux personnes encadrées de savoir *comment faire* leur travail. Il fait partie intégrante des conceptions les plus actuelles du *leadership*. Il est appelé *leadership instrumental* (Day & Antonakis 2012). Si l'on sait maintenant qu'il n'est pas toujours opportun de choisir dans une équipe la personne la plus experte pour la conduire, ce choix a aussi d'évidents avantages, garant d'un travail techniquement impeccable. Cela répond également à une attente clé des responsables politiques dirigeant l'administration : que leurs objectifs soient réalisés au mieux selon l'état de l'art, les règles et procédures en vigueur, dans le respect d'un partage strict des responsabilités.

Au début des années 1990, la nouvelle gestion publique a mis en avant l'importance des compétences managériales en lien avec des comportements plus entrepreneurs (Osborne & Gaebler 1993). La formule « *steering instead of rowing* » (diriger

au lieu de ramer) s'impose dans une administration publique à la recherche d'une performance accrue exploitant des ressources tendanciellement en diminution. Ce faisant, le management par objectifs (MbO) devient une nouvelle norme managériale, il est du reste introduit dans nombre d'administrations publiques suisses, dont l'administration fédérale. Ce que les spécialistes appellent le *leadership transactionnel* consiste à fixer des objectifs au personnel, puis à en contrôler la réalisation et, selon le résultat, à sanctionner ou à récompenser (d'où le lien avec la rémunération à la performance, ► 12 Gestion des ressources humaines). En bref, il s'agit de répondre à la question : « quoi » faire ? Nombre d'analystes soulignent que le pilotage par objectifs, voire par les résultats, implique un changement de contrat psychologique, qui devient surtout *transactionnel* et moins *relationnel*. En l'occurrence, il s'agit alors pour tous les membres d'une entité administrative de produire des résultats, de justifier le bienfondé de leur emploi et, le cas échéant, d'obtenir une prolongation de leur contrat, voire une progression salariale. Cela représente par conséquent un bouleversement important des conditions traditionnelles d'emploi dans le secteur public. Ce *leadership transactionnel* impliquant la fixation d'objectifs est devenu un classique des formations destinées aux cadres de l'administration. On en retient souvent l'acronyme « SMART » résument les critères que doivent satisfaire de bons objectifs : spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et temporellement définis.

La vision très rationnelle sous-tendant le MbO a été contrebalancée dès son origine par des spécialistes en *leadership* (Bass 1985) se référant aux rôles de manager *versus* leader évoqué ci-dessus. Selon elles et eux, le rôle de leader serait animé par une forme de *leadership transformationnel*, axé sur le développement et le partage d'une vision commune susceptible de mobiliser le personnel de l'entité dirigée, en développant ses compétences. Ainsi, le *leadership transformationnel* vise-t-il à travailler le sens, la finalité, le « pourquoi » de l'action collective, et non seulement le « quoi » porté par les objectifs issus du MbO. Dans les organisations du secteur public, en particulier, le *leadership transformationnel* revêt une importance toute particulière. En effet, les agent·es public·ques sont animé·es par une motivation spécifique, en lien avec les valeurs de service public, que les spécialistes ont dénommée « motivation à l'égard du service public » ou « *Public Service Motivation* » (PSM) en anglais (Giauque *et al.* 2010). Ce type de motivation, bien particulier, implique que les employé·es public·ques soient stimulé·es et motivé·es en prenant soin de valoriser le sens, les valeurs et les finalités de l'action publique pour la réalisation de laquelle elles ou ils travaillent.

Les leaders transformationnel·les construisent une relation de confiance avec leurs subordonné·es, les aident à se développer et leur montrent la manière dont elles et ils peuvent contribuer à la concrétisation des objectifs. Des objectifs qui sont définis, au moins en partie, de manière participative. Beaucoup d'administrations publiques ont élaboré ces dernières années des documents de type « charte », « *Leitbild* », dont la finalité consiste précisément à partager une vision de l'entité dirigée, souvent d'ailleurs en interaction avec les parties prenantes externes (► 3 Parties prenantes).

En définitive, ces trois formes de *leadership*, instrumental, transactionnel et transformationnel, sont utiles pour conduire une entité publique de manière performante, mais ne nécessitent pas forcément du charisme (Moynihan & Van Wart 2013). Toutefois, rares sont les cadres dirigeant·es capables de jongler avec ces trois registres de *leadership*. C'est pourquoi, à notre sens, il faut voir le *leadership* public contemporain comme étant avant tout collectif, tout particulièrement dans le contexte helvétique où la discrétion et la modestie passent pour de grandes qualités managériales. Nous y revenons ci-dessous.

S'il semble inimaginable qu'un orchestre symphonique fonctionne sans chef·fe, il faut savoir que de tels orchestres existent et fonctionnent avec succès. Pour ce faire, il est important que tous·tes les musicien·nes se sentent co-créateur·trices de la performance collective, de l'œuvre interprétée. Par analogie et en référence à un nombre croissant d'auteur·trices, nous défendons l'idée que l'administration publique du XXI^e siècle ne sera à même de relever les défis toujours plus importants qui l'attendent que si elle parvient à développer un *leadership* distribué (*distributed leadership*).

Cette notion de *leadership* distribué ou collectif (Ospina 2017) résulte d'une responsabilisation de l'ensemble du personnel (et pas seulement des cadres) en vue d'atteindre les objectifs de l'entité administrative. On peut aussi utiliser à cet égard l'appellation d'organisation *emplie de leadership* (traduction littérale de *leaderful organization*) : un environnement supportant le *leadership* collectif pour collaborer efficacement et produire des résultats ensemble.

Cette approche nous paraît très prometteuse, particulièrement dans les organisations suisses du secteur public (voir § 9.2.1), car elle permet de dépasser les approches de *leadership* « centrées sur la personne du ou de la leader », pour, au contraire, inclure un sens plus collectif et organisationnel, intégrant une perspective de réseaux multiniveaux et multiacteurs caractérisant les approches modernes de gouvernance élargie et de réseaux d'action publique. Ceci implique premièrement une prise en compte de tous les niveaux de fonctionnement de l'organisation, pas seulement de l'étage « supérieur ». Bien entendu, il est important d'avoir une équipe de direction hautement compétente, dans les trois registres du *leadership* évoqués précédemment, à savoir la maîtrise technique du domaine d'activité, le management transactionnel et le *leadership* transformationnel. Cela dit, l'équipe de direction devrait accorder moins d'importance à la conservation et à la concentration du pouvoir, et se concevoir davantage comme un catalyseur d'initiatives de *leadership* dans l'ensemble du réseau d'action interne et externe à leur entité. Il est important, en particulier, que les acteurs au front (les « *street-level bureaucrats* ») soient en mesure de prendre des décisions à leur niveau en vue d'optimiser la fourniture des prestations publiques (*empowerment*). Au niveau externe, les bénéficiaires des prestations publiques doivent aussi pouvoir, selon des modalités à convenir, être associé·es à l'amélioration des prestations publiques.

Un tel *leadership* distribué ne peut se concevoir sans que les relations interpersonnelles à tous les niveaux ne soient empreintes de respect et de confiance, afin de libérer les capacités d'action. Le « *leadership* bienveillant », que certain·es praticiens et praticiennes estiment nécessaires pour créer un lien social de confiance entre les acteurs, est une approche complémentaire probablement indispensable (Cohen 2019). Dans un tel modèle, la construction de l'action collective, des plans stratégiques, de la culture de l'organisation, est conçue comme une œuvre collective à développer, où chaque personne a un rôle à jouer dans le cadre d'une structure plate dans laquelle les responsabilités hiérarchiques formelles sont réduites au minimum. Ceci permet à chaque membre de l'entité administrative d'exercer une forme de *leadership*, dans le cadre de son domaine d'expertise ou de la conduite d'un projet qui lui a été confié.

Nous sommes conscients que ce modèle peut paraître encore fort éloigné du mode de fonctionnement actuel des administrations publiques, réputées pour leur verticalité et leur capacité limitée à réformer leurs structures. Mais la complexité accrue des défis à relever ainsi que la rapidité des évolutions en cours rendent, d'une certaine manière, le modèle vertical, concentrant les pouvoirs au sommet de la pyramide, obsolète. La *leaderful organization* n'est donc pas simplement une vue de l'esprit ou l'expression d'un modèle de valeurs organisationnelles plus démocratiques. Il s'agit plutôt d'une nécessité fonctionnelle portée par l'évolution de notre société. Et en la matière, l'administration publique devrait avoir un rôle d'exemplarité.

9.3 Perspectives et défis futurs

Les réflexions, tant pratiques que théoriques, relatives au *leadership* et aux différentes formes que celui-ci peut prendre ont exponentiellement augmenté ces dix dernières années. Ceci indique bien l'intérêt porté à ce levier humain en vue d'améliorer le fonctionnement organisationnel.

Cela dit, certaines voix se font entendre pour mettre en garde contre une surévaluation du *leadership* dans la quête de performance organisationnelle. Certaines études soulignent qu'au mieux 10 % de cette performance est en réalité influencée par la dimension du *leadership* et que d'autres variables, organisationnelles, structurales, culturelles et environnementales sont susceptibles d'expliquer les 90 % restants (Pfeffer & Sutton 2007). Une grande partie du succès ou de l'échec d'une organisation n'a donc rien à voir avec le style de *leadership* pratiqué. Cette notion ouvre ainsi un intéressant chantier pour comprendre quelles sont les qualités et compétences humaines permettant un pilotage efficace d'un collectif de travail ; mais elle est probablement surestimée actuellement au détriment d'autres réalités organisationnelles. L'articulation entre le *leadership* et d'autres pratiques et mécanismes de gestion ouvre ainsi de futures pistes d'enquête, notamment pour mieux comprendre quelles sont

les articulations les plus efficaces entre approches de *leadership* et approches organisationnelles (de gestion ou de management). À ce stade, il paraît clair que le *leadership* seul ne peut constituer la réponse aux défis organisationnels contemporains, quelles que soient les qualités des personnes exerçant ce *leadership*.

D'autre part, les recherches portant sur le *leadership* ont une tendance naturelle à vouloir déterminer ses effets bénéfiques pour les organisations. Une lecture également plus critique serait aussi souhaitable à l'avenir. Certain·es leaders peuvent faire preuve de toxicité et leurs comportements peuvent affecter négativement et durablement leurs subordonné·es et les résultats de leur organisation. Parler aussi de ces expériences négatives peut apporter des contributions pratiques et intellectuelles importantes à la définition d'un *leadership* altruiste et bienveillant. En matière de *leadership* dans les organisations du secteur public, il serait intéressant de continuer à s'intéresser au concept de *leadership* et à ses caractéristiques, dans la mesure où celui-ci semble être capable de favoriser le développement de la motivation à l'égard du service public parmi les collaboratrices et collaborateurs. Cela s'avère une piste fructueuse pour adapter le *leadership* au contexte propre aux administrations publiques.

Finalement, la voie la plus prometteuse consiste probablement à sortir d'une perspective par trop individualiste du *leadership* pour entrer dans une lecture collective et organisationnelle de la conduite ou du pilotage organisationnel. En effet, le *leadership* est fondamentalement associé à la capacité de piloter ou de conduire une dynamique organisationnelle, qui dépasse d'ailleurs de plus en plus fréquemment les frontières de l'organisation pour intégrer les principales parties prenantes. Et la littérature, ainsi que la pratique, montrent que sans finalités ni directions claires, sans un minimum de confiance partagée, ainsi que sans empathie ni altruisme, la coopération organisationnelle ne peut advenir, mettant dès lors en péril toute velléité managériale de changement ou d'innovation organisationnels. Piloter une organisation requiert donc des compétences managériales, transactionnelles, transformationnelles, également beaucoup de bienveillance, mais surtout une vision collective et quasi « anthropologique » des mécanismes organisationnels.

Concepts clés

- *Leadership (Führung, leadership, leadership)*: compétences, qualités et comportements permettant à un ou une leader de mobiliser ses subordonné·es en vue de l'atteinte d'objectifs organisationnels.
- *Leadership transformationnel (transformationales Leadership, leadership trasformazionale, transformational leadership)*: style de *leadership* orienté vers le développement de compétences individuelles et collectives permettant l'apprentissage et l'évolution organisationnels.

- *Leadership public (für den öffentlichen Sektor angepasster Leadership, leadership pubblica, public leadership)*: style de *leadership* compatible avec les caractéristiques d'un environnement propre aux organisations du secteur public et susceptible de renforcer une orientation collective vers la valeur publique.
- Organisation emploie de *leadership* (*eine von Leadership angereichte Organisation, organizzazione leadership, leaderful organization*): style de *leadership* qui n'est pas associé à un individu en particulier, le ou la leader, mais à une organisation, où le *leadership* est collectif et distribué.

Références

- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. Washington, D.C.: Free Press.
- Bass, B. M., Avolio, B. J., Jung, D. I. & Berson, Y. (2003). Predicting unit performance by assessing transformational and transactional leadership. *Journal of Applied Psychology*, 88, 207-218.
- Boukamel, O. & Emery, Y. (2018). Les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique : spécificités helvétiques. *Gestion et management public*, 6(4), 25-44.
- Cohen, R. H. (2019). *Les leviers de l'engagement*. Paris : Eyrolles.
- Day, D. V. & Antonakis, J. (2012). *The nature of leadership*. Los Angeles : SAGE.
- Denhardt, J. V. & Campbell, K. B. (2006). The role of democratic values in transformational leadership. *Administration & Society*, 38, 556-572.
- Giauque, D. (2013). L'administration publique fédérale suisse en comparaison internationale : à la recherche d'une tradition administrative. In: Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N. & Varone, F. (éds.). *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 31-45.
- Giauque, D., Ritz, A., Varone, F. & Anderfuhren-Biget, S. (2010). Public service motivation. First empirical evidence in Swiss municipalities. *Yearbook of Swiss Administrative Sciences*, 1(1), 159-170.
- Gould-Williams, J. & Davies, F. (2005). Using social exchange theory to predict the effects of HRM practice on employee outcomes. *Public Management Review*, 7(1), 1-24.
- Moynihan, D. P. & Van Wart, M. (2013). Lessons from leadership theory and the contemporary challenges of leaders. *Public Administration Review*, 73(4), 553-565.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Book.
- Ospina, S. M. (2017). Collective leadership and context in public administration : Bridging public leadership research and leadership studies. *Public Administration Review*, 77(2), 275-287.
- Pfeffer, J. & Sutton, R. (2007). *Faits et foutaises dans le management*. Paris : Vuibert.

Références pour aller plus loin

- Lindorff, M. (2009). We're not all happy yet: Attitudes to work, leadership, and high performance work practices among managers in the public sector. *The Australian Journal of Public Administration*, 68(4), 429-445.
- Miao, Q., Newman, A., Schwarz, G. & Cooper, B. (2018). How leadership and public service motivation enhance innovative behavior. *Public Administration Review*, 78(1), 71-81. <https://doi.org/10.1111/puar.12839> (consulté le 23.11.2022).
- Tang, G., Chen, Y., van Knippenberg, D. & Yu, B. (2020). Antecedents and consequences of empowering leadership: Leader power distance, leader perception of team capability, and team innovation. *Journal of Organizational Behavior*, 41(6), 551-566. <https://doi.org/10.1002/job.2449> (consulté le 23.11.2022).

PARTIE III

Organisation et processus

Introduction

Tobias Mettler

1 Finalité de la dimension « organisation et processus »

Lorsque l'on évoque le terme d'organisation dans la littérature scientifique ou dans le langage courant, il peut être question de différents aspects, ce qui laisse place à autant d'interprétations et de significations. Si les précédentes contributions décrivaient surtout les cadres institutionnels et fonctionnels, la finalité de cette dimension est de s'intéresser principalement à la *perspective instrumentale* (quelle organisation pour l'administration ?). L'objectif est ici de définir des mécanismes (processus) et des structures (organisation *stricto sensu*) efficaces et efficientes et de les pérenniser (Bleicher 1981; Hunziker 1999).



Fig. III.1 La dimension « organisation et processus » au sein du modèle IDHEAP.

2 Composantes de la dimension « organisation et processus »

Lorsque l'on tente de définir le terme d'organisation par le biais d'une approche instrumentale, l'administration publique est généralement considérée comme un ensemble de différentes activités de création de valeur. En se fondant sur l'approche de la chaîne de valeur définie par Porter (1985), on établit une distinction entre les activités principales, qui sont directement nécessaires pour la prestation d'un service, comme le conseil et la communication (► 11 Gestion de la communication), et les activités secondaires, qui revêtent davantage un rôle de soutien, comme les marchés publics, la gestion du personnel (► 12 Gestion des ressources humaines) ou encore la gestion financière (► 13 Gestion des finances). Si ces activités sont regroupées de manière logique et interviennent dans un ordre plus ou moins établi, l'on utilise bien souvent le terme de processus. L'ensemble des processus d'une organisation est également qualifié d'organisation des processus.

Outre la définition et la pérennisation de processus efficaces et efficientes, les aspects structurels jouent également un rôle important. La prestation de service doit-elle être centralisée ou décentralisée ? Les activités doivent-elles être prestées en interne ou confiées à des tiers ? À l'ère de la digitalisation et de l'hybridation du monde du travail, ne faut-il pas plutôt créer des structures en réseau ? Des postes de travail fixes sont-ils encore nécessaires ? Répondre à ces questions et à bien d'autres encore relève des attributions de l'organisation des processus. C'est elle en effet qui – entre autres – doit définir et mettre en œuvre les formes de collaboration, les canaux de communication et les échelons hiérarchiques optimaux (► 10 Structures organisationnelles). Le principe bien connu issu des sciences du management prônant que « *structure follows process follows strategy* » (Chandler 1990) nous apprend cependant que les considérations hiérarchiques et structurelles doivent intervenir après la configuration procédurale de l'organisation, ce qui est rarement le cas dans la réalité. Cela génère bien souvent des problèmes, comme des solutions isolées, de nombreuses redondances ou encore la ressaïsie manuelle de données en raison de ruptures de média.

Toutefois, il n'est pas toujours nécessaire d'optimiser intégralement les processus pour éliminer toutes les inefficacités et redondances. Contrairement aux chaînes de création de valeur des entreprises privées qui ont pour principe d'accroître la compétitivité de l'organisation, celles de l'administration publique ont pour vocation de coordonner différents processus ayant pour but de fournir et de distribuer une prestation publique spécifique, et ainsi de générer un avantage social et/ou politique (Dorobek *et al.* 2009) qui contribue à l'amélioration du bien commun (Meynhardt 2019).

Références

- Bleicher, K. (1981). *Organisation – Formen und Modelle*. Wiesbaden : Gabler.
- Chandler, A. D. (1990). *Strategy and structure: Chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge, MA : MIT Press.
- Dorobek, S., Eßig, M. & Klein-Schmeink, S. (2009). Besonderheiten öffentlicher Wertschöpfungsketten. In : Eßig, M. & Witt, M. (éds.). *Öffentliche Logistik*. Wiesbaden : Springer, 151-196.
- Hunziker, A. W. (1999). *Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung: New Public Management und Business Reengineering in der schweizerischen Bundesverwaltung*. Berne : Haupt.
- Meynhardt, T. (2019). Public value: Value creation in the eyes of society. In: Lindgreen, A., Koenig-Lewis, N., Kitchener, M., Brewer, J. D., Moore, M. H. & Meynhardt, T. (éds.). *Public value: Deepening, enriching, and broadening the theory and practice*. London: Routledge, 5-22.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. London : Free Press.

10 Structures organisationnelles

Oliver Neumann

10.1 Importance des structures organisationnelles pour l'administration publique

Dans le cadre des séminaires de formation continue que nous organisons, nous demandons souvent aux participant·es qui est ou a été concerné·e par une réorganisation en cours d'année. La proportion de personnes présentes qui se manifestent (près d'un quart en général) ne cesse de nous surprendre. Presque toujours, il se trouve que ces personnes travaillent dans des organisations publiques très différentes. Beaucoup d'entités publiques sont donc fréquemment engagées dans un processus de transformation et réfléchissent activement à la manière d'adapter les structures de leur organisation aux circonstances actuelles. Les événements à l'origine de tels changements sont divers et multiples. Il peut s'agir d'une intervention politique, d'un remaniement au sein de l'équipe de direction, de nouveaux axes stratégiques ou encore d'une crise majeure traversée par l'organisation. Les réorganisations apportent aussi leur lot d'inquiétudes et de perturbations au sein de l'organisation. Elles ont même souvent pour conséquence de restreindre temporairement la capacité d'action des unités concernées jusqu'à ce que les nouvelles structures soient bien établies, avec un personnel ayant trouvé ses marques et s'étant habitué à se mouvoir au sein d'une nouvelle hiérarchie. La fréquence des changements dans les structures organisationnelles et leurs éventuels effets indésirables montrent à quel point il importe de les envisager d'abord sous l'angle théorique avant de procéder à leur mise en œuvre.

Outre les fréquentes réorganisations que l'on y observe, les entités publiques sont connues pour leur structure fortement hiérarchisée. Résultat: bien souvent, les décisions doivent d'abord parcourir les échelons vers le haut pour être entérinées avant de revenir vers le bas de la hiérarchie, ce qui nécessite beaucoup de temps et

d'énergie. Une autre caractéristique des organisations publiques est leur cloisonnement strict entre les domaines d'activité (p. ex. départements de l'environnement, des transports ou de l'économie). De surcroît, ces unités ont souvent peu de liens les unes avec les autres, relèvent d'intérêts politiques hétérogènes puisqu'elles sont dirigées par différent·es responsables politiques. Elles constituent donc en quelque sorte des silos juxtaposés. Cette constellation entraîne aussi des difficultés, surtout dans le cas où un problème de société complexe (comme le changement climatique) concerne plusieurs services. Des processus de concertation inexistant ou laborieux, des litiges en matière de compétences, des redondances, des gaspillages de ressources et une action inefficace en sont souvent la conséquence. En 1922 déjà, le sociologue allemand Max Weber décrivait dans son ouvrage *Économie et société* les aspects organisationnels de la bureaucratie idéale – c'est-à-dire de l'organisation administrative – comme suit : une forme d'organisation hiérarchisée, une division formelle du pouvoir et de l'autorité, un domaine d'activité fixement défini, un strict partage des tâches et le professionnalisme (Weber 2002). Un siècle plus tard, ces caractéristiques demeurent omniprésentes. Mais est-il encore nécessaire et opportun, à l'ère de la digitalisation et des grands défis sociétaux, qu'une organisation publique soit systématiquement et en tous points dotée d'une structure hiérarchique en silos ? Car, à l'heure actuelle, réactivité, rapidité et orientation client jouent un rôle essentiel. Les citoyennes et les citoyens attendent, à juste titre, que de tels changements fassent leur chemin. Toujours est-il que l'on décèle ces dernières années des tendances visant à promouvoir des formes d'organisation mieux interconnectées et moins hiérarchisées ; nous en parlerons dans les pages qui suivent.

La présente contribution se propose donc d'approfondir le thème des structures organisationnelles. Dans la section suivante, nous nous pencherons tout d'abord sur la notion d'organisation et examinerons trois formes typiques d'organisation : l'organisation fonctionnelle, l'organisation divisionnaire et l'organisation matricielle. Ce faisant, nous en évoquerons également les avantages et inconvénients respectifs. Nous formulerais par ailleurs quelques principes en matière de conception qui pourront servir de points de repère aux managers du secteur public dans le cadre d'une réorganisation. Dans la troisième et dernière section, nous aborderons les perspectives actuelles et les enjeux futurs avec, en point de mire, les tendances qui s'écartent des structures d'organisation traditionnelles ; les questions touchant aux formes d'organisation plus ouvertes ainsi qu'aux principes relatifs à l'agilité et à leurs implications pour l'organisation. Ces différents aspects seront illustrés à l'aide d'exemples concrets.

10.2 Points clés de l'organisation

10.2.1 Notion d'organisation

Dans le langage courant actuel, le terme d'organisation revêt deux sens (Schreyögg & Geiger 2020). Il désigne, d'une part, des systèmes dans leur globalité – entreprises, administrations, écoles, églises, etc. Dans cette acception, la notion plus spécifique d'« organisation institutionnelle » est souvent utilisée. D'autre part, le terme d'organisation recouvre les différentes caractéristiques liées à la structure interne d'un tel système, comme son degré de centralisation. Dans ce cas, on parle plus spécifiquement d'« organisation instrumentale », laquelle constituera l'objet principal de cette contribution. Un objectif essentiel de l'organisation définie en ce sens consiste à articuler les processus de travail de manière à fournir les prestations avec un maximum de fiabilité et d'efficience. Les processus de travail sont rassemblés en une structure qui constitue l'organisation. Toutefois, cette agrégation ne se déroule pas de manière incontrôlée. Son pilotage, autrement dit le design organisationnel, relève du management. Vue sous cet angle, l'organisation est donc un outil de gestion et de management de la performance, aux côtés d'autres instruments comme la planification stratégique, le contrôle ou l'évaluation. Bien entendu, ces instruments sont souvent interdépendants, en particulier l'organisation et la stratégie. L'organisation doit être en phase avec la stratégie pour permettre une bonne mise en œuvre de cette dernière (► 7 Stratégie). Si, par exemple, une nouvelle stratégie privilégie l'innovation, mais que l'organisation repose sur un modèle hiérarchique structuré en silos, alors la créativité et la réactivité transversales nécessaires à l'innovation ne pourront guère s'exprimer.

Quels sont, concrètement, les éléments à considérer par les responsables du design organisationnel avant de choisir une forme d'organisation, qu'il s'agisse d'une organisation fonctionnelle, divisionnaire ou matricielle ? Ces responsables doivent principalement considérer trois champs de tension. Premièrement, l'équilibre entre subdivision et coordination avec, d'une part, le processus de subdivision des tâches en sous-domaines ayant chacun ses propres mécanismes de pilotage (ce qu'il est convenu d'appeler « différenciation ») et, d'autre part, le processus de coordination entre ces sous-domaines (appelé aussi « intégration ») de manière à parvenir à réaliser conjointement les tâches principales attendues. Si la différenciation est insuffisante, le pilotage des tâches sera entravé. Si elle est trop importante, l'intégration risque d'être compromise avec, à la clé, un manque de concertation ; l'organisation menace alors de se déliter. Deuxièmement, les responsables doivent prêter attention au partage du pouvoir et des compétences décisionnelles au sein de l'organisation, qui peuvent être soit plutôt concentrés et centralisés au sommet de la hiérarchie, soit décentralisés et répartis tout au long de la voie hiérarchique. Une forte concentration du pouvoir permet une prise de décision plus cohérente dans la mesure où l'autorité appartient à un nombre réduit de personnes. Une décentralisation du

pouvoir accélérer le processus décisionnel et garantit que les décisions soient prises par des personnes directement concernées dans leur domaine d'activité et disposant par conséquent de davantage de connaissances. Troisièmement, il s'agit de tenir compte du degré de normativité prévalant au sein de l'organisation, qui va d'un fort accent porté sur des règles et directives de portée générale à une auto-organisation poussée avec des manières de résoudre les problèmes et des dispositifs réglementaires qui varient entre les différentes équipes. Un environnement fortement normé permet d'éviter les incompatibilités ou redondances et favorise l'équité; l'auto-organisation apporte davantage de souplesse et d'ouverture vis-à-vis d'approches alternatives. Face à ces trois champs de tension, le contexte et la culture de l'organisation – au sens institutionnel – jouent toujours un rôle important et doivent impérativement être pris en considération.

10.2.2 Organisation fonctionnelle

L'organisation fonctionnelle suit l'idée d'une structuration autour de sous-tâches spécialisées (Schreyögg & Geiger 2020). Avec cette forme d'organisation, les fonctions de même nature sont regroupées au sein de services qui sont situés au deuxième échelon de la hiérarchie. Généralement, on trouve ce type de structure dans les organisations offrant un éventail de produits ou de services relativement homogène. Comme exemple de ce type d'organisation, on peut citer Swissmint, l'entreprise qui assure la production des pièces de monnaie de la Confédération. Son organigramme est présenté à la figure 10.1. Swissmint a une mission bien circonscrite, qui consiste à frapper les monnaies courantes destinées aux opérations de paiement en Suisse ainsi que diverses monnaies de collection et de thésaurisation. En dessous du directeur et d'un état-major qui lui est rattaché, nommé «Systèmes de management», on trouve dans cette organisation, plutôt modeste par sa taille, les divisions fonctionnelles «Gestion marketing et ventes» (avec les subdivisions «Ventes/Administration» et «Marketing») et «Gestion technique» (avec les subdivisions «Production d'outils» et «Production»). Aucun des services ne peut fonctionner convenablement indépendamment des autres. Si, par exemple, le service «Production d'outils» venait à disparaître, le service «Production» ne pourrait plus façonnier de pièces, rendant de fait les ventes et le marketing impossibles ou inutiles.

Le principal avantage d'une organisation fonctionnelle réside dans la séparation rigoureuse des tâches (différenciation) et donc dans la forte spécialisation des services. Elle est susceptible d'assurer un haut degré de professionnalisation et, du même coup, l'efficacité et l'efficience de chaque service. Des effets de synergie peuvent en outre être obtenus dans le traitement de tâches similaires, par exemple lorsque l'administration est prise en charge par un seul et même service. L'inconvénient majeur réside dans l'importance du travail de coordination entre les services (intégration), qui peut engendrer des problèmes de gestion interne et générer une mentalité en silos.

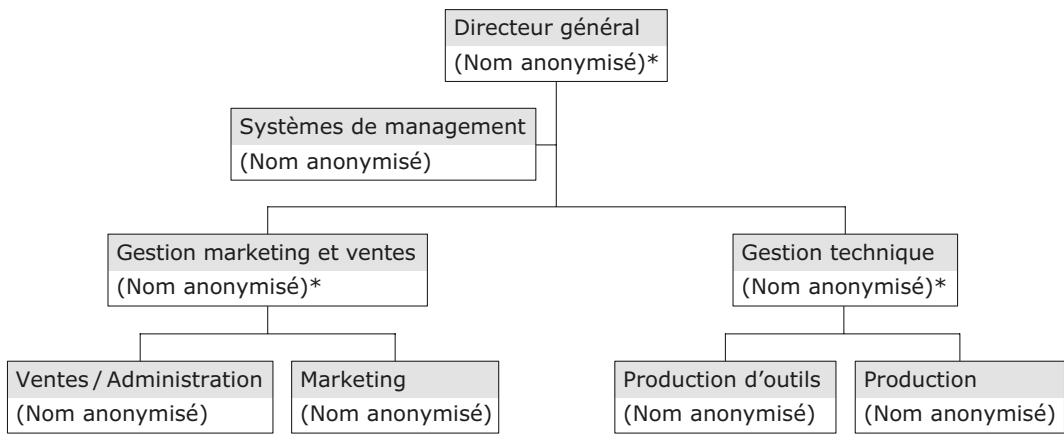


Fig. 10.1 Organigramme d'après Swissmint (état: mars 2020 © Swissmint).

De ce fait, la mission de l'ensemble de l'organisation risque d'être reléguée au second plan par rapport aux sous-tâches des services, d'où une performance globale suboptimale. Les tâches de coordination entre les services sont assumées par le sommet de la hiérarchie, avec une forte concentration du pouvoir. Le risque de surmenage de la direction s'accroît avec la taille de l'organisation. Pour garantir une bonne coopération entre les services, un degré de formalisation élevé des normes est généralement nécessaire, ce qui peut toutefois pénaliser les solutions innovantes.

10.2.3 Organisation divisionnaire

L'organisation divisionnaire s'appuie sur des éléments relativement autonomes, qui sont par exemple différents produits, politiques publiques, marchés ou régions (Schreyogg & Geiger 2020). Un service va donc regrouper plusieurs compétences qui, conjointement, seront par exemple nécessaires à la production ou à la fourniture d'un service. Cette focalisation se reflète, au deuxième niveau hiérarchique, sous forme de divisions jouissant d'une relative indépendance. Chaque division bénéficie d'une autonomie significative et offre un éventail assez large de prestations à ses parties prenantes externes. C'est pourquoi ce type de structure organisationnelle n'existe souvent que dans des organisations relativement importantes et qui interviennent dans plusieurs domaines. Un exemple de ce type d'organisation est fourni par l'administration de la Ville de Biel/Bienne, dans le canton de Berne, dont l'organigramme se trouve à la figure 10.2. L'administration est chapeautée par un organe exécutif, le conseil municipal, comptant cinq membres issus du monde politique. Parmi ces membres, le maire de la ville préside le conseil. Chaque membre est responsable de l'une des cinq directions, respectivement dédiées à différents domaines de politiques publiques tels que «Formation, culture et sport» ou bien «Action sociale et sécurité». Si l'une des

directions venait à disparaître, les autres pourraient poursuivre leurs activités (à l'exception de la Direction des finances ou de la Direction « Mairie » qui, en tant que services centraux, fournissent des prestations essentielles au fonctionnement des autres directions). Il s'agit là d'une propriété caractéristique de l'organisation divisionnaire.

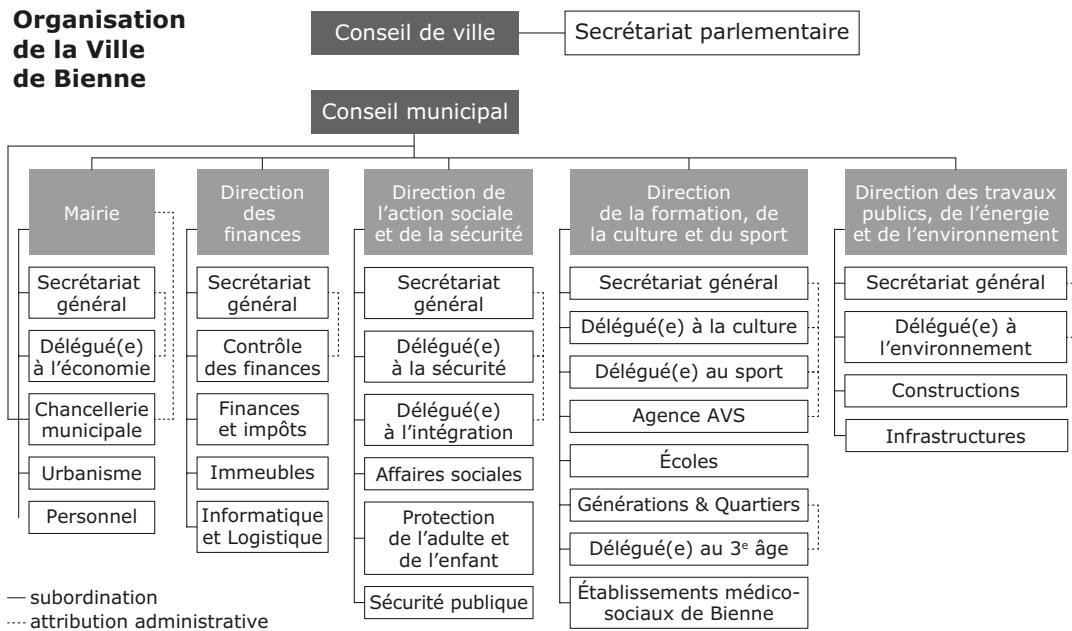


Fig. 10.2 Organigramme d'après l'Administration municipale de Bienne (état: septembre 2022 © Ville de Bienne).

Une organisation divisionnaire a pour principal avantage la vaste autonomie octroyée aux divisions. Cela leur confère une plus grande rapidité et efficacité d'action. De ce fait, les dépendances (et donc la différenciation) sont réduites, ce qui simplifie l'intégration. Par ailleurs, l'autonomie accrue peut aussi favoriser l'identification et la motivation des collaborateurs et collaboratrices. Le pouvoir étant distribué le long de la voie hiérarchique, le poids de la décision se répartit sur davantage d'épaules. En règle générale, le degré de formalisation des normes qui pèse sur l'ensemble des divisions est bas, ce qui leur procure un gain de souplesse. Du côté des inconvénients, on citera les pertes d'efficacité liées à des redondances entre services, tout comme la profusion de postes de management. À l'instar de l'organisation fonctionnelle, l'organisation divisionnaire recèle aussi un risque de mentalité en silos. Par ailleurs, la gestion du système de reporting assurant le pilotage supra-divisionnel peut devenir très lourde. Enfin, du point de vue des client·es, trouver un interlocuteur ou une interlocutrice dans une organisation où chaque division dispose de ses propres canaux de contact peut s'avérer déroutant.

10.2.4 Organisation matricielle

L'organisation matricielle conjugue les caractéristiques de l'organisation fonctionnelle et de l'organisation divisionnaire. Comme cette dernière, elle s'articule dans sa dimension verticale autour de divisions (unités administratives) focalisées sur un domaine et qui bénéficient individuellement d'une grande autonomie concernant leurs produits, marchés ou régions. Mais vient s'y greffer une dimension horizontale qui traverse les divisions et qui, à l'image de l'organisation fonctionnelle, est agencée en fonctions spécialisées comme le personnel, les finances, la recherche et le développement ou l'informatique. Les employé·es sont donc affecté·es simultanément à deux services, l'un divisionnel et l'autre fonctionnel, et sont par conséquent subordonné·es à deux structures managériales. Dans cette constellation, les services fonctionnels jouissent d'un statut similaire à celui des divisions. Ils n'ont pas vocation, comme dans l'organisation divisionnaire, à être de simples services centralisés ayant une fonction de prestation de services pour d'autres unités. Il est par conséquent fréquent, dans l'organisation matricielle, que les personnes aux commandes des services fonctionnels soient aussi membres de la direction générale. Les services fonctionnels veillent à ce que leurs prestations soient assurées avec efficience et efficacité à travers toutes les divisions. Étant fort complexe à mettre en œuvre, l'organisation matricielle n'est généralement présente que dans les très grosses structures couvrant un large spectre d'activités. La Poste Suisse, dont l'organigramme se trouve à la figure 10.3, constitue un exemple d'organisation matricielle dans le secteur public.

Au sein du groupe de La Poste Suisse, le conseil d'administration et la direction générale chapeautent les divisions (unités administratives ou sociétés du groupe selon la terminologie retenue par La Poste) « Services logistiques », « Services de communication », « Réseau Postal » (points d'accès), « Services de mobilité » (y compris Car postal) et « Swiss Post Solutions » (prestations aux entreprises), ainsi que « PostFinance » (marché financier de détail) qui est plus fortement séparé du reste du groupe. Les responsables de ces domaines sont membres de la direction générale (à l'exception de PostFinance). Les services fonctionnels (ou unités de fonction selon la terminologie du groupe) comme « Finances et Immobilier », « Informatique/Technologie », « Communication », « Personnel » et « État-major » sont simultanément chargés de l'ensemble des divisions (unités administratives, sociétés du groupe) et leurs responsables sont en partie aussi membres de la direction générale.

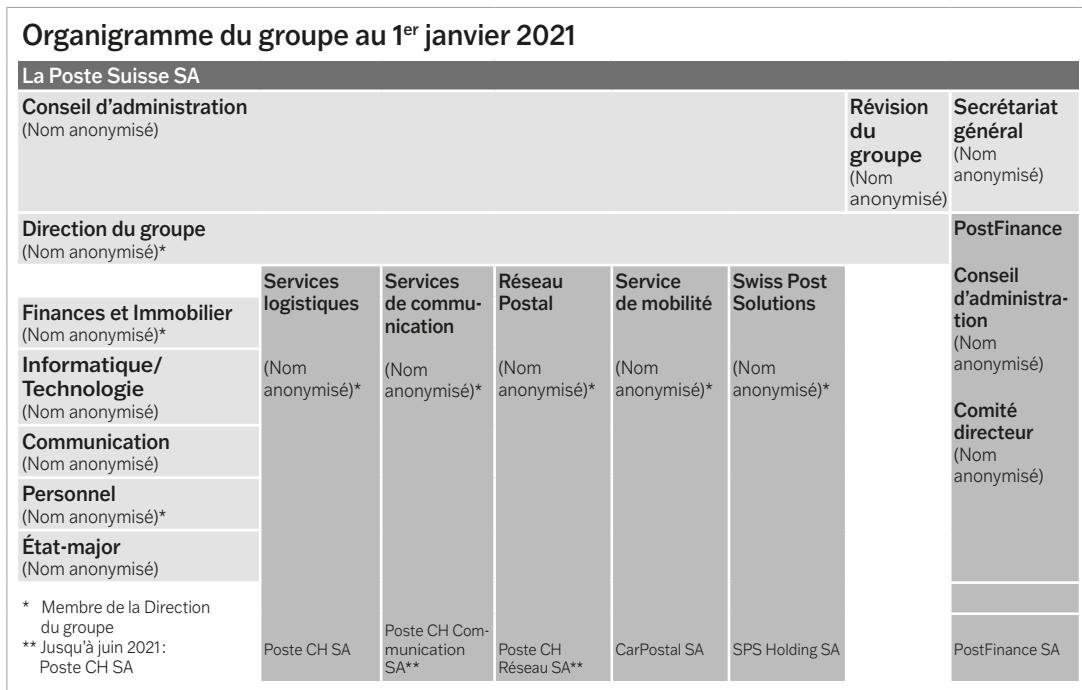


Fig. 10.3 Organigramme de La Poste Suisse SA (état: janvier 2021; © La Poste).
 Source: <https://www.post.ch/fr/notre-profil/portrait/structure-du-groupe-poste> (consulté le 23.11.2022).

Le plus grand avantage d'une organisation matricielle est son aptitude à contre-carrer la mentalité en silos grâce au fort enchevêtrement des services divisionnels et fonctionnels, d'où la possibilité d'une bonne intégration en dépit d'une différenciation relativement élevée. Ainsi, une vision globale plus affirmée peut être insufflée à travers l'ensemble de l'organisation. De surcroît, la transversalité des services fonctionnels permet une allocation efficiente des ressources générales (telles que l'informatique). Ces deux aspects contribuent à une amélioration de la performance d'ensemble. Pour les client·es des services fonctionnels, cet accès mutualisé simplifie la recherche d'une interlocutrice ou d'un interlocuteur. L'intensification des interactions entre différents services peut aussi constituer un vecteur d'innovation (Schreyögg & Geiger 2020). Le pouvoir est passablement distribué le long de la voie hiérarchique et le poids de la décision est réparti sur de nombreuses épaules. Néanmoins, la coopération verticale et horizontale requiert souvent un cadre assez fortement normé. Ce qui nous amène aux inconvénients de l'organisation matricielle. Sur ce point, on citera principalement l'extrême complexité et l'énorme travail de coordination qu'elle nécessite et qui s'accompagnent d'une forte bureaucratisation. Le nombre de postes managériaux est encore supérieur par rapport à l'organisation divisionnaire, ce qui est de nature à multiplier les rivalités en

matière de compétence décisionnelle. Du côté du personnel, la double appartenance hiérarchique est non seulement génératrice de conflits, mais aussi source de surmenage. Simultanément, une dilution des compétences peut intervenir et compromettre le sentiment de responsabilité face aux problèmes rencontrés. Enfin, la complexité peut ralentir les processus décisionnels et mettre en particulier la direction générale à rude épreuve.

10.2.5 Principes de design pour une structure organisationnelle adéquate

Nous voudrions à ce stade rappeler neuf principes pour un design organisationnel réussi dans les entités publiques :

- La structuration, ou la restructuration, d'une organisation doit impérativement tenir compte de facteurs contextuels essentiels comme la taille de l'organisation, sa culture ou ses parties prenantes.
- Dans les grandes organisations, tous les niveaux hiérarchiques ne doivent pas nécessairement être structurés de la même manière (p. ex. seulement de manière divisionnelle ou seulement de manière fonctionnelle). Des formes mixtes sont également envisageables.
- Les réorganisations doivent être effectuées avec discernement et à une fréquence mesurée afin d'éviter des perturbations excessives dans l'organisation, voire une paralysie pour une période prolongée.
- Le processus de réorganisation doit impérativement s'accompagner d'une bonne communication des motifs et du calendrier de la réorganisation. Commentaires et inquiétudes sont des éléments à prendre au sérieux.
- La subdivision des tâches (différenciation) devrait cesser là où l'effort de coordination nécessaire entre les sous-domaines pour garantir l'exécution concertée des tâches principales (intégration) devient difficilement supportable.
- Le partage du pouvoir et des compétences décisionnelles dépend de la mission de l'organisation. Toutefois, la décentralisation du pouvoir offre en principe quelques avantages, notamment une rapidité et une souplesse accrues.
- Le degré de contrainte normative au sein de l'organisation doit être aussi faible que possible, mais aussi élevé que nécessaire. Il convient de procéder à un passage en revue régulier des normes superflues.
- De nos jours, l'organisation – instrumentale – ne s'arrête plus nécessairement aux portes de l'organisation – institutionnelle. Lors du design de l'organisation, il faudra aussi réfléchir à la manière d'agencer le plus efficacement possible les interfaces avec les acteurs externes à l'organisation, avec ses parties prenantes (voir aussi section suivante).
- Les méthodes d'organisation agiles suscitent une attention croissante dans le secteur public. Il vaut donc la peine de se demander si les avantages du travail agile

(p. ex. orientation client·e et capacité d'innovation accrues) ne justifient pas, au sein de sa propre entité, une transformation de certains secteurs (voir aussi section suivante).

10.3 Perspectives et défis futurs

Outre les formes d'organisation traditionnelles ou celles typiques présentées à la section précédente qui sont en soi déjà peu aisées à transposer à sa propre entité, le design organisationnel dans le secteur public doit intégrer deux nouveaux défis. D'une part, il devient de plus en plus difficile de tracer la frontière entre l'organisation vue comme un système et son environnement. D'autre part, on s'interroge encore pour savoir si le discours à la mode prônant des structures organisationnelles plus agiles, telles qu'on les connaît dans le développement de logiciels par exemple, peut présenter une utilité concrète dans les entités publiques. Pour l'heure, ces deux défis font l'objet de débats intenses dans les milieux scientifiques.

S'agissant de la frontière entre l'organisation et son environnement, le débat se polarise autour du modèle de gouvernance en réseau (Klijn 2008). Dans cette approche, le rôle des entités publiques évolue de telle sorte qu'elles n'endosseront plus seules la responsabilité de la fourniture de prestations publiques. Au lieu de quoi, la fourniture de ces prestations est assurée par la création d'un réseau d'acteurs étatiques, voire non étatiques, qui, ensemble, s'attaquent aux problèmes sociétaux ou mettent en œuvre des politiques publiques. Dans cette constellation, la principale protagoniste est souvent une organisation publique chargée de la coordination et du pilotage, mais qui s'implique en outre elle-même dans la fourniture des prestations. Bien que le débat autour de la gouvernance ne soit plus tout à fait nouveau, ce modèle est de plus en plus fréquemment utilisé, y compris par un nombre croissant d'organisations publiques. Le mouvement en faveur de la collaboration en réseau vient notamment en réponse à la complexification d'enjeux sociétaux comme le changement climatique. En effet, la réponse à ces enjeux requiert des approches multidimensionnelles apportées par des expert·es issu·es de différentes disciplines. Si l'expertise ou les ressources nécessaires ne sont pas disponibles au sein de l'organisation, il sera donc en principe opportun d'adopter l'approche de la gouvernance en réseau. Dans ces conditions, les interfaces de l'organisation publique concernée avec le monde extérieur jouent un rôle croissant et deviennent pour ainsi dire un élément constitutif de la structure organisationnelle elle-même. L'organisation doit consentir à un effort d'ouverture, ne serait-ce que pour permettre une collaboration intensive au sein des réseaux d'acteurs étatiques et non étatiques (► 8 Gouvernance). Aménager ces interfaces soulève diverses questions, comme celle de leur agencement, pour que la collaboration s'effectue avec un maximum d'efficience et d'efficacité. Outre les

aspects organisationnels, cela remet souvent en cause la culture et l'identité de l'organisation. La réponse à ces questions proviendra de la collaboration entre les milieux scientifiques et le terrain, avec, à la clé, un transfert mutuel de savoir et d'expérience.

Le deuxième défi à relever concerne les méthodes de travail agiles et leurs implications pour la structure organisationnelle. Ces méthodes de travail, utilisées initialement pour le développement de logiciels, ont révolutionné le secteur de l'informatique (► 14 Transformation digitale). Mais les principes agiles peuvent aussi s'appliquer à d'autres domaines, en particulier aux organisations ayant l'ambition d'offrir des services et des produits innovants. C'est la raison pour laquelle cette nouvelle approche suscite également un intérêt croissant auprès de nombreuses organisations publiques. Toutefois, les exemples de transformation agile réussie dans les organisations publiques ne sont pas encore nombreux. L'organisation agile s'appuie sur quatre valeurs fondamentales : 1) les individus et les interactions entre eux sont plus importants que les processus et l'infrastructure de travail, 2) des produits et des services qui fonctionnent valent mieux qu'une documentation exhaustive, 3) la collaboration avec les client·es est préférable à la négociation contractuelle, 4) mieux vaut s'adapter au changement que suivre un plan préétabli (Mergel *et al.* 2020). En termes de structure organisationnelle, une entité agile se démarque fortement des trois formes typiques décrites précédemment. Elle se focalise avant tout sur les équipes. Celles-ci devront autant que possible rassembler en leur sein l'ensemble des compétences nécessaires pour développer ou délivrer un produit ou un service (ou une partie de celui-ci). La taille optimale pour une équipe se situe autour de sept personnes qui s'organisent elles-mêmes, travaillent si possible en un même lieu et se concentrent de préférence sur une seule et unique tâche. Cette approche abolit quasiment toute hiérarchie. L'intégration naît alors d'une vision commune et forte à laquelle chacun·e contribue. Les managers deviennent des coaches ou « *servant leaders* » et tentent d'aplanir les difficultés qui se présentent aux équipes. La hiérarchie décisionnelle et le contrôle cèdent la place à l'autonomie et à la confiance. Le cadre normatif se limite à un strict minimum et met l'accent sur des règles de coopération, s'inspirant de standards existant dans le monde informatique, comme SCRUM et CRYTAL. La méthodologie agile fonctionne généralement bien dans les petites entités, mais elle est aussi tout à fait reproductible à l'échelle des grandes organisations (Rigby *et al.* 2018). Dans le secteur public suisse, ce sont par exemple les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) qui tentent l'expérience en ce moment. Les équipes et organisations agiles travaillent souvent de manière plus souple, plus orientée client, plus efficiente et plus transversale. Pour autant, l'intégration de ce type d'équipes dans une organisation hiérarchique se heurte aussi à des obstacles significatifs. Une organisation publique est peu susceptible de se métamorphoser intégralement en organisation agile. Elle va plutôt limiter dans un premier temps cette transformation à quelques services isolés. Des interfaces entre l'ancien et le nouveau système (généralement sous forme d'un·e responsable ayant une compréhension des deux

mondes) deviennent alors nécessaires pour garantir la coopération. En revanche, vouloir intégrer une équipe agile aux structures existantes est voué à l'échec. En effet, les méthodes de travail agiles sont incompatibles avec la structure de pouvoir, le système de reporting et les canaux décisionnels des organisations traditionnelles. Il est intéressant de relever que, dans des organisations dont les activités et les produits ne se limitent pas à l'informatique, les pratiques agiles apparaissent d'abord au sein du service informatique avant de se propager à d'autres domaines d'activité. Néanmoins, comme cette tendance est encore relativement récente en Suisse, il sera passionnant d'en suivre l'évolution et d'en tirer les enseignements potentiellement généralisables.

Concepts clés

- Organisation (*Organisation, organizzazione, organisation*) : terme désignant d'une part des systèmes complets poursuivant un but déterminé (notion d'organisation institutionnelle), et d'autre part diverses caractéristiques de la structure interne d'un tel système (notion d'organisation instrumentale).
- Organisation agile (*agile Organisation, organizzazione agile, agile organisation*) : tendance issue du développement de logiciels, suscitant de plus en plus l'intérêt dans le secteur public et misant sur des équipes auto-organisées et transversales, sur l'autonomie, la confiance et l'orientation client. En même temps, cette nouvelle approche représente un défi pour les organisations fonctionnant avec des structures traditionnelles en raison de son incompatibilité partielle avec ces dernières.
- Organisation divisionnaire (*divisionale Organisation, organizzazione divisionale, divisional organisation*) : organisation dont la structure s'appuie sur des objets relativement autonomes tels que produits, politiques publiques, régions ou marchés, et dans laquelle les services sont responsables de fournir les prestations de manière autonome.
- Organisation fonctionnelle (*funktionale Organisation, organizzazione funzionale, functional organisation*) : organisation dont la structure se subdivise en tâches partielles et spécialisées, les tâches de même nature étant regroupées au sein d'un même service.
- Organisation matricielle (*Matrixorganisation, organizzazione a matrice, matrix organisation*) : organisation conjuguant des aspects de l'organisation fonctionnelle (structure horizontale) et de l'organisation divisionnaire (structure verticale), les deux dimensions jouissant généralement d'une importance similaire.

Références

- Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public management review*, 10(4), 505-525.
- Mergel, I., Ganapati, S. & Whitford, A. B. (2020). Agile: A new way of governing. *Public Administration Review*, 81(1), 161-165.
- Rigby, D. K., Sutherland, J. & Noble, A. (2018). Agile at scale. *Harvard Business Review*, 96(3), 88-96.
- Schreyögg, G. & Geiger, D. (2020). *Organisation: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung*. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Weber, M. (2002). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Références pour aller plus loin

- Carnevale, D. (2002). *Organizational development in the public sector*. Boulder: Westview Press.
- Christensen, T., Lægreid, P. & Røvik, K. A. (2020). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. Abingdon: Routledge.

11 Gestión de la comunicación

Martial Pasquier et Vincent Mabillard

11.1 Importance de la communication pour l'administration publique

La communication revêt une importance croissante pour le secteur public. Quel que soit le niveau institutionnel, les collectivités ont le devoir d'informer l'ensemble de la population et, parfois, le souhait d'influencer son comportement. Avec la multiplication des canaux de communication, notamment par le biais des nouvelles technologies, de nouvelles possibilités d'interactions entre les administrations et la population sont offertes et permettent un certain rapprochement avec les habitant·es.

La fréquence et l'ampleur des crises que traversent nos sociétés accroissent singulièrement la nécessité de communiquer. Dans ces circonstances, le Conseil fédéral et les entités administratives concernées, par exemple, multiplient les conférences de presse et les campagnes de publicité. Ces campagnes de communication visent notamment à promouvoir les comportements à adopter ou à accompagner les personnes et les entreprises concernées. Le développement des nouvelles technologies a poussé les organisations à créer des applications, dont la promotion s'effectue par le biais de nombreux supports classiques ou numériques (communiqués de presse, publicité dans les journaux payants et sur des affiches, bannières publicitaires). L'utilisation d'outils plus ludiques, à l'instar des défis lancés sur les réseaux sociaux, est également en hausse.

Tous les outils de la communication sont utilisés au quotidien pour présenter les enjeux des politiques publiques, pour expliquer les décisions prises par les gouvernements et les administrations, pour promouvoir des valeurs ou des comportements, pour faciliter l'accès aux prestations publiques, pour valoriser les activités des organisations, ou pour renforcer le recrutement des collaborateur·trices. La communication est donc devenue indispensable au bon fonctionnement des organisations.

publiques de par la nécessité d'informer l'ensemble de la population et de par la valeur croissante attribuée au dialogue entre gouvernant·es et gouverné·es.

11.1.1 Caractéristiques de la communication publique

La communication publique peut être définie comme l'ensemble des activités d'institutions et d'organisations publiques ayant pour but d'échanger et de transmettre des informations. Elle vise avant tout à présenter et à expliquer les actions et les décisions publiques, à en promouvoir la légitimité, à aider au maintien du lien social, et à défendre des valeurs reconnues par la communauté (Pasquier 2017). Elle se concentre principalement sur les institutions (Parlement, gouvernement, tribunaux) et les organisations publiques dont les formes peuvent être très variées (administration, agences autonomes, etc.). Elle poursuit deux objectifs : d'une part, transmettre des informations, en les diffusant ou en les mettant à disposition de manière claire et structurée à l'ensemble des personnes concernées ; d'autre part, échanger de l'information afin de mieux comprendre les attentes des personnes, leur niveau de connaissance, et de les impliquer plus profondément dans les décisions publiques.

On peut distinguer plusieurs types de communication propres au secteur public. La *communication gouvernementale* vise à informer et à expliquer les décisions et les actions du gouvernement. La présentation d'un programme de législature, celle de grands projets d'envergure ou encore du budget, qui réunissent généralement l'ensemble des membres du gouvernement, constituent des temps forts de la communication gouvernementale. La *communication en lien avec les droits et obligations des citoyennes et citoyens* comprend la mise à disposition de toutes les bases légales existantes (recueil systématique des lois), l'ouverture des débats des autorités législatives et judiciaires (contrôle de l'exercice du pouvoir) et la mise à disposition de l'information produite par l'administration (principe de transparence, voir *infra*). La promotion des droits populaires fait aussi partie de ce type de communication. La *communication comme instrument de politique publique* inclut notamment l'ensemble des campagnes de sensibilisation, de prévention (tabac, SIDA, etc.), de promotion et de valorisation. Ces activités de communication sont généralement inscrites explicitement dans les dispositifs légaux au titre de mesures spécifiques pour atteindre des objectifs de politique publique comme d'autres outils.

La *communication institutionnelle* cherche à valoriser les organisations au-delà des activités de celles-ci. Il s'agit par exemple de faire connaître une organisation et ses missions ou de renforcer leur légitimité. La publication de rapports d'activité ou l'organisation de journées portes ouvertes font partie de ce type de communication. La *communication liée aux prestations publiques* a pour objectif de renseigner sur les prestations proposées par l'administration (conditions d'octroi, documents à fournir, prix, etc.). La *communication de projets* se concentre quant à elle sur les grands

projets, en particulier infrastructurels (ponts, métro). La *communication interne* s'adresse principalement aux collaboratrices et collaborateurs de l'organisation. Ce type de communication s'est fortement développé avec des sites intranet, des journaux internes, etc. Enfin, la *communication de crise* se rapporte à la diffusion d'informations en période de crise ou de troubles touchant l'ensemble de la population.

Si la communication publique utilise les mêmes instruments que la communication des organisations privées et des organisations politiques, elle s'en distingue cependant. Plusieurs contributions tendent à assimiler les activités traditionnelles de communication publique à celles qui ont cours dans le secteur privé, au regard notamment du développement de la communication numérique (sites internet et réseaux sociaux en tête). Toutefois, ces activités diffèrent, car la communication publique obéit à des règles différentes et remplit des fonctions distinctes. Surtout, les organisations publiques ont une obligation légale et parfois morale de communiquer qui ne se retrouve pas dans le secteur privé. En outre, le budget généralement inférieur dans le secteur public, la pression politique plus forte que dans le privé et la demande croissante des citoyennes et citoyens en matière d'information distinguent assez fortement la manière dont les organismes publics et privés communiquent au quotidien (Liu *et al.* 2010).

La distinction entre communication publique et politique est essentielle, car le risque de financement d'intérêts personnels, privés ou partisans avec de l'argent public est élevé. En ce sens, la communication des organisations publiques doit d'abord servir des intérêts collectifs. Bien que souvent peu détaillées sur les règles à suivre, plusieurs dispositions légales encadrant les activités de communication publique permettent de différencier ces activités de la communication plus politique, qui sert d'abord la « conquête du pouvoir » (Cotteret 1997). Le cas « Huchon » en France est intéressant dans ce contexte. La région Île-de-France, présidée par M. Jean-Paul Huchon, avait réalisé une campagne d'affichage vantant les transports régionaux et les grandes réalisations correspondantes pour 1,6 million d'euros. Or cette campagne avait été réalisée six mois avant les élections régionales de 2010. Après une plainte d'un membre de l'opposition, le Conseil d'État (juridiction administrative) a considéré que cette campagne constituait en réalité une activité de promotion de la candidature de Huchon et a demandé le remboursement de ce coût par le candidat à la collectivité régionale.

Il convient encore de noter que la communication des organisations publiques, telle que traitée dans cette contribution, est généralement qualifiée de communication active, dans la mesure où elle est planifiée, organisée et réalisée par les entités correspondantes. Elle se différencie de la communication passive qui consiste en la mise à disposition des informations et des documents existants sur requête d'une personne physique ou morale externe à l'administration (lois d'accès à l'information ou loi sur la transparence). Ce principe de *transparence*, très ancien dans des pays comme la Suède (1766) ou la Finlande (1951), n'a été codifié en Suisse au niveau

fédéral que de manière plus récente (2004). Ces lois présentent des caractéristiques assez similaires : précision quant aux informations consultables, mention des exceptions, indication de la manière dont l'État doit fournir l'information, etc. L'adoption des lois d'accès à l'information a concrétisé le passage du principe du secret à celui de la transparence dans l'administration.

11.1.2 Développement de la communication publique

L'essor de la communication publique s'explique par l'évolution de nos sociétés et des représentations du système politico-administratif. Ce dernier a en effet considérablement évolué depuis les années 1980, avec en premier lieu l'émergence du modèle de nouvelle gestion publique, puis de la *gouvernance démocratique* (Sørensen et Torfing 2007). Une conséquence immédiate est que les organisations doivent démontrer de manière croissante leur capacité à fournir des résultats avec les ressources qui sont octroyées ; elles utilisent donc toutes les occasions qui leur sont données pour communiquer sur ces résultats. Notre société s'est également considérablement transformée, en versant dans l'*hyperréalité*. Cette tendance à commenter chaque mot, chaque geste, chaque signe, tous scrutés pour essayer d'identifier des intentions, des inflexions, des soutiens ou des décisions cachées, mène à la plus forte professionnalisation des activités de communication, visant à maîtriser et à gagner la « guerre des symboles ».

La demande croissante d'informations de la part des administré·es, le passage au principe de la transparence, la pression accrue des médias, ainsi que la nécessité de s'assurer de l'adhésion du public en temps de crise rendent ces activités de communication indispensables au bon fonctionnement des organisations publiques et au renforcement du lien de confiance entre gouvernant·es et gouverné·es. Par exemple, en faisant adhérer la population à ses projets, l'autorité n'a plus besoin d'utiliser la force ; la communication joue donc un rôle majeur. De plus, la nécessité de rendre des comptes (non pas seulement d'un point de vue légal envers les institutions politiques, mais aussi envers les autres administrations, les médias et l'ensemble de la population) est constitutive de la nécessité de communiquer clairement et régulièrement sur les décisions prises par les acteurs publics. Enfin, les citoyennes et citoyens, les partis politiques, les associations, les journalistes ne peuvent pas contribuer au bon fonctionnement de la démocratie sans un échange régulier d'informations.

L'importance croissante de la communication publique s'explique aussi par l'arrivée des nouveaux médias, et plus généralement par l'omniprésence des médias dans nos vies professionnelle et privée. Les supports électroniques, en accentuant les échanges en continu entre émetteur·trices et récepteur·trices, exigent désormais des organisations publiques la capacité à communiquer et à contrôler les messages en permanence. Le numérique fait donc partie intégrante de la boîte à outils des

communicant·es (Doutrellot *et al.* 2012). Pour toucher la population, il est nécessaire de susciter de l’interaction autour de ses intérêts sur la toile, et le message délivré doit rencontrer des subjectivités exprimées par les usager·ères du web. Il convient d’ajouter à ce phénomène une médiatisation croissante de notre société : toute personne, tout événement ou toute organisation sont exposés, et parfois surexposés, dans les médias. Pour toutes ces raisons, il serait donc dangereux pour les organisations publiques de négliger leurs activités de communication.

11.2 Points clés de la communication publique

Les points clés se concentrent ici sur les principales fonctions et règles de la communication publique, sur le développement du numérique, et finalement sur des enjeux de professionnalisation et d’évaluation, qui feront l’objet de recommandations en fin de section.

11.2.1 Fonctions de la communication publique

Les activités de communication sont centrales dans la conduite de l’activité administrative, car elles remplissent des fonctions indispensables à la création et au maintien du lien social et de confiance entre les organisations publiques et la population. Ces fonctions comprennent plusieurs types d’actions : en premier lieu l’information diffusée au public, pour garantir la vitalité du fonctionnement démocratique de l’État (brochures d’information lors des votations, budgets détaillés, etc.) ; ensuite, l’explication et l’accompagnement des décisions exigent des compétences pédagogiques afin de transmettre des informations souvent complexes à un public non professionnel ; puis, la défense de valeurs et la promotion de comportements responsables au travers de journées dédiées à certains droits et valeurs, ou par le biais de campagnes de sensibilisation (brochures par exemple) ; enfin, la promotion du dialogue entre organisations publiques et citoyen·nes, afin d’entretenir des échanges, notamment pour leur permettre de saisir la complexité des politiques publiques.

De manière complémentaire, les activités de communication publique visent aussi à accueillir et à écouter les usager·ères de l’administration, à promouvoir la légitimité des organisations, mais aussi à contribuer au maintien du lien social entre les membres de la collectivité, notamment les personnes marginalisées physiquement, géographiquement et/ou socialement. Les journaux communaux remplissent souvent plusieurs des fonctions mentionnées ci-dessus (informer sur les décisions des autorités et les activités, maintenir les liens sociaux et le dialogue entre institutions et citoyen·nes, etc.).

11.2.2 Règles de la communication publique

Si ces diverses fonctions représentent un point clé de la communication publique, les règles auxquelles celle-ci obéit sont également centrales et constituent une différenciation fondamentale d'avec la communication politique et la communication des organisations privées. Ces règles découlent de la Constitution, qui prévoit, à son article 180 alinéa 2, que le Conseil fédéral « renseigne le public sur son activité en temps utile et de manière détaillée... », et de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), qui précise à l'article 10 alinéa 2 que le Conseil fédéral « informe de manière cohérente, rapide et continue sur son appréciation de la situation, sa planification, ses décisions et les mesures qu'il prend. »

Une première règle importante concerne donc la continuité de l'information fournie: des résultats partiels, des projets en cours doivent être communiqués au public. Cette diffusion continue de l'information permet ainsi de faciliter le travail des élu·es, des médias, et de nourrir le débat démocratique. Ensuite, la communication doit proposer un contenu objectif, complet et adapté aux groupes cibles. Elle doit éviter de refouler les critiques émises et veiller à l'équilibre de l'information transmise. Il est aussi indispensable de pouvoir réagir instantanément pour garantir l'égalité d'accès aux renseignements officiels, tout en assurant une communication accessible à l'ensemble de la population.

Une autre règle essentielle se rapporte à la cohérence et à la coordination de la communication, qui doivent être assurées entre les différents niveaux institutionnels (entre Confédération et cantons par exemple) et entre les services de l'administration. La confusion doit être évitée à tout prix, plus particulièrement dans les situations de crise, bien que celle-ci puisse paraître délicate dans le cas de controverses politiques. De plus, tous les thèmes relatifs à la vie institutionnelle et aux projets en cours doivent être traités de façon proportionnée. Le traitement de ces thèmes doit être ciblé pour établir un partenariat efficace avec le public. Enfin, la communication axée sur le dialogue favorise les interactions avec la population. En ce sens, la participation des citoyennes et citoyens aux actions et à la prise de décision des autorités paraît renforcée par le développement de la communication publique numérique.

11.2.3 Communication «traditionnelle» et communication numérique

Le développement des outils numériques et de la présence en ligne des administrations constitue un autre point clé de la communication publique. La création et l'utilisation de sites web, d'infolettres et de comptes sur les réseaux sociaux, déjà largement éprouvées dans le secteur privé, ont considérablement transformé les modes de production, de gestion, de diffusion et de consommation de l'information. La communication publique numérique renforce par ailleurs certaines fonctions

décrivées ci-dessus, en particulier la capacité d'écoute du public et le développement du dialogue par le biais de plateformes au potentiel interactif plus élevé. Si l'accès à l'information semble garanti pour l'ensemble de la population, il convient de prendre en compte les citoyennes et citoyens n'ayant pas accès à internet ou ne sachant pas utiliser les nouveaux moyens de communication. Ainsi, il est capital d'assurer une complémentarité entre les moyens et les différents canaux utilisés pour diffuser l'information auprès de toute la population.

De même, il s'agit de rester attentif au fait que les applications pour smartphones et tablettes sont dépendantes du web, ce qui peut affaiblir la capacité à atteindre tous·tes les usager·ères de services publics, parfois dans des cas très sensibles. Par exemple, l'envoi d'alertes météo par messages SMS a été remplacé par des messages Push sur l'application créée par l'Office fédéral de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse). Il a été démontré que cette application ne permettait pas toujours d'alerter les personnes en temps réel. Cette tension entre immédiateté et contact avec l'ensemble de la population montre que si les nouveaux moyens de communication possèdent des avantages indéniables, ils présentent également un certain nombre de limites. Celles-ci seront discutées plus bas dans la section « perspectives et défis futurs ».

En dépit des réserves émises ci-dessus, les outils de la communication numérique sont de plus en plus utilisés et permettent, de manière générale, de fluidifier le partage d'informations entre les administrations et leurs usager·ères. Le site web paraît aujourd'hui incontournable pour fournir du contenu sur les activités principales des différents niveaux de pouvoir. La toile sert également à communiquer plus directement et plus rapidement des informations relatives aux activités prévues, aux élus·es et à leurs intérêts, ou aux différents textes de loi en vigueur. Toutefois, la mise à disposition d'informations en ligne diffère fortement, surtout au niveau local, et dépend beaucoup de la taille et des moyens dont disposent les communes (Mabillard et Keuffer 2020). Les réseaux sociaux sont également utilisés de manière très hétérogène. Il n'est pas rare que certaines organisations publiques soient plus actives que des communes ou des cantons eux-mêmes, en raison de leur activité de terrain. Les exemples fréquemment cités concernent la police, le service du feu, etc. Il s'agit encore une fois, dans ce cadre, de garantir la cohérence et la coordination entre les différents acteurs pour éviter de créer de la confusion au sein du public.

Les canaux plus traditionnels de communication n'ont toutefois pas disparu avec l'arrivée des nouvelles technologies. Au contraire, brochures et journaux d'information restent (ou redeviennent) centraux dans la communication, surtout au niveau local. Ceci s'inscrit parfaitement dans la nécessité de garantir une complémentarité des moyens utilisés pour atteindre les groupes cibles. S'il n'existe pas de statistiques en Suisse, une étude française récente a montré que 78 % des personnes interrogées préfèrent s'informer par le biais du magazine papier de la collectivité (Cap'Com

2018). À cela s'ajoutent les événements (par exemple les journées portes ouvertes), les foires et expositions, et les relations avec les médias (communiqués de presse, interviews, participation à des débats).

Néanmoins, ces relations se traduisent de plus en plus par du contenu en ligne, d'où la nécessité pour les organisations publiques d'être bien outillées et de pouvoir maîtriser le flux d'informations diffusées sur le web. Au niveau interne, les discours et messages oraux, les entretiens personnels ainsi que les séminaires de formation restent également importants, même si les séances de travail tendent également à se dématérialiser, phénomène accentué par la crise du Covid-19. De plus, la dématérialisation des actes administratifs, dont la facture électronique obligatoire pour tous les fournisseurs de la Confédération (au-dessus de 5000 CHF), et le développement de l'*e-gouvernement* tendent à renforcer les interactions électroniques avec les autorités (Confédération suisse 2019).

11.2.4 Recommandations pratiques

Nous souhaitons conclure cette partie sur quelques points clés de la communication publique en proposant quelques recommandations. Tout d'abord, en plus de garantir une identité et un message clairs, la communication doit être centrée sur les citoyennes et les citoyens : l'usager·ère doit pouvoir dénicher une information facilement, en partant de ses besoins propres, sans passer du site internet d'un département à un autre. De plus, les nouvelles technologies de la communication redimensionnent la place occupée par l'échange réciproque entre autorités et citoyen·nes. Il convient donc de passer de la simple diffusion d'information au dialogue, en mettant en avant des plateformes et des processus participatifs.

Ensuite, la communication repose sur des compétences de plus en plus pointues. Ceci requiert une capacité d'adaptation et de travail en équipe plus importante que par le passé. L'habitude de travailler en silos est fortement remise en cause par les nouvelles technologies de communication. Cette évolution doit permettre d'anticiper certaines demandes et d'adopter une attitude plus proactive, visant dès lors une plus grande efficacité de la communication. Un exemple fréquemment cité est celui du chargement de contenu en ligne après sa publication sur d'autres supports ou dans le cadre d'autres échanges. La capacité à communiquer directement, en favorisant le principe de transparence proactive et en capitalisant sur les outils numériques à disposition des administrations, génère une communication efficace et plus intégrée.

Enfin, la priorisation et le ciblage des messages (en tenant compte du principe de proportionnalité) rendent l'effort de *storytelling* plus abouti. L'identification des priorités et l'évaluation de la portée du message permettent de mesurer et d'améliorer, le cas échéant, une campagne de prévention ou de sensibilisation par exemple. L'accroissement des échanges et des retours fournis par les usager·ères de

l'administration augmente la capacité à juger de l'efficacité communicationnelle d'une administration ou d'une organisation publique. Outre les outils de mesure, et afin d'améliorer l'efficacité de la communication, les questions suivantes doivent toujours être posées :

- Quels sont les projets et objectifs de politiques publiques à prioriser dans la communication de mon organisation ?
- Comment la communication de mon organisation contribue-t-elle à améliorer la compréhension et l'amélioration des projets et des politiques publiques en cours de développement ?
- Quels sont les opportunités offertes et les risques encourus par mon organisation dans sa communication quotidienne ?
- Quelles sont les cibles prioritaires de ma communication, et quels outils puis-je utiliser pour les atteindre ? Comment cela s'inscrit-il dans la stratégie de communication de mon organisation ?
- Si je pouvais changer ne serait-ce qu'une seule chose à la communication de mon organisation, laquelle choisirais-je ?

En définitive, les pratiques d'évaluation, par le biais de mesures objectives, doivent permettre de réfléchir aussi bien aux outils qu'à la stratégie de communication, d'autant plus que les moyens tendent à se raréfier, tandis que les plateformes de communication numériques fleurissent.

11.3 Perspectives et défis futurs

La communication des organisations publiques doit aujourd'hui et à l'avenir répondre à plusieurs défis, dont les principales caractéristiques sont présentées dans le tableau 11.1.

Tout d'abord, le cadre général de la communication a considérablement évolué depuis le début du siècle. Les médias numériques, qu'ils soient la transposition sur internet des médias classiques ou des formes spécifiques au monde digital comme les réseaux sociaux, offrent des possibilités à la fois d'interagir en continu avec la population ou des groupes cibles particuliers, et d'amener nombre d'informations très difficiles à transmettre par les canaux habituels. À titre d'exemple, il n'était pas possible il y a une vingtaine d'années pour un gouvernement cantonal de diffuser une conférence de presse. Aujourd'hui, avec des chaînes YouTube, chaque gouvernement peut au même moment communiquer les informations centrales qui concernent une région.

Cadre général de la communication	Contraintes	Attentes
Développement des médias numériques	Nombreux acteurs publics à tous les niveaux de gouvernance	Informations précises et en continu
Développement de communautés et individualisation de la société	Nombreuses politiques publiques	Informations adaptées au ou à la destinataire
Importance de l'information dans notre société	Règles de la communication publique	Dialogue et capacité d'interagir
Moyens limités		

Tableau 11.1 Caractéristiques des défis de communication auxquels les organisations publiques sont confrontées.

La société dans laquelle nous vivons tend vers une certaine individualisation ou vers un regroupement de personnes au sein de communautés (virtuelles ou non), dont les comportements et les attentes sont différenciés. Bien que l'État doive s'assurer de respecter des principes d'équité et de non-discrimination y compris dans la communication, les moyens de communication permettent aussi de s'adresser de manière plus spécifique en fonction des besoins de chacun et chacune ou de groupes définis. Notre société est en outre devenue très exigeante en termes d'informations à divulguer face à un État qui en collecte énormément. Ainsi, celles-ci doivent être organisées et structurées de sorte que chacun·e puisse accéder aux informations qui le ou la concernent (informations personnelles) et aux informations utiles (qualité de l'eau potable par exemple).

Les contraintes en matière de communication sont aussi nombreuses. De plus en plus d'organisations aux niveaux international, national, interrégional, régional, intercommunal et communal communiquent pour partie sur les mêmes thèmes. Ainsi, garantir la cohérence des messages devient de plus en plus complexe. À cela s'ajoute le fait que les politiques publiques sont de moins en moins isolées les unes des autres et que les communications correspondantes doivent être coordonnées.

La communication publique fait aussi l'objet d'exigences croissantes en matière de transparence et de capacité d'interaction dans un contexte où les autres parties prenantes (organisations, communautés, individus) utilisent l'ensemble des outils digitaux (courriels, tweets, posts, etc.) sans avoir à respecter les critères d'objectivité et d'adaptation aux groupes cibles. La gestion de cette masse d'informations, avec les risques de désinformation maintes fois constatés, associée à des ressources limitées, rend d'autant plus importante la recherche d'une communication à la fois diversifiée quant aux supports et intégrée quant à la cohérence des messages, et ce en lien avec les valeurs défendues par les autorités et l'administration publiques.

Finalement, les attentes de la population, mais aussi de l'ensemble des groupes cibles comme les élus·es, les entreprises ou les associations à but non lucratif sont en augmentation et rendent la tâche des administrations très difficile: les informations doivent

être fournies rapidement, de manière précise et coordonnée tout en étant adaptée aux compétences des destinataires. La commune de Bourg-en-Lavaux a par exemple décidé en octobre 2020 de traduire son site internet en langage simplifié. La communication doit aussi permettre une interaction entre l'administration et les administré·es. Non seulement l'administration doit communiquer, mais elle doit aussi être attentive aux questions, réponses et observations des destinataires. Une organisation active sur les réseaux sociaux doit assurer une veille permanente et disposer des ressources pour pouvoir réagir à des messages erronés, contraires aux valeurs ou mal intentionnés.

Concepts clés

- E-gouvernement (*E-Regierung, governo elettronico, e-government*) : utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les administrations publiques afin d'accroître l'accessibilité et la qualité des services fournis par les organisations publiques (Pasquier 2017).
- Gouvernance démocratique (*demokratische Regierungsführung, governance democratica, democratic governance*) : modèle de conduite des administrations qui introduit de nouvelles obligations en matière de transparence et d'imputabilité, et qui attribue aux parties prenantes un rôle plus actif, favorisant notamment la participation aux décisions publiques (Pasquier 2017).
- Hyperréalité (*Hyperrealität, iperrealità, hyperreality*) : incapacité à distinguer la réalité de l'imaginaire, souvent accompagnée d'une amélioration de la réalité ; simulation de quelque chose qui n'a jamais réellement existé (Baudrillard 1981).
- Transparence (*Transparenz, trasparenza, transparency*) : droit de savoir appliqué dans les relations entre l'administration et les personnes, codifié dans des lois d'accès à l'information (Pasquier 2017).

Références

- Baudrillard, J. (1981). *Simulacres et simulation*. Paris : Éditions Galilée.
- Cap'Com (2018). Baromètre de la communication locale (5^e vague). https://www.cap-com.org/sites/default/files/field_file/BarometreCommunicationLocale2018.pdf (consulté le 24.11.2022).
- Confédération suisse (2019). Stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023. <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/59198.pdf> (consulté le 24.11.2022).
- Cotteret, J.-M. (1997). *Gouverner c'est paraître*. Paris : PUF.
- Doutrellot, O., Mabi, C. & Moreau, R. (2012). La communication des collectivités à l'épreuve du numérique. *Pyramides*, 24(1), 93-111.

- Liu, B. F., Horsley, J. S. & Levenshus, A. B. (2010). Government and corporate communication practices: Do the differences matter? *Journal of Applied Communication Research*, 38(2), 189-213.
- Mabillard, V. & Keuffer, N. (2020). What drives online transparency practices at the local level? Evidence from 2222 municipalities in Switzerland. *Annuaire suisse des sciences administratives*, 11(1), 158-170.
- Pasquier, M. (2017). *Communication des organisations publiques*. Bruxelles : De Boeck, 2^e éd.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke et New York : Palgrave Macmillan.

Références pour aller plus loin

- Cobut, E. & Lambotte, F. (2011). *Communication publique et incertitude*. Liège : Edi.pro.
- Mégard, D. (2017). *La communication publique et territoriale*. Paris : Dunod, 2^e éd.
- Zémor, P. (2009). *La communication publique*. Paris : PUF.

12 Gestion des ressources humaines

Yves Emery et David Giauque

12.1 Importance de la gestion des ressources humaines pour l'administration publique

La gestion des ressources humaines (GRH) est depuis toujours une responsabilité essentielle dévolue à tout·e manager. Bien avant la création de « services du personnel », durant les années 1970 en Suisse, il était déjà attendu que les responsables hiérarchiques motivent leurs équipes et assurent une réalisation efficace du travail. Et ce, même si cette responsabilité n'était pas clairement formalisée, puisque les aspects techniques (être expert·e dans son domaine professionnel) étaient au centre de leur mission (et souvent la raison de leur promotion à un poste de cadre).

Nous entendons par GRH « l'ensemble des processus, procédures et outils nécessaires au traitement des questions de personnel. Ces processus peuvent se limiter aux aspects administratifs ou inclure des aspects de *ressources humaines* » (Emery & Gonin 2009: 10). Quant à l'appellation « ressources humaines », elle a progressivement remplacé celle de « personnel ». Elle désigne l'ensemble des personnes actives au sein d'une organisation publique, qu'elles bénéficient d'un statut permanent (CDI, anciennement: *nomination*) ou non. Ainsi, selon l'Office fédéral de la statistique²⁴, plus de 318 000 personnes sont actives dans le secteur public suisse (au sens étroit, Confédération, cantons et communes).

Parmi les différents domaines de modernisation publique, celui de la GRH est sans conteste un de ceux qui ont le plus évolué au cours des vingt-cinq dernières années, tout particulièrement en Suisse (Emery *et al.* 2019). Manifestement, les responsables politiques ont compris que la modernisation publique ne peut se faire sans une réforme en profondeur de la GRH. Les chef·fes de service ont souvent insisté pour disposer d'une plus grande marge de manœuvre dans la gestion RH.

24 Statistique STATENT, 2015.

Même la population a plébiscité ces réformes, puisque le nouveau statut du personnel de l'administration fédérale, soumis à votation à la suite d'un référendum, a été accepté par près de deux tiers des votant·es²⁵. D'une simple gestion administrative des dossiers du personnel, la GRH publique s'oriente désormais vers une gestion stratégique visant la valorisation du potentiel humain, qui place les responsables d'entité, mais également d'unité administrative, devant d'importantes responsabilités (► 9 *Leadership*).

12.2 Points clés de la GRH

Avant de présenter les points clés de la GRH sous l'angle spécifique des cadres, soulignons quelques particularités du contexte public helvétique.

12.2.1 Spécificités liées au contexte suisse

La Suisse est allée très loin dans la transformation du statut des agent·es public·ques, autrefois appelé·es « fonctionnaires ». Elle a ainsi opéré un alignement des conditions d'emploi sur le secteur privé, et cela au niveau de la Confédération et dans une majorité des cantons (Bellanger & Roy 2013). C'est pourquoi le système suisse de la fonction publique peut être qualifié d'hybride, mariant des valeurs et des pratiques issues des deux univers public et privé. Après plus de vingt ans de « nouvelle gestion publique », les dispositifs de GRH en vigueur dans l'administration mélangeant ainsi allègrement des spécificités publiques (p. ex. la mise au concours obligatoire des postes à pourvoir²⁶) et des pratiques typiques du secteur privé (p. ex. la rémunération à la performance).

L'évolution en profondeur du cadre légal illustre à elle seule le caractère hybride de l'après-fonctionnariat. Ce cadre prévoit le plus souvent le *contrat de droit public*, une forme juridique considérée pendant longtemps par la doctrine comme une hérésie. Ce contrat offre ainsi une souplesse accrue dans la gestion RH, notamment pour le processus de fin des rapports de travail. La très grande autonomie dont bénéficient les employeurs publics pour définir leur statut du personnel est une autre marque de fabrique de la modernisation helvétique. Ce qui donne une hétérogénéité tout à fait remarquable aux statuts publics suisses (► 5 Droit). On se trouve donc à l'opposé des systèmes de carrière unifiés, avec un seul cadre légal s'appliquant à l'ensemble des fonctionnaires.

²⁵ <https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20001126/det473.html> (consulté le 24.11.2022).

²⁶ Cette règle a cependant été assouplie, puisque nombre de statuts du personnel prévoient des recrutements « sur appel », contournant ainsi cette sacro-sainte règle émanant du fonctionnariat.

Finalement, rappelons que la Suisse dispose d'un système de fonction publique dite « ouverte », autorisant une importante perméabilité entre le privé et le public. Cela place *de facto* l'employeur public en compétition sur le marché de l'emploi.

12.2.2 Facteurs de succès de la GRH publique contemporaine

Les responsables d'unité : acteurs et actrices clés de la GRH

Donnons d'emblée le ton : les responsables hiérarchiques sont des acteurs et des actrices clés du dispositif de GRH au sein des entités publiques. Certes, il revient au service RH, l'unité spécialisée au plan technique, d'édicter des politiques, puis de définir les processus et outils de GRH applicables. Toutefois, les cadres sont les acteurs et actrices centraux·ales, puisque la GRH se développe avant tout sur le terrain, dans les relations quotidiennes entre la hiérarchie et le personnel subordonné. Ce *moment de vérité* de la GRH (Emery & Gonin 2009) est d'autant plus évident que depuis de nombreuses années, beaucoup d'administrations suisses ont défini les chef·fes de service comme *autorité d'engagement*. Ce qui signifie que toutes les décisions relevant de la GRH leur reviennent, depuis l'engagement jusqu'au licenciement²⁷. Cette responsabilisation des cadres supérieur·es en matière de GRH est un point décisif pour les femmes et les hommes assumant des responsabilités de direction. Il implique que ces personnes disposent de compétences en ressources humaines (RH) élevées, mais également de la motivation (et du temps!) pour prendre en charge toutes les questions de RH de leur unité. Un point d'autant plus important qu'ils ou elles seront évalué·es sur leur capacité à gérer leur personnel, que ce soit dans le cadre du processus régulier d'évaluation ou lors d'enquêtes de satisfaction internes²⁸. Par conséquent, il revient aux responsables d'unité de se former régulièrement aux questions de RH afin d'acquérir les habilités nécessaires à l'exercice de ce rôle complexe. La plupart des employeurs publics offrent à leurs cadres des programmes de formation en RH, plus ou moins développés, avec des modules obligatoires pour les nouveaux et nouvelles cadres.

Mobiliser l'appui professionnel des spécialistes RH

Dans l'exercice de cette responsabilité, les cadres peuvent s'appuyer sur des « répondant·es RH », appelé·es dans le privé *business partners*. Il s'agit de spécialistes des questions de RH dont la mission consiste à conseiller la hiérarchie, en intégrant au mieux les exigences de base liées au statut du personnel et les attentes ou besoins spécifiques des services. Dans les grandes unités administratives, ces répondant·es RH peuvent être intégré·es à la direction, ce qui lui permettra de développer des solutions « sur mesure ». Cette optimisation de la GRH « locale » implique toutefois un rapport de

²⁷ Voir par exemple la nouvelle loi sur le personnel de l'État de Vaud, entrée en vigueur en 2012. Lpers-VD (172.31).

²⁸ L'administration fédérale réalise une telle enquête annuellement depuis de nombreuses années.

confiance entre la direction et la personne assumant le rôle de répondant·e RH. C'est important pour que cette dernière bénéficie d'une réelle marge de manœuvre.

Si la marge de manœuvre locale en matière de RH est accrue, il est important que les responsables d'unité agissent dans le sens de la politique (ou de la stratégie) RH définie pour toute l'entité (► 7 Stratégie). Et ce, qu'il s'agisse de la Confédération, d'un canton ou d'une commune. Voulue par le législatif, qui cède ici une partie de son pouvoir à l'exécutif, et par délégation au service des RH, la détermination d'une politique de RH force l'employeur à définir ses priorités et à mettre en avant ses atouts spécifiques. Ainsi, la nouvelle stratégie du personnel de la Confédération fixe des grands axes de travail pour la période 2020-2023. Ces axes consistent en particulier à préparer les collaboratrices et les collaborateurs, les supérieur·es et les spécialistes RH aux changements profonds qu'entraîne la digitalisation²⁹.

Recruter les meilleur·es candidat·es

Les défis actuels nécessitent de pouvoir compter sur un personnel hautement qualifié. Pour ce faire, il convient tout d'abord d'identifier les besoins en RH de l'unité gérée : c'est le processus de *gestion prévisionnelle* des RH, qui s'est considérablement développé ces dernières années. En lien avec les grands axes de développement stratégique de l'ensemble de l'entité et plus spécifiquement de l'unité dirigée, il appartient à la personne responsable de cette unité (appuyée en cela par les spécialistes RH) de projeter les effectifs en place sur les deux ou trois prochaines années. Cela se fera en intégrant les mouvements de personnel connus à ce jour ainsi que les départs probables, pour ensuite confronter ces effectifs avec les besoins futurs. Après avoir procédé à cette analyse, les profils des postes à pourvoir peuvent être définis, en termes de compétences, de personnalité et de motivations. Compte tenu de l'environnement hybride actuel, il est important de trouver des personnes motivées autant par les missions et valeurs publiques (Giauque *et al.* 2011) que par les nouvelles exigences de productivité et d'innovation, et d'activer, pour ce faire, non seulement les canaux classiques de recrutement, mais également les sites spécialisés ainsi que les réseaux sociaux. Le tout doit être porté par une stratégie de promotion de l'employeur public positionnant ce dernier comme un employeur de premier choix sur le marché de l'emploi.

La professionnalisation du recrutement pose des exigences accrues pour toutes les fonctions amenées à engager du personnel. L'évaluation de ces compétences nécessite le recours, de plus en plus fréquent, à des outils d'évaluation de la personnalité, voire des styles de *leadership*, outils basés sur des simulations (assessment psychologique). Aussi, les qualités humaines des cadres sont dorénavant décisives pour assurer leur succès professionnel et leur progression de carrière, et non plus seulement l'ancienneté et la compétence technique. Il est attendu qu'ils ou elles pratiquent un style de *leadership* coopératif, responsabilisant et motivant (► 9 *Leadership*).

²⁹ https://www.epa.admin.ch/epa/fr/home/themes/personalstrategie_bundesverwaltung.html (consulté le 24.11.2022).

Optimiser les performances des équipes dirigées

La gestion des performances du personnel est sans conteste un des grands thèmes de modernisation de la GRH publique (suisse). Ce thème est directement en lien avec l'orientation vers la performance prônée par les réformes contemporaines. Pendant longtemps, en dehors du respect des règles définies et des principes généraux de l'action publique (égalité de traitement, proportionnalité, etc.), aucun critère spécifique permettant d'évaluer le travail des agent·es public·ques n'existe, ni aucune évaluation du travail, hormis dans des cas particuliers (p. ex. en cas de conflits ou de manquements graves).

La définition des performances à fournir ainsi que les objectifs et les critères permettant leur appréciation sont les prérequis à une optimisation de la performance des agent·es public·ques. Nombreuses sont les administrations publiques à demander formellement à tous·tes les cadres de fixer les objectifs de leur personnel, puis d'en suivre la réalisation au cours de l'année. Cela mobilise un savoir-faire qui n'est pas évident et fait l'objet de nombreuses formations internes. Si la fixation d'objectifs n'est déjà pas simple (voir l'acronyme SMART+³⁰, maintenant bien connu), encore faut-il que ceux-ci soient en cohérence avec les grands défis de l'organisation et du service dirigé et qu'ils ne soient pas contradictoires entre eux. Cet alignement stratégique des objectifs est l'un des grands défis posés aux cadres public·ques. Il met parfois en exergue l'incohérence, voire l'inexistence, des objectifs politiques de niveau supérieur.

Valoriser et développer le potentiel humain de l'entité dirigée

La valorisation du potentiel humain passe d'abord par une appréciation du travail effectué (à la fois *comment* le travail a été fourni et les *résultats atteints* [Brun & Laval 2018]). Aujourd'hui, une majorité des administrations publiques ont introduit un outil d'évaluation des performances, basé sur des critères communs à tout le personnel ainsi que, fréquemment, des objectifs spécifiques à la personne évaluée. Cette pratique est généralement bien acceptée, même si elle ne se déroule pas toujours de manière optimale. Il s'agit en effet d'un processus complexe tant du point de vue technique qu'humain.

Les retours fournis à travers l'évaluation (qui inclut l'auto-évaluation, importante pour que la personne concernée s'approprie les conclusions de l'évaluation) permettent d'apprécier le niveau de performance atteint et de déterminer les objectifs pour la période future. C'est également un élément central de l'apprentissage, tant individuel que collectif, c'est pourquoi il est essentiel que l'évaluation fournit de manière équilibrée autant des éléments positifs (réussites) que des points d'amélioration (► 15 Apprentissage organisationnel). Malheureusement, nombre de cadres estiment que leur rôle revient avant tout à identifier les problèmes et points faibles de leur personnel, ce qui est néfaste à la motivation.

³⁰ Spécifique, mesurable, acceptable, réaliste et temporellement défini. Le « + » étant ajouté pour la dimension éthique de l'objectif.

Valoriser les performances réalisées passe également par des signes tangibles de reconnaissance, financiers et/ou non financiers. Cette reconnaissance du personnel est décisive pour la motivation et l’implication au travail. L’administration suisse a été pionnière dans l’introduction de la rémunération à la performance. En particulier, l’administration fédérale a introduit cette pratique depuis longtemps, de même que la plupart des cantons suisses alémaniques (beaucoup moins en Suisse romande) (Bellanger & Roy 2013). C’est dire que l’expérience et le recul sur de telles pratiques sont déjà très importants, ce qui a permis d’y apporter les correctifs nécessaires (Atkinson *et al.* 2014).

Ainsi, la reconnaissance financière des agent·es public·ques est un chantier important de modernisation, même si les budgets mis à disposition pour le faire n’ont pas été toujours à la hauteur des attentes. Pour maintenir une perception élevée de justice organisationnelle (sentiment d’équité), il est essentiel que toutes et tous les responsables d’entité évaluent aussi précisément que possible les prestations fournies par les personnes encadrées. Car cela constitue le facteur déterminant de la progression salariale ainsi que d’éventuelles primes attribuées en fin d’année. Cela montre que le répertoire de ce type de reconnaissance est souvent large, même si leur ampleur (sommes attribuées) est limitée par les directives internes (elles excèdent rarement 5 % du montant de la rémunération).

D’autres formes de reconnaissance devraient être mobilisées par les responsables d’unité, en particulier les possibilités de formation continue, l’attribution de rôles spécifiques et de projets motivants, la souplesse dans la gestion des horaires de travail et, *last but not least*, différentes façons de dire « merci » pour le travail réalisé ! Un acte primordial de management, bien souvent négligé.

Pour la plupart des employé·es, l’acquisition de nouvelles compétences et l’évolution professionnelle sont des motivations essentielles. L’environnement de travail actuel est très évolutif et la garantie de l’emploi a disparu. Rappelons aussi que les possibilités offertes au sein de l’administration en matière d’évolution professionnelle sont bien plus diversifiées que la très classique promotion hiérarchique. En effet, les organigrammes ont été aplatis, diminuant par là le nombre de postes de cadres à pourvoir. D’autre part, l’envie d’assumer des responsabilités hiérarchiques est en diminution. Les personnes cherchent aujourd’hui davantage un travail intéressant et un bon équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle, rendant l’objectif de progression hiérarchique moins prioritaire.

Grâce à des dispositifs de mobilité interne, la transversalité des parcours professionnels est favorisée, afin de décloisonner les unités organisationnelles (services, départements, etc.). Mais la mobilité entre les corps professionnels est également encouragée, autorisant une dynamique professionnelle. Les filières d’évolution professionnelle les plus pertinentes sont mises en exergue et communiquées au niveau interne.

Affronter les problèmes de RH et en tirer les conséquences

Finalement, les responsabilités en RH des cadres impliquent, même si cela est nettement moins populaire, d'affronter et de résoudre tous les problèmes de RH surveillant dans leur unité. Parmi ceux-ci, la gestion des conflits de tout type (mésentente durable au sein d'une équipe, comportements dits « toxiques » de personnes démotivées, harcèlement psychologique ou sexuel, etc.) et la gestion des performances insuffisantes sont deux éléments centraux.

La gestion de ces problèmes nécessite que les responsables d'unité nomment les problèmes sur la base d'éléments factuels établis, puis rappellent les exigences professionnelles qui doivent être remplies (tant pour le travail à réaliser que pour les relations avec les partenaires de travail). Ce recadrage a souvent lieu lors d'un « entretien de service », posant les problèmes de manière factuelle et offrant ainsi aux personnes concernées la possibilité d'y remédier. Parfois, des ressources spécifiques, telles qu'un appui de la part de spécialistes RH internes ou externes³¹, ou une formation *ad hoc*, sont proposées. Un soutien que la littérature a identifié comme décisif dans l'engagement au travail (Kim *et al.* 2016). Malgré ces différents outils, il est parfois nécessaire d'agir de façon plus disciplinaire, *via* un avertissement, voire un licenciement³², mais dans tous les cas avec professionnalisme et éthique (► 6 Éthique).

12.3 Perspectives et défis futurs

La digitalisation constitue certainement un des défis les plus importants liés à la GRH de l'administration publique, aux côtés des défis technologiques et organisationnels qui lui sont associés (► 14 Transformation digitale). En effet, l'avènement de l'administration digitale (e-gouvernement, e-administration), que la littérature évoque depuis de nombreuses années (Dunleavy *et al.* 2005) a pris un coup d'accélérateur à la faveur de la pandémie 2020-2021, et cela en particulier dans le domaine des RH où le télétravail a dû, du jour au lendemain, devenir une réalité pour une majorité des employé·es public·ques. Repenser le fonctionnement de l'administration en digitalisant les services offerts aux citoyen·nes implique des efforts conséquents en matière de GRH. Le projet *Justitia 4.0* est très édifiant en la matière, puisqu'il consiste à dématérialiser tous les dossiers traités par l'appareil judiciaire, modifiant ainsi en profondeur le travail de tous les acteurs de la justice, à commencer par les juges qui voient leurs habitudes de travail bouleversées. Des questions

³¹ Les personnes ressources à disposition pour résoudre les conflits sont souvent externes, afin d'offrir une forme de neutralité nécessaire à la résolution du conflit ou à la médiation.

³² En cas de suppression de poste, il revient à l'employeur public de proposer un poste comparable s'il existe, au sein de l'administration concernée

triviales, telles que les savoir-faire liés à l'utilisation des nouvelles technologies, jusqu'aux questions plus complexes touchant l'éthique de l'action publique, cette digitalisation impacte la quasi-totalité des processus de GRH, notamment l'acquisition ou le développement de compétences, passant par un recrutement des profils idoines sur un marché fortement concurrentiel.

Mais les défis les plus importants sont liés aux nouvelles possibilités de contrôle que la digitalisation offre désormais aux organismes employeurs et à leurs responsables hiérarchiques. Intégrer des capteurs sur les outils de travail, voire directement aux bras des employé·es pour monitorer leurs données biologiques, pose des problèmes éthiques dont on commence seulement à percevoir l'ampleur. De même, travailler partout et n'importe quand, pour beaucoup de professionnel·les, est devenu une réalité. Cela paraît très séduisant au premier abord, mais beaucoup de gens ne parviennent plus à délimiter clairement leur travail, qui empiète alors sur leur vie privée. Cette frontière de plus en plus floue peut aboutir à des situations de *burn-out*, tout en générant des problèmes relationnels avec les proches.

Par rapport à tous ces changements, le rôle de « modèle » des cadres implique que celles et ceux qui exercent ces responsabilités soient à l'aise avec les nouvelles technologies et contribuent à diffuser les innovations pertinentes dans leurs entités, et cela tout en étant attentif·ves aux implications éthiques qui leur sont liées. Car la digitalisation n'est pas que l'affaire des spécialistes en nouvelles technologies; elle met en exergue la capacité d'innovation des cadres à tous les niveaux de la hiérarchie, leur ouverture à l'expérimentation, à la prise de risques (raisonnables) (Boukamel & Emery 2018).

En définitive, l'employeur public est de plus en plus en compétition sur le marché de l'emploi. Devenir un employeur de premier choix n'est pas acquis, malgré les conditions d'emploi très favorables au sein des administrations publiques suisses. En ce sens, celles-ci doivent améliorer leur image sur le marché, en développant un véritable *marketing de l'employeur*, en vue d'un positionnement clair, offensif et positif sur le marché de l'emploi (Emery & Kouadio 2017). Il ne suffit pas de publier une politique de RH pleine de promesses alléchantes. Encore faut-il que celles-ci puissent être accessibles au personnel en place. Et ici, le rôle des responsables d'entité est crucial: ils et elles doivent pouvoir offrir un travail motivant par le sens des missions poursuivies (contribuer à l'évolution de la société et au bien-être collectif), par la dynamique et la richesse des projets conduits en son sein, et par un style de management mariant esprit d'innovation et respect du personnel. En sollicitant les conseils avisés des professionnel·les RH, qu'il importe de ne pas confiner à un rôle purement administratif, c'est possible! Alors... passez à l'action.

Concepts clés

- Gestion des performances (*Leistungsmanagement, gestione dei risultati, performance management*): processus par lequel les performances du personnel sont définies, évaluées et améliorées.
- Gestion des ressources humaines (*Personalmanagement, gestione delle risorse umane, human resources management*): appellation large englobant l'ensemble des processus, procédures et outils nécessaires au traitement des questions de personnel (ou questions RH).
- Promotion de l'employeur public (*öffentliches Personalmarketing, promozione del datore di lavoro pubblico, public employer branding*): processus par lequel une entité administrative définit et valorise ses atouts, en tant qu'employeur, sur le marché de l'emploi.
- Reconnaissance du personnel (*Personalhonorierung, riconoscenza del personale, HR rewarding system*): processus regroupant l'ensemble des marques de reconnaissances formelles gérées au sein d'une entité administrative, tant financières que non financières.
- Valorisation du potentiel humain (*Personalentwicklung, valorizzazione del potenziale umano, development of humal capital*): ensemble de processus (bouquet) destinés à mettre en valeur les compétences du personnel au service de l'organisation.

Références

- Atkinson, M. M., Fulton, M. & Kim, B. (2014). Why do governments use pay for performance? Contrasting theories and interview evidence. *Canadian Public Administration*, 57(3), 436-458.
- Bellanger, F. & Roy, C. (2013). Évolution du cadre légal et réglementaire de la fonction publique suisse. In: Ladner, A., Emery, Y., Chappelet, J.-L., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N. & Varone F. (éds.). *Hanbuch öffentliche Verwaltung*. Zurich : NZZ Verlag, 461-480.
- Boukamel, O. & Emery, Y. (2018). Les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique : spécificités helvétiques. *Gestion et management public*, 6(4), 25-44.
- Brun, J.-P. & Laval, C. (2018). *Le pouvoir de la reconnaissance au travail: 30 fiches pratiques pour allier santé, engagement et performance*. Paris: Eyrolles.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2005). New public management is dead. Long life digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Emery, Y., Giauque, D. & Gonin, F. (2019). *Gestion des ressources humaines. Pour le meilleur et pour le pire* (vol. 137). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Emery, Y. & Gonin, F. (2009). *Gérer les ressources humaines*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

- Emery, Y., & Kouadio, A. B. (2017). Marque employeur et stratégies RH pour les employeurs publics. Le cas du bassin d'emploi Franco-Valdo-Genevois. *Management international*, 21(2), 47-59.
- Giauque, D., Ritz, A., Varone, F., Anderfuhren-Biget, S., & Waldner, C. (2011). Putting public service motivation into context : a balance between universalism and particularism. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 227-253. <https://doi.org/10.1177/0020852311399232> (consulté le 24.11.2022)
- Kim, K. Y., Eisenberger, R. & Baik, K. (2016). Perceived organizational support and affective organizational commitment: Moderating influence of perceived organizational competence. *Journal of Organizational Behavior*, 37(4), 558-583. <https://doi.org/10.1002/job.2081> (consulté le 24.11.2022).

Références pour aller plus loin

- Berman, E. M., Bowman, J. S., West, J. P. & Van Wart, M. R. (2019). *Human resource management in public service : Paradoxes, processes, and problems*. London : CQ Press.
- Martory, B. & Crozet, D. (2016). *Gestion des ressources humaines : pilotage social et performances*. Paris : Dunod
- Pichault, F. & Nizet, J. (2013). *Les pratiques de gestion des ressources humaines : conventions, contextes et jeux d'acteurs*. Paris : Points.

13 Gestion des finances

Nils Soguel

13.1 Importance de la gestion des finances pour l'administration publique

S'affranchir de la contrainte financière : l'administration publique pourrait en rêver. Concevoir un budget, introduire des demandes budgétaires et craindre de se les voir refuser, effectuer un suivi budgétaire, tenir des comptes et les présenter : autant d'étapes qui rythment le temps des entités publiques et qui n'auraient plus lieu d'être.

La réalité est plus prosaïque. Par-delà les réformes en tous genres, la gestion des finances reste centrale. Elle concerne tous·tes les responsables. Elle touche tout l'éventail des prestations et des projets publics. De la disponibilité des ressources au budget dépend la capacité de salarier les ressources humaines, d'acquérir biens et services, ou encore de disposer d'une infrastructure. Finalement, présenter les comptes de l'année écoulée est un acte de redevabilité auquel l'administration publique doit se plier.

L'élaboration du budget et la présentation des comptes sont deux étapes clés au cours desquelles l'administration publique doit dialoguer avec ses parties prenantes (► 3 Parties prenantes), au premier rang desquelles les législatifs. Pour montrer l'importance de la gestion des finances du point de vue de la démocratie, on pourrait remonter à la Grande Charte de 1215. Excédés par les dépenses et les échecs militaires du roi Jean sans Terre, ses barons obtiennent alors que ce dernier soumette ses demandes fiscales au consentement du peuple. Plus près de nous, la Révolution française de 1789 ancre dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi [...] » (art. 14).

L'autorisation et le contrôle budgétaires sont ainsi devenus en principe l'apanage du peuple souverain, à travers ses représentant·es au sein des législatifs. Ils sont à la croisée de la saine gestion des affaires publiques, de la législation relative aux finances, de la technique comptable, des jeux politiques et du contrôle du législatif sur l'activité gouvernementale. Un paradoxe s'est toutefois installé : les parlements

revendiquent ces prérogatives budgétaires, mais ne sont guère capables de les assumer et d'imprimer leur volonté dans les budgets. Les montants en jeu sont, il est vrai, de plus en plus importants. On parle en millions, en milliards. Les arbitrages entre différents domaines de dépenses ou de recettes sont toujours plus délicats à réaliser. Le budget apparaît de plus en plus comme une structure complexe et globale dont on ne peut modifier les éléments sans mettre en péril l'ensemble.

Dans ce contexte, les unités administratives bénéficient d'une capacité d'intervention importante dans la gestion des finances. Mais elles doivent observer différentes règles. Nous allons aborder ici les règles les plus importantes en mettant l'accent sur celles qui concernent spécifiquement la gestion financière opérationnelle³³.

13.2 Points clés de la gestion des finances

13.2.1 Cadre légal

À l'instar de la Confédération, chaque canton possède des prescriptions légales qui encadrent sa gestion financière. Il en va de même s'agissant de la gestion financière des communes et, le cas échéant, d'autres entités publiques³⁴. Ces prescriptions figurent dans la Constitution – fédérale ou cantonale –, dans la loi sur les finances ou encore dans la loi sur les communes, ainsi que dans leur législation subordonnée.

Plus spécifiquement, la Constitution – qu'elle soit fédérale ou cantonale – fixe les compétences des diverses autorités (législatif, exécutif). Elle fixe les conditions des prélèvements fiscaux (constitutionnalité, légalité) et énumère les sources de financement mobilisables. Elle prévoit aussi les actes fondamentaux de la gestion des finances, dont la planification financière et le budget. Ce que l'on qualifie de droit des crédits, c'est-à-dire les dispositions légales en matière d'autorisation de dépenses, s'y trouve également (Lienhard *et al.* 2017: 152-170).

La loi sur les finances doit permettre aux entités relevant de son champ d'application de gérer leurs finances conformément aux dispositions constitutionnelles³⁵. Typiquement, elle détaille les principes de gestion financière (voir ci-après), le contenu du plan financier, du budget et des comptes. Elle règle également le calendrier du processus budgétaire, les types de crédit à solliciter par l'exécutif. Les attributions financières du législatif, de l'exécutif, du département (ou dicastère) chargé des finances et des diverses unités administratives y sont en outre stipulées.

³³ Voir Soguel (2020), pour les aspects stratégiques et globaux à l'échelon de l'ensemble de l'entité, qu'il s'agisse de la Confédération, d'un canton ou d'une commune.

³⁴ Par exemple, dans le canton de Berne, les prescriptions légales s'appliquent à toutes les collectivités de droit public au sens de la loi sur les communes, telles que les communes politiques, les communes bourgeoises, les paroisses, les syndicats de communes ou encore les conférences régionales.

³⁵ Pour ce qui est des communes, c'est la loi (cantonale) sur les communes qui, dans la plupart des cantons, fixe les modalités applicables à cet échelon institutionnel.

Les attributions financières des unités administratives – département, service ou encore dicastère – sont généralement les suivantes :

- préparer leurs demandes de crédit avant de les transmettre ;
- s'assurer qu'elles disposent de crédits suffisants avant d'engager une dépense ;
- faire un usage parcimonieux, efficient et efficace des ressources mises à leur disposition, notamment des ressources financières ;
- tenir de manière conforme leurs comptes et leurs inventaires ;
- facturer les prestations fournies, conformément aux dispositions légales.

13.2.2 Principes de gestion financière

Les unités administratives doivent respecter divers principes en gérant leurs finances³⁶. Nous mentionnons dans le tableau 13.1 les principes les plus courants et qui ont un impact direct sur les unités. Certains concernent l'élaboration du budget, d'autres la présentation des comptes.

Principes de budgétisation	
Universalité	Chaque dépense et chaque recette, qu'elle concerne le fonctionnement ou l'investissement, figure dans le document budgétaire, puis dans les comptes. Aucune dépense ou recette n'est omise ou éludée.
Unité	L'ensemble des dépenses et des recettes de l'entité figure dans un document physique ou électronique unique soumis à l'approbation du législatif dans le cadre du même débat. Pour les unités, cela implique de se soumettre à un calendrier de préparation budgétaire strict. En vertu de ce principe, des comptes consolidés devraient également être établis afin de donner une vue d'ensemble incluant les entités tierces contrôlées par l'entité concernée (pour une collectivité publique, cela inclut en particulier les établissements autonomes de droit public).
Prudence	Les charges sont considérées dans le budget et dans les comptes dès que ces éléments sont envisageables et probables. En revanche, les revenus ne sont considérés qu'à partir du moment où ils sont certains.
Spécialité qualitative	Le montant porté au budget n'est utilisable que pour l'objet prévu ou pour l'objectif prévu. Par conséquent, les montants portés au budget doivent être décomposés en fonction des différents objets et des différentes natures (voir ci-après les catégories comptables).
Spécialité quantitative	L'autorisation de dépenser est donnée jusqu'à concurrence du plafond fixé par le montant budgétisé. Ce dernier ne peut être dépassé sans nouvelle autorisation préalable.
Spécialité temporelle	L'autorisation de dépenser ne vaut que pour l'année de référence et pas au-delà, soit au cours de la période allant du 1 ^{er} janvier au 31 décembre.
Annualité	Chaque année, un budget doit être sollicité et voté. Chaque année, des comptes doivent être présentés.

³⁶ Cette phrase pourrait être rédigée au conditionnel. En effet, des libertés sont régulièrement prises lorsqu'il s'agit de les appliquer. Voir notamment Soguel (2020 : chapitre 8) au sujet de la tactique politique en matière de présentation des comptes.

Principes de présentation des comptes	
Produit brut	Il n'est pas autorisé de contracter les recettes et les dépenses pour ne présenter qu'un chiffre net. Chaque recette, chaque dépense doit être enregistrée et présentée séparément.
Comptabilité d'exercice	Une charge doit être présentée dans la période pour laquelle elle est due et non lorsqu'elle est payée. Un revenu est présenté dès le moment où l'entité peut économiquement y prétendre, par exemple lorsqu'il est facturé, et non lorsqu'il est encaissé. Cela implique par exemple de constituer des provisions ou d'enregistrer des opérations transitoires.
Importance	Toute information susceptible d'influencer le jugement ou la décision est importante. Elle doit figurer dans les états financiers.
Clarté	L'information doit être présentée de manière à être facile d'accès et compréhensible.
Fiabilité	L'information doit refléter précisément, fidèlement et sincèrement la réalité des faits.
Permanence	Pour garantir la comparabilité des chiffres à travers le temps, les méthodes de préparation des méthodes et de présentation de l'information doivent être appliquées avec constance.

Tableau 13.1 Quelques principes de budgétisation et de présentation de comptes.

13.2.3 Processus financier

Quelle que soit l'entité considérée, le processus financier comprend trois étapes majeures : la procédure budgétaire, l'exécution du budget, ainsi que la préparation et la présentation des comptes.

Procédure budgétaire

La procédure budgétaire comprend cinq phases, comme le montre la figure 13.1. Son calendrier est contraint par la nécessité pour l'exécutif de transmettre son projet de budget au législatif dans les délais impartis, souvent mi-septembre lorsque la loi sur les finances est explicite à ce propos³⁷. Le législatif dispose ainsi de suffisamment de temps pour ses travaux et pour procéder au vote final sur le budget avant la fin de l'année.

La première phase, celle de la préparation de la procédure, démarre donc tôt dans l'année, parfois en janvier déjà. Elle consiste pour l'exécutif à faire une première estimation des revenus attendus. À certains endroits, l'exécutif fixe des plafonds de dépenses – ou enveloppes – par unité administrative – département ou dicastère. Cette phase s'étend souvent sur deux mois. Elle se termine par l'envoi des directives budgétaires de l'exécutif aux unités.

³⁷ La durée de la procédure budgétaire dépend pour beaucoup du degré de digitalisation (► 14 Transformation digitale) des opérations et évidemment de la taille de l'entité. Établir le budget de la Confédération nécessite davantage de temps que ce n'est le cas dans une commune (AFF 2019). Pour sa part, la loi sur les finances de la Confédération impose au Conseil fédéral qu'il soumette un projet de budget avant la fin du mois d'août (art. 19 al. 1). La planification financière est mise à jour dans le cadre du même processus afin de pouvoir la porter à la connaissance du législatif au cours du même débat parlementaire que celui qui doit conduire à une décision sur le budget.

Au cours de la deuxième phase, les unités administratives analysent leurs besoins en termes de ressources pour mener à bien leur mission. Sur cette base, elles élaboreront leurs demandes de crédits budgétaires. Les demandes peuvent porter sur une dépense courante, par exemple sur le paiement de salaires ou sur l'achat de biens et de services. Elles peuvent aussi porter sur une dépense d'investissement, par exemple pour la réalisation de l'infrastructure, autrement dit sur une dépense qui aura une utilité pendant plusieurs exercices. Les unités doivent expliciter les motifs de leurs demandes. En plus des demandes pour des dépenses, les postes de revenus doivent également être présentés dans les documents à transmettre à l'unité en charge des finances (département ou service). Cette phase dure également environ deux mois.

La phase suivante est celle qui prend le plus de temps, soit trois à quatre mois. Cette phase de mise au point du budget inclut un examen approfondi des demandes de crédits par l'unité en charge des finances. En effet, la somme des demandes formulées par les différentes unités administratives dépasse généralement le montant des revenus attendus. Cela conduit souvent à des discussions intenses entre unités administratives. Des arbitrages parfois délicats doivent s'effectuer, impliquant en dernier ressort les membres de l'exécutif. À l'issue de cette phase, l'exécutif approuve les chiffres du budget. Se fondant sur ces chiffres, l'unité en charge des finances rédige le projet de budget – parfois appelé « message sur le projet de budget » ou encore « exposé des motifs à l'appui du projet de budget ». Au terme de cette phase d'environ un mois, le document est adopté par l'exécutif et transmis au législatif. L'examen du budget par le parlement peut alors commencer, d'abord en commission(s), puis en plénum. Le législatif procède au vote du budget avant la fin de l'année³⁸.

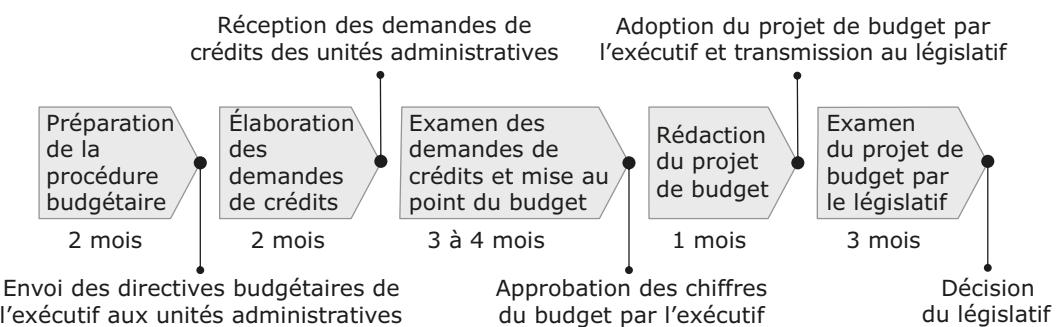


Fig. 13.1 Phases de la procédure budgétaire.

³⁸ En principe, la loi sur les finances comporte une disposition au cas où l'exécutif n'adopte pas un budget avant le 31 décembre pour l'année suivante. Ainsi, suivant les cantons, l'exécutif est autorisé à engager soit uniquement les dépenses indispensables à l'activité administrative et à la réalisation des investissements en cours, soit des dépenses telles qu'elles figurent au budget voté pour l'année précédente, soit encore des dépenses en proportion des montants figurant à ce budget-là, selon le principe des douzièmes provisoires.

Exécution du budget

Dès lors qu'il est voté, le budget doit être exécuté. Cette étape court du 1^{er} janvier au 31 décembre. L'agent d'exécution est l'exécutif et, par délégation, les unités administratives. Une différence essentielle existe entre les recettes et les dépenses prévues au budget. L'exécutif et les unités concernées sont obligés de percevoir les impôts et les taxes conformément à la législation en vigueur. Ici, l'autorisation budgétaire n'est donc pas une permission, mais une obligation. En ce qui concerne les dépenses, l'autorisation budgétaire ne correspond pas à une obligation. Elle donne une permission : les montants prévus ne *doivent* pas être dépensés ; ils *peuvent* l'être.

Dans les unités, l'exécution du budget est assurée par deux catégories d'agent·es public·ques. Il s'agit des ordonnateur·trices et des comptables. L'ordonnateur ou l'ordonnatrice prépare l'exécution de la recette ou de la dépense jusqu'au moment où il ou elle donne l'ordre d'encaisser ou de payer. La ou le comptable n'intervient qu'à réception de cette injonction pour recevoir ou transmettre de l'argent. C'est elle ou lui qui parachève l'exécution du budget. Ces catégories sont donc complémentaires. Mais, sous l'angle de la gouvernance et dans un souci de contrôle, elles doivent être clairement distinguées.

L'ordonnatrice ou l'ordonnateur est une personne qui a qualité, au nom de l'entité concernée – Confédération, canton, commune –, de contracter, constater, et liquider un engagement, une dette ; ou encore d'ordonner le recouvrement d'une créance. Dans cette responsabilité, il lui incombe de respecter le principe de la spécialité des crédits budgétaires. L'ordonnatrice ou ordonnateur principal·e est un membre de l'exécutif. Pour des raisons pratiques, son pouvoir – son droit de signature – est délégué à des ordonnatrices ou ordonnateurs secondaires – les responsables d'unité administratives – dans des limites de montants et de nature clairement fixées. Dans le cas concret d'une commande de matériel, c'est à ces responsables que revient la tâche de signer et de passer la commande, de vérifier la livraison, de contrôler et de viser la facture, avec souvent l'exigence d'une double signature, et de transmettre cette facture pour paiement.

Sur cette base, la ou le comptable procède à l'acte final. Cette personne est donc responsable matériellement des deniers publics. C'est elle qui s'occupe de recouvrer les recettes, de payer les dépenses (avec ici aussi souvent l'exigence d'une double signature), de garder les titres et valeurs mobilières de l'entité. C'est elle qui tient une comptabilité de toutes ces opérations.

Préparation et présentation des comptes

La préparation des comptes en vue de leur présentation au législatif est l'affaire de l'unité en charge des finances. Cette dernière est donc chargée de procéder aux opérations de bouclage des comptes. Ces derniers sont ensuite approuvés par l'exécutif qui les transmet pour adoption au législatif.

L'unité en charge des finances ne s'occupe évidemment pas que de boucler les comptes. Elle est fortement impliquée dans la procédure budgétaire ; nous le mentionnons. En cours d'année, elle accompagne, surveille et conseille l'exécution du budget. Par ailleurs, elle gère la trésorerie et la dette de l'entité, notamment en procédant aux emprunts et aux placements nécessaires. Elle joue également un rôle transversal bien en amont du processus financier. En effet, elle est consultée et prend position sur les dossiers des autres entités dès lors qu'ils comportent un enjeu financier.

13.2.4 Catégories comptables

Pour mettre en œuvre le principe de la spécialité qualitative, une systématique de classification des charges et des revenus de fonctionnement, ainsi que des dépenses et des recettes d'investissement, doit être respectée. Cette systématique est prescrite par le modèle comptable valable pour l'ensemble des collectivités publiques suisses (CDF 2008)³⁹. Elle permet d'identifier la nature économique des transactions. Elle permet aussi d'identifier à quelle tâche de l'administration publique servent ces transactions. Elle comprend de nombreuses catégories. Nous nous limitons ici à aborder les catégories qui concernent le fonctionnement. En effet, ce sont les catégories les plus fréquemment utilisées dans la plupart des unités administratives⁴⁰.

Fonctionnement ou investissement

La systématique de classification opère une distinction fondamentale entre les opérations qui concernent le fonctionnement – les affaires courantes – et celles qui touchent à l'investissement. Cette distinction repose sur la durée d'utilisation, comme l'illustre la figure 13.2. Seules les dépenses contribuant à fournir des prestations pendant plus d'une année peuvent être mises au budget ou comptabilisées comme dépenses d'investissement, en même temps que les recettes correspondantes. Les dépenses qui n'apportent une utilité que pendant un seul exercice ou moins doivent être considérées comme des dépenses courantes, en compagnie des recettes courantes correspondantes⁴¹.



Fig. 13.2 Distinction entre dépense de fonctionnement et d'investissement.

³⁹ Ce modèle est aujourd'hui connu sous l'abréviation MCH2, pour modèle comptable harmonisé de 2^e génération.

⁴⁰ Le détail et la version la plus à jour de la classification harmonisée est disponible sur le site du Conseil suisse de présentation des comptes publics : <https://www.srs-cspcp.ch/fr>. Ce dernier est responsable de faire évoluer ces catégories en fonction des besoins d'une société et d'un secteur public en perpétuelle transformation.

⁴¹ En pratique, les dépenses à caractère d'investissement qui ne représentent qu'un montant faible, c'est-à-dire non important (au sens du principe de l'importance) sont malgré tout comptabilisées comme des dépenses courantes. Cela allège les tâches administratives.

Classification selon la nature

Le tableau 13.2 présente les rubriques prévues par le modèle comptable pour classer les opérations liées au fonctionnement selon leur nature⁴². Il indique également leur part en pour cent dans le total, soit de charges, soit des revenus en 2019. Les transferts (rubrique 36) représentent plus de la moitié des 230 milliards de francs de charges supportées par les administrations publiques suisses⁴³. Ces charges englobent les dédommagements versés à d'autres entités, les paiements à la péréquation financière ou encore les subventions. Les charges de personnel (30) représentent en général la deuxième rubrique la plus importante. Notons que certaines rubriques sont dédiées à des charges sans sortie de fonds, donc purement comptables. C'est le cas des amortissements témoignant de l'usure et l'obsolescence de l'infrastructure (33).

Dans la colonne de droite se trouvent les revenus fiscaux (rubrique 40). Sans surprise, ils représentent l'essentiel des 238 milliards de francs de revenus des administrations publiques suisses en 2019. Les taxes et redevances encaissées (42) représentent la deuxième rubrique la plus importante. Mais leur volume est considérablement moindre.

3 Charges	100.0 %	4 Revenus	100.0 %
30 Charges de personnel	23.3 %	40 Revenus fiscaux	83.3 %
31 Charges de biens et services et autres charges d'exploitation	11.3 %	41 Patentés et concessions	1.6 %
32 Charges d'armement de la Confédération	0.4 %	42 Taxes et redevances	7.5 %
33 Amortissements du patrimoine administratif	4.6 %	43 Revenus divers	0.5 %
34 Charges financières	1.3 %	44 Revenus financiers	5.6 %
35 Attributions aux financements spéciaux et fonds	0.9 %	45 Prélèvements sur les financements spéciaux et fonds	0.7 %
36 Charges de transferts	54.9 %	46 Revenus de transferts	0.3 %
37 Subventions redistribuées	=	47 Subventions à redistribuer	=
38 Charges extraordinaires	3.3 %	48 Revenus extraordinaires	0.5 %
39 Imputations internes	=	49 Imputations internes	=

Tableau 13.2 Classification par nature des opérations liées au fonctionnement.

Source des pourcentages pour 2019: Administration fédérale des finances, statistique financière, date de publication: août 2021.

42 Les rubriques portant le chiffre 3 concernent les charges de fonctionnement, celles portant le chiffre 4 les revenus de fonctionnement. S'agissant des opérations d'investissement, les dépenses d'investissement sont classées dans des rubriques portant le chiffre 5, tandis que les recettes sont classées dans des rubriques dont le numéro commence par un 6.

43 La statistique financière établie par l'Administration fédérale des finances inclut quatre sous-secteurs dans le périmètre des administrations publiques: (a) Confédération, (b) cantons ou concordats intercantonaux, (c) communes ou associations intercommunales et (d) assurances sociales obligatoires.

Classification selon la tâche, selon la fonction

Le tableau 13.3 présente les rubriques prévues pour classer les opérations selon la tâche ou la fonction qu'elles permettent d'accomplir. Comme la classification par nature, cette classification fonctionnelle est harmonisée au niveau national. Elle satisfait les besoins de comparaison, mais également de connaissance du coût des prestations. Cette classification comprend dix fonctions principales, numérotées de 0 à 9. Les pourcentages indiquent la part de chaque fonction dans le total des dépenses courantes et d'investissement.

0	Administration générale	7.0%
1	Ordre et sécurité publics, défense	7.8%
2	Formation	17.8%
3	Culture, sport et loisirs, église	3.3%
4	Santé	7.2%
5	Prévoyance sociale	39.9%
6	Trafic et télécommunications	7.6%
7	Protection de l'environnement et aménagement du territoire	2.8%
8	Économie publique	4.2%
9	Finances et impôts	2.4%

Tableau 13.3 Classification par fonction.

Source des pourcentages pour 2019: Administration fédérale des finances, statistique financière, date de publication: août 2021.

Systématique de numérotation

Les opérations doivent tout au long de l'année être saisies comptablement selon la systématique par nature et par fonction. S'y ajoute également la systématique propre à l'organigramme de chaque entité, autrement dit une classification organique. Chaque opération est imputée à l'aide d'une clé d'imputation comportant plusieurs chiffres (dont ceux mentionnés dans les tableaux précédents): les trois premiers chiffres permettent d'imputer la transaction dans la classification organique, les quatre suivants dans la classification par nature économique, les trois derniers dans la classification fonctionnelle. Le tableau 13.4 montre comment utiliser cette systématique en prenant comme exemple la charge découlant de l'achat de fournitures pour l'enseignement.

Cette systématique apporte l'information financière pour répondre à diverses questions de gestion : combien est dépensé pour quelle tâche ? Par quelle unité administrative ? À travers quel type de dépenses ?

Classification...											
... organique	Département:	Instruction publique	5								
	Direction:	Écoles		2							
	Service:	École primaire			1						
... par nature	Classe de comptes:	Charges			3						
	Groupe de comptes:	Biens et services				1					
	Sous-groupe:	Matières et marchandises					0				
	Compte:	Imprimés, publications						2			
... fonctionnelle	Fonction:	Formation							2		
	Tâche:	Scolarité obligatoire								1	
	Subdivision:	Degré primaire									2
Numéro à saisir pour l'imputation:			5	2	1	3	1	0	2	2	1

Tableau 13.4 Numérotation et imputation.

13.3 Perspectives et défis futurs

Dans n'importe quelle entité publique, la gestion des finances est un processus lourd, impliquant un nombre considérable d'interlocutrices et interlocuteurs et de parties prenantes. Bien avant ce que l'on a appelé la « nouvelle gestion publique », on a tenté d'assouplir certains principes financiers pour réduire l'incrémentalisme budgétaire engendré par la procédure traditionnelle et le feu d'artifice des dépenses de fin d'année provoqué par la spécialité temporelle. Wildavsky (1978) montrait déjà que la répétition année après année de cette procédure aboutissait à la reconduction des allocations budgétaires existantes. Les ajustements se limitent à des ajustements incrémentaux à l'intérieur de chaque rubrique budgétaire. Cela empêche une réflexion de fond sur des besoins en termes de tâches étatiques. Autrement dit, les allocations sont figées entre les unités administratives, entre les fonctions de l'État et entre les natures de dépenses.

Pour briser la logique de l'incrémentalisme budgétaire, les propositions se sont succédé : budgétisation fondée sur la planification et la programmation (*Planning, Programming, Budgeting System PPBS*), budgétisation sur une base zéro (*zero-based budgeting-ZBB*), management par objectifs (*management by objectives-MBO*) (Kong 2005). Ces propositions n'ont toutefois pas été à la hauteur des espoirs placés en elles. En effet, leur lourdeur administrative entraîne un coût dépassant largement les avantages qu'elles apportent.

Plus récemment, la « nouvelle gestion publique » a amené l'idée des contrats de prestations associés à des enveloppes budgétaires. Avec les enveloppes budgétaires – parfois qualifiées de budgets globaux –, un crédit budgétaire n'est donc plus fractionné entre diverses rubriques de la classification par nature. Les unités peuvent organiser leur processus administratif plus librement puisqu'elles ne sont plus

obligées d'utiliser telle ou telle ressource dans les limites du crédit spécifiquement octroyé (par exemple, la production interne, avec les dépenses salariales que cela suppose, ou la sous-traitance, avec l'achat des biens ou des services correspondant). La spécialité qualitative est donc assouplie. Parfois, le principe du produit brut est également abandonné et l'enveloppe doit être respectée en termes nets. Autrement dit, un surcroît de dépenses peut être compensé par des recettes additionnelles afin de respecter la spécialité quantitative. Quant à elle, la spécialité temporelle subsiste. Toutefois, comme la temporalité du crédit est fixée par le contrat de prestation, elle peut dépasser l'année. Par conséquent, chaque enveloppe a sa propre temporalité.

Cette décentralisation des décisions d'organisation, y compris financière, dans les unités clarifie la répartition des rôles. En théorie, le système de l'administration publique devrait bénéficier d'une marge de manœuvre opérationnelle étendue. De son côté, le législatif devrait davantage s'investir dans la conduite stratégique de l'administration publique. Cette réaffirmation de la primauté de la citoyenne et du citoyen et de ses représentantes et représentants sur l'administration publique – pour reprendre les termes de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen – bute toutefois encore sur divers obstacles, dont l'asymétrie d'information, voire de compétences.

Ce constat nous amène à rappeler, pour conclure, que la gestion des finances, même si elle apparaît comme une mécanique bien réglée, reste un processus influencé par les relations humaines et les relations de pouvoir (► 3 Parties prenantes). Cela étant, pour pouvoir tirer son épingle de ce jeu-là, mieux vaut en connaître les règles.

Concepts clés

- Budget (*Voranschlag/Budget, preventivo, budget*) : le budget d'une entité publique est un acte juridique, établi par l'exécutif et voté par le législatif, qui prévoit et définit les dépenses et les recettes que l'entité a le droit d'engager et de percevoir pour l'année à venir. Parfois, la notion de budget est utilisée dans le sens de « ménage » ou de surface financière. On parle par exemple de la taille du budget d'une collectivité pour évoquer sa surface financière plus ou moins importante.
- Classification fonctionnelle (*funktionale Gliederung, classificazione funzionale, functional classification*) : cette classification catégorise les revenus et les charges courantes ainsi que les recettes et les dépenses selon les tâches de l'État. Il s'agit d'une classification harmonisée pour toutes les entités publiques suisses, calquée sur la statistique financière internationale.
- Classification organique (*organische Gliederung, classificazione istituzionale, organic classification*) : cette classification catégorise les revenus et les charges courantes ainsi que les recettes et les dépenses en fonction de l'organigramme de l'entité concernée. Les éléments sont classés en fonction des unités administratives

(départements, services ou divisions). Cette classification permet d'attribuer clairement les montants sur lesquels portent la compétence et la responsabilité des unités. Chaque entité ayant une organisation qui lui est propre, cette classification n'est pas harmonisée entre les entités publiques suisses.

- Classification par nature (*Artengliederung, classificazione per genere di conto/per natura, economic classification*) : cette classification catégorise les revenus et les charges courantes ainsi que les recettes et les dépenses selon leur nature économique. Elle permet donc de connaître le type de ressources utilisées (personnel, biens et services, infrastructures, etc.). Elle permet également de savoir comment s'organise le financement (impôts, taxes, etc.). Il s'agit d'une classification harmonisée pour toutes les entités publiques suisses.
- Comptes (*Staatsrechnung, consuntivo, financial reports*) : les comptes d'une entité publique se composent en Suisse du compte de résultats, du compte des investissements, du bilan et d'annexes. On y trouve les charges et les revenus courants, ainsi que les recettes et les dépenses d'investissement réalisées au cours de l'année. On y trouve également l'état des actifs et des passifs à la fin de l'année.

Références

- AFF-Administration fédérale des finances (2019). *Principes économiques, juridiques et organisationnels applicables à la gestion des finances*. Berne : Publications fédérales.
- CDF-Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (2008). *Manuel – Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes-MCH2*. Berne : CDF.
- Kong, D. (2005). Performance-based budgeting: The U.S. experience. *Public Organization Review*, 5(2), 91-107. <https://doi.org/10.1007/s11115-005-1782-6> (consulté le 24.11.2022).
- Lienhard, A., Mächler, A. & Zielniewicz, A. (2017). *Öffentliches Finanzrecht*. Berne: Stämpfli Verlag.
- Soguel, N. (2020). *Comprendre et gérer les finances de ma collectivité*. Lausanne: EPFL Press.
- Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: A comparative theory of budgetary processes*. Boston et Toronto : Little, Brown and Co.

Références pour aller plus loin

- Müller-Marqués Berger, T. (2018). *IPSAS explained. A summary of international public sector accounting standards*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Pfäffli, S. (2011). *Budgetierung im öffentlichen Sektor: ein Handbuch für Studium und Praxis aus finanzwissenschaftlicher Sicht*. Berne: Haupt Verlag AG.
- Soguel, N. (2009). Impact de la budgétisation descendante et des règles budgétaires contraintes sur l'«argent» à disposition des politiques substantielles. In: Knoepfel, P. (éd.). *Réformes de politiques institutionnelles et action publique*. Lausanne: EPFL Press, p. 165-181.

PARTIE IV

Gestion du changement

Introduction

Tobias Mettler

1 Finalité de la dimension «gestion du changement»

«Les rouages de la bureaucratie tournent lentement.» Cette manière largement répandue de voir les choses est volontiers utilisée par des citoyennes et citoyens confronté-es à l'inertie organisationnelle de l'administration publique. Depuis plusieurs années, les entreprises, la société et la politique sont confrontées à la nécessité d'une mutation considérable sous l'influence de changements tant sociaux qu'économiques et technologiques.

L'inertie organisationnelle ne touche pas uniquement les administrations. Elle constitue aussi un défi constant pour les grandes entreprises privées. En raison de leur taille et de leur complexité, les grandes entités ont en effet tendance à formaliser leur structure organisationnelle et le déroulement de leurs processus. Cela leur apporte certes plus de stabilité et de professionnalisme, mais cela recèle aussi le risque de perdre en capacité d'innovation et de réaction.

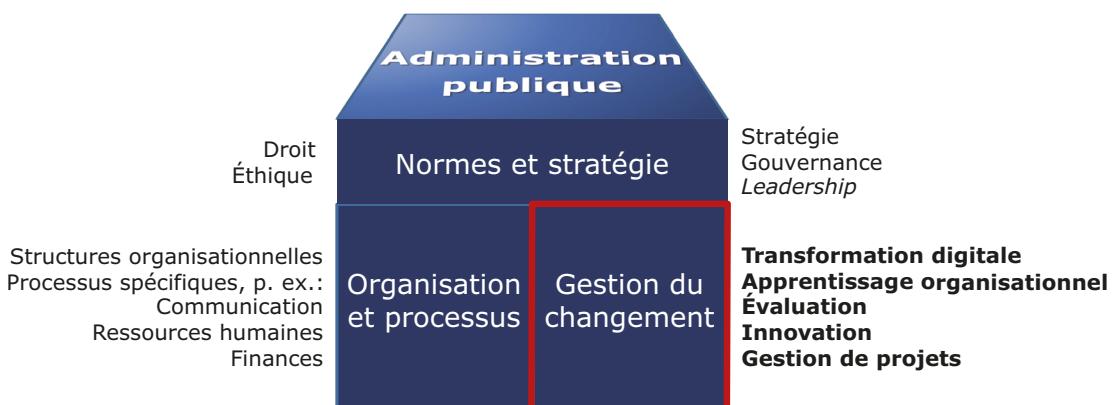


Fig. IV.1 La dimension «gestion du changement» au sein du modèle IDHEAP.

Pour contrebalancer les aspects présentés dans les autres dimensions du modèle IDHEAP, et qui visent surtout à stabiliser l'administration publique, cette dimension-ci traite de la gestion du changement. Elle vise à montrer que la transformation organisationnelle devrait être accueillie favorablement plutôt qu'avec inquiétude.

2 Composantes de la dimension «gestion du changement»

Qu'entend-on par «gestion du changement» et comment cette dimension est-elle perçue par les différents acteurs? Comment concevoir activement la transformation organisationnelle? Telles sont les questions centrales auxquelles tente de répondre la recherche en organisation. Depuis des années, deux postures s'opposent (Robbins 1994).

La «métaphore des eaux calmes» («*calm waters metaphor*») conçoit le changement comme un processus nécessaire pour stabiliser la situation à la suite d'un déséquilibre transitoire: «[...] relatively long periods of stability [are] punctuated by compact periods of qualitative, metamorphic change» (Gersick 1991: 12). Fréquemment utilisé dans la gestion de projet (► 18 Gestion de projets), le *modèle des changements sociaux* a largement contribué à populariser cette manière d'appréhender le changement (Lewin 1952). Il voit la transformation organisationnelle comme une succession de trois phases: le dégel («*unfreeze*»), le changement («*move*») et la stabilisation («*freeze*»). Le dégel d'une organisation est déclenché par des évolutions internes ou externes (nouvelles conditions environnementales, tendances sociétales, avancées technologiques, changements de collaboratrices et/ou de collaborateurs, etc.). Un déséquilibre en résulte qui peut être réglé de façon permanente par le biais de mesures ciblées. L'évaluation des projets, de programmes, d'initiatives et d'activités (► 16 Évaluation) revêt ici une grande importance en mesurant systématiquement l'impact des efforts entrepris et en les communiquant de manière transparente aux différentes parties prenantes.

A l'opposé, la seconde posture en matière de transformation organisationnelle est celle dite de la «métaphore des eaux vives» («*white-water rapids metaphor*»). Elle conçoit la gestion du changement plutôt comme une tâche constante: «[...] transformation is seen here to be an ongoing improvisation enacted by organizational actors trying to make sense of and act coherently in the world» (Orlikowski 1996: 65). Contrairement à la posture précédente, qui postule des déséquilibres temporaires, on part ici du principe qu'une organisation cherche invariablement à être plus ou moins en cohérence avec son environnement (Lindberg & Berger 1997). Le changement continu des structures, des processus, de la culture et de la technologie

(► 14 Transformation digitale) est considéré comme une tâche permanente, nécessaire pour garantir un bon fonctionnement de l'administration et minimiser les risques (Alchian 1950 ; Brown & Duguid 1991). Apprendre de ses réussites et de ses erreurs (► 15 Apprentissage organisationnel) est, dans ce contexte, un moyen éprouvé pour maintenir l'organisation sur la voie du succès.

Les contributions dans cette dimension du modèle IDHEAP conçoivent la transformation organisationnelle à la fois comme une réaction face à un déséquilibre et comme une tâche permanente. Elles présentent donc différents concepts et solutions pour une transformation graduelle ou radicale – selon les cas – de l'administration publique. L'innovation (► 17 Innovation) entraîne par exemple bien souvent un changement radical au sein d'une organisation. L'objectif, en éliminant l'existant dépassé et en créant de nouvelles structures et de nouveaux comportements, est de donner à l'administration publique une orientation significativement différente. Les étapes du changement sont alors relativement courtes et intenses. Cela peut entraîner une vive opposition et une désorganisation, ainsi qu'un risque pour l'entité de perdre son identité (Jarvenpaa & Stoddard 1998).

Références

- Alchian, A. A. (1950). Uncertainty, evolution, and economic theory, *The Journal of Political Economy*, 58(3), 211-221.
- Brown, J. S. & Duguid, P. (1991). Organizational learning and communities-of-practice : toward a unified view of working, learning, and innovation. *Organization Science*, 2(1), 40-57.
- Gersick, C. J. G. (1991). Revolutionary change theories: A multilevel exploration of the punctuated equilibrium paradigm. *Academy of Management Review*, 16(1), 10-36.
- Jarvenpaa, S. L. & Stoddard, D. B. (1998). Business process redesign : Radical and evolutionary change. *Journal of Business Research*, 41(1), 15-27.
- Lewin, K. (1952). Group decision and social change. In : Newcomb, T. M. & Hartley, E. E. (éds.). *Readings in social psychology*. New York : Holt, 459-473.
- Lindberg, P. & Berger, A. (1997). Continuous improvement: Design, organisation and management. *International Journal of Technology Management*, 14(1), 86-101.
- Orlikowski, W. J. (1996). Improvising organizational transformation over time: A situated change perspective. *Information Systems Research*, 7(1), 63-92.
- Robbins, S. P. (1994). *Essentials of organizational behavior*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 4^e éd.

14 Transformation digitale

Tobias Mettler

14.1 Importance de la digitalisation pour l'administration publique

Ces dernières décennies, la digitalisation s'est invitée tous azimuts dans notre quotidien: achats en ligne, streaming musical ou vidéo, contrôle à distance du domicile, etc. La digitalisation conquiert notre société et bouleverse nos habitudes en matière de loisirs et de travail (pour le second, tout du moins dans certains secteurs d'activité). Mais qu'en est-il de la digitalisation des services de l'État ? Dans quelle mesure la transformation digitale touche-t-elle l'administration publique ? Pour pouvoir aborder ces questions, il convient tout d'abord de distinguer les termes « digitalisation » et « transformation digitale », souvent employés comme synonymes dans la pratique.

La « digitalisation » (ou « numérisation »), en tant que telle, signifie le passage de supports d'information analogiques, tels qu'un formulaire papier ou un acte physique, à leur pendant numérique. Ce processus de conversion, couramment désigné en anglais sous le terme « *digitisation* », a habituellement pour objectif la dématérialisation d'objets ou de documents tangibles et archivables. Il se traduit par un certain nombre d'effets positifs et négatifs, également perceptibles dans la réalité physique: par exemple, un moindre besoin en systèmes de stockage et d'archivage ou encore une consommation accrue d'énergie. Pour autant, la logique présidant aux activités quotidiennes, par exemple remplir un formulaire ou classer un dossier, n'en est pratiquement pas affectée.

Sous le terme « transformation digitale », en revanche, on entend non pas la simple conversion de supports d'information analogiques en supports numériques, mais une remise en question radicale des modes de travail établis. Bien plus qu'un changement de support, il s'agit de repenser les routines et pratiques quotidiennes, voire de les redéfinir, afin de répondre à des préoccupations d'ordre stratégique que seules des solutions inédites recourant aux technologies de l'information permettent d'envisager ou de faciliter. Couramment appelée « *digitalisation* » en anglais, cette dénomination est plus large et est fréquemment utilisée pour désigner des innovations en matière de:

- *communication*, comme le travail en différé ou à distance, l'approche personnalisée offerte à la clientèle, le libre accès aux données publiques, au matériel photographique, cartographique ou statistique ;
- *coopération*, comme la réflexion participative et la collaboration entre organisations publiques et privées ou avec les citoyennes et citoyens, au niveau local, national et international ;
- *coordination*, comme l'échange simplifié d'information entre les différentes parties prenantes et sa transmission à moindre coût, des approches plus globales pour la planification et la simulation de mesures en temps réel, l'organisation et l'automatisation d'étapes ponctuelles à l'intérieur d'un processus ou l'automatisation complète de la fourniture d'un service.

14.2 Points clés de la transformation digitale

La transformation digitale engendre une réforme des prestations et des processus, souvent accompagnée d'une refonte de l'identité, inhérente à toute innovation technologique et organisationnelle (► 17 Innovation). Par conséquent, le recours aux technologies dans l'administration publique est toujours le produit du contexte temporel et culturel (Mettler 2019). Succinctement, partant du *e-government* pour parvenir au *smart government*, la transformation digitale est passée par cinq phases successives, dont les caractéristiques sont mentionnées dans la figure 14.1.

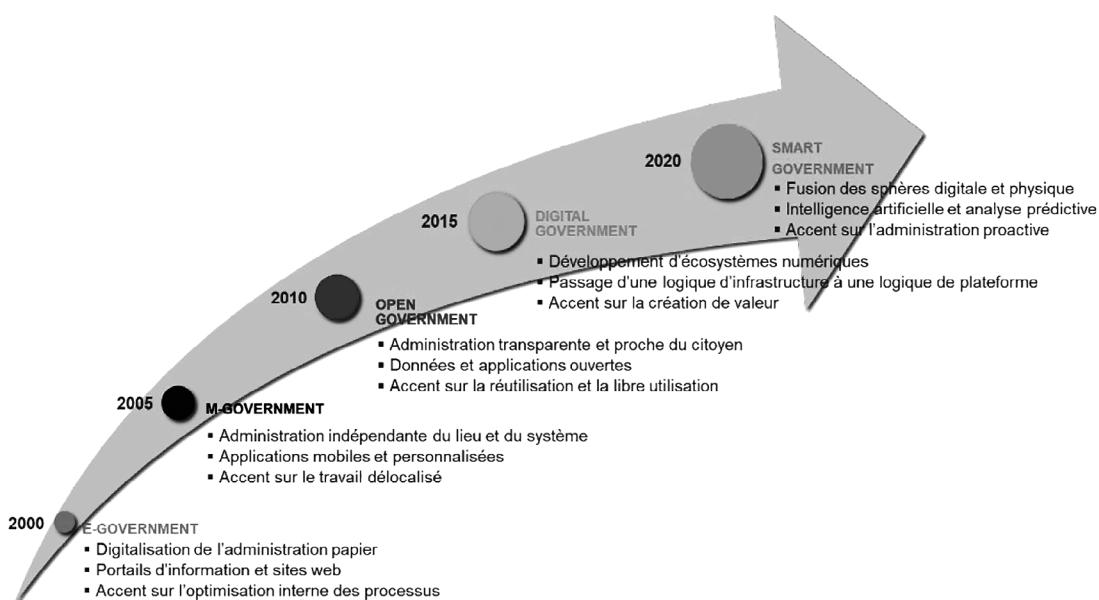


Fig. 14.1 Évolution du « e-government » au « smart government ».

14.2.1 Administration numérique (*e-government*)

Le débat actuel sur la transformation digitale trouve son point de départ dans la première vague d'informatisation de l'administration. Cette phase a évidemment débuté bien avant les années 2000, mais n'a atteint son apogée qu'avec la généralisation de l'internet. L'administration numérique, ou cyberadministration (*e-government*), est aujourd'hui encore considérée à tort comme étant synonyme de digitalisation de l'administration publique. Mais l'accent portait plutôt sur la dématérialisation (voir plus haut la notion de *digitisation*). Celle-ci s'est manifestée en premier lieu par un constant développement de la présence en ligne des organisations publiques (p. ex. à travers des portails d'information⁴⁴ ou des sites web) et par une amélioration des processus, surtout tournée vers l'interne.

14.2.2 Administration mobile (*m-government*)

Avec l'essor fulgurant des smartphones et de l'internet mobile⁴⁵, l'accent a ensuite davantage été mis sur les applications mobiles personnalisées (ou « applis »), ainsi que sur les solutions permettant au personnel administratif de travailler en différé ou à distance (bien que le télétravail ne soit entré que récemment et par nécessité dans les mœurs). En font par exemple partie l'appli « tl⁴⁶ », à l'aide de laquelle la clientèle peut se procurer des billets et des informations sur l'état du trafic, ou l'appli « Züri wie neu⁴⁷ », qui permet de signaler des dommages causés aux infrastructures. Les différences fondamentales entre l'administration numérique et l'administration mobile sont un accès aux services administratifs numériques indépendant de la localisation des personnes utilisatrices, ainsi qu'une attention accrue portée aux besoins de la clientèle et aux circonstances dans lesquelles l'application concernée est utilisée.

14.2.3 Administration ouverte (*open government*)

Cette plus forte « orientation client » ou cette nouvelle « proximité avec la citoyenne ou le citoyen » ont débouché, à l'aube des années 2010, sur ce qu'il est convenu d'appeler le mouvement de l'administration ouverte (*open-government*) (McDermott 2010). Cet axiome suppose une transparence accrue de l'activité administrative, mais également le libre accès aux données collectées par l'État et à leur réutilisation dans un but aussi bien commercial que non commercial. La digitalisation se pare

⁴⁴ Voir « Le portail des citoyens » de la Confédération et des cantons : <https://www.ch.ch> (consulté le 28.11.2022).

⁴⁵ Dans les classements internationaux, comme celui des Enquêtes e-gouvernement ONU (<https://publicadministration.un.org/fr/Research/UN-e-Government-Surveys>), la Suisse figure régulièrement en tête en matière d'infrastructure de télécommunication, mais pas en matière de prestations numériques de l'État (consulté le 28.11.2022).

⁴⁶ Voir l'application mobile des transports publics de la région lausannoise : <https://www.t-l.ch/horaires-plans/itineraire/application-tl> (consulté le 28.11.2022).

⁴⁷ Voir l'application mobile de la municipalité de Zurich pour notifier des dommages aux infrastructures : <https://www.zueriwieneu.ch> (consulté le 28.11.2022).

donc d'une dimension politique. Au début de cette troisième phase, la priorité a été accordée à la mise en place d'infrastructures de données pour le secteur public et la récupération de jeux de données étatiques. Désormais, les questions techniques sont mises au second plan, alors que les thématiques organisationnelles et juridiques gagnent en importance⁴⁸, en raison notamment du basculement d'une logique d'infrastructure vers une logique de plateforme.

14.2.4 Administration digitale (*digital government*)

Cette transition annonce la quatrième phase de la transformation digitale. Il est maintenant admis que la recherche de solutions nécessite d'emprunter de nouveaux chemins pour établir un véritable dialogue entre l'administration et ses parties prenantes. Aussi, l'administration digitale se concentre-t-elle sur le développement et la gouvernance de ce que l'on appelle des « écosystèmes de plate-forme ». Le but est d'instaurer un équilibre entre les différents besoins des parties prenantes ou entre les avantages et inconvénients des prestations numériques. Pour une bonne part, les solutions digitales d'aujourd'hui ne peuvent plus être élaborées en vase clos. Elles émergent de la coopération (*co-creation*, en anglais) d'une pluralité d'actrices et d'acteurs (p. ex., l'administration et des entreprises privées ou l'administration et des citoyen·nes) aux intérêts souvent multiples. Pour qu'une solution digitale rencontre le succès à long terme, il faut que l'ensemble des acteur·trices impliqué·es dans la prestation qu'elle doit offrir y contribuent et en retirent un avantage. En d'autres termes, créer une infrastructure est sans intérêt si personne ne l'utilise ou ne la juge utile. On comprend dès lors que l'administration digitale actuelle mette davantage l'accent sur les considérations économiques (comme la *value for tax money*) qu'au cours des phases précédentes. Concevoir des modèles d'affaires digitaux (*digital business models*, en anglais) est non seulement essentiel pour les entreprises privées, mais devient aussi une nécessité pour l'administration publique : chaque nouvelle solution génère des coûts qui réduisent d'autant le budget à disposition pour financer l'innovation dans d'autres domaines. La progression de la digitalisation de l'administration publique signifie donc (tôt ou tard) définir et expérimenter de nouveaux modèles de financement et des formes de collaboration innovantes (Brown *et al.* 2014).

14.2.5 Administration intelligente (*smart government*)

La fusion des mondes digital et physique (p. ex., l'« internet des objets » ou les « objets connectés ») est au cœur de la cinquième vague actuelle de digitalisation. Celle-ci se caractérise par une informatique qui passe au second plan et un espace public qui

⁴⁸ Voir « Stratégie européenne pour les données » : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_fr (consulté le 28.11.2022).

occupe le premier plan. Le « digital » ne se limite plus à l'écran de l'ordinateur ou au smartphone : il est omniprésent. On le retrouve dans des dispositifs insoupçonnés, comme les bus autonomes, les conteneurs poubelles à capteurs ou les codes QR sur les panneaux d'affichage.

Cette évolution, connue sous le nom d'administration intelligente ou « *smart government* » (Guenduez *et al.* 2020a), s'accompagne de nombreux risques pour les organisations publiques (p. ex., des attaques aussi bien digitales que physiques contre les infrastructures publiques). Mais elle présente aussi des opportunités et de nouvelles possibilités pour réaliser leur mission sur un mode encore plus efficace et personnalisé. Suivant l'idée des villes intelligentes (*smart cities*), elle devrait même être en mesure de transformer le mode de fonctionnement de toute une ville. Couplée aux dernières avancées de l'intelligence artificielle et de l'analyse prédictive, elle permettra à l'administration de demain de se montrer plus proactive, au lieu de se cantonner à des actions seulement réactives.

Pour l'heure, toutefois, les éléments nécessaires à l'émergence d'une « administration intelligente » font l'objet de nombreux débats et études. L'acronyme *IMPACT* offre un moyen mnémotechnique aisément utilisable si l'on se limite aux seules caractéristiques des prestations administratives digitales « intelligentes » (voir tableau 14.1).

Aspects clés	Commentaires
Intégratif	Les prestations administratives digitales intelligentes opèrent une jonction entre la sphère digitale et la sphère physique, utilisant ainsi le potentiel de leur interaction en fonction du contexte. Les prestations fournies par différentes entités administratives et organismes tiers sont intégrées afin que la citoyenne ou le citoyen y accèdent via « un guichet unique ».
Multimodal	L'interaction avec les prestations intelligentes est non seulement adaptée linguistiquement et visuellement aux besoins de leurs groupes cibles, mais aussi adaptée pour tenir compte de l'espace et de la gestuelle. Il n'y a pas forcément besoin d'un ordinateur ou d'un smartphone pour communiquer des contenus numériques.
Personnalisé	Les prestations administratives digitales intelligentes tiennent compte de facteurs situationnels (comme certains événements ou emplacements géographiques) et/ou des caractéristiques personnelles des utilisatrices et utilisateurs (telles que leurs spécificités linguistiques ou culturelles). À la différence de l'administration digitale, où le « principe de l'arrosoir » régit la communication, la citoyenne ou le citoyen obtient des informations en situation et en contexte, dont le contenu et la régularité peuvent être modulés selon ses préférences.
Anticipatif	Les prestations administratives digitales intelligentes ne se contentent pas de comprendre rétrospectivement un état de fait. Elles tentent de tirer des enseignements des données historiques et actuelles en vue des situations futures. Ces analyses servent de base pour concevoir des scénarios et des stratégies visant à résoudre des problèmes du quotidien (p. ex., gestion anticipative du volume du trafic, identification précoce de conditions météorologiques extrêmes).

Aspects clés	Commentaires
Collaboratif	Les prestations administratives intelligentes naissent de la collaboration entre organisations publiques et privées, ainsi qu'avec les citoyennes et citoyens. L'implication et la participation de différentes parties prenantes (souvent appelées <i>crowd</i> en anglais) garantissent non seulement un soutien plus large aux solutions retenues, mais permettent aussi de résoudre des problèmes complexes (tels que l'atteinte des objectifs climatiques ou la lutte contre les pandémies).
Transformatif	La fourniture de prestations digitales intelligentes requiert un changement significatif des mentalités au sein des pouvoirs publics, consistant à s'affranchir de la logique étatiste «de haut en bas» au profit d'initiatives «de bas en haut» à vocation plus collectiviste. Les prestations digitales intelligentes sont efficientes et efficaces, tant d'un point de vue interne (p. ex., allègement des processus administratifs), qu'externe (p. ex., approche plus en adéquation avec les besoins des citoyennes et citoyens).

Tableau 14.1 Caractéristiques des prestations digitales intelligentes (IMPACT).

14.2.6 Modèle de la transformation digitale

La question fondamentale qui occupe actuellement de nombreux·ses spécialistes est de savoir comment ancrer la transformation digitale de l'administration publique et l'accélérer de manière à parvenir à un degré de maturité similaire à celui atteint par le secteur privé (Andersen *et al.* 2020). D'innombrables méthodes, modèles et écoles de pensée comme le management agile, le *design thinking* ou la modélisation administrative promettent une réponse immédiate. D'un point de vue scientifique et compte tenu des multiples facettes de la transformation digitale, il est évident que la solution au problème ne peut venir d'une approche isolée ou d'une recette universelle. Au contraire, utiliser à bon escient les nouvelles technologies et faire évoluer l'administration vers l'ère digitale nécessite de repenser la notion même de création de valeur par le secteur public. En effet, les changements structurels et culturels nécessaires découleront de l'évolution de la chaîne de création de valeur par les pouvoirs publics (voir figure 14.2).

Les valeurs et les modes de comportement comme l'orientation client, la transparence ou l'approche collaborative sont fréquemment évoqués en lien avec la transformation digitale et l'évolution de la valeur ajoutée publique (*public value*). Il ne suffit pas de les mentionner dans un document stratégique ou une charte digitale, encore faut-il les transposer dans des mesures concrètes (► 7 Stratégie).

Pour accompagner activement la digitalisation, on a, par exemple, besoin de nouveaux profils au sein du personnel. Ces personnes doivent disposer de compétences techniques vastes et pointues (analyse des besoins, gestion de projet, programmation...), mais également transversales (esprit critique, travail en équipe, intelligence émotionnelle). Il est aussi nécessaire de constituer des groupes de travail spécialisés dédiés exclusivement aux questions de la digitalisation (*digital service teams*). En ce sens, le recrutement, la formation continue et la fidélisation des

talents dits « *t-shaped professionals*⁴⁹ » représentent un facteur clé pour réussir la transformation digitale au sein de l'administration publique (► 12 Gestion des ressources humaines). Dans le cadre des projets de transformation digitale, grâce à leur expertise, ces personnes fonctionnent comme des traductrices, car elles sont sensibilisées aux problèmes de nature à la fois technique et humaine. Elles peuvent ainsi faire office d'intermédiaires et de passerelles entre deux univers de travail et de pensée qui sont la plupart du temps strictement séparés au point de vue organisationnel (« business vs IT »).

Pour que la transformation digitale soit comprise et mise en pratique à tous les échelons et dans toutes les unités, les compétences relatives aux médias numériques et aux nouvelles formes du travail doivent être développées et renforcées dans l'ensemble de l'organisation. Un personnel davantage au fait de la technique et de ses applications ne suffit pas. Il faut aussi que le style de communication et de management s'adapte aux exigences de l'ère digitale. Le changement technologique est continu. Cette adaptation ne doit donc pas être appréhendée comme une problématique occasionnelle, mais comme une tâche permanente s'inscrivant dans un processus d'apprentissage incessant (► 15 Apprentissage organisationnel).

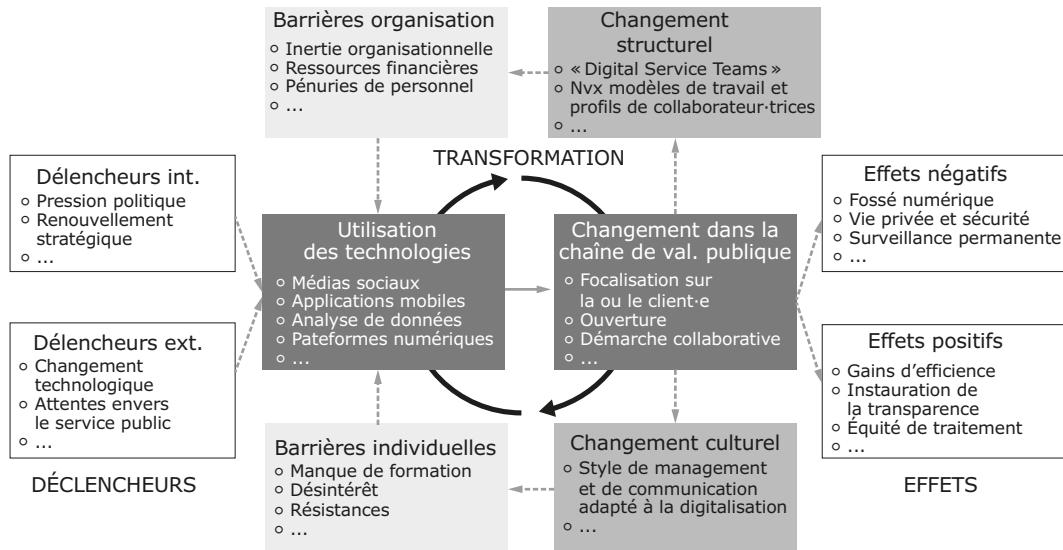


Fig. 14.2 Modèle de la transformation digitale.

49 Voir Collegiate Employment Research Institute : https://ceri.msu.edu/_assets/pdfs/t-shaped-pdfs/Primer-on-the-T-professional.pdf (consulté le 19.01.2023).

Une telle mutation structurelle et culturelle peut causer le désarroi au sein du personnel et susciter le mécontentement chez certaines personnes. Les inquiétudes, légitimes ou non, sont susceptibles de ralentir considérablement, voire d'empêcher la mise en place de nouvelles technologies (Guenduez *et al.* 2020b). Pour mener à bien la transformation digitale, il importe donc d'identifier et d'analyser rapidement les barrières et les obstacles et d'y faire face activement. En effet, une forte résistance au changement et un désintérêt vis-à-vis de nouvelles solutions et formes de travail ne disparaîtront pas d'eux-mêmes. De la même façon, sous l'angle organisationnel, il faut veiller aux éventuelles barrières systémiques et culturelles telles qu'un formalisme excessif, des méthodes de travail technocratiques ou un mode de pensée très hiérarchique. Tout ceci peut compromettre substantiellement le succès d'un projet de transformation.

Enfin, il s'agit aussi de traiter la question de l'utilité. Trop souvent, des projets sont initiés pour répondre à une pression politique ou à des circonstances externes. Or, si ces personnes externes à l'administration publique ont une idée plus ou moins précise de la fonctionnalité technique apportée par la solution qu'elles préconisent, elles ne formulent généralement aucun objectif concret en matière d'impacts attendus sur la société. Comme nous l'avons mentionné, une technologie ne déploie pas d'effets du fait de sa seule existence ; elle ne peut avoir un impact que si elle est utilisée. L'impact peut s'avérer aussi bien positif (gain d'efficacité des processus de travail, traitement équitable des requêtes) que négatif (exclusion de certains groupes de population, mise en péril de la vie privée). Un suivi systématique de l'utilisation effective et une mesure impartiale des effets (positifs comme négatifs) qui s'en-suivent sont un prérequis pour communiquer de façon transparente et pour agir de manière adéquate face aux problèmes qui peuvent apparaître.

14.3 Perspectives et défis futurs

La digitalisation progressive de l'administration intensifie les champs de tension connus et en génère de nouveaux qu'il s'agira à l'avenir de surmonter. Un défi particulier réside dans la préservation des libertés individuelles. En effet, celles-ci pourraient être reléguées au second plan dans l'optique d'accroître l'efficience ou l'efficacité des mesures étatiques. L'automatisation de la prise de décision ou des mesures visant à maintenir la capacité d'action de l'administration, par exemple dans un système judiciaire chroniquement surchargé ou dans le domaine social, n'exonère pas l'État de son obligation de garantir les droits fondamentaux et l'autodétermination des citoyennes et citoyens. Certes, des considérations économiques doivent guider le développement des infrastructures et des plateformes digitales, et des intérêts de diverses natures doivent être préservés, comme la protection de la propriété intellectuelle ou les droits

d'auteurs de tierces personnes sur les algorithmes. Toutefois, il s'agit de protéger avec détermination les acquis antérieurs à la digitalisation (Moore 2017).

Il en va de même pour la question des responsabilités ou de la transparence de l'activité administrative. Quels aspects faut-il privilégier : l'ouverture et l'accès aux données collectées par l'État ou une perte de contrôle et un éventuel surcroît de travail pour l'administration ? De telles questions ne doivent pas être envisagées de manière unidimensionnelle, mais requièrent une analyse selon plusieurs angles (c'est-à-dire juridique, économique, politique, technique et social).

Des considérations internes à l'administration publique font surgir un autre dilemme : faut-il davantage de centralisation ou au contraire de décentralisation pour garantir que la transformation digitale apporte les bénéfices attendus ? Techniquement parlant, les deux options sont généralement possibles (p. ex., un stockage centralisé ou décentralisé des données) et leurs avantages et inconvénients sont connus (p. ex., une standardisation simplifiée par opposition à une agilité et une souplesse accrues). Toutefois, quelle que soit l'option retenue, le changement structurel et culturel que cela implique en fait un exercice périlleux pour lequel il n'existe aucune recette universelle. Des techniques permettent de gérer les projets (► 18 Gestion de projets) et le changement. Elles peuvent livrer quelques points de repère. Cependant, elles se concentrent fréquemment sur un aspect spécifique (p. ex., la réalisation d'un projet, plutôt que le passage du projet à la routine) ou sur une phase ponctuelle de la digitalisation (p. ex., le développement de solutions digitales, plutôt que leur utilisation). Ces techniques de gestion ont montré leur potentiel dans d'autres contextes. Mais elles doivent souvent être adaptées à la hâte en interne durant le processus de transformation digitale.

Enfin, une question fondamentale se pose : pourquoi avons-nous besoin de la digitalisation ? L'axiome selon lequel une automatisation accrue des tâches répétitives permet d'accroître les bénéfices (ou de réduire les coûts) conduit le secteur privé sur un chemin discutable (Zuboff 2019). Il implique une diminution du nombre d'emplois, en particulier chez les personnes peu qualifiées, et exacerbe la concurrence pour la main-d'œuvre bien formée, comme les « *t-shaped professionals* » mentionné·es plus haut. Par ailleurs, les entreprises ne se contenteront plus à l'avenir de données bien structurées de type adresses ou numéros de téléphone. Elles collecteront également des données en matière d'activités non routinières, telles que les préférences en matière de consommation de médias ou les habitudes en matière d'alimentation et d'exercice physique. Les algorithmes pourront ainsi se servir d'informations plus précises et de nouvelles réponses pourront être apportées à des questions plus spécifiques. Certes, la rationalité économique a un rôle à jouer : les processus doivent être optimisés et la clientèle incitée à adopter les comportements souhaités (*nudging*). On peut toutefois se demander si cette évolution et cette logique sont également souhaitables pour le secteur public. En définitive, l'objectif de l'administration ne devrait pas être de se montrer paternaliste vis-à-vis

de la population ou de maximiser un éventuel profit. La digitalisation devrait, au contraire, être un moyen d'accroître (ou tout au moins, de maintenir) la qualité des prestations publiques et de surmonter les défis, quotidiens ou plus inédits, avec les ressources à disposition.

Concepts clés

- Administration publique intelligente (*intelligente Verwaltung, amministrazione digitale e intelligente, smart government*): administration utilisant la transformation digitale pour fusionner les mondes physique et numérique, afin d'anticiper des besoins et d'apporter des solutions spécifiques aux problèmes en s'appuyant sur des processus collaboratifs, au lieu de se cantonner à une action simplement réactive.
- Digitalisation (*Digitalisierung, digitalizzazione, digitisation*): passage de supports d'information analogiques (ex.: formulaires papier) à une forme digitale (ex.: formulaire en ligne sur un site web).
- Transformation digitale (*digitale Transformation, trasformazione digitale, digitalisation*): recours aux technologies de l'information dans le but de repenser les routines et processus quotidiens, voire de les redéfinir ou de concevoir des solutions inédites pour répondre à des questions d'ordre stratégique.

Références

- Andersen, K. N., Lee, J., Mettler, T. & Moon, M. J. (2020). Ten misunderstandings about maturity models. Proceedings of the 21st Annual International Conference on Digital Government Research, Seoul, Republic of Korea.
- Brown, A., Fishenden, J. & Thompson, M. (2014). *Digitizing government – understanding and implementing new digital business models*. Basingstoke : Palgrave McMillan.
- Guenduez, A. A., Mettler, T., Schedler, K. (2020a). Citizen participation in smart government: a conceptual model and two IoT case studies. In : Gil-Garcia, J. R., Pardo, T. A., Gasco-Hernandez, M. (éds). *Beyond smart and connected governments. Public administration and information technology*, vol. 30. Cham : Springer, 189-209.
- Guenduez, A. A., Mettler, T. & Schedler, K. (2020b). Technological frames in public administration: What do public managers think of big data ? *Government Information Quarterly*, 37(1), n° 101406.
- McDermott, P. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly*, 27(4), 401-413.
- Mettler, T. (2019). The road to digital and smart government in Switzerland. In: Ladner, A., Soguel, N., Emery, Y., Weerts, S. & Nahrath, S. (éds.). *Swiss public administration: Making the state work successfully*. Cham: Springer, 175-186.

- Moore, T. (2017). *Trade secrets and algorithms as barriers to social justice*. Washington DC: Center for Democracy & Technology.
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. London: Profile Books.

Références pour aller plus loin

- Falk, S., Römmele, A. & Silverman, M. (éds.). (2017). *Digital government*. Cham: Springer.
- Gil-Garcia, J. R., Pardo, T. A. & Gascó-Hernandez, M. (éds.). (2020). *Beyond smart and connected governments: Sensors and the internet of things in the public sector*. Cham: Springer.
- Veit, D. & Huntgeburth, J. (2014). *Foundations of digital government: Leading and managing in the digital era*. Berlin: Springer.

15 Apprentissage organisationnel

David Giauque et Yves Emery

15.1 Importance de l'apprentissage organisationnel pour l'administration publique

Depuis plusieurs dizaines d'années, les services administratifs fédéraux, cantonaux et communaux sont activement engagés dans de nombreuses transformations organisationnelles et réformes managériales. Leur objectif: s'adapter à leur environnement changeant, aux exigences des citoyen·nes-client·es, en délivrant des prestations de qualité tout en économisant les deniers publics. Durant ces dernières décennies, ils ont également été confrontés à de nombreuses crises, qu'elles soient d'origine politique, plus souvent économique, voire récemment sanitaire. Les entités administratives, aux trois niveaux de gouvernance helvétique, ont pu faire face à ces évolutions rapides avec une certaine efficacité et efficiency, il faut le reconnaître, du fait de leur personnel capable de flexibilité, d'inventivité, d'innovation, mais également de résilience.

L'agilité et l'habileté organisationnelles dont ces entités font preuve sont rendues possibles par leur capacité d'apprentissage et par une autre caractéristique indissociable, à savoir leur aptitude à générer, exploiter, sauvegarder et diffuser des savoirs et connaissances indispensables à la (re)définition de prestations publiques, à leur mise en œuvre et à leur amélioration continue. D'emblée, il est important de mentionner que toute organisation apprend, ne serait-ce que pour continuer à exister. L'apprentissage organisationnel (AO) est un processus par lequel les collectifs de travail génèrent, développent, organisent et exploitent de nouvelles connaissances en vue d'adapter leurs structures, leurs processus et fonctionnements à l'évolution du contexte économique, politique, social et technologique. L'AO peut ainsi être défini comme un changement se produisant dans les savoirs et connaissances organisationnels, qui se réalise en exploitant les expériences passées (Argote 2011).

L'apprentissage organisationnel est inextricablement lié à la capacité des organisations à produire, gérer, diffuser et exploiter les compétences, connaissances et savoirs de leurs membres. Il est important d'insister sur le fait que l'AO est un processus qui nécessite d'être activé, piloté et régulé, en particulier par les managers à tous les niveaux de la hiérarchie. Il s'agit d'un processus individuel et collectif impliquant tout à la fois des dimensions cognitives, sociales, comportementales et techniques. Il dépend donc de la nature des interactions sociales, des spécificités des tâches à réaliser, ainsi que des particularités propres à chaque organisation. En d'autres termes, le processus d'apprentissage est contingent dans la mesure où il est toujours dépendant du contexte et de l'environnement au sein duquel il prend place, ainsi que des activités organisationnelles qui doivent être réalisées.

L'AO représente un atout majeur pour toute entité administrative souhaitant s'engager dans une dynamique positive d'amélioration continue, et devenir *in fine* une organisation apprenante⁵⁰. La qualité, l'efficacité et la pertinence des changements structurels, des évolutions de processus, des démarches qualité et des adaptations aux contextes environnementaux dépendent étroitement de l'AO. Ne pas commettre deux fois les mêmes erreurs, ce qu'on appelle *apprentissage en simple boucle*, de même que remettre en question les stratégies, les valeurs et les routines à partir desquelles le pilotage organisationnel est assuré, ou *apprentissage en double boucle* (Argyris & Schön 1996), sont des objectifs irréalistes sans la mise en place de pratiques favorisant un AO. Celui-ci permet ainsi aux administrations publiques de s'adapter à leur environnement, aux évolutions sociétales, aux besoins des citoyen·nes-client·es, voire aux crises brutales. Par ailleurs, l'AO est aussi un ingrédient incontournable pour générer des innovations organisationnelles (► 17 Innovation). D'où l'importance de l'AO pour garantir la viabilité, la qualité, l'efficacité, ainsi que la légitimité des organisations du secteur public auprès des différentes parties prenantes (► 3 Parties prenantes) (politiques, citoyen·nes, contribuables, client·es, organisations privées et autres partenaires, etc.).

15.2 Points clés de l'apprentissage organisationnel

Afin d'activer et de gérer le processus d'AO au sein d'une organisation, des conditions structurelles, organisationnelles, culturelles et humaines doivent être réunies (► Partie III. Organisation et processus). L'AO ne doit pas être considéré comme

⁵⁰ *L'organisation apprenante* est souvent mentionnée dans la littérature traitant de l'apprentissage organisationnel : c'est en quelque sorte le résultat visé par l'AO.

une dynamique linéaire simplificatrice débutant par l'apprentissage des salarié·es, se consolidant ensuite au niveau des groupes, puis finalement au niveau de l'entité administrative dans son ensemble. L'AO dépend tout à la fois des initiatives individuelles, des groupes et des équipes, que de l'ensemble des entités administratives. Autant dire qu'il ne peut se limiter aux développements des connaissances et compétences des collaboratrices et collaborateurs. D'autres leviers, plus collectifs et structurels, doivent être actionnés, afin de partager les compétences individuelles et de les ancrer durablement dans le collectif de travail.

La recherche scientifique et les nombreux témoignages d'acteurs et actrices de terrain permettent d'identifier des leviers ou « facilitateurs » de l'AO. Nous mentionnerons, dans un premier temps, les leviers structurels, pour ensuite évoquer d'autres facteurs facilitateurs orientés vers les individus.

15.2.1 Importance des structures organisationnelles

La façon dont les organisations sont structurées constitue un facteur d'importance à considérer dans le cadre de l'AO (► 10 Structures organisationnelles). On trouve principalement quatre modèles, chacun d'eux impliquant une organisation du travail particulière (voir tableau 15.1). À noter que l'administration publique est un cas hybride, comme la plupart des organisations par ailleurs, entre les différents modèles présentés ci-après.

Dès lors, de plus en plus d'employé·es jouissent de la possibilité de travailler dans des environnements apprenants. Étant donné la grande variété des métiers et des professions représentés dans les entités administratives, plusieurs types de structures organisationnelles et pratiques de travail coexistent. Celles-ci dépendant étroitement des missions à accomplir (complexes ou simples), des procédures à mettre en œuvre, ainsi que des activités concrètes à réaliser. Ceci étant, des recherches récentes soulignent les avantages des structures apprenantes. Ainsi, plus un pays ou une région compte d'entreprises fonctionnant selon une logique de travail apprenante et plus ce pays ou cette région compte d'innovations de produits ou de services en première mondiale (Benhamou & Lorenz 2020). En clair, il existe bel et bien un lien systémique avéré entre des structures organisationnelles favorisant l'apprentissage et l'exploration de nouvelles connaissances, avec la capacité de ces organisations à développer des prestations et des produits novateurs.

Type de structure	Brève définition
Structure simple	Division du travail en tâches élémentaires, simples et répétitives. Procédures de travail peu formalisées, faible diffusion du travail en équipe, moindre complexité des tâches. Ligne hiérarchique très directe. Peu d'autonomie et d'occasions d'apprentissage pour les employé·es. 18 % des salarié·es européen·nes travaillent dans de telles structures et les secteurs les plus concernés sont: le commerce, l'hôtellerie, la restauration, les activités récréatives et les services à la personne. Des activités identiques peuvent être identifiées dans des entités administratives, avec des caractéristiques organisationnelles et de travail fort ressemblantes.
Structure taylorisée	Réalisation de tâches répétitives, très spécialisées et souvent monotones avec peu d'autonomie dans les méthodes et le contenu du travail. De fortes contraintes s'imposent aux salarié·es, notamment au niveau des rythmes de travail et en matière de productivité. Ce modèle concerne encore environ 15 % des travailleuses et travailleurs européen·nes, les plus touché·es étant les ouvrières et ouvriers industriel·les et non qualifié·es. Les secteurs industriel et manufacturier fonctionnent principalement selon une telle structure. Certaines entités administratives doivent composer avec ces contraintes de travail, notamment dans la production de biens standardisés en fonction de méthodes de travail tayloriennes.
Structure de type «lean production»	Contenu cognitif du travail élevé, mais avec une autonomie réduite, car les processus sont standardisés. De fortes contraintes au niveau des rythmes de travail, des normes de production et importance des démarches qualité. Combinaison de contraintes élevées sur le rythme de travail avec des pratiques telles que la polyvalence, le travail en équipe, la qualité totale. Concerne 27 % des salarié·es européen·nes et plus particulièrement les techniciennes et techniciens, les ouvrières et ouvriers qualifié·es, les employé·es commerciaux·ales. Modèle présent dans pratiquement tous les secteurs d'activités. Des prestations publiques sont soumises à ces contraintes aussi: la multiplication des dossiers à traiter dans les services sociaux ou dans les offices régionaux de placement, les contraintes de production dans les hôpitaux, etc. Ce type de structure est aussi une réalité dans les entités administratives.
Structure apprenante	Niveau élevé d'activité d'apprentissage, orienté vers la résolution de problèmes complexes, avec une forte autonomie dans le travail. Monotonie et répétitivité des tâches plutôt rares et les contraintes – normes de productivité, cadences – plus atténuées que dans les autres modèles. Concerne surtout les cadres. Un modèle qui touche principalement les secteurs suivants: finance, immobilier, activités spécialisées, scientifiques et techniques. 40 % des salarié·es européen·nes travaillent sous un tel régime. Ici également, certaines entités administratives connaissent un tel régime, comme les laboratoires publics, les universités, les unités en charge de politiques publiques complexes, etc.

Tableau 15.1 Caractéristiques principales des structures organisationnelles.

Note: les pourcentages correspondent à l'année 2015.

Source: Benhamou & Lorenz (2020).

15.2.2 De quelques bonnes pratiques organisationnelles

D'autres études de terrain mettent en exergue l'importance de conditions de travail spécifiques en vue de favoriser l'AO. Évoquons-les de façon synthétique :

- L'existence de réseaux « serrés », de liens forts entre collègues de travail. En effet, la présence de groupes fonctionnant dans le cadre d'une forte réciprocité et en toute confiance ainsi que selon des interactions en face à face, ouvertes et spontanées, s'avère propice au développement de l'AO.
- Le type de *leadership* pratiqué, soit un *leadership* participatif à visée transformationnelle (► 9 *Leadership*), orienté vers le soutien des collaboratrices et collaborateurs et leur encouragement, mais en ayant également en vue des buts de développement collectif.
- L'instauration d'une culture et d'un climat orientés vers l'innovation, la prise de risque, l'acceptation des échecs, favorisant l'initiative individuelle, respectant la diversité des points de vue, ainsi que la participation du plus grand nombre des salarié·es aux prises de décision.
- Des pratiques de communication verticales, ascendantes, descendantes, transversales, transparentes et régulières afin de favoriser l'émergence de valeurs et de perspectives communes, ainsi que d'un langage et d'un sens partagés. L'AO est aussi une question symbolique.
- Un soutien organisationnel prenant la forme de conditions de travail fondées sur quelques principes simples : laisser de l'autonomie aux collaboratrices et collaborateurs pour déterminer la manière dont elles et ils réalisent leur travail, les responsabiliser par rapport à leurs objectifs et résultats, permettre également un enrichissement du travail et éviter les tâches trop répétitives et monotones.
- Une infrastructure adéquate de gestion permettant un management des connaissances et compétences et des pratiques de gestion des ressources humaines (► 12 Gestion des ressources humaines), qui favorisent la sélection, le développement et la rétention d'un personnel dont les aspirations professionnelles s'avèrent compatibles avec les objectifs d'une organisation apprenante. Autrement dit, il faut pouvoir assurer un « *fit* » entre les caractéristiques et les attentes des collaboratrices et collaborateurs et celles de l'organisation (Bright 2007).
- Assurer une congruence entre les valeurs prônées par l'organisation, notamment dans le cadre de ses objectifs d'AO, et le type de motivation des salarié·es. Il a notamment été démontré que les individus possédant un haut niveau de motivation à l'égard du service public sont aussi ceux qui auront le plus tendance à s'engager dans leur organisation afin de lui permettre d'évoluer et de progresser. La motivation à l'égard du service public est donc un puissant moteur d'AO pour les entités administratives (Emery & Giauque 2012).

Les quelques principes de management énoncés s'avèrent efficaces pour favoriser l'émergence, le développement et la diffusion de l'AO au sein des entités administratives (Rashman *et al.* 2009). Cela dit, comment agir concrètement ? Le tableau suivant propose à l'attention du ou de la responsable d'entité différentes actions concourant au développement de l'AO et à la gestion des connaissances organisationnelles.

Mesures concrètes	Description
Nomination d'une ou d'un <i>chief knowledge officer</i> ou CKO	Un·e CKO a pour objectif de créer, de maintenir et de faire évoluer une infrastructure de management des savoirs et des connaissances au sein de l'organisation. Elle ou il se trouve à la base du développement stratégique en matière d'apprentissage et de gestion des connaissances.
Instauration de coaching et de mentoring	Le coaching et le mentoring permettent de favoriser la diffusion des savoirs tacites et explicites propres à chaque organisation auprès des nouvelles et nouveaux membres. Le mentoring, en particulier, associant un·e membre expérimenté·e avec un·e nouvel·le arrivant·e favorise la diffusion des expériences et de la mémoire organisationnelles.
Organisation d'événements favorisant les interactions informelles	La mise sur pied d'événements sociaux (barbecues, promenades, repas, etc.) encourage la communication informelle entre les membres d'une organisation, le partage d'informations, mais également le développement d'un langage commun et partagé (faire communauté, tisser des liens).
Rotation des postes	Cette pratique vise à pousser les membres d'une organisation à changer de poste, de position hiérarchique ou de domaine d'expertise et de responsabilité afin de faire des expériences professionnelles nouvelles. Cette pratique permet la circulation des connaissances et des expertises, le développement de l'empathie entre les salarié·es et favorise la créativité organisationnelle.
Gestion des compétences	Une pratique de ressources humaines bien connue consistant à identifier et retracer les compétences des collaboratrices et collaborateurs sous la forme de catalogues d'expertise ou de profils d'expertise (y compris sous une forme électronique). Ces bases de données peuvent par la suite permettre l'identification rapide d'expert·es pour la résolution de problèmes spécifiques au sein de l'organisation.
Création de communautés de pratiques	Des groupes de salarié·es qui se rencontrent volontairement, du fait d'intérêts professionnels communs ou d'une expertise partagée, afin d'échanger des expériences, d'identifier ou de développer des bonnes pratiques, ainsi que d'établir de nouvelles relations sociales. Ces groupes sont composés sur base volontaire et s'autorégulent.
Création d'équipes interfonctionnelles	Des équipes qui sont créées par « pool d'expert·es » qui proviennent de différentes entités de l'organisation afin de combiner des expertises fonctionnelles variées. Les membres ont donc des identités et des missions différentes et se retrouvent dans un échange de vues pour résoudre des problèmes organisationnels plus ou moins complexes.
Réalisation d'évaluations postmortem	Organisation d'événements à la suite de l'achèvement de projets organisationnels dans le cadre desquels les membres du projet échangent leurs opinions concernant les bonnes et moins bonnes expériences, les bonnes et moins bonnes pratiques et évaluent le déroulement du projet. Un procès-verbal permet de conserver la mémoire de ces évaluations dites <i>postmortem</i> .

Mesures concrètes	Description
Mise sur pied d'une unité Recherche et développement, ou Innovation	Création d'une unité organisationnelle spécialement chargée du développement de nouvelles connaissances et expertises. Ceci peut se traduire par le développement de nouvelles technologies, de nouveaux standards de qualité, processus ou procédures de travail. La diffusion de ces nouveaux savoirs organisationnels est également une mission importante de cette unité.
Développement de programmes de formation <i>ad hoc</i>	Création d'un programme de formation formalisé visant à l'acquisition de compétences particulières ou de comportements spécifiques (aussi bien des compétences techniques que sociales). Ces sessions de formation, animées par des personnes internes ou externes, peuvent servir à diffuser des contenus, pratiques ou comportements standardisés dans l'ensemble des unités composant l'organisation.
Adoption des nouvelles manières de travailler (<i>New ways of working</i>)	Les nouvelles technologies permettent, dans les emplois qui s'y prêtent, de travailler de manière beaucoup plus souple, par exemple sans place de travail attribuée. Cela crée de nouvelles relations entre les membres du personnel, générant des interactions, sources d'échanges créatifs et favorables à la circulation des connaissances.

Tableau 15.2 Exemples de pratiques organisationnelles favorisant l'AO.

15.3 Perspectives et défis futurs

15.3.1 L'AO bute sur les caractéristiques classiques de l'administration

Dans les organisations du secteur public, l'influence des orientations politiques, les interventions directes des élu·es (► 4 Institutions) (membres des exécutifs ou des parlements), parfois intempestives, peuvent tout à la fois venir contrecarrer ou au contraire activer les efforts d'apprentissage. Il n'est pas rare que les unités administratives se trouvent confrontées à une certaine confusion quant aux missions ou objectifs à poursuivre (► 6 Éthique). Ces contradictions, parfois savamment entretenues par les acteurs politiques, surtout si le pouvoir exécutif n'est pas homogène et ne parle pas « d'une seule voix », sont de réels défis posés à l'AO.

La rigidité organisationnelle, de même que l'existence de procédures et de processus administratifs complexes sont des caractéristiques bien connues des entités administratives (Bozeman 2000). À tel point que parfois, la paperasserie et un climat procédurier peuvent venir enrayer les efforts visant à créer une culture favorable à l'AO. D'autres caractéristiques organisationnelles, comme la forte départementalisation, segmentation et spécialisation des unités administratives peuvent constituer des obstacles à l'AO, notamment sous l'angle transversal. Apprendre des autres est en effet central, mais ceci est d'autant plus ardu lorsque les frontières entre unités ou services administratifs sont difficilement franchissables.

Les organisations du secteur public sont décrites comme des bureaucraties professionnelles. En effet, certaines d'entre elles, pensons par exemple aux hôpitaux, à la police, aux prisons, aux administrations fiscales, sont formées de professionnel·les expert·es dans un même domaine, ayant fréquenté des cursus de formation similaires, partageant des mêmes croyances, valeurs et schémas de pensée favorisant des conceptions plus ou moins communes « d'un travail de qualité ». Ces normes professionnelles tacites, si elles permettent de souder des communautés d'expert·es, peuvent s'avérer également des obstacles à la prise en compte de nouvelles informations, connaissances ou savoirs qui ne sont pas forcément compatibles avec les schèmes mentaux et les routines que ces professionnel·les ont intériorisés. Cette homogénéité de vues, de sens et de conception du travail est clairement difficile à contourner, notamment pour permettre une ouverture à de nouvelles logiques (Evetts 2013).

Il est aussi crucial de mentionner que l'AO requiert du temps, quand bien même l'évolution des compétences et des connaissances des individus ne se réalise pas sur le court terme. Autrement dit, des investissements doivent être consentis, du temps doit être dégagé à cet effet. Or, dans la plupart des cas, les réformes de ces dernières décennies ont été mises en œuvre de façon assez brutale, bien souvent dans l'urgence, selon une logique *top down* (► 10 Structures organisationnelles) axée sur la performance et la productivité. Il s'est agi de « faire mieux » avec bien souvent moins de moyens financiers. En conséquence, ces réformes mettent potentiellement en péril l'AO, surtout si les changements sont trop fréquents : l'acquisition de nouveaux savoirs, de nouvelles connaissances et de compétences n'a pas le temps de se réaliser avant qu'une autre transformation organisationnelle ne s'opère. La succession des réformes administratives fait émerger un sentiment de gâchis, de perte de sens et de repères, voire de flou parmi les membres des entités administratives, sentiments qui peuvent entraîner des comportements de résistances et/ou de résignation de la part des acteurs et actrices. De sorte que l'AO devient encore plus difficile à assurer.

15.3.2 L'AO et les crises : un couple capricieux

Les périodes de crise constituent aussi des défis pour l'AO, même si elles peuvent le favoriser, car elles bouleversent les habitudes. Mais souvent, les crises amènent des réponses organisationnelles plus centralisées, moins participatives et orientées vers des économies. Ces périodes coïncident avec la multiplication des demandes de *reporting*, basées sur une batterie d'indicateurs quantitatifs de performance à court terme. Ce sont des moments logiquement moins favorables à l'AO, et tout le défi, pour une ou un manager d'entité administrative, est de conserver des espaces d'apprentissage et de développement des connaissances, même quand la période ne s'y prête guère, ne serait-ce que pour éviter de répéter les mêmes erreurs lors des prochaines crises.

Il est fort probable qu'à l'avenir l'efficacité et l'efficience des entités administratives dépendent encore plus fortement de leur capacité d'apprentissage continu.

Notamment pour continuer à fonctionner en temps de crise, mais également pour inventer de nouvelles méthodes de travail, afin d'être capables d'innover en vue de répondre aux besoins de plus en plus évolutifs de la société.

Finalement, un défi majeur résidera également dans le développement de systèmes de gestion, portés par les nouvelles technologies de l'information et de la communication, favorisant l'activation et le partage des savoirs. La digitalisation de l'administration publique (► 14 Transformation digitale) pose et posera plus encore à l'avenir de gros défis à tous·tes les acteurs et actrices de l'administration, et sollicitera fortement leurs capacités d'apprentissage. Des solutions technologiques seront alors indispensables pour favoriser l'AO, aux côtés de changements structuraux, organisationnels et des conditions de travail, comme la présente contribution a tenté de le souligner.

Mais comme toujours, le changement culturel sera le plus important et le plus difficile à opérer. L'AO implique un partage des connaissances, une transversalité plus forte, des prises de recul au moment où la pression à la performance s'impose, autant d'actions qui paraissent pour beaucoup très éloignées de leur réalité quotidienne. La volonté des responsables d'entité d'aller de l'avant est alors décisive !

Concepts clés

- Apprentissage organisationnel (*organisatorisches Lernen, apprendimento organizzativo, organizational learning*): changement se produisant dans les savoirs et les connaissances organisationnels qui se réalise en exploitant les expériences passées.
- Gestion des compétences (*Kompetenzmanagement, gestione delle competenze, competency management*): management stratégique et collectif des savoirs, savoir-faire, savoir-être et savoir évoluer des individus travaillant dans une organisation.
- Management des connaissances et des savoirs (*Wissen und Wissensmanagement, conoscenze e gestione delle conoscenze, knowledge and knowledge management*): développement, gestion et partage des connaissances et des savoirs au sein des organisations.
- Nouvelles manières de travailler (*neue Arbeitsformen, nuove forme di lavoro, new ways of working*): pratiques de gestion visant à permettre aux salarié·es de travailler indépendamment d'un temps fixe, d'un lieu fixe, avec l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Références

- Argote, L. (2011). Organizational learning research: Past, present and future. *Management Learning*. SAGE Publications Ltd., 42(4), 439-446.
- Argyris, C. & Schön, D. (1996). *Organizational learning II: Theory, method and practice*. Menlo Park California : Addison-Wesley.
- Benhamou, S. & Lorenz, E. (2020). Les organisations du travail apprenantes : enjeux et défis pour la France. Document de travail – France Stratégie, 3. <https://www.strategie.gouv.fr/publications/organisations-travail-apprenantes-enjeux-defis-france> (consulté le 09.12.2022).
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Upper Saddle River, NJ : Prentice Hall.
- Bright, L. (2007). Does person-organization fit mediate the relationship between public service motivation and the job performance of public employees? *Review of Public Personnel Administration*, 27(4), 361-379.
- Emery, Y. & Giauque, D. (2012). *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Evetts, J. (2013). Professionalism : Value and ideology. *Current Sociology*, 61 (5-6), 778-796.
- Nellen, L. C., Gijselaers, W. H. & Grohnert, T. (2020). A meta-analytic literature review on organization-level drivers of team learning. *Human Resource Development Review*, 19(2), 152-182. Thousand Oaks : Sage Publications Inc.
- Rashman, L., Withers, E. & Hartley, J. (2009). Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature. *International Journal of Management Reviews*, 11(4), 463-494.

Références pour aller plus loin

- Ingvaldsen, J. A. & Engesbak, V. (2020). Organizational learning and bureaucracy: An alternative view. *The Learning Organization*, ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/TLO-11-2019-0168> (consulté le 28.11.2022).
- Sanz-Valle, R., Naranjo-Valencia, J. C., Jiménez-Jiménez, D. & Perez-Caballero, L. (2011). Linking organizational learning with technical innovation and organizational culture. *Journal of Knowledge Management*, 15(6), 997-1015. <https://doi.org/10.1108/13673271111179334> (consulté le 28.11.2022).
- Schulz, M. (2017). Organizational learning. In : *The Blackwell companion to organizations*. John Wiley & Sons, Ltd., 415-441. <https://doi.org/10.1002/9781405164061.ch18> (consulté le 28.11.2022).

16 Évaluation

Pirmin Bundi

16.1 Importance de l'évaluation pour l'administration publique

L'évaluation a pris une place importante au sein de l'État moderne du XXI^e siècle. Lorsque l'endettement public est important, les dépenses de l'État sont davantage surveillées. Les évaluations apportent alors de précieuses informations aux responsables politiques afin de juger l'efficacité et l'efficience d'une intervention publique. Dans le sillage de la généralisation des activités d'évaluation à l'échelon international, cette approche s'est aussi fortement développée en Suisse au cours des vingt dernières années. Initialement plutôt anecdotique, elle est aujourd'hui indispensable au fonctionnement d'une organisation moderne.

Son rôle est particulièrement important dans l'administration publique. Les collaboratrices et collaborateurs des unités administratives interviennent en effet dans des domaines spécifiques relevant de leurs attributions. C'est pourquoi ces personnes s'intéressent aux évaluations, car leurs résultats peuvent leur apporter des informations pertinentes pour leur travail (interne). Les évaluations peuvent les aider de diverses manières, que ce soit pour mettre en œuvre une mesure particulière, pour élaborer une nouvelle proposition de loi ou encore pour améliorer certains processus internes. Les unités administratives publiques sont par conséquent les principales mandantes et utilisatrices d'évaluations, bien que ces dernières aient aussi gagné en reconnaissance auprès d'autres instances, comme le Parlement (Bundi 2016).

Mais qu'entend-on exactement par évaluation ? Il n'est pas rare de rencontrer ce terme. Il est d'ailleurs largement entré dans le langage courant, surtout en français. L'évaluation fait désormais partie de notre quotidien, que ce soit pour choisir notre repas de midi ou décider laquelle de nos paires de chaussures sera la mieux adaptée à la météo. Dans le contexte de l'administration publique, l'évaluation est devenue une pratique et un instrument de gestion mis en œuvre de manière ciblée. Par

évaluation, l'on entend ici une prestation de service scientifique visant à porter un jugement systématique et transparent sur un objet – qu'il s'agisse d'une stratégie, d'une loi, d'un programme, d'un projet, d'une mesure ou d'un processus interne (Widmer & De Rocchi 2012: 11). Dans cette définition, trois aspects doivent être relevés. Premièrement, l'évaluation se fonde sur des *principes scientifiques*, comme l'objectivité intersubjective ou l'application de méthodologies scientifiques. Cette approche scientifique se traduit d'ailleurs aussi dans la systématique et la transparence avec lesquelles l'évaluation est menée. Non seulement ces aspects garantissent la clarté et la traçabilité, mais ils renforcent aussi la pertinence des résultats et des retombées d'une évaluation. Deuxièmement, l'évaluation est une *prestation de service*. Par conséquent, l'objet à évaluer n'est pas choisi indépendamment de l'évaluateuse ou de l'évaluateur. Contrairement à la recherche fondamentale, l'évaluation est toujours déclenchée par une organisation mandante qui en définit la portée. Troisièmement, l'objectif est de *juger* un objet. L'évaluation se fait sur la base de critères qui ont pour but d'identifier les options d'action dont dispose sa ou son destinataire. Il s'agit si possible de critères prédéfinis, mais qui peuvent aussi s'ajouter ou se voir modifiés pendant le processus d'évaluation.

Dans la pratique administrative, outre l'évaluation, il existe de nombreux autres instruments qui visent à jauger l'organisation, les processus ou les prestations (monitoring, controlling, audit, etc.). Il importe donc de distinguer ces instruments de l'évaluation, dans la mesure où ces termes sont souvent utilisés de manière interchangeable au sein des unités administratives. La différence principale réside dans l'objectif, à savoir porter un jugement sur un objet. Ceci est bien entendu également possible à l'aide d'autres instruments, sans que cela soit dans ce cas au centre des préoccupations. De plus, l'évaluation est le seul outil capable de montrer les liens de causalité entre une politique publique et ses conséquences. Démontrer ces liens de causalité est un impératif dans toute évaluation, tandis que les autres instruments ne fournissent au mieux que des indices.

Malgré la pertinence de l'évaluation pour les unités administratives, on constate que les résultats de telles études ne sont encore utilisés que de manière limitée. Cela a de quoi surprendre, puisque les évaluations aident les unités administratives à apprécier l'effet d'une intervention et permettent de légitimer l'action étatique. En outre, les entités publiques consacrent chaque année des moyens financiers considérables à des évaluations dont les résultats ne semblent finalement exploités que de façon restreinte. Ce paradoxe constitue le point de départ de la présente contribution consacrée à l'évaluation au sein des unités administratives publiques. Après avoir présenté le déroulement d'une évaluation, nous évoquons les différentes manières d'utiliser cet instrument. Dans la dernière section, nous abordons les perspectives concernant le rôle de l'évaluation et présentons des approches permettant de mieux en exploiter les résultats.

16.2 Points clés de l'évaluation

La présente section décrit le déroulement d'une évaluation, tel que développé par Horber-Papazian & Baud-Lavigne (2021). Il est toutefois important de préciser que nous nous limitons ici à exposer les grandes étapes de la démarche.

Une évaluation est toujours une prestation de service. Dans un premier temps, il convient donc de définir qui doit la fournir. L'organisation mandatant l'évaluation se trouve ici face à un dilemme. En effet, les prestataires de l'évaluation doivent disposer de deux expertises généralement difficiles à combiner. D'une part, ces prestataires doivent très bien connaître l'objet à évaluer et son contexte. Ceci est nécessaire afin de procéder correctement à l'évaluation et de pouvoir porter un jugement sur les constats réalisés. D'autre part, une certaine distance vis-à-vis de l'objet soumis à évaluation est souhaitable pour garantir une analyse la plus objective possible. C'est la raison pour laquelle on établit une distinction entre les *évaluations internes*, qui sont réalisées par des personnes chargées elles-mêmes de la mise en œuvre de l'objet de l'évaluation ou travaillant au sein de la même organisation, et les *évaluations externes*, qui sont menées par des tiers.

Les deux variantes présentent des avantages et des inconvénients et doivent être choisies en fonction de la situation. Selon Bussmann (1995), les évaluatrices et évaluateurs internes se caractérisent non seulement par leur connaissance particulière de l'objet de l'évaluation, mais aussi par les contacts entretenus avec les parties prenantes (► 3 Parties prenantes) et par des processus d'apprentissage facilités (► 15 Apprentissage organisationnel). Cela dit, il est possible que certains intérêts personnels influent sur l'analyse. C'est pourquoi les évaluations internes sont généralement considérées comme moins crédibles que leurs équivalents externes. Pour les évaluations externes, la situation est exactement l'inverse. Leurs conclusions sont souvent mieux acceptées, en raison d'une plus grande indépendance par rapport à l'objet de l'évaluation et de compétences plus élevées en matière d'évaluation. Toutefois, la personne chargée de l'évaluation doit consacrer plus de temps et de ressources pour se familiariser avec l'objet à analyser. Par ailleurs, elle ne dispose que de connaissances et d'informations limitées concernant les processus internes. Une forme hybride gagne de ce fait en importance, celle de l'approche dite de l'« ami critique ». Elle suit la conception habituelle de l'évaluation, mais parallèlement, elle implique davantage l'organisme mandant dans le processus (Balthasar 2011).

Lorsqu'une évaluation est confiée à un acteur ou une actrice externe, il convient de tenir compte du fait que le processus d'évaluation peut s'allonger. Il faut en effet dans un premier temps constituer une équipe d'évaluation adéquate en suivant une procédure de sélection. Ici, il faut différencier les procédures sur invitation et les mandats attribués de gré à gré des appels d'offres publics. Dans ce dernier cas, la sélection ne dépend pas uniquement des règles internes. Elle doit aussi respecter les dispositions

établies par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Quoi qu'il en soit, il est recommandé d'établir un « cahier des charges ». L'organisme mandant y définira la portée de l'évaluation (par exemple en définissant l'objet de l'évaluation), les questions auxquelles il convient de répondre, les besoins tant financiers que temporels, ainsi que les prestations attendues et les exigences posées à l'équipe d'évaluation.

Bien qu'une évaluation puisse être réalisée par différents acteurs et actrices, ses étapes se révèlent bien souvent similaires. En principe, la démarche repose sur huit étapes distinctes esquissées dans la figure 16.1 (Horber-Papazian & Baud-Lavigne 2021).

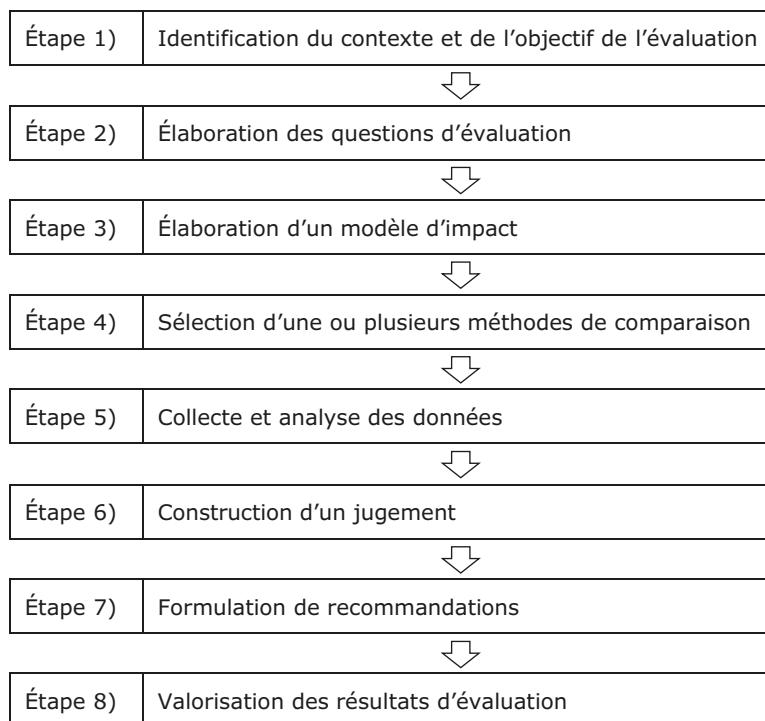


Fig. 16.1 Les huit étapes d'une évaluation.

Source: Horber-Papazian & Baud-Lavigne (2021).

Étape 1) Identification du contexte et de l'objectif de l'évaluation

Dans un premier temps, il s'agit de déterminer le contexte et les objectifs de l'évaluation. Cela permet de délimiter le champ de l'analyse et de planifier les étapes suivantes. Outre le champ d'analyse, il est recommandé d'identifier les principaux acteurs (► 3 Parties prenantes) et de réunir des informations sur l'objet de l'évaluation. Avant même de commencer le processus, un entretien avec les responsables de l'objet de l'évaluation peut fournir un grand nombre d'informations contextuelles et de précieuses indications quant à la méthode d'évaluation à mettre en œuvre.

À ce stade, il est aussi intéressant de s'assurer de la disponibilité des données nécessaires et de leur accessibilité. Pour finir, il faut impérativement fixer les objectifs de l'évaluation. Selon Sager & Hinterleitner (2014: 444), la plupart des évaluations se concentrent sur un aspect particulier de l'objet de l'évaluation, en particulier en raison de contraintes de temps et de ressources. Cela détermine largement l'orientation de l'évaluation selon qu'elle devra être *formative* ou *sommative*. Dans le cadre d'une évaluation formative, on cherchera sciemment à enclencher des processus d'apprentissage afin de contribuer à améliorer l'objet de l'évaluation. En revanche, l'évaluation sommative a pour but de dresser le bilan final d'une intervention publique et de fournir ainsi à des tiers la preuve de la performance et/ou de l'efficacité de l'objet de l'évaluation. Cela étant, l'orientation dépend également de considérations institutionnelles. Les évaluations sont bien souvent mandatées par des unités administratives publiques qui souhaitent surtout en apprendre davantage sur une intervention spécifique et privilégient donc l'évaluation formative. Ces dernières années toutefois, certains acteurs politiques, dont les parlements, ont de plus en plus fréquemment initié des évaluations de nature sommative (Bundi 2016).

Étape 2) Élaboration des questions d'évaluation

Les questions d'évaluation devraient être formulées en fonction des objectifs de l'évaluation et déterminent la suite des opérations. Ces questions figurent souvent déjà dans le cahier des charges. Cependant, il est recommandé que l'organisme mandant et le prestataire de l'évaluation les discutent ensemble. Cela permet de dégager une compréhension commune de l'objet de l'évaluation. Cette étape est d'autant plus importante que les questions d'évaluation sont primordiales pour porter un jugement sur l'objet de l'évaluation. Les questions peuvent être de trois types: premièrement, les questions descriptives, qui ont pour but de décrire un état de fait; deuxièmement, les questions normatives, qui cherchent à comparer une situation prévue avec la situation réelle; et troisièmement, les questions causales, qui doivent déterminer les causes d'un état de fait. Au cours du processus d'évaluation, il est judicieux de recourir à ces divers types de questions.

Étape 3) Élaboration d'un modèle d'impact

Pour représenter les interrelations et les conséquences d'une intervention publique, on utilise souvent un modèle d'impact. Un tel modèle se fonde sur une perspective théorique et cherche à esquisser la logique sous-jacente à l'intervention concernée (Rossi *et al.* 2018). Cette logique est souvent qualifiée de théorie d'intervention. Elle explique le pourquoi de l'intervention, son contenu et les conséquences que l'on en attend. Le modèle d'impact se présente généralement sous forme graphique et intègre les activités liées à l'intervention ainsi que leurs répercussions. Il comprend cinq phases topiques: *input*, processus, réalisations administratives (*output*), résultats (*outcome*) et effets (*impact*). La figure 16.2 offre un modèle d'impact simplifié.

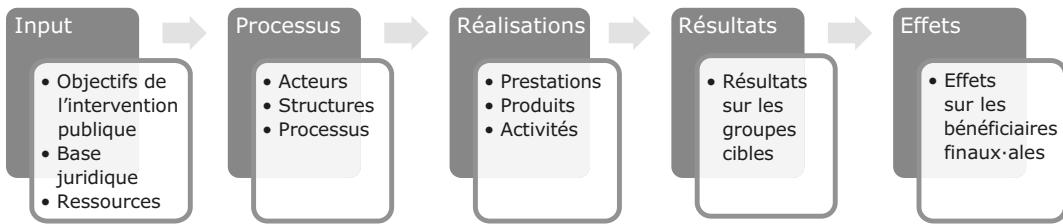


Fig. 16.2 Modèle d'impact de l'évaluation.

Source: représentation selon Weiss (1972), Sager & Hinterleitner (2014) et Balthasar & Fässler (2012).

Input: en matière d'*input*, il s'agit de définir l'objectif de l'intervention publique ainsi que de tous les types de ressources nécessaires pour l'atteindre. Cette phase englobe aussi les différentes bases légales et un concept politique. Selon Lederman & Sager (2009: 10), le concept politique couvre quatre aspects différents. La *définition du problème* traite du problème à résoudre, de ses causes possibles et de la manière avec laquelle il se manifeste au sein de la société. Dans le cas idéal, le concept établit des hypothèses causales décrivant comment une intervention publique peut résoudre le problème concerné. L'*objectif* énonce des intentions concrètes de l'intervention en faisant une distinction entre buts substantiels (effets de l'intervention publique) et opérationnels (processus de mise en œuvre de l'intervention publique). Si possible, l'*objectif* comporte également un cadre temporel ainsi que des objectifs principaux et secondaires. Il peut également traiter des éventuels résultats secondaires non souhaités de l'intervention publique. Le concept politique stipule des *prescriptions opérationnelles*. Celles-ci dictent les instruments politiques à mettre en œuvre, décrivent les activités envisageables et définissent les domaines d'intervention. Pour terminer, le concept politique contient les *prescriptions organisationnelles*, qui définissent les compétences et les dotations en ressources nécessaires (Sager & Hinterleitner 2014: 445).

Processus: en matière de processus, il faut traiter de la mise en œuvre du concept politique pour fournir les prestations et les produits liés à l'intervention publique. Dans cette phase, il s'agit de définir les champs d'action ainsi que les activités nécessaires à la fourniture des prestations. Il convient ici de tenir compte des structures et des processus des unités administratives ou de l'organisation qui fournissent la prestation publique. Le processus couvre donc l'ensemble de l'organisation qui régit le déroulement et la coopération entre les acteurs concernés par la mise en œuvre. Il s'agit ici bien souvent non seulement d'acteurs internes à l'administration, mais aussi d'organisations privées ou d'administrations d'autres échelons institutionnels qui se voient confier la fourniture de la prestation.

Réalisations administratives (output): les réalisations administratives englobent tous les produits et prestations qui sont fournis à travers l'intervention publique concernée et qui s'adressent au groupe cible concerné. Il s'agit ici d'offres et de produits

concrets, mais aussi des *réalisations administratives* intermédiaires traitées par d'autres acteurs avant qu'ils n'atteignent les destinataires. Les réalisations administratives varient selon le groupe cible et sont souvent prédefinies dans le cadre de lois et d'ordonnances. Comme mentionné précédemment, les réalisations administratives d'un objet d'évaluation peuvent être mises à disposition par différents acteurs et englober différentes activités. L'essentiel est que les réalisations administratives puissent contribuer à modifier le comportement des groupes cibles. Dans l'idéal, cette interrelation a déjà été définie dans le cadre de l'hypothèse d'intervention du concept politique.

Résultats (outcome): les résultats sont le premier niveau des répercussions d'une intervention publique. Ils désignent les modifications que cette intervention déclenche au sein du groupe cible direct. On entend par là les groupes d'acteurs ou l'organisation directement responsables du problème sociétal. Ce niveau concerne les répercussions à court et moyen terme de l'*output* qui peuvent être observées à brève échéance. En fonction de l'intervention, le groupe cible peut être atteint directement ou par le biais d'intermédiaires. Les intermédiaires sont généralement des acteurs qui entretiennent des liens étroits avec un groupe cible déterminé, comme les spécialistes d'une administration publique qui interagissent directement avec ledit groupe cible dans le cadre de leur travail. Face à pareil cas, on établit une distinction entre les différents échelons en les qualifiant de résultats I (intermédiaires) et de résultats II (groupe cible). Les réalisations administratives de l'intervention publique peuvent modifier les connaissances, l'approche et le comportement des intermédiaires et du groupe cible. Il est également important d'aborder les modifications comportementales susceptibles d'influer sur l'intervention publique, voire d'avoir des conséquences négatives dans d'autres domaines.

Effets (impact): les effets représentent le second échelon de l'efficacité d'une intervention publique. Ils englobent les modifications intervenant auprès des personnes, groupes, organisations ou autres objets au-delà du groupe cible direct. On qualifie souvent ce groupe de bénéficiaires finaux·ales d'une intervention dans la mesure où ils et elles profitent de la modification comportementale du groupe cible. Les effets sont souvent des changements à long terme, observables seulement après quelques années. Ils recouvrent toutes les modifications intervenues dès lors qu'elles touchent la problématique sociétale concernée et qu'elles sont attribuables à l'intervention publique. Dans l'idéal, la situation des bénéficiaires finaux·ales doit s'être améliorée conformément au concept politique, au point que le problème sociétal peut être considéré comme résolu. Cette phase englobe également les autres répercussions de l'intervention sur la société, la politique et l'économie.

Étape 4) Sélection d'une ou plusieurs méthodes de comparaison

L'évaluation nécessite toujours de se livrer à une comparaison. Après que les objectifs et les questions d'évaluation ont été formulés et que le modèle d'impact de l'objet d'évaluation a été défini, ce dernier doit être analysé empiriquement. L'analyse du

concept et de l'impact de l'objet d'évaluation nécessite de recourir à des approches comparatives. Pour ce faire, quatre approches existent: 1) approche normative visant à comparer l'état observé – qu'il s'agisse de prestations ou de conséquences – à l'état attendu, afin de déterminer si les répercussions attendues se sont effectivement manifestées; 2) approche transversale visant à comparer la situation entre différents ensembles géographiques, par exemple entre différentes régions d'un pays; 3) approche longitudinale visant à comparer l'objet d'évaluation sur une période donnée, par exemple avant et après l'introduction d'une activité déterminée; 4) approche visant à comparer la situation avec et sans l'objet d'évaluation. Toutes ces méthodes de comparaison peuvent être utilisées simultanément au cours d'une évaluation.

Étape 5) Collecte et analyse des données

Pour réaliser des comparaisons et répondre aux questions d'évaluation, il est nécessaire de recueillir des informations. Il existe toute une série de procédés empiriques que nous résumons ici sans prétendre à l'exhaustivité. Une approche fréquente consiste à rassembler des documents, établir des statistiques, mener des entretiens ou organiser des enquêtes. Il est judicieux de collecter des informations provenant de toutes les sources disponibles, de combiner les données tant qualitatives que quantitatives puis de procéder à une forme de triangulation. Cela permet d'examiner une même question selon différentes approches et différents points de vue. Il s'agit ensuite de développer des schémas permettant d'analyser les informations collectées. Il est ici important de mettre en œuvre des techniques. L'évaluation doit présenter une méthodologie systématique et transparente, afin que l'argumentation soit parfaitement compréhensible pour ses futur·es utilisatrices et utilisateurs. Il convient également de faire en sorte que le texte soit clair et accessible pour toutes les parties prenantes.

Étape 6) Construction d'un jugement

Une fois la phase d'analyse terminée vient le temps de procéder à l'évaluation de la politique, du programme, du projet ou du processus interne sous revue. Cette évaluation doit se fonder sur les données recueillies et leur analyse afin de garantir une parfaite cohérence. Cela doit permettre à l'utilisatrice ou utilisateur de l'évaluation de reconstituer l'argumentation présentée. Cette dernière peut s'appuyer sur les critères d'évaluation qui ressortent des différentes phases du modèle d'impact (Sager & Hinterleitner 2014: 444). Évidemment les critères que nous présentons ci-après doivent être adaptés en fonction des besoins. Le cas échéant, d'autres éléments d'appréciation sont envisageables en fonction de l'objet de l'évaluation.

Input: l'un des critères d'évaluation peut consister à déterminer si le concept politique a été établi en se fondant sur des preuves empiriques. Il s'agit alors d'évaluer dans quelle mesure l'*input* se fonde sur les dernières connaissances scientifiques en ce qui concerne la définition du problème et les hypothèses d'intervention. Il

est également possible d'avoir recours au critère de l'*intra-policy* (cohérence de différentes interventions au sein d'un même domaine d'intervention) ou à celui de l'*inter-policy* (cohérence avec d'autres interventions publiques). L'emploi de ces deux critères vise surtout à vérifier que les synergies à l'intérieur des différentes unités administratives et avec les autres acteurs impliqués sont bien exploitées.

Processus : le principal critère d'évaluation d'un processus est sa *pertinence pour la mise en œuvre*. Il est crucial de déterminer si la structure mise en place pour fournir les prestations est optimale et si les bons organes d'exécution ont été mobilisés. Ces derniers devraient disposer de connaissances, d'une expérience et de ressources suffisantes pour prendre en charge l'intervention. Un autre critère important est la *durabilité* du processus. Il s'agit de s'assurer de l'ancrage institutionnel de la structure de mise en œuvre et de la disponibilité du budget nécessaire afin de garantir la fourniture des prestations à plus long terme.

Réalisations administratives (output) : s'agissant des prestations et des produits, il convient de distinguer entre la *pertinence* et l'*efficience* de l'*output*. Le premier critère est utilisé pour évaluer dans quelle mesure les différentes prestations sont conformes aux prescriptions contenues dans le concept d'intervention. L'examen de l'*efficience* vise en revanche à déterminer si les prestations fournies justifient les ressources engagées.

Résultats (outcome) : les critères de cette étape visent à évaluer les répercussions des prestations et des produits de l'intervention publique. Le critère de l'*efficacité* vise à déterminer dans quelle mesure les résultats escomptés ont été atteints auprès des groupes cibles et ont donc entraîné la modification de leur comportement. L'*efficience* renseigne sur le rapport entre les ressources engagées et les résultats obtenus auprès des groupes cibles.

Effets (impact) : les critères à utiliser concernent les effets d'une intervention publique. L'*efficacité* indique ici le degré de concordance entre les impacts prévus et les effets effectivement observables auprès des bénéficiaires finaux·ales. L'*efficience* indique le rapport entre ressources engagées et effets obtenus auprès des bénéficiaires de l'intervention publique.

Étape 7) Formulation de recommandations

Une évaluation n'est utile que si elle s'accompagne de recommandations. Les prestataires de l'évaluation peuvent proposer des adaptations dont la faisabilité et l'acceptabilité devraient être vérifiées et discutées au préalable avec le ou la mandant·e. Les recommandations devraient toujours se fonder sur les résultats de l'évaluation, préciser un degré de concrétisation à atteindre dans leur mise en œuvre et désigner les acteurs responsables.

Étape 8) Valorisation des résultats d'évaluation

Il n'est pas rare qu'un rapport d'évaluation atterrisse dans un quelconque tiroir. Cela est évidemment contraire à la vocation même d'une évaluation. Les évaluations

devraient initier des processus d'apprentissage non seulement chez les responsables, qui peuvent ainsi soumettre à un examen critique leurs propres décisions et la manière de les mettre en œuvre, mais aussi chez les acteurs et actrices participant à l'évaluation. La diffusion des résultats des évaluations et des mesures d'ajustement prévues contribue en outre à renforcer la relation de confiance entre les autorités politiques et la population, ainsi qu'à promouvoir un débat démocratique qui soit fondé sur des faits. Cela n'est possible que si les résultats des évaluations et les recommandations sont dûment pris en considération et sont en parallèle rendus publics. C'est pourquoi un rapport d'évaluation fait normalement l'objet d'une publication et est mis largement à disposition du public, que ce soit par l'intermédiaire du site web de l'organisation mandante ou par les évaluateur·trices.

16.3 Perspectives et défis futurs

Une fois le rapport final rédigé, la question de l'utilisation des résultats d'évaluation se pose. Or il apparaît que ces derniers ne sont que peu exploités. En principe, il existe deux façons de les utiliser (Eberli 2019 : 51-52). Dans le cadre d'une *utilisation analytique*, les acteurs se fondent sur les résultats de l'évaluation pour se positionner, se déterminer. Dans ce cas, les membres des organisations publiques concernées peuvent d'abord s'informer grâce à l'évaluation. Cela leur permet de mieux comprendre la situation (utilisation conceptuelle) ou prendre directement une décision sur la base des résultats de l'évaluation (utilisation instrumentale). Quoi qu'il en soit, ce type d'utilisation dépend fortement de la disposition de l'organisation à accepter les résultats de l'évaluation et donc à se remettre en question. Lorsque ce n'est pas le cas, on constate souvent une *utilisation politique* des évaluations. Contrairement à l'utilisation analytique, l'entité concernée ne l'utilise pas pour modifier la situation, mais pour soutenir ou confirmer l'état actuel. Les résultats de l'évaluation lui permettent ainsi de légitimer l'existant (utilisation légitimante) ou de persuader des tiers de son bien-fondé (utilisation persuasive). La volonté de résoudre les problèmes fait donc défaut dans les deux cas (légitimation et persuasion). Outre ces deux types d'utilisation (analytique et politique), Patton (2008) indique qu'une évaluation génère également une utilité explicite. Cette utilité découle du processus d'évaluation (à ne pas confondre avec le processus d'intervention publique) et non des résultats de l'évaluation. Dans ce cas, c'est le processus d'évaluation lui-même qui conduit les acteurs et actrices ayant participé à l'évaluation à modifier leur façon de penser et d'agir par le biais d'un apprentissage tout au long du processus. La figure 16.3 donne une vue d'ensemble des différents types d'utilisation de l'évaluation.

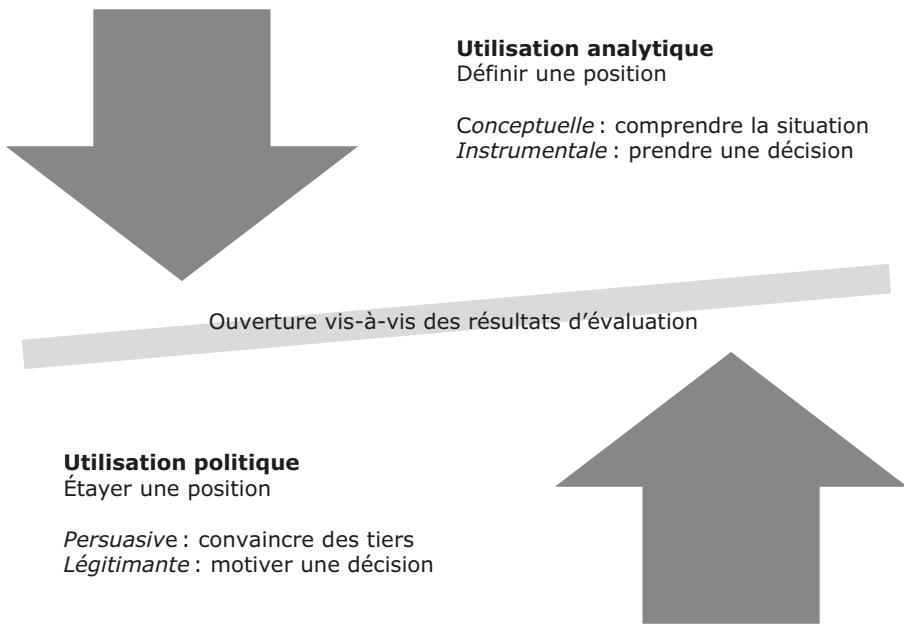


Fig. 16.3 Types d'utilisation de l'évaluation et différences.

Source: représentation selon Eberli (2019).

Bien que cette autre modalité d'utilisation soit qualifiée de politique, cela ne signifie pas pour autant qu'elle est employée par la seule classe politique. En effet, des évaluations sont aussi mandatées par des unités administratives afin de légitimer une mesure en place vis-à-vis des acteurs politiques. Les résultats d'évaluation sont aussi utilisés pour convaincre les responsables politiques du bien-fondé d'une mesure, surtout lorsque celle-ci n'a pas été mise en œuvre ou est encore en discussion. À l'inverse, la classe politique peut également faire un usage analytique des évaluations, afin de s'informer sur un objet donné ou de prendre une décision. Les recherches actuelles montrent toutefois que ce n'est encore que rarement le cas (Eberli 2019). Qu'une évaluation soit utilisée à des fins politiques irrite souvent les personnes qui l'ont réalisée dans la mesure où elles revendiquent s'être fondées sur des faits. Du point de vue démocratique, ce type d'utilisation ne pose toutefois aucun problème. L'information basée sur des faits – que les évaluations permettent de mettre en évidence – n'est en effet qu'un élément parmi d'autres sur lesquels se fonde une décision. Les institutions, les intérêts et les idéologies jouent également un rôle important (Weiss 1999).

Il n'est aujourd'hui plus possible d'imaginer que l'administration publique se passe de l'évaluation. En tant qu'instrument d'analyse des interventions publiques, celle-ci contribue de manière essentielle à la redevabilité des unités administratives, à leur amélioration et à l'élargissement des connaissances. Il n'est donc guère surprenant que l'évaluation – et le mouvement qui la promeut – ait autant progressé en Suisse au cours des trois dernières décennies. Il est devenu de bon ton dévaluer.

De plus, l'évaluation joue un rôle important dans les transformations que vivent les unités administratives (► Partie IV. Gestion du changement), car elle permet aux acteurs de mettre empiriquement en exergue les changements intervenus et de prendre des décisions sur une base objective.

Concepts clés

- Causalité (*Kausalität, causalità, causality*) : effet d'une variable explicative sur un résultat donné : l'effet causal mesure la différence de valeur de la variable dépendante qui survient lorsque la valeur de la variable indépendante change d'état.
- Évaluation (*Evaluation, valutazione, evaluation*) : prestation scientifique visant à évaluer systématiquement et en toute transparence un objet (une stratégie, une loi, un programme, un projet, une mesure, etc.).

Références

- Balthasar, A. (2011). Critical friend approach: Policy evaluation between methodological soundness, practical relevance, and transparency of the evaluation process. *German Policy Studies*, 7(3), 187-231.
- Balthasar, A. & Fässler, S. (2012). Wirkungsmodelle : Ursprung, Erarbeitungsprozess, Möglichkeiten und Grenzen. *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation*, 28(2), 301-325.
- Bundi, P. (2016). What do we know about the demand for evaluation ? Insights from the parliamentary arena. *American Journal of Evaluation*, 37(4), 522-541.
- Bussmann, W. (1995). *Instrumente der Erfolgskontrolle*. VOP. Bd. 6.
- Eberli, D. (2019). *Die Nutzung von Evaluationen in den Schweizer Parlamenten*. Zurich : Seismo.
- Horber-Papazian, K. & Baud-Lavigne, M. (2021). *Guide de l'évaluation des politiques publiques destiné aux acteurs politiques et aux magistrats de Madagascar*. Lausanne : IDHEAP, Université de Lausanne.
- Ledermann, S. & Sager, F. (2009). Problem erkannt, aber nicht gebannt. Der Nutzen einer Verknüpfung von Konzept- und Umsetzungsevaluation am Beispiel der schweizerischen Strategie, Migration und Gesundheit, *Zeitschrift für Evaluation*, 1(1), 7-25.
- Patton, M.Q. (2008). *Utilization-focused evaluation: The new century text*. Thousand Oaks, CA, Londres et New Delhi: Sage.
- Sager, F. & Hinterleitner, M. (2014). Evaluation. In: Schubert, K. & Bandelow, N. (éds.). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München : Oldenbourg, 437-462.
- Weiss, C. H. (1972). *Evaluation research. Methods for assessing program effectiveness*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Weiss, C. H. (1999). The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, 5(4), 468-486.
- Widmer, T. & De Rocchi, T. (2012). *Evaluation: Grundlagen, Ansätze und Anwendungen*. Zurich et Coire : Rüegger Verlag.

Références pour aller plus loin

- Bundi, P., Frey, K. & Widmer, T. (2020). Does evaluation quality enhance evaluation use? *Evidence & Policy*, 17(4), 661-687.
- Bussmann, W., Klöti, U. & Knoepfel, P. (1997). *Einführung in die Politikevaluation*. Bâle et Francfort-sur-le-Main : Helbing und Lichtenhahn.
- Horber-Papazian, K. & Balthasar, A. (2015). *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2005). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zurich et Coire : Rüegger Verlag.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W. & Henry, G. T. (2018). *Evaluation: A systematic approach*. Newbury Park : Sage.
- Sager, F., Widmer, T. & Balthasar, A. (2017). *Evaluation im politischen System der Schweiz: Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen*. Zurich : NZZ Libro.
- Scriven, Michael (1991) : *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park : Sage.
- Société suisse d'évaluation (SEVAL). (2016). *Standards d'évaluation de la Société suisse d'évaluation*. Adoptés par l'assemblée générale au 9 septembre 2016. Berne : SEVAL.

17 Innovation

Oliver Neumann et Tobias Mettler

17.1 Importance de l'innovation pour l'administration publique

Les entités publiques sont souvent perçues comme moins innovantes que les entreprises privées. Ce point de vue ne peut pas être ignoré, même si, historiquement, une multitude d'innovations majeures et visionnaires ont vu le jour dans le secteur public – songeons aux premiers services postaux ou aux débuts de l'aérospatiale. Mais à l'ère de la digitalisation, dont l'innovation constitue une caractéristique essentielle, de grandes sociétés technologiques ainsi que des start-ups et autres acteurs privés prennent l'ascendant sur l'administration en matière de capacité d'innovation. Bien souvent, l'État se borne à promouvoir l'innovation dans le secteur privé, manquant ainsi l'occasion d'en être lui-même un artisan. Or, au regard des défis sociaux actuels et d'un point de vue citoyen, il est regrettable que beaucoup d'entités publiques ne tirent pas résolument parti de leur potentiel d'innovation.

Bien évidemment, l'innovation revêt dans le secteur public une autre fonction que dans le secteur privé, ce qui peut parfois rendre la comparaison plus difficile. Dans le secteur privé, l'innovation est presque toujours au service de l'accroissement des parts de marché et de la maximisation des bénéfices. Dans le secteur public, en revanche, elle a pour vocation de contribuer au bien commun, au meilleur fonctionnement de l'administration ou à d'autres améliorations pour la société et l'économie d'un pays. L'innovation dans l'administration est de ce fait plus difficile à appréhender et à mesurer, mais elle n'en est certainement pas moins importante.

La confiance des citoyennes et des citoyens dans la politique, l'administration et les organisations publiques dépend des innovations qui interviennent dans le secteur public. Si les prestations de l'administration n'évoluent pas suffisamment rapidement, alors que le monde se transforme, d'autres acteurs se chargeront de combler les espaces créés par ce manque de dynamisme, confrontant l'État à un problème de légitimité.

Trois exemples illustrent les cas de missions ou domaines de régulation précédemment dévolus à l'État et dorénavant assumés grâce à des approches innovantes par des acteurs privés ou par la société civile. Le trafic ferroviaire européen transfrontalier fournit un premier exemple. Historiquement organisé par des chemins de fer publics d'envergure nationale, il souffre d'une offre morcelée et du manque d'ergonomie des plateformes de réservation. À la suite d'une vague de libéralisation, des opérateurs privés proposant des plateformes pour les voyages en bus et le covoiturage ont pu acquérir rapidement de grosses parts de marché. Le secret de leur réussite réside dans la simplicité de leurs canaux numériques, des tarifs raisonnables et l'unicité du service offert par-delà les frontières. Bref, ces opérateurs ont su prendre en compte les besoins de la clientèle, alors que les compagnies de chemins de fer étatiques n'y sont pas parvenues des décennies durant (► 14 Transformation digitale). Le deuxième exemple concerne le gaspillage alimentaire. D'après la Fondation pour la protection des consommateurs, près d'un tiers des aliments produits dans le monde sont jetés. Les détaillant·es sont responsables d'une grosse part de ce gâchis, soit parce qu'elles et ils se débarrassent des produits périmés ou n'ayant pas un aspect irréprochable, soit parce qu'elles et ils ne font que les utiliser pour produire de l'énergie au lieu de les mettre à disposition des personnes nécessiteuses. En Suisse, la classe politique et les pouvoirs publics ont pour l'instant échoué à limiter ce problème au moyen d'une législation innovante, à l'image de ce qui a déjà été fait dans des pays comme la France. De ce fait, des initiatives citoyennes ont vu le jour un peu partout pour récolter les aliments mis au rebut par les détaillant·es, mais encore comestibles, afin qu'ils soient consommés ou redistribués. Un dernier exemple est la controverse autour de l'identité numérique (e-ID) en Suisse, alors qu'elle constitue l'un des principaux piliers permettant la digitalisation de l'administration. Jusqu'à présent, les pouvoirs publics n'ont pas réussi ou n'ont pas osé concevoir eux-mêmes une solution pour identifier de manière sûre les citoyennes et des citoyens. Par conséquent, on débat actuellement encore de l'éventualité qu'un consortium d'entreprises privées puisse se voir confier cette tâche fondamentale de l'État. L'issue est encore incertaine.

Au vu des attentes croissantes des citoyennes et des citoyens, de la complexité des problèmes sociaux et de la rareté des ressources, le secteur public aurait tout intérêt à augmenter fortement à l'avenir sa capacité d'innovation, sans pour autant sacrifier ses principes et ses valeurs. Voici quelque temps, Borins (2001 : 311) résumait déjà très justement ce dilemme émergent de l'innovation en ces termes : « Selon toute probabilité, notre société ne souhaite pas que le secteur public soit aussi innovant que le secteur privé ou affiche la même volatilité que des start-ups internet. Pourtant, il est tout aussi probable que nous ayons besoin d'un secteur public plus innovant qu'il ne l'a traditionnellement été. »

Dans la section qui suit, nous nous intéresserons aux aspects clés de l'innovation pour en donner une définition dans le contexte du secteur public, pour en décrire

les différents types et éclairer le phénomène sous plusieurs angles. Par ailleurs, nous présenterons les champs de frictions pouvant apparaître aux diverses phases du processus d'innovation, avant d'évoquer les obstacles typiques empêchant l'émergence de l'innovation dans les organisations publiques. Nous mentionnerons aussi quelques principes pour surmonter ces obstacles. La section finale sera consacrée aux perspectives et enjeux futurs. Elle mettra un accent particulier sur l'implication d'acteurs externes, issus notamment de la société civile. Ces derniers peuvent apporter des impulsions et des ressources essentielles. C'est pourquoi nous aborderons quelques possibilités concrètes en matière d'innovation participative, comme les concours d'innovation, l'innovation collaborative avec d'autres organisations ainsi que le rôle des start-ups dans le secteur public.

17.2 Points clés de l'innovation

Qu'est-ce, au juste, que l'innovation ? Comment peut-on « créer » l'innovation ? La notion d'innovation est entourée d'innombrables mythes et autres histoires de réussite sur la manière supposée d'accéder à l'innovation. Il n'existe pas, en réalité, de recette miracle. Par ailleurs, les avis divergent fortement quant à l'essence même de l'innovation. D'un point de vue managérial, l'innovation peut être comprise comme une solution qui apporte à un problème une réponse plus efficace, plus performante, plus soutenable ou plus équitable que les processus, prestations ou produits existants. Elle génère une valeur ajoutée mesurable, qui peut être mise en évidence à l'issue d'un projet d'innovation. Si, en revanche, on appréhende l'innovation dans une perspective systémique, on entendra en premier lieu par ce terme un processus de changement radical induisant une restructuration des routines quotidiennes et des flux de ressources. En ce sens, l'innovation débouche tôt ou tard sur une transformation de l'organisation, de sa culture, de ses structures et de ses processus (► Partie III. Organisation et processus). De tels changements peuvent être si drastiques qu'ils sont de nature à bouleverser non seulement certaines organisations, mais aussi la logique de secteurs d'activité entiers (Yoo *et al.* 2010). Pour finir, dans une perspective de critique sociale, l'innovation peut également être vue comme une force de mobilisation politique et d'autonomisation (*empowerment* en anglais). Elle permet de réagencer le mode de fonctionnement et les relations de pouvoir d'un construit social, telle que l'administration publique. Dès lors, l'innovation peut aussi être mobilisée comme un instrument politique.

Ces différentes manières de voir suggèrent que l'innovation progresse rarement sans heurts ni conflits. Comme le montre la figure 17.1, il existe de multiples champs de frictions qu'il s'agit de circonscrire et d'aplanir. Se pose, par exemple, la question de la vitesse de mise en œuvre. Autrement dit : doit-on adapter progressivement

l'organisation sur le long terme ou préférer au contraire une transition radicale avec un effet «big bang»? Le sens de l'action est également sujet à controverses. L'administration publique applique en règle générale un mode opératoire descendant (*top down*). Toutefois, celui-ci peut manquer d'efficacité, car l'innovation ne se déclenche pas simplement «sur commande». Inversement, on manque encore d'expériences pratiques concernant les formes de travail participatives ascendantes (*bottom up*), ce qui a pour conséquence de menacer la réussite du projet. Définir la portée de l'innovation peut aussi générer des tensions. Que doit-elle précisément recouvrir? S'agit-il en premier lieu d'améliorer un processus existant ou bien de repenser totalement une prestation ou un produit? Recherche-t-on avant tout une innovation technologique ou bien une innovation sociale?

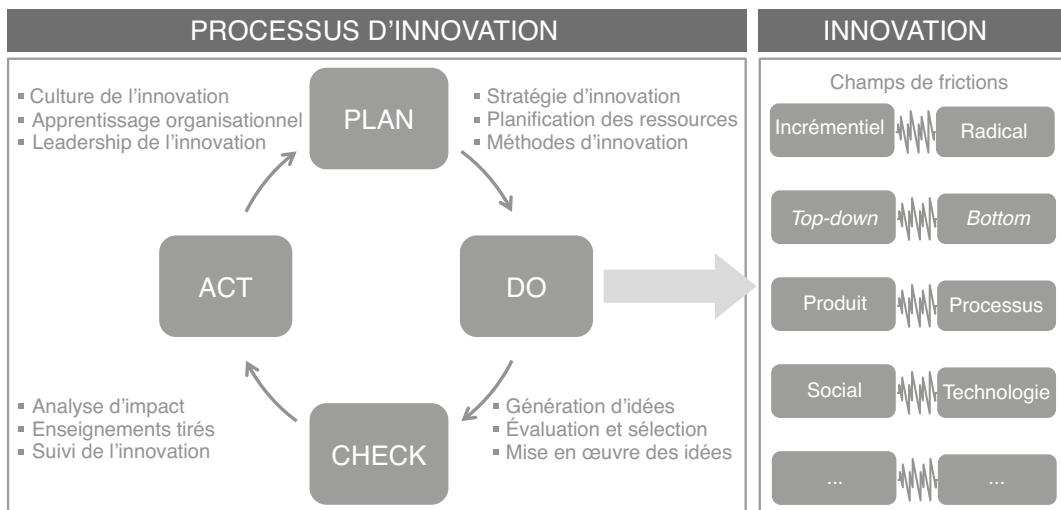


Fig. 17.1 Processus d'innovation et champs de frictions.

17.2.1 Processus d'innovation

Toutes ces questions doivent être clarifiées lors de la phase de planification («*Plan*») d'un processus d'innovation. De la même façon, il convient de déterminer une stratégie et une méthode d'innovation appropriées. Il s'agit par ailleurs de procéder à un état des lieux des ressources disponibles pour l'innovation. L'innovation a un coût. Elle a besoin de temps. On ne saurait donc la considérer comme un projet accessoire aux activités principales. Participer à un projet d'innovation peut être source d'inspiration pour une partie du personnel d'une entité publique. Mais cela implique souvent une surcharge de travail si l'on ne prévoit pas de structures ou de pôles organisationnels dédiés à l'innovation. À ce propos, le travail d'innovation (phase de réalisation, «*Do*») se déroule, la plupart du temps, dans le cadre de

projets, en dehors des activités habituelles. Les procédures normales doivent être en partie adaptées ou céder la place à des démarches d'innovation inédites favorisant l'émergence, l'évaluation et la mise en œuvre d'idées novatrices (► 18 Gestion de projet). Évidemment, le plus gros de l'effort est consacré à cette phase. Mais dans l'euphorie du processus créatif, on oublie souvent que le lancement d'une innovation devrait aussi être systématiquement suivi d'un bilan (« enseignements tirés »), ainsi que d'un examen et d'une analyse en continu des effets de la solution élaborée (phase de contrôle, « *Check* »). C'est là le seul moyen de veiller à ne pas répéter les erreurs et d'identifier, dans le contexte donné, les facteurs de succès pour l'organisation (► 16 Évaluation). Il convient enfin, sur la base des expériences réalisées et – espérons-le – systématiquement documentées, de prendre les mesures adéquates (phase de passage à l'action, « *Act* ») afin d'établir au sein de l'administration publique une culture de l'innovation reposant sur une large assise. Ces mesures englobent d'une part les dispositions touchant à l'humain, comme la sensibilisation et le développement de compétences en matière de « *leadership innovant* ». D'autre part, elles incluent des moyens techniques, comme l'instauration d'un dispositif de suivi de l'innovation, ainsi que le développement ou l'intégration de méthodes innovantes au catalogue existant des méthodes organisationnelles.

17.2.2 Obstacles à l'innovation

En pratique pourtant, on considère souvent que l'innovation est peu compatible avec les mentalités et les modes de travail établis de longue date dans l'administration publique. Mais ce faisant, on passe sous silence le fait que le secteur public a été et reste significativement impliqué dans le développement, le financement et la diffusion d'innovations révolutionnaires, telles que les télécommunications ou le traitement électronique des données. L'assertion selon laquelle l'administration publique est confrontée à de nombreux obstacles dans sa quête d'innovation n'est toutefois pas dénuée de vérité (De Vries *et al.* 2016).

Comme l'indique la figure 17.2, on peut distinguer quatre différents facteurs faisant obstacle à l'innovation dans l'administration publique. La sempiternelle opposition « privé contre public » fait ressortir un certain nombre d'aspects organisationnels particulièrement handicapants pour le travail d'innovation au sein de l'administration. Ainsi, le secteur public se caractérise par des processus relativement bureaucratiques et par un « esprit de clocher » très prononcé. Ces éléments ont souvent un impact délétère sur une culture collaborative et managériale innovante. De surcroît, il manque à maints endroits les ressources nécessaires et les structures appropriées pour faire progresser activement les projets innovants (► Partie III. Organisation et processus). Mais des facteurs individuels jouent aussi un rôle. Le profil traditionnel du personnel administratif est axé sur un mode de travail précis et efficient. Il se distingue donc plutôt par une forte aversion au risque et une faible propension

à l'expérimentation. La créativité reste en général peu valorisée, alors qu'elle est une condition essentielle à la capacité d'innovation. Par ailleurs, l'approche du travail typiquement *top down* constitue une fréquente entrave à l'autonomie et à la possibilité d'encourager l'innovation. L'individu n'a simplement pas l'habitude de prendre l'initiative. Ce sentiment d'impuissance ou de léthargie est exacerbé par des facteurs externes. En effet, l'administration publique est soumise à des règles et directives explicites qui engendrent un style de travail réactif plutôt que proactif. Comparée au secteur privé, elle est en outre exposée à une pression concurrentielle relativement faible. Cela explique que les pratiques dans l'administration publique soient largement harmonisées (on parle d'*« isomorphisme »*, par opposition à une différenciation mue par l'innovation) et répondent ainsi à une politique d'évitement du blâme (*blame avoidance* en anglais) (Weaver 1986). Enfin, les facteurs situationnels peuvent aussi représenter un obstacle majeur pour l'administration publique. Nombre de projets innovants entrepris par les pouvoirs publics se caractérisent par leur complexité et sont soumis à une forte dynamique. Il existe de multiples interactions avec des acteurs internes et externes ; les initiatives lancées ne peuvent bénéficier d'aucune base de comparaison. C'est particulièrement le cas de la gestion de crise, qui traite de problèmes souvent inédits et où l'innovation doit s'insérer dans un calendrier calculé au plus juste. Face à ces paramètres, une administration publique classique est rapidement dépassée. Les solutions que nous exposons ci-dessous afin de mettre en place un processus d'innovation efficace n'en sont donc que plus utiles.

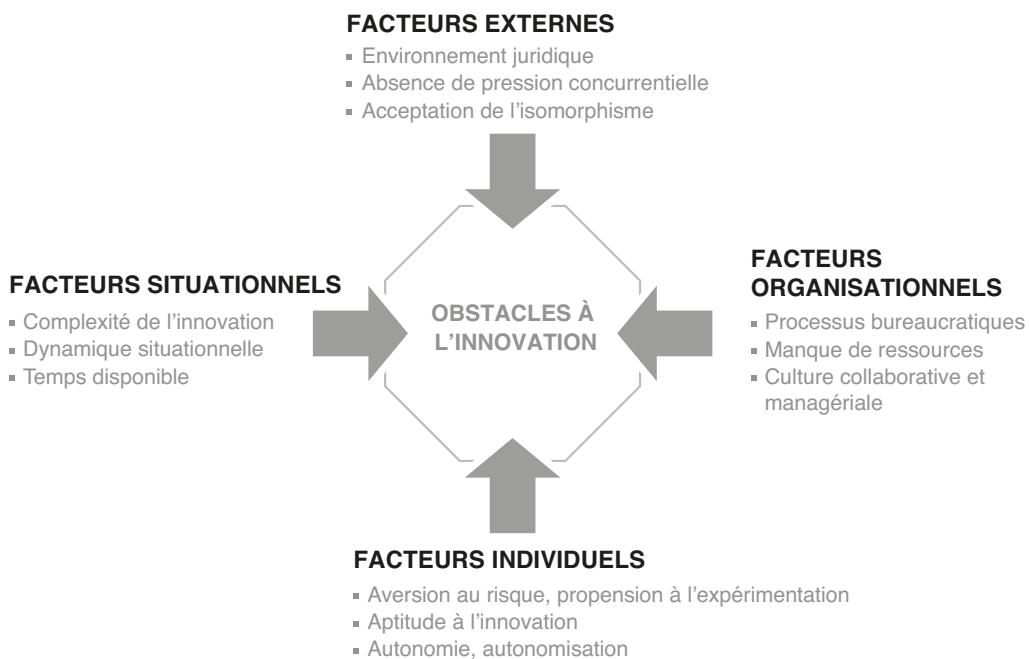


Fig. 17.2 Obstacles à l'innovation.

17.2.3 Principes organisationnels pour favoriser une administration innovante en interne

Comment les entités administratives peuvent-elles sortir du dilemme de l'innovation décrit en préambule par Borins et renforcer leur capacité d'innovation ?

En matière d'organisation interne, l'instauration de pôles d'innovation dédiés et transversaux – par exemple sous la forme de nouvelles unités organisationnelles – revêt une importance primordiale. Ces pôles doivent être dotés de ressources suffisantes, notamment un noyau de personnes chargées de l'innovation et possédant son propre budget. En outre, il est impératif qu'ils disposent de l'autonomie nécessaire et des compétences décisionnelles appropriées. Ils doivent également être découplés au maximum des activités courantes et des processus bureaucratiques (► 12 Gestion des ressources humaines). Dans l'idéal, ces pôles ou ces équipes formuleront aussi une stratégie d'innovation en collaboration avec le management. Cette démarche permet de définir les perspectives d'évolution souhaitées par la hiérarchie en intégrant une réflexion transversale. On évite ainsi d'encourager des innovations de trop faible envergure ou sans grande pertinence. L'une des principales tâches d'une unité chargée de l'innovation devrait donc être d'opérer un « tri » entre les idées novatrices valant la peine d'être encouragées et celles qu'il convient au contraire de stopper (principe de « l'échec rapide » durant la phase de réalisation). À défaut, le risque existe de lancer un grand nombre d'innovations, mais d'en mener peu à terme. Dans cet esprit, une autre tâche importante d'un pôle d'innovation consiste à favoriser et à assurer l'intégration des innovations aux activités de base. Par expérience, des innovations ayant pu démontrer leur valeur ajoutée au stade de l'essai pilote ou du prototype échouent bien souvent quand on tente de les déployer dans le système administratif et dans l'univers de ses processus managériaux existants. Un élément utile pour la supervision et le pilotage peut aussi résider dans un portefeuille différencié d'innovations. Dans ce portefeuille, on pourra notamment introduire une distinction entre projets *top down* et *bottom up*, entre projets disruptifs et incrémentiels ou encore entre projets à court et à long terme. En résumé, voici quelques principes pouvant présenter une utilité du point de vue de l'organisation interne :

- Constitution d'un pôle d'innovation dédié et transversal, sous forme par exemple d'un noyau permanent de personnes, doté d'un budget propre et de compétences décisionnelles appropriées.
- Mise en place d'espaces de liberté pour les collaboratrices et collaborateurs apportant des idées d'innovation concrètes.
- Instauration d'une culture de l'erreur au sein du pôle d'innovation et, évidemment, dans une moindre mesure, lors de l'intégration des innovations aux activités de base.
- Échange intensif et régulier entre les membres du pôle d'innovation et les personnes devant, à l'avenir, déployer l'innovation et l'utiliser.

- Développement d'incitations (non financières) et d'un sentiment de « mise en concurrence » entre unités administratives (y compris hors de leur propre service, département, canton, voire pays) dans le but de susciter une certaine émulation pour favoriser l'innovation.

17.2.4 Principes organisationnels pour favoriser une administration plus innovante à l'externe

En termes organisationnels, il est tout indiqué de coopérer avec différents types d'acteurs externes afin que l'innovation soit générée non seulement en fonction des besoins de l'entité administrative, mais également dans l'intérêt du bien commun en général. Ainsi, on pourra solliciter la créativité et les ressources supplémentaires d'acteurs externes pour faire progresser l'innovation au sein de l'entité concernée. L'un des moyens les plus simples pour faire émerger des idées novatrices consiste à mettre en place une plateforme de gestion des idées sur laquelle toute personne pourra émettre des suggestions d'innovation (► 15 Apprentissage organisationnel). Ces idées devront néanmoins faire l'objet d'une évaluation systématique puis, le cas échéant, être développées ou mises en œuvre en interne. Par ailleurs, il faudrait que toutes les personnes ayant suggéré des propositions puissent obtenir un retour constructif. L'existence de cette plateforme en libre accès devrait être rendue publique et des interlocutrices et interlocuteurs internes devraient répondre aux demandes de renseignements et de précisions. Des supports d'informations supplémentaires mentionnant par exemple les défis à surmonter par l'administration ou les données à disposition en libre accès auprès de l'organisation pourraient aussi être mis en place. En Suisse, les Chemins de fer fédéraux (CFF) recourent à ce type de dispositif de gestion des idées en libre accès avec leur programme « Voix clients ».

Une démarche allant au-delà de la simple collecte d'idées consiste à mettre en place des concours dédiés à l'innovation, tels que des « hackathons », des « makeathons » ou des concours en ligne. L'objectif est de s'attaquer à des défis touchant à l'organisation interne. Des volontaires appartenant à la société civile tentent alors d'apporter une réponse par des approches créatives et parfois insolites, dans un laps de temps relativement bref (48 heures, par exemple), tout en visant un prix (qui n'est pas nécessairement pécuniaire). Lors de ces concours, la contribution de ces personnes externes ne se limite pas à émettre des idées. Elle peut aller jusqu'aux premières pistes de solution ou prototypes. D'ordinaire, toutefois, les apports ne sont pas immédiatement opérationnels. Ils doivent être perfectionnés en interne, puis intégrés lorsqu'ils s'avèrent utiles. En Suisse, un nombre croissant d'entités administratives fédérales, de cantons, voire quelques municipalités, font appel à ces concours, notamment les hackathons, avec des résultats plutôt probants.

En résumé, voici quelques principes pour organiser le processus d'innovation à l'externe :

- Instauration d'une plateforme de gestion d'idées en libre accès, située à un niveau assez haut de la hiérarchie administrative, voire à cheval sur plusieurs administrations.
- Participation sérieuse et professionnalisée à des concours créatifs tels que hackathons, makeathons, etc.
- S'agissant des projets innovants concrets, développement d'une démarche d'innovation collaborative (plutôt qu'une sous-traitance) assortie d'une coopération étroite, par exemple avec une haute école, des start-ups ou des organisations parapubliques.
- Changement culturel vers un *open government* (gouvernance ouverte), avec présentation transparente des défis internes et de l'*open data* (données en libre accès) et abandon du goût du secret entretenu en réponse à une prudence excessive.
- Instauration d'instruments aidant à identifier les « gagnant·es » et les « perdant·es » de l'innovation et, si nécessaire, mise en place de compensation (p. ex., impossibilité d'exclure quiconque de l'accès à un service à la suite de l'introduction d'une solution purement digitale).

17.3 Perspectives et défis futurs

L'innovation est un processus continu qui touche tous les domaines de l'administration. Un pôle dédié à l'innovation peut s'avérer utile pour mettre en œuvre les principes évoqués ci-dessus. Cependant, les connaissances spécialisées pour innover dans tous les secteurs d'une administration ou d'une unité administrative peuvent lui manquer. D'où l'importance d'instaurer des mécanismes qui offrent également à des expert·es l'opportunité d'apporter des idées novatrices dans leurs disciplines respectives (ou dans d'autres). Pour ce faire, libérer (en partie) ces personnes pendant un certain temps de leurs tâches principales peut être judicieux. Le programme Kickbox pour « intrapreneurs » de Swisscom est un exemple. Celui-ci permet aux collaboratrices et collaborateurs de se procurer une « boîte » physique contenant différentes ressources, dont un budget, pour innover. Cela leur donne les moyens de se consacrer au développement de leur propre idée, conjointement avec des expert·es (ou coaches) au sein du pôle d'innovation. Pour que cela s'avère possible, les responsables hiérarchiques direct·es ne devraient pas pouvoir opposer leur véto lorsqu'une personne souhaite travailler sur une idée novatrice. Il convient donc que la décision de validation du caractère innovant d'une idée intervienne ultérieurement au sein du pôle d'innovation. Il est important de faire confiance aux membres du personnel, de les encourager à apporter leurs idées novatrices et d'offrir des incitations

à cet effet. Chaque innovation doit avoir une ou un responsable permanent·e qui aura pour mission de l'accompagner et de la faire progresser à travers toutes les phases. Cette personne doit s'approprier l'idée et disposer elle-même d'une expertise suffisante dans le domaine concerné. Le fait de déléguer les choses à une autre personne ou à une autre unité entrave fréquemment les travaux de développement d'une innovation. Même si le pôle d'innovation est censé effectuer son travail le plus isolément possible des activités de base, il ne doit jamais perdre les exigences techniques de vue. Il lui faut donc rechercher un échange régulier avec les utilisatrices et utilisateurs de l'innovation, afin d'en assurer aussi l'utilité et l'acceptation *a posteriori*. Le pôle d'innovation doit par ailleurs se doter d'une culture propre présentant une large tolérance à l'erreur. Il est en effet rare qu'une innovation débouche sur un plan parfait qu'il suffit d'appliquer. Bien au contraire, une démarche itérative avec une multitude de phases de test, d'enquêtes de satisfaction, de corrections d'erreurs et d'améliorations est nécessaire avant qu'une innovation acquière la maturité nécessaire à son déploiement dans un environnement productif. Malgré toutes ces précautions, il faut compter avec de possibles nouvelles erreurs, auxquelles il s'agira de remédier dans les plus brefs délais et sans chercher à en attribuer autre mesure la faute. L'erreur est indissociable de l'innovation. En procédant ainsi, on pourra aplaniir un grand nombre d'obstacles à l'innovation au profit de l'administration publique, que ces obstacles soient de nature organisationnelle, situationnelle ou individuelle (restent toutefois les obstacles externes). Les chances seront accrues de devenir nettement plus innovant.

La collaboration, interne aussi bien qu'externe, est essentielle au succès des projets d'innovation. Selon Sørensen & Torfing (2012: 1), la mobilisation des ressources d'innovation pertinentes auprès d'acteurs publics et privés constitue un prérequis à l'échange de connaissances et à l'apprentissage axés sur la transformation. C'est à cette seule condition que « l'on peut favoriser le développement d'une identification commune (ou "*ownership*") à de nouvelles visions et pratiques innovantes ». Il s'agit donc d'une réelle coopération, non d'une externalisation de l'innovation. Ce faisant, on peut fédérer les forces et combler les ressources innovantes insuffisamment disponibles dans les organisations publiques par des ressources externes. Ces partenaires externes sont souvent soumis·es à moins de contraintes réglementaires et bureaucratiques et à davantage de pression concurrentielle que les entités publiques. Ce qui importe, c'est une coopération étroite par-delà les frontières de l'organisation ainsi qu'une vision commune porteuse. Les partenariats entre pouvoirs publics et autres acteurs parapublics sont souvent une réussite. La coopération intervenue à l'occasion du projet innovant de « *smart city* » de la ville de Saint-Gall, entre l'administration municipale proprement dite et les services industriels, qui ont pu faire bénéficier le projet de leur savoir technique, en témoigne. L'innovation collaborative entre pouvoirs publics et hautes écoles peut aussi s'avérer très fructueuse pour les deux parties. L'administration profite en l'occurrence de ressources d'innovation additionnelles,

donnant aux hautes écoles l'occasion de transférer les connaissances acquises grâce à la recherche et à l'enseignement. De plus, contrairement aux collaborations avec des partenaires de l'économie privée, un financement spécifique – facteur qui empêche souvent les partenaires de consacrer toute leur énergie au projet au lieu de rechercher des mandats supplémentaires – n'est même pas forcément nécessaire. On trouve un exemple de cette approche au Secrétariat d'État aux migrations (SEM) qui, conjointement avec des chercheuses et des chercheurs de l'ETH Zurich, élabore un algorithme pour mieux répartir les demandeuses et demandeurs d'asile dans les cantons et pour améliorer leurs chances de trouver un emploi. Coopérer avec des start-ups constitue également une solution intéressante. C'est ce que montre une série de projets conduits par La Poste, qui étudient notamment l'usage de drones dans la logistique. Nous voyons donc que les démarches intégrant des acteurs externes permettent d'atténuer les obstacles à l'innovation, mais aussi les écueils organisationnels, situationnels et individuels. Lors du choix des instruments, il s'agit, pour les entités administratives, de sélectionner ou de combiner les approches qui conviennent le mieux à leur propre organisation et à ses défis spécifiques.

En résumé, on peut dire qu'il existe une série de raisons structurelles expliquant pourquoi les organisations publiques ont, par le passé, accordé moins d'attention à l'innovation, mais davantage d'importance à des valeurs comme la stabilité et la continuité. Ces raisons offraient suffisamment de prétextes pour ne pas avoir à s'occuper sérieusement de la question de l'innovation. Trop souvent, cependant, cette dernière est rejetée d'emblée sous couvert d'arguments discutables tels que « notre administration est différente et ne peut donc pas entreprendre cette démarche », ou bien par crainte de conséquences fâcheuses en cas d'échec. Pourtant, les organisations publiques disposent de tout un éventail d'options internes et externes pour surmonter les obstacles à l'innovation. Chaque entité administrative dispose évidemment de collaboratrices et collaborateurs intrinsèquement motivé·es et animé·es d'un esprit innovant. Toutefois, le contexte et la culture de l'organisation ne leur permettent pas toujours d'innover ou de coopérer avec des acteurs externes pour le mettre en œuvre. Poser les bases en vue de favoriser l'innovation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration, tel est le grand défi à relever par le management.

Concepts clés

- Innovation (*Innovation, innovazione, innovation*) : solution apportant à un problème une réponse plus efficace, plus efficiente, plus soutenable ou plus équitable que les processus, produits ou prestations existants, et générant une valeur ajoutée mesurable. Le terme désigne aussi un processus de transformation qui modifie une organisation, sa culture, ses structures et ses processus. Il désigne

également une force de mobilisation politique et d'autonomisation (*empowerment* en anglais).

- Innovation collaborative (*kollaborative Innovation, innovazione collaborativa, collaborative innovation*) : collaboration entre plusieurs acteurs visant à favoriser l'innovation et qui fédère des acteurs publics et des acteurs privés disposant des ressources pertinentes pour innover. Elle simplifie l'échange de connaissances et l'apprentissage axés sur la transformation et elle contribue au développement d'une identification commune (ou *ownership*) à de nouvelles visions et pratiques innovantes.
- Obstacles à l'innovation (*Innovationshürden, barriere all'innovazione, innovation barriers*) : facteurs situationnels, externes, organisationnels ou individuels qui compliquent le lancement ou la progression de projets innovants pour une organisation.
- Processus d'innovation (*Innovationsprozess, processo di innovazione, innovation process*) : succession de phases typiques d'une innovation (à envisager le cas échéant comme un cycle), allant de la planification (*Plan*) au travail d'innovation (*Do*) et à l'analyse d'impact (*Check*), jusqu'à une transformation de la culture de l'organisation (*Act*).

Références

- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2(3), 310-319.
- De Vries, H., Bekkers, V. & Tummers, L. (2016). Innovations in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *The Innovation Journal*, 17(1), 1-14.
- Weaver, R. K. (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371-398.
- Yoo, Y., Henfridsson, O. & Lyttinen, K. (2010). Research commentary – The new organizing logic of digital innovation: An agenda for information systems research. *Information Systems Research*, 21(4), 724-735.

Références pour aller plus loin

- Rønning, R., Enquist, B. & Fuglsang, L. (2014). *Framing innovation in public service sectors*. New York, London : Routledge.
- Torfing, J. (2013). *Collaborative innovation in the public sector. Handbook of innovation in public services*. Washington DC: Georgetown University Press.

18 Gestion de projets

Olivier Glassey

18.1 Importance de la gestion de projets pour l'administration publique

La notion de gestion de projets est apparue dans le monde des architectes et des ingénieur·es, puis a été introduite graduellement en entreprise au cours du XX^e siècle. Aïm (2018) fait remonter la séparation formelle des phases de conception et de réalisation d'un projet à l'architecture de la Renaissance italienne, avec comme exemple la construction de la cathédrale Santa Maria del Fiore à Florence. En effet, l'architecte Filippo Brunelleschi a passé une bonne partie de son existence à poser les bases théoriques des lois de la perspective et à résoudre les défis techniques impressionnantes liés à la construction de la coupole de cette cathédrale.

En faisant un bond en avant dans le temps, la démarche méthodologique de la gestion de projets s'est considérablement étoffée pour résoudre d'autres défis techniques, notamment ceux de la conquête spatiale. Bon nombre d'outils ont été développés à la NASA ou à l'Agence spatiale européenne. De son côté, le secteur tertiaire ne s'occupe pas de la fabrication de produits tangibles (une cathédrale ou une navette spatiale). Il fait en revanche face aux mêmes contraintes de coûts, de délais et de qualité pour délivrer des prestations intangibles qui peuvent également se révéler fort complexes. De manière similaire, les entités publiques gèrent de nombreux projets de transformation. Projets pour lesquels une approche structurée permet de mieux mobiliser les ressources disponibles et de mettre tous les moyens en œuvre pour éviter que ces projets n'échouent.

La gestion de projets se différencie de la gestion opérationnelle. Cette dernière est en effet récurrente et répétitive, et a pour objectif de maintenir des opérations stables le plus longtemps possible (Knuston & Webster 2018). À l'inverse, la gestion de projet est délimitée dans le temps et a pour objectif de fournir tout le travail nécessaire, mais uniquement le travail nécessaire pour terminer un projet (PMI 2017). La gestion de projets doit donc intégrer la notion de cycle de vie, avec un

début et une fin de projet clairement délimités. Elle doit mobiliser des outils spécifiques de planification et de suivi d'avancement. Du fait de la nature même des projets (constitution d'équipes éphémères en vue de l'atteinte d'un objectif), la gestion de projet doit en outre apporter un soin tout particulier à la gestion des parties prenantes. Elle doit avoir une approche sensiblement différente de la gestion des ressources humaines habituelle.

Un projet débouche donc obligatoirement sur des résultats. On peut distinguer quatre types de résultats génériques, tangibles et intangibles (PMI 2017) :

- un produit ou un composant, par exemple, la réalisation d'un bâtiment scolaire;
- un service ou une capacité de réaliser un service, par exemple une campagne de prévention en matière de santé publique;
- une amélioration d'un produit ou d'un service, par exemple l'optimisation d'une procédure d'autorisation de construire;
- un livrable ou un document, par exemple un rapport d'audit d'un inspecteur des finances.

De manière plus ciblée, la méthode de gestion de projets HERMES (Confédération suisse 2015) intègre l'idée de scénarios menant aux résultats attendus, par exemple :

- développement ou fourniture d'une prestation, réalisation d'un événement;
- développement d'un système informatique;
- achat et intégration d'une solution informatique standard;
- modification d'une organisation au niveau structurel (organigramme) et fonctionnel (processus).

Sans insister sur les aspects techniques de la gestion de projet, cette contribution considère trois méthodes (PMI/PMBOK, PRINCE2 et HERMES). Ces méthodes sont présentées dans la section suivante, ce qui permet au passage d'illustrer les principaux enjeux de la gestion de projets. S'adressant prioritairement à des responsables administratifs en Suisse, elle fera autant que possible référence à la méthode HERMES⁵¹. Cette dernière est *de facto* devenue un standard dans les entités publiques suisses. La plupart des cantons et des grandes villes l'ont adoptée. Il existe par ailleurs un système de formation et de certification, tant au plan interne de la Confédération qu'au plan externe. Ce système implique des partenaires stratégiques tels que les hautes écoles spécialisées pour la Suisse allemande ou l'Association suisse d'organisation et de management pour la Suisse romande.

⁵¹ Des notions tirées du PMI/PMBOK ou de PRINCE2 sont toutefois utilisées, ces méthodes étant dans certains cas complémentaires, voire plus détaillées que HERMES.

18.2 Points clés de la gestion de projets

La norme ISO 9000 définit un projet comme « un processus unique qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques, incluant les contraintes de délais, de coûts et de ressources⁵² ». Cette norme définit de manière suivante la gestion de projet (ou son synonyme, le management de projet) : « planification, organisation, surveillance, contrôle et compte rendu de tous les aspects d'un projet et de la motivation des personnes impliquées pour atteindre les objectifs du projet ».

De nombreux travaux théoriques et méthodologiques portent sur tous les aspects de planification, d'organisation, de contrôle et de compte rendu d'un projet, ainsi que sur les aspects liés à la qualité des résultats d'un projet. Le livre de Lock (2013) fait encore référence parmi les ouvrages consacrés à la gestion de projet, bien que la première édition de cet ouvrage ait été publiée en 1968.

Parmi les méthodes de gestion de projets, la méthode la plus répandue repose sur le PMBOK, acronyme de *Project Management Body Of Knowledge*. Cette méthode fait l'objet d'une publication par le Project Management Institute (PMI 2017). Elle fait référence dans le domaine. Le PMI est également un organisme de formation et de certification. Mentionnons qu'en 2015, de par le monde, 700 000 personnes avaient déjà été certifiées cheffes de projets PMI (Linke 2019). L'examen menant à la certification est basé sur les concepts du PMBOK.

L'autre grande méthode de gestion de projet est la méthode PRINCE2 (Turley 2010). Elle a été développée à l'origine par l'Office of Government Commerce (OGC) du Bureau du Cabinet du Royaume-Uni. L'OGC a créé une *joint-venture* en 2013 pour gérer les formations PRINCE2. À ce jour, 250 000 personnes ont obtenu une certification (Linke 2019).

Ce n'est pas un hasard si cette méthode a été développée par un gouvernement. En effet, les entités publiques sont responsables de mener moult projets complexes (sociaux, économiques, environnementaux, organisationnels, informatiques, etc.). Pour y parvenir, elles doivent pouvoir définir les exigences de tels projets, en matière de délais, de coûts et de ressources. La Suisse s'y est également attelée. C'est ainsi que la Confédération a créé sa propre méthode de gestion de projets, la méthode HERMES.

Ces trois méthodes ont chacune leurs spécificités. Elles reposent toutefois sur bon nombre de concepts communs. Sans entrer dans les détails de ces différences⁵³, quelques points clés de ces méthodes sont présentés ici.

52 <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9000:ed-4:v2:fr> (consulté le 29.11.2022).

53 Linke (2019) propose une comparaison de ces trois méthodes et les met également en perspective par rapport aux approches dites agiles.

18.2.1 Triangle de la gestion de projets

La gestion de projets a pour objectif de trouver un équilibre entre trois contraintes qui peuvent être contradictoires. Ces contraintes forment les trois sommets du triangle de la gestion de projets :

- la gestion des *coûts*;
- la gestion des *délais*;
- la gestion de la *qualité*.

Selon Lock (2013), une personne-cheffe de projet doit déterminer un ordre de priorité parmi ces trois contraintes. Elle doit trouver le juste compromis dans les relations entre les délais et les coûts, les coûts et la qualité, les délais et la qualité. Au terme d'un projet donné, il peut se présenter plusieurs cas de figure où l'équilibre n'a pas été atteint (Aïm 2018). Ces cas ont été maintes fois illustrés dans la pratique et sont discutés brièvement ci-dessous.

Non-respect des coûts. Le projet est certes livré dans les délais avec un niveau de qualité satisfaisant. Mais des moyens techniques et humains supplémentaires ont dû être affectés par rapport à ce qui était initialement prévu.

Non-respect des coûts et des délais. Le projet a connu des retards et il a coûté plus cher que prévu. La raison en est que les équipes ont dû être engagées plus longtemps ou que des pénalités financières liées au retard ont dû être supportées.

Non-respect des exigences de qualité. La notion de qualité est évidemment liée au type de projet mené. Cet aspect sera abordé à la section 18.2.5. Contentons-nous pour l'instant d'indiquer qu'il peut s'agir par exemple de défauts de construction, de défauts informatiques ou de dysfonctionnements organisationnels. Au-delà de la qualité au sens strict, cela peut aussi porter sur la réduction d'un périmètre fonctionnel au fur et à mesure de l'avancement d'un projet. Par exemple, les fonctionnalités d'un système d'information ont été définies dans un cahier des charges initial, mais ont été abandonnées en cours de route pour des raisons de coûts.

Dans le cadre de la gestion de projets, il s'agit de veiller à ce que l'équilibre entre ces trois contraintes soit maintenu tout au long de l'opération. Pour y parvenir, des corrections doivent systématiquement être faites : ré-estimer les coûts, réassigner des tâches et des ressources, réviser le calendrier, etc. Réduire la qualité ou un périmètre fonctionnel est également envisageable. Cette solution ne doit cependant être utilisée qu'en dernier recours, par exemple quand la contrainte d'un délai à tenir prend le pas sur le reste.

18.2.2 Cycle de vie d'un projet

Il existe différentes manières de découper un projet en phases. Une approche relativement simple et classique est décrite dans Verzuh (2015) :

- *définition* du projet;
- *planification* du projet;
- *exécution* du projet;
- *clôture* du projet.

De manière assez similaire, la méthode HERMES repose également sur quatre phases. Le découpage et le vocabulaire sont toutefois différents: *initialisation, conception, réalisation, déploiement*.

Cette manière séquentielle d'envisager un projet est représentative de l'*approche traditionnelle* de la gestion de projets (Knuston & Webster 2018). D'autres approches se sont développées dans différents secteurs d'activités.

C'est le cas de l'*approche itérative*. Celle-ci permet, à chaque phase, de revenir en arrière et de retravailler les éléments définis au préalable. Ainsi, la méthode de développement de logiciels Scrum s'appuie sur des « sprints ». Un « sprint » correspond à une période de quelques heures à quelques semaines (Linke 2019). Chaque « sprint » commence par une estimation, suivie d'une planification opérationnelle, et se termine par une démonstration de ce qui a été achevé. Cette approche permet notamment d'éviter des erreurs de planification initiale et de corriger au fur et à mesure les attentes en matière de qualité des résultats d'un projet.

Les *approches évolutives* ou *agiles* visent à impliquer au maximum la ou le destinataire du projet – sa cliente ou son client. Elles ont pour but d'offrir une grande réactivité aux demandes de changements et aux évolutions. Le rôle central est ainsi donné au « *product owner* » (destinataire, ou client·e) plutôt qu'à la personne-cheffe de projet.

HERMES intègre cette approche en proposant des scénarios pour développer un produit agile :

- Chaque phase comprend une série de tâches à réaliser sous la responsabilité d'un rôle. Cette méthode offre tout de même une soixantaine de tâches standards et, pour chaque tâche, une liste d'activités à effectuer ainsi que les résultats attendus. HERMES standardise certains rôles, en distinguant les rôles de l'organisation permanente de ceux de l'organisation de projet (personne-cheffe de projet, responsable des tests, organisation mandante, comité de pilotage, utilisatrice ou utilisateur, etc.).
- Chaque phase se termine par un point de contrôle (appelé « jalon » dans le jargon d'HERMES). Ce contrôle porte sur l'avancement du projet, la qualité et les coûts. Les critères de vérification permettent ainsi de rendre compte du déroulement d'un projet. Si les critères ne sont pas remplis, la direction du projet peut décider de ne pas démarrer la phase suivante (de ne pas la « libérer », dans la terminologie HERMES). Pour la direction, le corollaire de cette décision de non-libération de phase consiste à exiger des mesures correctives pour que le projet satisfasse finalement aux exigences. Il peut également signifier l'arrêt total et définitif du projet.

18.2.3 Gestion des parties prenantes d'un projet

Comme indiqué à la section 18.2.1, la gestion de projets a pour objectif de trouver un équilibre entre des contraintes de délais, de coûts et de qualité. Cependant, selon Lock (2013: 12), « il est facile et dangereux d'oublier qu'aucun de ces objectifs ne peut être atteint sans les personnes » (nous traduisons). Une étape importante dans le démarrage d'un projet est donc d'identifier les parties prenantes. Celles-ci peuvent être relativement différentes selon les types de projets. Cependant, plusieurs rôles clés sont systématiquement présents : la ou le destinataire du projet, sa ou son mandataire, la ou le fournisseur·se, la personne ou l'entité utilisatrice finale, l'équipe projet, la ou le sponsor (la personne représentant la direction de l'organisation formellement responsable du projet), etc. Verzuh (2015) propose une liste de questions qui permettent d'identifier les différentes parties prenantes d'un projet.

Il ne suffit pas de définir les parties prenantes. Il faut ensuite les accompagner tout au long du projet. Cela peut prendre différentes formes. Il s'agit en général de mettre en place des règles de communication entre et avec les parties prenantes (par exemple, une politique d'usage des messages électroniques, des règles d'archivage, la gestion des réunions). Il s'agit aussi de définir qui contribue et dans quelle mesure à différentes étapes du projet, qui décide de quoi, etc. Il est également nécessaire de déterminer les supports de communication : procès-verbaux de réunions, rapports périodiques d'avancement, plateforme électronique de gestion de projets, etc. Le PMBOK contient un chapitre entier consacré à la gestion des communications liées à un projet. L'approche proposée est dûment structurée et détaillée (PMI 2015).

Au-delà de ces aspects formels de la gestion de la communication, une personne-cheffe de projet consacre une bonne partie de son temps à motiver les équipes, à résoudre des problèmes, à gérer des conflits ou à négocier des compromis. Verzuh (2015) présente différentes techniques pour la gestion d'équipe et la collaboration entre les parties prenantes.

18.2.4 Planification et estimation des coûts

Certes, la gestion de projets doit inclure bien d'autres aspects que la planification et l'allocation de ressources (Knuston & Webster 2018). Ces deux tâches sont néanmoins toujours les tâches fondamentales dans la démarche.

La première étape de la planification et de l'estimation des coûts consiste à découper le périmètre du projet en composants et en lots de composants plus petits, donc plus faciles à gérer. Une technique très connue est le *Work Breakdown Structure* (WBS), une technique préconisée par le PMBOK (PMI 2015). Elle implique de procéder à un découpage hiérarchique des activités à réaliser, sur la base de *work packages* ou lots de travail. La méthode PRINCE2 se distingue en recourant à la technique du *Product-Based Planning* (PBP). Le produit ou le livrable est découpé

en sous-produits, avec une logique de flux entre les différents livrables. Enfin, HERMES a fait le choix d'un découpage thématique, avec des modules réutilisables. Ces modules facilitent l'établissement de scénarios. Ils contiennent des tâches devant aboutir à des résultats portant sur un thème donné. Le module « *Achats* » comporte ainsi les tâches « *Élaborer l'appel d'offres* », « *Évaluer les offres* » ou encore « *Prendre la décision concernant l'adjudication* ».

En fonction du type de projet et de son expérience, une personne-cheffe de projets choisira la technique la plus pertinente. Elle pourra recourir à un découpage de type structurel (WBS), dynamique (PBP) ou thématique (HERMES), voire combiner différentes techniques.

Il s'agit ensuite d'établir des liens logiques entre les tâches (quelle tâche doit précéder une tâche donnée, quelles tâches peuvent être menées en parallèle, etc.). Cela peut se représenter graphiquement sous la forme d'un diagramme de réseau. Un tel diagramme montre uniquement l'enchaînement logique. La représentation à l'aide d'un diagramme de Gantt permet d'intégrer la dimension du temps (Verzuh 2015). Divers outils informatiques permettent de créer et de mettre à jour ces types de diagrammes très facilement. La méthode PERT (*Program Evaluation and Review Technique*) a été développée par la marine américaine dans les années 1950 précisément dans cet objectif. Elle utilise un graphe – graphe de dépendance – pour représenter le planning des tâches. Cela permet de calculer le chemin critique en termes de délais et le chemin critique en termes de coûts. La notion de « chemin critique » renvoie à la liste ordonnée de toutes les activités nécessaires pour parvenir au résultat voulu. Cette notion fonde également l'algorithme *Critical Path Method* (CPM), un algorithme utilisé notamment pour planifier le projet Manhattan ou la construction des Twin Towers de New York. Cet algorithme est encore actuellement intégré dans certains logiciels de gestion de projets, certes dans une version quelque peu améliorée. Ces mises à jour permettent de simuler des chemins critiques alternatifs lorsque l'on change les contraintes de durée ou de coûts, ou de réallouer des ressources.

Ces logiciels sont donc devenus capables de représenter graphiquement l'enchaînement des tâches ou de calculer le chemin critique. Mais seuls l'expérience et le jugement de la personne-cheffe de projet sont aptes à établir des scénarios optimistes, pessimistes ou réalistes quant à l'enchaînement de ces tâches. Cela signifie que pour chaque tâche (ou du moins, pour toutes les tâches d'importance critique), une estimation humaine doit définir une date de début et une date de fin réalistes, ainsi que les dates de début/fin avancées ou retardées. La méthode PERT mentionnée plus haut offre une aide à la décision en se fondant par exemple sur le calcul suivant pour estimer le temps prévu : [temps optimiste + temps pessimiste + (4 × temps réaliste)]/6.

L'étape suivante doit permettre de déterminer les coûts directs liés à la réalisation d'une tâche (soit la durée multipliée par le coût de la main-d'œuvre), les coûts indirects, les coûts fixes, etc. Le chiffrage des coûts est très lié au domaine d'activités dans lequel le projet s'inscrit. D'ailleurs, dans certains domaines comme la construction,

« chiffre^{r·se} » est un métier à part entière compte tenu de la complexité des tâches. Un exemple de chiffrage simple (mais fondé sur un cas réel) est présenté ci-après, afin d'en illustrer la logique.

L'exemple est emprunté au domaine du développement d'applications informatiques. Une des méthodes de chiffrage fréquemment utilisées se fonde sur la gestion des exigences⁵⁴. Les exigences sont décrites et qualifiées en termes d'écrans, d'interface des données et de traitement des données.

Écrans. Il s'agit ici d'interface sur l'écran de l'ordinateur de l'utilisatrice ou de l'utilisateur. Un écran de connexion avec deux champs de saisie est considéré pour le chiffrage comme simple; un écran permettant la saisie d'une déclaration d'impôt est considéré comme complexe.

Interface des données. Une requête directe dans une base de données est qualifiée de simple. Le fait de devoir combiner des données en provenance de différents référentiels externes est complexe.

Traitement des données. Si les données saisies dans un formulaire sont uniquement une adresse e-mail et un numéro de téléphone, il est simple de vérifier si leur forme est correcte. En revanche, le fait d'appliquer des règles de gestion avancées va être considéré comme complexe.

Exigence	Écran	Interface données	Traitement des données
Identifier l'utilisateur ou l'utilisatrice	Simple	Simple	Simple
Ouvrir un dossier administratif	Moyen	Moyen	Simple
Demander des compléments d'information	Simple	Moyen	Moyen
Appliquer les critères d'entrée en matière	Moyen	Simple	Complexé
Motiver les non-entrées en matière	Moyen	Simple	Simple

Tableau 18.1 Exemple de découpage pour une application informatique.

La personne-cheffe de projet applique ensuite des métriques fondées sur son expérience ou sur des barèmes en vigueur, par exemple :

- Écran simple par développeur·euse expérimenté·e = 0,5 jour;
- Écran complexe par développeur·euse expérimenté·e = 1,5 jour;
- Interface données moyenne par développeur·euse junior = 1 jour.

Après quoi, elle utilise des tarifs journaliers pratiqués en général par les mandataires (par exemple 1000 francs pour un·e développeur·euse expérimenté·e et 750 francs

54 Une exigence est l'expression formalisée d'un besoin des utilisatrices ou des utilisateurs, par exemple imprimer une attestation de résidence.

pour un·e junior), plus une marge de 20 % sur le total du développement consacré à la gestion de projets et aux imprévus. Cela lui permet d'obtenir un montant total pour la réalisation d'un tel projet informatique.

Pour terminer cette section, il convient de mentionner la distinction faite par Lock (2013) entre « *planning* » et « *scheduling* », soit la planification et l'établissement du calendrier. La planification est le découpage logique et temporel de l'enchaînement des activités expliqué plus haut. Elle permet de calculer le temps théorique nécessaire à l'accomplissement d'une tâche. L'établissement du calendrier demande une réflexion supplémentaire pour tenir compte de la disponibilité des ressources (par exemple, les personnes employées à temps partiel ou affectées à plusieurs projets en parallèle, périodes de vacances, etc.). Cette réflexion est nécessaire pour fixer des dates cibles pour la réalisation d'une tâche.

18.2.5 Suivi d'avancement d'un projet

Il existe actuellement des outils informatiques pointus, tels que Basecamp ou Asana – pour citer deux leaders du marché – pour mesurer l'avancement des tâches. Ces outils permettent en particulier d'effectuer un comptage des heures de travail effectuées et d'assurer un suivi budgétaire, ou encore de réallouer des ressources sur un projet. Ces outils facilitent grandement la tâche de la personne-cheffe de projet. En effet, ils offrent la possibilité aux membres de l'équipe de projet de visualiser les tâches qui leur sont allouées, ainsi que le temps imparti et le délai prévu pour les accomplir. Ces personnes sont amenées à saisir ensuite de façon quotidienne ou hebdomadaire l'avancement sur leurs tâches. Verzuh (2015) préconise de ne pas compliquer exagérément cette mesure d'avancement des tâches et d'utiliser simplement trois niveaux : 0 %, tâche non démarrée ; 50 %, tâche en cours de réalisation ; 100 %, tâche complétée. Une précision s'impose ici : la saisie de l'avancement des tâches permet de mesurer la tenue des délais, alors que la saisie des heures effectuées par les membres de l'équipe de projet sert à calculer les coûts. Comme toujours, les outils informatiques offrent l'avantage de faciliter l'agrégation des données, la mesure des délais et des coûts par tâche, par personne, par lot de travail, etc.

Si la gestion des délais et des coûts engagés est relativement facile à quantifier, il n'en va pas toujours de même pour le troisième sommet du triangle de la gestion de projets, la qualité. Dans certains domaines métier, des normes existent pour mesurer la qualité d'un produit et régler les problèmes en cas de défaut⁵⁵. C'est en particulier le cas lorsque les livrables sont tangibles. C'est moins le cas des projets débouchant sur des livrables intangibles (par exemple un projet de réorganisation). Dans ce cas, l'une des manières de garantir la réussite d'un projet consiste à se

⁵⁵ La norme SIA 118 définit par exemple les conditions générales pour l'exécution des travaux de construction en Suisse.

concentrer sur la gestion des risques. Cette approche vise à développer des stratégies qui tiennent compte d'une part d'éléments factuels et d'autre part, de l'intégration de l'environnement du projet, potentiellement instable (Huf 2016). Concrètement, il s'agit d'identifier des événements positifs ou négatifs qui sont susceptibles d'influencer la réussite d'un projet. Il s'agit ensuite d'évaluer la probabilité que ces événements surviennent, puis de mettre en place des actions permettant de diminuer la probabilité qu'un accident de parcours ne survienne. Finalement, des protocoles de réaction sont préparés, au cas où un risque se réalise. Cette approche ne sera pas présentée ici, mais tant Lock (2013) que PMI (2017) y consacrent des chapitres détaillés.

18.3 Perspectives et défis futurs

Il n'est pas nécessaire pour les responsables des entités publiques d'être des chef·fes de projets confirmé·es ou certifié·es. En revanche, il est très important qu'elles ou ils comprennent la notion d'équilibre entre les contraintes de coûts, de délais et de qualité. En effet, l'administration publique s'organise de plus en plus fréquemment «en mode projet⁵⁶». Un des défis majeurs est donc d'intégrer la logique de projet dans des unités administratives dès lors que ces unités opèrent selon une approche de gestion opérationnelle des activités. Par ailleurs, certaines personnes-cheffes de projets se préoccupent principalement des résultats qu'elles se sont engagées à livrer, en oubliant l'usage qui sera ensuite fait de ces résultats dans le cadre de la gestion opérationnelle. À l'avenir, l'enjeu pour les responsables administratif·ves sera triple. D'abord, il leur incombera évidemment d'assurer la stabilité des opérations (courantes). Il leur faudra aussi faire le nécessaire pour que les projets aboutissent réellement. Et finalement, elles et ils devront garantir que les résultats des projets sont mis en œuvre, c'est-à-dire que le passage d'une logique de projet à une logique d'utilisation s'effectue harmonieusement et perdure. Cet enjeu se reflète dans la sémantique de la méthode HERMES. Celle-ci qualifie la dernière phase d'un projet d'une phase de «*déploiement*» plutôt que d'une phase de «*clôture*». Un autre écueil surgit fréquemment lors de la mise en route de projets. Il s'agit de la tentation d'attribuer la responsabilité d'un projet à des spécialistes du domaine concerné et sans pour autant leur laisser réellement du temps pour les activités de gestion de projets, sans les former et sans mettre à leur disposition des méthodes et des outils adéquats.

56 Voir par exemple les plans de transformation Action Publique 2022 du gouvernement français <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022> (consulté le 29.11.2022).

Concepts clés

- Chiffrage (*Einschätzung, quantificazione, calculation*): évaluation quantitative des coûts et du temps nécessaire à la réalisation d'une tâche, sur la base d'hypothèses explicites, par exemple le coût de travail, le niveau de compétence des ressources humaines, les contraintes externes, etc.
- Cycle de vie projet (*Projektlebenszyklus, ciclo di vita del progetto, project lifecycle*): découpage en phases du chemin qui mène un projet du début à la fin.
- Livrables (*Ergebnisse, prodotti finali, deliverables*): résultats tangibles, mesurables et spécifiques d'une étape d'un projet; cela peut être un document tel qu'un cahier des charges ou un rapport, un composant logiciel, ou tout autre produit intermédiaire.
- Périmètre projet (*Projektumfang, ambito del progetto, project scope*): délimitation claire des frontières d'un projet, sur la base de besoins à couvrir, de lots de travail et des tâches à réaliser pour atteindre les objectifs du projet.
- Planification (*Planung, pianificazione, planning*): processus qui fixe les objectifs à atteindre, les ressources nécessaires pour ce faire, ainsi que les étapes de réalisation, et qui intègre la dimension temporelle.

Références

- Aïm, R. (2018). *La gestion de projets*. Issy-les-Moulineaux: Gualino Éditeur, 6^e éd.
- Confédération suisse (2015). *HERMES – Méthode de gestion pour tous les projets – Manuel de référence*. <https://www.hermes.admin.ch/fr> (consulté le 30.11.2022).
- Huf, A.S. (2016). Project innovation: Evidence-informed, open, effectual, and subjective. *Project Management Journal*, (47)2, 8-25. <https://doi.org/10.1002/pmj.21576> (consulté le 30.11.2022).
- Knuston, J. & Webster, F.M (2018). What is project management? Project management concepts and methodologies. In: Dinsmore, P.C & Cabanis-Brewin, J. (éds.). *The AMA handbook of project management*. New York: Harper Collins Leadership, 1-10.
- Linke, K. (2019). Traditional and agile management approaches. *12th ILERA European Congress*. Düsseldorf: Heinrich Heine University.
- Lock, D. (2013). *Project management*. London : Routledge, 10^e éd.
- PMI (2017). *A guide to the Project Management Body Of Knowledge (PMBOK Guide)*. Philadelphia: Project Management Institute, 6^e éd.
- Turley, F. (2010). *The PRINCE2® Training Manual – A common sense approach to learning and understanding PRINCE2*. s.l.: Management Plaza.
- Verzuh, E. (2015). *The fast forward MBA in project management*. s.l.: Wiley, 5^e éd.

PARTIE V

Mises en œuvre du modèle IDHEAP

Introduction

Nils Soguel

1 Finalité de la mise en œuvre à l'exemple de cinq problématiques

Nous l'avons dit dans notre contribution introductory : « Le modèle IDHEAP appréhende l'administration publique dans une logique d'action, de mouvement et de transformation. » Il décrit de manière simplifiée, illustrative et pragmatique une réalité complexe. Ainsi, il doit permettre de mieux comprendre les phénomènes et de donner aux cadres du secteur public les clés pour analyser la situation, puis pour agir dans leur organisation, pour concevoir et façonner l'administration publique. Le modèle et ses différentes dimensions et composantes mettent en exergue les éléments clés à considérer, les ressources à activer, la manière de les utiliser, conférant ainsi une dimension dynamique au modèle. Le modèle doit donc permettre de penser et de déployer l'intervention des pouvoirs publics.

Mais le permet-il vraiment ? Cette interrogation fait écho à la question posée par Varenne (2012) : « Faut-il croire les modèles ? » Pour apporter une première réponse à cette question, nous avons souhaité mettre le modèle IDHEAP d'administration publique en action. C'est la finalité de cette cinquième partie. Le modèle y est mis à l'épreuve face à des problématiques tout à fait réelles.

Nous avons retenu cinq problématiques fort différentes, mais toutes d'actualité : la production d'énergie éolienne, la conduite d'un établissement de formation, l'intégration des personnes réfugiées et requérant l'asile, le sport d'élite et la réinsertion professionnelle.

Ces problématiques impliquent une intervention des pouvoirs publics pour différentes raisons, qui parfois se cumulent. L'intervention peut être motivée par les valeurs (► 1 Valeurs) qui animent notre société ou par un besoin ou un intérêt relayé par les parties prenantes (► 3 Parties prenantes). L'administration publique se développe donc toujours dans une interaction avec l'environnement. Soit que l'environnement et ses composantes enveloppent et conditionnent l'administration publique,

soit que l'administration publique influence et façonne son environnement. La relation est donc bidirectionnelle et dialectique, ainsi que schématisée dans la figure V.1.

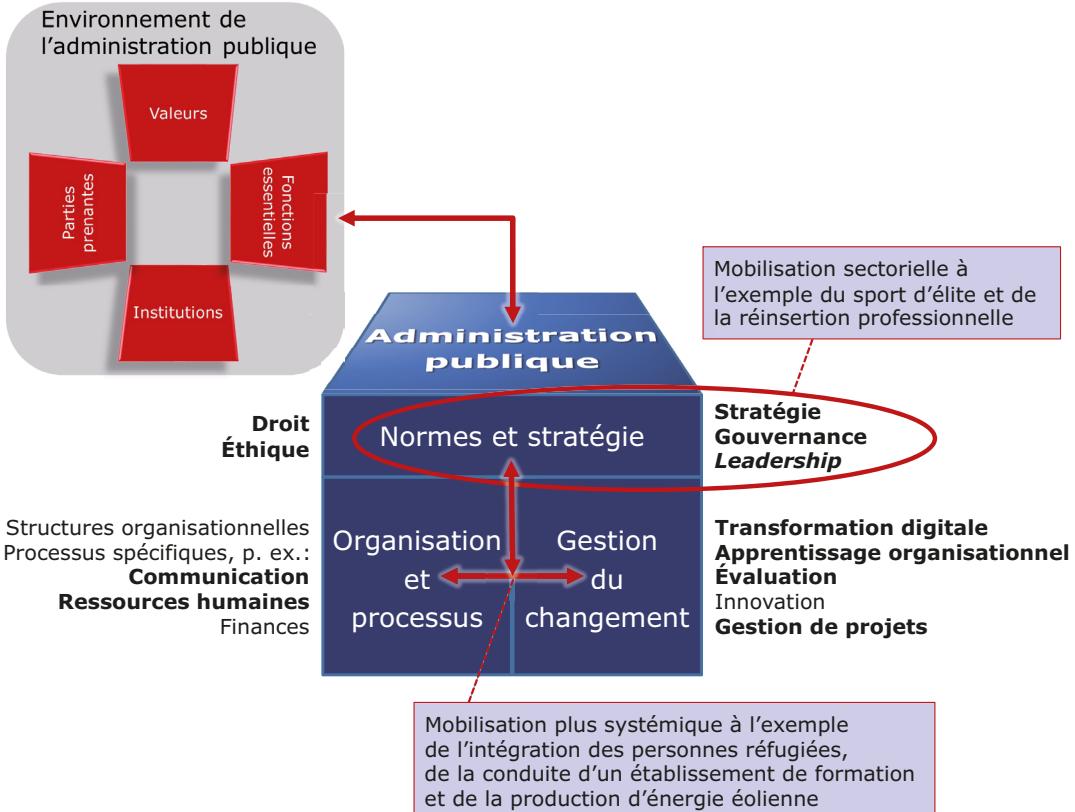


Fig. V.1 Dimensions et composantes du modèle IDHEAP mobilisées dans le cadre des problématiques retenues.

2 Dimensions et composantes mobilisées par les cinq problématiques retenues

Le modèle, ses dimensions et ses composantes peuvent être utilisés de deux manières.

Une première manière consiste à mobiliser le modèle de manière *sectorielle*. Il s'agit alors d'analyser le déploiement de l'administration publique et de répondre aux problèmes rencontrés dans une seule dimension du modèle (environnement; normes et stratégie; organisation et processus; gestion du changement). Il est même possible de se concentrer sur une seule composante du modèle. Deux des problématiques abordées ici en fournissent une démonstration (localisées par un ovale dans la figure V.1):

- La problématique de la *réinsertion professionnelle* permet d'illustrer la manière de mobiliser la seule dimension « normes et stratégie » et de se concentrer sur la composante « gouvernance » (► 8 Gouvernance).
- La problématique du *sport d'élite* montre comment mobiliser la seule dimension normes et stratégie et deux de ses composantes : la stratégie et la gouvernance (► 7 Stratégie et ► 8 Gouvernance).

Une deuxième manière de mobiliser le modèle est *plus systémique*. Elle consiste à analyser l'administration publique et à rechercher des solutions en faisant interagir plusieurs dimensions du modèle et plusieurs composantes. Trois des problématiques abordées ici en fournissent une démonstration (localisées par les flèches en T inversé dans la figure V.1) :

- La problématique de l'*intégration des personnes réfugiées et requérant l'asile* illustre comment mobiliser les trois dimensions qui forment le cube de l'administration publique et six composantes : ► 5 Droit, ► 6 Éthique, ► 11 Gestion de la communication, ► 14 Transformation digitale, ► 15 Apprentissage organisationnel et ► 16 Évaluation.
- La problématique de la *conduite d'un établissement de formation* expose une manière de mobiliser deux dimensions qui se complètent : la dimension « normes et stratégie » avec sa composante ► 9 Leadership et la dimension « organisation et processus » avec notamment ses composantes ► 11 Gestion de la communication et ► 12 Gestion des ressources humaines.
- La problématique de la *production d'énergie éolienne* montre comment mobiliser deux dimensions et quatre composantes ► 5 Droit, ► 7 Stratégie, ► 8 Gouvernance et ► 18 Gestion de projets.

Nous nous concentrons sur les dimensions et les composantes que nous considérons comme les plus pertinentes en fonction de la problématique abordée. D'une certaine manière, chaque problématique est abordée comme une étude de cas. On y décrit comment concevoir une réponse appropriée de la part de l'administration publique dans le cadre des dimensions et des composantes du modèle que l'on mobilise. On y décrit également les problèmes rencontrés.

Référence

Varenne, F. (2012). *Théorie, réalité, modèle*. Paris: Éditions Matériologiques.

19 Réinsertion professionnelle

Giuliano Bonoli

19.1 Introduction aux enjeux de la réinsertion professionnelle pour la politique sociale

Depuis quelques décennies, on assiste à une réorientation de la politique sociale vers la promotion de l'accès à l'emploi. Cette évolution entre dans une stratégie visant à combattre les problèmes sociaux. Traditionnellement, le rôle principal de l'État social était de garantir un revenu de remplacement à des personnes qui, pour différentes raisons, n'étaient pas à même de travailler. En revanche, depuis les années 1990, les principaux régimes sociaux se sont transformés, mettant au centre un objectif de promotion de l'accès à l'emploi et des politiques de réinsertion professionnelle.

Cette réorientation, qui dans une certaine mesure est toujours en cours, ne s'est pas faite sans soulever des critiques (Bonoli 2013; Hemerijck 2017). Toutefois, elle semble s'être imposée en Suisse et en Europe. Les termes utilisés pour parler du nouvel État social sont variés. On peut citer par exemple la notion d'« investissement social », d'« État social actif », d'« activation » ou encore de « flexicurité ». Concrètement, en Suisse, ce sont les assurances sociales fédérales contre le chômage et l'invalidité ainsi que l'aide sociale cantonale et communale qui sont le plus concernées par ce mouvement.

Dans cette contribution, nous mobilisons particulièrement l'une des composantes de la dimension « *normes et stratégie* » du modèle IDHEAP d'administration publique : la *gouvernance* (figure 19.1). En effet, la mise en place d'une stratégie globale de promotion de l'accès à l'emploi et de politique de réinsertion professionnelle soulève passablement de problèmes dans ce domaine, en Suisse et ailleurs (van Berkel *et al.* 2011). Les écueils en matière de gouvernance sont au moins de trois ordres : l'accès aux compétences nécessaires, les transferts de charges et la contractualisation d'acteurs sociaux.



Fig. 19.1 Exemple de la composante «gouvernance» mobilisable pour promouvoir l'accès à l'emploi (en gras dans la figure).

Accès aux compétences nécessaires. La réinsertion professionnelle relève de ce que Athias et Pasquier appellent les «services publics réalisés dans une logique de réseaux» dans leur contribution (► 8 Gouvernance). Les obstacles à l'emploi relèvent de problématiques différentes et parfois multiples. Par exemple, certaines personnes sans emploi ont simplement besoin de développer leur connaissance des techniques de recherche d'emploi. D'autres, au contraire, disposent de compétences devenues obsolètes et ont besoin de formations complémentaires. Ensuite, l'accès à l'emploi peut être rendu difficile en raison de problèmes de santé. Dans d'autres cas encore, les obstacles peuvent relever de difficultés très pratiques telles que la garde d'enfants en bas âge.

En général, on peut affirmer que les compétences nécessaires pour aider les personnes sans emploi à réintégrer le marché du travail sont disponibles au sein de l'État social suisse. Toutefois, elles ne sont pas toutes disponibles dans chaque régime social. Par exemple, l'assurance chômage, et en particulier les ORP (Offices régionaux de placement) disposent de compétences pointues en matière de soutien à la recherche d'emploi et de formations qualifiantes reconnues par les employeurs d'une branche ou d'une région. En revanche, ces offices ne sont pas spécialisés en matière médicale ou de santé au travail. Ces compétences se trouvent toutefois au sein de l'assurance invalidité. Les ORP ne sont pas non plus censés trouver une solution de garde pour un parent qui en aurait besoin. Or ce problème-ci serait facilement résolu dans un service social communal ou régional.

Les transferts de charges (cost shifting). Les institutions amenées à collaborer dans la mise en œuvre d'une politique de réinsertion professionnelle appartiennent à différents niveaux de l'État fédéral. Les assurances sociales relèvent du niveau fédéral, avec une mise en œuvre déléguée aux cantons, en vertu du principe du fédéralisme d'exécution (► 4 Institutions). En revanche, l'aide sociale est une tâche soit

cantonale, soit communale, soit encore partagée entre les deux niveaux inférieurs de l’État fédéral, avec des formes différentes en fonction du canton.

Cette architecture institutionnelle soulève des enjeux financiers qui peuvent donner lieu à un système d’incitations perverses. Concrètement, chaque institution qui participe à la mise en œuvre de la politique de promotion de l’accès à l’emploi a deux options face à chaque situation individuelle de non-emploi : soit, comme imaginé par le législateur, tout mettre en place pour que la personne concernée retrouve un emploi ; soit essayer de transférer la personne concernée vers une autre institution. Parfois, notamment pour des personnes qui rencontrent de sérieux obstacles pour accéder à l’emploi, cette deuxième option peut être la plus attractive. Cette incitation perverse, qui représente un « aléa moral institutionnel », est un problème récurrent des États sociaux multiniveaux (Luigjes & Vandenbroucke 2020). Elle a probablement été exacerbée par l’adoption de techniques inspirées de la nouvelle gestion publique (NGP) qui, en mettant l’accent sur l’atteinte d’objectifs mesurables, rend les institutions plus « egoïstes » (Overbye *et al.* 2010).

Concrètement, une commune peut, par exemple, engager en tant qu’employé·e pendant une période de douze mois une personne au bénéfice de l’aide sociale, pour qu’ensuite celle-ci ait accès à l’assurance chômage fédérale et ne soit plus à la charge de l’aide sociale communale ou cantonale. La même commune peut aussi assister des bénéficiaires de l’aide sociale dans la préparation d’une demande de rente AI. En cas de refus, la commune peut payer des frais d’avocat pour qu’un recours soit instruit.

Des modifications apportées aux lois fédérales au fil des années ont essayé de limiter ces possibilités, et ont probablement aussi abouti à des transferts de charges vers les cantons et les communes, par exemple en rendant l'accès aux assurances sociales fédérales plus difficiles. Toutes ces pratiques des niveaux fédéral, cantonal et communal sont bien documentées pour la Suisse ainsi que pour d’autres pays fédéraux comme l’Allemagne (Bonoli & Trein 2016).

La contractualisation d’acteurs sociaux. En matière de réinsertion professionnelle, comme pour d’autres tâches relevant de l’administration publique, se pose la question de savoir si c’est à l’État de produire les services nécessaires ou s’il convient plutôt de mandater des acteurs non étatiques (faire ou faire faire ► 3 Parties prenantes et ► 8 Gouvernance). Dans ce cas spécifique, l’intérêt d’avoir recours à des acteurs non étatiques résulte aussi de la nécessité d’impliquer des acteurs privés tels que les employeur·ses, qui sont un acteur essentiel pour réussir le défi de la réinsertion professionnelle. De plus, le fait de faire appel à une pluralité d’acteurs non étatiques permet une plus grande agilité du système, qui doit s’adapter aux conditions souvent changeantes du marché du travail.

Si l’implication d’acteurs non étatiques dans la production de services de réinsertion professionnelle est un principe globalement accepté, la gestion de leur relation avec l’État est quelque chose de plus complexe. L’enjeu fondamental est de parvenir à aligner les intérêts de l’État en termes d’efficacité, d’efficience et d’équité avec les intérêts des acteurs non étatiques qui fournissent des services de réinsertion professionnelle.

La mise en place d'une stratégie de promotion de l'accès à l'emploi en Suisse soulève donc de sérieux problèmes de gouvernance, qui sont liés en partie à la structure fédérale de notre État, et en partie à la nature particulière de la tâche à accomplir. La suite de cette contribution vise à présenter comment le modèle IDHEAP d'administration publique peut contribuer à discuter les différentes solutions qui ont été prises en considération et mises en œuvre en Suisse et dans quelques pays étrangers. Comme on le verra, ces problèmes restent en partie d'actualité.

19.2 Points clés de la gouvernance

En Suisse, la principale réaction aux problèmes de gouvernance présentés ci-dessus a été, depuis le début des années 2000, l'encouragement de la collaboration entre les différents acteurs. Promouvoir cette approche est une stratégie facile à défendre, mais dont l'impact est limité. En effet, son succès dépend beaucoup de la bonne volonté des différents acteurs et institutions concernés. La collaboration entre institutions n'est en général pas favorable à la transparence et à l'imputabilité. Par exemple, si deux agences travaillent ensemble dans la tentative de placer une personne sans emploi, mais n'y arrivent pas, qui sera tenu pour responsable de l'échec ?

La collaboration « simple », c'est-à-dire une collaboration qui n'est pas structurée par une clarification des rôles et des chaînes de responsabilité (*lines of accountability*), ne paraît pas un mode de gouvernance particulièrement prometteur. D'ailleurs, dans la typologie proposée par Athias et Pasquier pour la gouvernance de la délivrance des services publics, la collaboration simple n'est même pas mentionnée.

19.2.1 Promouvoir la collaboration interinstitutionnelle

Le problème de l'accès aux compétences nécessaires vu plus haut peut être résolu de différentes manières. On pourrait imaginer que chaque institution se dote de toutes les compétences nécessaires pour la réinsertion professionnelle de « ses » bénéficiaires. Cette solution serait probablement la plus onéreuse et impliquerait des doublons. La Suisse ne l'a pas envisagée. Ensuite, la contractualisation entre entités à l'intérieur de l'État serait une autre piste. Lorsqu'un ou une bénéficiaire de l'assurance chômage présente un problème de santé, l'assurance chômage pourrait mandater l'assurance invalidité pour que cette dernière, contre paiement, essaye de résoudre le problème en question. Cette piste n'a toutefois pas été suivie en Suisse.

L'option retenue en Suisse est la collaboration entre institutions. Il s'agit d'une sorte de partenariat public-public basé en grande partie sur la volonté de collaborer

des différents acteurs concernés. Concrètement, tous les cantons ont développé des plateformes ou des processus de collaboration interinstitutionnelle qui visent à traiter les cas de personnes sans emploi touchées par des problématiques multiples, et donc nécessitant l'aide de plusieurs institutions. La forme de ces collaborations varie, mais en général, elle se base sur une évaluation commune de la situation de la personne sans emploi, et d'un accord sur une prise en charge qui peut impliquer la mise à disposition de services de plusieurs institutions.

La collaboration institutionnelle concerne uniquement la mise à disposition de certaines mesures d'évaluation ou de réinsertion professionnelle à des bénéficiaires pris·es en charge par d'autres dispositifs. Il s'agit donc d'un dispositif très limité parce que d'une part, les institutions concernées ne mettent pas à disposition des bénéficiaires d'autres régimes la totalité des mesures dont elles disposent; de l'autre, cette collaboration concerne uniquement les mesures de réinsertion. Elle reste par contre muette en ce qui concerne la prise en charge des coûts de l'aide financière, versée à chaque bénéficiaire mois après mois, qui sont beaucoup plus importants.

19.2.2 Minimiser l'aléa moral institutionnel

Comme on l'a vu plus haut, la problématique de l'aléa moral institutionnel est inhérente à chaque État social multiniveaux. Il désigne l'incitation qui existe pour une institution à transférer des bénéficiaires à une autre institution appartenant à un autre niveau de l'État.

En Suisse, des mesures ont été prises pour limiter les possibilités qu'ont les niveaux inférieurs de l'État fédéral (cantons et communes) de transférer des bénéficiaires vers les assurances sociales fédérales. Ainsi, en 1996 déjà (2^e révision de la LACI), la loi sur l'assurance chômage a été modifiée de sorte que la participation à un emploi temporaire subventionné ne puisse pas ouvrir de nouveaux droits à des indemnités de l'assurance chômage fédérale. En 2011, cette règle a été étendue aux programmes d'occupation cantonaux.

L'accès à l'assurance invalidité a également été rendu plus difficile au fil des années. Dans ce cas, les réformes n'avaient pas uniquement pour but de limiter les pratiques de transfert de coût, mais elles poursuivaient un objectif plus global d'assainissement du budget de l'assurance invalidité. Toutefois, ces mesures limitent également l'accès à l'assurance invalidité de bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'assurance chômage. Les principales mesures sont la mise en place de Services médicaux régionaux en 2004 (ce qui a donné lieu à une application plus stricte des critères médicaux d'accès aux prestations) et l'instauration en 2008 d'une surveillance accrue des offices cantonaux de l'assurance invalidité (Bonoli & Trein 2016). Ces mesures ont contribué à une baisse du nombre de nouvelles rentes d'invalidité de 35 % entre 2003 et 2008 (Wayland-Bigler 2009).

Ces différentes mesures ont sans doute réduit la gravité du problème de l'aléa moral institutionnel. Toutefois, leur portée est limitée. Par rapport à l'assurance chômage, une commune maintient le droit d'engager sur un contrat à durée déterminée une personne au bénéfice de l'aide sociale, qui de ce fait pourra ouvrir un droit à être indemnisé par l'assurance chômage fédérale. D'autre part, les services sociaux assistent toujours les bénéficiaires de l'aide sociale qui présentent des problèmes de santé dans la préparation de demandes de rentes d'invalidité. Dans le cas d'un refus par l'office de l'assurance invalidité compétent, certains services sociaux vont également jusqu'à mandater un·e avocat·e (évidemment aux frais du contribuable) pour instruire un recours contre la décision négative de l'office AI concerné. Ces pratiques paraissent à des années-lumière de la rhétorique empreinte de positivité et de bonne volonté qui soutient le discours officiel en matière de collaboration interinstitutionnelle.

19.2.3 Sous-traiter la mission de réinsertion professionnelle à des acteurs privés

En Suisse, comme dans la plupart des pays européens, la mission de réinsertion professionnelle est partagée entre des acteurs institutionnels (ORP, offices AI, services sociaux) et sociaux (ONG, fondations, plus rarement sociétés privées) (► 3 Parties prenantes). Cette solution permet de résoudre une partie des problèmes de gouvernance vus plus haut. Par exemple, plutôt que de dépendre de la bonne volonté d'un autre acteur dans le cadre d'une collaboration, une institution peut simplement acheter dans un marché concurrentiel les services d'aide à la réinsertion dont elle a besoin. Cette solution, bien que pratiquée, se heurte également à un certain nombre de problèmes. En particulier, il est difficile de mettre en place un système d'incitations pour les fournisseurs de services de réinsertion qui soit en ligne avec les objectifs de politique publique. Par exemple, des solutions classiques comme le paiement à la performance génèrent des comportements de sélection et d'écrémage des bénéficiaires. La conséquence est l'exclusion des bénéficiaires les plus faibles de l'effort de réinsertion, ce qui n'est en général pas compatible avec les objectifs de politique publique et les principes d'équité dans l'accès aux services de l'État.

L'exemple australien illustre bien cette problématique. Pour contrer ces pratiques, le service de l'emploi australien a mis en place des contrats très sophistiqués, pour encourager les fournisseurs à s'aligner sur les objectifs de politique publique (OECD 2012). Le succès est toutefois resté limité, probablement car il existe une frange de la population sans emploi qui n'est pas bien prise en charge dans une démarche de réinsertion professionnelle capable de produire des résultats rapides et mesurables.

19.3 Perspectives et défis futurs

La gouvernance de la réinsertion professionnelle en Suisse présente un certain nombre de problèmes, qui ont été abordés dans cette contribution. Ces problèmes sont connus par les spécialistes et les professionnel·les et ont donné lieu à un certain nombre d'initiatives et de recherches de solution. En général, ces initiatives mettent l'accent sur la notion de collaboration. Cette approche et les différentes mesures qui ont été adoptées ont toutefois des limites. Pourquoi les autorités n'essayent-elles donc pas de se lancer dans un processus de réforme plus ambitieux? Pourquoi ne pas revoir l'ensemble de la gouvernance du système de sécurité sociale? L'Allemagne, par exemple, qui rencontrait des difficultés similaires, a adopté une réforme fondamentale en 2005 (connue sous le nom de Hartz-IV) qui a, selon plusieurs observateurs et observatrices, au moins en partie contribué à la baisse spectaculaire du taux de chômage dans ce pays (Hassel & Schiller 2010).

Des réflexions de ce type ont eu lieu dans les milieux concernés et au sein du Parlement fédéral. Toutefois, une réforme fondamentale du système de sécurité sociale n'est pas à l'ordre du jour. La principale raison en est que, malgré ses incohérences, le système de sécurité sociale suisse produit des résultats en l'apparence assez satisfaisants. La plupart des indicateurs sociaux (chômage, chômage de longue durée, pauvreté) sont plutôt favorables en comparaison internationale. D'un autre côté, une refonte totale du système aboutirait peut-être à une architecture institutionnelle plus adéquate, mais pas forcément à de meilleurs indicateurs. En effet, la réinsertion professionnelle de publics fortement éloignés du marché du travail se heurte à des difficultés objectives, que même le meilleur système de sécurité sociale possible aura de la peine à dépasser. Auprès des décideuses et décideurs semble donc régner un consensus sur le fait que, malgré ses défauts, le *statu quo* est préférable à une réforme fondamentale qui sera sans doute très difficile à mener et dont le résultat final demeure incertain (Bonoli & Champion 2014).

Cette conclusion est convaincante et dangereuse en même temps. Dangereuse, parce que la situation sociale relativement favorable est probablement plus fragile qu'on ne le pense. Si la Suisse dispose de bons indicateurs sociaux, cela est aussi dû à la bonne santé de son marché du travail. Cependant, une crise profonde et durable pourrait rapidement changer la donne.

Le principal défi en matière de gouvernance de la réinsertion professionnelle consiste donc à développer un système capable de fonctionner dans différents contextes du marché du travail. Un système adapté uniquement aux périodes de beau temps ne paraît pas adéquat. La Suisse connaît certes, et de manière générale, une situation économique enviable. Mais elle doit compter avec l'occurrence de crises potentiellement profondes. Dans ce cas, le risque serait de voir émerger toutes les tensions et les contradictions dues aux incohérences de notre système de sécurité sociale.

Concepts clés

- Aléa moral institutionnel (*institutionnelle moralische Risiko, rischio morale istituzionale, institutional moral hazard*) : incitation pour une institution à profiter de l'existence d'une assurance et ainsi éviter de s'occuper d'une personne dans le besoin.
- Investissement social (*soziale Investition, investimento sociale, social investment*) : perspective de politique sociale qui met l'accent sur le développement du capital humain et la participation au marché du travail pour combattre les problèmes sociaux.

Références

- Bonoli, G. (2013). *The origins of active social policy. Active labour market policy and childcare in a comparative perspective*. Oxford : Oxford University Press.
- Bonoli, G. & Champion, C. (2014). Federalism and welfare to work in Switzerland – The development of active social policies in a fragmented welfare state. *Publius the Journal of Federalism*, 45(1), 77-98.
- Bonoli, G. & Trein, P. (2016). Cost-shifting in multitiered welfare states: responding to rising welfare caseloads in Germany and Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism*, 4(46), 596-622.
- Hassel, A. & Schiller, C. (2010). *Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht*. Francfort-sur-le-Main : Campus Verlag.
- Hemerijck, A. (2017). Social investment and its critics. In : Hemerijck, A. (éd.). *The uses of social investment*. Oxford : Oxford University Press, 3-42.
- Luigjes, C. & Vandenbroucke, F. (2020). Unemployment benefits and activation in federal welfare states: An institutional moral hazard perspective. *Regional & Federal Studies*, 31(5), 647-669.
- OECD (2012). *Activating jobseekers. How Australia does it*. Paris : OECD.
- Overbye, E., Strohmeier Navarro Smith, R., Karjalainen, V. & Stremlow, J. (2010). The coordination challenge. In : Kazepov, Y. (éd.). *Rescaling social policies towards multilevel governance*. Farnham : Ashgate, 389-428.
- Van Berkel, R., de Graaf, W. & Sirovátka, T. (2011). The governance of active welfare states in Europe in a comparative perspective. In : Berkel, R. V., de Graaf, W. & Sirovátka, T. (éds.). *The governance of active welfare states in Europe*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 237-263.
- Wayland-Bigler, N. (2009). Atteindre le but ensemble. *Sécurité sociale-CHSS*, 2009(1), 33-35.

20 Sport d'élite

Mickaël Terrien

20.1 Introduction aux enjeux du sport d'élite pour les politiques sportives

Les politiques sportives disposent d'une base légale depuis 1970 avec l'article 68 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse. Plusieurs motifs ont été évoqués par le Conseil fédéral pour justifier l'adoption de cet article constitutionnel : la santé publique, la défense nationale, l'éducation générale, l'organisation judicieuse des loisirs et la représentation honorable de la Suisse dans les compétitions internationales (Chappelet 2006). Ce dernier motif cible les performances des athlètes d'élite. Trois décennies plus tard, il se concrétise en devenant l'un des cinq objectifs stratégiques que se fixe la Confédération dans le cadre de son concept pour une politique du sport en Suisse. À noter que deux des cinq motifs évoqués en 1970 par le Conseil fédéral ont disparu depuis (défense nationale et organisation judicieuse des loisirs).

Si l'investissement public dans la santé et l'éducation à travers le sport se comprend aisément, l'importance et la permanence de l'objectif lié au sport d'élite interrogent quant aux enjeux que cela impose à l'administration publique. Ces enjeux sont renforcés dans le contexte de course à l'armement à laquelle se livrent de nombreuses nations pour améliorer la performance de leurs athlètes (voir De Bosscher *et al.* 2015). Diverses raisons justifient donc que l'administration publique doive s'impliquer au profit du sport d'élite. L'analyse des discours politiques permet d'en identifier plusieurs (Grix & Carmichael 2012).

La première raison est d'ordre géopolitique. Bien que ne disposant pas d'une reconnaissance officielle par le Comité international olympique, le tableau des médailles focalise l'attention des médias à l'issue de chaque olympiade. Au cours des années 1970, il a été instrumentalisé comme un outil de la « macroéconomie de la guerre froide ». La comparaison des performances athlétiques des blocs devait permettre d'établir la supériorité d'un système économique par rapport à un autre (Andreff *et al.* 2008). L'effondrement de l'Union soviétique n'a pas altéré l'importance accordée à ce classement.

Les polémiques sur le système de comptabilisation des médailles olympiques entre la Chine et les États-Unis en offrent un exemple plus récent⁵⁷.

Le prestige apporté par les bonnes performances des athlètes nationaux·ales n'est pas seulement un outil diplomatique. Il peut également diffuser un sentiment de bien-être dans la société (quantifié par différents travaux en économie du bien-être). L'impossibilité d'exclusion et la non-rivalité de la consommation de cette sensation font de la performance des athlètes nationaux·ales un bien public (► 2 Fonctions essentielles). Cet aspect légitime l'intervention publique en faveur du sport d'élite. Dans la même veine, le sentiment d'appartenance au pays et la cohésion nationale peuvent sortir renforcés d'une compétition sportive internationale. Les louanges médiatiques pour l'équipe suisse de football des moins de 17 ans, profondément multiculturelle et sacrée lors de la coupe du monde en 2009, suffisent à s'en convaincre. Ces externalités sportives sont d'ailleurs reconnues par la Commission européenne.

La Commission européenne identifie un autre effet externe: le sport spectacle comme levier de développement du sport de masse. Ce ruissellement correspond aussi au troisième levier du discours politique servant à légitimer l'intervention publique pour le sport d'élite (Grix & Carmichael 2012). Il est supposé que les résultats du sommet de la pyramide se répercuteront sur sa base. En offrant des modèles à la génération montante, les jeunes s'investiraient plus facilement dans le sport, ce qui permettrait ainsi l'atteinte des autres objectifs stratégiques des politiques publiques sportives⁵⁸.

Étant établie l'importance du sport d'élite pour la collectivité, cette contribution aborde la manière d'exercer l'administration publique dans ce domaine. Pour ce faire, elle mobilise particulièrement deux composantes de la dimension «normes et stratégie» du modèle IDHEAP d'administration publique: la stratégie d'une part, la gouvernance d'autre part (figure 20.1).

Ces deux composantes sont essentielles pour permettre aux pouvoirs publics de contribuer à ce que les athlètes suisses brillent lors des compétitions internationales. Tout d'abord et s'agissant de la stratégie, l'analyse des contraintes sociodémographiques de la Suisse impose une spécialisation sportive. Une telle spécialisation favorise une allocation efficiente des ressources. Ensuite, en matière de gouvernance, le succès de l'intervention de l'État en faveur du sport d'élite implique une collaboration prononcée entre le système de l'administration publique et son environnement (marché et tiers secteur).

La description de ces composantes clés sera suivie d'une discussion sur les défis futurs de l'administration publique en matière de sport d'élite. Le concept de ruissellement du sommet vers la base sportive sera notamment interrogé.

⁵⁷ La polémique concerne le fait de pondérer ou non les médailles olympiques selon leur métal. Lors des Jeux olympiques 2008, les États-Unis se retrouvaient premiers devant la Chine au nombre des médailles gagnées (110 contre 100). Toutefois, les positions s'inversent lorsque l'on s'intéresse aux seules médailles d'or (36 contre 51).

⁵⁸ Concernant l'objectif santé, le coût de l'inactivité physique en Suisse est estimé à 2,4 milliards de francs (Kempf & Lichtsteiner 2017).



Fig. 20.1 Exemples de composantes mobilisables dans le domaine du sport d'élite (en gras dans la figure).

20.2 Points clés de la stratégie et de la gouvernance

20.2.1 Stratégie

De nombreuses études se sont intéressées aux déterminants du succès sportif (p. ex. Andreff *et al.* 2008). Les principaux facteurs explicatifs sont d'ordre socio-économique. La taille de la population et sa richesse sont deux facteurs clés de succès permettant à une nation de briller sportivement sur la scène internationale. Dès lors, la spécialisation dans certaines disciplines sportives devient la seule solution pour un pays comme la Suisse au poids démographique réduit (Kempf *et al.* 2021).

Cette stratégie sur le marché des médailles découle d'une double analyse (Weber *et al.* 2018) : une étude interne de ses ressources (*resource-based view*) ; un examen externe de la concurrence (*market-based view*). Cela permet à une nation de savoir dans quels sports et/ou disciplines ses chances de succès sont les plus élevées. 28 % des médailles obtenues par la Suisse lors des Jeux olympiques d'été entre 1988 et 2016 l'ont été en cyclisme (Kempf *et al.* 2021).

La spécialisation sportive se matérialise par une concentration des ressources sur les fédérations ayant le plus de chances de briller. Cela renvoie au fait que la stratégie mise en place par les entités publiques permet de fixer une orientation commune et ainsi une concentration des ressources et des forces. Lors des Jeux olympiques 2016 à Rio, Swiss Olympic a attribué la majorité de son soutien financier à seulement huit sports. Ces derniers ont décroché cinq des sept médailles obtenues par la délégation helvète (Kempf *et al.* 2021). L'allocation efficiente des ressources s'avère un moyen de rester performant dans un contexte de course à l'armement entre les nations. Les dépenses dans le sport d'élite entre 2001 et 2011 ont explosé dans de nombreux pays, rendant toujours plus coûteux le rêve de médailles olympiques (De Bosscher *et al.* 2015)⁵⁹.

59 Entre 2001 et 2011, les dépenses ont augmenté de 210 % au Brésil, de 143 % en Corée du Sud, de 101 % en France...

Dans le sport d'élite, l'argent est souvent le nerf de la guerre et la dépense publique⁶⁰ est une condition nécessaire à l'obtention de succès internationaux. Le financement du sport est d'ailleurs l'un des dix facteurs menant aux succès sportifs internationaux (modèle « *Sport Policy factors Leading to International Sporting Success* », SPLISS par la suite ; De Bosscher *et al.* 2015).

20.2.2 Gouvernance et piliers SPLISS

Dix piliers SPLISS sont identifiés dans la littérature (De Bosscher *et al.* 2015). Leur description détaillée dépasse largement l'ambition de cette contribution, sachant notamment que plus d'une centaine de facteurs clés de succès s'y rattachent. Les objectifs sont ici plus modestes : présenter la diversité des parties prenantes (► 3 Parties prenantes) afférentes à chacun de ces piliers pour montrer la nécessité de retenir une approche systémique dans l'analyse, puis décrire l'ensemble des mesures en faveur du sport d'élite. Évidemment, cette grande diversité de parties prenantes nécessite à son tour de mettre en place une solide gouvernance afin que l'intervention de l'État soit couronnée de succès.

Piliers SPLISS	Secteurs	État		
		Confédération (OFSPO et autres organismes)	Cantons	Communes
1 Support financier	185,1 mio CHF (OFSPO)	232 mio CHF	1350 mio CHF	
2 Gouvernance, organisation et structure	Jeunesse+Sport	Financement des infrastructures sportives et du sport de masse, éducation physique pour les étudiant·es	Encouragement du sport en Suisse	
3 Participation dans le sport				
4 Identification et développement du talent				
5 Gestion de carrière et d'après carrière	Dispositifs de soutien aux athlètes par l'Armée suisse	Sport-études		
6 Centre d'entraînement	Conception des installations sportives d'importance nationale Centres nationaux de Macolin et Tenero			
7 Formation et développement des entraîneur·ses	Formations (Jeunesse+Sport, brevet fédéral)	Bachelors et masters en sciences du sport		
8 Compétitions (inter)nationales	Jours de service fournis par l'Armée suisse	Subvention des grands événements sportifs		
9 Recherche et innovations scientifiques	Haute école fédérale du sport de Macolin, Innosuisse, Fonds national suisse			
10 Médias et sponsoring				

Tableau 20.1 Approche systémique des piliers SPLISS.

Note: les données financières datent de 2018 et ont été collectées dans Kempf *et al.* (2021); les cellules en italique correspondent à la partie prenante prédominante dans chacun des piliers SPLISS.

60 Celle-ci prend majoritairement la forme de dépenses courantes (► 13 Gestion des finances).

À titre d'exemple, l'allocation des ressources permettant la spécialisation sportive est effectuée par Swiss Olympic. Cette organisation appartient au secteur tiers et sert de « confédération des fédérations nationales », de comité national olympique. Elle est l'organisme national chargé du sport associatif (Kempf & Lichtsteiner 2017). Elle fait également office d'organe de pilotage subsidiaire de fonds provenant principalement du secteur privé *via* Sport-Toto (grâce au monopole cantonal accordé à Swisslos et à la Loterie romande) et de l'État (Office fédéral du sport, OFSPO). Cet enchevêtrement d'acteurs témoigne de la complexité de l'écosystème sportif suisse. Il montre aussi le rôle finalement limité que joue la Confédération.

Le tableau 20.1 illustre le fait que le pilier relevant du financement du sport (support financier) n'est pas le seul à dépendre d'une telle constellation de parties prenantes. Il montre également les différentes formes de gouvernance (► 8 Gouvernance) nécessaires à la mise en place de mesures efficaces en faveur du sport d'élite. La logique du « faire » prédomine au sein de certains piliers : administration classique dans le pilier gouvernance, organisation et structure ; transfert à des entités autonomes dans la recherche et l'innovation scientifique. En revanche, le « faire faire » peut être privilégié dans d'autres aspects : délégation au secteur tiers pour les piliers participation dans le sport ou identification et développement du talent.

Tiers				
Swiss Olympic	Fédérations	Clubs	Autres	Marché
				167,7 mio CHF (Loteries)
Convention de prestations	81 recensées par Swiss Olympic	18 824 clubs, 1,99 million de membres		Sport privé marchand (p. ex., centre de fitness)
Swiss Olympic Cards		Travail de détection		
Swiss Olympic Sport School			Aide sportive suisse	
Swiss Olympic Training Bases/Medical Center	Centres nationaux de performance (CNP) Formations fédérales			
Employeurs des entraîneur·ses d'élite				
Soutien financier dans l'organisation des compé- titions internationales	Organisation des compétitions	Fédérations spor- tives internationales, SwissTopSport	Athlètes Clubs professionnels, Organisateurs de manifestations sportives	
Dispositif «Sciences du Sport»				
Chaînes de télévision, Entreprises				

À noter que plusieurs formes de gouvernance peuvent être retenues pour un seul pilier SPLISS. Ainsi les centres nationaux d'entraînement sont sous la tutelle des acteurs publics (OFSPO), tandis que certaines infrastructures ont été fournies à travers un partenariat public-privé (p. ex. la Tissot Arena à Bienne).

Face à cet écosystème complexe, comment mettre en œuvre la politique sportive permettant d'atteindre les sommets lors des grandes compétitions sportives internationales, alors que les intérêts des diverses parties prenantes peuvent diverger ? Ce point est d'autant plus problématique qu'il existe une volonté politique de garantir l'autonomie des organisations sportives et de les préserver d'une trop forte ingérence publique.

20.3 Perspectives et défis futurs

Le succès de la politique publique visant le sport d'élite nécessite l'alignement des intérêts des acteurs issus du secteur tiers et marchand. Cet alignement est nécessaire pour garantir un niveau minimum de performance au sein de chacun des piliers SPLISS. Pour y parvenir, il ne convient pas seulement d'appréhender la complexité de l'écosystème sportif suisse. Il faut aussi traiter avec des organisations autonomes. L'autonomie est en effet un concept majeur du domaine sportif. Introduit dans la Charte olympique dès 1949 puis admis par le Conseil de l'Europe en 1979, il a été renforcé par l'Union européenne à travers la Déclaration de Nice en 2001. Il garantit aux organisations sportives une certaine liberté d'action par rapport aux pouvoirs publics (Chappelet 2019). L'autonomie dont disposent Swiss Olympic ou les fédérations nationales, acteurs majeurs de nombreux piliers SPLISS, peut donc être un problème dans la mise en œuvre d'une politique cohérente dans le domaine du sport d'élite.

La dépendance en ressources des organisations sportives est toutefois un levier sur lequel la sphère publique peut jouer (Terrien *et al.* 2021). Le versement conditionnel de subventions est une tactique permettant de changer les comportements des acteurs du secteur tiers. De nombreux programmes imposent ainsi des actions sport-santé sur des populations cibles (personnes âgées, handicapées...). Les obligations peuvent également concerner des piliers SPLISS, comme le fait d'avoir des exigences sur la qualification des entraîneuses et entraîneurs, avec notamment le programme Jeunesse+Sport mis en place dès 1972 en Suisse. Au-delà des activités de formation (voir tableau 20.1), ce programme subventionne également les centres organisateurs de cours et de camps de sports s'ils remplissent les exigences demandées. La stratégie de (menace de) retrait des ressources est une mesure de gouvernance permettant d'aligner les intérêts des différents acteurs.

Cette mesure peut aussi bénéficier d'une intervention unilatérale de l'acteur public pour fixer des règles aux prestataires du domaine, quel que soit le mode de gouvernance retenu. Cela a notamment été le cas dans le cadre des récents incidents survenus dans la gymnastique rythmique et artistique (violences physiques et psychiques sur des licenciées mineures)⁶¹. Une base légale nécessaire au respect des principes éthiques va ainsi être fournie en 2023 par le Conseil fédéral. Elle permettra de conditionner le versement des subventions au comportement adéquat des fédérations.

Au-delà des tactiques de mise en œuvre de la politique du sport d’élite, il importe d’en évaluer l’impact (► 16 Évaluation). Lors des Jeux olympiques de Tokyo en 2020+1, la délégation helvète est parvenue à remporter treize médailles dont trois en or. Cette performance est bien supérieure aux attentes de Swiss Olympic (sept médailles, score de la précédente olympiade). Notons que des Jeux olympiques d’été de 1988 à ceux de 2016, l’objectif de la Suisse ne se déclinait pas en nombre de médailles. Il s’agissait d’appartenir au top 25 du classement des nations. En considérant simultanément le classement fondé sur le total des médailles et sur celui des seules médailles d’or, cette ambition n’a jamais été satisfaite sur cette période (Kempf *et al.* 2021). La Suisse y est finalement parvenue lors des Jeux de Tokyo 2020+1 (respectivement 24^e et 19^e nation). Cette performance vient récompenser les importantes dépenses consenties par la Confédération, les cantons et les communes pour mettre en place une politique publique ambitieuse dans le domaine du sport d’élite.

La prestation publique (*output*) est indéniablement celle attendue. Mais qu’en est-il des résultats (*outcomes*) concernant les objectifs de politiques publiques visés indirectement par l’intervention en faveur du sport d’élite ? La théorie du ruissellement stipule que ces résultats olympiques devraient permettre d’enclencher un cercle vertueux : le soutien de l’État au sport devrait être renforcé, car il est un pilier des performances futures de l’élite. Toutefois, les résultats empiriques sur le sujet sont controversés (Frick & Wicker 2016). Il sera important de vérifier à l’avenir si cette théorie s’avère en pratique.

Les discours politiques justifient également les dépenses publiques dédiées à la représentation honorable de la Suisse dans les compétitions sportives par les retombées produites sur les autres objectifs stratégiques (Grix & Carmichael 2012). L’effet positif des résultats sportifs obtenus à haut niveau sur l’ensemble des politiques sportives, voire sur d’autres politiques publiques, reste encore à démontrer et à mesurer. Les indicateurs de sport-santé ou d’éducation par le sport évoluent-ils vraiment favorablement lorsque les athlètes helvètes réalisent des performances exceptionnelles comme ce fut le cas lors de Tokyo 2020+1 ? Cela permettrait de s’assurer que les moyens consacrés au sport d’élite, notamment par les collectivités publiques, n’auraient pas une utilisation alternative plus efficace pour atteindre ces objectifs.

⁶¹ Le lien vers le rapport d'enquête externe est disponible ci-dessous : <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/68967.pdf> (consulté le 30.11.2022).

Concepts clés

- Autonomie sportive (*sportliche Autonomie, autonomia sportiva, sports autonomy*): possibilité pour les organisations sportives non gouvernementales sans but lucratif de pouvoir fonctionner en limitant les ingérences provenant de tiers.
- Dépendance en ressources (*Ressourcenabhängigkeitssatz, dipendenza dalle risorse, resource dependency*): théorie stipulant que les organisations se maintiennent en activité en gérant les exigences des groupes d'intérêts dont elles dépendent pour leurs ressources.
- Piliers SPLISS (*SPLISS-Säulen, pilastri SPLISS, SPLISS pillars*): facteurs de politique sportive menant aux succès sportifs internationaux (modèle « *Sport Policy factors Leading to International Sporting Success* »).
- Spécialisation sportive (*sportliche Spezialisierung, specializzazione sportiva, sport specialisation*): allocation des ressources privilégiant les disciplines sportives offrant les plus fortes probabilités de réussite sur le marché des médailles.

Références

- Andreff, M., Andreff, W. & Poupaux, S. (2008). Les déterminants économiques de la performance olympiques: prévision des médailles qui seront gagnées aux Jeux de Pékin. *Revue d'économie politique*, 118(2), 135-169.
- Chappelet, J.-L. (2006). La lente maturation des politiques publiques du sport suisse. In : Chappelet, J.-L. (dir.). *Contributions à l'action publique*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 29-46.
- Chappelet, J.-L. (2019). L'autonomie du sport d'hier à demain. In: Chappelet, J.-L., Bayle, E., Donzel, J., Latty, F., Poracchia, D., Robert-Cuendet, S. (éds.). *L'autonomie des organisations sportives*. Lausanne: Observatoire international des politiques publiques sportives, 1-19.
- De Bosscher, V., Shibli, S., Westerbeek, H. & Van Bottenburg, M. (2015). *Successful elite sport policies: an international comparison of the sports policy factors leading to international sporting success (SPLISS 2.0) in 15 nations*. Aix-la-Chapelle: Meyer & Meyer.
- Frick, B. & Wicker, P. (2016). The trickle-down effect: how elite sporting success affects amateur participation in German football. *Applied Economics Letters*, 23(4), 259-263. <https://doi.org/10.1080/13504851.2015.1068916> (consulté le 30.11.2022).
- Grix, J. & Carmichael, F. (2012). Why do governments invest in elite sport? A polemic. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 4(1), 73-90. <https://doi.org/10.1080/19406940.2011.627358> (consulté le 30.11.2022).
- Kempf, H. & Lichtsteiner, H. (2017). *Le système du sport – en Suisse et à l'international*. Macolin: Haute école fédérale de sport.
- Kempf, H., Weber, A., Zurmühle, C., Mrkonjic, M., Weber, A., Pillet, F. & Sutter, S. (2021). *Sport d'élite suisse. État des lieux SPLISS-CH 2019*. <https://www.baspo.admin.ch/fr/dokumentation/publikationen/etude-sport-d-elite-en-Suisse.html> (consulté le 30.11.2022).

- Terrien, M., Feuillet, A. & Bayle, E. (2021). A taxonomy of national sport federations based on their financial profiles : the case of France's state-subsidized model. *Managing Sport and Leisure*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/23750472.2021.1936615> (consulté le 30.11.2022).
- Weber, A. Ch., De Bosscher, V. & Kempf, H. (2018). Positioning in Olympic Winter sports : analysing national prioritisation of funding and success in eight nations. *European Sport Management Quarterly*, 18(1), 8-24. <https://doi.org/10.1080/16184742.2017.1336782> (consulté le 30.11.2022).

Références pour aller plus loin

- Bayle, E. (2017). Switzerland: The organisation of sport and policy towards sport federations. In: Scheerder, J., Willem, A. & Claes, E. (éds.). *Sport policy systems and sport federations: A cross-national perspective*. London : Palgrave Macmillan, 263-282.
- Henry, I., Dowling, M., Ko, L. M. & Brown, P. (2020). Challenging the new orthodoxy: a critique of SPLISS and variable-oriented approaches to comparing sporting nations. *European Sport Management Quarterly*, 20(4), 520-536. <https://doi.org/10.1080/16184742.2020.1719428> (consulté le 30.11.2022).
- Suykens, B., George, B., De Rynck, F. & Verschueren, B. (2021). Determinants of non-profit commercialism. Resource deficits, institutional pressures or organizational contingencies ? *Public Management Review*, 23(10), 1456-1478. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1764083> (consulté le 30.11.2022).

21 Intégration sociale et économique

Flavia Fossati

21.1 Introduction aux enjeux de l'intégration des demandeuses et demandeurs d'asile et des réfugié·es

L'intégration sociale et économique des demandeuses et demandeurs d'asile et des réfugié·es en Suisse, tout comme dans d'autres pays développés, a toujours été un réel défi pour l'administration publique. Des études scientifiques montrent par exemple que la probabilité pour cette catégorie de migrant·es d'exercer une activité lucrative reste inférieure à la moyenne, même après plusieurs années passées dans le pays d'accueil (Konle-Seidl & Bolits 2016).

En Suisse, la difficulté des demandeuses et demandeurs d'asile et des réfugié·es à trouver un travail dépend de différents facteurs. En temps de crise (guerre, catastrophe naturelle, etc.), les migrant·es disposent par exemple de moins de temps pour préparer leur départ que dans d'autres situations. Cela entraîne toute une série d'inconvénients, comme l'absence de pièces d'identité ou de diplômes académiques et professionnels. Parmi les autres raisons expliquant leur difficulté à s'intégrer sur le marché du travail figure aussi le manque de ressources, d'aptitudes et de compétences spécifiques. Diplômes insuffisants ou non reconnus, absence de réseaux sociaux qui pourraient les aider pendant leur recherche d'un emploi, barrières linguistiques ou encore problèmes de santé liés par exemple aux traumatismes vécus pendant la migration viennent s'ajouter à ces facteurs. En outre, les demandeuses et demandeurs d'asile et les réfugié·es sont – peut-être même encore davantage que les autres catégories de migrant·es – confronté·es à une certaine forme de discrimination des organismes employeurs, qui les jugent systématiquement moins productifs et ont donc moins tendance à les embaucher (Auer *et al.* 2019; Fossati & Liechti 2020).



Fig. 21.1 Exemples de composantes mobilisables pour intégrer les demandeuses et demandeurs d'asile et les réfugié·es (en gras dans la figure).

Il apparaît donc que l'intégration sociale et économique des demandeuses et demandeurs d'asile et des réfugié·es se révèle difficile, parce que ces personnes ont besoin d'un soutien étatique supérieur à la moyenne, mais aussi parce que cette intégration est particulièrement importante pour préserver une bonne cohabitation entre les populations. Pour l'administration publique, il est par conséquent essentiel de prendre les mesures adéquates pour faciliter l'intégration de ces personnes dans le pays cible.

La présente contribution se fonde sur la composante « transformation digitale » de la dimension « gestion du changement » du modèle IDHEAP au sein de l'administration publique (figure 21.1). Nous montrons que l'utilisation de l'intelligence artificielle lors de la répartition des demandeuses et demandeurs d'asile et des réfugié·es⁶² sur l'ensemble du territoire national contribue à optimiser leurs chances d'intégration. Dans ce cadre, nous nous concentrons surtout sur les perspectives sur le marché du travail de ces personnes. En d'autres termes, l'administration publique tente d'améliorer leur répartition dans les différents cantons de manière à permettre à un maximum de personnes d'avoir de bonnes chances de trouver un travail. Cela permet de réduire leur dépendance de l'État social et de faire avancer le processus d'intégration (Hangartner 2018 ; Bansak *et al.* 2018).

Nous montrons également que le succès d'un tel changement implique la mobilisation d'autres composantes du modèle IDHEAP. Parfois, ces composantes se trouvent dans la même dimension, comme « Évaluation » et « Apprentissage organisationnel », faisant toutes deux partie de « Gestion du changement ». Cela dit, un changement tellement important touche aussi des aspects légaux et éthiques, donc

62 Dans la suite de cette contribution et dans un souci de simplification, l'expression « demandeuses et demandeurs d'asile » comprendra également les réfugié·es.

les composantes fondamentales de l'action publique regroupées dans la dimension « Normes et stratégie ». Cette démarche n'est bien entendu pas possible sans activer également la composante « Communication » (► Partie III. Organisation et processus) et sans impliquer les parties prenantes de l'administration publique.

21.2 Points clés de la transformation digitale

21.2.1 Système traditionnel

Dans notre pays, les demandeuses et demandeurs d'asile peuvent introduire une demande afin d'obtenir une autorisation de séjour. Depuis le 1^{er} mars 2019, ces demandes doivent être traitées dans les 140 jours, soit la période pendant laquelle ces personnes séjournent dans les centres d'accueil de la Confédération. Si aucune décision n'est prise ou lorsque la demande d'asile est acceptée, la demandeuse, le demandeur est assigné-e à un canton.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'assignation à un canton donné joue un rôle important dans l'intégration sociale et professionnelle d'une personne. Par exemple, lorsqu'une personne francophone est assignée à un canton de Suisse alémanique, les chances d'une rapide intégration sont moins bonnes qu'en cas d'assignation dans un canton de Suisse romande (Auer 2018). Une situation similaire s'observe en matière de choix professionnel: lorsqu'un canton se distingue par de nombreux postes vacants dans les professions que la demandeuse ou le demandeur d'asile pourrait exercer, l'intégration dans le marché du travail se révélera sans doute plus facile que dans un canton à taux de chômage élevé.

La répartition des demandeuses et demandeurs d'asile dans les différents cantons helvétiques repose traditionnellement sur un système aléatoire, qui se fonde surtout sur la part d'un canton donné dans l'ensemble de la population suisse (art. 1 de l'ordonnance 1 sur l'asile). Les personnes sont alors réparties proportionnellement en fonction du statut de leur demande ou de la procédure. D'autres facteurs comme la présence de membres de la famille dans un canton sont également pris en considération (art. 21 de la loi sur l'asile). Dans ce système, le processus décisionnel en vue de l'assignation ne tient en revanche pas compte du potentiel d'intégration (professionnel) de la personne qui fait la demande. Cette méthode d'assignation repose donc surtout sur une logique de « répartition des charges » entre les cantons suisses, dans laquelle les chances d'intégration des demandeuses et demandeurs d'asile ne sont guère considérées (SEM 2020).

21.2.2 Amélioration de la répartition par le recours à l'intelligence artificielle

Les études scientifiques ont montré que l'amélioration du système de répartition en tenant compte du potentiel d'intégration de chaque demandeuse ou demandeur d'asile serait souhaitable, puisqu'elle s'accompagnerait d'avantages sociaux et économiques certains, tant pour les cantons (hausse des recettes fiscales grâce à la croissance de l'emploi, baisse des dépenses sociales, etc.) que pour les personnes concernées (indépendance économique, meilleure intégration sociale, etc.) (Auer 2018). L'atout – au moins théorique – d'un système de répartition automatisé réside aussi dans son efficacité économique et dans une mise en œuvre organisationnelle simplifiée, puisqu'un grand nombre de décisions chronophages peuvent être déléguées à la machine. Il permettrait aussi de garantir l'égalité de traitement des personnes concernées.

Un groupe de scientifiques suisses et américains a proposé d'optimiser le système de répartition traditionnel par l'utilisation d'une intelligence artificielle, c'est-à-dire en développant un algorithme permettant d'accroître l'efficacité de l'assignation aux différents cantons (voir Hangartner 2018; Bansak *et al.* 2018). Deux facteurs sont ici particulièrement importants. D'une part, le nouvel algorithme tient compte des caractéristiques personnelles de la demandeuse ou du demandeur d'asile, comme ses connaissances linguistiques, ses diplômes académiques ou encore sa formation et son expérience professionnelles. D'autre part, le potentiel d'intégration d'un canton est quantifié à l'aide de différents indicateurs. Dans une dernière étape, l'adéquation et les synergies entre les caractéristiques personnelles et le potentiel d'intégration économique du canton sont déterminées. En théorie, l'algorithme tente de cette manière de maximiser la capacité d'intégration de la personne en l'assignant dans le canton le mieux adapté à son potentiel personnel.

La Suisse n'est pas le seul pays à s'intéresser au développement de systèmes digitaux pour la mise en œuvre d'interventions politiques et sociales. Des outils similaires sont en effet testés et utilisés depuis quelque temps en Suède, au Danemark et en Autriche (OCDE 2018). L'Autriche teste par exemple un algorithme spécifiquement créé pour répartir les personnes à la recherche d'un emploi dans des groupes caractérisés par leur capacité d'intégration dans le marché du travail. L'objectif de cette catégorisation est d'obtenir une meilleure adéquation entre les mesures prises sur le marché du travail et les profils des différent·es demandeuses et demandeurs d'emploi, et ainsi de mieux allouer des moyens financiers limités aux groupes cibles concernés. Les personnes ayant de bonnes chances de trouver un emploi par leurs propres moyens seraient alors, par exemple, moins étroitement suivies par l'office de l'emploi, ce qui permettrait d'économiser de précieuses ressources. Le deuxième groupe établi par l'algorithme englobe les personnes un peu plus à l'écart du marché du travail et nécessitant par conséquent

un accompagnement plus poussé. Ces personnes pourraient profiter de mesures spécifiques, comme des formations ou des subventions leur permettant d'améliorer leurs chances d'accéder au marché du travail. Le troisième groupe comporte finalement les personnes éprouvant de grandes difficultés à trouver un emploi, qui auraient besoin d'un accompagnement spécifique ou de solutions alternatives comme une rente d'invalidité (OCDE 2018).

Ici encore, le recours à un algorithme vise à mieux évaluer le potentiel d'intégration dans le marché du travail et les éventuelles vulnérabilités des personnes, et ce, afin d'allouer et d'utiliser les ressources et mesures étatiques de la manière la plus efficace et ciblée possible (Badertscher & Kayser 2018). De telles observations permettent aussi de mieux comprendre les priorités politiques fixées dans les différents domaines d'intervention. Dans notre cas, il s'agit certes d'améliorer les résultats pour les personnes concernées, mais aussi de réduire les coûts (sociaux) de l'intégration. Cette évolution vers une mise en œuvre plus homogène et adaptée, mais aussi plus efficace et économique des décisions administratives, s'observe dans de nombreux pays de l'OCDE.

21.2.3 Avantages et inconvénients d'une prise de décision automatisée

Le but ultime d'une prise de décision automatisée est l'absence de tout préjugé ou parti pris potentiel, ce qui permet de garantir des décisions plus justes. L'atteinte de cet objectif dépend toutefois entièrement de l'équité qu'un tel dispositif est effectivement capable de générer. La littérature montre que les agentes et agents administratif·ves – inconsciemment ou non – peuvent agir de manière discriminatoire et donc désavantager certaines personnes. L'idée est que l'utilisation de machines permette aussi, surtout en cas de décisions complexes, de trouver de meilleures solutions, parce qu'un ordinateur est mieux en mesure de comparer une multitude d'alternatives différentes.

Dans le cas concret de l'assiguation de demandeuses et demandeurs d'asile dans les cantons, le principal avantage réside dans le fait que l'algorithme utilise de critères plus diversifiés dans sa prise de décision que le processus aléatoire. De ce fait, il semble indéniable qu'un tel système peut – en moyenne – fournir de meilleurs résultats que ceux reposant sur une assiguation purement aléatoire. Cela ne s'applique cependant pas à l'ensemble des processus décisionnels automatisés. L'équité d'un système dépend en effet toujours des modèles mathématiques sous-jacents et de leurs postulats (implicites). Toute forme de parti pris lors de la programmation (délibérée ou non) entraîne donc le risque de résultats (possiblement) discriminatoires (p. ex. Committee of Experts on Internet Intermediaries 2017).

21.2.4 Réserves (éthiques et juridiques) éventuelles au sujet des algorithmes de répartition

Toute une série de questions d'ordre éthique et pratique surgit lorsqu'il s'agit de l'utilisation d'algorithmes de répartition de prestations étatiques (► 14 Transformation digitale) dans le cadre de l'administration publique.

Dans le cas des prises de décisions administratives par des algorithmes, les dilemmes éthiques qui apparaissent du fait des décisions de certain-es acteurs et actrices de l'administration publique sont moins présents (► 6 Éthique). Cela ne signifie toutefois pas que cet aspect disparaît complètement. La première interrogation en la matière concerne la qualité du modèle mathématique et des données utilisés pour déterminer les chances d'intégration d'une personne. Il se pose en particulier la question de savoir s'il est possible d'évaluer correctement le potentiel d'intégration d'un demandeur ou d'une demandeuse d'asile en se fondant sur un nombre donné d'indicateurs (SRF 2018). Ou, pour le formuler autrement : le modèle mathématique dispose-t-il vraiment de toutes les données requises pour prendre une décision adéquate et garantir une répartition plus juste ? Il semble plausible qu'au moins certaines variables importantes font défaut, tout simplement parce qu'elles sont difficilement mesurables. Citons à titre d'exemple la « motivation d'intégration » d'une personne, qui semble bien difficile à évaluer correctement. D'autres caractéristiques peuvent être négligées par le système parce qu'elles auraient par erreur été jugées sans importance, ou parce qu'il s'agit d'informations très personnelles qui pourraient soulever des problèmes de protection des données.

En outre, il convient de s'interroger : la « réduction » d'une personne à seulement quelques caractéristiques – même importantes – est-elle acceptable d'un point de vue éthique (► 1 Valeurs) ? Peut-être que certaines forces ou faiblesses d'une personne sont alors occultées ou que des aspects de la situation spécifique de la personne sont ignorés ? Il est également possible que certaines décisions de l'algorithme se révèlent discriminatoires. L'on pourrait être incité à croire que plusieurs personnes partageant les mêmes caractéristiques spécifiques puissent s'intégrer de la même manière, ce qui n'est évidemment pas le cas. La théorie relative à la discrimination statistique montre que lorsque l'on calcule le potentiel d'intégration d'un groupe de personnes partageant une caractéristique spécifique, ce potentiel ne peut pas forcément s'appliquer à chaque personne individuellement. L'on sait par exemple que le taux d'emploi des femmes est en moyenne plus faible que celui des hommes. Mais en conclure qu'une femme en particulier aurait plus de difficulté à s'intégrer sur le marché du travail ne serait pas nécessairement exact sans que l'ont ait aussi considéré d'autres caractéristiques, comme les éventuelles obligations de garde familiale.

Un autre aspect éthique est de savoir si l'utilisation d'un système automatique de catégorisation peut désavantager certaines personnes ou certains groupes de personnes, par exemple par rapport à la méthode précédemment mise en œuvre. Il

s'agit là d'une question récurrente dans la politique sociale, car les recherches ont montré que de nombreuses mesures génèrent inévitablement des gagnant·es, mais aussi des perdant·es (Bonoli *et al.* 2017). Dans l'idéal, on pourrait développer un algorithme ou une mesure politique qui serait un avantage pour l'ensemble de la population concernée, bien que cela se révèle bien souvent difficile. Lors de l'utilisation d'un algorithme, il sera donc essentiel de déterminer – par exemple à l'aide d'une procédure d'évaluation – s'il entraîne ou non des avantages et des inconvénients, et si oui, pour quels groupes de personnes en particulier (► 16 Évaluation). En d'autres termes, l'objectif théorique d'un tel algorithme serait d'augmenter l'aptitude à l'emploi de l'ensemble de la population de demandeuses et demandeurs d'asile (nouvellement assignée) et d'exclure toute inégalité entre les personnes.

Une autre difficulté, lors du développement de systèmes d'assignation automatisés, réside dans le fait que la base de données utilisée pour les calculs doit être la plus précise, exacte et actuelle possible (► 6 Droit). Car un algorithme ne peut être aussi efficace que le modèle mathématique et les données empiriques sur lesquels il se fonde (OCDE 2018). Dans notre cas concret, le défi n'est autre que d'obtenir des informations fiables quant aux caractéristiques, aptitudes et compétences des demandeuses et demandeurs d'asile, afin d'être en mesure d'évaluer correctement leur potentiel d'intégration. Simultanément, il est aussi important de disposer de bons indicateurs cantonaux, qui révèlent les possibilités d'intégration. Il convient également de ne pas négliger l'incertitude d'un modèle statistique. Chaque modèle mathématique s'accompagne d'une marge d'erreur. Il est donc essentiel d'identifier l'ordre de grandeur de cette incertitude et pour quels profils elle se révèle particulièrement importante, afin de pouvoir déterminer son degré d'acceptabilité politique et sociale dans le cadre d'un débat public.

Un autre point dont il convient de tenir compte lors de l'utilisation de décisions automatisées est le fait que les technologies ne sont pas « neutres » (► 1 Valeurs). Elles reposent en effet toujours sur certaines valeurs et conceptions sociétales d'un sujet ou problème. L'algorithme proposé par Bansak *et al.* (2018) réalise ainsi la répartition dans les différents cantons en se fondant sur une base de données administrative existante. Il s'agit certes d'une approche pragmatique, mais ce type de bases de données recèle aussi le risque que des structures d'inégalité existantes soient « reproduites », parce que l'on se base sur des consensus existants, par exemple en ce qui concerne les variables « utiles », pour mesurer le potentiel d'intégration, ainsi que sur des définitions sociétales des problématiques abordées (quelle est la définition d'une « intégration réussie » sur laquelle se fonde cet ensemble de données ?). Dans les faits, cela signifie que l'utilisation de données existantes peut effectivement améliorer la répartition, mais aussi qu'il sera sans doute difficile d'identifier et de corriger les inégalités dissimulées ou peu connues. Il serait par conséquent important d'envisager une sorte de révision des *biais* et des distorsions existants, par exemple dans le cadre d'une évaluation.

Il semble en effet essentiel de déterminer par qui, dans quelles circonstances et sur quelle base un recours peut être formulé à l'encontre d'une décision prise par un algorithme. Cela est également important pour que le processus reste aussi transparent et équitable que possible (Heinrich 2003).

21.3 Perspectives et défis futurs

21.3.1 Évaluation permanente de l'algorithme utilisé

Comme pour chaque mesure politique, et surtout pour les projets pilotes, une évaluation systématique permettant de mesurer l'efficacité, d'identifier les difficultés et de procéder à des adaptations est d'une importance cruciale. Par ailleurs, il est également important de toujours veiller à entretenir un débat public quant aux avantages et inconvénients de telles mesures.

Dans le cas du mécanisme de répartition des demandeuses et demandeurs d'asile dans les cantons suisses, de premières modifications ont d'ores et déjà été apportées. L'un des aspects de l'algorithme souvent critiqué dans les médias nationaux est le fait que l'utilisation de cette méthode d'assignation pourrait se traduire par une concentration de certaines nationalités dans les cantons de Suisse romande, d'où un risque de « ghettoïsation » (Bär 2018) et donc de diminution des chances d'intégration des personnes concernées, et de mécontentement de la population locale. Les scientifiques ont réagi de manière exemplaire à ces critiques et intégré ce scénario dans leur programmation, afin de garantir une répartition homogène des différentes nationalités sur le territoire. Cette adaptation a permis d'augmenter l'acceptation politique de la mesure, tout en diminuant légèrement l'efficacité de l'algorithme, mais elle a bien entendu aussi contribué à atténuer les craintes et les inquiétudes de la population. Pour l'évaluation d'un tel instrument, il est toutefois important de tenir compte de l'avis des différents acteurs, c'est-à-dire des institutions chargées de la politique migratoire, de celles qui recueillent les demandeuses et demandeurs d'asile, comme les cantons et les communes, mais aussi d'autres parties prenantes et groupes d'intérêt qui tentent de défendre les intérêts et les besoins de ces populations. (► 3 Parties prenantes et ► 16 Évaluation).

Il convient également de s'assurer que cette volonté continue d'amélioration soit maintenue sur la durée. Certains changements sociétaux ou économiques pourraient rendre nécessaire l'adaptation ou la modification des critères de répartition mesurant l'aptitude à l'emploi des demandeuses et demandeurs d'asile. Les aspects conjoncturels sont par exemple très importants pour évaluer la capacité d'intégration d'un canton. Lorsqu'un canton est touché par une récession dans le secteur de la construction, il semble peu judicieux de lui affecter des personnes possédant

une formation de maçon. Des changements plus fondamentaux devraient également entrer périodiquement en ligne de compte lors de la programmation de l'algorithme, comme la mutation du paysage de l'emploi, le progrès technologique ou encore l'évolution démographique dans les cantons.

Les observations faites dans d'autres pays ont en effet permis de constater qu'en période de crise économique ou de pénurie de main-d'œuvre, ces prestations d'adaptation périodique sont souvent victimes de mesures d'économie, ce qui peut ensuite entraîner l'utilisation d'une clé de répartition obsolète. Or cela se révélerait délétère tant sur le plan économique que social, puisque des répercussions négatives sur le destin de ces personnes ne pourraient être exclues.

21.3.2 Information de la population

La communication auprès de la population concernant les nouvelles mesures politiques peut également se révéler un défi. Une communication institutionnelle claire, transparente et exhaustive est d'une importance déterminante pour prévenir les doutes éventuels au sein de la population (► 11 Gestion de la communication). Et c'est d'autant plus vrai concernant les thèmes sensibles ou très politisés, comme celui de la migration dans notre pays.

Comme l'algorithme devant être utilisé à l'échelon national est un projet pilote, la communication constitue encore une étape à venir pour les services concernés. Aspect positif, les principales émissions d'information et médias (en ligne) ont décrit avec précision et de manière très compréhensible les discussions autour de la nouvelle méthode de répartition, actuellement encore en phase de test (SRF 2018; Badertscher & Kayser 2018; Badertscher 2018; Hangartner 2018).

En science politique (et sociale), il est bien connu qu'une bonne acceptation d'une mesure au sein de la population permet d'améliorer sa mise en œuvre et d'augmenter son efficacité. Une communication efficiente concernant une thématique aussi sensible que la répartition des demandeuses et demandeurs d'asile dans les cantons se révèle donc particulièrement importante. L'étude des migrations a en effet révélé que la population autochtone peut parfois réagir avec un certain scepticisme face à l'arrivée d'étrangères et d'étrangers. Des craintes et des inquiétudes peuvent surgir, par exemple concernant une éventuelle ghettoïsation (voir ci-dessus), une possible concurrence entre les populations en matière d'emploi ou encore l'envolée des coûts (sociaux) dans les cantons concernés. Pour garantir la réussite de la mise en œuvre de l'algorithme, il sera donc important de démontrer les répercussions positives qu'aura cette mesure sur la dimension tant économique que sociale d'un canton. Simultanément, il sera essentiel d'informer la population en toute transparence et simplicité des éventuels inconvénients.

Il est aussi indispensable de décrire en détail la méthode et les bases utilisées par l'algorithme pour effectuer ses calculs (OCDE 2018). L'exemple de l'Autriche est à

ce titre édifiant : l'absence de publication de l'algorithme qui y est utilisé a en effet grandement échauffé les esprits et entraîné un débat public particulièrement animé (Cech *et al.* 2019). La communication est essentielle pour informer la population et les groupes cibles du mode de fonctionnement de l'algorithme, mais aussi pour rendre possible un débat scientifique autour de la question.

Si le projet pilote doit être maintenu après la phase de vérification empirique de son efficacité, il faudra sans aucun doute aussi prévoir une nouvelle campagne d'information, qui devra décrire les différences par rapport à l'ancienne méthode (aléatoire) et surtout, les avantages et les inconvénients.

21.3.3 Communication avec les collaboratrices et collaborateurs concerné·es

Dans le débat public, on parle beaucoup de la révolution digitale et de ses répercussions sur l'emploi en Suisse comme à l'étranger. Les inquiétudes quant à la substitution de la main-d'œuvre humaine par des machines, ordinateurs et autres algorithmes sont récurrentes, témoignant de la crainte de voir disparaître des postes de travail dans l'administration publique et d'autres secteurs.

La question d'une communication efficace se pose aussi ici, puisque l'algorithme prendra en charge au moins une partie du travail effectué par les agent·es administratif·ves chargé·es de la prise de décisions en matière de répartition des demandeuses et demandeurs d'asile. Le cadre et la délimitation de la mesure joueront ici un rôle majeur. D'une part, il est possible que les collaboratrices et collaborateurs redoutent une sorte de dévalorisation de leur expertise et donc un « remplacement de l'être humain par la machine » (► 14 Digitalisation). Il est également possible que les agent·es administratif·ves craignent de se retrouver au chômage, leur travail étant désormais effectué par l'algorithme.

Les expériences glanées dans d'autres domaines d'utilisation ont montré que l'acceptation d'un algorithme par les collaboratrices et collaborateurs joue un rôle crucial. Afin de pouvoir effectuer les modifications nécessaires, le cas échéant, il est important de les doter d'un droit de parole, surtout lorsqu'elles et ils découvrent des erreurs ou critiquent certains aspects du programme. Les agent·es travaillant dans le domaine de l'intégration des demandeuses et demandeurs d'asile sont en effet bien formé·es et jouissent de longues années d'expérience, et sont donc à même d'identifier les éventuels dysfonctionnements (OCDE 2018).

La mise en œuvre d'un tel instrument nécessitera sans doute des adaptations du mode de travail des organisations responsables de l'application de la politique publique dans ce domaine (► 15 Apprentissage organisationnel). Il est important que les collaboratrices et collaborateurs fassent confiance aux propositions de répartition calculées par l'algorithme, et qu'elles et ils les appliquent. Il s'avère que cela n'a pas été le cas dans quelques pays, où les agent·es administratif·ves ont alors refusé de

mettre en œuvre les résultats, voire ont catégoriquement refusé d'utiliser ces outils (OCDE 2018). Une approche possible pour motiver les collaboratrices et collaborateurs à se fier à l'algorithme consiste à leur expliquer qu'il permettra de libérer des capacités afin de prendre en charge des fonctions d'accompagnement plus étendues, et qu'elles et ils continueront donc d'exercer de telles fonctions – peut-être simplement avec d'autres priorités.

Pour synthétiser, nous pouvons affirmer que les algorithmes vont continuer de s'imposer, y compris dans le secteur public. Il semble donc judicieux d'informer la population en toute transparence de leurs objectifs, des données sur lesquelles ils se fondent et des modèles de décision mathématiques qu'ils utilisent, afin de rendre possible un débat public fondé quant à leurs atouts et inconvénients. Il s'agit en effet non seulement de rendre les processus administratifs plus efficaces et plus économiques, mais aussi et surtout de les rendre plus justes, sans toutefois renoncer à l'acceptation politique des mesures concernées. Or, cela ne peut réussir que si l'on applique une démarche d'évaluation continue, destinée à empêcher toute dichotomie entre un algorithme et la réalité.

Concepts clés

- Algorithme (*Algorithmus, algoritmo, algorithm*) : de manière imagée, une recette de cuisine adaptée aux ordinateurs. Il s'agit d'une séquence d'ordres et d'opérations mathématiques définie par un·e programmeur·euse, que l'ordinateur va exécuter dans un ordre défini.
- Allocation aléatoire (*Zufallszuweisung, distribuzione casuale, random allocation*) : opération consistant en une répartition de personnes basée sur le principe du hasard. Cela signifie que toute personne devrait avoir, en théorie, les mêmes chances que n'importe quelle autre d'être placée dans un endroit donné (ville, village, etc.).
- Demandeur·euse/requérant·e d'asile (*Asylbewerber-in, richiedente asilo, asylum seeker*) : personne de nationalité étrangère (ou sans nationalité) qui demande la protection contre les persécutions et/ou la torture dans un pays de destination. La personne reste requérant·e d'asile tant que dure la procédure administrative visant à déterminer si le droit va lui être donné de rester dans un pays de destination. En Suisse, les requérant·es d'asile obtiennent un permis N.
- Intégration (des immigré·es) (*Integration von [Migrant·innen], integrazione [di immigranti], integration [of immigrants]*) : processus au cours duquel une personne issue d'un pays étranger est incorporée au sein de la société du pays de destination. D'une part, cela signifie qu'elle fera des efforts pour comprendre la langue et les coutumes du pays de destination et qu'elle essaiera de participer à la vie économique et sociale du pays. D'autre part, la population du pays de destination est

également appelée à fournir un effort afin d'accepter et d'aider les personnes originaires d'un pays étranger à faire partie de la communauté. Cela peut se faire, par exemple, en embauchant un·e immigrant·e et en l'incluant dans son réseau social et/ou dans d'autres activités quotidiennes. En d'autres termes, l'intégration n'est pas un concept unilatéral. En effet, tant l'immigrant·e que la population du pays de destination doivent conjointement œuvrer afin de vivre ensemble harmonieusement.

- Intelligence artificielle (*künstliche Intelligenz, intelligenza artificiale, artificial intelligence*): processus qui permet à des machines de répliquer les comportements humains à l'aide de modèles statistiques. Le but est de programmer les ordinateurs et d'autres machines afin qu'elles puissent apprendre de manière autonome en utilisant des bases de données existantes.
- Réfugié·e (*Geflüchtete/Geflüchteter, refugiato·a, refugee*): personne de nationalité étrangère (ou sans nationalité) qui a souffert de persécutions et/ou de la torture dans son pays d'origine et à qui une protection dans un pays de destination a été accordée (p. ex. sur la base de la Convention de Genève). Un·e réfugié·e a dû démontrer aux autorités que la persécution dont il ou elle souffrait était individualisée et ciblée. En général, ces persécutions sont fondées sur une caractéristique, notamment l'origine ethnique, la nationalité, la religion, l'orientation sexuelle, le groupe social ou les opinions politiques. En Suisse, les réfugié·es reconnu·es obtiennent un permis B.

Références

- Auer, D. (2018). Language roulette – the effect of random placement on refugees' labour market integration, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(3), 341–362.
- Auer, D., Bonoli, G., Fossati, F. & Liechti, F. (2019). The matching hierarchies model: evidence from a survey experiment on employers' hiring intent regarding immigrant applicants, *International Migration Review*, 53(1), 90–121.
- Badertscher, C. (2018). Algorithmus verteilt neu Asylbewerber auf Kantone. SRF. <https://www.srf.ch/news/schweiz/jobs-fuer-fluechtlinge-algorithmus-verteilt-neu-asylbewerber-auf-kantone> (consulté le 05.12.2022).
- Badertscher, C. & Kayser, R. (2018). Computer sollen Asylsuchende auf Kantone verteilen. SRF. <https://www.srf.ch/news/schweiz/asyl-algorithmus-computer-sollen-asylsuchende-auf-kantone-verteilen> (consulté le 05.12.2022).
- Bansak, K., Ferwerda, J., Hainmueller, J., Dillon, A., Hangartner, D., Lawrence, D. & Weinstein, J. (2018). Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment, *Science*, 359(6373), 325–329.
- Bär, T. (2018). Algorithmus verteilt Asylsuchende – Sprache spielt weiterhin keine Rolle, *Aargauer Zeitung*. <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/algorithmus-verteilt-asylsuchende-sprache-spielt-weiterhin-keine-rolle-132558528> (consulté le 05.12.2022).

- Bonoli, G., Cantillon, B. & van Lancker, W., (2017). Social investment and the matthew effect: limits to a strategy. In: Hemerijck, A. (éd.). *The uses of social investment*, Oxford: Oxford University Press : 66-76.
- Committee of Experts on Internet Intermediaries (MSI-NET) (2017). Algorithms and human rights. Study on the human rights dimensions of automated data processing techniques and possible regulatory implications, Starsbourg: Council of Europe Study, DGI, 12.
- Hangartner,D.(2018).*Medienmitteilung:AlgorithmusverbessertErwerbs-chancenvonFlüchtlingen*. Zurich: ETH Zurich. <https://ethz.ch/de/news-und-veranstaltungen/eth-news/news/2018/01/algorithmus-verbessert-erwerbschancen-von-fluechtlingen.html> (consulté le 05.12.2022).
- Heinrich, C.J. (2003). Measuring public sector performance and effectiveness. In : Peters, B. G. & Pierre, J. (éds.). *The SAGE handbook of public administration*. London : SAGE, 24-38.
- Cech, F., Fischer, F., Human, Soheil, Lopez, P. & Wagner, B. (2019). Dem Algorithmus fehlt der Beipackzettel, Futurezone, Technology News. <https://futurezone.at/meinung/dem-ams-algorithmus-fehlt-der-beipackzettel/400636022> (consulté le 05.12.2022).
- Fossati, F. & Liechti, F. (2020), Integrating refugees through active labour market policy: A comparative survey experiment, *Journal of European Social Policy*, 30(5), 601-615.
- Konle-Seidl, R. & Bolits, G. (2016). Labour market integration of refugees: strategies and good practice. Bruxelles : European Union.
- OCDE (2018), Profiling tools for early identification of jobseekers who need extra support, Policy brief on activation policies, Paris : OECD Publishing.
- Staatssekretariat für Migration (SEM) (2020) Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone. Berne: Confédération suisse. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/nationale-verfahren/verteilung-kantone.html> (consulté le 05.12.2022).
- Schweizer Radio & Fernsehen (SRF) (2018) Ein Mensch, der in unser Land kommt, ist kein Datensatz. SRF. <https://www.srf.ch/news/schweiz/asyl-algorithmus-der-eth-ein-mensch-der-in-unser-land-kommt-ist-kein-datensatz> (consulté le 05.12.2022).

22 Conduite d'un établissement de formation

Olivier Glassey

22.1 Introduction aux enjeux de la conduite d'un établissement de formation

En Suisse, près de 90 % des employé·es des entreprises dites « marchandes » travaillent dans des organisations de moins de dix personnes, soit plus de 500 000 micro-entreprises pour un total de près de 1,2 million d'emplois. En outre, plus de 99 % des entreprises suisses sont des PME, c'est-à-dire des entreprises avec moins de 250 emplois (statistiques OFS 2018⁶³). Les institutions de formation publiques sont plus de 10 000 en Suisse, pour un total de 152 841 enseignant·es (OFS 2021). Même si elles s'inscrivent dans le domaine de l'action publique et des politiques d'éducation, en termes de taille et d'autonomie, elles peuvent être considérées comme autant de PME. Il existe certes de petites écoles primaires avec quatre ou cinq enseignant·es, mais en général une école primaire en ville compte entre 20 et 50 enseignant·es et un gymnase de 1000 collégien·nes emploie plus d'une centaine de collaboratrices et collaborateurs. Le tableau 22.1 montre le nombre d'enseignant·es en Suisse, par institution de formation et par degré.

Les directrices et directeurs de ces quelque 10 000 établissements de formation sont chargé·es de piloter la mise en œuvre des politiques publiques d'éducation et de formation sur le terrain. Bien que dépendant généralement des départements cantonaux, elles ou ils disposent d'une certaine marge de manœuvre. Cette dernière varie en fonction des degrés et des régions, et entre la formation générale et la formation professionnelle. Ainsi Huguenin *et al.* (2019) définissent l'autonomisation

⁶³ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services/entreprises-emplois/structure-economie-entreprises/pme.html> (consulté le 05.12.2022).

des établissements scolaires comme une des tendances importantes des politiques publiques de l'éducation. Par ailleurs, selon la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), « l'autonomie cantonale en matière d'éducation et l'organisation décentralisée de l'enseignement sont les traits fondamentaux du système éducatif⁶⁴ ». En revanche, Soguel *et al.* (2013) ont réalisé une enquête en Suisse romande auprès de 219 cadres scolaires : celle-ci a montré que dans tous les domaines de gestion, les cadres scolaires souhaitaient disposer de plus d'autonomie que celle dont elles ou ils disposaient selon leur perception. Ce constat était valable dans tous les cantons, tous les degrés du système éducatif et toutes les fonctions.

Chiffres 2019	Nombre d'enseignant·es	Nombre total d'institutions publiques	Nombre moyen d'enseignant·es
École obligatoire: degrés primaires 1-8 et secondaire I, hors enseignement spécialisé	94 288	10 572	9
Degré secondaire II: écoles de formation générale/transitoire et formation prof. initiale	29 402	483	61
Degré tertiaire: formation prof. supérieure, hautes écoles universitaires, spécialisées et pédagogiques	29 151 ⁶⁵	171	170
Total	152 841	11 387	80

Tableau 22.1 Données compilées sur la base des tableaux statistiques OFS *Éducation et Science*.
Source : OFS (2021).

Le système de formation suisse est empreint de l'organisation fédéraliste, avec la formation obligatoire qui relève principalement des 26 cantons, et la formation postobligatoire publique (formation générale, formation professionnelle et hautes écoles) où la Confédération et les cantons se partagent la responsabilité. Les cantons et les communes financent ensemble 90 % des dépenses en matière d'éducation réalisées par les pouvoirs publics, pour un total de 38,9 milliards de francs en 2018 (soit 17,6 % des dépenses publiques totales). Enfin, la Constitution charge la Confédération et les cantons de veiller à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation, ce qui a mené à la mise en place du « monitorage de l'éducation » (CSRE 2018).

64 <https://www.cdip.ch/fr/systeme-educatif/infos> (consulté le 05.12.2022).

65 En incluant les assistant·es, les collaboratrices et collaborateurs scientifiques, le personnel administratif et de direction, les hautes écoles emploient 95 709 personnes, soit 560 personnes en moyenne par institution de formation.

Cette contribution ne se concentre cependant pas sur les politiques de l'éducation ou leur évaluation. Elle vise plutôt à présenter comment le modèle IDHEAP d'administration publique peut contribuer à l'action dans des établissements de formation. En effet, ces établissements s'apparentent en définitive à des unités administratives. Certes, la marge de manœuvre des directrices et directeurs d'établissements de formation varie fortement en fonction des cantons ou des degrés. Toutefois bon nombre d'activités de pilotage sont communes à toutes et tous.

Ici, nous mobilisons deux dimensions du modèle IDHEAP d'administration publique (figure 22.1) qui peuvent généralement être exploitées dans le cadre de la marge de manœuvre des responsables d'établissements de formation :

- La dimension «*Normes et stratégie*» et sa composante «*Leadership*», en particulier le *leadership* participatif à visée transformationnelle, pour notamment favoriser l'existence de liens forts entre collègues de travail.
- La dimension «*Organisation et processus*» et deux de ses composantes : d'une part, la composante «*Communication*» qui vise à favoriser l'émergence de valeurs et de perspectives communes, ainsi que d'un langage et d'un sens partagés; d'autre part, la composante «*Ressources humaines*», car les pratiques de gestion des ressources humaines doivent permettre la sélection, le développement et la rétention du personnel.



Fig. 22.1 Exemples de composantes mobilisables pour piloter un établissement de formation (en gras dans la figure).

22.2 Points clés de la gestion du *leadership*, de la communication et des ressources humaines

22.2.1 *Leadership*

Le domaine de l'éducation et de la formation a subi de nombreuses transformations ces dernières décennies, notamment :

- l'harmonisation de la scolarité obligatoire entre les cantons suisses (entrée en vigueur du concordat HarmOS en 2009) ;
- l'introduction graduelle du plan d'étude romand depuis 2010 et du « Lehrplan 21 » en Suisse alémanique dès 2014 ;
- la création des hautes écoles spécialisées et la croissance rapide du nombre d'étudiant·es (à titre d'illustration, la Haute École spécialisée de Suisse occidentale a vu ses effectifs passer de 4200 à son ouverture en 1998 à 21 000 à la rentrée 2022-2023⁶⁶) ;
- la refonte de la maturité professionnelle fédérale en 2009 et l'introduction de la maturité spécialisée ;
- les impacts de la transformation numérique sur les métiers et sur les modalités d'enseignement.

Ces transformations doivent s'accompagner d'un *leadership* influençant la capacité d'une organisation à atteindre ses objectifs. C'est ce qu'indiquent Giauque et Emery dans leur contribution sur le sujet, « s'intéresser au *leadership* implique donc de mieux comprendre les leviers, organisationnels, structurels et individuels à travers lesquels les responsables politiques et cadres dirigeant·es de l'administration pilotent l'action publique » (► 9 *Leadership*). Leithworth *et al.* (2020) affirment quant à eux que le *leadership* à l'école a un effet significatif sur les caractéristiques de l'organisation d'un établissement, ce qui influence de manière positive la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. Ils vont plus loin encore, en précisant que le *leadership* à l'école peut avoir une influence particulièrement positive sur les résultats des apprenant·es quand il est distribué. Dans sa revue de la littérature sur l'évolution du *leadership* scolaire durant les trente dernières années dans les pays de l'OCDE, Pont (2020) étudie les facteurs qui influencent l'adoption des réformes. Elle note un glissement progressif d'une fonction de type bureaucratique vers une approche où il convient d'impliquer les enseignant·es dans le changement. Elle constate par ailleurs que les pratiques de *leadership* et leurs impacts sont largement influencés par le contexte et qu'il convient de les adapter à ce dernier.

⁶⁶ <https://www.hes-so.ch/la-hes-so/a-propos/la-hes-so-en-chiffres> (consulté le 05.12.2022).

De manière implicitement critique, Giauque et Emery relèvent, toujours dans leur contribution à cet ouvrage, que le *leadership administratif* en Suisse est un « *leadership de la sobriété* », à savoir que « “les têtes qui dépassent” ne sont guère appréciées ». Cela semble particulièrement vrai dans le domaine de l'éducation, où la très grande majorité des directrices et directeurs étaient auparavant enseignant·es : soudainement, les ancien·nes collègues deviennent leurs subordonné·es hiérarchiques. Giauque et Emery indiquent que, généralement, la maîtrise technique des dossiers est importante pour légitimer ce rôle de *leadership administratif*. Cette approche paraît difficilement applicable dans une école, où le fait d'être un·e très bon·ne enseignant·e donne peu d'indications quant aux capacités de gestion humaine, de motivation ou de communication. Si ce *leadership* dit « *instrumental* », où l'expertise technique permet d'encadrer des personnes en leur montrant comment faire leur travail, semble peu adapté au monde de l'éducation, il convient alors de s'intéresser à d'autres approches.

C'est la raison pour laquelle Giauque et Emery en viennent à discuter également du *leadership transactionnel*, qui repose sur le pilotage par objectifs, qui utilise des critères explicites de mesure de la performance. Cette approche est très appréciée des participant·es au Certificate of Advanced Studies (CAS) de la Formation en direction d'institutions de formation (FORDIF)⁶⁷, une formation certifiante dans le domaine de la gestion d'institutions de formation, lorsque la thématique des tableaux de bord équilibrés est traitée. Certes, ces outils permettent d'identifier des tendances (augmentation de l'absentéisme, diminution des taux de réussite, dégradation des conditions d'apprentissage, etc.) et de piloter l'établissement, mais ils relèvent plutôt du management et d'une vision rationnelle et quantifiable. Pour aller plus loin que la mesure des indicateurs de pilotage, Giauque et Emery préconisent de recourir à un *leadership transformationnel*, qui vise à donner du sens (le pourquoi plutôt que le quoi) et à développer la motivation, la confiance et les valeurs. Ils concluent que « rares sont les cadres dirigeant·es capables de jongler avec ces trois registres de *leadership* » et qu'il faut « voir le *leadership* public contemporain comme étant avant tout collectif ». Cela s'applique particulièrement au monde de l'éducation. On voit ainsi que le *leadership transformationnel* imprègne les idées du *leadership collectif ou distribué*, qui reposent sur la participation et la responsabilisation.

Comme indiqué plus haut, le *leadership* implique de s'intéresser aux leviers organisationnels, structurels et individuels qui permettent de piloter l'action publique. Au-delà de l'organisation de l'enseignement, un levier primordial pour les directrices et directeurs d'établissements de formation est celui de la communication, qui est présenté dans la contribution de Pasquier et Mabillard à cet ouvrage (► 11 Gestion de la communication). Les auteurs mettent en avant les outils de la

⁶⁷ <https://www.fordif.ch/structure-et-organisation/presentation-de-la-fordif/> (consulté le 05.12.2022).

communication « pour présenter les enjeux des politiques publiques, pour expliquer les décisions prises par les gouvernements et les administrations, pour promouvoir des valeurs ou des comportements, pour faciliter l'accès aux prestations publiques, pour valoriser les activités des organisations, ou pour renforcer le recrutement des collaborateurs·trices ».

22.2.2 Communication

Pasquier et Mabillard étudient différents types de communication propres au secteur public. Si la communication gouvernementale ou politique ne se fait pas au niveau d'un établissement de formation, d'autres types de communication s'effectuent directement à cet échelon administratif:

- *Communication institutionnelle* pour valoriser une école et ses missions auprès des parents, des apprenant·es ou futur·es élèves, etc.
- *Communication liée aux prestations publiques*: journées ou séances qui présentent les filières ou les orientations, explications sur l'organisation des activités, etc.
- *Communication interne*, depuis les classiques séances des maîtres et maîtresses jusqu'aux canaux numériques tels que l'e-mail ou les plateformes collaboratives.
- *Communication de crise*, en cas de troubles liés à l'établissement (conflits, harcèlement, etc.).

Pasquier et Mabillard précisent encore que, si les instruments utilisés pour la communication des entreprises privées et la communication publique sont les mêmes, les activités de communication sont différentes du fait de l'obligation légale (et parfois morale) de communiquer. De plus, la pression ou les attentes sont plus fortes de la part des citoyennes et citoyens. Quiconque s'est déjà retrouvé dans une séance d'information avec des parents inquiets pour le futur parcours de formation de leur progéniture ne pourra que confirmer cette différence !

Dans l'ensemble, la communication « traditionnelle » des établissements de formation est bien maîtrisée : la présentation d'une école ou de ses activités de formation *via* des journées ou des brochures d'information se fait de façon efficace, les séances des maîtres demeurent un moyen éprouvé de coordonner le travail, etc. Cependant, Pasquier et Mabillard soulignent implicitement que des efforts doivent encore être accomplis face aux attentes croissantes des citoyennes et citoyens, au passage au principe de la transparence, à la pression accrue des médias, etc. En outre, l'omniprésence des nouveaux médias et des supports électroniques (*communication numérique*) impacte fortement la communication « moderne ». Les débats autour de l'utilisation des téléphones portables et de WhatsApp à l'école ont été repris dans toute la presse, entre interdictions, recommandations des préposé·es à la protection des données favorables à d'autres outils quasiment inutilisés par

les jeunes, ou enthousiasme immodéré pour des outils vus comme ayant un fort potentiel pédagogique⁶⁸. Les directrices et directeurs d'établissements doivent également gérer des conflits sur les réseaux sociaux ou des cas de cyberharcèlement qui dépassent largement leurs activités de gestion de la communication habituelles. Enfin, en ce qui concerne la communication interne, la mise en œuvre de l'enseignement à distance ou hybride a vu de nombreuses directions d'école se débattre avec des problèmes techniques de mise à disposition de plateformes collaboratives. Ces nouveaux canaux ont mis les cadres scolaires face à de nouveaux défis quant à leur capacité à communiquer ou à contrôler les messages émis.

Dans sa stratégie de juin 2018⁶⁹, la CDIP prévoit notamment que « les établissements scolaires exploitent les possibilités offertes par les services numériques pour simplifier les échanges avec leurs différents interlocuteurs (parents, offices de l'État, services spécialisés, etc.) ». Cette approche fonctionne très bien pour diffuser des informations simples et factuelles, et elle est certainement à privilégier lorsque c'est possible. Force est toutefois de constater que les cadres scolaires passent une partie de leur temps à collaborer avec des travailleuses et travailleurs sociaux ou avec des intervenant·es spécialisé·es, à rassurer des parents ou à désamorcer des conflits, ou encore à tenter d'assurer le bien-être physique et psychique des enseignant·es. Ces activités, communément regroupées sous la bannière de *communication interpersonnelle* (tableau 22.2), font partie intégrante du *leadership* distribué présenté à la section précédente.

Communication	Compétences de communication verbale et non verbale, capacités d'écoute
Collaboration	Capacité de construire des relations, de développer la confiance
Résolution de conflits	Résolution de problèmes, négociation, gestion de conflits
Tolérance	Compréhension d'autres points de vue et cultures, empathie

Tableau 22.2 Classification des compétences de communication interpersonnelle.

Source : tableau adapté de Hardjati & Febrianita (2019).

Ces compétences de communication interpersonnelles peuvent être mobilisées lors des échanges avec les parents ou les entreprises dans le cas de la formation professionnelle. Elles sont aussi fréquemment appliquées à la gestion des enseignant·es ou des ressources humaines, qui constitue le troisième levier identifié dans cette contribution pour la mise en œuvre de l'action publique dans le domaine de l'éducation.

⁶⁸ Sans entrer les détails, la fiche thématique suivante résume bien les enjeux <https://www.educa.ch/fr/themes/securite-informationnelle-et-juridique/services-de-messagerie-dans-le-contexte-scolaire> (consulté le 05.12.2022).

⁶⁹ <https://www.cdip.ch/fr/themes/transversaux/numerisation> (consulté le 05.12.2022).

22.2.3 Gestion des ressources humaines

Emery et Giauque différencient plusieurs aspects qui sont généralement regroupés sous l'étiquette GRH (gestion des ressources humaines) :

- processus administratifs de gestion du personnel, soit la gestion des salaires, des horaires, des congés ou des absences ;
- sélection et recrutement des candidat·es, gestion prévisionnelle des RH ;
- gestion de la performance du personnel, par le biais de la fixation d'objectifs, d'entretiens ou de bilans, évaluation et feedback, acquisition de compétences, etc. ;
- gestion des problèmes RH tels que conflits, comportements toxiques, ou performance insuffisante.

Le panorama de la GRH dans les établissements de formation en Suisse est très hétérogène. Dans certains cantons, la gestion du personnel et l'engagement se fait au niveau du département, alors que la gestion des horaires et des absences se fait au sein des établissements. Certain·es directeur·trices peuvent sélectionner des enseignant·es directement, quand, dans d'autres contextes, cela se fait à un niveau centralisé. Les enseignant·es du primaire sont parfois même engagé·es par des communes, voire par des cercles de communes. La seule constante qui est relevée de façon systématique dans tous ces contextes différents est la difficulté liée à la gestion des remplaçant·es, mais cela constitue une thématique quelque peu à part.

Le monde de l'enseignement n'est en tout cas pas différent du reste du secteur public ou du secteur privé, puisque c'est également « un sujet qui fait causer », « car la GRH, c'est à la fois les grandes stratégies ou “politiques RH”, le “marketing employeur”, pour être une entreprise attractive sur le marché de l'emploi et sur les réseaux sociaux, mais c'est également les petites choses du quotidien : une embrouille au sein de l'équipe, le sentiment de ne pas être reconnu, un travail mal ou pas défini, un horaire inadapté et des collègues qui se réservent toujours les travaux les plus intéressants » (Emery *et al.* 2019: 4). En lien avec les aspects de *leadership* transformationnel et de communication, et du fait que les aspects administratifs sont souvent traités au niveau des cantons, nous allons nous concentrer ici sur deux notions : l'*évaluation du personnel* et la *motivation*.

Dans une contribution portant le nom évocateur de « Évaluation du personnel : désastre managérial ou pratique indispensable », Emery *et al.* (2019) discutent des enjeux de l'évaluation du personnel. Ils constatent tout d'abord que, dans un système où les collaboratrices et collaborateurs n'ont pas d'objectifs en ce qui concerne la qualité du travail fourni, et jamais de feedback, « il y a de fortes chances pour cela se passe mal ! » (*ibid.*: 24) Les auteurs se demandent par ailleurs s'il est possible de mettre sur pied un système d'évaluation où il n'y a pas de distorsion, notamment en lien avec les relations humaines plus ou moins bonnes entre les personnes concernées. Sans apporter de réponse définitive, ils décrivent les phases du processus de GRH dont la hiérarchie est responsable :

- description des postes ou définition du cahier des charges ;
- encadrement du personnel et *leadership* ;
- mise en place d'un cycle d'évaluation annuel ;
- ajustement des responsabilités et des objectifs en fonction de l'évaluation.

Emery *et al.* (2019) précisent encore que la plupart des systèmes d'évaluation combinent des éléments de l'approche *sommative* (visant à « sanctionner » le travail effectué) et de l'approche *formative* (pour développer les compétences de la personne évaluée). Toute la difficulté de mettre en œuvre un système d'évaluation cohérent vient du fait que ces deux approches sont difficilement conciliables, voire antinomiques. Malgré ces tensions, Emery *et al.* (*ibid.* : 26) affirment que le premier avantage de l'évaluation « est sans conteste celui de la clarification des attentes ». Ils insistent également sur l'importance de donner un feedback positif et bienveillant qui permet à la personne évaluée de situer son action dans le cadre de son organisation. Enfin, ils recommandent d'éviter les aspects bureaucratiques et routiniers de l'évaluation, car cela peut avoir un caractère démotivant.

Cela nous amène au dernier levier discuté ici : la motivation. Emery *et al.* (*ibid.* : 34) la définissent comme « une notion qui vise à décrire les forces internes et/ou externes qui produisent le déclenchement, la direction, l'intensité et la persistance d'un comportement incitant une personne à atteindre des buts précis ». Ils distinguent ensuite la motivation *intrinsèque* (liée au contenu du travail) de la motivation *extrinsèque* (conditions de travail et contexte professionnel). Les enseignant·es du secteur public en Suisse bénéficient généralement de conditions de travail favorables (sécurité de l'emploi, salaire, congés, etc.) et ces conditions ne sont pas des leviers sur lesquels une directrice ou un directeur d'établissement de formation peut agir directement. Nous les laisserons donc de côté pour nous concentrer sur la motivation intrinsèque.

Emery *et al.* (*op. cit.*) proposent quelques outils et pratiques pour alimenter la motivation, que nous discutons ici de façon générale. En forçant quelque peu le trait, nous pouvons considérer que les jeunes enseignant·es sont en général fortement motivé·es en début de carrière, car il existe une certaine forme de vocation à travailler dans le domaine de l'enseignement. Il peut toutefois arriver que cette motivation s'émousse au fil du temps passé dans une salle de classe. Or il existe relativement peu de possibilités d'évolution de carrière verticale ou horizontale pour les enseignant·es. Cet élément est en général considéré par les spécialistes de la GRH comme déterminant pour maintenir et dynamiser la motivation des employé·es. La rémunération à la performance est aussi un des leviers mis en avant pour motiver le personnel, mais elle ne s'applique pas (ou exceptionnellement) dans le monde de l'enseignement. Reste donc la *gestion des compétences*, qui prend de l'ampleur dans les écoles depuis quelques dizaines d'années. Il est en effet bien révolu le temps où un·e enseignant·e pouvait donner le même cours de mathématiques ou de géographie pendant des lustres, sans jamais s'interroger sur ses pratiques pédagogiques.

Pour conclure cette contribution, soulignons encore deux types de situations qui peuvent mener à la démotivation selon Emery *et al.* (2019). Le manque de compétences pour réaliser certaines activités est une situation à laquelle des enseignant·es peuvent se retrouver confronté·es lorsque la dimension sociale, voire psychologique, de leur travail prend le pas sur le travail pédagogique. Il faut en effet faire face à des apprenant·es qui présentent des troubles du comportement, ou à des relations difficiles avec certains parents. Le deuxième facteur est l'ennui. Il n'existe certes pas de recette miracle pour que les directrices et directeurs d'écoles puissent remédier à ces situations, mais le fait d'interroger leurs pratiques professionnelles dans le domaine de la gestion de la motivation constitue une étape importante. Mentionnons encore que la prévention du stress et la gestion de la santé au travail sont des préoccupations de plus en marquées pour les cadres scolaires, mais que ce sujet dépasse largement du cadre de cette contribution.

22.3 Perspectives et défis futurs

Les institutions de formation sont soumises à de nombreux changements externes, au niveau politique, socioculturel ou technologique, et la mise en œuvre des politiques d'éducation et de formation est une belle illustration du fédéralisme suisse. Les établissements de formation et leurs directions disposent toutefois d'une marge de manœuvre importante pour *accompagner ces transformations*, du fait d'une volonté d'autonomisation et de décentralisation exprimée par la CDIP.

Cette marge de manœuvre varie entre les cantons, les degrés ou les systèmes de formation obligatoire ou professionnelle. Les cadres scolaires doivent ainsi s'adapter à leur environnement organisationnel, mais il est certain que les questions liées au *leadership*, à la communication, à l'évaluation ou la motivation du personnel font partie de leurs attributions. Il est donc important qu'elles ou ils puissent disposer d'outils et de pratiques permettant d'appliquer ces concepts dans leur propre champ de l'administration publique. Cependant, et c'est bien là toute la difficulté, il faut également éviter *des multiplier les règles et les procédures bureaucratiques*, car nombre d'enseignant·es développent l'impression que leur métier devient de plus en plus «technocratique».

Si la littérature académique recommande de faire le pas depuis le *leadership administratif* vers le *leadership transformationnel*, cette transition peut être complexe pour des cadres scolaires parfois débordé·es. Sans même entrer dans les détails de cette complexité, les *ressources en temps* que cette transition nécessite sont importantes. Emery *et al.* (2019) indiquent qu'il faut compter entre deux et quatre heures par personne évaluée pour préparer et suivre un entretien d'évaluation. Or un établissement compte souvent plusieurs dizaines d'enseignant·es. La charge de travail

est donc conséquente. Devant l'urgence d'autres situations qui demandent leur intervention, les cadres scolaires peuvent être tenté·es de laisser ces tâches en déshérence. En outre, certain·es directeur·trices d'établissements consacrent passablement leur temps à des rencontres avec les différentes parties prenantes (parents, employeur·ses ou intervenant·es spécialisé·es). Elles ou ils peuvent donc se retrouver dans un mode de communication dite passive (qui répond simplement aux demandes), à l'opposé d'une *communication active*, planifiée et organisée. Les outils numériques semblent être une solution adéquate pour mettre en place une communication plus active, avec des canaux d'accès directs aux destinataires. Cela ne dispense cependant pas du travail de planification et d'organisation de la communication.

Enfin, les pratiques de GRH se sont profondément transformées dans les grandes organisations (entreprises privées ou départements cantonaux) ces vingt-cinq dernières années. Mais il reste souvent du chemin à accomplir dans les structures de petite et moyenne taille à l'instar des établissements de formation. Les services RH centralisés sont responsables des politiques d'embauche, des aspects techniques ou des outils spécialisés. Toutefois, dans leur contribution sur la GRH, Emery et Giauque relèvent sans ambages que les responsables d'unités sont des acteurs clés de la GRH publique contemporaine. Cette responsabilisation en matière de GRH est vue comme un point décisif, de même que le fait que ces personnes disposent des compétences RH, du temps et de la motivation nécessaires pour cela. Les organismes employeurs de ces cadres scolaires doivent donc mettre en place des conditions favorables, notamment en termes de développement des compétences RH. Ils doivent en outre reconnaître à leurs justes valeurs le temps et l'énergie que les directrices et les directeurs d'établissements de formation consacrent à ces activités de GRH, de communication et de développement de leur *leadership*.

Concepts clés

- Autonomisation des établissements de formation (*Autonomisierung der Bildungseinrichtungen, potenziamento degli istituti di formazione, empowerment of training institutions*) : le système éducatif suisse repose sur une forte autonomie cantonale et une organisation décentralisée, ce qui fait que les établissements de formation doivent gérer eux-mêmes les affaires qui leur sont propres.
- Harmonisation des systèmes scolaires cantonaux (*Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme, armonizzazione dei sistemi scolastici cantonali, harmonization of the cantonal school systems*) : la Confédération suisse fixe les principes généraux pour le système éducatif suisse et vérifie que les systèmes cantonaux s'y conforment.
- Communication numérique (*digitale Kommunikation, comunicazione digitale, digital communication*) : les établissements de formation diffusent de plus en plus

de messages à destination des élèves, des parents ou des organismes employeurs par le biais de médias numériques et doivent donc maîtriser leurs usages ainsi que leur évolution technologique.

- Évaluation du corps enseignant (*Beurteilung der Lehrkräfte, valutazione del personale docente, evaluation of teaching staff*) : le fait d'identifier, de mesurer et de faire évoluer les compétences clés du corps enseignant (savoirs, savoir-faire et savoir-être) constitue un défi majeur pour les directions d'établissements de formation.

Références

- CSRE (2018). *L'éducation en Suisse – rapport 2018*. Aarau: Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation.
- Emery, Y., Giauque, D. & Gonin, F. (2019). *Gestion des ressources humaines : pour le meilleur et pour le pire*. Lausanne: EPFL Press, collection Le savoir suisse.
- Hardjati, S. & Febrionita, R. (2019). The power of interpersonal communication skill in enhancing service provision. *Journal of Social Science Research*, 14, 3192-3199.
- Huguenin, JM., Yvon, F. & Perrenoud, D. (2019). *Relever les défis contemporains dans la gestion des établissements scolaires*. Paris: L'Harmattan.
- Leithworth, K., Harris, A. & Hopkins, D. (2020). Seven strong claims about successful school leadership revisited. *School Leadership & Management*, 40(1), 5-22. <https://doi.org/10.1080/13632434.2019.1596077> (consulté le 05.12.2022).
- OFS (2021) *Éducation et science : Panorama*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique, mars 2021.
- Pont, B. (2020). A literature review of school leadership policy reforms. *European Journal of Education*, 55(2), 154-168. <https://doi.org/10.1111/ejed.12398> (consulté le 05.12.2022).
- Soguel, N., Huguenin, JM. & Ecabert, C. (2013). *Les cadres scolaires souhaitent plus d'autonomie qu'ils pensent en avoir: une analyse de la situation en Suisse romande*. IDHEAP Working Paper 6/2013.

23 Production d'énergie éolienne

Stéphane Nahrath

23.1 Introduction aux enjeux de la production d'énergie éolienne

Dans le cadre de sa «Stratégie énergétique 2050» développée à partir de 2007⁷⁰, le Conseil fédéral a progressivement fixé quatre principes d'action fondamentaux pour sa politique énergétique. Ces principes sont (1) la sortie *rapide et simultanée* des énergies fossiles et nucléaire, (2) l'amélioration de *l'efficience énergétique* dans un certain nombre de domaines (bâtiment, mobilité, industrie et appareils électriques), (3) une *baisse de la consommation énergétique* par habitant et (4) le *développement des énergies renouvelables* (ER). Ces objectifs se trouvent à la conjonction de la transition énergétique, de la transition écologique et de la lutte contre le dérèglement climatique.

En lien avec le quatrième principe, des objectifs relativement précis en termes de production pour les différentes sources d'ER ont été fixés dans la nouvelle loi fédérale sur l'énergie, entrée en vigueur en 2017⁷¹. Pour ce qui concerne l'énergie éolienne, l'objectif d'une contribution d'environ 15 % à 17 % de la production électrique indigène en 2050 a été arrêté, ce qui constitue un objectif extrêmement ambitieux au vu de sa contribution actuelle (0,2 % en 2022). Ainsi, le nombre de turbines nécessaires pour remplir les objectifs assignés au secteur de la production éolienne est estimé entre 400 et 600 éoliennes sur l'ensemble du territoire national d'ici 2050.

Afin d'atteindre ces objectifs, la Confédération a développé, à partir des années 2000, un programme de soutien à l'énergie éolienne (OFEN, OFEFP, ARE 2004). L'instrument principal de ce programme est la *rétribution à prix coûtant*

⁷⁰ L'élaboration de cette stratégie est dynamique et évolutive et ne renvoie pas à un document unique. Pour une vision synthétique et chronologique de cette stratégie (état juin 2022), voir: <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/politik/energiestrategie-2050.html> (consulté le 05.12.2022).

⁷¹ Loi sur l'énergie (LEne) du 30 septembre 2016 (RS 730.0).

(RPC)⁷². Cet instrument, introduit en 2009, garantit un rachat du kilowattheure (kWh) par l'État auprès du producteur au prix équivalent à son coût de production, ce qui permet de transférer à l'État les risques économiques inhérents à la production de ce type d'énergie.

La répartition des compétences dans la mise en œuvre du programme suit les grands principes du fédéralisme d'exécution ; la Confédération se charge de la formulation des conditions-cadres et du soutien financier au travers de la RPC et les cantons et les communes se chargent de l'encadrement de la réalisation et de l'exploitation des parcs éoliens : planification, octroi des autorisations (y compris la supervision des études d'impact sur l'environnement – EIE), autorisations d'exploitation, contrôles, etc.

Grâce à la RPC, le succès du programme éolien a été fulgurant et l'on a assisté, dès les années 2010, à l'émergence de très nombreux projets de parcs éoliens, notamment dans les régions identifiées comme propices pour ce genre d'installations dans le cadre du « concept d'énergie éolienne pour la Suisse » de 2004⁷³. Cette multiplication des projets, combinée à la faiblesse de la régulation de l'activité éolienne (aussi bien au niveau fédéral que cantonal), a débouché sur une situation relativement chaotique. En effet, les services cantonaux et communaux de l'énergie et d'aménagement du territoire doivent gérer un très grand nombre de demandes de permis de construire en l'absence d'instruments légaux appropriés. Pour parer au plus pressé, ces mêmes services ont recours aux instruments de planification de l'aménagement du territoire (planification directrice négative⁷⁴ et plans de zones) qui se sont cependant révélés insuffisants pour encadrer la distribution spatiale de ces projets et pour effectuer la pesée d'intérêts entre le développement des ER et la protection des biotopes et des paysages.

Cette situation a également mis en lumière la question du *leadership* administratif, l'enjeu étant la définition de la « *Federführung* » dans le cadre de la coordination intersectorielle (horizontale). Ainsi, si le service de l'énergie semble, assez logiquement, avoir le *leadership* dans la mise en œuvre de cette politique, il n'a cependant pas la maîtrise sur les instruments nécessaires au pilotage des projets : les instruments d'aménagement du territoire (planification et zonage) sont aux mains des services du développement territorial et la procédure EIE est sous la responsabilité des services de l'environnement. De plus, en l'absence, la plupart du temps, d'une stratégie politique cantonale en matière d'énergie éolienne, les services cantonaux de l'énergie peinent à se doter d'une stratégie organisationnelle (► 7 Stratégie) leur permettant d'encadrer la mise en œuvre du programme éolien et d'arbitrer les conflits entre les différentes parties prenantes concernées par la réalisation des parcs (► 18 Gestion de projets).

⁷² Cet instrument a changé de nom récemment – il s'appelle désormais « rétribution à l'injection » – sans que ses caractéristiques principales n'aient cependant été modifiées substantiellement.

⁷³ Il s'agit essentiellement de l'arc jurassien (notamment les parties sommitales) et du plateau du canton de Vaud.

⁷⁴ La planification négative indique les périmètres (relativement limités) où il n'est pas souhaitable de développer des parcs éoliens, ce qui implique que tout le reste du territoire est susceptible d'accueillir des éoliennes. La planification positive consiste au contraire à indiquer les périmètres (également relativement limités) qui sont particulièrement propices à l'accueil de ces parcs, ce qui implique, dans ce cas, que tout le reste du territoire n'est pas propice à l'implantation de telles infrastructures.

La multiplication des projets résultant de la RPC dans un contexte d'importantes lacunes de la régulation de cette industrie émergente a eu pour conséquence une très forte augmentation du nombre des recours de la part des riveraines et riverains et des organisations de protection de la nature, du paysage et de l'environnement (ONGE) à partir du milieu des années 2000.

Face à cette conflictualisation de la mise en œuvre du programme éolien, les autorités publiques entreprennent de renforcer la régulation de l'activité éolienne (► 5 Droit), et ceci de deux manières: d'une part, en soumettant, à partir de 2008, la construction d'éoliennes à l'obligation de réalisation d'une EIE; d'autre part, en intégrant, à partir de 2014, les projets de parcs éoliens dans la planification directrice cantonale sous la forme d'une planification *positive* indiquant les périmètres (relativement limités) au sein desquels les parcs éoliens peuvent (ou devraient) être développés.

En conséquence de la soumission des parcs éoliens à l'obligation de réalisation d'une EIE – qui ouvre du coup la voie au droit de recours –, on assiste, à partir du début des années 2010, à une multiplication des oppositions puis des recours devant les tribunaux de la part des ONGE et des riveraines et riverains. Cette *judiciarisation* – qui est d'ailleurs parfois également le fait des promoteurs en cas de refus de leur projet – débouche sur le développement d'une importante jurisprudence produite par les tribunaux cantonaux ainsi que le Tribunal fédéral (TF).

En réaction à ce phénomène de judiciarisation, qui contribue à fortement ralentir, voire dans certains cas, à totalement bloquer la construction de la plupart des projets de parcs éoliens, les décideuses et décideurs politiques ont révisé en 2016 la loi sur l'énergie en y consacrant le principe – initialement développé dans le cadre de la jurisprudence de certains tribunaux – de la reconnaissance de l'intérêt national des énergies renouvelables en général, et de la production d'électricité éolienne en particulier. Cette inscription dans le droit fédéral de *l'intérêt national des ER* va, en retour, modifier la pratique de la pesée des intérêts dans les décisions des tribunaux (notamment du TF) et confirmer l'infexion de la jurisprudence en faveur de l'éolien. La dernière décision en date du TF rejetant les recours contre le projet du parc éolien de Sainte-Croix⁷⁵ tend à confirmer ce constat.

Du point de vue des acteurs concernés, la conflictualité autour de l'éolien s'explique en grande partie par le large périmètre et l'hétérogénéité des groupes affectés négativement (« tiers perdants ») – riverain·es et populations locales, ONGE, communes et/ou cantons voisins, etc. –, pour lesquels aucun dispositif de compensation (écologique, financière, qualité de vie, etc.) n'a été prévu jusqu'ici. Tel n'est pas le cas dans d'autres domaines comme celui de l'hydroélectricité (avec des redevances hydrauliques versées aux communautés concédantes) ou du nucléaire (avec la gratuité de l'électricité livrée aux communes voisines des centrales).

75 Voir l'arrêt du 18 mars 2021 n° 1C_657/2018, 1C_658/2018.

Il est à noter que les tensions autour de cette transition énergétique vers les ER ont encore été récemment renforcées par la convergence malheureuse des effets de la réduction (supposée temporaire) des capacités nationales de production énergétique (à la suite de la décision d'abandon du nucléaire) et de ceux de la guerre russo-ukrainienne, dont on craint qu'elle précarise fortement l'approvisionnement énergétique de l'Europe et de la Suisse. C'est ainsi que la convergence de ces « crises » climatique et énergétique a, en retour, débouché sur des tentatives – en cours (2022), notamment au Parlement fédéral – d'accorder la priorité aux objectifs de la politique énergétique au détriment de ceux de la protection de l'environnement (protection des écosystèmes, de la biodiversité et des paysages).

Dans ce contexte, le défi majeur auquel sont confrontées les autorités publiques, et notamment les organisations publiques, consiste dans la gestion des contradictions croissantes entre, d'une part, les objectifs, aussi nécessaires qu'ambitieux, de la transition énergétique et, d'autre part, le respect des objectifs des politiques de protection de l'environnement. Concrètement, il s'agit d'éviter autant que possible que le développement à marche forcée des ER se fasse au détriment de la protection des écosystèmes, de la biodiversité et des paysages. Dit autrement, il s'agit d'éviter que la transition énergétique, composante centrale de la transition écologique, se fasse – paradoxalement – au détriment des politiques de protection de l'environnement patiemment mises en place durant ces cinquante dernières années; situation qui contreviendrait par ailleurs à plusieurs articles de la Constitution fédérale.

Cette contribution a ainsi pour objectif de montrer comment différentes dimensions ou composantes du modèle IDHEAP peuvent être mobilisées afin de relever les défis de la production d'énergie éolienne dans le respect des politiques environnementales.



Fig. 23.1 Exemples de composantes mobilisables pour relever les défis de la production d'énergie éolienne (en gras dans la figure).

Le modèle IDHEAP insiste à juste titre sur l'importance du *droit* pour la conduite de l'action publique. Dans cette contribution, nous l'envisageons simultanément sous ses deux fonctions les plus courantes dans l'analyse des politiques publiques (Dente 2009) : (1) le droit comme *système de règles* résultant des principales institutions constitutives du système politique suisse que sont le fédéralisme, la démocratie directe ou encore les principes de concordance et de subsidiarité, système qui structure l'ensemble des différentes étapes d'un processus de politique publique (droit objectif, *Law*) ; (2) le droit comme *ressource d'action* plus ou moins (in)également allouée aux différents (groupes d') acteurs d'une politique publique (droit subjectif, *rights*) et pouvant être mobilisée dans le cadre de différentes stratégies, notamment de judiciarisation. La mise en œuvre du programme éolien implique de trouver le meilleur dispositif de coordination, à la fois *horizontal* (intersectoriel) et *vertical* (gouvernance multilévels), ainsi que le meilleur système de *gouvernance* susceptible de garantir la mise en œuvre du programme éolien dans le respect des objectifs et principes fondamentaux du droit de l'environnement. Ce système de gouvernance doit à son tour se traduire dans une *stratégie politique* des autorités politiques ainsi que dans une *stratégie organisationnelle* interne aux unités chargées de la mise en œuvre du programme de soutien à l'éolien. La réalisation (construction et exploitation) des parcs éoliens nécessite finalement la mise en place d'un dispositif de *gestion de projet* permettant la prise en compte des intérêts et la coordination des différentes parties prenantes, ainsi qu'un équilibre entre *coûts* et *délais* de construction et *qualité* des infrastructures.

23.2 Points clés de la gouvernance, du droit, de la stratégie et de la gestion de projet

23.2.1 Gouvernance

Le fédéralisme d'exécution et la démocratie directe sont les deux principales règles institutionnelles du système politique qui influencent significativement la mise en œuvre du programme éolien. Ce dernier résulte clairement d'une impulsion et d'un cadrage fédéral initial, mais sa mise en œuvre est de compétence cantonale (planification directrice et EIE) et locale / (inter-)communale (planification d'affectation et permis de construire). En outre, la planification locale fait souvent l'objet de référendums. Un tel contexte institutionnel implique donc une coordination efficace entre les niveaux institutionnels (*coordination verticale*).

De plus, la mise en œuvre du programme éolien se trouve fortement conditionnée par un certain nombre de *règles institutionnelles spécifiques* au domaine des politiques environnementales – notamment le principe de causalité (pollueur-payeur),

le principe de pesée des intérêts, la procédure EIE ou encore le droit de recours des ONGE – qui interviennent dans les procédures de planification et d'autorisation de construire des parcs éoliens. La gestion des tensions intersectorielles qui sont susceptibles d'émerger implique ainsi la mise en place d'une coordination efficace entre, notamment, les secteurs de l'énergie et de l'environnement (*coordination horizontale*).

L'enjeu de la gouvernance du programme éolien consiste ainsi à trouver le meilleur dispositif de *gouvernance territoriale* permettant une coordination à la fois horizontale (intersectorielle) et verticale (gouvernance multiniveaux), ainsi que le meilleur modèle de *gouvernance sectorielle* (forme juridique et organisationnelle du portage de projet) de manière à garantir la mise en œuvre du programme éolien.

Gouvernance territoriale favorisant la coordination verticale et horizontale

Les difficultés de mise en œuvre de la politique éolienne résultent pour une part d'importantes lacunes dans l'encadrement, à l'échelon cantonal, de la mise en œuvre de l'instrument fédéral de la RPC. Ce dernier a été introduit par les autorités fédérales alors que les cantons ne disposaient pas de base légale *ad hoc* ni d'outils de planification permettant de contrôler le nombre de projets et d'encadrer leur localisation. Les autorités cantonales concernées (essentiellement en Suisse romande) ont dû, dans un premier temps, recourir à des instruments de l'aménagement du territoire (planification directrice et d'affectation) pas vraiment taillés pour faire de la planification d'infrastructures énergétiques. L'exemple de l'éolien montre ainsi toute l'importance d'une *coordination verticale préventive* entre autorités fédérales et cantonales permettant d'anticiper les effets à l'échelle cantonale et locale des instruments fédéraux, comme dans le cas de l'introduction de la RPC. Une telle coordination peut déjà se faire au niveau parlementaire, notamment au travers d'une démarche de légitimité matérielle prospective (Flückiger 2019) et/ou d'une évaluation de l'impact réglementaire (évaluation *ex ante*) (Varone *et al.* 2020) des effets attendus aux niveaux cantonal et local des instruments mis en place au niveau fédéral.

De même, les unités administratives en charge de la mise en œuvre devraient mettre en place des dispositifs d'encadrement et d'accompagnement des dynamiques d'émergence, souvent aléatoires, des projets locaux, ceci de manière à en limiter le nombre, à éviter les effets d'aubaines et à assurer une répartition spatiale optimale. De tels dispositifs pourraient prendre la forme d'une planification directrice positive et/ou d'une planification sectorielle fédérale élaborée en étroite concertation avec les cantons concernés⁷⁶.

À l'échelle cantonale, l'arrivée des projets éoliens a souvent montré les limites des dispositifs de *coordination horizontale* entre les unités chargées de l'énergie, de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Ainsi, le *leadership* et la

⁷⁶ L'article 89 de la Constitution fédérale (RS 101) n'attribue pas explicitement à la Confédération la compétence en matière de planification des énergies renouvelables. Ainsi, la mise en place d'un plan sectoriel de la Confédération dans le domaine éolien impliquerait probablement une modification constitutionnelle.

répartition des responsabilités entre ces trois unités au sein des arrangements politico-administratifs (APA) (Knoepfel *et al.* 2010: chap. 5.3) ne sont pas toujours clairement définis. De même, l'intégration des infrastructures éoliennes dans le régime de l'EIE a nécessité d'affiner les règles procédurales de ce dernier et a posé passablement de problèmes d'interprétation dans l'opérationnalisation des critères, ce qui a parfois ouvert la voie à des contentieux judiciaires avec les opposantes et opposants à l'éolien.

Les cantons concernés devraient ainsi se doter d'APA spécifiquement dédiés au programme éolien et capables d'identifier préventivement les tensions ou incohérences entre corpus juridiques, afin d'éviter l'émergence de projets catalyseurs de ces contradictions entre législations (p. ex. éviter de planifier des projets éoliens dans des espaces protégés tels que des inventaires fédéraux du paysage, des forêts, des biotopes protégés, etc.) et susceptibles d'évoluer en contentieux judiciaires. Au sein de ces APA, les tâches, compétences et ressources allouées aux différentes organisations, ainsi que les règles procédurales concernant les principaux instruments administratifs doivent être explicitement définies. De même, le *leadership* (*Federführung*) et les responsabilités des différentes unités administratives doivent être clairement établis et respectés.

Finalement, comme l'a récemment montré le cas de l'énergie hydraulique (DETEC 2021), une démarche prometteuse permettant de *combiner coordinations verticale et horizontale* et de réduire ainsi les risques de contentieux judiciaires consiste dans la mise en place, à l'initiative et sous la responsabilité d'un·e membre du gouvernement en charge du domaine, de « tables rondes » rassemblant les principales parties prenantes afin d'identifier, à l'aide d'une méthodologie *ad hoc* établie en accord avec l'ensemble des participant·es, les projets énergétiques les plus efficents (c'est-à-dire ayant le meilleur rapport entre *coûts environnementaux* et *bénéfices énergétiques*). Une telle « table ronde », consacrée à l'énergie éolienne, pourrait également constituer un lieu de négociation des *compensations* écologiques, sociales et/ou financières à prévoir afin de favoriser l'acceptation des parcs éoliens par les acteurs affectés négativement. De tels dispositifs – quasi corporatistes – de négociation de la planification éolienne pourraient être développés aussi bien au niveau fédéral que cantonal (voire régional ou local).

Gouvernance sectorielle de l'éolien

Le mode de gouvernance, soit la configuration du réseau d'acteurs participant à la production éolienne, peut varier substantiellement selon les parcs éoliens. Quatre systèmes de portage semblent dominer le secteur éolien en Suisse. Les (projets de) parcs peuvent ainsi être portés soit par (1) des promoteurs privés (souvent locaux), (2) parfois en collaboration avec une commune, soit par (3) des entités publiques sous la forme d'un consortium de services industriels (inter-)communaux réunis dans une SA à capital intégralement public ou encore (4) des SA d'économie mixte (public-privé) avec un capital restant majoritairement public. Même s'il n'existe pas d'argument théorique définitif en faveur ou en défaveur de l'un ou l'autre de

ces systèmes de gouvernance (► 8 Gouvernance), l'observation empirique semble montrer que les projets réalisés ou en cours de réalisation appartiennent quasiment exclusivement aux catégories (3) et (4). Ainsi, dans le contexte actuel, les principaux critères de succès de la gouvernance des parcs éoliens sont : un portage et un capital principalement publics, la création d'une entité de portage *ad hoc* sous la forme d'une SA dont les actionnaires sont majoritairement des acteurs publics à la fois locaux et cantonaux, ainsi que l'étroite collaboration entre cette entité et les unités administratives cantonales (services de l'énergie, de l'aménagement du territoire et de l'environnement). Un tel mode de gouvernance a ainsi l'avantage d'assurer une double maîtrise publique sur la conduite des projets éoliens : d'une part, au travers des politiques publiques (programme éolien, aménagement du territoire et environnement) ; et d'autre part, au travers de la propriété sur l'entité de portage du projet (c'est-à-dire la SA). Cette présence indirecte des autorités publiques (cantonales et locales) dans le capital et le portage du projet permet d'atténuer la pression économique sur le promoteur en cas de coûts de transaction élevés résultant de la forte conflictualité et de la (fréquente) judiciarisation des projets.

Le cas de l'éolien semble ainsi confirmer le principe énoncé dans la contribution relative à la gouvernance, à savoir que « plus les coûts de transaction sont élevés, plus le mécanisme de coordination hiérarchique, avec ses moyens de contrôle puissants, ses mécanismes internes de résolution des conflits et de prise de décision en situation imprévue, doit être préféré » (► 8 Gouvernance). Tout semble donc indiquer qu'un modèle de gouvernance de type « faire faire » (contractualisation externe ou de partenariat public-privé) a actuellement peu de chance de succès.

23.2.2 Droit et judiciarisation de la politique éolienne

Le cas de la (difficile) mise en œuvre de la politique éolienne, en Suisse comme dans de nombreux autres pays d'ailleurs, permet de mettre en lumière le rôle déterminant du droit comme ressource d'action mobilisée – sous différentes formes – par une multitude d'acteurs, publics comme privés, en vue d'atteindre des objectifs souvent opposés. Les tribunaux (cantonaux et fédéral), les juges et la jurisprudence influencent ainsi significativement l'élaboration et la mise en place du régime de régulation de cette nouvelle activité.

Les organisations publiques doivent ainsi prendre en compte le caractère actuellement très dynamique et encore peu stabilisé du cadre réglementaire de l'éolien. Ce n'est en effet qu'à condition de reconstituer les logiques à l'œuvre derrière la dynamique de mise en place de ce régime de régulation que les unités administratives peuvent, d'une part, comprendre l'évolution des structures de contraintes qui pèsent sur elles et, d'autre part, les transformer en structures d'opportunité et développer des stratégies (anticipatrices) de mise en œuvre susceptibles de mener à des succès.

En Suisse, la construction progressive du cadre de régulation de l'activité éolienne passe par des processus *d'influence* et de *réajustements réciproques* entre (1) la production par les autorités publiques d'une *conception stratégique* du développement de l'activité éolienne, (2) une traduction partielle et souvent largement insuffisante de cette conception dans la *législation* (fédérale et cantonale), (3) un important travail d'interprétation *jurisprudentielle* (intégrant les éléments de la législation et de la conception stratégique) opéré par les différents tribunaux qui sont régulièrement saisis à l'occasion de conflits au sujet de la construction des infrastructures éoliennes, (4) la reprise de certains éléments centraux de cette jurisprudence dans la législation à l'occasion de révisions de cette dernière et finalement, (5) un infléchissement de la jurisprudence sous l'effet de ces révisions de la législation (Kodjovi & Bombenger 2019 ; Kuentz 2022). Cette dynamique d'allers-retours entre législation et jurisprudence montre bien comment le droit peut-être aussi bien un facteur de stabilisation des attentes des acteurs au travers du façonnage des règles institutionnelles régulant l'activité éolienne, qu'un facteur de changement de ce même cadre de régulation résultant des procédures de judiciarisation et de la jurisprudence.

De manière à pouvoir agir efficacement dans ces deux registres du droit, il s'agit pour les organisations publiques de développer des compétences pointues, aussi bien dans le domaine des contentieux judiciaires (p. ex. anticiper autant que possible les contentieux en décourageant ou en interdisant les projets potentiellement les plus conflictuels) et de la jurisprudence (p. ex. intégrer systématiquement la jurisprudence dans les procédures de planification positive des parcs ainsi que dans la pesée des intérêts lors de la délivrance des permis de construire), que dans celui de la légistique (p. ex. promouvoir l'approche « mieux légiférer » [► 5 Droit] auprès du gouvernement et du Parlement). Dans le cas, relativement fréquent, de contradictions manifestes entre plusieurs corpus juridiques (notamment droit de l'énergie et droit de l'environnement), de telles compétences devraient permettre aux unités administratives de développer des solutions permettant de réconcilier au mieux, dans la pesée d'intérêts, les objectifs fondamentaux des différentes politiques publiques et ce, sans sacrifier leurs objectifs fondamentaux respectifs. Cela passe par la définition de critères clairs permettant de fixer, pour chaque politique, les « lignes rouges » distinguant ce qui est négociable et non négociable dans le cadre des pesées d'intérêts.

23.2.3 Stratégie de mise en œuvre du programme éolien

Les difficultés rencontrées par les cantons dans le traitement des très nombreuses demandes de permis de construire résultant de l'introduction de la RPC ont mis en lumière les conséquences de l'absence d'une véritable *stratégie politique* cantonale (de la part du Gouvernement comme du Parlement) de mise en œuvre du programme éolien. En particulier, l'absence de planification stratégique (notamment dans la phase initiale de mise en œuvre du programme) a ainsi contribué à l'émergence

d'une offre de projets spatialement très incohérente, techniquement hétérogène et au total très faiblement coordonnée. Cette absence de stratégie politique explique la difficulté pour les cantons de développer une *vision* et un *positionnement stratégiques* clairs au sujet de l'éolien, ainsi qu'une *stratégie organisationnelle* au sein des services concernés (énergie, aménagement du territoire, environnement).

Développer une stratégie politique claire, explicite et cohérente

Les unités administratives devraient donc aider les autorités politiques à développer leur *stratégie politique* dans le domaine de l'éolien. Au niveau fédéral, l'opportunité d'élaborer (ou non) un véritable plan sectoriel pour l'énergie éolienne (afin d'identifier les critères de localisation optimale des parcs éoliens) devrait être (à nouveau) étudiée de manière approfondie⁷⁷. Et ceci non seulement dans la perspective d'ouvrir juridiquement l'accès au territoire pour les porteurs de projet, mais également, et peut-être avant tout, comme une démarche d'apprentissage collectif (*policy learning*) permettant d'insérer la négociation des intérêts sectoriels (en respectant les «lignes rouges» de l'énergie et de l'environnement mentionnées ci-dessus) dans une perspective de coordination multiniveaux entre Confédération, cantons et communes.

La formulation de cette stratégie politique devrait ensuite permettre aux unités administratives, notamment cantonales, d'élaborer sur cette base leur propre *positionnement stratégique*; puis de développer une stratégie organisationnelle et une stratégie de management permettant de mobiliser de manière efficiente les ressources administratives afin de mettre en œuvre cette stratégie politique.

Traduire cette stratégie politique dans un Plan d'action cantonal clair, explicite et cohérent

La mise en œuvre de cette stratégie politique, traduite dans le positionnement stratégique des cantons, devrait probablement s'appuyer – comme le fait déjà par exemple le canton de Vaud – sur la formulation d'un Plan d'action (PA) (Knoepfel *et al.* 2010: chap. 5.4) cantonal pour l'éolien qui explicite de manière claire et cohérente les critères de priorisation spatiale et temporelle de réalisation des parcs éoliens sur le territoire cantonal. Ce PA devrait être distinct et plus élaboré qu'une simple fiche du Plan directeur cantonal, tout en étant étroitement coordonné avec ce dernier. Il devrait en outre être contraignant pour toutes les parties prenantes. À cet égard, les unités administratives cantonales, notamment celles de l'énergie, devraient veiller à *ne pas prioriser les projets en fonction du seul critère des intérêts et de la disponibilité des promoteurs* – c'est-à-dire développer des projets là où il y a un promoteur disposé à le faire (priorisation passive) –, mais au contraire susciter des vocations de promoteurs là où c'est le plus pertinent de le faire (priorisation active).

⁷⁷ Sous réserve du règlement de la question de la répartition des compétences entre cantons et Confédération en matière de planification de la production énergétique (voir la note précédente).

Ces PA cantonaux devraient prioriser les projets de parcs en fonction, d'une part, du critère du meilleur rapport coûts environnementaux – bénéfices énergétiques, ainsi que, d'autre part, de celui du niveau de risque de conflictualité. C'est sur la base de ces critères qu'une planification – positive – pourra être élaborée et que les promoteurs pourront être activement recherchés.

S'ils veulent être couronnés de succès, ces PA devront probablement être publics, élaborés en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes (éventuellement sous le *leadership* du ou de la ministre en charge du dossier énergétique), fortement discriminatoires d'un point de vue aussi bien spatial que temporel et prévoir des structures de gestion de projets *ad hoc* avec une affectation claire des ressources administratives pour chaque projet.

23.2.4 Gestion (stratégique et opérationnelle) des projets éoliens

La réalisation des projets de parcs éoliens finalement retenus (p. ex. dans le cadre du Plan d'action cantonal) implique une gestion de projet efficiente. Pour ce faire, cette dernière doit combiner les aspects *stratégiques* (gestion des risques techniques, juridiques et économiques, réduction des incertitudes sociales, politiques et environnementales, mise en place d'une stratégie de compensation) et *opérationnels* (gestion des ressources humaines et financières, gestion des délais, choix techniques, coordination des différentes parties prenantes), et ceci, tout au long du cycle de vie du projet.

Dans un contexte très conflictuel (comme celui de l'éolien), l'un des enjeux centraux de la gestion de projet concerne la *gestion des risques*. Comme suggéré dans la contribution relative à la gestion de projet, cette dernière implique concrètement « [dans un premier temps] d'identifier des événements positifs ou négatifs qui sont susceptibles d'influencer la réussite d'un projet. Il s'agit ensuite d'évaluer la probabilité que ces événements surviennent. Puis de mettre en place des actions permettant de diminuer la probabilité qu'un accident de parcours ne se produise. Et finalement de préparer des protocoles de réaction au cas où un risque se réalise » (► 18 Gestion de projets).

Appliquée plus concrètement au cas de l'éolien, la gestion (stratégique) d'un projet de parc devrait à notre sens impliquer au minimum les trois opérations suivantes : une gestion anticipée des risques de conflictualisation et de judiciarisation, la réduction des incertitudes concernant les impacts du projet et la mise en place d'un système de compensation pour les acteurs affectés négativement par le projet.

Gestion de projet (anticipatrice) pour éviter la judiciarisation

La conflictualisation, et surtout la judiciarisation, constitue certainement l'un des principaux risques à traiter par la gestion de projet. Il convient d'éviter autant que possible une telle issue et, si ce n'est pas possible, d'anticiper les décisions des tribunaux.

Une première démarche allant dans ce sens consiste dans la mise en place d'un PA explicite et négocié avec l'ensemble des parties prenantes (y compris les opposant·es potentiel·les) qui respecte les « lignes rouges » établies dans la planification et qui fixe clairement les priorités spatio-temporelles (voir § 23.2.3 ci-dessus).

En cas de survenance d'un contentieux judiciaire, une stratégie envisageable pour les entités administratives peut consister dans une tentative d'isoler ou de diviser les opposant·es au projet, afin d'éviter qu'elles ou ils ne développent des stratégies coordonnées. Pour ce faire, il convient : (1) de dissocier les négociations avec les riverain·es et autres groupes locaux de celles avec les ONGE ; (2) de prévoir des compensations spécifiques à chacun des groupes affectés négativement ; (3) pour ce qui concerne l'opposition des ONGE, de négocier les éléments principaux du projet (nombre, taille, position des mâts) ainsi que les compensations environnementales (éventuellement supérieures aux exigences légales minimales) en amont de la mise à l'enquête publique.

Un autre objectif stratégique devrait consister à isoler et à dissocier entre elles, autant que faire se peut, les différentes procédures contentieuses afin d'éviter leur montée en généralité (c'est-à-dire la mise en relation des différentes dynamiques contentieuses entre elles) ainsi que la fédération des opposant·es sous la forme de véritables « coalitions advocatives » à l'échelle régionale, voire nationale (Blake *et al.* 2020).

De manière plus générale, l'analyse des conflits de mise en œuvre concernant des politiques à forte composante infrastructurelle et ayant de fortes incidences sociales et environnementales met en lumière l'existence d'une *multiplicité de scènes de négociation différentes à divers échelons institutionnels*. Les entités administratives devraient ainsi se préparer à intervenir simultanément, et si possible de manière coordonnée, sur plusieurs scènes, notamment sociales, politiques, administratives et médiatiques.

Dans le cas où le risque de judiciarisation se concrétisera, il convient autant que possible d'anticiper les décisions des tribunaux au travers d'une maîtrise professionnalisée de la jurisprudence ainsi que des règles procédurales.

Finalement, la mise en œuvre de ces stratégies nécessite une bonne maîtrise de la ressource « temps ». Dans la mesure où, en politique comme dans de nombreux autres domaines de la vie sociale, le temps, c'est également du pouvoir, il convient de développer une véritable stratégie de gestion de cette ressource d'action politique (Knoepfel 2017). L'expérience montre que les gagnant·es sont très souvent celles et ceux qui soit *ont du temps* à disposition (pour développer et mettre en œuvre leur stratégie), soit ont la *maîtrise du temps* (notamment celui des autres acteurs), par exemple en contrôlant le calendrier et le rythme de déroulement des procédures. Elle enseigne également que les opposant·es jouissent souvent d'un avantage dans la mesure où l'allongement des procédures d'autorisation résultant de la judiciarisation joue en défaveur des promoteurs.

Réduire les incertitudes relatives aux impacts sociaux et environnementaux des projets

Le caractère relativement récent (du moins en Suisse) du développement de l'activité éolienne a pour conséquence l'existence de nombreuses incertitudes relatives à la nature des problèmes qui se trouvent au cœur du contentieux. Ainsi, comme le formulent très bien Kodjovi *et al.* (2020 : 131) : « [...] l'émergence d'enjeux nouveaux, non régulés par le droit usuel, explique la difficulté qu'ont les tribunaux à trancher sur le fond, les référentiels de connaissance sur ces enjeux se construisant au fur et à mesure des questionnements posés et des études réalisées. Ces référentiels ne sont que faiblement validés par l'expérience, l'impact réel ne pouvant être connu qu'une fois les éoliennes construites. » Pour les tribunaux, une telle situation implique un travail jurisprudentiel relativement compliqué qui explique la durée souvent très importante des procédures.

Ces incertitudes concernant les impacts des projets peuvent ainsi être exploitées alternativement par les différentes parties prenantes, par exemple afin de minimiser leur importance et leurs conséquences (promoteurs), afin de bloquer ou à défaut de renchérir le coût de ces projets (opposant·es), ou encore afin de négocier des compromis (autorités publiques locales).

De manière à éviter le développement systématique de telles stratégies, les unités administratives chargées de la mise en œuvre devraient, autant et aussi rapidement que possible, réduire, dans le cours de la procédure, les incertitudes relatives aux aspects techniques, environnementaux et sociaux du projet.

Prévoir des compensations pour les perdant·es (ou celles et ceux qui se considèrent comme tel·les)

L'expérience accumulée dans d'autres secteurs énergétiques (p. ex.: centrales nucléaires ou barrages hydroélectriques) a montré l'importance décisive des *compensations* pour favoriser l'acceptabilité sociale des grosses infrastructures susceptibles de générer d'importants effets sociaux et environnementaux négatifs auprès des populations locales. Ces compensations peuvent prendre différentes formes: sociales, économiques et symboliques pour les populations locales, écologiques et paysagères pour les ONGE, ou encore financières pour les propriétaires foncier·ères et immobilier·ères riverain·es.

Il faut ainsi veiller à ce que ces compensations soient *équitablement réparties* entre les parties lésées, notamment au niveau *local*. L'une des conditions de l'efficacité de ces compensations est donc la capacité à « communautariser » les avantages qu'elles fournissent. Or l'une des difficultés de l'éolien par rapport à l'hydroélectricité est que, le vent n'étant pas une « chose » (au sens du Code civil), il est impossible de mettre en place un système de « redevance » qui permettrait d'indemniser collectivement les communautés locales pour l'exploitation de « leur » ressource commune (c'est-à-dire ici le vent), sur le modèle des redevances hydrauliques. Ainsi, en

l'état actuel, les seules compensations effectives se limitent au paiement, par les promoteurs des parcs, d'un loyer (par ailleurs très modeste) en contrepartie des droits de superficie octroyés par un nombre limité de propriétaires foncier·ères afin de permettre l'implantation des éoliennes. De telles compensations individuelles ne font qu'accroître le sentiment d'injustice pour celles et ceux, beaucoup plus nombreux·ses, qui pâtissent des inconvénients (vue, bruit, vibrations, etc.) sans pouvoir bénéficier des compensations financières sous la forme de ces droits de superficie.

Les unités administratives, en collaboration avec le législateur, devraient ainsi développer des *solutions de compensations collectives et équitables* pour l'ensemble des membres des communautés locales à qui l'on demande de sacrifier une partie (plus ou moins importante) de leur qualité de vie au profit de bénéficiaires (c'est-à-dire consommatrices et consommateurs) résidant d'ailleurs souvent loin du périmètre impacté (habitant·es des agglomérations urbaines).

23.3 Perspectives et défis futurs

Le secteur de l'énergie est récemment redevenu l'un des secteurs stratégiques de l'action étatique. D'importantes révisions en cours au Parlement (notamment de la loi sur l'énergie) ont pour objectifs de renforcer et de redynamiser le secteur des ER (en particulier l'hydroélectricité, l'éolien et le solaire) afin d'atteindre les objectifs fixés dans la « Stratégie énergétique 2050 » de la Confédération. Malheureusement, ce renforcement des ER se fait au travers d'une révision des critères de pesées d'intérêts, au détriment des objectifs de protection de l'environnement, de la biodiversité, des paysages et du patrimoine bâti. Ces propositions de révisions concernent par exemple l'inscription dans le droit fédéral du principe d'un intérêt public prioritaire en faveur des ER, la suppression ou l'allègement des procédures EIE (en particulier pour les parcs éoliens), l'affaiblissement du droit de recours octroyé aux voisin·es et aux ONGE, ou encore la possibilité d'une suspension temporaire des débits minimaux en aval des barrages. On le voit, les attaques contre les principes fondamentaux et les principaux instruments des politiques environnementales et de protection des paysages et du patrimoine sont massives et sont susceptibles d'avoir des conséquences non négligeables pour les écosystèmes et le patrimoine bâti.

Dans ce contexte, le rôle des unités administratives, à tous les niveaux institutionnels, pourrait consister dans le développement de capacités d'expertise permettant d'anticiper les enjeux relatifs à ces arbitrages et d'accompagner les gouvernements et les parlements dans ce difficile processus de la transition énergétique. Elles devraient notamment développer et proposer des solutions concernant la planification stratégique et opérationnelle des parcs à l'échelle du pays, le renouvellement des procédures de pesées et d'arbitrage des intérêts, ou encore la mise en place de systèmes de

compensations collectifs et équitables sur le modèle des secteurs de l'hydroélectricité et du nucléaire.

Concepts clés

- Études d'impact sur l'environnement (*Umweltverträglichkeitsprüfungen [oder -studien], valutazione d'impatto ambientale, environmental impact assessment*) : procédure d'évaluation préventive (*ex ante*) des atteintes probables à l'environnement d'un projet infrastructurel.
- Pesée d'intérêts (*Interessenabwägung, ponderazione degli interessi, balance of interests*) : principe d'arbitrage entre les intérêts de la protection de l'environnement et ceux d'autres politiques sectorielles.
- Droit de recours (des organisations de protection de l'environnement) (*Beschwerderecht (von Umweltverbänden) ou Verbansbeschwerderecht, diritto di ricorso delle associazioni ambientaliste, right of appeal for environmental protection associations*) : droit conféré aux riverain·es ainsi qu'aux organisations de protection du paysage et de l'environnement les autorisant à déposer un recours de droit public contre une décision administrative (p. ex. permis de construire, autorisation d'exploitation, défrichement, etc.).
- Judiciarisation (*Verrechtlichung, giudiziariizzazione, judicialisation*) : propension à privilégier le recours aux tribunaux pour trancher les litiges liés notamment à la mise en œuvre des politiques publiques.

Références

- Blake, K., Nahrath, S. & Ingold, K. (2020). Combining the Institutional Resource Regime (IRR) framework with the Advocacy Coalition Framework (ACF) for a better understanding of environmental governance processes: The case of Swiss wind power policy. *Environmental Science and Policy*, 112 (October 2020), 141-154. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.06.010> (consulté le 06.12.2022).
- Dente, B. (2009). The law as a policy resource: Some scattered thoughts. In: Nahrath, S. & Varone, F. (éds.). *Rediscovering public law and public administration in comparative policy analysis: a tribute to Peter Knoepfel*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 33-44.
- DETEC (2021). Déclaration commune de la table ronde consacrée à l'énergie hydraulique du 13 décembre 2021, Berne: DETEC.
- Flückiger, A. (2019). *(Re)faire la loi. Traité de légistique à l'ère du droit souple*. Berne: Stämpfli.
- Knoepfel, P. (2017). *Les ressources d'action publique. Vers une nouvelle lecture du pouvoir*. Zurich et Genève: Seismo.

- Knoepfel, P., Nahrath, S., Savary, J. & Varone, F. (2010). *Analyse des politiques suisses de l'environnement*. Zurich et Coire : Ruegger Verlag.
- Kodjovi, M.-J. & Bombenger, P.-H. (2019). Évolution réciproque des jurisprudences et des politiques publiques de la transition énergétique : l'exemple éolien en Suisse. In : Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE). *Droit et gestion des collectivités locales*. Paris: Éditions du Moniteur, 135-172.
- Kodjovi, M.-J., Bombenger, P.-H. Cherqui, A. & Savary, P. (2020). Chapitre 6. Situations de gestion environnementale de l'activité éolienne en Suisse occidentale – Proposition d'un modèle d'analyse et application. In : Barbier, R., Daniel, F.-J., Fernandez, S., Raulet-Croset, N., Leroy, M., Guérin-Schneider, L. (éds.). *L'environnement en mal de gestion. Les apports d'une perspective situationnelle*. Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 115-134.
- Kuentz, M. (2022). La judiciarisation des politiques publiques: le cas de la politique éolienne. Mémoire de master PMP, IDHEAP, Université de Lausanne.
- OFEN, OFEFP, ARE (2004). Concept d'énergie éolienne pour la Suisse. Bases pour la localisation de parcs éoliens. Berne.
- Varone, F., Bundi, P. & Gava, R. (2020). L'évaluation des politiques au Parlement : la fonction de catalyseur des groupes d'intérêt. *Revue internationale des sciences administratives*, 86, 103-120. <https://doi.org/10.3917/risa.861.0103> (consulté le 06.12.2022).

Références pour aller plus loin

- Commaille, J., Dumoulin, L. & Robert, C. (éds.) (2010). *La juridicisation du politique*. Paris: LGDJ.
- Dupuy, C. & Halpern, C. (2009). Les politiques publiques face à leurs protestataires. *Revue française de science politique*, 59(4), 701-722.

Index des concepts clés

- Accountability 130
Administration publique
– définition fonctionnelle 14
Administration publique
– définition organique 14
Administration publique intelligente 212
Agence 130
Aléa moral institutionnel 276
Algorithm 297
Allocation aléatoire 297
Apprentissage organisationnel 223
Autonomie sportive 284
Autonomisation des établissements
de formation 311
- Bénéficiaires de la politique publique 57
Budget 195
Bureaucratie wébérienne 14
- Causalité 236
Changement institutionnel 68
Chiffrage 261
Classification fonctionnelle 195
Classification organique 195
Classification par nature 196
Communication numérique 311
Comptes 196
Conflit d'intérêts 104
Constitutionnalisme 32
Corruption 104
Coûts de transaction 131
Cycle de vie projet 261
- Décision 89
Défaillance du marché 45
- Demandeur·euse / requérant·e d'asile 297
Dépendance en ressource 284
Destinataires de la politique publique 57
Digitalisation 212
Droit de recours 327
- E-gouvernement 173
Études d'impact sur l'environnement 327
Évaluation 236
Évaluation du corps enseignant 312
- Gestion des compétences 223
Gestion des performances 183
Gestion des ressources humaines 183
Gestion stratégique 119
Gouvernance 57
Gouvernance démocratique 173
- Harmonisation des systèmes scolaires
cantonaux 311
Hyperréalité 173
- Innovation 249
Innovation collaborative 250
Institutions 68
Intégration (des immigré·es) 297
Intégrité 104
Intelligence artificielle 298
Investissement social 276
- Judiciarisation 327

<i>Leadership</i>	140	<i>Soft law</i>	90
<i>Leadership</i> public	141	Sources du droit	90
<i>Leadership</i> transformationnel	140	Spécialisation sportive	284
Livrables	261	Stabilisation macroéconomique	46
Management des connaissances et des savoirs	223	Stratégie	119
Mise en œuvre d'une stratégie	119	Stratégie ouverte	119
Modèle	14	Structures de gouvernance	69
Modèle IDHEAP d'administration publique	14	Systémique, approche	15
Motivation	131	Transformation digitale	212
Néo-institutionnalisme	68	Transparence	173
Nouveau service public – NSP	15	Unité administrative	15
Nouvelle administration publique – NAP	15	Valeurs constitutionnelles	32
Nouvelle gestion publique – NGP	15	Valeurs individuelles	32
Nouvelles manières de travailler	223	Valeurs publiques	32
Obstacles à l'innovation	250	Valorisation du potentiel humain	183
Opportunisme	131		
Organisation	160		
Organisation agile	160		
Organisation divisionnaire	160		
Organisation emplie de <i>leadership</i>	141		
Organisation fonctionnelle	160		
Organisation matricielle	160		
Partage du pouvoir	68		
Périmètre projet	261		
Pesée d'intérêts	327		
Piliers SPLISS	284		
Planification	261		
Politique publique	57		
Principe de la légalité	89		
Processus d'innovation	250		
Promotion de l'employeur public	183		
Quote-part de l'État	45		
Reconnaissance du personnel	183		
Redistribution	45		
Réfugié·e	298		
Règle de droit	90		

Présentation des contributrices et contributeurs

Laure Athias est professeure d'économie de la régulation et d'économie publique à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Elle a également été professeure invitée à l'Université de Bristol et chercheuse associée à l'Université de Yale. Ses travaux de recherche, ses publications et ses expertises portent sur l'amélioration de la fourniture des services publics aux populations, en prenant en compte l'impact de l'histoire, de la culture et des institutions sur la demande et l'offre de services publics. Elle s'intéresse également aux problématiques liées à l'externalisation au secteur privé et à la régulation des services publics. Elle publie dans et est rapporteure pour des revues scientifiques de premier plan telles que *Social Science & Medicine* et *Quarterly Journal of Economics*. Elle dirige la collection des Policy Briefs de l'IDHEAP. Elle a obtenu un master en économie et management de l'Université de Viadrina en Allemagne ainsi qu'un master et un doctorat en économie de l'Université de Paris 1 – Sorbonne.

Giuliano Bonoli est professeur de politique sociale à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Ses domaines d'expertise et de recherche sont la politique des retraites, la politique familiale ainsi que le chômage et la réinsertion professionnelle. Il a dirigé plusieurs projets de recherche au niveau national et international. Auteur de plusieurs ouvrages, il publie régulièrement dans les revues scientifiques spécialisées dans ces domaines. Il est aussi sollicité par les cantons pour des évaluations de nouvelles mesures et pratiques dans le domaine de la réinsertion professionnelle. Giuliano Bonoli est également vice-président de la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF). Il a obtenu sa licence à l'Université de Genève, son master à l'Université de Leeds (UK) et son doctorat à l'Université du Kent à Canterbury (UK).

Pirmin Bundi est professeur de politique publique et d'évaluation à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Ses recherches, ses publications et ses expertises portent sur le recours à l'évaluation, sur l'élaboration des politiques sur la base de données probantes et sur la manière avec laquelle les politiciennes et politiciens évaluent les politiques publiques. Il est également responsable d'un projet de recherche financé par le Fonds national suisse et consacré à l'attitude face au fédéralisme en Allemagne et en Suisse. Il est l'auteur de nombreuses publications dans des revues scientifiques spécialisées, membre du jury du prix Seval de la Société suisse d'évaluation et coéditeur du manuel d'évaluation des politiques publiques, publié par Edward Elgar Publishing. Il a étudié aux universités de Berne, Copenhague, UCLA et Zurich, où il a obtenu un doctorat en sciences politiques.

Yves Emery est professeur honoraire de management et de gestion des ressources humaines à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Ses travaux de recherche et ses publications portent sur la gestion publique des ressources humaines (GRH), avec un accent particulier mis sur les questions d'identité et de motivation des agent·es public·ques. Ses interventions de conseil couvrent un large spectre de thématiques touchant les stratégies et processus de GRH dans les organisations publiques en changement. Il a dirigé plusieurs projets de recherche nationaux comme requérant principal, dont le dernier porte sur les nouvelles manières de travailler (*New Ways of Working*). Auteur de nombreuses publications dans des revues scientifiques renommées, il a été rédacteur en chef adjoint de la *Revue internationale des sciences administratives* et membre du comité directeur de la Société suisse des sciences administratives. Il a étudié et obtenu son doctorat à l'Université de Genève, dans le domaine de la gestion d'entreprise.

Flavia Fossati est professeure en inégalités et intégration à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Elle a été professeure de politique sociale à l'Université de Vienne et chargée de cours à l'Université de Zurich. Ses travaux de recherche, ses publications et ses expertises portent sur l'intégration des immigré·es dans les sociétés occidentales, sur la discrimination et sur l'opinion publique en matière de politiques sociales comme l'éducation, les prestations de chômage ou les mesures sociales pendant la pandémie. Elle a codirigé un projet de recherche au sein du pôle national de recherche sur l'immigration et la mobilité (NCCR-on the move). Autrice de nombreuses publications dans des revues scientifiques renommées, elle est coéditrice du *Manuel de la politique suisse*, publié en allemand chez NZZ Libro, et d'une version étendue en anglais aux Oxford University Press. Elle a obtenu un doctorat en sciences politiques à l'Université de Zurich.

David Giauque est professeur de gestion des ressources humaines et de management public à l’Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP). Auparavant, il a été professeur à l’Institut d’études politiques de l’Université de Lausanne, dont il a été le directeur, professeur invité à la School of Public Administration de l’Université de Victoria (Canada), et enseignant dans des programmes interuniversitaires en gestion des ressources humaines (GRH). Ses travaux de recherche, ses publications et ses expertises portent sur les pratiques de GRH dans le secteur public, sur les conditions d’engagement et de motivation des agent·es public·ques, le climat de travail, les nouvelles manières de travailler, la culture, le climat organisationnel et l’éthique. Il a publié de nombreux ouvrages et articles scientifiques sur ces thématiques dans des revues renommées. Il a obtenu un doctorat en administration publique de l’Université de Lausanne, incluant un séjour académique à HEC Montréal.

Olivier Glassey est professeur titulaire de management public à l’Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l’Université de Lausanne. Il est responsable de la Formation en direction d’institutions de formation (FORDIF) et directeur de l’Observatoire romand de la culture. Il est par ailleurs consultant en organisation auprès de divers mandants du secteur public et parapublic en Suisse romande. Il a obtenu un doctorat en systèmes d’information de la Faculté des hautes études commerciales l’Université de Lausanne, ainsi qu’un « Create Entrepreneurship Diploma » de l’École polytechnique fédérale de Lausanne.

Andreas Ladner † fut professeur d’administration et d’institutions politiques suisses à l’Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l’Université de Lausanne. Il a dirigé l’IDHEAP de 2016 à 2020. Ses travaux de recherche, ses publications et ses expertises portaient sur l’autonomie des communes suisses, sur les partis politiques, ainsi que sur l’organisation et la réforme des institutions et de l’administration. Il fut responsable du monitoring des communes suisses et, au niveau international, de l’indice d’autonomie des communes. Il analysa, entre autres, les effets des dispositifs d’aide au vote sur le comportement électoral et sur les différents enjeux politiques en Suisse. Il est co-auteur des ouvrages *Size and Local Democracy* et *Patterns of Local Autonomy in Europe* et co-éditeur du *Handbook on the Politics of Public Administration* et du *Swiss Public Administration – Making the State Work Successfully*. Il était titulaire d’un doctorat de l’Université de Zurich et d’une *venia legendi* de l’Université de Berne.

Vincent Mabillard est professeur de management et de communication publics à la Solvay Brussels School of Economics and Management de l’Université libre de Bruxelles (ULB). Il intervient régulièrement dans des programmes de formation en administration publique, en Europe principalement. Ses travaux de recherche, ses publications et ses expertises portent sur la transparence et la redevabilité dans le

secteur public, sur la communication numérique des administrations, en particulier les médias sociaux, et sur les dynamiques de marketing territorial. Ses résultats de recherche ont été publiés dans de nombreuses revues scientifiques renommées et primés lors de conférences internationales. Il est titulaire d'une maîtrise en sciences politiques de l'Université catholique de Louvain et d'un doctorat en administration publique de l'Université de Lausanne.

Tobias Mettler est professeur de management de l'information à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne, et professeur invité ou chargé de cours dans plusieurs autres universités. Ses travaux de recherche, ses publications et ses expertises portent sur la transformation digitale du secteur public et ses conséquences sur la société, sur la surveillance et la gouvernance, en particulier dans les domaines de la santé, de l'évolution démographique et du bien-être public. Il a à son actif plusieurs projets de recherche nationaux et internationaux comme requérant principal. Auteur de nombreuses publications dans des revues scientifiques, il est rédacteur associé de revues renommées telles que l'*European Journal of Information Systems* et *Information Policy*. Il a été distingué par plusieurs prix académiques en Suisse et à l'étranger. Il a obtenu un diplôme de licence en management de l'information et un doctorat en management de l'Université de Saint-Gall.

Stéphane Nahrath est professeur de politiques publiques et durabilité à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Il a été vice-directeur de l'Institut universitaire Kurt Bösch de 2008 à 2014. Ses travaux de recherche, ses publications et ses expertises portent sur les politiques environnementales, énergétiques et d'aménagement du territoire, ainsi que sur la gestion durable des ressources naturelles et infrastructurelles. Il a (co-)dirigé de nombreux projets de recherche, notamment sur la mise en œuvre de la politique éolienne en Suisse. Ses travaux et publications en cours portent notamment sur l'économie circulaire, la densification urbaine, la multifonctionnalité des infrastructures hydroélectriques et les « nouveaux communs ». Il a été codirecteur de la revue *Espaces et sociétés* de 2018 à 2021. Il s'est formé à la Freie Universität Berlin, à l'Université de Lausanne et à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS-Marseille). Il a obtenu son doctorat en administration publique à l'Université de Lausanne.

Oliver Neumann est professeur de stratégie et d'organisation à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne, respectivement chargé de cours à la Haute école spécialisée bernoise. Ses travaux de recherche, ses publications et ses expertises portent sur l'innovation, l'application de l'intelligence artificielle, l'administration publique comportementale et les formes nouvelles et agiles d'organisation. Il est l'auteur de nombreuses publications dans des revues

scientifiques, dans les domaines de l'administration publique et des systèmes d'information. Il dispose en outre d'une vaste expérience pratique dans le secteur public, notamment dans les domaines de la durabilité et des transports publics. Il a suivi une formation à l'Université de Mannheim, à l'Université de Konstanz, à l'Université York à Toronto et à l'Université de Berne où il a obtenu un doctorat en management.

Martial Pasquier est professeur de communication et management publics à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne et professeur invité ou chargé de cours, aux Universités de Fribourg, Berne, Strasbourg, Nancy, Paris II et Aix-Marseille. Il a dirigé l'IDHEAP de 2012 à 2016 et a été vice-recteur de l'Université de Lausanne de 2016 à 2021. Ses travaux de recherche, ses publications et ses expertises portent sur la gouvernance et le management des organisations publiques et parapubliques et sur la communication. Il a à son actif plusieurs projets de recherche comme requérant principal. Auteur de nombreuses publications dans des revues scientifiques renommées et d'ouvrages publiés en anglais, français, allemand, italien et roumain, il est notamment éditeur associé de la revue *International Review of Administrative Sciences*. Il a obtenu son doctorat à l'Université de Fribourg et son habilitation en gestion d'entreprise à l'Université de Berne.

Nils Soguel est professeur de finances publiques à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne et professeur invité ou chargé de cours au London University College, aux universités de Bath, de Québec, de Genève, de Fribourg et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne. Il dirige l'IDHEAP depuis 2021. Ses travaux de recherche, ses publications et ses expertises portent sur la gestion financière du secteur public, la politique budgétaire et fiscale, l'analyse économique du fédéralisme, les fusions de communes, l'évaluation des biens non marchands et les systèmes de financement. Il dirige et publie chaque année le *Comparatif des finances cantonales et communales*. Il préside le Conseil suisse de présentation des comptes publics, l'instance de normalisation pour toutes les collectivités suisses. Il a suivi une formation au London University College et à l'Université de Neuchâtel où il a obtenu un doctorat en économie politique.

Mickaël Terrien est professeur en régulation du sport à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne, et professeur invité ou chargé de cours aux universités de Lille et de Paris-Saclay. Ses travaux de recherche, ses publications et ses expertises portent sur la gouvernance et sur la régulation des organisations sportives, qu'elles appartiennent au secteur du sport professionnel ou amateur. Il est l'auteur de nombreuses publications dans des revues scientifiques de management, spécialisées ou non dans le domaine du sport, et conduit plusieurs mandats auprès d'instances sportives internationales de

premier plan. Il dirige notamment plusieurs formations dispensées conjointement par l'IDHEAP et l'UEFA (Union of European Football Associations). Il a suivi une formation en économie et en gestion à l'École normale supérieure, à l'Université Paris-Sorbonne et à l'Université Paris-Dauphine et a obtenu un doctorat en management stratégique.

Sophie Weerts est professeure de droit public et régulation à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Elle a également enseigné comme professeure invitée à l'Université de Genève et à l'Université Saint-Louis-Bruxelles ainsi que comme chargée de cours à l'Université de Louvain et à l'Université de Neuchâtel. Ses travaux de recherche, ses publications et ses expertises se concentrent sur la régulation des technologies et sur l'impact de celles-ci sur le processus législatif. Ses écrits touchent à un grand nombre de domaines du droit constitutionnel, du droit administratif et des droits humains. Elle a obtenu un doctorat en sciences juridiques à l'Université catholique de Louvain, après des études de droit et un diplôme universitaire complémentaire en éthique économique et sociale. Elle a pratiqué comme avocate auprès du Barreau de Bruxelles et a été experte pour la réforme de la fonction publique et la modernisation de l'administration publique pour le gouvernement fédéral belge.

Table des matières

Sommaire	VII
Modèle IDHEAP d'administration publique: vue d'ensemble	1
1 Importance du modèle IDHEAP d'administration publique	1
1.1 Modèle IDHEAP et administration publique	1
1.2 Fondements du modèle IDHEAP	2
2 Points clés du modèle IDHEAP	3
2.1 Modèle intégrant les transformations de l'État	3
2.2 Modèle intégrant les acquis interdisciplinaires et le pluralisme de la science de l'administration publique	5
2.3 Approche systémique de l'administration publique	8
2.4 Architecture générale du modèle IDHEAP	11
3 Perspectives et défis futurs	13
Concepts clés	14
Références	15
Références pour aller plus loin	16
PARTIE I	
Environnement de l'administration publique	17
Introduction	19
1 Finalité de la dimension « environnement »	19
2 Éléments de la dimension « environnement »	20
Références	21
1 Valeurs	23
1.1 Importance des valeurs	23
1.2 Points clés	24
1.2.1 Caractéristiques	24
1.2.2 Brève histoire des valeurs	26
1.2.3 Identification	28
1.3 Perspectives et défis futurs	31
Concepts clés	32
Références	32

338 Comprendre et concevoir l'administration publique : le modèle IDHEAP

2 Fonctions essentielles	35
2.1 Importance de connaître les raisons pour lesquelles une intervention de l'État est nécessaire	35
2.2 Raisons clés de l'intervention de l'État	37
2.2.1 Intervention pour garantir l'efficacité dans l'allocation des ressources	37
2.2.2 Intervention pour redistribuer les revenus et les richesses	41
2.2.3 Intervention pour stabiliser le système économique	43
2.3 Perspectives et défis futurs	44
Concepts clés	45
Références	46
Références pour aller plus loin	46
3 Parties prenantes	47
3.1 Importance des parties prenantes pour l'administration publique	47
3.2 Points clés concernant les parties prenantes de l'administration publique	49
3.2.1 Modification de la compréhension du rôle des parties prenantes	49
3.2.2 Types de parties prenantes	50
3.2.3 Participation des parties prenantes	52
3.3 Perspectives et défis futurs	56
Concepts clés	57
Références	58
Références pour aller plus loin	58
4 Institutions	59
4.1 Importance des institutions politiques pour l'administration publique	59
4.2 Institutions clés du système politique en Suisse	61
4.2.1 Fédéralisme	62
4.2.2 Démocratie directe	64
4.2.3 Système de concordance	65
4.2.4 Interactions entre les institutions et l'administration publique	66
4.3 Perspectives et défis futurs	66
Concepts clés	68
Références	69
Références pour aller plus loin	69
PARTIE II	
Normes et stratégie	71
Introduction	73
1 Finalité de la dimension «normes et stratégie»	73
2 Composantes de la dimension «normes et stratégie»	74
5 Droit	77
5.1 Importance du droit pour l'administration publique	77
5.2 Points clés du droit	79
5.2.1 Notions clés en droit	79
5.2.2 Instruments de l'action publique	85
5.3 Perspectives et défis futurs	85
5.3.1 Articulation entre législation et stratégie	86
5.3.2 L'approche «Mieux légiférer»	87

Concepts clés	89
Références	90
Références pour aller plus loin	90
6 Éthique	93
6.1 Importance de l'éthique pour l'administration publique	93
6.2 Points clés de l'éthique	94
6.2.1 Motifs justifiant le regain d'intérêt pour l'éthique dans l'administration publique	95
6.2.2 Modes de promotion de l'éthique	97
6.2.3 Encadrement normatif de l'intégrité	99
6.3 Perspectives et défis futurs	102
Concepts clés	104
Références	104
Références pour aller plus loin	105
7 Stratégie	107
7.1 Importance de la stratégie et de sa mise en œuvre pour l'administration publique	107
7.2 Points clés de la stratégie et de la gestion stratégique	109
7.2.1 Spécificités de la stratégie dans le secteur public	112
7.2.2 Types de stratégies et éléments typiques d'un document stratégique	114
7.2.3 Principes de conception lors du développement de la stratégie	115
7.2.4 Principes d'organisation pour déployer la stratégie	116
7.3 Perspectives et défis futurs	116
Concepts clés	119
Références	119
Références pour aller plus loin	120
8 Gouvernance	121
8.1 Importance de la gouvernance pour l'administration publique	121
8.2 Points clés de la gouvernance	123
8.2.1 Modes de gouvernance possibles	123
8.2.2 Choix du mode de gouvernance	125
8.2.3 Choix de la forme juridique et organisationnelle	128
8.3 Perspectives et défis futurs	129
Concepts clés	130
Références	131
Références pour aller plus loin	132
9 Leadership	133
9.1 Importance du <i>leadership</i> pour l'administration publique	133
9.2 Points clés du <i>leadership</i>	135
9.2.1 Spécificités liées au contexte suisse	135
9.2.2 Rôle de leader et rôle de manager	135
9.2.3 Styles de <i>leadership</i> et leviers d'action	136
9.3 Perspectives et défis futurs	139
Concepts clés	140
Références	141
Références pour aller plus loin	142

PARTIE III	
Organisation et processus	143
Introduction	145
1 Finalité de la dimension « organisation et processus »	145
2 Composantes de la dimension « organisation et processus »	146
Références	147
10 Structures organisationnelles	149
10.1 Importance des structures organisationnelles pour l'administration publique	149
10.2 Points clés de l'organisation	151
10.2.1 Notion d'organisation	151
10.2.2 Organisation fonctionnelle	152
10.2.3 Organisation divisionnaire	153
10.2.4 Organisation matricielle	155
10.2.5 Principes de design pour une structure organisationnelle adéquate	157
10.3 Perspectives et défis futurs	158
Concepts clés	160
Références	161
Références pour aller plus loin	161
11 Gestion de la communication	163
11.1 Importance de la communication pour l'administration publique	163
11.1.1 Caractéristiques de la communication publique	164
11.1.2 Développement de la communication publique	166
11.2 Points clés de la communication publique	167
11.2.1 Fonctions de la communication publique	167
11.2.2 Règles de la communication publique	168
11.2.3 Communication « traditionnelle » et communication numérique	168
11.2.4 Recommandations pratiques	170
11.3 Perspectives et défis futurs	171
Concepts clés	173
Références	173
Références pour aller plus loin	174
12 Gestion des ressources humaines	175
12.1 Importance de la gestion des ressources humaines pour l'administration publique	175
12.2 Points clés de la GRH	176
12.2.1 Spécificités liées au contexte suisse	176
12.2.2 Facteurs de succès de la GRH publique contemporaine	177
12.3 Perspectives et défis futurs	181
Concepts clés	183
Références	183
Références pour aller plus loin	184
13 Gestion des finances	185
13.1 Importance de la gestion des finances pour l'administration publique	185
13.2 Points clés de la gestion des finances	186
13.2.1 Cadre légal	186
13.2.2 Principes de gestion financière	187

13.2.3 Processus financier	188
13.2.4 Catégories comptables	191
13.3 Perspectives et défis futurs	194
Concepts clés	195
Références	196
Références pour aller plus loin	196
PARTIE IV	
Gestion du changement	197
Introduction	199
1 Finalité de la dimension «gestion du changement»	199
2 Composantes de la dimension «gestion du changement»	200
Références	201
14 Transformation digitale	203
14.1 Importance de la digitalisation pour l'administration publique	203
14.2 Points clés de la transformation digitale	204
14.2.1 Administration numérique (<i>e-government</i>)	205
14.2.2 Administration mobile (<i>m-government</i>)	205
14.2.3 Administration ouverte (<i>open government</i>)	205
14.2.4 Administration digitale (<i>digital government</i>)	206
14.2.5 Administration intelligente (<i>smart government</i>)	206
14.2.6 Modèle de la transformation digitale	208
14.3 Perspectives et défis futurs	210
Concepts clés	212
Références	212
Références pour aller plus loin	213
15 Apprentissage organisationnel	215
15.1 Importance de l'apprentissage organisationnel pour l'administration publique	215
15.2 Points clés de l'apprentissage organisationnel	216
15.2.1 Importance des structures organisationnelles	217
15.2.2 De quelques bonnes pratiques organisationnelles	219
15.3 Perspectives et défis futurs	221
15.3.1 L'AO bute sur les caractéristiques classiques de l'administration	221
15.3.2 L'AO et les crises: un couple capricieux	222
Concepts clés	223
Références	224
Références pour aller plus loin	224
16 Évaluation	225
16.1 Importance de l'évaluation pour l'administration publique	225
16.2 Points clés de l'évaluation	227
16.3 Perspectives et défis futurs	234
Concepts clés	236
Références	236
Références pour aller plus loin	237

342 Comprendre et concevoir l'administration publique: le modèle IDHEAP

17 Innovation	239
17.1 Importance de l'innovation pour l'administration publique	239
17.2 Points clés de l'innovation	241
17.2.1 Processus d'innovation	242
17.2.2 Obstacles à l'innovation	243
17.2.3 Principes organisationnels pour favoriser une administration innovante en interne	245
17.2.4 Principes organisationnels pour favoriser une administration plus innovante à l'externe	246
17.3 Perspectives et défis futurs	247
Concepts clés	249
Références	250
Références pour aller plus loin	250
18 Gestion de projets	251
18.1 Importance de la gestion de projets pour l'administration publique	251
18.2 Points clés de la gestion de projets	253
18.2.1 Triangle de la gestion de projets	254
18.2.2 Cycle de vie d'un projet	254
18.2.3 Gestion des parties prenantes d'un projet	256
18.2.4 Planification et estimation des coûts	256
18.2.5 Suivi d'avancement d'un projet	259
18.3 Perspectives et défis futurs	260
Concepts clés	261
Références	261
PARTIE V	
Mises en œuvre du modèle IDHEAP	263
Introduction	265
1 Finalité de la mise en œuvre à l'exemple de cinq problématiques	265
2 Dimensions et composantes mobilisées par les cinq problématiques retenues	266
Référence	267
19 Réinsertion professionnelle	269
19.1 Introduction aux enjeux de la réinsertion professionnelle pour la politique sociale	269
19.2 Points clés de la gouvernance	272
19.2.1 Promouvoir la collaboration interinstitutionnelle	272
19.2.2 Minimiser l'aléa moral institutionnel	273
19.2.3 Sous-traiter la mission de réinsertion professionnelle à des acteurs privés	274
19.3 Perspectives et défis futurs	275
Concepts clés	276
Références	276
20 Sport d'élite	277
20.1 Introduction aux enjeux du sport d'élite pour les politiques sportives	277
20.2 Points clés de la stratégie et de la gouvernance	279
20.2.1 Stratégie	279
20.2.2 Gouvernance et piliers SPLISS	280
20.3 Perspectives et défis futurs	282
Concepts clés	284

Références	284
Références pour aller plus loin	285
21 Intégration sociale et économique	287
21.1 Introduction aux enjeux de l'intégration des demandeuses et demandeurs d'asile et des réfugié·es	287
21.2 Points clés de la transformation digitale	289
21.2.1 Système traditionnel	289
21.2.2 Amélioration de la répartition par le recours à l'intelligence artificielle	290
21.2.3 Avantages et inconvénients d'une prise de décision automatisée	291
21.2.4 Réserves (éthiques et juridiques) éventuelles au sujet des algorithmes de répartition	292
21.3 Perspectives et défis futurs	294
21.3.1 Évaluation permanente de l'algorithme utilisé	294
21.3.2 Information de la population	295
21.3.3 Communication avec les collaboratrices et collaborateurs concerné·es	296
Concepts clés	297
Références	298
22 Conduite d'un établissement de formation	301
22.1 Introduction aux enjeux de la conduite d'un établissement de formation	301
22.2 Points clés de la gestion du <i>leadership</i> , de la communication et des ressources humaines	304
22.2.1 Leadership	304
22.2.2 Communication	306
22.2.3 Gestion des ressources humaines	308
22.3 Perspectives et défis futurs	310
Concepts clés	311
Références	312
23 Production d'énergie éolienne	313
23.1 Introduction aux enjeux de la production d'énergie éolienne	313
23.2 Points clés de la gouvernance, du droit, de la stratégie et de la gestion de projet	317
23.2.1 Gouvernance	317
23.2.2 Droit et judiciarisation de la politique éolienne	320
23.2.3 Stratégie de mise en œuvre du programme éolien	321
23.2.4 Gestion (stratégique et opérationnelle) des projets éoliens	323
23.3 Perspectives et défis futurs	326
Concepts clés	327
Références	327
Références pour aller plus loin	328
Index des concepts clés	329
Présentation des contributrices et contributeurs	331

