

PRÉFACE

L'administration publique a acquis une grande importance au cours des trente dernières années en Suisse, dans un contexte de développement et de spécialisation du secteur étatique. Parallèlement, les sciences administratives sont devenues un domaine de recherche interdisciplinaire bien établi dont l'un des enjeux est de répondre à la demande croissante de connaissances en matière d'organisation et de réforme de l'administration suisse.

Le présent manuel a pour objectif de donner un aperçu des connaissances en sciences administratives. Il est le premier à aborder l'administration suisse, à la fois dans sa globalité et sa diversité. Contrairement à d'autres ouvrages fortement axés sur la pratique, il privilégie une perspective scientifique équilibrée qui maintient toutefois un lien concret avec la réalité administrative en Suisse. Le lecteur y prendra connaissance de l'état actuel de la recherche et se familiarisera avec des savoirs éprouvés en matière d'administration. Dans toute la mesure du possible, la situation suisse sera placée dans une perspective internationale.

Quoi qu'en disent les critiques, les administrations publiques de la Confédération, des cantons et des communes jouissent d'une excellente réputation. Elles contribuent au succès du pays et à la satisfaction de ses habitants envers leur Etat et la démocratie. Naturellement, une économie saine et des politiciens conscients sont indispensables ; mais il ne faut pas oublier qu'aujourd'hui le travail de l'administration dépasse de plus en plus la simple exécution des décisions politiques. L'administration joue un rôle étendu dans la préparation et la prise des décisions.

Cette tendance devrait d'ailleurs se renforcer, compte tenu de la complexité croissante et de l'internationalisation des enjeux politiques.

Ce manuel comprend 41 chapitres articulés en 7 parties. Ils ont été rédigés par 51 auteurs, tous spécialistes chevronnés dans leur domaine. Chaque partie est précédée d'un court texte introductif du coéditeur responsable. La responsabilité de la coordination globale du projet incombe au premier éditeur désigné.

La première partie (éditeur responsable: prof. Andreas Ladner) traite d'aspects généraux de l'administration en Suisse. Elle débute par un chapitre sur la composition, l'étendue et l'organisation de l'appareil étatique. Les débuts de la Suisse moderne sont assez timides, avec une administration centrale restreinte à Berne. Aujourd'hui encore, la force des administrations cantonales est une caractéristique du système suisse, alors que le secteur de l'économie mixte gagne en importance. Le système administratif suisse est ensuite comparé au contexte international, ce qui permet la mise en évidence de son caractère hybride. Deux autres articles abordent l'histoire des sciences administratives en Suisse et la question du plurilinguisme dans l'administration fédérale. Cette partie s'achève sur un aperçu des réformes qu'ont connues les administrations au cours des dernières décennies et des défis qu'elles sont appelées à relever dorénavant.

La deuxième partie (éditeur responsable: prof. Frédéric Varone) aborde les administrations aux différents niveaux de l'Etat. Elle décrit l'administration fédérale, les administrations des 26 cantons et des quelque 2400 communes de Suisse. Il y est question des tâches les plus importantes et des caractéristiques organisationnelles les plus marquantes, mais aussi des principaux changements intervenus ces dernières années, dont la réforme de la nouvelle gestion publique qui a été introduite aux trois niveaux de pouvoir. Cette partie étudie aussi en détail l'administration de milice, c'est-à-dire les commissions extraparlementaires, ainsi que la place de plus en plus grande accordée aux organisations publiques autonomes (agences), qui bénéficient d'une certaine tradition en Suisse. Le dernier chapitre traite de l'institutionnalisation des autorités autonomes de régulation : leur importance s'accroît suite à la disparition de plusieurs anciens monopoles d'Etat.

La troisième partie (éditeur responsable: prof. Luzius Mader) se consacre à la ressource juridique, essentielle pour l'Etat. Le premier chapitre offre un aperçu du droit public et administratif en Suisse. Il y est question des valeurs de base, de l'organisation, de l'encadrement, de l'action et du contrôle de l'administration, ainsi que des défis que le droit public et administratif doit relever dès à présent. Le deuxième chapitre aborde la manière d'élaborer des lois et leurs formes; le troisième traite des tribunaux et de la jurisprudence. Le chapitre suivant de cette troisième partie se consacre aux défis que le système administratif suisse doit relever du fait de la globalisation. Ces défis rappellent l'importance accrue du droit international et l'influence du droit de l'Union européenne sur le droit public. Enfin, le dernier

chapitre traite de l'importance accrue des instruments de « soft law » pour le pilotage juridique.

Le management est le sujet de la quatrième partie (éditeur responsable: prof. Jean-Loup Chappelet). Le premier chapitre rappelle les défis que l'administration, le gouvernement, le Parlement et le peuple doivent relever dans le cadre moderne de la nouvelle gestion publique. Il sera ensuite question de la mesure des prestations de l'administration par elle-même, et par les responsables exécutifs et législatifs. Un autre article traitera des liens entre l'administration et la politique, qui ont connu une forte évolution depuis l'émergence de la nouvelle gestion publique. Il sera aussi question de la communication publique, aux niveaux interne (adressée aux cadres de l'administration publique) et externe, tant aux politiciens qu'aux citoyens. Cette partie abordera également l'évolution fondamentale qui a fait du destinataire des prestations publiques un client et un partenaire. Enfin, il sera question de l'évolution de la relation entre les citoyens et leur administration dans le cadre de la gouvernance électronique.

La cinquième partie (éditeur responsable: prof. Yves Emery) se concentre sur les ressources humaines. Cette partie se fonde sur le constat que les réformes des dernières décennies ont suscité une forte évolution dans le domaine de la gestion publique du personnel. Aujourd'hui, on ne parle plus de fonctionnariat, mais d'un statut hybride qui succède à celui du fonctionnaire. Un premier chapitre décrit l'évolution des rapports de service au sein des administrations fédérales et cantonales. La suite traite des répercussions de cette évolution sur la gestion publique du personnel. Le troisième chapitre brosse un portrait du service public tel qu'il est compris aujourd'hui en Suisse et s'efforce de donner des indications précises sur les effectifs. Cette approche est complexe parce que les spécialistes occupent des postes qui diffèrent pour ce qui est de leur définition et de l'étendue de l'action publique. Un autre chapitre traite de l'identité et de la motivation du personnel chargé du service public; cette partie se conclut sur un chapitre consacré à l'éthique dans le domaine du service public.

Les finances de l'Etat et leur gestion font partie des ressources les plus importantes pour le fonctionnement des collectivités publiques. La sixième partie (éditeur responsable: prof. Nils Soguel) débute par un aperçu statistique des finances publiques en Suisse. S'ensuit une analyse des déficits publics et de l'endettement de l'Etat, sous l'angle de l'économie politique. Après cela, les processus inhérents à la gestion des finances dans un état démocratique comme la Suisse sont détaillés. Ces processus se nourrissent en bonne partie de l'information véhiculée par les comptes et les budgets. Il faut donc savoir comment présenter et interpréter cette information. Dans un état fédéraliste comme la Suisse, harmoniser une telle présentation est une gageure. Un chapitre y est consacré. Puis suit la partie consacrée au contrôle des finances. Elle explique comment la surveillance financière est organisée dans

les collectivités publiques suisses et en quoi cette organisation diffère de celle en vigueur dans d'autres pays. Autre thématique d'importance, autre chapitre : Par leur volume, les transferts financiers jouent en effet un rôle déterminant dans la santé des finances des entités étatiques et dans les relations entre niveaux institutionnels. Mais la santé financière des collectivités dépend également beaucoup de la manière dont ces dernières interagissent avec des partenaires privés pour planifier, financer et fournir les prestations publiques. Cette thématique clôt la partie consacrée à la gestion financière.

La septième et dernière partie (éditeur responsable : prof. Peter Knoepfel), dont les chapitres sont globalement plus longs, diffère des précédentes parce qu'elle ne traite pas d'éléments généraux de l'organisation de l'administration en Suisse. Il y sera question du détail des structures et des procédures, abordé par le biais de sept politiques publiques précises utilisées à titre d'exemples : politique sociale, politique économique, politique agricole, politique de formation, de recherche et d'innovation, politique des transports, politique d'aménagement du territoire, politique environnementale. Le choix de ces domaines a été régi par l'idée de tenir compte de politiques pilotées selon le modèle classique du fédéralisme d'exécution (leur mise en œuvre incombe entièrement aux cantons) et de politique qui s'écartent de ce modèle parce que le niveau fédéral y joue un rôle de concrétisation plus important.

Le présent ouvrage traite, nous l'espérons, le domaine des administrations publiques suisses dans une étendue encore jamais atteinte en Suisse. Il donne un aperçu des processus évolutifs actuellement à l'œuvre et présente une ébauche des défis à venir et de la manière de les relever avec succès. Son public cible n'est pas composé que des cadres des administrations de la Confédération, des cantons, des communes et des organisations paraétatiques. L'ouvrage est aussi destiné à toutes celles et tous ceux qui sont en contact avec les milieux politiques et administratifs et qui s'intéressent aux institutions publiques, à l'Etat et à la politique en Suisse. Il s'adresse en particulier aux étudiants en sciences administratives, qui sont de plus en plus nombreux : filières postgrades dans les hautes écoles supérieures, hautes écoles pédagogiques, hautes écoles spécialisées, universités et premières filières universitaires. Cet ouvrage a pour ambition de leur fournir les bases utiles à des études approfondies.

En plus de la présente version française, cet ouvrage a fait l'objet d'une édition en allemand publiée par NZZ Libro. Les textes ont été rédigés par les auteurs dans leur langue maternelle, puis traduits. Une attention particulière a été portée aux finesse de contenu et de terminologie, il en a été de même pour les différences culturelles entre les langues. Après une phase préalable assez longue, le projet a démarré à la fin 2010. L'échéance de remise des manuscrits a été fixée au mois de mars 2012. Les auteurs ont pu intervenir pour la toute dernière fois sur leur dernière version au mois de janvier 2013.

L'élaboration d'un manuel d'une telle envergure n'est possible que si de nombreuses forces s'y engagent sans réserve. Les éditeurs remercient donc les auteures et les auteurs pour leurs précieuses contributions et pour le respect des échéances données, si brèves soient-elles. Ils remercient également les personnes qui ont accompli les travaux de traduction de cet ouvrage. Il s'agit de Daniel Fattore pour la plus grande partie des articles, ainsi que de Mariette Bottinelli et Raphael Leuenberger pour certaines contributions. Nous remercions également Thilo Ladner, qui a assuré l'harmonisation formelle des manuscrits et s'est occupé du travail de coordination de l'édition. Et finalement, nous remercions les Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR) pour leur agréable collaboration et leur professionnalisme.

Enfin, un tel projet ne peut se réaliser sans ressources financières. Nous tenons donc à remercier l'institution pour laquelle la plupart d'entre nous travaillons, c'est-à-dire l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), rattaché à l'Université de Lausanne, qui prend en charge l'essentiel des coûts considérables d'un tel projet, en particulier en matière de traduction. Finalement, nous remercions également le Swiss Public Administration Network (SPAN) pour sa contribution.

Lausanne, janvier 2013

Les éditeurs :

Andreas Ladner
Jean-Loup Chappelet
Yves Emery
Peter Knoepfel
Luzius Mader
Nils Soguel
Frédéric Varone

TABLE DES MATIÈRES

	Préface	v
Partie I	Aspects généraux	I
	Introduction.....	3
	<i>Andreas Ladner</i>	
Chapitre 1	Etat, système politique et accomplissement des tâches	7
	<i>Andreas Ladner</i>	
Chapitre 2	L'administration publique fédérale suisse en comparaison internationale : à la recherche d'une tradition administrative.....	31
	<i>David Giauque</i>	
Chapitre 3	Histoire des sciences administratives en Suisse	47
	<i>Fritz Sager et Pascal Hurni</i>	
Chapitre 4	Organisation de l'administration en pays plurilingue	63
	<i>Daniel Kübler</i>	

Chapitre 5	Bureaucrates, managers ou concepteurs de systèmes ? L'administration suisse et la direction de l'administration en pleine évolution.....	83
	<i>Peter Hablützel</i>	
Partie II	Structures et organisations administratives	99
	Introduction.....	101
	<i>Frédéric Varone</i>	
Chapitre 6	Administration fédérale	103
	<i>Frédéric Varone</i>	
Chapitre 7	Administrations cantonales	119
	<i>Christophe Koller</i>	
Chapitre 8	Administration communale.....	143
	<i>Reto Steiner et Claire Kaiser</i>	
Chapitre 9	Commissions extra-parlementaires fédérales	161
	<i>Frédéric Rebmann et André Mach</i>	
Chapitre 10	Organisations publiques autonomes ou agences	177
	<i>Martial Pasquier et Etienne Fivat</i>	
Chapitre 11	Les autorités de régulation en Suisse	193
	<i>Fabrizio Gilardi, Martino Maggetti et Fabio Servalli</i>	
Partie III	Droit	213
	Introduction.....	215
	<i>Luzius Mader</i>	
Chapitre 12	Droit constitutionnel et administratif.....	219
	<i>Andreas Lienhard</i>	

Chapitre 13	Législation	245
	<i>Luzius Mader</i>	
Chapitre 14	Tribunaux et jurisprudence	267
	<i>Esther Tophinke</i>	
Chapitre 15	Internationalisation du droit suisse	283
	<i>Francesco Maiani</i>	
Chapitre 16	Les instruments de soft law en droit public.....	299
	<i>Alexandre Flückiger</i>	
Partie IV	Management public.....	315
	Introduction.....	317
	<i>Jean-Loup Chappellet</i>	
Chapitre 17	Tétraèdre du management public.....	321
	<i>Jean-Loup Chappellet</i>	
Chapitre 18	Management de la performance dans l'administration publique.....	345
	<i>Adrian Ritz et Peter Sinelli</i>	
Chapitre 19	Rapports entre l'administration et la politique.....	369
	<i>Kuno Schedler et Angela Eicher</i>	
Chapitre 20	Citoyens et management public: transformation des rôles	387
	<i>Jean-Patrick Villeneuve</i>	
Chapitre 21	Communication de l'administration et des organisations publiques	401
	<i>Martial Pasquier</i>	
Chapitre 22	Administration en ligne: Quand les utilisateurs deviennent des agents publics	423
	<i>Olivier Glassey</i>	

Partie V	Gestion publique des ressources humaines.....	443
	Introduction.....	445
	<i>Yves Emery</i>	
Chapitre 23	Evolution du cadre légal et réglementaire de la fonction publique suisse.....	461
	<i>François Bellanger et Céline Roy</i>	
Chapitre 24	Nouvelles politiques et processus de gestion publique des ressources humaines	481
	<i>Yves Emery</i>	
Chapitre 25	Profil du personnel de la fonction publique	501
	<i>Christophe Koller</i>	
Chapitre 26	Motivations et identités des agents publics suisses	523
	<i>David Giauque</i>	
Chapitre 27	Ethique dans la fonction publique.....	541
	<i>Carole Wyser</i>	
Partie VI	Gestion financière du secteur public.....	559
	Introduction.....	561
	<i>Nils Soguel</i>	
Chapitre 28	Finances publiques en Suisse.....	567
	<i>Alain Schönenberger</i>	
Chapitre 29	Économie politique de la dette et des déficits publics.....	587
	<i>Gebhard Kirchgässner</i>	
Chapitre 30	Processus de pilotage financier	603
	<i>Lukas Summermatter</i>	
Chapitre 31	Présentation des états financiers publics	623
	<i>Nils Soguel</i>	

Chapitre 32	Contrôle des finances	645
	<i>Kurt Grüter</i>	
Chapitre 33	Transferts financiers entre collectivités publiques.....	661
	<i>Bernard Dafflon</i>	
Chapitre 34	La contractualisation de service public: une analyse économique.....	679
	<i>Laure Athias</i>	
Partie VII	Structures politico-administratives de sept politiques publiques choisies ..	699
	Introduction.....	701
	<i>Peter Knoepfel</i>	
Chapitre 35	Structures politico-administratives des politiques sociales.....	705
	<i>Cyrielle Champion et Giuliano Bonoli</i>	
Chapitre 36	Structures politico-administratives de la politique économique.....	731
	<i>Klaus Armingeon et Sarah Engler</i>	
Chapitre 37	Structures politico-administratives de la politique agricole	761
	<i>Conrad Widmer</i>	
Chapitre 38	Structures politico-administratives de la politique de formation, de recherche et d'innovation.....	789
	<i>Beat Hotz-Hart et Ingrid Kissling-Näf</i>	
Chapitre 39	Structures politico-administratives de la politique des transports	811
	<i>Fritz Sager</i>	
Chapitre 40	Structures politico-administratives de la politique d'aménagement du territoire	835
	<i>Katia Horber-Papazian et Caroline Jacot-Descombes</i>	

Chapitre 41	Structures politico-administratives de la politique de l'environnement.....	865
	Stéphane Boisseaux et Peter Knoepfel	
	Liste des acronymes.....	891
	Index.....	899
	Les auteurs.....	915

Partie I

Aspects généraux

INTRODUCTION

Andreas Ladner

La première partie du présent manuel d'administration publique suisse vise, par le biais de cinq contributions, à présenter des aspects généraux d'une importance à la fois pratique et scientifique. La perspective n'est pas systématique: nous avons délibérément privilégié diverses approches mais les cinq chapitres en question comprennent des aspects et des éléments indispensables à une meilleure compréhension du secteur public suisse.

L'enjeu primordial est de mieux comprendre l'administration d'un pays, présentée comme le produit de conditions sociales, et de l'aborder en fonction de caractéristiques structurelles et culturelles. Les systèmes administratifs ne sont généralement pas planifiés de manière abstraite, mais constituent le résultat de l'évolution historique d'un pays, marquée par les idées et les valeurs dominantes. Le fonctionnement administratif est en outre influencé par le système politique et les institutions. Le premier chapitre écrit par l'auteur dessine donc la constitution de l'Etat fédéral suisse au milieu du XIX^e siècle et décrit les répercussions des piliers essentiels du système politique qui s'est mis en place sur les administrations en Suisse. Quelle est l'importance du secteur public et quels sont les principes de base qui régissent son organisation? Ces questions sont également abordées, tout comme les tâches les plus importantes de l'Etat, qui ont fortement évolué avec le temps, et la manière dont elles sont accomplies. Contrairement à ce que l'on pourrait attendre, la Suisse connaît une organisation moderne, due à son mode d'accomplissement des tâches, qui est d'une part traditionnellement décentralisé et d'autre part marqué par une collaboration étroite avec le secteur privé. Les

débats actuels relatifs aux réformes devraient donc s'avérer fructueux, si l'on n'en abuse pas.

En matière scientifique, la comparaison revêt une importance centrale. Des différences et des points communs apparaissent et il est possible d'identifier des facteurs définissant certaines options spécifiques. La création de typologies contribue à la lisibilité d'un domaine de recherche. Souvent, le système administratif suisse est rapproché un peu vite des systèmes administratifs allemand et autrichien et décrit comme « européen continental et fédéral » (cf. Kuhlmann et Wollmann 2010: 12). Cette classification occulte le fait qu'en dépit de principes structurels comparables (fédéralisme, Etat de droit, etc.), en Suisse l'Etat et l'administration revêtent une valeur différente. La confiance en l'autorité et l'idée d'être « administré » par des serviteurs bureaucratiques de l'Etat vont à l'encontre de l'idée générale qu'on se fait de l'Etat. La démocratie directe joue ici un rôle important. Elle permet aux habitants ayant le droit de vote d'une commune, d'un canton ou du pays de participer aux décisions relatives à la constitution, à la législation, à des projets en cours, aux dépenses ou à la fiscalité. L'Etat et ses fonctionnaires ne sont pas mis sur un piédestal, mais abordés d'égal à égal; l'administré est coresponsable de son fonctionnement. Dans sa contribution, David Giauque arrive à une conclusion analogue. Il est de l'avis que le système administratif suisse est de type hybride. L'importance relativement grande des communes le rapproche du type scandinave alors que le rôle politique de l'administration l'éloigne de la tradition germanique et le rapproche du type napoléonien, voire, dans une certaine mesure, du type anglo-saxon.

Depuis l'ouvrage de Thomas Kuhn (1967) sur la structure des évolutions scientifiques, nous savons que le savoir relatif à un domaine de recherche ne s'étend et ne s'améliore pas simplement de manière continue, mais que les fondements de recherche privilégiés durant une période donnée reposent sur des axiomes qui ne sont plus remis en question, ayant leurs paradigmes propres et susceptibles d'empêcher de nouvelles avancées du savoir. Les avancées scientifiques sont souvent conjointes à l'émergence de nouveaux paradigmes de recherche. Il est donc important de connaître les étapes les plus importantes de l'histoire d'une science et leurs fondements successifs. Cela permet de mettre en évidence la manière dont certains aspects sont plus particulièrement mis en avant en fonction d'un certain point de vue, reléguant au second plan d'autres points de vue possibles. Le chapitre de Fritz Sager et de Pascal Hurni traite de l'histoire des sciences administratives en Suisse. Il retrace le long cheminement qui va des sciences camérales et policières aux sciences sociales modernes, en passant par l'approche organique de l'étude de l'Etat. Les différentes disciplines en jeu ont des intérêts divers; elles travaillent selon des méthodes différentes et complètent ainsi les résultats relatifs à un objet de recherche. Finalement, les auteurs rappellent l'institutionnalisation de la formation et du perfectionnement en sciences administratives (*public management*, administration publique), d'où est

issu le présent ouvrage. L'interdisciplinarité et la collaboration aux échelons suisse et international sont actuellement une évidence tout comme en sciences administratives.

Est-il d'ailleurs possible de parler d'une administration en Suisse, ou n'existe-t-il pas plutôt des cultures administratives différentes, à distinguer en fonction de la diversité des organisations administratives? Lorsque l'on considère le rapport à l'Etat et la conception des institutions politiques, l'accent est souvent mis sur les différences entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. La Suisse alémanique accorde une grande importance à la démocratie directe et montre une certaine réticence face à un Etat fort alors que la Suisse romande préfère la démocratie représentative et perçoit des avantages dans l'idée d'un Etat fort. Par ailleurs, en ce qui concerne l'organisation des tâches de l'Etat, on constate qu'en Suisse romande, le niveau cantonal jouit d'une importance majeure alors qu'en Suisse alémanique, ce sont les communes qui, dans l'accomplissement des missions de l'Etat, endossent un rôle prépondérant.

Même si le soupçon d'une domination de la majorité germanophone apparaît sous diverses formes, la Suisse ne connaît pas à proprement parler de conflit linguistique tel que ceux qui marquent la Belgique ou le Canada; il manque aussi une législation concernant l'utilisation des langues. Le rapprochement et l'intégration de cultures linguistiques différentes au sein de l'administration fédérale font le sujet de la contribution de Daniel Kübler. Sa conclusion est que le plurilinguisme des autorités fédérales constitue une condition importante pour une bonne acceptation de celles-ci auprès des différentes régions linguistiques. Même si la Suisse n'a pas à craindre de comparaison internationale en la matière, des améliorations restent possibles. Selon l'auteur, il est particulièrement important d'éliminer les mécanismes linguistiques de sélection des collaboratrices et collaborateurs et d'améliorer les compétences linguistiques du personnel de l'administration fédérale en français et en italien.

Le dernier chapitre de cette première partie écrit par Peter Hablützel, directeur de l'Office fédéral du personnel de 1989 à 2005, aborde, en adoptant le point de vue d'un praticien bénéficiant d'une formation scientifique, la manière dont l'administration fédérale relève des défis sans cesse changeants. Après qu'il est apparu, dans les années 1980, que l'organisation bureaucratique de l'Etat avait ses limites, les années 1990 ont été marquées par les idées de la nouvelle gestion publique, qui ont débouché sur un discours de réforme politique et administrative. Les principes et les idées issues de l'économie et de la gestion des entreprises ont gagné en importance. La distinction entre la stratégie et l'opérationnel, les budgets globaux et les conventions de prestations, l'introduction de structures favorisant la concurrence, le *benchmarking*, le contrôle de gestion, la suppression du statut de fonctionnaire et le renforcement de l'orientation clientèle ne sont que quelques exemples du vaste éventail des réformes proposées. Dernièrement, la notion de nouvelle gestion publique a

été complétée par la notion de « gouvernance ». Elle traite l'évolution des conditions sociales de l'action de l'Etat. Actuellement, la politique et l'administration évoluent dans des structures analogues à des réseaux, aux niveaux nationaux et internationaux les plus divers, en lien avec les acteurs privés et d'autres éléments sociaux. Selon l'auteur, les défis que les cadres et les personnels des administrations doivent relever évoluent en conséquence. La complexité croissante de l'accomplissement des tâches de l'Etat exige un paradigme d'encadrement permettant une approche réussie des différentes cultures d'experts, caractérisées par d'importants savoir-faire spécialisés. Les administrations ne peuvent réaliser tout leur potentiel que si leurs collaborateurs se sentent engagés par un mandat personnel, une déontologie et une morale politique. La manière de piloter et de contrôler de tels systèmes de gouvernance de manière démocratique reste néanmoins une question sans réponse.

Bibliographie

- Kuhlmann S. et Wollmann H. (2010). *Verwaltung in Europa. Verwaltungssysteme und –reformen in vergleichender Perspektive*. Studienkurs an der FernUniversität Hagen.
- Kuhn T. (1967). *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*. Francfort, Suhrkamp Verlag.

Chapitre I

ÉTAT, SYSTÈME POLITIQUE ET ACCOMPLISSEMENT DES TÂCHES

Andreas Ladner

La Suisse est considérée comme un pays prospère. Ses habitants se déclarent relativement contents des conditions de vie et des prestations fournies par l'Etat. En ce qui concerne la satisfaction de sa population envers la vie, le gouvernement et le fonctionnement démocratique, la Suisse se trouve dans le peloton de tête du classement européen, avec les pays scandinaves¹. Cela est dû entre autres à la politique et aux performances de l'administration. Le présent chapitre est consacré aux bases de l'Etat et de l'accomplissement des tâches publiques en Suisse.

Il existe différents points de vue dès lors qu'il s'agit de définir exactement ce que l'on entend par « administration publique », à savoir la principale entité responsable des missions de l'Etat. C'est pourquoi, par analogie à Germann (1998: 3 ss), nous renoncerons à élaborer une définition générale, applicable de manière interdisciplinaire. On s'entend à considérer que l'administration est l'élément d'Etat chargé du pouvoir exécutif. Toutefois, son activité ne se limite pas à l'exécution ; elle inclut également des tâches de conception et de normalisation. C'est pourquoi les approches qui ont décrit l'administration comme un élément non politique de l'exécutif, selon le principe de séparation des pouvoirs cher à Montesquieu, ne rendent pas compte des possibilités de conception propres à l'administration. En outre, en vue de l'importance accrue des agences, des partenariats public-privé et des organisations

¹ Cf. European Social Survey (ESS5-2010, éd. 2.0), calculs propres.

paraétatiques, il devient de plus en plus difficile de tracer une limite claire entre le secteur étatique et le secteur privé.

Il est certain que l'administration publique est étroitement liée à l'action de l'Etat ainsi qu'à l'action déclenchée par l'Etat. La connaissance de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat est donc une clé permettant de mieux analyser et de mieux comprendre l'administration d'un pays. L'Etat et la politique fixent les conditions cadres, définissent l'étendue et l'organisation de l'administration. C'est à ces éléments qu'il convient de se consacrer dans un premier temps.

A ce titre, il est utile de considérer le passé. Sans tomber dans une approche déterministe du passé, l'histoire de la constitution d'un Etat offre un regard sur son organisation et sa structure et montre les idées et les principes qui sous-tendent ces éléments. On peut en déduire les possibilités et les limites des réformes, aussi bien que la marge de manœuvre quand il s'agit d'ajuster les institutions étatiques. Dans quelle mesure une organisation de l'Etat est-elle déterminée par son passé (*path dependency*) ? Dans quelle mesure est-ce que les facteurs structurels et culturels (différences d'étendue, de confession, de langues) sous-tendent cette organisation ? Et dans quelle mesure l'organisation d'un Etat est-elle le produit d'options et de décisions (politiques) conscientes (cf. Ladner 2011a) ?

C'est dans ce sens que nous allons nous pencher d'abord sur l'émergence de l'Etat suisse et de ses institutions politiques les plus importantes. Ensuite, nous décrirons l'Etat, son étendue et son aménagement politico-administratif. La partie suivante s'intéressera au développement des tâches et activités de l'Etat. Enfin, le présent chapitre s'achèvera sur une approche synthétique de l'Etat suisse et de l'accomplissement de ses missions.

Etat et système politique

La conception et le fonctionnement de l'administration d'un pays sont définis par la structure et l'organisation de l'Etat et de ses institutions politiques. La dynamique du bas vers le haut est d'une importance centrale pour l'Etat suisse. Contrairement à d'autres pays ayant un passé monarchiste, la Suisse n'a jamais connu de pouvoir d'Etat central ; il s'est plutôt agi de constituer un Etat national à partir de partenaires plus ou moins égaux d'une union. Après l'échec des tentatives de centralisation lors de la République helvétique (1798-1802), l'Etat national moderne a vu le jour avec l'acceptation de la Constitution fédérale (1848). De l'union est ainsi né un Etat fédéral auquel les cantons ont dû transférer une part de leurs compétences.

Les objectifs poursuivis lors de la création de l'Etat fédéral étaient de se présenter durablement de manière unifiée face aux autres Etats, de se montrer capable d'agir,

de défendre les intérêts de la Suisse et de s'engager pour la sécurité extérieure, l'affirmation de l'indépendance et de la neutralité du pays. La sécurité intérieure s'associe ici à la garantie de l'ordre et de la tranquillité, ainsi qu'au développement du bien-être commun souvent évoqué et à la compétence générale de la Confédération de lancer des travaux publics (cf. Maissen 2009 : 202). En premier lieu, et il est possible de noter des parallèles avec le développement de l'Union européenne, les conditions d'un espace économique suisse commun ont été posées: les douanes entre cantons ont été supprimées² et une monnaie nationale unique a été introduite. L'Etat fournisseur de prestations et l'Etat d'assistance n'ont émergé que plus tard, de même que la création d'une conscience nationale.

L'Etat fédéral moderne a été fondé par un vote constitutionnel peu après la guerre du Sonderbund³. Certains cantons ont exprimé de fortes réticences par rapport à l'idée de centralisation et de nombreuses missions sont restées l'apanage des cantons, telles qu'une grande partie de la jurisprudence et du droit fiscal, la police, les transports, les écoles et la religion (Maissen 2009 : 200 ss). Il a en outre fallu garantir aux cantons une influence politique importante au niveau national. D'un point de vue institutionnel, cela a été garanti par la deuxième chambre ou Conseil des Etats, de niveau égal au Conseil national, à laquelle chaque canton pouvait déléguer deux représentants. Les cantons peu peuplés, qui étaient les vaincus de la guerre du Sonderbund, y étaient donc surreprésentés.

Même si le projet de constitution a tenu compte des attentes des vaincus de la guerre du Sonderbund, tenants d'une plus grande autonomie des cantons, il n'a pas été possible de les convaincre. Le projet a en effet été nettement rejeté par les cantons catholiques (Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Zoug, Valais, Tessin, Appenzell Rhodes-Intérieures). Afin d'atteindre la majorité déterminante des cantons prévue, on s'est appuyé, dans le canton catholique de Fribourg, sur la décision de son gouvernement libéral d'alors; dans le canton de Lucerne, il a été considéré que les abstentionnistes approuvaient la nouvelle constitution. La diète fédérale a ainsi pu décréter la validité de la nouvelle constitution le 12 septembre 1848.

La Suisse est donc devenue relativement tôt un Etat national organisé de manière démocratique. Le prix de l'unification a toutefois été un *fédéralisme* marqué et un centre faible. Les compétences résiduelles sont restées, et restent encore aujourd'hui

² En 1844 encore, selon la surveillance des douanes, il existait 370 postes de douane aux frontières cantonales, dont 147 aux frontières avec l'étranger et 180 à l'intérieur des cantons (Polli-Schönborn 2006).

³ La date exacte du scrutin est inconnue. Les résultats officiels sont les suivants: 145 584 voix favorables contre 54 320 votes négatifs; 15½ cantons favorables contre 6½ cantons opposés. Toutefois, la procédure a été marquée par des divergences. Selon les règles actuellement en vigueur, seuls 14 cantons et 2 demi-cantons ont approuvé la nouvelle constitution. Dans le canton de Fribourg, c'est le Grand conseil qui a décidé; dans les Grisons, ce sont les voix comitiales qui ont tranché; enfin, ce sont les Landsgemeinde d'Uri, Obwald, Nidwald, Glaris, Appenzell Rhodes-Intérieures et Appenzell Rhodes-Extérieures qui ont décidé (cf. FF 1879 I 426 s.).

dans les mains des cantons. Cela signifie que chaque extension des compétences et chaque nouvelle mission confiée à la Confédération requiert l'approbation du peuple et des cantons. Les opposants catholiques et conservateurs à l'Etat fédéral jouissent ainsi de certaines garanties. L'évolution ultérieure de l'Etat s'est efforcée d'en tenir compte aussi.

Outre le fédéralisme, la *démocratie directe* constitue un deuxième pilier du système politique suisse. Celle-ci remonte aux années 1830, lorsque, avec le droit de veto, de premiers éléments de démocratie directe ont été accordés aux citoyens dans les cantons de Saint-Gall et Bâle-Campagne (Kriesi et Trechsel 2008 : 4). Au niveau fédéral, la constitution de 1848 prévoyait déjà un référendum obligatoire en cas de modifications de la constitution, requérant l'aval du peuple et des Etats, et une version limitée et complexe de l'initiative permettant de demander une révision totale de la constitution. La révision de la constitution fédérale de 1874 a introduit le référendum législatif facultatif et celle de 1891 a introduit l'initiative de révision partielle de la constitution. Les derniers changements les plus importants sont l'extension de la démocratie directe aux questions de politique extérieure, ce qui n'a rien d'étonnant si l'on considère l'importance accrue du contexte supranational et des accords internationaux.

Le référendum a sans aucun doute joué un rôle de frein à l'inflation des tâches de l'Etat. Aux débuts de l'Etat fédéral en particulier, une série de projets de modernisation et de centralisation s'est heurtée à la résistance des cantons catholiques et conservateurs (Kölz 2004 : 633). Sinon, le développement de l'Etat, et en particulier de l'Etat social, s'est déroulé plutôt lentement et à un niveau modeste (Linder 2005 : 263 ss).

A cela, il convient d'ajouter que le référendum encourage l'intégration des forces politiques les plus importantes et contribue ainsi de manière notable au troisième pilier du système politique : la concordance. Le référendum offre aux groupes d'intérêts, aux partis et aux autres organisations la possibilité de faire échouer des modifications non souhaitées de la constitution et des lois. Pour éviter ce cas de figure, les partis politiques les plus importants participent, par le biais de leur représentation au sein du gouvernement à l'élaboration d'un projet et sont tenus, ne serait-ce que moralement, de le soutenir. D'une manière générale, on s'efforce également d'intégrer les arguments justifiés des opposants à un projet et de prévenir ainsi la possibilité d'un référendum (Neidhart 1970). Les procédures de consultation en sont un exemple ; elles accompagnent le processus législatif et se sont renforcées ces dernières années⁴.

⁴ Cf. Wili (2010). Selon ses indications, le Conseil fédéral a ouvert 24 procédures de consultation en moyenne annuelle entre 1990 et 1997 ; entre 1998 et 2002, la moyenne s'est hissée à 37 par an, puis à 116 entre 2003 et 2008.

La démocratie directe impose au monde politique de s'orienter davantage en fonction de la volonté politique. Pour le travail administratif, elle implique d'accorder une importance accrue à la volonté populaire. En définitive, un projet doit convaincre la majorité de l'électorat et la décision sortie des urnes est déterminante pour l'action de l'administration aussi. Accorder une orientation citoyenne marquée à l'administration en raison de la démocratie directe serait peut-être aller trop loin, mais le verdict de l'électorat a une valeur autre que celle des impératifs du gouvernement.

De manière analogue, le système de *concordance* – c'est-à-dire une représentation des partis les plus importants au sein du gouvernement, fondée sur un engagement plus ou moins volontaire – a des répercussions indirectes sur l'activité administrative. Même si les représentants de partis politiques sont à la tête des départements, l'orientation politique de ces derniers est globalement plus hétérogène que dans un système dont les cadres administratifs seraient issus du ou des parti(s) au pouvoir. En Suisse, les hauts fonctionnaires ne sont pas forcément du même parti que les chefs de département. Cela ne signifie pas que le personnel ne comprend pas rapidement quelles propositions connaîtront du succès auprès de l'encadrement politique, mais les divergences d'arguments et d'opinions peuvent s'exprimer. Enfin, il est à noter que les projets proposés doivent trouver un écho favorable auprès des représentants du parti qui les émet, mais aussi auprès de ceux d'autres partis, afin de trouver une majorité au Parlement ou face au peuple.

En plus de tous ces effets relativement « doux » de la concordance et de la démocratie directe sur l'activité administrative, des implications beaucoup plus directes existent également. Jusqu'à ce que tous les obstacles soient levés, les processus politiques prennent du temps. Le défi consiste toujours à présenter des projets susceptibles de rassembler une majorité en leur faveur. Cette démarche implique des compromis et des concessions parfois onéreuses envers les différents groupes d'intérêts.

Les répercussions du fédéralisme et de l'autonomie des communes, couplées à l'application du principe de subsidiarité, sont nettement plus directes et lourdes de conséquences. Elles débouchent sur une segmentation horizontale et verticale marquée. Il est ainsi possible de mieux tenir compte des différences sociales et culturelles et de créer des unités inférieures nettement plus homogènes. Il en résulte néanmoins un éparpillement d'un Etat déjà restreint en soi, et une diversité considérable. De nombreuses tâches doivent être fournies en cumul par les différents niveaux. Il n'est donc pas étonnant que dans de nombreux domaines, il a été à peine possible de créer des structures administratives professionnelles et, comme nous le verrons encore plus loin, il a fallu accorder une grande importance à une organisation de l'accomplissement des tâches dans un esprit de milice et de collaboration avec le secteur privé.

Modèle et étendue de l'Etat

Au sens large du terme, l'Etat comprend l'ensemble des institutions publiques garantissant la vie des personnes au sein d'une communauté. Traditionnellement et selon l'enseignement de Georg Jellinek (1900), il est défini par trois éléments: peuple d'Etat, territoire d'Etat, pouvoir d'Etat. Selon la théorie des systèmes, l'Etat peut être conçu comme un sous-système de la société répondant à ces trois fonctions: prise (démocratique) de décisions contraignantes pour l'ensemble de la société, mise en œuvre et gestion de celles-ci par l'administration et règlement, au moyen du système juridique, des conflits qu'elles provoquent (Schultze 2001: 476). Il existe des différences nationales quant à la manière dont ces fonctions, considérées isolément, sont organisées.

En règle générale, la Suisse est considérée comme un Etat libéral⁵ et fortement décentralisé. Cela signifie d'une part qu'un nombre relativement restreint de tâches est accompli directement par l'Etat et que d'autre part, celles-ci tendent à être exécutées par les niveaux politiques inférieurs. Les caractéristiques de l'organisation d'un Etat peuvent être distinguées au mieux si on les compare à celles d'autres Etats.

Pour ce qui concerne l'étendue de l'activité de l'Etat, on s'appuie en général sur la quote-part de l'Etat ou la quote-part fiscale. La quote-part de l'Etat est le rapport entre l'ensemble des dépenses de l'Etat et le produit intérieur brut. La quote-part fiscale met en relation les recettes fiscales (impôts et assurances sociales) et le produit intérieur brut. En 2010, la quote-part fiscale était de 29,3% et la quote-part de l'Etat de 34,8%. Ces valeurs figurent parmi les plus basses de tous les pays de l'OCDE (cf. Administration fédérale des finances 2012a: 119).

Au vu de tels chiffres, la Suisse pourrait être perçue comme le modèle idéal à opposer aux Etats-providences de Scandinavie; elle semble comparable à l'Australie, et ses dépenses sont nettement moindres que celles des Etats-Unis⁶. Il serait toutefois erroné de considérer que le modèle de l'Etat suisse est minimaliste. De nombreuses missions sont accomplies par des organisations semi-publiques, paraétatiques ou privées et, par conséquent, ne pèsent pas sur les dépenses. Les charges des assurances sociales sont souvent omises ici. De manière similaire du côté des recettes, c'est-à-dire du calcul de la quote-part fiscale, certaines dépenses (caisse de pensions/deuxième pilier, caisse maladie) devant être portées par les citoyens (dépenses obligatoires) ne sont pas prises en compte alors que dans certains pays, elles sont directement ou en grande partie intégrées aux impôts.

⁵ A ce sujet, voir aussi, par exemple, Esping-Andersen (1990), avec une perspective sur l'organisation de l'Etat-providence.

⁶ Cf. OECD Economic Outlook 90, Annex Table 25: General government total outlays in per cent of nominal GDP.

La faiblesse des valeurs relatives à la quote-part de l'Etat et à la quote-part fiscale n'est donc pas seulement l'expression d'un éventail de prestations limité ou d'une réalisation particulièrement efficace des tâches de l'Etat. Celle-ci est aussi due à une organisation spécifique de l'accomplissement de ces missions. Si l'on prenait en compte les prélèvements obligatoires destinés à la caisse de pensions et à l'assurance-maladie, la quote-part fiscale passerait par exemple de quelque 10 points de pourcentage à plus de 40%⁷ et dépasserait la moyenne de l'OCDE. De manière similaire, les dépenses non prises en compte par la quote-part de l'Etat augmenteraient de 10% du PIB. Toutefois, pour que les chiffres soient vraiment comparables, il faudrait s'assurer également, dans les autres pays, qu'aucune dépense obligatoire ou autre prestation étatique financée par d'autres moyens n'a été omise.

Le fait que la quote-part de l'Etat dépend de l'évolution du produit intérieur brut constitue un autre problème. Par exemple, si le PIB accuse un recul en temps de crise, la quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat augmentent automatiquement. Enfin, des aspects importants de l'action de l'Etat ne sont pas pris en compte par la quote-part de l'Etat. L'activité de régulation de l'Etat (cf. Germann 1984: 49) peut avoir des répercussions sur la consommation des ménages privés sans que cela ne se traduise par des dépenses de l'Etat. Il convient donc de compléter l'évolution des dépenses de l'Etat au moyen d'autres indications sur son activité.

L'histoire de l'Etat suisse – ainsi que d'Etats comparables – est marquée par la croissance, la différenciation et un transfert des priorités. Au début de l'Etat national, il fallait avant tout assurer l'indépendance face à l'étranger (souveraineté) et garantir la sécurité intérieure. A cela s'ajoute la garantie des libertés publiques et des droits de participation ainsi que la création des conditions nécessaires au développement économique. Cela ne s'est pas seulement fait au moyen du démantèlement des entraves au commerce, mais aussi par un renforcement de l'engagement dans les domaines des infrastructures (transports, énergie) et de la formation. Peu à peu, la santé et la sécurité sociale ont gagné en importance dans l'éventail des tâches de l'Etat, de même que la politique économique et conjoncturelle, au fil des crises et des évolutions structurelles. Dernièrement, enfin, la préservation des ressources naturelles et le développement durable sont venus s'y ajouter.

Il est possible de suivre l'évolution de l'action de l'Etat en considérant par exemple les dépenses publiques (voir également, à ce sujet, le chapitre 28 de Schönenberger dans le présent ouvrage). Aux débuts de l'Etat fédéral, en 1850, les dépenses cumulées de la Confédération, des cantons et des communes étaient de l'ordre d'un peu plus de CHF 50 millions (voir tab. 1.1). La part de la Confédération était

⁷ Cf. Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation de Jean-Pierre Graber en date du 29 septembre 2011 (Curia Vista 11.3970).

inférieure à 10%, soit quelque 4,5 millions de francs (Weber 1969: 17), les deux autres niveaux se partageant le solde des dépenses (cf. Guex 1998: 102)⁸. En 2010, l'ensemble des dépenses publiques s'élevaient à environ CHF 190 milliards (Administration fédérale des finances 2012b: 3). Les dépenses de la Confédération étaient de CHF 60 milliards, celles des cantons de CHF 77 milliards et celles des communes de CHF 43 milliards. A cela, s'ajoutent les dépenses des assurances sociales, estimées à CHF 55 milliards⁹.

Lorsque l'on compare les chiffres absolus, il convient de considérer que la population s'est fortement accrue durant cette période et que la monnaie s'est dépréciée. En 2010, la population suisse était 3,3 fois plus nombreuse qu'en 1850; en 1850, un franc suisse valait 15 fois plus qu'en 2010. Si l'on considère les dépenses par habitant à tous les niveaux (Confédération, cantons et communes) en tenant compte du renchérissement, celles-ci progressent de 24 à 1500 francs.

L'extension de l'activité de l'Etat ne s'est pas déroulée de manière linéaire. Jusqu'à la fin des années 1950, la part des dépenses de l'Etat évoluait dans le cadre de l'activité économique. Cela signifie que la quote-part de l'Etat restait relativement stable à un faible niveau¹⁰. Les années 1960 ont vu une extension notable de l'activité de l'Etat. Les taux de croissance moyens réels ont dépassé le taux de croissance réel du produit intérieur brut pour tous les niveaux de l'Etat (Kirchgässner 2004: 2). Au début des années 1960, les dépenses de la Confédération, des cantons et des communes se situaient encore à moins de 20% du produit intérieur brut, alors qu'elles avoisinaient les 35% en 2010. Comme déjà indiqué, ces chiffres n'incluent pas les dépenses des assurances sociales. Ces dernières années également, les dépenses de l'Etat n'ont pas progressé de façon linéaire (cf. Kirchgässner 2004: 3). La croissance a été freinée par la récession du milieu des années 1970. Une nouvelle progression est intervenue au début des années 1990, suivie d'un léger recul au changement de millénaire. A l'augmentation du début du millénaire, a succédé un recul entre 2004 et 2008, et une nouvelle progression depuis le début de la crise financière.

⁸ Il est très difficile d'avoir une vue d'ensemble des dépenses des cantons et des communes pour cette période. Seules existent en effet des indications très fragmentaires (p. ex. pour les cantons de Zurich et de Berne).

⁹ Si l'on additionne les montants indiqués, on obtient davantage que le total mentionné de CHF 190 milliards. Cela s'explique par le fait que ce sont les dépenses brutes qui sont ici indiquées. La Confédération verse par exemple des fonds aux assurances sociales aux cantons (transferts entre communautés), qui les dépensent une seconde fois (doubles comptes). Le total ne comprend pas ces doubles comptes.

¹⁰ Selon Tanzi et Schuknecht (2000: 6), la quote-part de l'Etat était estimée à 16,5% en 1870 et à 17,2% en 1960.

Tableau I.1 Evolution des dépenses de l'Etat de 1850 à 2010.

Année	Quote-part de l'Etat ¹ (Confédération, cantons, communes ²)	Total des dépenses (Confédération, %)	Part de la Confédération (%)	Part des cantons (%)	Part des communes (%)	Total des dépenses par personnes en CHF	Total des dépenses par personnes (renchérissement) en CHF	Population ³	Renchérissement ⁴	Année
1850	16,6	56 250	8,0	45,0	47,0	24	24	2 392 740	70	1850
1913	14,0	183 160	22,0	40,0	38,0	47	33	3 880 320	100	1913
1938	24,1	1 989 000	32,4	36,6	31,0	466	238	4 265 703	137	1938
1950	19,9	4 382 471	37,7	34,0	28,4	929	296	471 7000	220	1950
1960	17,2	7 458 219	35,1	37,5	27,4	1 391	385	5 360 000	253	1960
1970	22,2	23 847 993	32,9	40,0	27,2	3 851	767	6 193 000	351	1970
1980	32,8	55 933 884	31,3	39,2	29,5	8 829	1 082	6 335 000	571	1980
1990	31,5	102 976 784	30,7	39,9	29,4	15 254	1 339	6 751 000	797	1990
2000	35,2	149 000 579	32,4	40,4	27,2	20 683	1 508	7 204 000	960	2000
2010	34,5	178 585 075	33,6	42,3	24,1	22 692	1 517	7 870 000	1047	2010

¹ La quote-part pour 1850 fait référence à 1870. Quote-part de l'Etat: 1990; 2000, 2010 cf. réponse du Conseil fédéral à l'intervention Gruber 11.3970 selon OCDE; 1950 selon Administration fédérale des finances (1991: 3); 1960-1980 Administration fédérale des finances (2006: 3); 1870, 1913, 1937 Tanzi et Schuknecht (2000: 6).

² Dépenses brutes des différents niveaux, sources: Administration fédérale des finances (1991) (2006) (2012b), Guex (1989).

³ Population en 1850 cf. Andrey (2004: 536); les indications pour les années 1913 et 1938 se réfèrent aux années 1920 et 1941, source: The swiss economic and social history database, tableau B.1a, (28.5.2012), depuis 1950: Office fédéral de la statistique.

⁴ Renchérissement, à partir de 1915: indice des prix à la consommation (OFS), valeurs antérieures: The swiss economic and social history database, tableau H.1 (28.5.2012).

Le phénomène d'augmentation des tâches de l'Etat connu en économie sous le nom de « loi de Wagner » se confirme de manière patente en Suisse. Il faut à présent savoir si la « loi de Popitz », qui dit que la part de l'Etat central (en l'occurrence la Confédération) aux dépenses globales augmente toujours, est également valable.

Selon Guex (1998: 102), la part des dépenses de la Confédération était de 8% des dépenses publiques en 1850; celle des cantons était de 45% et celle des communes de 47% cette année-là. En 1913, la part de la Confédération était déjà passée à 22%. Les cantons suivaient avec 40%, contre 38% pour les communes. L'importance de la Confédération a ensuite continué de progresser. Dans les années 1950, la Confédération passe au premier plan pour ce qui est des dépenses, la part des communes passant en dessous des 30%. Jusque-là, la loi de Popitz se confirme donc. Mais la

tendance s'est inversée dès 1960. Au début de la période de haute conjoncture, les cantons assument la plus grande part des dépenses publiques. Depuis, ceux-ci ont maintenu cette position ; celle-ci s'est même renforcée dernièrement. En 2010, la part des cantons par rapport à l'ensemble des niveaux politiques était de 42,3%. En s'appuyant sur le principe net pour le calcul des parts, sans tenir compte des dépenses entre niveaux, la part des cantons serait encore plus élevée¹¹.

La prise en compte des valeurs de croissance confirme l'importance croissante des cantons concernant les dépenses publiques : en tenant compte du renchérissement et de la croissance de la population, les cantons dépensent 6,4 fois plus en 2010 qu'en 1950, la Confédération 4,6 fois plus et les communes 4,3 fois plus. En définitive, il est intéressant de constater que les dépenses des communes par habitant ont diminué entre 2000 et 2010, compte tenu du renchérissement. Cela n'est pas uniquement dû aux efforts intensifs d'économies des communes induits par la concurrence fiscale, mais aussi et surtout au transfert de missions des communes aux cantons initié dans le cadre de projets de répartition des tâches. Dans certains cantons, les dépenses nominales des communes (voir Eidgenössische Finanzstatistik 2012) ont à peine progressé durant la première décennie du XXI^e siècle (SO, SH, SG, VD), ou ont même diminué (BE, NE, JU). Mais il y a aussi des cantons où les dépenses communales ont fortement progressé (ZH, AG, ZG, VS, GE).

Naturellement, la question se pose de savoir dans quelle mesure les dépenses reflètent de manière adéquate l'importance des différents niveaux¹². Le niveau auquel on définit ce qui est fait est décisif. Si un niveau ne doit pourvoir qu'aux coûts, mais ne dispose ni de pouvoir décisionnel ni de marge de manœuvre, sa signification peut être restreinte en dépit de fortes dépenses. Dans le cadre du fédéralisme typique de la Suisse, dans lequel – à l'inverse des Etats-Unis, par exemple – la Confédération ne dispose pas d'agent d'exécution propre, l'extension des tâches de la Confédération débouche sur une activité d'exécution renforcée au niveau cantonal. L'accroissement de l'importance du niveau cantonal peut aussi être considéré comme une conséquence directe de l'éventail sans cesse croissant des tâches de la Confédération (cf. Vatter 2006: 223). Comme la Confédération, nous le verrons, ne peut pas se créer tout simplement de nouveaux moyens financiers, l'exécution reste aux cantons.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que dans les années 1970 déjà, la politique se soit intéressée à cette question. Les cantons en particulier, et aussi les communes

¹¹ Le principe net veut que les dépenses de chaque niveau sont nettes des doubles comptes (transferts entre niveaux). L'identification du principe le mieux à même de refléter les marges d'action des différents niveaux dépend des charges liées aux transferts (cf. Kirchgässner 2004: 2 ss).

¹² A cela vient s'ajouter le fait que les comptes du secteur public évoluent en permanence. Les séries temporelles doivent donc être interprétées avec une certaine prudence.

de manière analogue, déplorent que de plus en plus de tâches et de coûts leur incombent sans qu'ils puissent, en retour, renforcer leurs compétences décisionnelles. A cela, il faut ajouter que l'enchevêtrement des politiques tend à rendre le système politique rigide et se double d'un manque de responsabilités. La refonte de la *nouvelle péréquation financière* et de la *répartition des tâches* entre la Confédération et les cantons (RPT)¹³ et, plus particulièrement l'équivalence fiscale et la nouvelle collaboration verticale ancrées dans la Constitution sont des tentatives de contrer cette évolution. Le prochain chapitre démontrera que le niveau fédéral n'est pas seul responsable de l'augmentation des dépenses cantonales, et que certaines missions cantonales génèrent aussi de plus en plus de coûts. Il faut noter ici que c'est le niveau médian qui a gagné le plus en importance ces dernières années. Il est intéressant de constater à cet égard que l'intérêt politique pour ce niveau est précisément le plus bas, si l'on considère la faiblesse des taux de participation aux élections cantonales (Ladner 2011b : 33).

La position du niveau communal appelle une autre remarque. En comparaison internationale, la part des dépenses des communes, inférieure à 30% du total des dépenses, est plutôt faible. Si l'on tient compte des assurances sociales pour calculer les dépenses globales, comme cela a été fait dans les statistiques comparables de l'OCDE, la Suisse comptait parmi les pays ayant la part communale la plus faible (moins de 20%) en 2009¹⁴. La part de dépenses communales est encore plus faible en Allemagne, en Autriche, en Espagne et en Grèce; elle est plus élevée en Italie, en Norvège ou aux Pays-Bas (30 à 35%); et elle est particulièrement haute en Suède (50%) et au Danemark (60%). Cette vision des choses tranche avec l'idée répandue qui veut qu'en Suisse, les communes aient de l'importance. Compte tenu de la petitesse et, partant, des capacités limitées de nombreuses communes en matière d'administration, cela ne devrait rien avoir d'étonnant. Il est démontré que la part de dépenses de la Confédération est faible. Les parts des assurances sociales (qui sont intégrées aux dépenses de l'Etat central ou des communes dans d'autres pays) et, comme nous l'avons vu, des cantons sont par contre très importantes: évidemment le niveau cantonal n'est significatif que dans les Etats fédéraux.

Les recettes sont le pendant des dépenses. Ce qui est intéressant, en comparaison internationale et caractéristique pour la Suisse. Aujourd'hui, les trois niveaux de l'Etat prélèvent leurs propres impôts sur le revenu (autonomie fiscale) et la compétence de perception des impôts accordée à la Confédération est limitée dans le temps. La taxe sur la valeur ajoutée est prélevée par la seule Confédération;

¹³ L'arrêté fédéral correspondant du 3 octobre 2003 a été nettement accepté le 28 novembre 2004 par le peuple et les Etats (64,4% de voix favorables, 18 ½ cantons favorables, taux de participation de 36,9%) et est entré en vigueur le 1er janvier 2008.

¹⁴ OECD Government at a Glance 2011, National Accounts Statistics (consulté le 28.02.2011).

comparativement, elle est faible. Les cantons participent souvent aux recettes de la Confédération.

Aux débuts de l'Etat fédéral, la Confédération ne connaissait pas encore la fiscalité directe. Les droits de douane représentaient sa principale source de recettes (75%). A celles-ci sont venues s'ajouter celles du fonds de guerre, de la régale des poudres et de l'administration des postes (Halbeisen 2010). Les cantons, à titre de dédommagement pour la suppression des droits de douane intérieurs, ont eu leur part de ces recettes dès le début. Eux non plus ne connaissaient pas tous, compte tenu de la faiblesse relative de leurs besoins financiers, l'imposition directe sur le revenu et la fortune, mais se fondaient sur les revenus du capital, droits régaliens et les impôts à la consommation (cf. Stadler 2010). En plus des parts qu'ils ont perçues sur les recettes fédérales, les cantons ont reçu de plus en plus de subventions de l'Etat fédéral. Pour assurer le financement de dépenses croissantes, toutefois, ils sont devenus de plus en plus tributaires de l'imposition directe. Cela a commencé par l'imposition de la fortune, qui a contribué jusqu'à 50% des recettes cantonales durant les premières décennies de l'Etat fédéral (Brassel-Moser 2012). Plus tard, des impôts progressifs sur le revenu ont été introduits. Aujourd'hui, ils constituent la part la plus importante des recettes cantonales. Dans certains cantons (BS, BL, SO), cela s'est fait à la fin du XIX^e siècle déjà; d'autres ont suivi après la Première Guerre mondiale.

Avec l'augmentation du volume de tâches de l'Etat, poussée par les périodes de crise et de guerre, les besoins financiers des ménages publics ont aussi progressé. La Confédération a dû assumer de plus en plus de dépenses supplémentaires (Brassel-Moser 2012)¹⁵. Pendant la Seconde Guerre mondiale, on a créé, au niveau fédéral, l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA, 1941), qui a apporté un allégement des prélèvements sur les revenus les plus modestes en excluant les aliments de base, et l'impôt de défense nationale, prélevé sur le revenu de manière progressive (1940). Les bases des sources de revenus principales actuelles de la Confédération ont ainsi été posées.

L'impôt de défense nationale a été ancré dans la Constitution fédérale en 1958 par un scrutin fédéral, puis renommé «impôt fédéral direct» en 1983-1984. La durée de validité de cette compétence nationale de perception de l'impôt par la Confédération reste cependant limitée dans le temps (art. 128 de la Constitution fédérale), doit être prolongée périodiquement et ses montants maximaux sont définis par la Constitution¹⁶. C'est la deuxième plus importante source de recettes de

¹⁵ Par exemple la taxe d'exemption de l'obligation de servir (1878), l'impôt de guerre (1915), l'impôt de crise (1933) et les impôts à la consommation du tabac (1933) et de la bière (1934).

¹⁶ Le taux maximal est de 11,5% sur le revenu des personnes physiques et de 8,5% sur l'excédent des personnes morales. La dernière prolongation de la compétence de perception de l'impôt par la Confédération a été prolongée jusqu'à la fin 2020 par la votation populaire du 28 novembre 2004.

la Confédération. La principale source de recettes de la Confédération est la taxe sur la valeur ajoutée, acceptée en votation populaire à la fin 1993 après trois rejets ; elle a remplacé l'impôt sur le chiffre d'affaires en 1995. Outre les marchandises, elle frappe également les services et s'élève actuellement à 8%, ce qui est très faible en comparaison internationale¹⁷.

En 2010, les recettes ordinaires de la Confédération s'élevaient à environ CHF 63 milliards (Administration fédérale des finances 2012a). Les recettes fiscales étaient évaluées à CHF 58 milliards. Les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée s'élevaient à CHF 20 milliards (32,9%) et celles de l'impôt fédéral direct à CHF 18 milliards (28,5%). L'imposition directe a un poids supérieur sur les recettes des cantons et des communes. Sur CHF 71 milliards touchés par les cantons en 2010, la part des recettes fiscales (avant tout impôts directs sur les personnes physiques, soit CHF 28 milliards) s'élève à 39 milliards (55%) et la part des recettes de transfert à CHF 23 milliards. Du côté des communes (2009), sur un montant total de CHF 42 milliards, 25 milliards (66%) proviennent des recettes fiscales, les recettes de transfert représentant CHF 6 milliards (14%).

Déjà, au début de l'Etat fédéral, la répartition claire des tâches et des sources de recettes entre les différents niveaux n'a pas été strictement respectée, dès les débuts de l'Etat fédéral. Avec le temps, cependant, les interdépendances se sont de plus en plus réalisées dans le sens d'une exécution par le(s) niveau(x) inférieur(s) et les flux financiers sont devenus de plus en plus opaques et complexes. Cela a débouché sur la réforme RPT, déjà évoquée. Son objectif était d'inverser cette tendance et de régénérer le fédéralisme. En dépit de la répartition des tâches, de l'autonomie financière des différents niveaux et de la reconnaissance de l'équivalence fiscale, un enchevêtrement notable persiste, en particulier entre la Confédération et les cantons. Sur les recettes de la Confédération, chiffrées à CHF 63 milliards en 2010, 19 milliards (soit près de 30%) ont été transférés de la Confédération aux cantons et CHF 14 milliards de la Confédération aux assurances sociales (avant tout AVS et AI). La plus grande part du transfert de la Confédération aux cantons est liée à des tâches et prestations fournies par les cantons (contributions, indemnisations, investissements). Cela représente plus de CHF 11 milliards. Les parts de recettes des cantons aux recettes fiscales de la Confédération s'élèvent à environ CHF 4,5 milliards (impôt fédéral direct, impôt anticipé, impôt sur les huiles minérales, RPLP, etc.) et CHF 3 milliards sont imputés à la péréquation financière et à la compensation des charges entre les cantons.

¹⁷ Le taux de base de 6,5% a été augmenté d'un point de pourcent en 1999 pour financer l'AVS. Un pour-mille est venu s'y ajouter en 2001 pour financer les nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA). En 2001, enfin, ce taux a été porté à 8% en faveur du financement complémentaire de l'assurance invalidité.

Le double fait que le niveau supérieur dépense de manière directe moins d'argent qu'il n'en perçoit et qu'une partie de ses recettes échoie au niveau inférieur est une caractéristique qu'on peut constater dans presque tous les Etats (fédéraux) (cf. Anderson 2010: 50). Cela motive entre autres la possibilité de l'Etat central de piloter les activités des niveaux inférieurs et de compenser les différences entre les différents niveaux. Le maintien de la part des dépenses fédérales rapportée au total des dépenses à un niveau relativement faible est une caractéristique suisse, de même que le fait qu'une part importante revienne à d'autres ménages publics de manière directe sous forme de transferts. Dans de nombreux domaines, la Confédération n'a jamais eu la compétence de fournir seule des prestations étatiques, et cela s'explique par l'histoire de leur émergence. De même, elle ne dispose pas de la compétence de se procurer des moyens supplémentaires de manière importante (augmentation de l'imposition directe, augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée). Pour ce faire, elle a besoin de l'accord du Parlement, du peuple et des cantons.

Tâches de l'Etat: organisation et exécution

En plus de l'étendue de l'Etat et de son orientation héritée de son histoire idéologique, c'est avant tout l'éventail des tâches assumées par l'Etat et, par conséquent, la manière dont elles sont accomplies qui donnent un aperçu de l'évolution et des difficultés auxquelles les administrations doivent faire face. L'extension de l'éventail des tâches débouche sur une évolution de l'importance des différentes fonctions de l'Etat¹⁸. La question se pose ensuite de savoir dans quelle mesure l'accomplissement des tâches a changé au fil du temps. Des notions telles que l'Etat garant, l'Etat activant ou la gouvernance signifient qu'aujourd'hui, les tâches ne sont plus uniquement accomplies par l'Etat lui-même et par son administration, mais que l'Etat doit avant tout faire en sorte que ces prestations soient disponibles sous la forme attendue. Les frontières entre les secteurs public et privé deviennent donc floues. Les structures hiérarchiques claires cèdent la place à des réseaux politiques où les prestations sont négociées et mises à disposition.

¹⁸ Par fonctions de l'Etat, il est possible de désigner, selon Benz (2001: 183), les objectifs supérieurs de l'Etat (sécurité envers l'extérieur, santé, formation, etc.). Les tâches de l'Etat sont les activités concrètes (armée, diplomatie, etc.) permettant d'atteindre ces objectifs. L'accomplissement des tâches renvoie au mode concret de leur exécution. La bureaucratie, le système de milice, le corporatisme, la nouvelle gestion publique, l'externalisation, le partenariat public-privé et les modèles de gouvernance sont ici des notions usuelles.

Au temps de la confédération d'Etats, les tâches de la Confédération se limitaient à la représentation à l'étranger, au gouvernement, à la chancellerie et à l'armée, cette dernière étant cependant avant tout du ressort des cantons. Mis à part le domaine militaire, les dépenses des cantons se concentraient sur les routes, la formation, la justice et la police (Stalder 2010). La sécurité sociale considérée comme une tâche de l'Etat n'existe que de manière embryonnaire au niveau communal. Les institutions privées et les communes suppléaient l'insuffisance des réseaux familiaux le cas échéant.

Au début de l'Etat fédéral également, le domaine militaire représentait la plus grande part des dépenses de l'Etat au niveau fédéral (entre 55 et 65%). Les charges administratives étaient de plus de 3%. A cela venaient s'ajouter des subventions aux cantons pour les routes, les ponts, les corrections lacustres ou fluviales, le reboisement en haute montagne et, depuis la fondation de l'Ecole polytechnique fédérale (EPF) de Zurich en 1855, les dépenses de formation (Halbeisen 2010). Dans les cantons, ce sont avant tout les dépenses de formation (école obligatoire) et scientifiques qui ont pris de l'importance, de même, outre l'administration, la justice et la police, le domaine militaire et la santé.

Le domaine militaire a été centralisé au niveau national entre 1874 et 1913. Les dépenses allouées aux autres secteurs n'ont commencé à croître qu'au cours des années 1890 : dépenses de rachat (1898) et de développement des chemins de fer, subventions à l'agriculture, à la formation professionnelle, aux sociétés de tir et à l'enseignement primaire (dès 1902). La part de subventions aux dépenses civiles est passée de 7,5% en 1884 à 40% en 1913 (Halbeisen 2010). C'est aussi durant cette période qu'a été fondée la Banque nationale suisse (1905) et qu'ont été créées l'assurance-maladie (1914) et la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (1918). Dans les cantons et les communes, le développement d'une économie de l'électricité étatique est intervenue avant la Première Guerre mondiale, par la création d'entreprises intercantonales de droit privé dont le capital était en mains publiques ; dans les communes, le tournant du siècle a vu surtout le développement de l'approvisionnement en eau, de la construction de logement et, dans les grandes villes, des systèmes de transports publics (Linder 1983: 268). Les dépenses de formation gagnent également en importance aux niveaux inférieurs. Dans le canton de Zurich, elles ont progressé jusqu'à atteindre 30% des dépenses publiques en 1910. Dans le canton de Berne, les dépenses de santé ont dépassé à cette période le seuil des 20%. Certains cantons ont aussi des dépenses destinées à l'assistance des pauvres, aux églises, à l'économie agricole et forestière.

Durant les années de crise et de guerre, la Confédération a consenti d'importantes dépenses pour la défense militaire. A cela est venu s'ajouter l'approvisionnement du pays en produits alimentaires et en matières brutes, l'amortissement des effets du renchérissement et la lutte contre le chômage (Weber 1969: 17 ss). Globalement,

la politique agricole, les transports, les assurances sociales, la formation et la recherche ont pris de l'importance. Abstraction faite des fluctuations, les dépenses de la Confédération augmentent de manière relativement continue.

Cela commence à changer après la Seconde Guerre mondiale. Alors que l'économie suisse a progressé en moyenne de 2% entre 1890 et 1950, les taux de croissance atteignent 5% par la suite. Avec un peu de retard, les années 1960 connaissent une croissance «explosive» des dépenses de l'Etat. Cela se répercute d'abord sur les dépenses d'infrastructure. Les investissements se portent, dans les cantons et les communes aussi, sur le développement des routes, des écoles, des hôpitaux, dans l'alimentation et l'évacuation (Linder 1983: 238). Cette période est aussi celle du développement des hautes écoles suisses, des écoles techniques cantonales et du réseau routier national. L'Etat se voit assigner de nouvelles tâches et fonctions. La régulation et le pilotage de l'économie se renforcent et deviennent des tâches de l'Etat. Aux mesures de lutte contre la crise, viennent s'ajouter celles visant à contrer la surchauffe conjoncturelle. Les déséquilibres de croissance (urbanisation, désaffection des régions périphériques) sont corrigés au moyen de l'aménagement du territoire (article constitutionnel en 1969, loi fédérale en 1976) et les problèmes découlant de la croissance économique sont contrés au moyen de la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux (1971) et de l'article sur la protection de l'environnement (1971). Il est intéressant, et typique de cette période, de relever les tentatives de coordonner la politique de l'Etat à long terme de manière prévoyante. Après les concepts de développement des régions de montagne (à partir de 1967) et d'aménagement du territoire, suivent des bases de planification financière et de directives gouvernementales émanant de la Confédération, des cantons et des communes, qui s'efforcent de coordonner leurs tâches respectives. Le concept de défense (1967), le concept des transports (1979), les travaux visant à un concept global énergétique et les rapports relatifs à la recherche et à la construction de hautes écoles (Linder 1983: 291 s.) sont d'autres démarches allant dans ce sens. Cette phase peut être considérée comme le sommet de l'Etat d'intervention et fournisseur de prestations.

Les mesures pour contrer la crise émergent durant la récession mondiale de 1974-1976. L'Etat a pour outils des instruments anticycliques permettant de soutenir certains secteurs économiques (programmes d'investissement, promotion de la construction de logements, garantie des risques à l'exportation) et le développement de l'assurance chômage (Linder 1983: 296). Contrairement à ce qui était le cas en période de haute conjoncture, les recettes deviennent de plus en plus insuffisantes pour couvrir les dépenses de l'Etat; le monde politique commence à débattre des limites de l'Etat fournisseur de prestations et d'intervention et de la régulation par l'Etat. Le PRD a connu son dernier grand succès électoral avec le slogan «Plus de liberté, moins d'Etat». Dès lors, on poursuit une ligne plutôt pragmatique.

Plutôt que de grandes réformes et des concepts globaux, on privilégie le développement et la préservation des acquis (Linder 1983: 298). Du point de vue politique, le camp bourgeois, en particulier, critique la croissance de la quote-part de l'Etat. Dans les administrations, vient le temps du plafonnement des effectifs, des mesures d'analyse des coûts et de renforcement de l'efficacité, qui débouchent dans les années 1990 sur le vaste mouvement de réformes de la Nouvelle gestion publique (NGP) (voir également le chapitre 5 de Hablützel dans le présent ouvrage). Parallèlement, le souhait libéral de dérégulation aboutit sur une flexibilisation du droit du travail et des horaires d'ouverture des commerces, sur l'interdiction des cartels (1996), sur les restrictions de l'Etat social et sur des allégements fiscaux (Maissen 2009: 316).

Les réformes concernent aussi la manière dont les tâches sont exécutées. Elles visent une intensification des efforts d'externalisation et la suppression des régies du monopole telles que les PTT, avec le double objectif de fournir des tâches d'Etat avec des possibilités d'action entrepreneuriales étendues dans un contexte davantage orienté sur le marché et de restreindre l'extension de l'Etat – ou au moins de répondre aux critiques à ce sujet. Les entreprises externalisées et les agences (à ce sujet, voir le chapitre 10 de Pasquier et Fivat dans le présent ouvrage) n'apparaissent pas (ou plus) entièrement du côté des dépenses de l'Etat, même si leurs prestations, à l'instar de celles des chemins de fer (CFF), de La Poste, de Swisscom, des banques cantonales, des hôpitaux et des services des automobiles, font encore partie de l'éventail des tâches de l'Etat au sens large.

En dépit des efforts de libéralisation et de dérégulation, les crises conjoncturelles de la première moitié des années 1990 et la crise économique et financière du début du XX^e siècle ont requis un engagement plus fort de l'Etat. Le *grounding* de Swissair (2001), la débâcle de l'UBS (2008) et la manière de faire face à la faiblesse de l'euro ont fait paraître les interventions de l'Etat nécessaires d'un point de vue économique. Les limites de l'action de l'Etat (national) se révèlent face à une mondialisation accrue. La voie bilatérale choisie après le rejet de l'entrée de la Suisse dans l'Espace économique européen (1992) et la nécessité de solutions politiques dépassant les frontières montrent que l'Etat, et en particulier l'administration, sont de plus en plus sollicités dans un contexte international difficile à piloter de manière démocratique.

Si l'on considère l'évolution des dépenses publiques de la Confédération, des cantons et des communes depuis le début des années 1950, c'est aujourd'hui l'Etat social qui a la plus grande importance, alors qu'il est arrivé assez tardivement en Suisse, au début du XIX^e siècle, et que sa reconnaissance comme tâche de l'Etat est également récente. Jusqu'à l'an 2000, sa part a progressé jusqu'à atteindre un cinquième des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes (tab. 1.2). Ces chiffres ne comprennent pas les assurances sociales. Si l'on ajuste, comme cela se

fait depuis quelques années, le modèle de calcul aux standards internationaux, la part des assurances sociales grimpe à environ 40% (2010). La deuxième place est occupée par la formation, qui n'a cependant pas pu maintenir la part accrue qui était la sienne dans les années 1970 et 1980. Suivent les transports et la santé (hors dépenses des assurances maladies). Le recul étonnant du secteur de la santé en 2010 est avant tout explicable par des changements dans l'imputation des coûts¹⁹: les coûts globaux de la santé eux-mêmes n'ont pas diminué, bien au contraire. La défense nationale fait partie des grandes perdantes des tâches de l'Etat. Sur l'ensemble des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes, sa part est passée de 15% à moins de 5% au cours des 50 dernières années. Les dépenses indiquées dans le tableau 1.2 comprennent également celles affectées à la justice et à la police. Les dépenses administratives sont nettement inférieures à 10%. Il n'est pas possible de distinguer une tendance claire à la hausse ou à la baisse.

Tableau 1.2 Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes par fonction (1950-2010).

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010 *
0 Administration générale	10,6	8,8	8,0	6,5	7,0	6,4	7,3
1 Ordre et sécurité publique, défense	21,5	22,9	17,4	15,0	15,2	11,7	7,6
2 Formation	16,2	17,9	18,5	19,3	19,2	18,4	17,3
3 Culture, sport et loisirs, église	1,5	1,7	2,6	3,1	3,6	3,1	2,7
4 Santé **	6,9	9,2	10,3	11,1	12,4	12,6	6,0
5 Prévoyance sociale	15,5	10,9	11,4	14,2	15,5	19,0	39,6
6 Trafic et télécommunications	9,3	11,5	14,9	12,1	10,6	10,5	8,8
7 Protection de l'environnement et aménagement du territoire	1,2	1,2	4,3	4,9	4,3	3,9	3,2
8 Economie publique	5,0	7,7	5,6	6,1	6,0	5,5	4,0
9 Finances et impôts	12,4	8,2	7,0	7,7	6,3	8,7	3,7
Total	100	100	100	100	100	100	100
Nominal (en millions de CHF)	3896,5	6478	20285	47523	86614	123611	189408

* A l'exercice 2008, les statistiques des finances publiques de Suisse (statistique financière) ont été adaptées aux nouvelles règles nationales et internationales et ont fait l'objet d'une révision complète. Les données ne sont donc que partiellement comparables à celles des années précédentes.

** Comptabilisation des coûts des hôpitaux et établissements médico-sociaux modifiée à partir de 2008.

Source: Administration fédérale des finances (1991) (2006) (2012b).

¹⁹ Depuis l'exercice 2008, une grande part des coûts relatifs aux hôpitaux et aux établissements médico-sociaux ne font plus partie du secteur de l'Etat.

Distinguée selon les trois niveaux, la perte d'importance du domaine militaire au niveau de la Confédération apparaît d'une manière remarquable. Si la part des dépenses militaires s'élevait encore à 40% du budget fédéral en 1950, elle est tombée à 9% environ en 2010 (tab. 1.3). L'importance accrue de la prévoyance sociale (plus de 25%), des transports et de la formation se révèle aussi clairement. Au niveau des cantons, les dépenses de formation s'élèvent à près de 30% en 2010. Les dépenses de prévoyance sociale arrivent en deuxième place avec une part avoisinant les 20%. Les dépenses de transport et de santé sont en léger recul depuis 1950. La formation est aussi le plus important poste de dépenses des communes avec environ un quart du total; ce poste a cependant accusé un certain recul depuis 1950. La prévoyance sociale apparaît en deuxième position. De manière analogue aux cantons, la progression est cependant inférieure à ce qu'elle est au niveau de la Confédération. Les transports et la santé ont également connu un recul relatif de leur importance alors que la part des dépenses allouées à la culture et aux loisirs a connu une légère progression.

Tableau 1.3 Part de dépenses des différentes fonctions de la Confédération, des cantons et des communes en 1950 et en 2010.

	Confédération 1950	Confédération 2010	Cantons 1950	Cantons 2010	Communes 1950	Communes 2010
Administration générale	4,8	7,2	10,7	6,0	12,0	10,4
Ordre et sécurité publique, défense	38,1	8,9	11,9	9,1	6,0	6,1
Formation	2,9	9,0	19,1	29,0	29,2	25,1
Culture, sport et loisirs, église	0,4	0,7	2,0	2,1	3,2	7,2
Santé	0,8	0,6	14,0	12,9	6,1	3,5
Prévoyance sociale	15,3	26,5	16,7	19,8	15,5	18,1
Trafic et télécommunications	4,5	14,8	11,2	8,5	14,2	10,5
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	0,9	1,7	1,7	2,0	1,7	9,9
Economie publique	7,3	7,7	5,3	5,8	2,3	3,8
Finances et impôts	25,1	21,7	7,5	4,8	9,8	9,6
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total en CHF (1000.-)	1 650 475	60 030 842	1 487 996	75 537 441	1 244 000	42 925 011

Source: Administration fédérale des finances (1991) (2006) (2012b).

Evaluation et conséquences

Dominé par les radicaux, l'Etat suisse du XIX^e siècle n'était nullement, comme l'indique déjà Gruner (1964) un Etat veilleur de nuit dont la seule mission serait de garantir les marges de manœuvre de l'économie et de mettre à disposition des infrastructures propres à assurer un marché moderne des marchandises et l'employabilité des travailleurs. A côté des «libéraux de Manchester», la grande famille libérale comprenait aussi des démocrates et des radicaux. Ceux-ci se sont efforcés, en premier lieu au niveau de leur canton, d'obtenir un engagement de l'Etat en faveur d'une politique fiscale et financière socialement équilibrée, d'une école obligatoire gratuite et de la fondation de banques cantonales offrant des crédits populaires avantageux. Cet engagement devait être le garant de la justice sociale et permettre des prestations complémentaires²⁰. Vers la fin du XIX^e siècle – entre autres dans le sillage de la crise économique des années 1880 – la Confédération a pris une influence croissante sur la mise en forme des conditions cadres économiques (droit des obligations en 1881, loi sur le droit d'auteur en 1883, protection des marques de fabrique et de commerce en 1890, brevets d'invention en 1883) et il a pris des mesures propres à protéger les groupes professionnels menacés (législation sur les fabriques, promotion des formations professionnelles artisanale et industrielle, promotion de l'économie agricole, 1884).

Très tôt, les associations économiques ont joué un rôle important en Suisse et elles ont amené la Confédération à subventionner leurs secrétariats généraux (Mach 2006: 273). La politique des associations a été renforcée pendant l'Entre-deux-guerres par l'interventionnisme de crise, puis étendue au moyen de la politique économique corporatiste et des corps intermédiaires. Cela a débouché sur des restrictions à l'importation, à des restrictions à l'accès au marché, à des entraves à la concurrence, à des déclarations d'extension du champ d'application de décisions d'associations privées, à la fixation de prix, à des participations aux coûts de production et au capital favorisant toute une série de secteurs économiques (Linder 1983: 278 s). Les associations faîtières ne se contentent pas de solliciter l'Etat pour défendre leurs intérêts. Elles deviennent elles-mêmes des responsables de l'exécution de la politique étatique de préservation (Ackermann et Steinemann 1981: 86 ss). La Seconde Guerre mondiale a renforcé l'imbrication entre l'Etat et l'économie, qui a finalement été ancrée dans l'article sur l'économie de 1947. La liberté du commerce et de l'industrie comprend une réserve. La Confédération est chargée de prendre des mesures contre les répercussions dommageables, d'un point de vue économique ou social, des cartels, en faveur du maintien d'une agriculture saine et de la protec-

²⁰ Cf. Linder 1983: 260 ss, avec renvois correspondants à Gruner 1964.

tion des régions du pays économiquement menacées. En outre, les associations sont impliquées dans la préparation et l'exécution des lois et permettent l'extension du champ d'application des conventions collectives de travail. Enfin, l'article de lutte contre la crise est devenu un article conjoncturel²¹.

La proximité entre l'Etat et l'industrie se manifeste donc dans l'importance pertinente des organisations paraétatiques²². Le secteur privé est intégré à la préparation et à l'exécution des politiques d'Etat, à travers ses associations professionnelles et sectorielles. Ces organisations disposent traditionnellement d'une grande importance, en particulier dans le domaine agricole. Mais dans d'autres secteurs économiques également (Farago et Kriesi 1980), les organisations paraétatiques endosseront des fonctions importantes d'exécution, que ce soit dans les domaines de la régulation du marché ou de l'organisation de la formation professionnelle. En sciences politiques, cette forte proximité entre l'Etat et l'économie pour ce qui concerne la réalisation des tâches est désignée sous le nom de néocorporatisme (Schmitter 1974).

Le système de milice constitue une autre caractéristique structurelle de l'Etat et de l'administration suisses. Compte tenu de la petite taille de nombreuses communautés, mais aussi à la suite d'un choix délibéré, de nombreux mandats ne sont pas assumés par des politiciens de profession, mais conçus comme des fonctions semi-professionnelles ou accessoires (Geser 1981). Celles et ceux qui assument ces fonctions occupent souvent une activité principale relevant de l'économie privée. Cette organisation de milice est fréquente dans l'activité administrative; dans de nombreuses communes, des tâches administratives opérationnelles sont également assumées par les politiciens de milice élus. A cela, viennent s'ajouter les commissions externes à l'administration (commissions extraparlementaires au niveau fédéral, cf. le chapitre 9 de Rebmann et Mach dans le présent ouvrage), auxquelles reviennent des tâches consultatives, décisionnelles ou de régulation. Là aussi, les tâches d'Etat peuvent être fournies dans un espace situé entre l'Etat et l'économie.

La littérature récente relative à l'activité de l'Etat revendique le complément de l'Etat de fourniture de prestations et d'intervention par l'idée d'Etat garant; la nouvelle gestion publique et la gouvernance impliquent une prise en compte renforcée du secteur privé dans l'accomplissement des tâches de l'Etat. Pour la Suisse, tout cela n'est pas fondamentalement nouveau. La collaboration avec le secteur privé et la négociation de solutions politiques par-delà les clivages partisans fait partie de la

²¹ Dans la Constitution fédérale en vigueur, les associations économiques sont entièrement intégrées aux articles 94-104 (économie) et 110 (travail).

²² Une enquête mandatée par la Délégation des finances des chambres fédérales a indiqué qu'en 1983, 232 organisations paraétatiques étaient présentes au niveau fédéral, ce qui représentait 12 000 personnes occupées et CHF 1 milliard de subventions (hors caisses maladie et organisations de personnes à mobilité réduite, cf. Germann 2002).

tradition de nombreux petits Etats (Lijphart 1999). En Suisse, les solutions mixtes ou paraétatiques font apparaître l'Etat comme relativement sobre, en regard de l'étendue de ses tâches.

L'Etat suisse est certes marqué par le libéralisme, mais n'a pas grand-chose à voir avec un Etat minimal. Les solutions d'Etat ne font pas défaut, mais sont fournies de manière différente; en particulier, elles ne le sont pas par l'Etat central. Comme le montre l'histoire, cela n'est pas seulement le fruit d'une stratégie délibérée, mais compte tenu des différences culturelles et des lacunes d'un pouvoir central fort, la seule possibilité de constituer un Etat national. Cette idée a été soutenue par les institutions politiques concernées. Le partage des pouvoirs entre les cantons et la Confédération et entre les cantons eux-mêmes (fédéralisme), entre les partis (concordance) et entre le peuple et les autorités politiques (démocratie directe) rendent difficiles les grandes avancées de la politique d'Etat. Par sa tradition décentralisatrice et son mode de collaboration avec le secteur privé, et compte tenu des tendances indiquées par la littérature internationale des réformes, l'Etat suisse est organisé d'une manière plus moderne qu'on ne le pense souvent.

Bibliographie

- Ackermann C. et Steinmann W. (1981). *Historische Aspekte der Trennung und Verflechtung von Staat und Gesellschaft in der Schweiz – die Genese der Verschränkung. Forschungsprojekt Parastaatliche Verwaltung, Projektbericht Nr. 14.* ETH Zurich, ORL-Institut.
- Anderson G. (2010). *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction.* Oxford University Press.
- Andrey G. (2004). «Auf der Suche nach dem neuen Staat (1798-1848)», in Mesmer B. et al., *Die Geschichte der Schweiz und der Schweizer.* Bâle, Schwabe Verlag, pp. 527-638.
- Benz W. (2001). *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse.* Munich/Vienne.
- Brassel-Moser R. (2012). «Steuern», in *Historisches Lexikon der Schweiz.* En ligne: <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13763.php> (consulté le 1.06.2012).
- Bundesamt für Statistik (1989-2009). *Die Öffentlichen Finanzen der Schweiz.* APB 644 2e cote 351.72.
- Eidgenössische Finanzstatistik (2012). En ligne: <http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/finanzstatistik/berichterstattung.php> (consulté le 5.06.2012).
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2012a). *Staatsrechnung. Bericht zur Bundesrechnung Band 1. – Botschaft zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2011 vom 28. März 2012.*
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2012b). *Finanzstatistik der Schweiz 2010. Jahresbericht.*
- Eidgenössische Finanzverwaltung (1991). *Öffentliche Finanzen der Schweiz 1989.* Berne.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2006). *Öffentliche Finanzen der Schweiz 2004.* Berne.

- Esping-Andersen G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity*. Cambridge.
- Farago P. et Kriesi H. (Dir.) (1986). *Wirtschaftsverbände in der Schweiz*. Grüttsch, Verlag Rüegger.
- Germann R. (1984). «Regierung und Verwaltung», in Klöti U. (Dir.), *Handbuch des politischen Systems der Schweiz, Band 2. Strukturen und Prozesse*. Berne, Haupt, pp. 45-76.
- Germann R. (1998). *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz, Band 1. Der Staatsapparat und die Regierung*. Berne, Haupt.
- Germann R. (2002). «Öffentlicher Haushalt», in *Historisches Lexikon der Schweiz*. En ligne : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10342.php> (consulté le 7.05.2012).
- Geser H. (1981). *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation*. Berne, Peter Lang Verlag.
- Gruner E. (1964). «Wirtschaftspolitik, Etappen des Interventionismus in der Schweiz», in *Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, pp. 34-70.
- Guex S. (1998). *L'argent de l'Etat*. Lausanne, réalités sociales.
- Halbeisen P. (2010). «Öffentlicher Haushalt» in *Historisches Lexikon der Schweiz*. En ligne : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26197.php> (consulté le 7.05.2012).
- Jellinek G. (1900). *Allgemeine Staatslehre*. Berlin.
- Kirchgässner G. (2004). «Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen 1960-2002», in *Hintergrundpapier zu, 3. Teil des Jahresberichts 2004 der Kommission für Konjunkturfragen*. Université de Saint-Gall SIAW-HSG.
- Kölz A. (2004). *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*. Berne, Stämpfli Verlag.
- Kriesi H. et Trechsel A. (2008). *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge, University Press.
- Ladner A. (2011a). «Die wichtigsten institutionellen Reformen zwischen 1970 und 2010 in Bund, Kantonen und Gemeinden: Welche Rolle spielt die konjunkturelle Lage?» in Soguel N. (Dir.), *Des politiques au chevet de la conjoncture*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 149-174.
- Ladner A. (2011b). *Wahlen in den Schweizer Gemeinden. Durchführung, Verlauf, Beteiligung und Ergebnisse 1988-2009*. Lausanne, Cahier de l'IDHEAP, n° 263.
- Linder W. (1983). «Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz», in Riklin A. (Dir.), *Handbuch des politischen Systems der Schweiz, Band 1. Grundlagen*. Berne, Haupt, pp. 255-381.
- Linder W. (2005). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Berne, Haupt. 2^e édition.
- Lijphart A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/Londres.
- Mach A. (2006). «Associations d'intérêts», in Klöti U. et al., *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich, NZZ Libro, 4^e édition, pp. 369-392.
- Maissen T. (2010). *Die Geschichte der Schweiz*. Baden, hier + jetzt.
- Neidhart L. (1970). *Plebiszit und pluraläre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Berne, Francke.

- Polli-Schönborn M. (2006). «Zölle», in *Historisches Lexikon der Schweiz*. En ligne : <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13765.php> (consulté le 30.05.2012).
- Schmitter P. (1974). «Still the century of corporatism?», in *Review of Politics*, 36(1), pp. 85-131.
- Schultze R. (2001). «Staat», in Nohlen D. (Dir.), *Kleines Lexikon der Politik*. Munich, Beck.
- Stalder, H. (2010). «Öffentlicher Haushalt» in *Historisches Lexikon der Schweiz*. En ligne : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26197.php> (consulté le 7.05.2012).
- Tanzi V. et Schuknecht L. (2000). *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Vatter A. (2006). «Die Kantone», in Klöti U. *et al.*, *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich, NZZ Libro, 4^e édition, pp. 203-232.
- Weber M. (1969). *Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen*. Berne.
- Wili H. (2010). «Vernehmlassungsverfahren», in *Historisches Lexikon der Schweiz*. En ligne : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10098.php> (consulté le 5.06.2012).

Chapitre 2

L'ADMINISTRATION PUBLIQUE FÉDÉRALE SUISSE EN COMPARAISON INTERNATIO- NALE: À LA RECHERCHE D'UNE TRADITION ADMINISTRATIVE

David Giauque

L'administration publique fédérale helvétique n'est, la plupart du temps, pas prise en considération dans le cadre des travaux scientifiques comparatifs. Ces dernières décennies, cependant, certains universitaires ont commencé à se pencher sur cet objet de recherche bien trop souvent considéré comme une «boîte noire» par les politologues. Aussi, de récentes publications ont vu le jour dans lesquelles les traditions administratives sont investiguées (Painter et Peters 2010c), des monographies sont établies sur les administrations de différents pays (Chandler 2000a), où les diverses dimensions propres aux administrations publiques, leurs spécificités, leur fonctionnement, etc. sont analysés (Farazmand 2009). Ces différents écrits, contemporains, s'inspirent très largement des travaux fondateurs de Ferrel Heady, l'un des pionniers de l'approche comparative des administrations publiques (Heady 2001). Or, dans ces différents ouvrages l'administration publique suisse n'est jamais réellement traitée, classée bien souvent dans la tradition germanique dont le modèle principal est l'Allemagne (Kuhlmann 2010b; Painter et Peters 2010a). Il est tout aussi difficile de trouver des écrits comparatifs incluant l'administration publique suisse dans les travaux scientifiques réalisés par les universitaires de notre pays. Certes, des travaux descriptifs de grande utilité sont disponibles permettant de mieux connaître le fonctionnement et les arcanes des administrations dans notre pays (Germann 1996; Urio 1984; Urio 1989), voire de mieux comprendre les évolutions administratives fédérales contemporaines (Lienhard *et al.* 2005; Varone

2006). D'autres travaux évoquent l'administration publique sans en faire le centre de leurs réflexions et sont néanmoins utiles pour mieux comprendre les spécificités institutionnelles à l'intérieur desquelles les administrations évoluent (Klöti *et al.* 2006; Kriesi et Trechsel 2008).

Le constat est donc limpide. Actuellement, il n'existe pas d'ouvrages portant spécifiquement sur l'administration publique suisse sous un angle comparatif. Plusieurs raisons peuvent être évoquées pour expliquer ce fait. La Suisse n'est clairement pas un pays dont la puissance politique et économique seraient susceptibles de la faire figurer en bonne place dans les manuels comparatifs. Ensuite, la Suisse n'étant pas membre de l'Union européenne elle constitue souvent un cas «à part», une exception qu'il n'est pas toujours aisés d'intégrer dans un travail comparatif. Or, nous pensons que l'administration publique suisse mérite une attention plus soutenue et qu'il est probablement trop simpliste de se contenter de cette classification «germanique», certes non dénuée de fondement mais probablement insuffisante. L'ambition de ce chapitre est donc d'inscrire l'administration publique suisse¹ dans une perspective comparative internationale en tentant d'en révéler les principales caractéristiques en rapport avec les principales traditions administratives occidentales.

Pour ce faire, l'essai est divisé en plusieurs parties. La première aborde la question de la comparaison, des perspectives théoriques y afférentes et des variables d'analyse. Suite de quoi, les quatre grandes traditions administratives occidentales sont présentées sur la base de la littérature comparative à disposition. Une troisième partie est consacrée à la description du système administratif suisse. Finalement, une comparaison entre les quatre idéaux-types des traditions administratives occidentales et les données développées pour le cas suisse est proposée.

La comparaison, perspectives et variables d'analyse

Qui dit comparaison, dit inévitablement critères de comparaison, nécessitant également une réflexion sur la perspective théorique à partir de laquelle la comparaison s'effectue. En effet, le choix des variables, qui découle d'une perspective théorique, est ici capital. Plusieurs points de vue s'opposent ou se complètent. Tout d'abord, l'institutionnalisme historique qui part de l'idée selon laquelle les choix effectués à l'initiation d'un programme ou d'une structure créent un modèle ou une trajectoire qui conditionnent très largement les choix subséquents. Ce point de vue du *path*

¹ Ce chapitre porte bien évidemment avant tout sur l'administration publique fédérale. La prise en compte des administrations publiques cantonales ou communales étant impossibles ici.

dependency est fort connu et bien souvent sollicité dans la littérature comparative (Kuhlmann 2010a; Steinmo *et al.* 1992).

Une autre manière d’appréhender les traditions administratives est de les considérer comme des composantes d’éléments macros plus fondamentaux, c’est-à-dire les traditions étatiques. Les administrations publiques sont bien évidemment des institutions centrales dans la mise en œuvre des politiques étatiques. En conséquence, il y a un lien évident entre, d’une part, la manière dont les institutions étatiques sont structurées et fonctionnent et, d’autre part, la structuration et le fonctionnement des administrations publiques (Painter et Peters 2010b). De sorte qu’il est important de prendre en considération la relation particulière qui s’est tissée historiquement entre la société civile et l’Etat. Parmi les systèmes politiques occidentaux, cette relation reflète en grande partie la logique d’émergence et de développement des Etats. Pour prendre un exemple, la tradition anglo-saxonne est marquée par une logique contractuelle entre la société et l’Etat, contrat pouvant être révoqué à tout moment si les organes étatiques manquent à leur devoir (Chandler 2000b). Dans les systèmes politiques continentaux, tels que l’Allemagne ou la France par exemple, l’Etat et la société sont indissociables, l’Etat étant vu comme un organe indépendant de tout accord avec la société ayant pour fonction de réguler celle-ci en toute impartialité. Prédomine donc dans les systèmes politiques continentaux une vision plus «organiciste» de l’Etat (Chandler 2000a; Painter et Peters 2010b).

Les perspectives développées ci-dessus apportent toutes des dimensions importantes à l’analyse comparative. De plus, elles attirent l’attention sur des variables analytiques différentes. Ainsi, la suite de l’article s’inspire de ces différentes perspectives théoriques partant du principe que les traditions administratives sont la résultante à la fois d’idées et de structures spécifiques, des réalités subjectives et objectives, et qu’elles peuvent être définies comme étant « [...] a more or less enduring pattern in the style and substance of public administration in a particular country or group of countries. Traditions live both through the thoughts and actions of contemporary actors and also through the dead hand of inherited structures that constrain them in varying degrees» (Painter et Peters 2010b : 6). Afin d’intégrer l’administration publique suisse dans une perspective internationale, nous allons maintenant présenter brièvement les quatre principales traditions administratives des pays occidentaux pour ensuite mieux situer le système administratif suisse. Les principales variables que nous allons solliciter, qui restent un choix de notre part dans la mesure où elles peuvent être fort nombreuses (voir à cet égard les articles contenus dans l’ouvrage comparatif de Chandler (2000)), seront les suivantes: la relation avec la société ou la position de l’administration vis-à-vis la société et les bases légales; l’organisation du gouvernement et la relation politico-administrative; les caractéristiques de la fonction publique.

Les principales traditions administratives occidentales

Si l'on en juge par les principales publications portant sur la comparaison des traditions administratives, il est possible d'en identifier quatre principales concernant les pays occidentaux. Les caractéristiques de ces traditions, sous forme idéale-typique, se trouvent dans le tableau 2.1.

Tableau 2.1 Quatre traditions administratives occidentales.

	Tradition anglo-saxonne	Tradition napoléonienne	Tradition germanique	Tradition scandinave
Base légale de l'Etat	Non	Oui	Oui	Oui
Relation entre Etat et société	Pluraliste	Interventionniste	Organiciste	Organiciste/welfariste «gouvernement ouvert»
Organisation du gouvernement	«Gouvernement limité»; UK: unitaire avec des gouvernements locaux faibles; US: «compound republic»	Gouvernement jacobin indivisible, hiérarchique et centralisé	Gouvernement intégré; fédéralisme coopératif et coordination entre les niveaux de gouvernance	Gouvernement décentralisé par une décentralisation administrative et/ou politique
Fonction publique	UK: un statut plutôt élevé, uniifié, neutre, généraliste et permanent; US: les échelons hiérarchiques élevés temporairement politisés	France: un statut très élevé, permanent, avec formation spécialisée de l'élite administrative, un corps segmenté.	Un statut très élevé, permanent; une formation juridique; les échelons hiérarchiques supérieurs permanents mais peuvent être ouvertement partisans	Statut élevé; professionnels non politisés (Suède: segmentée et décentralisée)

Source: inspiré de Painter et Peters (2010a: 20).

Reprendons les données du tableau 2.1 pour mieux définir ces différentes traditions administratives idéales-typiques² en les précisant. Leur définition permettra, par la suite, une comparaison plus aisée avec le modèle administratif suisse.

² Les informations concernant ces différentes traditions idéales-typiques sont principalement tirées de deux ouvrages contemporains de Chandler (2000a) et de Painter et Peters (2010c).

La tradition administrative anglo-saxonne

Les principaux membres de cette première famille de tradition administrative sont le Royaume-Uni, l'Irlande, les Etats-Unis, l'Australie, le Canada (anglais) et la Nouvelle-Zélande. Dans ces différents pays, les frontières entre l'Etat et la société sont loin d'être claires, le marché et la société (la notion de communauté y est très importante) ayant un rôle prédominant. Du reste, la Grande-Bretagne et les USA ont souvent été définis comme des « sociétés sans Etat » (Stillman 1997). L'hostilité parfois importante à l'égard de l'Etat central, la conception de la société très pluraliste, l'importance du communautarisme aux USA sont des indicateurs de cette conception particulière de l'Etat. Par ailleurs, la tradition légale dans les pays anglo-saxons, marquée par la *common law* (une approche inductive et procédurale par l'accumulation de cas faisant jurisprudence) se distingue fortement de la tradition légale « romaine » plus déductive, fondée sur une philosophie substantive et sur une codification détaillée. Dans cette tradition anglo-saxonne, les mécanismes de responsabilisation/rendu des comptes semblent privilégier une approche « politique » plutôt que juridique dans la mesure où ce sont avant tout les politiques qui doivent répondre des résultats obtenus. L'administration y est moins en vue. La relation politico-administrative semble marquée par une subordination importante de l'administration par rapport aux institutions politiques. Concernant le statut de la fonction publique, la profession d'administrateur est vue sous l'angle du management et de la mise en œuvre des politiques, à la différence des traditions plus continentales qui ont une approche plus « légaliste » de la profession. Cependant, malgré l'absence d'un statut constitutionnel distinct garantissant l'existence d'une fonction publique permanente, la doctrine a évolué avec le temps promouvant dès lors l'existence d'une administration neutre et constituée d'experts séparée des instances politiques. Dans les faits, la politisation des élites administratives est encore fortement présente (Lodge 2009 ; Peters 2009) à l'image du *spoil system* américain, consistant au remplacement quasi systématique de toute la haute fonction publique fédérale suite à un changement présidentiel ce qui souligne la relation étroite entre sphères politique et administrative. Ce système semble se perpétuer malgré les différentes critiques dont il est l'objet.

La tradition « napoléonienne »

Dans cette tradition administrative figurent bien évidemment la France, mais également l'Espagne et d'autres pays d'Europe du Sud. Comme dans d'autres systèmes politiques continentaux, la loi constitue l'instrument d'intervention étatique par excellence. Du reste, un système parfois complexe de lois publiques régule la relation entre l'Etat et les citoyens. Dans ce cadre, l'administration est fortement encadrée

par une hiérarchie complexe de lois constitutionnelles, de statuts, de règles, de circulaires et notes administratives définissant la portée et le contenu des activités administratives. Par ailleurs, l'administration est soumise à différents contrôles de ces activités et à des révisions judiciaires fréquentes. Le système napoléonien s'articule autour d'une organisation unitaire de l'Etat, très hiérarchique, sur la base d'un processus décisionnel technocratique. Le gouvernement est perçu comme ayant un rôle interventionniste visant à construire et assurer la régulation de la Nation (Chevallier 2002). La fonction publique, notamment française, est dirigée par une élite administrative recrutée par concours et ayant bénéficié d'une formation dans des hautes écoles bien spécifiques (Rouban 2004). Elle est par conséquent fortement homogène et ses membres sont organisés dans les «grands corps», desquels sont bien souvent également issues les élites politiques. Aussi, si les sphères administrative et politique sont théoriquement distinctes, le fait que les élites politiques et administratives proviennent souvent des mêmes écoles contribue à une politisation importante de l'administration, politisation d'autant plus importante que des va-et-vient fréquents entre fonction politique et administrative sont constatés, en France notamment (Rouban 2005). Cependant, la fonction publique est soumise à de nombreuses lois, procédures et règlements encadrant ses activités. De plus, des instances spécialisées sont chargées de faire la lumière sur les agissements administratifs, notamment la Cour des comptes, juridiction financière de l'ordre administratif en France, chargée de contrôler la régularité des comptes publics.

La tradition germanique

La tradition germanique est souvent présentée comme l'exemple par excellence d'une perspective «étatiste» de la gouvernance. La sphère administrative, constituée d'un corps de fonctionnaires détenant une expertise, est encadrée par une codification étroite et détaillée. Les fonctionnaires bénéficiant bien souvent d'une formation légale poussée bénéficient d'un statut particulier, les protégeant des influences sociétales. Ils sont entraînés afin de définir, sauvegarder et assurer l'intérêt public. En ce sens, l'administration constitue une instance se trouvant «en dehors» et «au-dessus» de la société civile. Le légalisme est un trait distinctif de la sphère administrative, organisée de façon extrêmement hiérarchique où la règle et le formalisme constituent des particularités visant à assurer la neutralité, la légalité et l'équité dans les activités administratives. L'Allemagne, l'Autriche, la Suisse mais également les Pays-Bas sont les différents pays habituellement classés dans une telle tradition administrative. Le fait que nombre de ces pays soient des pays «fédéraux» implique bien évidemment des spécificités. Notamment le fait que la gouvernance se réalise de manière décentralisée par le truchement des gouvernements régionaux (les Länder ou les cantons pour

la Suisse). Les prérogatives fédérales et régionales sont stipulées dans les lois constitutionnelles. Par ailleurs, les relations entre l'Etat et la société civile sont plus étroites que dans la tradition napoléonienne, notamment du fait que nombre d'actions publiques sont définies et mises en œuvre en coopération avec des corporations non gouvernementales ou des groupes de pression. C'est pour cette raison, notamment, que ces Etats sont qualifiés de «corporatistes». Les structures administratives sont bien souvent plus fragmentées que dans la tradition napoléonienne, avec un niveau élevé de différenciation horizontale (due à la spécialisation des différentes administrations), donnant lieu à des problèmes importants de coordination. La fonction publique bénéficie d'un statut particulier, très protégé, notamment en Allemagne, et les agents publics sont considérés comme les gardiens de l'intérêt public. Les agents publics bénéficiant de fonctions hiérarchiques supérieures peuvent, par ailleurs, être recrutés selon leur affiliation politique.

La tradition scandinave

La tradition scandinave ou nordique (Danemark, Suède, Norvège, Finlande) combine une tradition étatiste de type germanique avec une orientation particulière vers l'Etat-providence. «*The latter is based on a social compact arising from a deep-seated democratic and communitarian tradition*» (Painter et Peters 2010a: 23). Des différences structurelles distinguent cependant ces différents pays. La Norvège est plus unitaire que la Suède et le Danemark où les gouvernements locaux sont beaucoup plus importants. La Suède, par exemple, est connue pour son style de gouvernement participatif, consensuel et très décentralisé. Les ministères fédéraux y sont souvent très petits en comparaison avec les administrations régionales décentralisées qui détiennent dès lors beaucoup de pouvoir, notamment dans la définition des politiques publiques (Pierre 2009). La distance entre sphères politique et administrative est donc plus importante dans cette tradition scandinave que dans la tradition napoléonienne ou germanique. Les agences administratives en Suède sont régulées à la fois par les élus politiques et les ministères centraux mais également par un système de revue administrative assurée par l'Ombudsman parlementaire chargé de mener enquête en cas de plaintes en termes d'abus de pouvoir ou de mauvaises pratiques administratives. La fonction publique, quant à elle, ne bénéficie pas d'une protection statutaire importante. Le recrutement se fait non pas sur concours mais sur la base d'une sélection classique ouverte, les agents étant choisis sur la base des compétences spécifiques nécessaires pour tenir un poste. La sélection des candidats est donc très largement décentralisée au niveau des agences publiques, les directions des ressources humaines se chargeant d'une telle tâche. Le sentiment de faire partie d'un corps particulier et unique est donc souvent absent chez les agents publics suédois.

Une tradition administrative suisse?

Afin de présenter les caractéristiques principales de l'administration publique suisse, les variables présentées plus haut sont reprises et déclinées par rapport au cas helvétique.

Relations entre Etat et société civile: la marque des origines

La Suisse est un Etat fédéral fortement décentralisé qui est la marque de ses origines puisqu'il s'est développé sur la base d'un accord entre cantons. Cette marque des origines est très importante et très ancrée en Suisse et les cantons possèdent encore une grande autonomie et indépendance à l'égard du niveau fédéral. Malgré une centralisation progressive de certains domaines de compétences, les prérogatives cantonales restent malgré tout très importantes, comme le soulignent du reste Kriesi *et al.* (Kriesi et Trechsel 2008).

La dépendance du niveau fédéral à l'égard du niveau cantonal se reflète également dans la composition des Chambres fédérales. Le bicaméralisme helvétique est fondé sur deux chambres: le Conseil national et le Conseil des Etats. En conséquence, dans la composition des élites politiques, la logique cantonale prévaut également, ce d'autant plus que les Chambres fédérales possèdent d'importantes prérogatives pour contrôler, amender ou proposer des lois, sans compter les nombreuses possibilités offertes directement aux cantons pour proposer des lois ou soumettre des lois fédérales à référendum.

Un autre indicateur de la relative dépendance fédérale à l'égard des cantons est représenté par la distribution du pouvoir fiscal. La répartition des revenus fiscaux entre les trois niveaux de gouvernance est approximativement la suivante: un peu plus de 30% pour le gouvernement fédéral, un peu plus de 25% pour les communes et environ 40% pour les cantons. Il apparaît qu'en termes de moyens financiers, le pouvoir fédéral est ainsi fortement limité. Plus généralement encore, le modèle suisse correspond à un «fédéralisme coopératif», ou un fédéralisme d'*exécution* dans le sens où les politiques formulées au niveau fédéral sont mises en œuvre par les entités cantonales voire communales. Cette division du travail est une caractéristique centrale du fonctionnement fédéral helvétique (Braun 2000).

En conséquence, l'Etat suisse est marqué d'une vision «organiciste» dans le sens où société civile et Etat forment une continuité, notamment dans les efforts entrepris pour assurer la représentation des différentes minorités présentes dans le pays. Ceci dit, le système politico-administratif, s'il doit être le reflet de la diversité sociétale, est un acteur souverain et qui exerce son pouvoir dans l'intérêt général, bien entendu dans le cadre de lois et règles constitutionnelles bien établies. Cette vision «organi-

ciste» de l'Etat est proche des traditions napoléoniennes et germaniques dont nous avons brossé rapidement quelques traits auparavant.

Organisation du gouvernement et relation de l'administration vis-à-vis des institutions politiques : de nombreuses possibilités de participation politique

Le système politique suisse est également caractérisé par ses institutions de démocratie directe (Papadopoulos 1998), ce qui fait de lui un cas un peu particulier. Un grand nombre de « garde-fous » ont donc été créés pour permettre aux citoyens, mais également aux niveaux de gouvernance cantonal et communal, de participer à la définition des politiques publiques. Nous ne détaillerons pas ici ces différentes possibilités, entre *référendums* facultatifs ou obligatoires ou *initiatives* populaires et autres mécanismes (Kriesi et Trechsel 2008 : 50-51), il suffit à notre propos de souligner que ces institutions de démocratie directe constituent des possibilités d'intervention directe des citoyens ou groupes d'intérêt dans le processus politique. D'autre part, des phases préparlementaires sont souvent constituées afin d'intégrer les groupes d'intérêt les plus puissants dans la phase préparatoire des projets de loi. L'intégration des principaux « corps » de la société dans les processus préparlementaires, autorisant la qualification du système politique suisse de modèle *néocorporatiste*, a pour but de développer progressivement et en amont un consensus autour d'un projet de loi.

Le système de représentation politique suisse comprend de nombreuses formations politiques, dont la fragmentation est importante (Kriesi et Trechsel 2008 : 84). Cette fragmentation est probablement le reflet de la diversité culturelle et des nombreuses identités régionales qui coexistent dans un espace géographique plutôt restreint. Les conflits potentiels liés aux clivages linguistiques, culturels, géographiques de la Suisse sont très probablement à l'origine de l'une des spécificités du processus décisionnel politique suisse les plus citées à l'étranger : son système de *concordance* correspondant à la composition des organes de l'Etat proportionnellement au « poids » ou à la « force » des partis politiques (Kriesi 1998).

Autrement dit, les marques des origines de l'Etat fédéral suisse, fortement décentralisé, fondé sur des institutions de démocratie directe, intégrant les groupes d'intérêt dans le processus décisionnel, et privilégiant un style de gouvernement de concordance, constituent des spécificités institutionnelles qui imprègnent très fortement la structuration et le fonctionnement de l'appareil administratif. Ces caractéristiques institutionnelles déploient leurs effets directs sur le « pensable » et/ou le « possible » en matière de fonctionnement administratif mais également en termes de réformes administratives. Le caractère inclusif et complexe du système politique suisse implique un processus décisionnel politique lent, ou prudent diront d'autres commentateurs, plutôt réactif, pragmatique et incrémental (Varone 2006).

Dès lors, si l'on prend quelque peu au sérieux la perspective institutionnelle, il ne fait guère de doute que le système administratif est bien souvent le reflet des institutions politiques dans le cadre desquelles il prend place. La structuration, le fonctionnement de l'appareil administratif, de même que ses réformes suivent donc un «chemin de dépendance» particulier toujours plus ou moins lié aux spécificités institutionnelles et aux particularités des systèmes politiques nationaux (Kuhlmann 2010a). A cet égard, des comparatistes ont montré que les réformes administratives sont toujours fonction des types de régime politique, voire des traditions administratives (Kickert 2011 ; Lodge 2007 ; Pollitt et Bouckaert 2004). Aussi, les systèmes politiques peu décentralisés, au gouvernement majoritaire et unitaire sont ceux ayant conduit des réformes administratives plus radicales (notamment dans les systèmes politiques de type Westminster), alors que les pays fédéraux plus décentralisés, dont les gouvernements sont fondés sur des principes d'inclusion et de consensus engendrent des réformes administratives moins radicales, plus incrémentales également.

L'appareil bureaucratique suisse est, dans une certaine mesure, le miroir des institutions politiques suisses, même s'il doit, parfois, en contrebancer quelques défauts. Il est notamment marqué par le caractère «milicien» du système politique suisse. En effet, la majorité des politiciens suisses ne sont pas des professionnels de la politique. Dès lors, la bureaucratie étatique devient un partenaire incontournable dans les processus décisionnels, puisque son expertise est fortement sollicitée dans les différents dossiers. En même temps, le profil et le parcours professionnel des agents publics suisses sont très diversifiés. Ils sont sélectionnés non pas sur la base d'un cursus académique spécifique menant à un concours, comme en France, mais en fonction de compétences spécifiques dans le cadre d'un recrutement classique et plus ou moins ouvert. Dès lors, il n'est pas rare de rencontrer des profils très peu homogènes, où des salariés ayant fait toute leur carrière au sein d'organisations publiques peuvent côtoyer des collègues au bénéfice de nombreuses années d'expériences professionnelles dans le secteur privé, et ce à tous les niveaux de la hiérarchie. C'est pourquoi l'administration publique fédérale suisse n'est pas constituée d'un corps de fonctionnaires spécifique et homogène : on y trouve plutôt une multitude de professionnels aux trajectoires diverses reflétant la diversité sociétale. Cette perméabilité entre secteur public et secteur privé est, d'une certaine manière, le reflet de la perméabilité du système politique suisse aux différents groupes d'intérêts, tout en offrant un exemple intéressant de bureaucratie représentative (Rosenbloom et Dolan 2006).

Etant donné le «caractère milicien» des politiciens suisses, notamment ceux qui sont élus à des fonctions exécutives, sphère politique et sphère administrative collaborent très étroitement dans la mesure où nombreux sont les politiques à admettre leur dépendance à l'égard de l'administration, dans la préparation des dossiers ou dans le développement de politiques publiques. Bien plus, l'administration fédérale suisse endosse bien souvent un rôle politique du fait de l'existence d'un parlement

de milice et de la surcharge de l'exécutif fédéral (les conseillers fédéraux) (Varone 2006). Ce constat est renforcé par les phénomènes d'internationalisation des politiques publiques contribuant à renforcer le rôle de l'exécutif et de l'administration fédérale au détriment des acteurs parlementaires dans les différents processus décisionnels (Kriesi et Trechsel 2008).

De sorte qu'il est possible de relever un paradoxe: autant les caractéristiques du système politique suisse, relevant d'une recherche d'équilibre et de consensus, contribuent à un certain enlisement des réformes institutionnelles, autant l'appareil bureaucratique s'avère, quant à lui, très ouvert aux méthodes, principes de gestion et outils propres au monde des entreprises privées, du fait de sa composition, d'une part, et du fait des conditions d'emploi qui y prévalent, d'autre part. L'approche en termes de réformes administratives est donc souvent qualifiée de « techniciste » et « apolitique » pour souligner l'importance prise par la modernisation des principes de management au sein de l'administration (Varone 2006: 295).

Caractéristiques de la fonction publique

La fonction publique fédérale suisse a subi des réformes importantes ces dernières décennies (Emery et Giauque 2005)³. Le statut de fonctionnaire a été abrogé, suite à l'entrée en force de la LPers au 1^{er} janvier 2002, pour ne conserver qu'un statut de droit public mais sans nomination à vie. A noter que les contrats à durée déterminée et les contrats ad hoc se multiplient au sein de l'administration publique fédérale (Wisard 2007) ouvrant la voie à une individualisation des conditions de travail. La sélection se fait de plus en plus en fonction des compétences professionnelles sur la base d'un cahier des charges spécifiques à un poste et non plus selon des critères plus généraux et universels propres à la fonction publique. Les compétences recherchées sont également en évolution. Les formations en droit et les compétences légales tendent à perdre leur importance au profit de compétences managériales et de gestion de projets. L'évolution professionnelle ne s'effectue plus uniquement sur la base de l'ancienneté et de l'expérience, mais en fonction d'une évaluation des compétences et résultats individuels. Elle est de plus en plus horizontale, via des promotions dans d'autres secteurs d'activités ou d'autres services administratifs, via la responsabilisation dans le cadre de projets spécifiques, et de moins en moins verticale. La rémunération se diversifie et s'individualise, dans la mesure où une part de celle-ci, certes encore minime, dépend des performances individuelles. Finale-

³ Le changement qui en résulte peut être décrit comme passage du fonctionnariat au postfonctionnariat. Voir le chapitre 24 d'Emery et plus particulièrement le tableau 24.1 dans cet ouvrage.

ment, l'identité des agents publics évolue également dans la mesure où ces derniers semblent de plus en plus s'identifier à leur domaine d'activités (la politique publique au sein de laquelle ils exercent) ou à leur profession et de moins en moins à un corps spécifique de «fonctionnaires» (Emery et Giauque 2012), même si travailler pour «l'intérêt public» constitue toujours un levier motivationnel largement partagé (Anderfuhren-Biget *et al.* 2010).

Conclusions : une tradition administrative marquée par l'hybridité ?

Sur la base de la description idéale-typique des principales traditions administratives occidentales et de la description des caractéristiques du système politico-administratif suisse, il nous est possible d'intégrer l'administration publique fédérale suisse dans une perspective internationale. Si, incontestablement, les relations entre Etat et société et les spécificités en termes d'organisation du gouvernement font entrer le système politico-administratif suisse dans la tradition germanique, force est néanmoins de constater que d'autres dimensions l'en éloignent. La très forte décentralisation étatique, l'importance des niveaux de gouvernance régionaux fait plutôt penser à la dynamique scandinave. Certaines de ses caractéristiques en matière de fonctionnement font plutôt penser à la tradition anglo-saxonne, notamment l'importance prise par le management et la culture du résultat qui semble se diffuser rapidement dans les services administratifs helvétiques. De manière générale, la dynamique actuelle en matière de gestion des ressources humaines dans l'administration fédérale suisse ne correspond guère aux traditions continentales germaniques ou napoléoniennes et ressemble bien plus aux modèles anglo-saxon ou scandinave.

De même, la relation entre sphères politique et administrative est très largement conditionnée par les caractéristiques institutionnelles et l'organisation politique du pays. Loin d'être un pur instrument de mise en œuvre des politiques publiques, l'administration suisse tend à occuper un rôle plus important dans le processus décisionnel. A la fois «conseillère du prince» de par son expertise technique et juridique et organe de mise en œuvre, elle paraît prendre une place toujours plus prépondérante dans un environnement politique de plus en plus internationalisé et complexe. Ce rôle «politique» de l'administration est une dimension qui éloigne le modèle suisse de la tradition germanique pour le rapprocher plus du modèle napoléonien et dans une certaine mesure également de la tradition anglo-saxonne. En effet, étant donné ce rôle de plus en plus politisé de l'administration publique, il n'est pas rare que les hauts fonctionnaires soient nommés non seulement pour leurs compétences professionnelles, mais également en fonction de leurs préférences partisanes. Relevons que

les changements de conseillers fédéraux coïncident de plus en plus souvent avec des changements à la tête des offices fédéraux, signe évident d'un rapprochement avec d'autres traditions administratives, notamment anglo-saxonne, voire napoléonienne.

Sous l'angle de la relation entre Etat et société et, dans une certaine mesure également sous l'angle des spécificités du système politico-administratif, il existe de troublantes ressemblances entre le système administratif suisse et la tradition administrative germanique. Ceci dit, notamment du fait des nombreuses réformes mises en œuvre ces dernières décennies, il est tout aussi frappant de constater que l'administration publique suisse se rapproche d'autres traditions, notamment anglo-saxonne et napoléonienne. En fait, l'appareil administratif suisse se distingue, dès ses origines, sur bien des points des idéaux-types des quatre traditions administratives. L'hybridité semble être sa caractéristique principale.

Bibliographie

- Anderfuhren-Biget S., Varone F., Giauque D. et Ritz A. (2010). «Motivating Employees of the Public Sector: Does Public Service Motivation Matter?», in *International Public Management Journal*, 13(3), pp. 213-246.
- Braun D. (2000). «Territorial division of power and public policy-making: an overview», in Braun D. (Dir.), *Public Policy and Federalism*. Aldershot, Ashgate.
- Chandler J. (2000a). *Comparative Public Administration*. New York, Routledge.
- Chandler J. (2000b). «The United States», in Chandler J. (Dir.), *Comparative Public Administration*. Londres/New York, Routledge, pp. 200-223.
- Chevallier J. (2002). *Science administrative*. Paris, Presses universitaires de France, 3^e édition.
- Emery Y. et Giauque D. (2005). «Employment in the public and private sectors: toward a confusing hybridisation process», in *Revue internationale des sciences administratives*, 71(4), pp. 639-657.
- Emery Y. et Giauque D. (2012). *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*. Québec, Les Presses de l'Université Laval (PUL).
- Farazmand A. (Dir.) (2009). *Bureaucracy and Administration*. Boca Raton, CRC Press (Taylor & Francis Group).
- Germann R. (1996). *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement* (Vol. 1). Berne/Stuttgart/Vienne, Haupt.
- Heady F. (Dir.) (2001). *Public administration: a comparative perspective*. New York/Bâle, M. Dekker, 6^e édition.
- Kickert W. (2011). «Public Management Reform in Continental Europe: National Distinctiveness», in Christensen T. et Laegreid P. (Dirs), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham, Ashgate, pp. 97-112.

- Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y. et Sciarini P. (2006). *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*. Zurich, NZZ Libro.
- Kriesi H. (1998). *Le système politique suisse*. Paris, Economica.
- Kriesi H. et Trechsel A. (2008). *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kuhlmann S. (2010a). «Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany», in *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), pp. 331-345.
- Kuhlmann S. (2010b). «Vergleichende Verwaltungswissenschaft: Verwaltungssysteme, Verwaltungskulturen und Verwaltungsreformen in internationaler Perspektive», in Lauth H.-J. (Dir.), *Vergleichende Regierungslehre*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 140-160.
- Lienhard A., Ritz A., Steiner R. et Ladner A. (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Berne/Stuttgart/Vienne, Haupt.
- Lodge M. (2007). «Administrative Patterns and National Politics», in Peters B. et Pierre J. (Dirs), *The Handbook of Public Administration*. Londres, Sage, pp. 285-297.
- Lodge M. (2009). «Le marchandage du pouvoir de la haute fonction publique au Royaume-Uni et en Allemagne: déformation, transformation ou diversification», in *Télescope*, 15(1), pp. 80-91.
- Painter M. et Peters B. (2010a). «Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids», in Painter M. et Peters B. (Dirs), *Tradition and Public Administration*. New York, Palgrave Macmillan, pp. 19-30.
- Painter M. et Peters B. (2010b). «The Analysis of Administrative Traditions», in Painter M. et Peters B. (Dirs), *Tradition and Public Administration*. New York, Palgrave Macmillan, pp. 3-16.
- Painter M. et Peters B. (Dirs) (2010c). *Tradition and Public Administration*. New York, Palgrave Macmillan.
- Papadopoulos I. (1998). *Démocratie directe*. Paris, Economica.
- Peters G. (2009). «Le service public et la gouvernance: retrouver le centre», in *Télescope*, 15(1), pp. 13-25.
- Pierre J. (2009). «La haute fonction publique en Suède: barrer, ramer ou louvoyer?», in *Télescope*, 15(1), pp. 26-34.
- Pollitt C. et Bouckaert G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis. Second expanded edition*. Oxford, Oxford University Press.
- Rosenbloom D. et Dolan J. (2006). «La bureaucratie représentative», in *Revue française d'administration publique*, 2(118), pp. 251-263.
- Rouban L. (2005). «Politicization of the Civil Service», in Pierre J. et Peters B. (Dirs), *Handbook of Public Administration*. Londres, SAGE.
- Rouban L. (Dir.) (2004). *La fonction publique*. Paris, La Découverte, 2^e édition.
- Steinmo S., Thelen K. et Longstreth F. (Dirs) (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Stillman R. (1997). «American vs. European Public Administration : Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration?», in *Public Administration Review*, 57(4), pp. 332-338.
- Urio P. (1984). *Le rôle politique de l'administration publique*. Lausanne, Editions Loisirs et Pédagogie.
- Urio P. (1989). *Sociologie politique de la haute administration publique de la Suisse*. Paris, Economica.
- Varone F. (2006). «L'administration fédérale», in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y. et Sciarini P. (Dir.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich, NZZ Libro, pp. 289-316.
- Wisard N. (2007). «Le statut de la fonction publique en mutation : contrat de droit public et individualisation des conditions de travail», in Emery Y. et Giauque D. (Dir.), *Dilemmes de la GRH publique*. Lausanne, Editions Loisirs et Pédagogie, pp. 37-64.

Chapitre 3

HISTOIRE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES EN SUISSE

Fritz Sager et Pascal Hurni

« *L'administration est l'une des grandes inconnues du processus décisionnel. A ce jour, elle a été très peu étudiée en Suisse* » (Klöti 1972: 5). Citée en introduction de sa thèse adressée aux hauts fonctionnaires de l'administration fédérale au début des années 1970, cette affirmation n'a certes plus aujourd'hui la même validité qu'alors. A l'heure actuelle, la question de l'administration est dûment prise en compte dans l'analyse du processus décisionnel politique; ses enjeux sont connus de la sociologie. Cela dit, la science administrative a longtemps souffert, dans une certaine mesure, d'un statut de parent pauvre. Plus de dix ans après Ulrich Klöti, Paolo Uri (1984: 7) constatait à son tour: « *En Suisse, la recherche sur le milieu administratif n'en est qu'à ses débuts.* » La création de structures de recherches en sciences administratives a permis une évolution positive en la matière.

Les lignes qui suivent ont pour objet de présenter l'histoire des sciences administratives en Suisse. Dans un premier temps, nous exposerons les origines de la science administrative dans le contexte de la philosophie d'Etat de l'époque moderne. L'œuvre du Suisse Johann Caspar Bluntschli sera ensuite présentée et mise en perspective dans ce cadre. L'intégration de la science administrative aux sciences sociales, au cours du XX^e siècle, sera ébauchée en suivant l'exemple de l'Allemagne, pays où, à l'instar de la Suisse, les sciences administratives ont cherché à trouver leur place parmi les sciences sociales. Quelques ouvrages issus de la recherche dans ce domaine durant la période de l'après-guerre seront ensuite présentés dans ce contexte; enfin, la conclusion mettra en évidence les dernières tendances de ce secteur ainsi que leurs implications.

Les origines du domaine d'étude des sciences administratives

D'une part, l'administration publique se développe conjointement à l'Etat (moderne) et au despotisme éclairé; d'autre part, elle évolue en fonction de la progression de la nouvelle répartition du travail issue de l'industrialisation. Dans une mouvance de désenchantement du monde, la rationalisation de l'économie, du domaine religieux, de la gestion de l'Etat et de l'administration crée les bases d'une perception moderne de l'administration publique. Certes, nous ne connaissons pas le moment où a commencé le traitement de l'administration d'Etat, désignée, non sans esprit, par la notion d'« Etat au travail » par Lorenz von Stein; mais l'existence de plusieurs points forts, perceptions et acteurs permet de dégager un certain nombre de phases. Le présent chapitre décrit les sciences camérales et politiques telles qu'elles ont été pratiquées dans les Etats du Saint-Empire romain germanique.

En ce qui concerne les sciences camérales et politiques, il est possible de constater, de manière simplifiée, que le souverain a intrinsèquement intérêt à ce que l'Etat soit économique parce que ses avoirs coïncident avec les avoirs privés et que la puissance économique et la puissance militaire sont étroitement liées. Par conséquent, les sciences camérales se sont penchées avant tout sur des questions de comptabilité et de fiscalité ainsi que sur des problématiques ayant trait à l'économie des forêts, des mines et de l'agriculture, qui intéressaient le souverain en raison de priviléges d'Etat ou d'intérêts stratégiques. Ainsi, le traitement et la transformation des matières premières (métallurgie, textiles, etc.) ont été encouragés afin de réduire la dépendance de l'Etat à l'égard des livraisons d'acier en provenance de l'étranger et d'accéder, réciprocement, à l'or et aux devises étrangères (Jenetzky 1978; Nolte 2004; Wakefield 2009; Zielenziger 1966 [1911]).

Il suffit de consulter les nombreuses publications à ce sujet pour constater que la volonté du monarque ne constituait pas une base de légitimation suffisante et que l'action de l'Etat devait être justifiée de manière plus solide. A l'exemple de Frédéric II (1741), il est ainsi possible de démontrer comment la politique intérieure a pu acquérir un rôle plus important et comment le bien-être des sujets a été intégré à l'évaluation des avantages de l'Etat. L'évolution des sciences camérales et politiques est donc marquée par des considérations de politiques territoriales, fiscales et militaires, ainsi que par les fondements philosophiques d'Aristote et du droit naturel (Maier 2009; Simon 2004).

Les aspects de l'économie et de la légitimité normative de l'organisation de l'Etat dessinent l'essentiel de la science administrative à ses débuts. L'orientation pratique de la science administrative est axée sur les besoins matériels de la noblesse: recettes de l'imposition directe, gains résultant de l'activité d'entreprises d'Etat. Son objectif est de renforcer le système tout en tenant compte des besoins de base de la

population. Au temps des Lumières, une conception nouvelle des sciences, fondée sur l'empirisme, sert de base à des conclusions normatives. Les écrits y ont gagné en crédibilité: plutôt que les objectifs visés, la réflexion a privilégié la situation du moment. Dans son enquête «Über Bürokratie» (sur la bureaucratie, 1966 [1846]), Robert von Mohl décrivait ainsi, en 1846, cette évolution comme une menace, mais l'acceptait comme un effet secondaire nécessaire dont il approuvait en principe les finalités et les institutions. Lorenz von Stein (1865-1884; 1887-1888) est considéré comme le dernier chercheur en sciences administratives dont les travaux décrivent l'administration publique d'un point de vue à la fois normatif et empirique. Selon Luhmann (1966), le rapprochement d'approches rationnelles et normatives et de points de vue empiriques et explicatifs dans les sciences traitant du comportement humain est dû à une vision rationnelle du monde. La distinction qui en découle entre l'action et la communication administratives, plutôt normatives, et la science administrative d'approche sociologique, reposant sur une base empirique, constitue le fondement des sciences administratives modernes.

Conformément à l'argumentation de Wakefield (2009), les sciences camérales se fondent sur un idéal normatif et une réalité pratique dictés par leur dépendance envers leurs commanditaires. Les sciences camérales d'Europe continentale conçoivent le fonctionnaire comme un gardien du bien-être commun. Cette conception a eu, au moins en partie, des effets dans la réalité, faisant perdre au métier de fonctionnaire (fiscal) son image péjorative d'exploiteur. L'interprétation des textes les plus anciens ayant trait aux sciences administratives doit donc tenir compte d'un contexte complexe (scientifique, culturel, politique, social), mais aussi des liens de dépendance qui entourent leurs auteurs afin d'éviter d'importants malentendus.

La science administrative en Suisse avant 1900: Johann Caspar Bluntschli et la science organique de l'Etat

Avec Johann Caspar Bluntschli, c'est un représentant suisse de la science administrative que nous présentons ; il est toutefois pour ainsi dire tombé dans l'oubli dans son propre pays. Son influence en Allemagne et sur l'administration publique classique aux Etats-Unis constitue en revanche un exemple typique de la pensée telle qu'elle se développait au siècle dernier et confirme que l'étude de l'administration n'a pas attendu le milieu du XX^e siècle en Suisse pour naître.

Né à Zurich, Johann Caspar Bluntschli a suivi une formation en droit, en philosophie et en histoire à Zurich, Bonn et Berlin. Il a travaillé aux universités de Zurich et de Munich à partir de 1833, avant d'occuper la chaire de sciences de

l'Etat à la fameuse université de Heidelberg en 1861. Sa réputation lui a permis de donner à l'enseignement moderne de l'administration une orientation normative, proche de la philosophie de l'Etat (Sager et Rosser 2010). Après le décès de Johann Caspar Bluntschli, plusieurs milliers de livres, brochures et manuscrits de sa bibliothèque privée ont été repris par la Johns Hopkins University à Baltimore. Celle-ci est l'université où Woodrow Wilson, futur président des Etats-Unis et fondateur de la science administrative américaine, a suivi son enseignement et a été l'un des premiers professeurs américains à donner des cours sur l'administration publique, dès 1888. L'abondance des textes écrits par Johann Caspar Bluntschli explique que ceux-ci ont pris une place prépondérante dans la conception défendue par la Johns Hopkins University en matière de sciences administratives (Rosser 2010, Sager et Rosser 2009).

Johann Caspar Bluntschli concevait l'Etat comme un organisme, et c'est là l'un des aspects centraux de sa théorie de l'administration (1875 : 18) : « *L'Etat n'est en aucun cas un instrument inanimé; ce n'est pas une machine morte, mais bien un être vivant, organique.* » Dans une telle optique, l'Etat ne constitue pas un produit de la créativité humaine, mais bien un phénomène né d'une évolution historique, dont le potentiel a été défini au préalable au moment de sa « fécondation ». Ce potentiel naît de l'idée de faire coïncider l'ensemble des tâches et fonctions de l'Etat avec son objectif le plus noble, à savoir donner corps à l'idée de liberté. A l'instar de nombreux intellectuels du XIX^e siècle, Johann Caspar Bluntschli croyait que l'individu ne pouvait déployer pleinement ses capacités individuelles qu'au sein d'une communauté. Pour lui, le bien-être collectif des citoyens était davantage que la somme du bonheur de chaque individu – une idée qu'il a exprimée au moyen d'un vocabulaire organique : « *tout comme un être humain est davantage que la somme de ses cellules et globules rouges, le peuple est davantage que la somme de ses citoyens.* » (Bluntschli 1875 : 18).

Dans la théorie de l'Etat hautement formalisée qu'a développée Johann Caspar Bluntschli, les postes de l'administration étaient organisés de manière hiérarchique. Chaque fonctionnaire était selon lui directement soumis à la responsabilité de son supérieur. En outre, le recrutement des fonctionnaires devait s'effectuer sur la base des seules capacités acquises par chacun pour l'activité administrative ; Johann Caspar Bluntschli était opposé à l'héritabilité des fonctions. D'après lui, les postes de l'administration devaient être ouverts à tous ; l'avancement professionnel ne devait pas être fonction de l'ancienneté, mais seulement des prestations effectivement fournies (idée de méritocratie). Johann Caspar Bluntschli croyait que l'esprit de corps, typiquement allemand, allait déboucher sur un sens du devoir particulier et une fidélité spécifique. Ce professeur de droit administratif zurichois prêtait aux fonctionnaires la qualité d'agir de manière altruiste en faveur de l'ensemble de la société, perçue comme un tout organique.

Le passage de la science administrative à une science sociale moderne, à l'exemple de l'Allemagne

La science administrative moderne donne l'impression de concilier les contraintes normatives et empiriques de la recherche. Après la scission des deux traditions scientifiques, l'approche prescriptive et normative a dominé le traitement scientifique de l'administration en Allemagne, sur la base des travaux de Johann Caspar Bluntschli relatifs à l'Etat de droit (cf. entre autres Mayer 1924 [1895]; Seibel 1996). Ce n'est que dans les années 1970 que la science administrative s'est imposée comme une nouvelle discipline, refondue et liée aux sciences politiques.

Après la génération de Lorenz von Stein et de Johann Caspar Bluntschli, la science administrative s'est intégrée au domaine du droit (Maier 2009). Durant la période incluse entre la fondation de l'Empire allemand en 1871 et la Seconde Guerre mondiale, la recherche scientifique concernant l'administration publique s'est avérée quasi inexistante. En marquant profondément la science administrative, Max Weber constitue l'exception qui confirme la règle. Ses écrits politiques évoquent le rôle de l'administration et le danger d'une bureaucratie dotée de pouvoirs excessifs (Weber 1972). Rétrospectivement, c'est l'influence des écrits rassemblés à titre posthume en 1922 sous le titre *Economie et société* (Weber 1975 [1922] : 541-579) qui s'est avérée la plus déterminante. L'auteur y développe l'idéal-type du pouvoir bureaucratique, dont la légitimité repose, selon lui, sur une forme cohérente, proportionnelle, rationnelle et juste d'exercice du pouvoir. Sans qu'aucun d'entre eux n'atteigne la notoriété et l'influence de Max Weber, d'autres auteurs se sont penchés sur les aspects non juridiques de l'administration. Ignaz Jastrow (1902) a par exemple abordé la question sociale, notant que le recrutement des fonctionnaires devait s'effectuer sur de plus larges couches de la société afin de permettre une meilleure prise en compte des problèmes de l'ensemble de la population par l'action de l'Etat. Zielenziger (1966 [1911]) et Nielsen (1911) se sont pour leur part intéressés aux fondements que la science administrative trouve dans les sciences camérales.

L'enracinement de la science administrative dans les problèmes de son époque transparaît dans ses problématiques, au fil des trois régimes que l'Allemagne a successivement connus en une trentaine d'années. L'Empire disparaît à la fin de la Première Guerre mondiale; au moment de la création de la première république, des questions relatives à la perception de l'Etat et au rôle politique des fonctionnaires, vus comme des éléments de l'appareil d'Etat, ont été au centre des préoccupations (cf. Heller 1992 [1924]; Köttgen 1928; Schmitt 1931). Une autre approche privilégiait un point de vue dépolitisé, purement organisationnel, de l'administration, pour ainsi dire dans le prolongement des principes de l'organisation scientifique du travail. Il s'agissait ici d'identifier des parallélismes fonctionnels entre l'administration publique et l'administration privée et de privilégier l'efficience technocratique

et la logique, comme *best practice* (cf. Diesel 1932; Spengler 1931; Witte et Wellek 1933).

La période nazie, en revanche, n'a pas été féconde pour la science administrative. Dans ce contexte, le constat de Carl J. Friedrichs (1954: 325), déclarant que la science politique ne peut évoluer que dans un Etat libre, conserve sa validité. Même si le rôle fondamental de l'administration dans la concrétisation du régime nazi au quotidien était reconnu et supposait une formation ad hoc (cf. Koellreutter 1941), cette dernière n'a jamais été mise en œuvre. Les cadres nazis avaient en effet d'autres priorités; la réforme de l'Etat n'a pas pu se dérouler sans difficultés, en dépit d'un système assez strictement hiérarchisé et d'une position plutôt favorable du personnel administratif envers le troisième Reich (cf. Caplan 1988; Hartung 1959; Seibel 1996). En matière de science administrative, les débats de Carl Schmitt et Ernst Forsthoff sur le rôle et la perception de l'Etat ont été les plus influents durant cette période; leur rôle en droit administratif a été déterminant avant, pendant et après l'époque nazie, et ils ont pu compter sur un soutien important, en particulier de la part des milieux conservateurs (Jann 2003).

Après la Seconde Guerre mondiale, au moment de la reconstruction du système universitaire allemand, on identifie avant tout une forte focalisation sur le processus de démocratisation, perceptible tant dans le domaine des sciences politiques que celui de la science administrative. Ce dernier élément a été mis en évidence, d'une part, par les écrits de Fritz Morstein-Marx (1959a; 1959b) ou encore de Theodor Eschenburg (1952) sur le rôle des fonctionnaires et, d'autre part, par la fondation de la Haute école de sciences administratives de Spire (Fisch s. a.). A la suite de l'immédiat après-guerre, les points de vue sociaux de la sociologie (cf. Etzioni 1967; Luhmann 1962; Parsons *et al.* 1953), des sciences politiques (Easton 1957; Wildavsky 1964) et de la cybernétique (cf. Deutsch 1969; Senghaas 1967) se sont rapprochés; il en est résulté une nouvelle approche, systématique et fondée sur une nouvelle théorie de l'administration et de son action. A partir de ce moment, l'administration n'est plus considérée comme l'organe exécutant du pouvoir exécutif. Elle se voit attribuer, de manière empirique si ce n'est normative, un rôle plus important dans le système politico-administratif. Dans la mesure où l'influence de l'administration sur la mise au point et la réalisation de politiques publiques devient essentielle, la position de la science administrative d'essence sociologique s'en trouve renforcée par rapport à celle du droit administratif.

Cette période abrite aussi l'émergence d'une critique de la bureaucratie en Allemagne. La résistance de l'administration aux réformes n'est plus interprétée comme une tactique propre à un fonctionnariat notoirement conservateur, mais comme un conservatisme de fonctionnement (cf. Häussermann 1977; Scharpf 1970). L'accent est tout particulièrement mis ici sur deux aspects. D'une part, la structure organisationnelle hiérarchique est perçue comme un frein à l'innovation parce que le flux

d'informations entre les différents niveaux est long et faillible. D'autre part, les structures de planification budgétaire étaient inadaptées à la concrétisation de stratégies à long terme de résolution de problèmes faisant intervenir plusieurs départements (Dearborn et Simon 1958; Scharpf 1971). Cela a finalement conduit à une remise en question de la perception (normative et empirique) strictement hiérarchique de l'administration (à ce sujet, voir Seibel 1982). D'autres approches ont par exemple été défendues par Charles Lindblom (1975), qui a rappelé la nécessité d'instaurer des stratégies souples et progressives, ou par les représentants du *Public Choice*, tenants de l'individualisme méthodologique. Leurs résultats ont permis de démontrer que les conditions cadres décisionnelles influençaient les individus rationnels de manière telle qu'il peut en résulter des conséquences irrationnelles non souhaitées au niveau global de l'institution (Niskanen 1979 ; Ostrom et Ostrom 1971). Cela a débouché sur une réflexion sur les capacités de planification et de pilotage de l'Etat et, en définitive, sur les idées de la *nouvelle gestion publique* et de la *gouvernance* (Mayntz 1996).

La science administrative moderne concentre les approches théoriques et méthodologiques les plus diverses ; c'est pourquoi on la désigne fréquemment au pluriel (sciences administratives). Par conséquent, il a été prévu de présenter l'analyse de la science administrative non pas en fonction d'une évolution chronologique, mais en fonction d'une logique synchronique et systématique (tab. 3.1). Une telle

Tableau 3.1 Aperçu des paradigmes de sciences administratives.

Paradigmes	Instrument obéissant, subordonné	Système de politique et de production	Offre et demande	Scientisation	Postmoderne
Auteurs	Wilson, Weber	Easton, Gawthrop	Niskanen	Lasswell, Dror	Farmer, Fox/Miller
Rationalité	Juridique	Politique	Economique	Scientifique	Interrationnel
Politique/administration publique	Dichotomie	Aucune différence	Egalité antagoniste	Oligarchie méritocratique	Interdépendance
Niveau macro	Neutralité de l'administration	Administration en système ouvert	Autonomisation, marché	Ressources scientifiques	Fragmentation et institutions ad hoc
Niveau méso	Principes de la bureaucratie	Coordination, intégration	<i>Outsourcing</i> , partenariat public-privé	Disciplines sectorielles	Réseau, discours
Niveau micro	Nomination	Mobilité individuelle	Méritocratie, flexibilité	Théorie politique	Narration
Valeur dominante	Obéissance, prédictibilité	Ouverture, réactivité	Efficience, efficacité	Méthode scientifique	Reconnaissance d'autrui

Source: d'après Snellen (2006: 124).

présentation permet d'exposer clairement les différentes approches et d'offrir une synthèse lisible des diverses orientations de la recherche, de leurs points forts et de leurs auteurs les plus marquants.

La science administrative en Suisse durant l'après-guerre

Les paradigmes de sciences administratives dominants à l'échelle internationale ont également marqué l'activité de recherche en Suisse. Concernant la science administrative en Suisse, Raimund E. Germann (1998: 7) note, dans son ouvrage de synthèse *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz* (l'administration publique en Suisse), que le point de vue juridique était prépondérant dans la période d'après-guerre et que ce n'est que dans les années 1970 que les économistes, les économistes d'entreprise, les sociologues de l'organisation et les politologues ont commencé à s'intéresser à l'administration publique. Cette évolution a été accompagnée, voire portée par l'institutionnalisation de cette discipline. Raimund E. Germann (1998: 18) identifie, comme première étape de cette tendance, la création d'une filière de formation en administration publique au Département de science politique de l'Université de Genève au début des années 1970. Fondé en 1981 à Lausanne, l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) est la première institution universitaire suisse à se consacrer exclusivement à l'enseignement et à la recherche en administration publique. La création d'une chaire de sciences économiques spécialisée dans le domaine public à l'Université de Saint-Gall remonte à la même période. La Société suisse des sciences administratives (SSSA) est fondée en 1983. Elle constitue une section de l'Institut international des sciences administratives (IIAS), basé à Bruxelles. La SSSA entretient depuis toujours un lien pratique fort avec son organisation faîtière.

Sur mandat des Archives fédérales suisses, Stephan Bösiger (2010) a traité la recherche relative à l'administration fédérale suisse. Sa discussion des représentations globales de l'administration fédérale permet de dégager la tendance d'une approche juridique, en priorité impulsée par des juristes jusqu'à la fin des années 1960. Alors que les manuels d'économie publique des périodes d'avant-guerre et d'entre-deux-guerres n'abordaient que des aspects isolés de l'administration publique, Otto Kaufmann a donné en 1948, à l'occasion du centenaire de l'Etat fédéral suisse, une synthèse historique de l'administration et de la justice helvétique, traitant la croissance et le rôle de l'administration dans une optique d'évaluation. En 1969, Eduard Eichholzer a proposé une approche succincte du sujet, traitant de manière moins normative que descriptive son évolution depuis 1815. Cet ouvrage marque le passage vers une approche analytique plus neutre de cette période.

Les sciences politiques ont initialement joué un rôle déterminant dans la réorientation de la science administrative suisse, perçue comme une science sociale; ce rôle s'est toutefois rapidement perdu dans le cours du développement ultérieur de la branche. La conscience que l'administration publique n'est pas uniquement un élément de transition dans la réalisation des politiques publiques, mais aussi et surtout un acteur politique central durant toutes les phases du cycle politique (définition des problèmes, concrétisation, évaluation des politiques publiques) s'est imposée en science politique depuis l'arrivée de l'analyse des politiques publiques au début des années 1960. Cette conception dominante de l'administration est perceptible, par exemple, dans l'analyse que Paolo Urio (1972) fait de l'affaire Mirage. En Suisse, la recherche en politiques administratives a connu une période faste dans les années 1970 et au début des années 1980 avec les ouvrages d'Ulrich Klöti (1972), Hans Geser et François Höpflinger (1977), Hans Geser (1981), Raimund E. Germann (1981), Paolo Urio (1984) et Linder (1987). Peu de temps après, les sciences politiques ont toutefois pris leurs distances avec les structures institutionnelles de l'élaboration des politiques publiques (gouvernement) et ont mis l'accent sur le pilotage social (gouvernance). Ce changement d'optique, caractérisé par un éloignement des structures administratives, se justifiait par l'évolution des réalités politiques. Il a toutefois débouché sur une tendance à accorder trop d'importance à une gestion autonome de la société dans la formulation et la réalisation des politiques publiques. La conséquence en a été que les sciences politiques se sont peu à peu désintéressées de l'activité sociologique relative à l'administration publique. Les carences en matière d'analyse ont été comblées par la recherche en management qui, dans la mouvance des réformes de la nouvelle gestion publique, ont défini l'administration publique comme un enjeu économique et l'ont dotée d'un arsenal d'outils appropriés (Ladner *et al.* 2007; Lienhard *et al.* 2005; Schedler 1995; Schedler et Proeller 2003; Ritz 2003; Steiner 2000; Thom et Ritz 2008). Jusqu'à un certain point, la conscience d'un rôle politique, évoquée plus haut, s'est effacée au profit d'un point de vue interne à l'organisation. L'exigence de validité hors contexte et anhistorique n'est que peu acceptable du point de vue des sciences politiques. Elle fait en effet obstacle à une compréhension globale du fonctionnement politique. Ce n'est que tout récemment que la politologie en est revenue à la signification de l'administration (Sager 2011). Cette évolution se manifeste par exemple dans le fait que ce n'est que dans la deuxième édition du manuel de politique suisse (2006) qu'un chapitre a été consacré à l'administration (Varone 2006). L'histoire s'est également de plus en plus intéressée à l'administration, comme en témoigne le numéro de la revue Traverse «Verwalten und Regieren» (Administrer et diriger, Nienhaus 2011-2012). La représentation historique richement illustrée de l'administration zurichoise par Martin Illi (2008) et les travaux de Gilbert Coutaz (2010) sur l'histoire de l'administration vaudoise constituent des exemples d'approches historiques du sujet.

La situation de l'enseignement depuis 2000

La science administrative a sans conteste gagné en relief depuis les années 2000. Inauguré quelque vingt ans après l'IDHEAP, le Centre de compétences pour le management public (KPM) de l'Université de Berne est le deuxième institut universitaire suisse à se concentrer exclusivement sur l'administration publique. En 2007, la science administrative a connu un net progrès en Suisse avec la fondation du Pôle suisse en administration publique (SPAN) par la Conférence universitaire suisse (CUS). Le SPAN est un projet de coopération universitaire de l'IDHEAP et des universités de Berne, de Lausanne et de la Suisse italienne (USI), prévu pour durer de 2008 à 2016. La mission centrale du SPAN consiste à assurer la formation de base en sciences administratives dans les trois principales régions linguistiques de Suisse et à délivrer le Master PMP (master spécialisé en politique et management publics). Afin de renforcer la recherche en sciences administratives, toutes les institutions participantes ont été dotées de postes de professeurs assistants. En 2011, l'ancien Institut pour les services publics et le tourisme (IDT) de l'Université de Saint-Gall a reçu le nouveau nom d'Institut pour le management systémique et la gouvernance publique (IMP-HSG), qui souligne mieux ses attaches avec le secteur public.

Ce renforcement des institutions a débouché sur une extension de l'offre de formation et de perfectionnement dans le secteur public. Le tableau 3.2 offre un aperçu des possibilités de formation et de perfectionnement en administration publique aux niveaux tertiaires A et B en Suisse (cf. Sager et Schläpfer 2011). Le niveau tertiaire A comprend les universités cantonales, les écoles polytechniques fédérales, les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques. Quant au niveau tertiaire B, il inclut les examens professionnels fédéraux, les examens professionnels supérieurs et les écoles supérieures. L'offre suisse de formation et de perfectionnement en administration publique totalise 122 filières aux niveaux tertiaires A et B. Comme le montre le tableau 3.2, ce chiffre comprend 45 filières de formation (MA et BA) et 77 filières de perfectionnement (EMBA/EMPA, MAS, CAS, DAS, DC)¹. Au niveau tertiaire A, le système universitaire dual de Bologne permet de se spécialiser au moyen d'un master en *Public Management* ou en se spécialisant dans un domaine administratif précis, y compris après le premier niveau du bachelor. Cela permet aussi les perfectionnements, qui sont ordonnés, en fonction du nombre de crédits et de la durée, en *Executive Master in Business Administration/Executive Master in Public Administration, Master of Advanced Studies*,

¹ Il faut ajouter que ces chiffres découlent d'une étude qui ne recense que les formations professionnelles et les diplômes cantonaux de la région capitale. A ce sujet, voir: <http://www.hauptstadtreigon.ch>

Certificate of Advanced Studies ou *Diploma of Advanced Studies*. Le niveau tertiaire B comprend uniquement des diplômes cantonaux car à l'heure actuelle aucune formation en administration publique de ce type n'est homologuée au niveau fédéral.

En observant le classement des formations en fonction des institutions dans le tableau 3.2, on constate que les universités présentent l'offre la plus étendue avec 60 filières au total, soit 42 formations et 18 perfectionnements en administration publique. Les universités sont suivies par les hautes écoles, qui totalisent 46 offres, dont seules deux sont des filières de formation, les 44 autres étant des perfectionnements. Enfin, les hautes écoles pédagogiques comptabilisent la plus petite part des filières avec dix offres de perfectionnement. Cela s'explique par le fait que les offres des hautes écoles pédagogiques concernent un segment bien spécifique de l'administration publique (le domaine de la formation).

Tableau 3.2 Offre suisse en fonction du type de diplôme et de l'institution de formation.

	BA	MA	EMBA/EMPA	MAS	CAS	DAS	DC	<i>total</i>
HEU	5	37	3	8	4	3	0	60
EPF	0	1	0	0	0	0	0	1
ES	1	1	2	12	20	6	4	46
HEP	0	0	0	4	6	0	0	10
HES	0	0	0	0	0	0	5	5
<i>total</i>	6	39	5	24	30	9	9	122

Légende : HEU: haute école universitaire ; EPF: école polytechnique fédérale ; HES: haute école spécialisée ; HEP: haute école pédagogique ; ES: école supérieure ; BA: Bachelor ; MA: Master ; EMBA/EMPA: Executive Master in Business Administration/Executive Master in Public Administration ; MAS: Master of Advanced Studies ; CAS: Certificate of Advanced Studies ; DAS: Diploma of Advanced Studies ; DC: diplôme cantonal.

Enfin, l'arrivée des sciences administratives en Suisse se manifeste également par les trois grandes conférences internationales qui ont eu lieu depuis le début du XXI^e siècle en Suisse : la conférence de GEAP (Groupe européen pour l'administration publique) en 2005 à Berne, la conférence de l'IRSPM (International Research Society on Public Management) en 2010, également à Berne et, en 2011, pour le trentième anniversaire de l'IDHEAP, la conférence de l'IISA à Lausanne. La science administrative se caractérise donc par une communauté de recherche vivante et par une offre de formation étendue ; elle jouit aussi d'une visibilité indéniable sur le plan international.

Bibliographie

- Bluntschli J. (1875). *Lehre vom Modernen Stat. Theil 1 : Allgemeine Statslehre*. Stuttgart, Cotta'schen Buchhandlung.
- Bösiger S. (2010). *Geschichte der Bundesverwaltung. Forschungsbericht*. Berne, Bundesarchiv.
- Caplan J. (1988). *Government without Administration. State and Civil Service in Weimar and Nazi Germany*. Oxford, Clarendon Press.
- Coutaz G. (2010). *Histoire illustrée de l'administration cantonale vaudoise: pouvoir exécutif et administratif (1803-2007)*. Chavannes-près-Renens, Archives Cantonales Vaudoises.
- Dearborn D. et Simon H. (1958). « Selective Perception. A Note on the Departmental Identification of Executives », in *Sociometry*, 21, pp. 140-144.
- Deutsch K. (1969). *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven*. Fribourg en Brisgau, Verlag Rombach & Co. GmbH.
- Diesel E. (1932). *Die Neugestaltung der Welt. Zur Frage unseres technischen Schicksals*. Stuttgart, Cotta.
- Easton D. (1957). « An Approach to the Analysis of Political Systems », in *World Politics*, 9, pp. 383-400.
- Eichholzer E. (1969). « Ein geschichtlicher Überblick vom Werden und Wachsen der Bundesverwaltung », *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 70, pp. 113-120.
- Eschenburg T. (1952). *Der Beamte in Partei und Parlament*. Frankfurt, Metzner.
- Etzioni A. (1967). *Soziologie der Organisationen*. Munich, Juventa Verlag.
- Fisch S. (s. d.). *60 Jahre Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*. En ligne: http://www.hfv-speyer.de/sfisch/Stefan_Fisch_60_Jahre_DHV.pdf (consulté le 4.05.2011).
- Friedrich C. (1954). « Grundsätzliches zur Geschichte der Wissenschaft von der Politik », in *Zeitschrift für Politik*, 1, pp. 325-336.
- Friedrich II, Roi de Prusse (1741). *Anti-Machiavel ou essai de critique sur le Prince de Machiavel*. Marseille, Colomb.
- Germann R. (1981). *Ausserparlamentarische Kommissionen: die Milizverwaltung des Bundes*. Berne/Stuttgart, Haupt.
- Germann R. (1998). *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz, Bd. 1, Der Staatsapparat und die Regierung*. Berne/Stuttgart/Vienne, Haupt.
- Geser H. (1981). *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation*. Berne, Haupt.
- Geser H. et Höpflinger F. (1977). « Staatsverwaltung und Sozialstruktur: Ein Vergleich zwischen vier Kantonen », in *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 17, Berne, pp. 111-135.
- Hartung F. (1959). *Deutsche Verfassungsgeschichte*. Stuttgart, K.F. Koehler Verlag.
- Häussermann H. (1977). *Die Politik der Bürokratie: Einführung in die Soziologie der staatlichen Verwaltung*. Frankfurt, Campus.
- Heller H. (1992 [1924]). « Die Krisis der Staatslehre », in Müller C. (Dir.), *Hermann Heller, Gesammelte Werke*. Tübingen, Mohr, pp. 3-30.

- Illi M. (2008). *Von der Kameralistik zum New Public Management*. Zurich, Chronos.
- Jann W. (2003). « State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives », in *Public Administration*, 81, pp. 95-118.
- Jastrow I. (1902). *Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft*. Berlin, Georg Reimer.
- Janetzky J. (1978). *System und Entwicklung des materiellen Steuerrechts in der wissenschaftlichen Literatur des Kameralismus von 1680-1840*. Berlin, Duncker & Humblot.
- Kaufmann O. (1948). « Verwaltung und Justiz im hundertjährigen eidgenössischen Bundesstaat », in *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 49 (19/20), pp. 433-444.
- Klöti U. (1972). *Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung. Soziologische Querschnitte in den Jahren 1938, 1955 und 1969*. Berne, Francke Verlag.
- Koellreutter O. (1941). « Die Verwaltung als Leistungsträger: Ein Bericht zum Problem der Verwaltungslehre und Verwaltungswissenschaft », in *Reichsverwaltungsblatt*, 62, pp. 649-651.
- Köttgen A. (1928). *Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie*. Berlin/Leipzig, Walter de Gruyter.
- Ladner A., Cemerin M., Ritz A. et Sager F. (2007). *Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform Neue Stadtverwaltung Bern (NSB)*. Berne, KPM-Schriftenreihe.
- Lienhard A., Ritz A., Steiner R. et. Ladner A (Dirs) (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Berne, Haupt.
- Linder W. (1987). *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6. Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie*. Berne/Stuttgart, Haupt.
- Lindblom C. (1975). « Inkrementalismus – Die Lehre vom « Sich Durchwursteln » », in Narr W.-D. et Offe C. (Dirs), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*. Cologne, Kiepenheuer und Witsch, pp. 161-177.
- Luhmann N. (1962). « Funktion und Kausalität », in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 14, pp. 617-644.
- Luhmann N. (1966). *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf*. Cologne/Berlin, Grote.
- Maier H. (2009). *Die ältere Deutsche Staats- und Verwaltungslehre*. Munich, C.H. Beck.
- Mayer O. (1924 [1895]). *Deutsches Verwaltungsrecht*. Berlin, Ducker & Humblot.
- Mayntz R. (1996). « Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie », in von Beyme K. et Offe C. (Dirs), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Opladen, Westdeutscher Verlag, pp.148-168.
- von Mohl R. (1966 [1846]). « Über Bureaucratie », in von Beyme K. (Dir.), *Politische Schriften. Eine Auswahl*. Cologne, Westdeutscher Verlag, pp. 276-310.
- Morstein-Marx F. (1959a). *Das Dilemma des Verwaltungsmannes*. Berlin, Duncker & Humblot.
- Morstein-Marx F. (1959b). *Einführung in die Bürokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum*. Neuwied, Hermann Luchterhand Verlag.
- Nielsen A. (1911). *Die Entstehung der deutschen Kameralwissenschaft im 17. Jahrhundert*. Jena, Gustav Fischer.

- Nienhaus A. et al. (2011/2012). «Verwalten und Regieren – Administrer et gouverner», in *traverse – Zeitschrift für Geschichte*.
- Niskanen W. (1979). «Ein ökonomisches Modell der Bürokratie», in Pommerehne W. et Frey B. (Dir), *Ökonomische Theorie der Politik*. Berlin/Heidelberg/New York, Springer, pp. 349-368.
- Nolte B. (2004). *Merkantilismus und Staatsräson in Preussen. Absicht, Praxis und Wirkung der Zollpolitik Friedrichs II in Schlesien und in westfälischen Provinzen (1740-1786)*. Marburg, Herder-Institut.
- Ostrom V. et Ostrom E. (1971). «Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration», in *Public Administration Review*, 31, pp. 203-216.
- Parsons T., Bales R. et Shild E. (1953). *Working Papers in the Theory of Action*. Glencoe (Ill).
- Ritz A. (2003). *Evaluation von New Public Management: Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung*. Berne, Haupt.
- Rosser C. (2010). «Woodrow Wilson's Administrative Thought and German Political Theory», in *Public Administration Review*, 70(4), pp. 547-556.
- Sager F. (2011). «Verwaltungsgeschichte als Re-Kontextualisierung politischer Entscheidungen und als Ideengeschichte», in *traverse – Zeitschrift für Geschichte*, 3, pp. 164-165.
- Sager F. et Schläpfer I. (2011). *Aus- und Weiterbildungsangebote im Public Management der Tertiärtufe in der Hauptstadtregion Schweiz und schweizweit*. Berne, KPM.
- Sager F. et Rosser C. (2009). «Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy», in *Public Administration Review*, 69(6), pp. 1136-1148.
- Sager F. et Rosser C. (2010). «Wie ein Schweizer die US-Verwaltungswissenschaft beeinflusste», in *Unipress*, 143, pp. 21-22.
- Scharpf F. (1970). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Constance, Universitätsverlag.
- Scharpf F. (1971). «Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft», in *Annuaire Suisse de Science Politique*, 11, pp. 7-24.
- Schedler K. (1995). *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz*. Berne/Stuttgart/Vienne, Haupt.
- Schedler K. et Proeller I. (2003). *New Public Management*. Berne, Haupt.
- Schmitt C. (1931). *Der Hüter der Verfassung*. Tübingen, J.C.B. Mohr.
- Seibel W. (1982). ««Regierbarkeits»-Krise und Verwaltungswissenschaft: Eine ideengeschichtliche Systematik der Stabilisierung krisengefährdeter sozialer Ordnungen und ihrer Berücksichtigung in den Wissenschaften vom programmierten Staatshandeln.» Kassel, s. n.
- Seibel W. (1996). «Administrative Science as Reform: German Public Administration», in *Public Administration Review*, 56, pp. 74-81.
- Senghaas D. (1967). «Sozialkybernetik und Herrschaft», in *Atomzeitalter*, 9, pp. 386-399.
- Simon T. (2004). «*Gute Policey*. *Ordnungsleitbilder und Zielvorstellungen politischen Handelns in der frühen Neuzeit*». Francfort, Klostermann.

- Snellen I. (2006). *Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen.* Wiesbaden, VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- von Stein L. (1865-1884). *Die Verwaltungslehre.* Stuttgart, J.G. Cotta.
- von Stein L. (1887-1888). *Handbuch der Verwaltungslehre.* Stuttgart, J.G. Cotta.
- Steiner R. (2000). «New Public Management in Swiss Municipalities», in *International Public Management Journal*, 3, pp. 169-189.
- Spengler O. (1931). *Der Mensch und die Technik. Beitrag zu einer Philosophie des Lebens.* Munich, C.H. Beck.
- Thom N. et Ritz A. (2008). *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor.* Wiesbaden, Gabler, 4^e édition.
- Urio P. (1972). *L'affaire de Mirage: décision administrative et contrôle parlementaire.* Genève, Editions Médecine et Hygiène.
- Urio P. (1984). *Le rôle politique de l'administration publique.* Lausanne, Editions Loisirs et Pédagogie.
- Varone F. (2006). «L'administration fédérale», in Klöti U. et al., *Handbuch der Schweizer Politik.* Zurich, NZZ Libro, pp. 289-316.
- Wakefield A. (2009). *The Disordered Police State: German Cameralism as Science and Practice.* Chicago, Chicago University Press.
- Weber M. (1975 [1922]). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie.* Tübingen, Mohr.
- Weber M. (1972). *Gesammelte politische Schriften*, édité par Winckelmann J., Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Wildavsky A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process.* Boston, Little Brown.
- Witte I. et Wellek R. (1933). «Technokratie». *Ein Zeitschlagwort oder mehr? Eine sachliche Darstellung und kritische Untersuchung.* Berlin, Rüdiger Verlag.
- Zielenziger K. (1966 [1911]). *Die alten deutschen Kameralisten. Ein Beitrag zur Geschichte der Nationalökonomie und zum Problem des Merkantilismus.* Francfort, Sauver & Auermann.

Chapitre 4

ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION EN PAYS PLURILINGUE

Daniel Kübler

Le 10 décembre 2002, Kaspar Villiger, alors président de la Confédération, a prononcé une allocution devant la 57^e assemblée générale des Nations Unies, à l'occasion de l'entrée de la Suisse dans cette organisation. Il l'a fait en trois langues : français, allemand et italien. En procédant ainsi, il a mis à rude épreuve les interprètes de l'assemblée générale : généralement, les chefs d'Etat s'en tiennent à une seule et même langue lorsqu'ils prononcent un discours. Kaspar Villiger, quant à lui, a choisi de passer d'une langue à l'autre dans l'intention avouée de rendre le monde entier attentif à un élément central de l'identité de la Confédération : sa diversité linguistique. La capacité des autorités fédérales à communiquer en plusieurs langues officielles constitue en effet un élément important de la Suisse, ce cas paradigmique d'intégration politique (Deutsch 1976). Pour le public issu des quatre régions linguistiques du pays, le plurilinguisme institutionnel de la Confédération est une évidence. La population attend des personnalités œuvrant de manière exposée pour la Confédération qu'elles maîtrisent au moins l'allemand et le français.

L'organisation et le pilotage d'organisations publiques dans des sociétés plurilingues constituent un défi de taille à relever. Le fond du problème réside dans la recherche d'un délicat équilibre entre le droit légitime des communautés linguistiques à voir leur culture et leur langue reconnues et l'exigence d'un déroulement efficace des processus internes de communication. En effet, communiquer en une seule langue est toujours la solution la plus simple. Il en résulte une forte

pression à n'utiliser qu'une seule langue de travail, le plus souvent la langue maternelle de la plupart des collaboratrices et collaborateurs. Un plurilinguisme vécu dans les administrations publiques doit donc être le synonyme d'une résistance réussie à la rationalisation linguistique (Patten 2001). La plupart des pays plurilingues ont, en la matière, poursuivi leurs propres stratégies, avec plus ou moins de succès (Gagnon *et al.* 2006; Bangura 2006).

Dans ce cadre général, j'aimerais, dans ce chapitre, aborder le problème du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale. Pour ce faire, je m'appuierai sur le concept de bureaucratie représentative (*representative bureaucracy*), issu des sciences administratives, qui sera présenté plus bas. A partir de la notion de plurilinguisme, il conviendra de distinguer entre la représentativité et la diversité linguistique. La troisième partie décrira l'évolution des principes et des objectifs en matière de plurilinguisme au sein de l'administration fédérale et offrira un aperçu des stratégies actuelles de conduite et de promotion. La représentation des différents groupes linguistiques constituera l'objet de la quatrième partie ; la cinquième, enfin, abordera la diversité linguistique sous l'angle de l'utilisation des différentes langues officielles dans les processus de communication orale et écrite.

La notion de bureaucratie représentative

La notion de bureaucratie représentative (*representative bureaucracy*) est issue de l'analyse sociologique faite par Donald Kingsley (1944) des services publics de Grande-Bretagne. Au temps de l'étude de Donald Kingsley, les fonctionnaires de l'Etat britannique étaient le plus souvent issus des classes moyennes et supérieures. L'action administrative était marquée par les conceptions et les intérêts de ces classes dominantes. Selon Donald Kingsley, une administration composée de manière déséquilibrée du point de vue social ne permet pas de concrétiser de manière appropriée l'idéal démocratique d'égalité des chances : « *[B]ureaucracies, to be democratic, must be representative of the groups they serve* » (Kingsley 1944: 305).

Cette thèse repose pour l'essentiel sur trois arguments (Kernaghan 1978: 492). Premièrement, l'administration publique joue un rôle important de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques. Les décisions politiques sont préparées et marquées de manière déterminante par l'administration, également chargée de la concrétisation des décisions ; elle peut, ce faisant, leur imprimer sa marque. L'administration publique est un acteur clé de l'action de l'Etat, doté d'une forme propre de pouvoir. Deuxièmement, l'action du personnel administratif ne résulte pas que de principes professionnels spécifiques ou de directives émanant de la hiérarchie.

Comme tous les êtres humains, les agents administratifs ont acquis, dans leur processus de socialisation, des valeurs, des comportements et des points de vue correspondant à leur appartenance à l'un ou l'autre groupe social, culturel ou régional, à tel ou tel sexe ou ethnité, à une classe sociale ou à une autre. Ces éléments ne disparaissent pas du simple fait de l'entrée en fonction d'une personne dans l'administration ; au contraire, ils marquent la manière d'effectuer le travail au quotidien. Il en résulte, et c'est le troisième argument, le concept de bureaucratie représentative : plus la composition du personnel administratif reflète les conditions sociales réelles, plus l'action de l'Etat correspond à l'intérêt public. En effet, les valeurs et les aspirations des différents groupes sociaux sont le mieux prises en compte par l'administration lorsque ceux-ci sont représentés dans cette dernière de manière proportionnelle à leur présence dans la population globale.

Depuis, des analyses empiriques ont été effectuées au sujet de la bureaucratie représentative, dans deux directions en particulier (Calvès 2006). La première se concentre sur le lien entre la représentativité du personnel administratif et l'efficacité de l'action de l'administration. Les études sur ce sujet démontrent généralement que le caractère représentatif d'une unité administrative a une répercussion positive sur ses performances. Les études de Ken Meier (cf. Meier et Stewart 1992) ont ainsi pu démontrer que la diversité ethnique du personnel enseignant d'une école influe positivement sur les résultats des écoliers – tous les écoliers, et pas seulement ceux qui font partie de minorités ethniques. La deuxième direction privilégie non pas les performances d'unités administratives, mais la légitimité des institutions d'Etat au sens large. L'enjeu est ici de savoir dans quelle mesure la bureaucratie représentative contribue à l'acceptation des institutions étatiques auprès des différents groupes sociaux. Des études ont démontré (cf. Kernaghan 1978) qu'il ne s'agit pas ici seulement de l'ouverture de l'administration aux valeurs et aux aspirations des différents groupes. L'effet symbolique d'une administration constituée de manière représentative est ici central ; il constitue le signe de la reconnaissance de ces groupes et de leur appartenance à la communauté nationale.

Cet aspect est particulièrement important dans les Etats multinationaux (Kymlicka 1998). Les tensions et les conflits entre groupes ethniques au sujet de leur importance et de leur rôle au sein de l'Etat se cristallisent souvent sur la question de la prise en compte et de la représentation équitable de ceux-ci dans les institutions d'Etat et l'administration publique (Gagnon *et al.* 2006; Bangura 2006). Dans les Etats multinationaux, la question de la représentativité de l'administration se pose avant tout en termes de représentation descriptive (Pitkin 1967). Cette situation, également nommée « représentativité passive », est réalisée lorsque les indicateurs de représentation considérés par le personnel comme pertinents d'un point de vue social et démographique répondent à ceux perçus dans la population

administrée¹. Cela ne va pas de soi. Des études ont mis en évidence des mécanismes de discrimination subtils sur différents niveaux, qui défavorisent les membres de certains groupes au moment du recrutement du personnel administratif (Rosenbloom et Dolan 2006). Il est donc question d'égalité des chances au recrutement, entre autres. Une administration représentative doit en effet être en mesure de traiter de manière appropriée la diversité sociale de son personnel. Elle ne doit pas se contenter de recruter des membres de groupes divers, mais est tenue de prendre également en compte les différences de valeurs et d'aspirations, voire d'en favoriser l'expression. Cela implique ce qu'on appelle aujourd'hui le *Diversity Management*: une culture d'entreprise qui lutte contre les préjugés et les stéréotypes, qui évite les frictions et les frustrations, qui respecte la diversité sociale et la valorise. Concernant la gestion de la diversité linguistique, le problème principal réside dans la communication en plus d'une seule langue. La diversité linguistique d'une administration implique avant tout de garantir l'autonomie linguistique du personnel: les différentes langues doivent être considérées comme un moyen de communication légitime, et les collaborateurs doivent avoir la possibilité de communiquer dans la langue de leur choix.

Le débat relatif à la bureaucratie représentative démontre que la diversité linguistique de l'administration fédérale suisse doit être abordée sous deux angles aux moins. D'une part, la question se pose de la *représentation des différents groupes linguistiques* au sein du personnel administratif, en particulier par rapport à la part des groupes linguistiques dans la population globale. D'autre part, intervient le double enjeu de la *diversité linguistique* des unités de l'administration et ici, en particulier, de l'aspect de l'autonomie linguistique du personnel dans le travail quotidien.

L'émergence du plurilinguisme dans l'administration fédérale suisse

Sous l'Ancien régime, c'est-à-dire dans la Suisse d'avant 1798, la communication s'effectuait en allemand uniquement; en qualité de langues officielles, le français et l'italien ne jouaient qu'un rôle marginal, essentiellement régional. Cela a changé

¹ La notion de représentativité passive se distingue de la notion de représentativité active (Wise 2003). La représentativité active considère la manière dont les représentants de groupes sociaux s'engagent effectivement dans des situations concrètes en faveur des intérêts du groupe auquel ils appartiennent, par exemple lorsque des femmes travaillant pour l'administration s'engagent tout particulièrement pour des questions d'égalité des chances, ou lorsque des collaborateurs afro-américains d'une administration défendent les intérêts de leurs concitoyens afro-américains.

avec la République helvétique en 1798, en raison du lien étroit qu'elle a créé avec la France et de la promotion des régions non germanophones vassales au rang de cantons à part entière². Le principe du plurilinguisme de la Confédération – et, par conséquent, de l'administration fédérale – a conséquemment été ancré dans la Constitution. La Constitution fédérale de 1848 a ainsi nommé « langues nationales » les trois langues principales du pays, à savoir l'allemand, le français et l'italien. Le romanche a acquis le statut de langue nationale en 1938 ; cette année a vu par ailleurs l'introduction d'une distinction entre les langues nationales (au nombre de quatre) et les langues officielles (au nombre de trois). Cette distinction a été supprimée dans le cadre de la révision de la Constitution fédérale de 1999. En son article 70, la nouvelle constitution stipule que l'allemand, le français et l'italien sont les langues officielles de la Confédération ; le romanche est aussi considéré comme une langue officielle, « pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche ».

En tant que tel, le double principe du trilinguisme et du quadrilinguisme au sein de l'administration fédérale n'est globalement pas contesté. Généralement, c'est sa mise en œuvre qui fait débat. Vers la fin des années 1940, une intervention parlementaire a soulevé pour la première fois la question de la représentation des minorités linguistiques au sein de l'administration fédérale, et en particulier dans les fonctions dirigeantes. L'émergence de la question des langues à cette période doit être rapprochée du renforcement des identités linguistiques dans l'ensemble du contexte suisse au sortir de la Seconde Guerre mondiale (Widmer 1987). A l'époque déjà, la répartition des langues maternelles auprès de la population de nationalité suisse a été définie en tant qu'indicateur de référence pour la représentation des groupes linguistiques au sein de l'administration fédérale. Selon cet indicateur, la part des fonctionnaires fédéraux francophones et italophones exerçant une fonction dirigeante a effectivement connu un recul durant le XX^e siècle, au profit des Suisses alémaniques. Selon le relevé d'Ulrich Klöti (1972: 94), les Alémaniques étaient encore sous-représentés parmi les cadres à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. En 1955 en revanche, ils étaient surreprésentés de 4%, au détriment des Romands (sous-représentation de 2%), des italophones et des personnes de langue maternelle romanche (1% pour chaque groupe).

Le gouvernement s'occupe de ce « problème linguistique » (Klöti 1972: 59) de l'administration fédérale depuis les années 1950³. En réponse à des interventions parlementaires abordant ce sujet, le Conseil fédéral a édicté en 1950, pour la

² A ce sujet, voir l'article *Plurilinguisme* du dictionnaire historique de la Suisse (<http://www.hls-dhs-dss.ch>) ; (consulté en décembre 2011).

³ Les éléments suivants se fondent sur Weil (1995) et sur une publication de l'Office fédéral du personnel (2009a: fiche thématique 2).

première fois, des instructions relatives à la représentation des minorités linguistiques au sein de l'administration fédérale. Ces instructions exigent des chefs de service qu'ils veillent à une représentation équitable des minorités linguistiques et privilégient les représentants de groupes linguistiques sous-représentés lors de nouvelles embauches ou de promotions, à qualifications professionnelles égales. L'effet de ces directives est toutefois resté limité. Les représentants politiques des minorités linguistiques ont donc continué à dénoncer la sous-représentation du personnel francophone et italophone au sein de l'administration fédérale. C'est pourquoi les directives du Conseil fédéral ont été revues et étendues à plusieurs reprises, en 1965, 1983, 1997 et 2003. En plus de rappeler la finalité d'une représentation équitable des différents groupes linguistiques du pays au sein de l'administration fédérale, la révision de 1983 a en outre introduit un objectif d'amélioration de la communication interne. Depuis, les collaborateurs de la Confédération ont le droit, en théorie du moins, de travailler dans la langue officielle de leur choix.

Le début des années 1990 a connu un regain de tensions entre les communautés linguistiques de la Suisse. Dans le sillage d'une série de scrutins populaires portant sur des questions de politique étrangère, les divergences entre régions linguistiques, latentes jusque-là, ont éclaté au grand jour (Kriesi 1996). Alors qu'en Suisse romande, une majorité de la population se prononçait pour une politique étrangère ouverte et pour l'intégration européenne, la majorité de la population, en Suisse alémanique et italienne, a rejeté de telles options. La politique de formation a également connu des tensions. Au vu de l'importance croissante de la langue anglaise, quelques cantons alémaniques ont en effet donné la priorité à l'enseignement de l'anglais plutôt qu'à celui d'une deuxième langue nationale. Ces choix ont provoqué des critiques véhémentes dans les régions linguistiques francophone et italophone du pays. Le débat sur la cohésion nationale s'est intensifié et a été problématisé de plus en plus en des termes ethnolinguistiques (Grin 1997). Des travaux législatifs ont démarré, débouchant sur la formulation d'une politique plus active de la part de la Confédération en matière de langues. La représentation des minorités linguistiques au sein de l'administration fédérale constituait ici un élément clé. Le droit des minorités linguistiques à une représentation équitable au sein de l'administration fédérale a ainsi été ancré dans la loi, de même que le principe d'autonomie linguistique du personnel de la Confédération. Ces deux principes ont ensuite été repris dans la loi sur le personnel de la Confédération, dans sa version révisée en 2002⁴. Plus tard, ils ont également été intégrés à la loi sur les langues, acceptée en 2007 par le Parlement⁵. En

⁴ Loi sur le personnel de la Confédération, art. 4 al. 2 let. e (RS 172.220.1) et ordonnance sur le personnel de la Confédération, art. 7 (RS 172.220.111.3).

⁵ RS 441.1

plus d'objectifs de politique linguistique au sens le plus large, cette loi comprend une série de dispositions relatives aux autorités fédérales, à la représentation équitable des communautés linguistiques et à la promotion du plurilinguisme (art. 20), de même qu'à l'usage des langues officielles par les autorités fédérales (art. 4-13). Entrée en vigueur en 2010, l'ordonnance sur les langues⁶ précise ces dispositions. Elle indique des proportions à atteindre pour réaliser une représentation équilibrée des communautés linguistiques dans les départements et la chancellerie fédérale (allemand 70%, français 22%, italien 7%, romanche 1%) (art. 7). Elle fixe des exigences claires concernant les compétences linguistiques du personnel de l'administration, et en particulier de ses cadres (art. 6), et formule des mesures de promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale (art. 20).

Entamé au début des années 1950, le débat politique s'est déplacé dans les années 1990 vers la question de la cohésion nationale. Au niveau fédéral, une stratégie a été développée afin de concrétiser une forme de «bureaucratie représentative» en matière de langues. Cette stratégie d'encouragement du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale s'appuie sur des bases légales explicites et se prolonge dans divers documents administratifs internes. Elle comprend des objectifs et des mesures de recrutement et de promotion du personnel, de communication et d'information, de sensibilisation et de monitorage (voir encadré). Ses objectifs principaux sont de réaliser une représentation équilibrée des groupes linguistiques au sein de l'administration et d'assurer la diversité linguistique au sein des unités administratives. La Suisse n'est pas un cas particulier : la plupart des pays plurilingues ont en effet adopté des stratégies privilégiant la représentativité linguistique au sein de leur administration (cf. Bangura 2006; Peters *et al.* 2013). La stratégie retenue par la Suisse se distingue entre autres par la définition de quotas linguistiques clairs. Elle diffère en cela de l'approche canadienne de promotion du bilinguisme au sein de l'administration, qui privilégie la promotion des compétences linguistiques individuelles des collaborateurs. Ce principe, qualifié de «libéral» (Gagnon *et al.* 2006: 305), ne relativise en rien le principe méritocratique, mais le complète ou le précise⁷. La comparaison avec le Canada démontre que les stratégies de promotion d'une représentativité linguistique au sein d'une administration doivent être comprises dans le contexte des différents principes de politique linguistique nationales (Kübler *et al.* 2011). Au Canada, les droits linguistiques sont avant tout conçus comme un droit de l'individu à sa liberté linguistique. La politique linguistique suisse, quant à elle, accorde une grande importance au principe de territorialité. Le plurilinguisme

⁶ RS 441.11.

⁷ Dans les faits, le modèle canadien a débouché, dans l'administration centrale, sur une préférence accordée aux Canadiens francophones. En moyenne, leurs connaissances d'anglais sont meilleures que les connaissances en français de leurs compatriotes de langue maternelle anglaise.

La stratégie de promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale (état 2012)

Recrutement et promotion: les valeurs cibles pour une représentation équilibrée des communautés linguistiques au sein de l'administration sont de 70% pour l'allemand, 22% pour le français, 7% pour l'italien et 1% pour le romanche; la représentation des communautés linguistiques latines peut dépasser ces valeurs. A qualifications égales, la préférence sera donnée, dans les processus de recrutement, aux candidatures issues de groupes linguistiques sous-représentés. Des membres du personnel administratif en particulier, on attend qu'ils disposent des connaissances nécessaires d'une deuxième langue nationale pour l'exercice de leurs fonctions. Les cadres doivent faire preuve, au moins, de bonnes connaissances actives d'une deuxième langue officielle et de connaissances passives d'une troisième langue officielle. Des formations et perfectionnements sont proposés dans les trois langues officielles.

Communication et information: vis-à-vis de l'extérieur, les autorités fédérales s'expriment dans les quatre langues officielles (p. ex. imprimés, inscriptions, formulaires, pages Internet). Les arrêtés de la Confédération doivent être publiés simultanément en allemand, en français et en italien; le cas échéant, ils doivent également l'être en romanche. En matière de communication interne, la règle veut que les collaborateurs travaillent en allemand, en français ou en italien, selon leur choix. Les outils nécessaires (logiciels, documentation) doivent être mis à disposition dans les trois langues officielles.

Sensibilisation: l'Office fédéral du personnel (OFPER) appuie les autres unités administratives dans leur activité de promotion du plurilinguisme. A cet effet, il nomme un délégué au maintien et à la promotion du plurilinguisme, responsable de la sensibilisation, du conseil et du soutien. Les départements peuvent convenir d'accords et de programmes quadriennaux avec leurs unités administratives en vue de promouvoir le plurilinguisme. Il leur est possible de nommer des délégués au plurilinguisme issus de leur personnel, chargés de conseiller les cadres.

Monitorage: dans son rapport annuel, l'OFPER décrit, à l'attention de la commission de surveillance parlementaire, la représentation des communautés linguistiques au sein des Départements et de la Chancellerie fédérale. Le délégué au plurilinguisme s'informe à intervalles réguliers et établit un rapport sur l'évolution du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale; il émet des recommandations.

Sources: Loi sur les langues, Ordonnance sur les langues, Ordonnance sur la traduction, Ordonnance sur le personnel de la Confédération, Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale.

de l'administration est ici vu avant tout comme un droit collectif légitime, accordé aux communautés linguistiques, à être équitablement représentées. La fixation de quotas linguistiques pour le personnel administratif s'inscrit ainsi tout à fait dans l'esprit suisse de démocratie de consensus, qui garantit à plusieurs groupes sociaux le droit de participer au pouvoir politique.

Représentation des groupes linguistiques au sein de l'administration fédérale

Créer une représentation équilibrée des groupes linguistiques est le premier objectif déclaré de la stratégie de promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale. Mais que signifie une représentation «équilibrée»? Le contexte linguistique suisse a fortement évolué depuis les années 1950, en particulier en raison de l'immigration (Office fédéral de la statistique 2005). Dans toutes les régions linguistiques, la part de personnes ayant une langue maternelle non locale a progressé. En particulier, la forte immigration italienne en Suisse alémanique et romande a débouché sur une forte augmentation de la proportion d'italophones. Globalement, la part de personnes de langue maternelle italienne par rapport à la population globale est nettement supérieure à la part que représente la population tessinoise (tab. 4.1). Cela rend malaisée la définition d'une valeur de référence relative à une représentation «équilibrée» des communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale. D'une part, le «problème linguistique» au sein de l'administration porte en principe sur la représentation des communautés linguistiques traditionnelles, c'est-à-dire sur les «Suisses» de langue allemande, française, italienne et romanche. D'autre part, il faut tenir compte de l'évolution du contexte linguistique. Les quatre communautés linguistiques comprennent à présent de nombreuses personnes issues de l'immigration. Elles maîtrisent certes la langue officielle locale à la perfection, mais leur langue maternelle est une autre langue nationale, voire une langue non nationale. C'est pourquoi la construction suivante a été respectée par le passé: la valeur de référence pour une représentation équitable des communautés linguistiques est fixée en fonction de la distribution des différentes langues maternelles au sein de la population résidente de nationalité suisse (tab. 4.1). Par conséquent, les valeurs de référence pour une représentation équilibrée des communautés linguistiques font apparaître un chiffre correspondant aux personnes dont la langue maternelle n'est aucune des quatre langues nationales. Avec l'entrée en vigueur, en 2010, de l'Ordonnance sur les langues, les valeurs cibles ont été adaptées; elles ne prévoient désormais plus de valeur cible pour la part de personnes qui n'ont pas pour langue maternelle une des langues nationales suisses. A présent, c'est la répartition des quatre langues officielles, considérées comme langues maternelles dans la population globale, qui sert de référence. Cela inclut les personnes qui ne sont pas de nationalité suisse. Cette nouvelle perception d'une représentation équitable des communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale se rapproche de la situation linguistique réelle dans toute la Suisse plutôt que du poids des quatre communautés linguistiques traditionnelles.

Tableau 4.1 Communautés linguistiques en Suisse et valeurs cibles de représentation des communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale.

	Population des régions linguistiques (2000)*	Langues maternelles de la population résidente (2000)*	Langues maternelles de la population résidente ayant un passeport suisse (valeur de référence 2003)**	Valeurs cibles pour 2010***
Allemand	71,6%	63,6%	72,5%	70%
Français	23,6%	19,2%	21,0%	22%
Italien	4,4%	7,6%	4,3%	7%
Romanche	0,4%	0,6%	0,6%	1%
Langues non officielles	–	8,9%	1,6%	–%
Total	100%	100%	100%	100%

* Recensement fédéral 2000 (Office fédéral de la statistique 2005).

** Instructions du Conseil fédéral du 22 janvier 2003 concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administratioin fédérale (RS 172.220.111.3).

*** Ordonnance sur les langues du 4 juin 2010 (RS 441.1).

Depuis 1996, l'Office fédéral du personnel publie tous les quatre ans un état des lieux relatif à la promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale. Les rapports d'analyse élaborés à ce jour démontrent que la représentation des langues maternelles au sein de l'administration fédérale reflète assez bien les valeurs de référence, non seulement au sein du personnel en général, mais aussi dans les niveaux d'encadrement. Ils concluent toutefois à une surreprésentation du groupe suisse alémanique dans plusieurs fonctions clés (Office fédéral du personnel 2009b: 4). En 2008, par exemple, tous les secrétariats généraux étaient dirigés par une personne de langue maternelle allemande, de même que 78% des offices fédéraux. Parmi les chefs du personnel, 82% étaient de langue maternelle allemande, de même que 76% des responsables de la communication, 95% des responsables des finances et 88% des responsables de l'informatique. Une analyse indépendante du profil linguistique des offices fédéraux, réalisée récemment, est arrivée au même tableau d'une administration certes représentative, mais dominée par des germanophones au sommet de sa hiérarchie (Kübler *et al.* 2009). De grandes disparités persistent par ailleurs entre les départements (tab. 4.2). En règle générale, la surreprésentation des personnes de langue maternelle allemande s'effectue au détriment des italophones. Elle est particulièrement marquée dans les services du DDPS, du DETEC, du DFJP et de la Chancellerie fédérale.

De fortes différences existent également entre offices, à l'intérieur des départements, en ce qui concerne le profil linguistique. Une analyse statistique approfondie de la

Tableau 4.2 Part de collaborateurs et de cadres dirigeants (classes de traitement 32 à 38) en fonction de leur langue maternelle (sauf langues non officielles) dans les offices des sept départements: part moyenne (en pourcent) des années 2001 à 2012.

Départements		Allemand	Français	Italien	Romanche	Total
DFAE	Global	77,88	18,40	3,60	0,13	100
	Cadres	71,68	23,01	4,96	0,34	100
DFI	Global	70,61	21,90	7,16	0,33	100
	Cadres	62,55	30,90	6,56	0	100
DFJP	Global	68,17	25,80	5,93	0,10	100
	Cadres	80,50	17,01	1,57	0,93	100
DDPS	Global	81,83	12,64	5,35	0,18	100
	Cadres	87,36	12,15	0,38	0,11	100
DFF	Global	76,15	17,35	6,38	0,12	100
	Cadres	74,78	20,98	3,56	0,68	100
DFE	Global	74,90	21,59	3,32	0,19	100
	Cadres	73,23	25,96	0,42	0,38	100
DETEC	Global	77,55	18,24	3,91	0,31	100
	Cadres	77,77	19,14	3,09	0	100
Chancellerie fédérale	Global	62,30	24,17	13,23	0,31	100
	Cadres	78,70	8,10	9,38	3,82	100
Total	Global	75,91	18,52	5,36	0,20	100,00
	Cadres	77,40	19,72	2,48	0,40	100,00

Source: BV Plus, consultation du nombre de collaborateurs (personnel fixe) avec langue maternelle et classe de traitement, par département et office, pour les années calendaires 2001 à 2012 (sauf Régie fédérale des alcools).

représentation des minorités linguistiques au sein des offices fait apparaître deux facteurs principaux. D'une part, la localisation d'un office fédéral dans telle ou telle région linguistique joue un rôle important. Si un office est installé en Suisse romande ou italienne, la part de collaborateurs francophones ou italophones y sera nettement plus forte (fig. 4.1). La représentation des groupes linguistiques dans les offices de la Confédération reflète ainsi également le marché du travail suisse et sa segmentation en fonction des langues. Il est difficile, c'est un fait, de recruter des Romands ou des personnes de Suisse italienne pour des postes de travail situés en Suisse alémanique, et réciproquement. La décentralisation des offices fédéraux, c'est-à-dire l'installation de services de la Confédération hors de l'agglomération bernoise, a été décidée par le Conseil fédéral au milieu des années 1980 (cf. Groupe interdépartemental décentralisation 2003). Il s'avère que cette mesure est efficace pour améliorer le positionnement des minorités linguistiques au sein de l'administration fédérale.

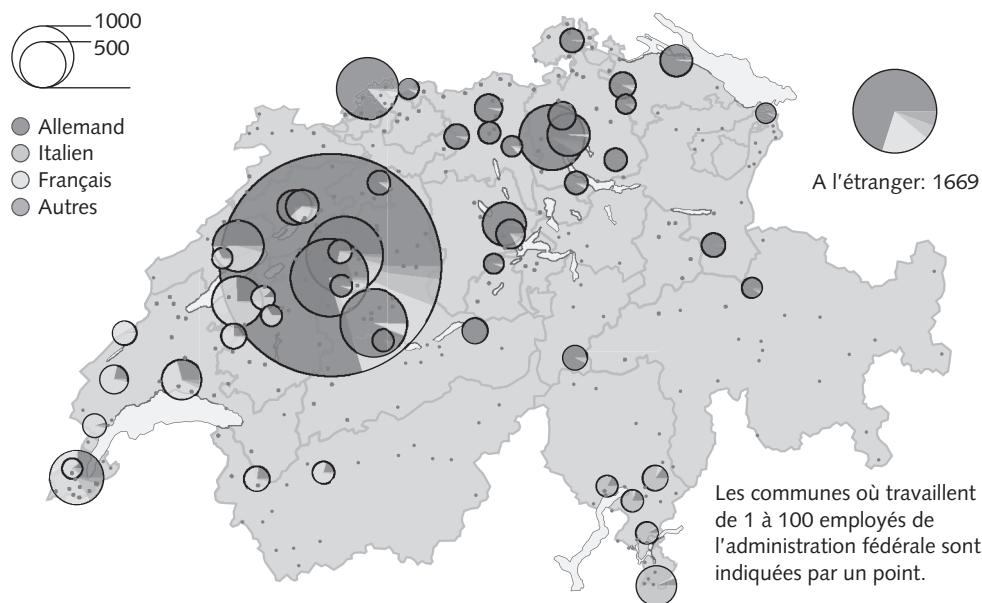


Figure 4.1 Collaborateurs de la Confédération en fonction de leur poste de travail et de leur langue maternelle.

© Sotomo, Zurich, Source: BV Plus, état en 2008.

En termes d'importance, le profil linguistique des cadres d'un office constitue le deuxième facteur susceptible d'y influer sur la représentation des groupes linguistiques. Plus la part de cadres francophones y est élevée, plus les collaborateurs francophones y seront nombreux. Et plus il y a de cadres italophones, plus la part de collaborateurs de langue maternelle italienne sera forte dans l'office concerné. Ce lien met en évidence un effet de sélection linguistique au moment du recrutement. Manifestement, les cadres privilégièrent les candidatures issues de leur propre région linguistique.

Une analyse qualitative des processus de recrutement, effectuée dans deux offices fédéraux (Kübler *et al.* 2009), démontre que des mécanismes de discrimination linguistique – involontaires – interviennent dans les processus de recrutement. Ce qui est central ici, c'est la règle, appliquée à l'ensemble de l'administration, qui stipule que chaque collaborateur peut communiquer dans la langue officielle de son choix. Les conversations mêlant plusieurs langues sont donc usuelles dans l'administration fédérale. Si de telles conversations sont déterminantes pour l'évaluation, cependant, l'usage de plusieurs langues peut se retourner contre la personne évaluée. Par exemple, si un chef du personnel germanophone interroge en allemand une candidate francophone dans le cadre de son entretien d'embauche, cette dernière peut certes lui répondre en français. Mais dans la foulée, le chef du personnel acquiert ainsi

une idée des connaissances passives de l'allemand de la candidate; les compétences linguistiques sont ainsi intégrées à l'évaluation de la candidate. En revanche, si le même chef de personnel s'entretient avec une candidate germanophone, la conversation sera monolingue (allemand) et les connaissances passives d'une deuxième langue officielle ne seront pas évaluées dans l'entretien. De tels effets de sélection au moment du recrutement, mais aussi en cas de promotion, réduisent les chances des représentants des minorités linguistiques d'accéder aux emplois de l'administration fédérale et à une carrière au sein de cette dernière. Ils constituent un obstacle important en vue de la représentativité linguistique de l'administration et doivent donc être éliminés. Une étape dans cette direction pourrait être que les entretiens de sélection (p. ex. entretiens d'embauche, évaluations du personnel) se déroulent en une seule langue, librement choisie par la personne évaluée.

Le plurilinguisme dans le travail administratif

La diversité linguistique constitue le deuxième objectif de la promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale. La Constitution fédérale ne fait pas de différence entre l'allemand, le français et l'italien, langues officielles. L'autonomie linguistique du personnel doit aussi être assurée. Dans toute la mesure du possible, les collaborateurs doivent pouvoir travailler dans la langue officielle de leur choix, pour autant qu'il s'agisse de l'allemand, du français ou de l'italien⁸. Les analyses effectuées jusqu'à présent tendent à constater que si l'allemand et le français sont effectivement utilisées comme langues de travail dans l'administration fédérale, l'italien joue un rôle très réduit (Klöti 1972: 95).

Cette impression est renforcée par une analyse récente portant sur l'utilisation des langues officielles (allemand, français, italien) dans l'élaboration des actes normatifs de la Confédération (Kübler *et al.* 2009). Durant la décennie observée (1998-2008), la Confédération a publié environ 18 500 actes normatifs. Près de 80% ont été rédigés en allemand, environ 19% en français et moins de 2% en italien (tab. 4.3). Par rapport à la part de germanophones au sein du personnel de la Confédération (74%), la langue de travail allemande paraît utilisée de manière surproportionnée, au détriment de l'italien avant tout. On constate en outre que l'utilisation des trois langues officielles diffère en fonction de la catégorie d'acte judiciaire (tab. 4.3).

⁸ Le romanche n'est une langue officielle de la Confédération que pour la communication avec des personnes de langue maternelle romanche. Il n'est donc pas utilisé comme langue de travail au sein de l'administration fédérale.

Les textes constitutionnels, les lois et arrêtés fédéraux, mais aussi les ordonnances et les textes relatifs aux initiatives et référendums sont très souvent rédigés en allemand. Le français est en revanche relativement souvent utilisé pour l'élaboration de textes juridiques internationaux et d'actes et communiqués divers. L'italien est aussi souvent utilisé pour des projets de cette dernière catégorie.

Tableau 4.3 Langue d'origine des actes de la Confédération en pourcent, en fonction de leur catégorie juridique (1998-2008).

Catégorie	Allemand %	Français %	Italien %	Total %	N
Constitution fédérale, lois fédérales, arrêtés fédéraux	92,99	6,85	0,16	100	642
Ordonnances du Conseil fédéral et du Parlement	90,17	9,79	0,04	100	2381
Messages et rapports	88,96	10,80	0,24	100	1259
Initiatives et référendums	92,88	7,12	0,00	100	576
Textes juridiques internationaux	61,23	37,74	1,03	100	1950
Ordonnances de l'administration	93,99	6,01	0,00	100	1962
Actes et communiqués divers	74,71	22,39	2,90	100	9778
Total	79,48	18,85	1,66	100	18548

Source: centre des publications officielles; consultation de la banque de données des publications depuis 1998.

Les actes normatifs sont le résultat de processus de décision politiques. La portée de ces processus diffère cependant en fonction de la catégorie des actes. Les textes constitutionnels, les lois et arrêtés fédéraux, les initiatives et les référendums sont de grande portée. Ils impliquent des décisions du Conseil fédéral, du Parlement, voire du peuple. Les ordonnances sont également des documents d'une portée politique importante: ils requièrent une décision du Conseil fédéral et, parfois, du Parlement. Les textes juridiques internationaux ont souvent un caractère technique; il est rare qu'ils donnent lieu à des débats politiques⁹. Les ordonnances de l'administration sont d'une moindre portée, de même que les divers actes et communiqués. En règle générale, ils se réfèrent à des décisions de départements et d'offices fédéraux. A présent, si l'on compare l'utilisation des trois langues officielles dans les différentes catégories de documents, on constate que l'allemand domine dans l'élaboration d'actes de grande portée politique. Le français et surtout l'italien n'interviennent que pour des affaires de moindre importance.

⁹ Les traités internationaux soumis au référendum font partie de la catégorie des arrêtés fédéraux.

Cela est dû aux structures décisionnelles internes à l'administration, en particulier à la consultation des offices : le plus souvent, seule la version en langue d'origine y est diffusée. Plus la portée politique d'un dossier est importante, plus la consultation des offices est étendue. Comme les germanophones sont majoritaires au sein du personnel de l'administration, les réactions et les propositions de changement sont le plus souvent formulées en allemand. On comprend ainsi que l'allemand est le plus souvent choisi comme langue originelle pour les affaires adressées à de nombreux offices. Il arrive aussi qu'un acte rédigé en français dans une première version change de langue en cours de processus en raison du grand nombre de réactions émises en allemand et qu'en conséquence, les versions successives soient produites en allemand. Le français est particulièrement utilisé pour les actes normatifs internationaux. Cela est sans doute une conséquence du statut de langue de travail que cette langue revêt dans le monde diplomatique (p. ex. aux Nations Unies). L'utilisation du français comme langue de travail permet ici à l'administration fédérale de s'économiser des coûts de traduction vers le français, en particulier lorsqu'il faut produire fréquemment de nouvelles versions d'un texte dans le cadre de négociations internationales. Généralement, l'italien n'est que très peu utilisé pour l'élaboration d'actes normatifs. Une analyse plus approfondie révèle qu'il est avant tout utilisé pour des traités bilatéraux avec l'Italie ainsi que pour des actes et communiqués directement adressés au canton du Tessin (Andrey et Kübler 2008).

Le choix de la langue officielle pour l'élaboration des actes normatifs de la Confédération dépend donc des différents processus décisionnels et logiques appliqués dans leur production. Ce n'est cependant pas le seul facteur de choix. Indépendamment de la catégorie des actes en question, la représentation linguistique au sein d'un office fédéral influe sur le choix des langues utilisées pour élaborer des actes normatifs (Kübler *et al.* 2009). Il s'avère en effet que la part de germanophones et de francophones est fortement liée à la proportion d'actes originellement rédigés dans ces langues. Il est intéressant de constater que cette corrélation ne fonctionne pas pour l'italien : l'utilisation de l'italien comme langue originale pour les actes produits par un office n'a rien à voir avec la part de collaborateurs italophones de cet office. Il en ressort que les collaborateurs italophones utilisent en fait, ou doivent utiliser le français ou l'allemand comme langue de travail.

Ces considérations laissent entendre qu'en matière d'autonomie linguistique du personnel de l'administration publique, tout n'est pas parfait. Des analyses qualitatives détaillées des processus de travail dans l'administration fédérale confirment cette impression (Weil 1995; Andrey *et al.* 2008). Les représentants des minorités linguistiques sont souvent incités à utiliser l'allemand dans leurs communications orales et écrites. Pour expliquer cette situation, ces personnes avancent que les connaissances de leurs collègues en français et en italien ne sont pas suffisantes pour une communication plurilingue. A cela vient s'ajouter le fait que les représentants des

minorités linguistiques ont, ou doivent avoir, des connaissances relativement bonnes des langues majoritaires et sont donc effectivement en mesure de communiquer dans une langue étrangère. Le plurilinguisme individuel des représentants des minorités linguistiques, combiné aux mauvaises connaissances linguistiques des représentants des groupes linguistiques majoritaires, incite donc à une communication monolingue. Cela vaut tout particulièrement pour les collaborateurs italophones de la Confédération. En règle générale, leurs connaissances de l'allemand et/ou du français sont excellentes, alors que les connaissances de l'italien des collaborateurs de la Confédération germanophones ou francophones sont faibles, voire inexistantes. On attend donc souvent des italophones qu'ils s'adaptent. C'est, un mécanisme que le politologue Jean Laponce nomme l'*effet pervers du contact entre langues « qui mène le groupe le plus puissant à se décharger sur le plus faible des coûts d'acquisition et d'entretien de deux langues, alors que lui, le dominant, économise et reste unilingue »* (Laponce 2001 : 489).

L'autonomie linguistique des collaborateurs de l'administration fédérale n'est donc pas assurée d'une manière générale. Les représentants des minorités linguistiques, et en particulier de la minorité italienne, sont souvent poussés à passer à une autre langue. Les limites que connaît l'autonomie linguistique individuelle constituent un obstacle important à la diversité linguistique au sein de l'administration fédérale. Celle-ci est en effet tributaire des connaissances des langues minoritaires que sont le français et l'italien. Ce n'est que si les représentants de la majorité linguistique disposent de connaissances linguistiques suffisantes, au moins passives, des langues minoritaires que les représentants des minorités linguistiques peuvent effectivement choisir leur langue de travail en toute liberté. Telle est la condition expresse pour que des équipes de projets plurilingues puissent vraiment fonctionner, que des séances puissent se tenir en plusieurs langues ou qu'il soit possible de corédiger des textes ou de les produire en plusieurs langues en parallèle¹⁰. Jusqu'à présent, l'encouragement du plurilinguisme du personnel de la Confédération n'est pas suffisamment allé dans cette direction. Les ressources allouées aux cours de langues sont relativement limitées et, jusqu'à présent, ont été en grande partie utilisées pour améliorer les

¹⁰ L'administration fédérale pratique diverses procédures de production simultanée de textes dans les différentes langues officielles. La *rédaction parallèle* prévoit que des personnes de langues maternelles différentes sont responsables d'un dossier et élaborent leurs textes dans plusieurs langues officielles en parallèle. La *corédaction informelle* fait intervenir les personnes d'un service linguistique, responsables d'un dossier, afin d'assurer la correspondance matérielle et formelle des différentes versions linguistiques d'un texte. La *corédaction formelle* désigne une procédure institutionnelle utilisée pour la rédaction de textes juridiques. Une commission de rédaction interne à l'administration, plurilingue, composée de juristes de l'Office fédéral de la justice et de linguistes de la Chancellerie fédérale est au centre de cette méthode. Sa mission consiste à élaborer les actes normatifs de la Confédération d'un point de vue formel et d'assurer que les différentes versions linguistiques correspondent entre elles (cf. Office fédéral du personnel 2009a: 28).

connaissances en allemand des collaborateurs de langue française et italienne. Il faut espérer que les exigences récemment définies dans l'ordonnance sur les langues en matière de connaissances d'une deuxième ou d'une troisième langue officielle renforcent la volonté d'améliorer les connaissances en français et en italien.

Conclusion

Pour l'administration fédérale, le plurilinguisme est un atout, mais aussi un fardeau. Le plurilinguisme de son personnel rend l'administration fédérale capable de communiquer avec les acteurs sociaux dans les différentes langues officielles, ce qui lui épargne des frais de traduction et renforce sa légitimité. Le plurilinguisme des autorités fédérales est une condition importante pour sa bonne acceptation dans les différentes régions linguistiques. Depuis l'intensification du débat sur la cohésion nationale, le traitement de la question linguistique par l'administration fédérale fait l'objet d'une observation suivie par les représentants politiques des minorités linguistiques. Le développement et l'amélioration continu des stratégies lancées par le Conseil fédéral pour renforcer le plurilinguisme au sein de l'administration sont une conséquence de ce suivi. La réalisation des objectifs y afférents – représentation équitable des groupes linguistiques, diversité linguistique – demande cependant des efforts soutenus. Il est particulièrement important d'éliminer les mécanismes linguistiques de sélection au moment du recrutement et d'améliorer les compétences linguistiques du personnel de la Confédération en français et en italien. Les dernières évolutions sociales compliquent ce processus. Les difficultés du marché du travail et une certaine perte d'attrait des pouvoirs publics comme employeurs ont rendu le recrutement de personnel globalement plus difficile. Par ailleurs, la perte d'importance de l'enseignement d'une deuxième, voire d'une troisième langue nationale dans le cadre de la scolarité obligatoire de certains cantons alémaniques n'a certainement pas contribué à l'amélioration des connaissances linguistiques en français et en italien. Pour l'administration fédérale, les conditions se sont détériorées, entre autres dans la mesure où elle doit assurer sa propre diversité linguistique et une représentation équitable des groupes linguistiques. Toutefois – ou peut-être justement pour cette raison – les exigences en la matière ont reçu un fondement solide avec l'approbation de la nouvelle ordonnance sur les langues.

Il convient toutefois de noter qu'en comparaison avec d'autres Etats plurilingues, la Suisse n'a pas à rougir de sa situation actuelle (Kübler *et al.* 2011). Dans un avenir proche, la promotion du plurilinguisme jouera un rôle important au sein de l'administration fédérale. De nombreux éléments tendent à démontrer que les responsables en place sont conscients de l'enjeu représenté par ce difficile objectif.

Bibliographie

- Andrey S., Kobelt E. et Kübler D. (2008). « Is there a trade-off between diversity and performance? Efficient communication versus multilingualism in the Swiss federal administration », in *European Group for Public Administration (EGPA) Conference*. Rotterdam.
- Andrey S. et Kübler D. (2008). « L’italiano all’amministrazione federale svizzera: proporzioni linguistiche e conseguenze per l’italianità », in *Dati*, 4, pp. 93-106.
- Bangura Y. (2006). « Ethnic inequalities in the public sector: a comparative analysis », in *Development and change*, 37(2), pp. 299-328.
- Office fédéral de la statistique (2005). *Recensement fédéral de la population 2000: Le paysage linguistique en Suisse*. Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.
- Calvès G. (2006). « Introduction », in *Revue française d’administration publique*, (118), pp. 245-250.
- Deutsch K. (1976). *Die Schweiz als paradigmatischer Fall politischer Integration*. Berne, Haupt.
- Gagnon A.-G., Turgeon L. et de Champlain O. (2006). « La bureaucratie représentative au sein des Etats multinationaux », in *Revue française d’administration publique* (118), pp. 291-306.
- Grin F. (1997). « Language policy developments in Switzerland: needs, opportunities and priorities for the next few years », in *Swiss political science review*, 3(4), pp. 108-113.
- Interdepartementale Arbeitsgruppe Dezentralisierung (2003). *Dezentralisierungsbericht*. Berne, Eidgenössisches Finanzdepartement.
- Kernaghan K. (1978). « Representative bureaucracy: the Canadian perspective », in *Canadian public administration*, 21, pp. 489-512.
- Kingsley D. (1944). *Representative bureaucracy*. Yellow Springs, Antioch Press.
- Klöti U. (1972). *Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung*. Berne, Francke.
- Kriesi H. (Dir.) (1996). *Le clivage linguistique: problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*. Berne, Office fédéral de la statistique.
- Kübler D., Andrey S. et Kobelt E. (2011). « Vers une bureaucratie représentative. La promotion de la représentation et de la diversité linguistiques dans l’administration fédérale en Suisse et au Canada », in *Revue canadienne de science politique*, 44(4), pp. 903-927.
- Kübler D., Papadopoulos Y., Mazzoleni O., Andrey S. et Kobelt E. (2009). *Le plurilinguisme de la Confédération: représentation et pratique linguistiques dans l’administration fédérale. Résumé du rapport final*. Bâle, Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung, FHNW.
- Kymlicka W. (1998). *Multicultural citizenship*. Oxford, Oxford University Press.
- Laponce J. (2001). « Retour à Babel », in *Revue française de science politique*, 51(3), pp. 483-493.
- Meier K. et Stewart J. Jr. (1992). « The impact of representative bureaucracies: educational systems and public policies », in *American review of public administration*.
- Office fédéral du personnel (2009a). *Guide pour la promotion du plurilinguisme*. Berne, Office fédéral du personnel.
- Office fédéral du personnel (2009b). *Promotion du plurilinguisme dans l’administration fédérale de 2004 à 2008. Rapport d’évaluation au Conseil fédéral*. Berne, Département fédéral des finances.

- Patten A. (2001). « Political theory and language policy », in *Political theory*, 29(5), pp. 691-715.
- Peters B., von Maravic P. et Schroeter E. (Dir) (2013). *The politics of representative bureaucracy. Power, legitimacy, performance*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Pitkin H. (1967). *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press.
- Rosenbloom D. et Dolan J. (2006). « La bureaucratie représentative », in *Revue française d'administration publique*, (118), pp. 251-264.
- Weil S. (1995). « Présentation de la situation plurilingue dans l'administration fédérale : un exemple de communication en entreprise », in *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, 62, pp. 35-55.
- Widmer J. (1987). « Statut des langues dans une administration plurilingue », in Py B. et Jeanneret R. (Dir), *Mobilisation linguistique et interaction : actes du symposium*. Neuchâtel, Université de Neuchâtel, pp. 115-121.
- Wise L. (2003). « Representative bureaucracy », in Peters B. et Pierre J. (Dir), *Handbook of public administration*. Londres, Sage, pp. 343-353.

Chapitre 5

BUREAUCRATES, MANAGERS OU CONCEPTEURS DE SYSTÈMES? L'ADMINISTRATION SUISSE ET LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION EN PLEINE ÉVOLUTION

Peter Hablützel

L'administration publique suisse jouit d'une excellente réputation. Elle est relativement petite, transparente et proche des citoyens. A l'ère de la nouvelle gestion publique (*New Public Management*), elle s'est professionnalisée ces dernières années sans affaiblir son ancrage dans la société. Elle paraît moins hautaine que de nombreuses administrations étrangères. Son personnel et ses cadres ne sont pas isolés du marché du travail; ils correspondent de plus en plus aux normes de l'économie privée tant par leur formation que par leur carrière. Beaucoup de titulaires de postes importants dans les services publics seraient capables de prouesses ailleurs.

Le système politique suisse se distingue de celui d'autres pays par son fédéralisme affirmé, la démocratie directe, la concordance, la collégialité et son système de milice. Son poids n'a jamais été d'un très grand intérêt général. L'Etat central surtout est resté relativement faible. La puissance des partis a été cassée par les associations économiques (cartels) qui ont su défendre leurs intérêts avec vigueur et établir la plupart de leurs règles au nez et à la barbe de l'Etat. Malgré ses particularités, le système administratif suisse se laisse comparer à certains égards à d'autres administrations étatiques et ranger dans l'un ou l'autre *cluster*. En comparaison internationale, il serait assimilable à un type politico-administratif mélangeant le légalisme continental au pragmatisme anglo-saxon (Jann 2002). La convergence gagnera du terrain sous la pression de la globalisation, notamment par l'adaptation du droit suisse aux normes européennes sur une base dite volontaire. Le *Sonderfall* suisse est réduit à une représentation intellectuelle alors que la société se fond toujours plus

rapidement dans le moule du *mainstream* européen. Comme dans toutes les sociétés occidentales, notre administration publique n'a pas échappé aux courants de modernisation que les modèles de consommation et d'autres phénomènes comportementaux ont imprégnés à l'économie, aux sciences, à la technique, aux arts et à la culture.

Au plus tard depuis Niklas Luhmann, la différenciation sociétale est la caractéristique de la modernité. De plus en plus spécialisés et autonomes, l'économie, la science, le droit, la santé etc., ont fait que les sociétés modernes de type occidental sont extrêmement performantes mais de plus en plus difficiles à gérer politiquement. Autoréférentiels, ces sous-systèmes n'ayant pour repères que leurs intérêts et leur développement produisent des routines de spécialistes. En externalisant les problèmes qu'ils ont souvent créés, ils sollicitent leur environnement, grèvent leur tissu social et expédient leurs contradictions à l'ensemble du système. Traditionnellement, le (sous-)système politique considère que l'intégration et la cohésion du système, ainsi que le traitement de ses contradictions sont de sa compétence. Pour satisfaire son ambition de gérer le développement de plus en plus complexe de la société, la politique dépend de connaissances sociales et de compétences spécifiques de haut niveau, donc d'une administration différenciée, spécialisée et professionnalisée. C'est un des paradoxes de la démocratie. Le succès de la gestion des contextes sociaux suppose que le système politique soit différencié et que l'administration ait la possibilité, dans une certaine mesure, d'agir de son propre gré. On retrouve la même situation dans l'économie. Pour l'économie institutionnelle, il s'agit du problème «principal-agent» (Reichard 2002).

Les démocraties occidentales ont tenté pendant des décennies de résoudre le problème «principal-agent» du secteur public en développant l'Etat de droit et en autorisant les administrations à ne faire que ce que la loi prescrivait. Au motif de leur assise légale, les prétentions envers l'Etat étaient justiciables. Cette rationalité a rapproché les administrations de l'idéal-type de la bureaucratie décrit par Max Weber. Les changements sociaux très rapides de l'après-guerre ont révélé les limites économiques de la conception bureaucratique de l'administration et la nécessité de flexibiliser le secteur public. Il importait de concevoir un nouveau paradigme, un nouveau modèle de pensée concernant le travail de l'administration, et de les faire adopter par la politique pour les traduire dans les faits. Ces paradigmes, modèles de pensée et concepts politico-administratifs ont structuré les discussions entre la politique et l'administration et ils ont fortement déterminé comment l'administration se percevait et percevait le contexte dans lequel elle évolue ainsi que sa mission. Ils influencent aussi comment l'administration conçoit sa gestion et ses possibilités d'apprendre en tant que système.

La bureaucratie, paradigme de la conditionnalité

La bureaucratie a marqué le paysage administratif suisse jusque vers la fin des années 1980. De la gauche à la droite, on ne contestait pas la primauté à la politique et à son appareil, l'Etat, de façonner le développement de la société. Les mécanismes de la prise de décisions politiques à l'échelon national jouissaient d'un large consensus, reflet de la confiance intacte témoignée au système, que les médias ne mettaient pas encore en doute. Cette confiance a été portée par la croissance économique qui a favorisé pendant une trentaine d'années la sécurité sociale d'un système néocorporatiste. Les associations patronales et les associations professionnelles dominaient la politique. Il faut voir dans l'élection du Conseil fédéral de 1959, d'où est née la coalition des grands partis, plutôt qu'un signe de solidité du système politique, un signe de son inféodation à l'économie.

Le système politique était représenté par une élite relativement homogène d'hommes souvent soudés par leurs expériences dans l'armée de milice, qui tenait les rênes des domaines sociaux importants, surtout de l'économie. La culture parfois autoritaire de ce système permettait à la concordance entre adversaires politiques de fonctionner. La direction de l'administration était fortement impliquée dans ce système réglé sur le consensus. Les fonctionnaires en chef faisaient partie de l'élite politique et influençaient de manière informelle les processus décisionnels, sans qu'on le remarque. Le directeur typique d'un office était avocat bernois, radical, colonel d'état-major et cultivait d'excellents contacts avec le Parlement, les partis et les associations. Il était avantageusement connu à l'intérieur et à l'extérieur au seul motif qu'il était un connaisseur de la législation et de la jurisprudence touchant son petit domaine de travail. Dans le système politico-administratif de l'époque, le professionnalisme se résumait à des connaissances juridiques combinées avec les rudiments de la gestion qu'un officier de milice pouvait acquérir à l'armée. La politique et l'administration n'avaient rien à prouver et collaboraient dans la confiance parce qu'elles étaient convaincues que l'action étatique ne consistait qu'à se conformer à la conditionnalité dictée par la législation.

Par ses processus très structurés, la gestion bureaucratique était fiable pour la clientèle, voire économique en cas de grande stabilité contextuelle. Mais elle laissait peu de place à la créativité de l'administration et la privait de possibilités d'apprendre, à l'exception d'apprendre à éviter de faire des fautes en se glissant dans le moule de routines préétablies (*single loop learning*). La combinaison de la gestion par les ressources allouées (les « intrants ») et de la tolérance zéro a renforcé la mentalité de repli surtout chez les personnes qui, par un souci surdimensionné de sécurité, avaient choisi l'Etat comme employeur. La logique binaire du juste ou du faux propre à

la bureaucratie cimentée par le droit public a compliqué ou paralysé de nombreux projets de réforme; des propositions d'amélioration ont souvent été rejetées car les accepter suggérait qu'on avait fait faux jusque-là.

La force d'inertie des organismes bureaucratiques est imputable à la rigidité de leurs structures, donc de leur organigramme et de leurs règles de comportement qui reposent sur des décisions durables censées réduire la complexité et faciliter la tâche des organisations. Et comme les administrations étaient organisées sur la division maximale du travail selon le taylorisme, les nouvelles attributions et les spécialisations entraînaient automatiquement des distinctions structurelles qui se traduisaient par des cases supplémentaires dans l'organigramme et de nouveaux échelons hiérarchiques. Le gonflement de l'appareil administratif était programmé, puisque les unités accumulaient avec succès les ressources qu'elles réussissaient en général à ne plus réduire avec l'aide de leur clientèle politique. C'est pourquoi les programmes de plafonnement des postes n'ont pas pu endiguer l'accroissement de l'administration.

Suite à la croissance économique, il a fallu combler des lacunes infrastructurelles ce qui a constraint le système politique à des réformes dès la fin des années 1960. On a enfin essayé de résoudre des problèmes de fond, par exemple le suffrage féminin. On a fait des pas vers l'intégration économique européenne et forcé l'extension du réseau autoroutier, des institutions de formation et de l'Etat social sur le modèle des trois piliers au rythme dit de Tschudi. Pour adapter l'offre de prestations étatiques à la demande croissante, on s'est doté de méthodes modernes de planification telles que les directives sur la gestion des affaires gouvernementales, les conceptions globales de l'énergie, des transports et des médias. On a aussi débattu la question de savoir comment la politique pourrait contrôler le dynamisme sociétal et comment un petit gouvernement collégial pourrait assumer son mandat de conduite politique face à une administration croissant rapidement et à des départements se distinguant de plus en plus les uns des autres. S'inspirant du modèle militaire, les auteurs de ces rapports ont proposé de renforcer la conduite en recourant à des états-majors et de faire de la Chancellerie fédérale l'état-major du Conseil fédéral (rapport Hongler 1967 et rapport Huber 1971).

L'augmentation des déficits budgétaires publics a montré le revers de la médaille de la politisation des problèmes sociétaux. La récession qui a surgi au milieu des années 1970 a coupé court à la stratégie. Alors que les associations faîtières n'arrivaient plus à s'accorder sur les intérêts divergents de leur clientèle, la protection de l'environnement, la qualité de vie et l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes se sont inscrites à l'agenda politique. Ces thèmes d'un genre nouveau ont fait jaillir les problèmes liés à la croissance et à la mobilité, que les stratégies de négociation entre partenaires sociaux ne suffisaient plus à résoudre. En lançant des idées novatrices au sujet de la révision de la constitution ou des structures fédératives, la

politique a essayé de rester cohérente malgré les divergences d'intérêts. Mais vers la fin des années 1970, les partis ont perdu la force de développer des perspectives communes.

Dans les années 1980, les partis politiques se sont polarisés sur des questions de fond concernant la fonction de l'Etat. L'administration a subi la pression de cette polarisation qui mettait en cause le consensus politique, donc la légitimation de la conduite bureaucratique de l'Etat. Longtemps efficace, ce modèle a rapidement montré des signes de maladie. La bureaucratie réagit au stress en rajoutant des règles, donc plus de bureaucratie, car tout nouveau problème indique que les règles n'étaient pas parfaites. L'extension de l'Etat social et prestataire de services dans les années 1970 et 1980 a tracé les limites du paradigme bureaucratique, à savoir la surexploitation du droit public comme moyen de pilotage. Etendu aux prestations de l'Etat par un arrêt du Tribunal fédéral de 1977, le principe de légalité réservé jusque-là aux interventions relevant de sa souveraineté a été exploité à l'extrême. En voulant, au nom de la plus grande justice possible, piloter l'action étatique par des règles détaillées, on a provoqué des plaintes contre l'avalanche de lois à l'effet incitatif sur les citoyens, ce qui a fertilisé le terrain pour de nouvelles réglementations sur l'action administrative.

C'est dans la décennie 1980 que l'image des administrations a pâli et que les fonctionnaires ont perdu le sentiment de leur valeur. En cause : les difficultés financières que l'extension bureaucratique de l'Etat social et prestataire de services avait entraînées et non pas la critique de la bureaucratie comme telle. Basse en comparaison internationale, la cote étatique, sociale et fiscale a vite augmenté en Suisse et la dette s'est accumulée à tous les niveaux de l'Etat, ce qui menaçait de compromettre massivement la marge de manœuvre financière de la Confédération, ainsi que de nombreux cantons et communes. Pas étonnant donc que les partis se soient affrontés dans le champ de la politique des recettes et des dépenses de l'Etat. Vu le poids des questions de financement, on s'est rapproché de la façon de penser et d'agir du secteur privé et les sciences économiques ont gagné en estime dans le secteur public, confronté aux phénomènes de la raréfaction de l'argent. Une série de campagnes d'économies, parfois très rigoureuses, se sont succédées dans le but de maîtriser les coûts. Les gouvernements, les parlements et les entreprises étatiques qui se respectaient et respectaient l'esprit de leur temps, ont accepté dans les années 1980 de se soumettre à l'analyse de la valeur des frais généraux ou à d'autres exercices d'optimisation. Des projets d'augmentation d'efficacité se sont étendus sur des années dans l'administration fédérale sans entraîner pour autant de changements substantiels dans l'organisation et dans les processus de travail. Seul le personnel d'encadrement a un peu changé puisque des économistes d'entreprise ont commencé à faire carrière à côté des juristes, leur compétence étant recherchée dès lors que l'Etat et ses entreprises avaient découvert le management.

Le management, paradigme de la finalité

Alors que les années 1980 ont clairement montré où se situaient les limites de la conduite bureaucratique, les années 1990 ont entraîné de profonds changements dans le secteur public suisse sous l'influence de concepts de management dont l'orientation vers des résultats a radicalement modifié le paradigme de la théorie générale de l'Etat et du pilotage pratique de la politique. Le monopole de la jurisprudence à considérer que l'Etat n'était que d'essence juridique a été sérieusement mis à mal. Pourquoi n'assimilerait-on pas les organisations de l'espace public à des entités affectées à la réalisation de certains objectifs ? S'agissant d'efficacité et d'effectivité, leurs structures et leurs processus pouvaient être analysés comme ceux d'entreprises privées, d'autant que le sujet de l'économie s'imposait vu les déficits budgétaires croissants. A quelques exceptions près (p. ex. Germann en 1998), la jeune science politique s'est distancée de la recherche sur les institutions politiques pour se tourner vers l'analyse des contenus des politiques publiques. Le vide laissé par la théorie sur la conduite institutionnelle de la politique pouvait être d'autant mieux comblé par l'économie d'entreprise moderne qui avait gagné en renommée internationale dans les années 1980 et avait donné le jour à l'Université de Saint-Gall (à l'époque Haute école de Saint-Gall) à une théorie générale de direction et de pilotage dont l'influence n'avait cessé d'augmenter dans la recherche, l'enseignement et la pratique.

Mais ce qui a le plus fortement marqué le cours des choses, dans l'espace public aussi, ce sont les changements fondamentaux qui se sont dessinés dans l'économie mondiale dans les années 1970, qui se sont imposés dans les années 1980 et qui ont marqué le passage significatif du capital réel au capital financier. En 1973, le système de changes fixes s'est effondré. Le marché des changes a échappé au contrôle de l'Etat-nation ce qui a boosté les marchés financiers et déclenché une vague sans précédent de dérégulation et de globalisation économiques. Depuis, la finance pure et dure a supplanté les processus politique et économique. La valeur des entreprises pour les actionnaires, avec sa touche superficielle de néolibéralisme, a été érigée en critère exclusif de succès de l'activité économique. A la différence de l'ordo-libéralisme (ou néolibéralisme de la vieille école) conscient de son cadre politique et de ses racines, le néolibéralisme des années 1980 et 1990 focalisé sur les marchés financiers a refusé toute activité économique à l'Etat le reléguant à des tâches liées à la sécurité intérieure et extérieure. La gauche n'aspirait pas non plus à dévier de ses positions étatiques propres à cimenter le statu quo et à barrer la route à toute forme de dynamisme. L'autisme menaçait les interlocuteurs engagés dans le débat sur la fonction étatique.

Bienvenue fut la discussion qui s'est instaurée au niveau mondial au début de l'ère de l'administration Clinton/Gore sous le sigle de « *New Public Management/NPM* » (Hood 1991) ou nouvelle gestion publique (NGP). Elle promettait un déblocage.

Quelques initiés se sont approprié cette nouvelle doctrine au départ. Des ouvrages tels que *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung* de Reichard (1987) et *Reinventing Government* des Américains Osborne et Gaebler (1992) sont devenus des objets cultes comme les rapports sur les projets pilotes de NGP en Nouvelle Zélande et dans l'espace anglo-saxon, ainsi que le modèle de Tilburg et, plus tard, *Das neue Steuerungsmodell* de la KGSt allemande. En Suisse, la NGP est restée l'affaire de quelques hauts fonctionnaires et membres d'exécutifs, réceptifs. Impossible de vaincre le scepticisme à large échelle que ce produit d'importation suscitait, même en opérant sous le sigle de «gestion administrative axée sur les résultats» pour montrer que chez nous il s'agissait surtout de rationaliser le travail de l'administration et non pas de remodeler le pilotage politique de la société. La droite estimait que les concepts n'allait pas assez loin en arguant, pas tout à fait à tort, que des administrations plus efficaces ne conduiraient pas au démantèlement de l'Etat ni non plus à de réelles privatisations, alors qu'au nom du politiquement correct la gauche se méfiait de toute tentative de l'Etat de fournir plus économiquement ses prestations.

Vu cette mince assise politique, la nouvelle gestion publique ne s'est pas imposée en Suisse, en tout cas pas à l'échelle nationale. Or, elle a eu des effets. Dans le secteur public, elle a été débattue dans les cours de gestion et les forums, incitant les cadres de l'administration à pratiquer l'autoréflexion et leur faisant gagner de l'assurance, chose impossible s'ils n'avaient pas dû se confronter à cet idéal-type et au *benchmarking*. La Confédération n'a mis qu'une partie de ses offices au régime de la nouvelle gestion avec mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). De nombreux cantons et quelques communes ont été beaucoup plus loin, la démarche leur ayant été facilitée par la proximité du marché et des citoyens. A la Confédération, la nouvelle philosophie a eu des conséquences à d'autres égards. Les grandes entreprises fédérales qui occupaient 100 000 des 140 000 fonctionnaires au milieu des années 1990 ont acquis beaucoup d'autonomie ; elles ont sous-traité leurs activités en les confiant à des établissements ayant leur propre direction stratégique et leur propre personnalité juridique en tant que sociétés anonymes de droit spécial ou de sociétés anonymes partiellement cotées en bourse. L'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI), un des premiers projets-pilotes de la NGP, ainsi que les écoles polytechniques fédérales ont aussi accédé à plus d'autonomie. La nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA, rejetée dans un premier temps en votation populaire parce qu'elle prévoyait la création de postes de secrétaires d'Etat, respire la philosophie de la nouvelle gestion. Elle concède à l'exécutif la compétence d'organiser l'administration et crée les bases pour l'introduction de la NGP. La gestion financière a aussi été modernisée sous l'étiquette de la NGP. La nouvelle péréquation financière (NPF) a fait profiter le fédéralisme horizontal et vertical de systèmes incitatifs finalisés. Des éléments de comptabilité analytique ont été ajoutés aux règles budgétaires encore alignées sur le caméralisme.

La réforme du droit et de la politique du personnel a soutenu le processus de modernisation de la gestion administrative. La suppression très controversée du statut de fonctionnaire a ouvert la voie à l'engagement du personnel sur la base d'un contrat de droit public sujet à résiliation. Des éléments individuels ont complété de manière créative la substance souveraine du contrat de travail de droit public. Ont été instaurées dans le même esprit la gestion par objectifs et la modulation du salaire en fonction des prestations individuelles. En activant le développement du personnel et de l'organisation par des méthodes de gestion et des programmes d'employabilité actualisés, l'Etat a gagné en attractivité sur le marché du travail. La garantie du poste de travail était révolue. Pour assurer son emploi, il fallait désormais être prêt à développer ses connaissances et ses compétences.

La gestion du personnel basée sur les contrats d'objectifs et la rétribution liée aux prestations a induit le changement culturel privilégiant la pensée finalisée et l'action axée sur des résultats. Il n'importait plus de prendre les décisions imposées par des règles pointilleuses, mais de réaliser des objectifs et d'investir efficacement et délibérément le peu de ressources disponibles. Se professionnaliser dans la perspective managériale implique donc une approche différente de la gestion dans le changement, soit l'ouverture au «double loop learning». L'apprentissage du changement a titillé l'administration, l'obligeant à se créer de nouvelles routines pour affronter la complexité. La gestion professionnelle de projets, enseignée à large échelle, lui a permis de gagner en assurance face à l'incertitude. Les nouvelles formes d'apprentissage permettent en effet de mieux lier la pratique et la théorie sur la base des expériences «on the job» et des réflexions critiques *near the job*. La recette combinant la réforme des structures qui nécessite un autre type d'action, et le travail de conscientisation qui encourage à penser et à parler autrement, est patente. La NGP a permis à l'administration suisse, sans compromettre son identité, de se transformer en peu de temps plus conséquemment que durant des décennies auparavant. Une administration plus déterminée, plus professionnelle, plus flexible, plus ouverte et capable d'autoréflexion ne peut être que de bon augure.

La gouvernance, paradigme de la systémique

En dépit du succès du management dans l'espace public, des développements négatifs se sont fait jour ces dernières années. De nombreuses collectivités n'ont pas réussi à assainir durablement leur budget alors que, plus ouvertes aux questions financières et économiques, elles s'étaient dotées d'instruments de gestion. Cet échec est imputable à l'égoïsme sectoriel que la NGP a favorisé. Chaque entité administrative agit à la mesure de ses objectifs ambitieux et perd l'ensemble de vue. Les systèmes

de conduite axés sur des objectifs encouragent la fragmentation, à moins que des mesures d'intégration dictées d'en haut ne permettent de corriger le tir. Il en va de même avec le gonflement des états-majors qui, au lieu de renforcer l'intégration du groupe, accentue les différences au point que dans certains cas les unités organisationnelles ne font plus que s'occuper les unes des autres. L'explosion du *controlling* favorise aussi le renouveau de la bureaucratie. La peur de faire des fautes est encore très présente dans les administrations. On veut la conjurer en recourant à l'excès à toutes sortes d'outils. La tendance à vouloir se protéger a repris du poil de la bête. La méfiance entre la politique et l'administration, exacerbée par les médias qui vouent leur stratégie au culte de la personnalité et du scandale, n'est pas étrangère au phénomène. On n'a pas réussi à faire en sorte que les organes politiques se concentrent sur la formulation d'objectifs stratégiques et laissent à l'administration le soin de gérer l'opérationnel. Dans l'espace public, le chemin qui mène au but passe inexorablement par la politique.

Ces questions nous mènent, au-delà de l'approche managériale, sur les concepts de gouvernance qui ces dernières années ont porté sur le pilotage politique. Par gouvernance d'entreprise, l'économie privée qualifie les efforts renouvelés au nom de l'éthique et de la clarification des rôles à la tête des grandes entreprises. Ce qu'elle partage avec la gouvernance publique, c'est la sagesse d'avoir compris que pour bien piloter dans l'incertitude, les règles de la bureaucratie et les objectifs du management ne suffisent plus. Il ne faut perdre de vue ni le développement de son environnement ni celui de l'ensemble du système. Axée sur les contextes et la durabilité, l'éthique systémique se distancie de la faisabilité compulsive de la modernité, dont souffrent encore le néolibéralisme et la NGP. Elle montre que le pilotage politique est nécessaire et qu'il peut être innovant.

Les discussions les plus récentes sur l'Etat moderne vu sous l'angle systémique rejoignent les réflexions d'Helmut Willke qui depuis assez longtemps enjoint la politique à faire preuve de plus de modestie et d'esprit d'innovation et voit l'Etat moderne dans le rôle de régulateur des systèmes sociaux et de leurs intérêts divergents. Les modèles d'«Etat facilitateur» gagnent en importance. Au lieu de l'Etat qui produit selon les règles de l'économie et que continue d'idéaliser la NGP, ils envisagent que l'Etat agit au niveau méta et attendent de la politique qu'elle assure la communication entre les partenaires les plus divers qui, eux, considèrent l'intégration systémique et sociale comme un défi commun. Même à l'école de l'économie, on fait preuve de compréhension pour la fonction systémique de l'Etat moderne. Priddat (2006) attribue une place de choix au rôle de coordination et de communication de la politique, puisque dans les processus politiques on a à faire à des contrats «ouverts». En accordant leur voix à un parti sur la base de ses déclarations d'intention et de ses programmes, les électeurs et électrices ne savent pas encore dans quelle constellation le parti devra agir. L'action politique ne consiste pas qu'à concrétiser des

contenus. Elle doit garder à l'esprit qu'elle reproduira de nouveaux rapports de force et structures dans le système ou pour le moins reproduira et légitimera les anciens.

La gouvernance ajoute aux fonctions étatiques traditionnelles des éléments inédits tels que la société civile, la politique à plusieurs niveaux, des systèmes de négociation et des réseaux. Et la politique se joue désormais aussi hors Etat et hors partis, dans les mouvements sociaux et les ONG, par exemple. Bien qu'elle paraisse débordée, on mise encore beaucoup sur la politique pour l'avenir, évidemment pas au sens souverain et autoritaire qui a le don de fâcher. La notion de politique est devenue plus modeste, plus globale. On attend du discours politique qu'il aborde pratiquement tous les problèmes de la société tout en sachant que les institutions politiques au sens étroit du terme ne pourront pas les résoudre à elles seules. Ce qui est futuriste dans cette conception, c'est la vision systémique, quasi ludique et éthique de la société dans sa globalité, qui, assortie de bon sens et de modestie, permet à la politique et à l'Etat de ne pas surestimer naïvement leur capacité à conduire les affaires. Moralité : le système politique ne peut pas réussir à lui seul. La politique ne pourra s'attaquer raisonnablement aux problèmes actuels que si elle est perçue comme système de communication et solidement ancrée dans la société civile. Les concepts de gouvernance constituent un apport majeur à la théorie de la « seconde modernité réflexive » (Ulrich Beck) qui prend gentiment conscience des risques qu'elle produit et aspire à la « modernisation réflexive de l'Etat » (Grande 2008).

En Suisse, la discussion sur la gouvernance se limite aux problèmes de conduite d'entreprises de l'économie privée. Certes, le Parlement s'est penché en automne 2007 sur le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, dont l'essentiel portait sur la gestion économique d'entreprises dont les fonctions sont externalisées. Pour mettre de l'ordre dans le fouillis des expériences de management des années 1990, il importait de faire une distinction claire entre les entreprises livrées aux règles du marché qu'il faut gérer selon les règles de l'économie privée et les établissements de monopole ou exerçant une fonction de surveillance qu'il faut réassujettir à des règles de droit public. La politique n'a pas saisi la chance que lui offrait le point de rencontre entre le droit public et le droit privé ainsi que l'antinomie entre gestion conditionnelle et gestion finalisée pour faire le pas vers la vision d'un système politique moderne voué à la communication.

La gestion de l'administration, un processus d'apprentissage culturel

En tant que concepts de pilotage politique, la bureaucratie, le management et la gouvernance sont autant de paradigmes de la conduite des affaires administratives.

Pour élargir le répertoire de l'action étatique, il faudra les combiner habilement à l'avenir (tab. 5.1). Les administrations doivent apprendre dans quels champs d'action et dans quelles circonstances elles doivent choisir la gestion bureaucratique/ autoritaire, la gestion axée sur les objectifs et les ressources ou la gestion orientée vers la coopération et la communication. L'Etat continuera à assumer (dans une plus large mesure peut-être) des fonctions liées à la sécurité et à la police, ce qui l'obligera à appliquer strictement les prescriptions de détail. Dans le domaine des infrastructures, c'est l'efficacité des prestations qui primera. Et lorsque l'administration devra aider efficacement la politique à concevoir des systèmes, elle devra montrer ses qualités de modératrice. Le principe de légalité, l'économie et la participation ne sont pas antinomiques. Les exigences inhérentes à la professionnalisation, de même que les chances et la nécessité d'apprendre diffèrent selon qu'il s'agit de bureaucratie, de management ou de gouvernance. Chaque système a sa méthode pour formuler la politique et il recourt aux disciplines scientifiques qui lui offrent l'outillage académique lui permettant de rationaliser au mieux sa construction de la réalité politique.

Tableau 5.1 Bureaucratie – management – gouvernance (éskissé des phases et des strates).

Phase/strate	Cœur	Contexte	Pratiques (apprentissage)
Gouvernance (depuis environ 2000)	Culture Communication	Réseaux Systèmes de négociation	Animation/modération Médiation
<i>Vision systémique</i>	Sens Savoir/discernement Confiance	Action citoyenne (<i>citizenship</i>) Participation	Méta-apprentissage (sociétal) Gestion de portefeuille
Management (années 1980 et 1990)	Stratégie Economie	Marchés Clients	Co-entrepreneurs Apprentissage du changement (organisationnel)
<i>Vision finalisée</i>	Objectif Argent/contrat	Usagers	Projets <i>Controlling</i>
Bureaucratie (jusque vers le milieu des années 1980)	Structures Droit (public)	Hierarchie Serviteurs	Fonctionnalisme Apprentissage de l'adaptation (individuelle)
<i>Vision conditionnelle</i>	Règles Pouvoir/consignes	Sujets du droit	Etat-major/structure hiérarchique Contrôle

Source: Hablutzel Consulting, Berne, 01.07.2006/14.10.2008.

Le modèle bureaucratique tournait autour du droit public qui nécessitait l'apprentissage du conformisme individuel binaire; l'ère du management a, au nom de l'économie d'entreprise, privilégié le risque de faire des erreurs, caractéristique de l'apprentissage du changement (organisationnel). En plus de tout cela, le concept de gouvernance qui vise l'apprentissage sociétal et systémique implique de toutes

autres disciplines et qualifications. Le pilotage de systèmes hautement complexes et dynamiques exige de l'expérience dans la manière d'aborder des situations non ordinaires, ainsi que de l'empathie pour des partenaires tenaces. Comme il en va de processus dialectiques (d'apprentissage), de la maïeutique propre à Socrate (poser les questions, c'est diriger!) et de la création de sens comme préalable à la réussite de la coopération, il faut justifier de connaissances interdisciplinaires, de compétences sociales souvent interculturelles, de flair didactique au niveau opérationnel et à un niveau métá, être souple personnellement, pouvoir gérer les contradictions et être capable de réflexion et d'autoréflexion critiques.

Les tâches complexifiées de l'Etat nécessitent un paradigme de conduite permettant de gérer avec succès les cultures d'experts. Les administrations modernes se transforment de plus en plus en organisations d'experts, qui justifient de connaissances et de compétences diversifiées et spéciales de haut niveau. Elles accumulent beaucoup plus d'expertise que ce qui pourrait être concentré au haut d'une seule et même hiérarchie. C'est pourquoi les administrations ne peuvent déployer leur potentiel que si leurs collaborateurs et collaboratrices se sentent investis d'une mission et peuvent s'engager au nom de l'éthique professionnelle et de la morale politique. Leur motivation intrinsèque, leur plaisir de savoir, leur passion du savoir-faire, leur volonté de se perfectionner, autrement dit leur capacité à s'autogérer en connaissance de leurs qualités, constituent le vrai capital des organisations d'experts. Et comme les experts sont des humains, ils ont besoin d'estime en échange de la création de valeur qu'on attend d'eux.

On ne peut pas diriger les administrations modernes *top down* comme des entreprises traditionnelles de production si on tient à sauvegarder les points forts inhérents à la culture des experts. La culture est l'interface de communication entre individus, groupements et organisation. Elle livre les pratiques et le sens qui favorisent l'intégration dans l'organisation et garantissent l'identité et la capacité d'agir dans le changement. Le changement organisationnel repose sur des processus d'apprentissage. Les nouveaux modèles de pensée et de comportement ne remplaceront les anciens et ne s'établiront que si on agit autrement ensemble et qu'on en parle. Cela implique beaucoup de confiance, de l'habileté à communiquer et de l'endurance. Il y a un lien étroit entre diriger et apprendre. Dans les processus modernes de gestion, on n'arrive plus vraiment à faire la distinction entre apprenants et enseignants.

Le succès de la gestion ne se mesurera plus à l'avenir aux résultats éphémères de processus d'apprentissage axés sur les objectifs mais à la capacité d'apprendre durablement, en particulier à la capacité d'apprentissage des systèmes dans leur globalité. Les administrations ont à peine commencé à se fixer des objectifs dans l'esprit d'efficacité de la NGP (*double loop learning*) – ce qui n'est pas toujours facile dans le contexte politique – qu'elles doivent déjà s'atteler au pilotage de leurs propres processus d'apprentissage (*deutero learning*). Cette tâche relève pour ainsi dire du

niveau méta. Mais c'est impossible pour le sommet de la hiérarchie de la résoudre en solitaire ou *top down* même si la procédure est bien huilée. Pour pouvoir apprendre, les systèmes du savoir dépendent de l'aptitude des éléments qui les composent à s'autogérer et à se mettre en réseau. L'autogestion et l'auto-organisation fonctionnent dans l'ensemble du système lorsque la qualité de la conduite stimule la responsabilité individuelle et l'estime de soi, jusqu'à la source des processus qui ajoutent de la valeur, et qu'elle permet d'éviter que la bêtise collective institutionnelle étouffe la capacité d'apprendre de chaque individu. Les organisations ne peuvent apprendre que dans le cadre de cultures qui tolèrent ce qui peut irriter et encouragent l'autoréflexion critique. Il faudrait, au même titre que la nouveauté et l'inconnu, pouvoir observer et discuter l'«inconscient» en quelque sorte. Les organisations devraient se remettre constamment en question en se posant de nouvelles questions. Déclencher et animer le processus de l'autoréflexion critique, au motif de préserver l'identité dans le changement, est la mission essentielle de tout organe de direction moderne, conscient de l'importance de la culture.

Bibliographie

- Administration fédérale des finances (2006). *Erläuternder Bericht zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates*. Berne, EDMZ.
- Benz A. (Dir.) (2004). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden, VS.
- Bovaird T. et Löffler E. (Dirs) (2003). *Public Management and Governance*. Londres, Routledge.
- Germann R. (1998). *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Band 1: Der Staatsapparat und die Regierung*. Berne, Haupt.
- Gilg P. et Hablützel P. (1986). «Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945)», in *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*. Bâle, Helbing und Lichtenhahn, 2^e édition revue et augmentée, pp. 821-968.
- Grande E. (2008). «Reflexive Modernisierung des Staates», in *der moderne Staat*, 1, pp. 7-28.
- Hablützel P. (1984). *Staatsverschuldung. Die hintertriebene Sanierung der Bundesfinanzen*. Bâle, Helbing und Lichtenhahn.
- Hablützel P. (1988). «Managementprobleme in der öffentlichen Verwaltung. Ansätze einer dringlichen Neuorientierung», in Hablützel P. *et al.*, *Schweizerische Politik in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Peter Gilg*, Berne, FSP, pp. 102-110.
- Hablützel P. (1999). «Vom Rationalisierungsdruck zur Lernfähigkeit», in Klimecki R. et Müller W. (Dirs), *Verwaltung im Aufbruch. Modernisierung als Lernprozess*. Zurich, pp. 43-57.
- Hablützel P. (2003). «Verwaltungsmodernisierung als kultureller Lernprozess: Vom New Public Management zu einer neuen Verwaltungsführung», in Serdült U. et Widmer T. (Dirs), *Politik im Fokus. Festschrift für Ulrich Klöti*, Zurich, pp. 73-80.

- Hablützel P. (2010). *Die Banken und ihre Schweiz. Perspektiven einer Krise*, Zurich, Conzett.
- Hablützel P. (2013). *Die Schweiz in der Globalisierungsfalle. Wirtschaftliche, soziale und politische Transformation*. Oberhofen am Thunersee, Zytglogge.
- Hablützel P. et al. (1995). *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Berne, Haupt.
- Hablützel P. et Rebecchi R. (2001). «Arbeitsplatzgarantie oder Arbeitsmarktfähigkeit? Employability als personalpolitisches Ziel im öffentlichen Dienst», in Lombriser R. et Uepping H. (Dirs), *Employability statt Jobsicherheit*. Neuwied, pp. 200-216.
- Haldemann T. (1995). *New Public Management: Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes?* Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes 1. Berne, EDMZ.
- Jann W. (2002). «Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?» et «Verwaltungskultur», in König K. (Dir.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden, Nomos, pp. 279-303, 425-447.
- Lienhard A., Ritz A., Steiner R et Ladner A. (Dirs) (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Berne, Haupt.
- Office fédéral du personnel (1999). «Organisationales Lernen in der Verwaltung», in *Schriftenreihe des EPA*, 10/11, Berne, EDMZ, 2^e édition.
- Office fédéral du personnel (2000). «Staatsfunktionen neu denken», in *Schriftenreihe des EPA*, 12. Berne, EDMZ.
- Office fédéral du personnel (2000) «Modernisierung im öffentlichen Personalrecht», in *Schriftenreihe des EPA*, 13. Berne, EDMZ.
- Office fédéral du personnel (2001). «Führen im Wandel», in *Schriftenreihe des EPA*, 14. Berne, EDMZ.
- Office fédéral du personnel (2002). «Führen lehren – Führen lernen», in *Schriftenreihe des EPA*, 15. Berne, EDMZ.
- Office fédéral du personnel (2003). «Kulturwandel in der Bundesverwaltung», in *Schriftenreihe des EPA*, 16. Berne, EDMZ.
- Office fédéral du personnel (2005). «Führen im politischen Kontext», in *Schriftenreihe des EPA*, 18, Berne, EDMZ.
- Priddat B. (2006). *Irritierte Ordnung. Moderne Politik: Politische Ökonomie der Governance*. Wiesbaden, VS.
- Reichard C. (1987). *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*. Berlin, Walter de Gruyter, 2^e édition.
- Reichard C. (2002): «Institutionenökonomische Ansätze und New Public Management», in König K. (Dir.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden, Nomos, pp. 585-603.
- Ritz A. (2003). *Evaluation von New Public Management. Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung*. Berne, Haupt.

- Schedler K. (1995). *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallstudie Schweiz.* Berne, Haupt.
- Schedler K. et Proeller I. (2000). *New Public Management.* Berne, Haupt.
- Schweizerischer Bundesrat (2006). *Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht).* Berne, EDMZ.
- Schuppert G. (Dir.) (2005). *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien,* Baden-Baden, Nomos.
- Schuppert G. (Dir.) (2005). *Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand,* Baden-Baden, Nomos.
- Thom N. et Ritz A. (2006). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor.* Wiesbaden, Gabler, 3^e édition.
- Weil S. et Hablutzel P. (1998). «Von der Formation zur Transformation. Ausbildung in einer lernfähigen Verwaltung», in Uebelhart B. et Giauque D. (Dirs), *Transformation des Öffentlichen Sektors. Welchen Beitrag kann die Ausbildung leisten?* Le Mont-sur-Lausanne, SSSA, pp. 101-111.

Partie II

Structures et organisations administratives

INTRODUCTION

Frédéric Varone

L'administration publique jouit de différents pouvoirs. Elle *met à l'agenda* certains problèmes publics qui sont ensuite retenus comme prioritaires par le gouvernement et le parlement. Elle assume un rôle de *mise en forme*, lors de la rédaction des textes légaux et de leur concrétisation réglementaire; puis de *mise en œuvre* lorsqu'elle ajuste les politiques publiques aux réalités du terrain. Finalement, l'administration assume une fonction d'*intermédiation* entre les groupes d'intérêt et les administrés d'une part et les autorités politiques d'autre part.

Afin d'asseoir sa légitimité, l'administration dispose de ressources comme l'expertise, la neutralité et la garantie de l'intérêt général, ainsi que des relations privilégiées avec les élus politiques et les groupes-cibles des politiques. De plus, elle bénéficie souvent d'un avantage informationnel, donc d'une position asymétrique favorable, par rapport aux décideurs politiques. Ceci lui assure une certaine autonomie et lui permet de jouer un rôle politique croissant, transgressant la dichotomie classique entre la responsabilité politique et l'exécution technique des politiques et, plus encore, la subordination de l'administration aux autorités élues. Se concentrer sur les structures institutionnelles, sur le fonctionnement organisationnel et sur les différentes missions de l'administration publique s'avère donc pertinent pour comprendre l'action publique et, au-delà, le système politique suisse.

Dans cette partie du manuel, nous analysons ainsi les administrations publiques aux trois niveaux institutionnels de la Confédération helvétique, soit les niveaux fédéral (Varone, chap. 6), cantonal (Koller, chap. 7) et municipal (Steiner et Kaiser, chap. 8). En complément, nous soulignons également le

poids très important de l'administration dite «de milice», à savoir les commissions extraparlementaires et les organes paraétatiques de mise en œuvre (Rebmann et Mach, chap. 9). Finalement, nous analysons les transformations organisationnelles induites par plusieurs réformes récentes de l'administration fédérale et qui s'inscrivent dans le courant de la *nouvelle gestion publique* (NGP; Schedler 1995; Mastronardi et Schedler 1998; Ritz 2003), dont la gestion de plusieurs offices par indicateurs de performance, la libéralisation des services publics de réseau, l'aplanissement des hiérarchies administratives ou l'abandon du statut de fonctionnaire. Nous étudions, en particulier, la croissance des agences ou organisations publiques autonomes (Pasquier et Fivat, chap. 10) et, plus particulièrement, la composition et le rôle croissant des agences indépendantes de régulation (Gilardi, Maggetti et Servalli, chap. 11).

Chapitre 6

ADMINISTRATION FÉDÉRALE¹

Frédéric Varone

D'un point de vue juridique, l'administration *centrale* comprend, outre la Chancellerie fédérale (ChF), sept départements fédéraux : affaires étrangères (DFAE), intérieur (DFI), justice et police (DFJP), défense, protection de la population et sports (DDPS), finances (DFF), économie (DFE)², environnement, transports, énergie et communication (DETEC). Ceux-ci sont constitués de secrétariats généraux, (de groupements) d'offices et de leurs subdivisions respectives. L'administration *décentralisée* se compose quant à elle des commissions à pouvoir décisionnel, de certaines autorités indépendantes comme le Préposé à la protection des données, Présence Suisse, l'Institut suisse des produits thérapeutiques ou le Ministère public de la Confédération, ainsi que des établissements et entreprises autonomes (voir chapitres 9 à 11)³. En raison du fédéralisme d'exécution qui caractérise le système politique suisse, les administrations cantonales (voir chapitre 7) entrent dans la catégorie des administrations décentralisées, d'un point de vue spatial, auxquelles il faut rajouter les services *déconcentrés* de la Confédération, comme les directions des douanes par exemple.

Au-delà de cette distinction formelle, l'administration fédérale se représente selon un modèle de quatre cercles concentriques. La logique qui sous-tend cette

¹ Ce chapitre présente, en les actualisant, plusieurs éléments que nous avons déjà exposés dans le *Manuel de la politique suisse* (Varone 2006).

² A partir de 2013, Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

³ Art. 6, 7 et 8 ainsi que l'annexe de l'Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS 172.010.1).

vision stipule que plus on s'éloigne du centre, où la politique prédomine clairement, plus les règles du marché privé interviennent dans la conduite de l'action administrative.

- L'administration centrale, qui assume des fonctions de direction, formulation et coordination des politiques ou qui fournit des prestations internes en matière de gestion, constitue un noyau irréductible. Les secrétariats généraux des départements, l'Office fédéral de la justice ou le secrétariat d'Etat à l'économie en sont des exemples emblématiques.
- Un deuxième cercle comprend les offices qui sont gérés par mandats de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB), selon les principes et instruments de la nouvelle gestion publique (NGP). On compte par exemple l'Office fédéral de la communication, la Division principale de la sécurité des installations nucléaires ou MétéoSuisse parmi ces unités administratives.
- Les entreprises, instituts ou agences de droit public qui appartiennent à 100% à la Confédération, qu'ils bénéficient ou non d'une personnalité juridique propre, forment quant à eux le troisième cercle. Y figurent notamment l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle, le domaine des écoles polytechniques fédérales (EPF) ou la caisse de pension fédérale (PUBLICA), soit des organisations très hétérogènes⁴.
- La couche la plus périphérique du modèle rassemble les entreprises de droit privé ou à régime spécial, dont la Confédération est le propriétaire unique ou majoritaire. Cette catégorie couvre les anciennes entreprises publiques monopolistiques, dont notamment les Chemins de fers fédéraux (CFF), Swisscom SA et La Poste Suisse. Ces secteurs de service public connaissent un processus graduel d'ouverture à la concurrence et, à terme peut-être, de transformation de leur statut juridique voire de leur structure de propriété; Ruag et Skyguide étant par exemple devenus des sociétés anonymes de droit privé.

Afin d'appréhender l'évolution de ces frontières, le tableau 6.1 recense les équivalents à plein temps du personnel permanent des différentes unités administratives de 1975 à ce jour. L'administration fédérale générale, qui recouvre les deux premiers cercles décrits ci-dessus, se réduit aujourd'hui à 30 000 fonctionnaires environ. Contrairement à la croissance propre aux Trente Glorieuses, le personnel de la Confédération décline depuis plus d'une décennie. Pareille évolution caractérise également les entreprises publiques.

⁴ Sur cette hétérogénéité, voir le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats (FF 2005 259) ainsi que son postulat du 13 septembre 2004 sur la gestion administrative dans le troisième cercle (04.3441).

Tableau 6.1 Evolution des effectifs.

Unité/Année	1975	1985	1995	2000	2004
Administration fédérale générale*	32 355	33 541	34 883	31 269 (dont 2177 GMEB)	29 966 (dont 2733 GMEB)
PTT				La Poste Suisse: 42 884 Swisscom SA: 18 155	La Poste Suisse: 38 972 Swisscom SA: 15 664
	50 578	56 557	58 975	Total: 61 039	Total: 54 636
CFF	40 487	36 785	32 661	28 272	28 351

* Dès 2000, plusieurs unités administratives du troisième cercle ne sont plus prises en compte, dont le domaine des EPF.

Source: Comptes d'Etat 1995 (p. 278), 2000 (p. 280) et 2004 (p. 291) et rapports annuels de Swisscom SA, La Poste Suisse et CFF SA.

Une tendance similaire est observable pour les dépenses de personnel de l'administration fédérale générale. Ces changements importants découlent, en majeure partie, des vagues successives de réforme de l'administration.

Historique des réformes administratives

Depuis les années 1960, quatre phases de modernisation de l'appareil administratif se succèdent, tout en divergeant quant à leur portée et leur succès respectifs.

Le renforcement des états-majors

Une première phase réformatrice se solde par l'adoption de la Loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (LOA). Elle ancre juridiquement quatre innovations (Germann 1996: 35):

- La *Chancellerie fédérale* devient formellement l'état-major général du Conseil fédéral. Le Chancelier est élu par le Parlement: il bénéficie ainsi de la même légitimité que les conseillers fédéraux et accède à un rang ministériel.
- La LOA consacre l'arrivée de deux *secrétaire d'Etat* à la tête des Directions politique (DFAE) et des affaires économiques extérieures (DFE). Leur nombre sera augmenté à trois en 1992 avec un secrétaire d'Etat à l'éducation et la recherche (DFI), puis à quatre en 2010 avec un secrétariat d'Etat dédié spécifiquement aux questions financières internationales (DFF).
- Chaque département se dote d'un *secrétariat général*. Dès 1991, le chef d'un département choisit librement ce secrétaire général, qui devient son plus proche collaborateur et ne jouit plus de l'inamovibilité des fonctionnaires.

- Un ministre peut également s'entourer de *deux collaborateurs personnels*. Cette cellule s'approche très modestement de l'institution des cabinets ministériels que connaissent par exemple la France ou la Belgique.

Les mesures (inter)départementales d'économies

Une deuxième étape se traduit par des réformes de type managérial. Face à la détérioration des finances publiques, le Parlement adopte la Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁵ qui interdit, durant trois ans, toute augmentation des effectifs du personnel fédéral. Le blocage temporaire se transforme en plafonnement permanent en juin 1983.

Cette approche s'avère insuffisante et, dès l'automne 1984, le projet EFFI (1984-1987) vise à accroître l'efficacité de l'administration fédérale. Les mesures proposées cherchent à économiser 3% des postes permanents, 5% des heures de travail et 5% des dépenses de fonctionnement. Bien que ces objectifs semblent globalement atteints, le nombre de postes libérés à la fin 1987 s'élevant à 514, il s'avère néanmoins impératif de mieux répartir les tâches entre les départements et, plus encore, de fixer des priorités politiques.

Le projet EFFI-QM-BV (1986-1996) se concentre dès lors sur des mesures interdépartementales. Pareil exercice apparaît ambitieux dans un système collégial où chaque ministre jouit d'une large autonomie et où, conjointement, aucun véritable chef du gouvernement ne peut arbitrer les conflits interministériels. Les péripéties de EFFI-QM-BV, qui ambitionne de libérer 400 postes supplémentaires, rapporter des recettes additionnelles de 2,5 millions CHF et réaliser des économies de plus de 10 millions par an, sont épinglees par l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (1993) et la Commission de gestion du Conseil national (1993). Cette dernière estime que le Conseil fédéral n'a pas suffisamment supervisé le projet, au titre d'autorité collégiale. Tout comme il lui a cruellement manqué une idée précise quant à la future organisation de l'administration. En fin de compte, le retrait prématuré de plusieurs mesures, qui auraient impliqué le transfert de compétences importantes entre départements, démontre l'incapacité du Conseil fédéral à trouver un consensus sur une réelle transformation de l'administration, remettant en cause les équilibres actuels, et de la conduite des affaires de l'Etat fédéral.

⁵ RS 611.010.

La Réforme du gouvernement et de l'administration

La troisième phase réformatrice est déclenchée par les initiatives parlementaires de G. Petitpierre et R. Rhinow. Conscient que des réformes institutionnelles profondes s'imposent, le Conseil fédéral institue en novembre 1990 le groupe de travail « *Structures de direction de la Confédération (GSDC)* » sous la direction du professeur K. Eichenberger. Celui-ci expose en novembre 1991 cinq conceptions alternatives pour moderniser l'Etat fédéral :

- une direction administrative du département assurée par un directeur ;
- une augmentation du nombre de conseils fédéraux et un renforcement de la présidence ;
- un cabinet gouvernemental secondé par des ministres (soit un gouvernement à « deux niveaux ») ;
- un système de gouvernement parlementaire ;
- un système de gouvernement présidentiel (FF 1992 II 1014).
- Le GSDC est ensuite appelé à développer un nouveau modèle basé sur un collège gouvernemental renforcé par un département présidentiel.

En juin 1992, le Conseil fédéral opte pour une réforme de l'Etat fédéral en deux temps : il souhaite tout d'abord lancer la Réforme du gouvernement et de l'administration (RGA), qui consiste à réviser totalement la LOA de 1978. Le GSDC élaboré un projet dans ce sens, dans le cadre constitutionnel existant. Par contre, le gouvernement renvoie à plus tard la Réforme de la direction de l'Etat qui ne sera réactivée qu'en avril 1997, dans le cadre de la révision de la Constitution fédérale, pour finalement être abandonnée à l'automne 2004⁶. L'idée de réformer le Conseil fédéral sera toutefois réactivée en septembre 2010 quand le gouvernement annonce son intention de prolonger à deux ans le mandat du président de la Confédération, de nommer directement des secrétaires d'Etat supplémentaires (donc sans l'aval du Parlement) et de renforcer la collégialité par une obligation faite à chaque chef de département d'informer ses collègues gouvernementaux sur des questions stratégiques.

La RGA s'appuie sur une nouvelle Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). Son adoption ne se fait pas sans heurts : une

⁶ En novembre 1998, le Conseil fédéral soumet à la consultation deux variantes : le modèle de la présidence et celui du gouvernement à « deux niveaux ». Dans son message du 19 décembre 2001, il plaide finalement pour un gouvernement en « deux cercles », avec des ministres délégués qui siègent au Conseil fédéral avec une voix consultative. Ce projet lui est toutefois renvoyé en mars 2004 par le Conseil national et en juin 2004 par le Conseil des Etats. Le gouvernement abandonne alors toute velléité de réformer la direction de l'Etat et, une fois encore, se concentre uniquement sur la modernisation de l'administration. Il nomme le 27 avril 2005 l'ancien conseiller d'Etat lucernois U. Fässler en qualité de « délégué du Conseil fédéral pour la réforme de l'administration ».

controverse éclate sur l'opportunité de désigner de nouveaux *secrétaire d'Etat*. Le Conseil fédéral défend cette option (FF 1993 III 955), le Conseil des Etats limitant leur nombre à dix en mars 1994. Adopté par le Parlement en octobre 1995, le projet de LOGA (FF 1995 IV 454) se voit néanmoins contesté par un comité référendaire qui s'oppose aux «secrétaire d'Etat superflus». Lors du scrutin populaire du 9 juin 1996, 60,6% des votants rejettent la LOGA. La possibilité de nommer dix secrétaires d'Etat constitue la pierre d'achoppement de l'objet. Les votants craignent que cette innovation renchérisse excessivement la réforme et conduise à une désorganisation dans l'administration.

Le Conseil fédéral épure son projet des secrétaires d'Etats (FF 1996 V 1). Plus consensuelle, la Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁷ entre en vigueur le 1^{er} octobre 1997. Les deux principales innovations de la LOGA concernent : l'attribution au Conseil fédéral de la *compétence d'organiser l'administration*⁸, prérogative du Parlement jusque-là, et la possibilité de gérer certains groupements et offices par *mandats de prestations et enveloppe budgétaire*⁹.

Les réformes de la LOA (1964-1978) et de la LOGA (1990-1997) se caractérisent par deux éléments communs (Germann 1996: 257 ss). D'une part, elles adoptent une approche plutôt techniciste et apolitique de la crise gouvernementale, en insistant sur la surcharge du Conseil fédéral. D'autre part, un débat récurrent oppose le Conseil fédéral au Parlement quant à la répartition des compétences liées au pouvoir d'organiser l'administration. Le compromis trouvé en 1978 stipule que seul le Parlement est habilité à créer un office, le Conseil fédéral pouvant attribuer celui-ci à un département ou à un groupement. L'intégralité du pouvoir d'organiser l'administration échoit finalement à l'exécutif en 1997.

En mobilisant cette nouvelle compétence gouvernementale, la Haute Direction de la RGA, qu'assurent les chefs des DFF, DFJP, DETEC et la Chancelière de la Confédération, procède successivement à un regroupement et une meilleure coordination des domaines politiques *entre* les départements, à un exercice similaire *au sein* de chaque département et à une optimisation des processus et instruments de gestion. A cela s'ajoute un volet ultérieur consacré à l'informatique au sein de l'administration fédérale. La RGA représente une réforme de nature *organisationnelle* qui renforce l'homogénéité des activités et des structures internes de l'administration fédérale. Notons que cet exercice ne semble alors pas parfaitement abouti car, en septembre 2010, le Conseil fédéral annonce que, dès 2013, il rassemblera au sein du DFE toutes les compétences relatives à la formation, la recherche et l'innovation

⁷ RS 172.010.

⁸ Art 8 et 43 LOGA.

⁹ Art. 44 LOGA.

dont les EPF et les universités qui se trouvent actuellement sous la tutelle du DFI. En contrepartie de la perte de « son » secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche, le DFI recevra l'Office vétérinaire fédéral, ce qui permettra de mieux coordonner les politiques de santé humaine et animale.

En complément, le Conseil fédéral introduit certains outils de NGP, afin d'améliorer les *modes de gestion* de l'appareil administratif. Douze offices volontaires expérimentent depuis 1997 le système dit de « gestion par mandats de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) ». Dans ce cadre, le Conseil fédéral pilote les offices GMEB au moyen d'un mandat de prestations de quatre ans, dans lequel il définit, en fonction de groupes de produits administratifs, les tâches et les prestations à fournir par les unités administratives. Ces mandats de prestations sont soumis pour avis aux commissions parlementaires compétentes¹⁰. Le département concerné concrétise chaque mandat par un accord annuel avec l'office GMEB. En contrepartie, ce dernier dispose d'une marge de manœuvre plus large quant à l'utilisation de ses ressources, qui lui sont octroyées sous forme d'une enveloppe budgétaire.

En un mot, les offices GMEB sont incités à engager leurs moyens en fonction de résultats mesurables, à atteindre dans un délai imparti. Dans certains cas, ils peuvent également exercer une activité commerciale et constituer des réserves. La portée du projet-pilote de GMEB demeure limitée dans la mesure où les offices y participant ne représentent que 5% des dépenses de fonctionnement, 1% des recettes et 7% des postes de l'administration centrale. Qu'en est-il des résultats atteints par ces réformes organisationnelles (RGA) et de gestion (GMEB) ?

La RGA a pour but d'accroître l'efficacité, d'améliorer la rentabilité, de réaliser des économies avoisinant les 5% en matière de ressources humaines et financières (soit 85 millions CHF, sans le volet informatique), et d'optimiser la gestion et les structures. Selon le rapport d'évaluation de la RGA (Chancellerie fédérale 2000), ces objectifs sont largement atteints : une quinzaine d'offices sont transférés, fusionnés, dissous ou créés, sans aucun licenciement. Par exemple, l'Office fédéral des forêts, de l'environnement et du paysage est transféré du DFI au sein du DETEC où le rejoint l'ancien Office de l'aménagement du territoire (auparavant au sein du DFJP) qui est rebaptisé Office du développement territorial.

Conformément aux dispositions de la LOGA¹¹, le Conseil fédéral présente en décembre 2001 un rapport sur la GMEB (FF 2002 3320), qui repose sur une évaluation externe (Interface et Institut für Organisation und Personal 2001) dont certains résultats et recommandations ne sont toutefois pas repris par le gouvernement fédéral. Ce dernier décide d'étendre la GMEB à d'autres unités administratives :

¹⁰ Art. 44 al. 2 LOGA

¹¹ Art. 65 LOGA.

en avril 2003, il renouvelle neuf mandats de prestation pour la période 2004 à 2007, ceux-ci étant standardisés et simplifiés afin de garantir plus de transparence et une meilleure compréhension, au sein du Parlement de milice notamment.

L'objectif du gouvernement est de doubler voire tripler la portée de la GMEB d'ici à la fin de la législature suivante (2011). Dans son message concernant la *révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération* (FF 2005 5), le Conseil fédéral identifie diverses unités administratives comme candidats à la GMEB en 2007, dont par exemple la Bibliothèque nationale suisse, l'Office fédéral de la protection de la population et l'Office fédéral des routes. En mai 2011, le Conseil fédéral annonce sa volonté de renforcer la GMEB et la planification intégrée des tâches et des finances. A cet effet, il charge l'Administration fédérale des finances (AFF) de développer un « nouveau modèle de gestion » (NMG) global et axé sur les résultats.

Mesures en vue d'assainir les finances publiques

Finalement, une quatrième étape s'amorce dans le cadre de la *stratégie globale d'assainissement des finances fédérales* qui comprend, entre autres, des programmes d'allégement budgétaire et d'abandon des tâches de l'administration. Sous la direction d'une délégation spéciale du Conseil fédéral, et en collaboration étroite avec les départements et la Conférence des secrétaires généraux, le nouveau « délégué du Conseil fédéral pour la réforme de l'administration » (Monsieur Ulrich Fässler) propose en septembre 2005 neuf projets transversaux, dont l'élimination des doubles emplois, l'élagage du droit fédéral et l'examen des commissions extraparlementaires. Vingt-cinq projets départementaux sont également prévus, par exemple en matière d'externalisation de la bureautique, de gestion des immeubles ou de réduction du personnel. Si certains projets sont menés à terme, le délégué à la réforme conclut néanmoins à l'incapacité du gouvernement à se réformer et à gérer de manière adéquate les questions interministérielles : « *Wie dieser Bundesrat arbeitet, ist freundlich formuliert: barock. Und unfreundlich formuliert: total ineffizient. Diese Regierung funktioniert noch wie vor vierzig Jahren. Doch sie verschwendet keine Sekunde daran, ihr Funktionieren und ihr langfristiges Wirken unter die Lupe zu nehmen.* » (Das Magazin 15.8.2008).

L'administration ministérielle

Au-delà de ce bref aperçu chronologique des réformes de l'administration fédérale, nous nous penchons sur les actuelles structures administratives et la fonction publique.

Les structures administratives : départements et offices

La structure ministérielle de l'administration fédérale apparaît aussi inaltérable que la chaîne des Churfirsten, le massif saint-gallois aux sept sommets (Germann 1996: 34). Le nombre de conseillers fédéraux, donc de *départements fédéraux*, est fixé à sept depuis la Constitution de 1848. La Suisse ne connaît aucun remaniement structurel comparable aux regroupements, dissolutions ou créations de portefeuilles ministériels qui, dans d'autres démocraties, caractérisent l'arrivée d'un nouveau gouvernement au pouvoir. L'immuabilité des sept départements est néanmoins discutée à plusieurs reprises, la question faisant l'objet de deux scrutins populaires en 1900 et 1942, sans que ce principe ne soit remis en cause *in fine*. L'immobilisme institutionnel n'est pas absolu, car plusieurs modifications sont apportées dans la répartition des offices entre les départements, comme déjà indiqué pour la RGA.

Les *offices fédéraux* directement subordonnés à un département représentent la véritable « épine dorsale de l'administration fédérale » (Grisel 1984: 213). Compte tenu de l'invariabilité des départements, c'est à ce niveau que se matérialise l'évolution des activités étatiques, suite à l'émergence de l'Etat-providence.

Les clés de répartition des offices entre les départements constituent donc un enjeu de taille. Faut-il assurer un équilibre entre les sept départements et, par-là, entre les conseillers fédéraux à leur tête? Ou faut-il plutôt veiller à un regroupement fonctionnel, en raison de la proximité voire de la complémentarité des politiques menées? Ou encore, en adoptant un point de vue gestionnaire, vaut-il mieux se soucier de la « gouvernabilité » des départements? De fait, ces trois critères semblent sous-tendre l'organisation et la direction de l'administration par le Conseil fédéral qui se charge de répartir « les offices entre les départements en fonction des impératifs de gestion, de la connexité des tâches et de l'équilibre matériel et politique »¹².

Néanmoins, les départements demeurent encore déséquilibrés quant aux effectifs. Le tableau 6.2 montre que, en 2010, le DDPS mobilise toujours plus de 35% des ressources en personnel, le DFF comptant pour 25% et les autres départements pour moins de 15%. Bien entendu, une taille réduite ne signifie pas forcément un prestige voire un poids politique moindre, si l'on songe en particulier au rôle croissant des départements de justice et police ou des affaires étrangères. *A contrario*, le DDPS sert souvent de terrain d'apprentissage au conseiller fédéral le plus fraîchement élu (Germann 1996: 45).

¹² Art. 43 al. 2 LOGA.

Tableau 6.2 Répartition des effectifs (postes) et des dépenses (en millions CHF) selon les départements en 2010.

Départements	Effectifs	Effectifs en %	Dépenses	Dépenses en %
ChF	168	0,5	59,8	0,1
DFAE	4 463	13,7	2 651,9	4,2
DFI	2 036	6,2	18 368,6	29,2
DFJP	2 176	6,7	2 048,6	3,3
DDPS	11 522	35,3	6 872,2	10,9
DFF	8 418	25,8	17 195,9	27,3
DFE	1 945	6,0	6 007,9	9,5
DETEC	1 927	5,9	9 797,6	15,6
Total	32 655	100	63 002,5	100

Note: Les effectifs et les dépenses des départements ne comprennent pas les unités bénéficiant d'une large autonomie comme par exemple les écoles polytechniques au DFI, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers au DFF, La Commission de la concurrence au DFE, etc.

Source: *La Confédération en Bref* (2011: 44-45).

De plus, il faut relever qu'il n'y a pas forcément de lien linéaire entre le nombre d'employés d'un département et les dépenses publiques que gèrent ceux-ci. Ainsi, le DFI ne comptabilise que 6,2% des employés mais administre 29,2% des dépenses de la Confédération. Le DDPS présente la situation inverse avec plus d'un tiers des employés de la Confédération qui ne gèrent qu'un dixième des dépenses.

Si l'on se penche sur l'évolution diachronique des dépenses fédérales, mesurées par groupes de tâches, on observe des changements très importants. Soulignons en particulier la réduction des dépenses relatives à la défense nationale (de 34,7% en 1960 à 7,8% en 2009) ou à l'agriculture et à l'alimentation (de 12,3% à 6,3%), alors que celles relatives à la prévoyance sociale (13,4% à 31%), au trafic (de 5,9% à 13,9%), à la formation et à la recherche (de 3,6% à 9,8%) croissent, tout en se situant à des niveaux très différents. Cette évolution des dépenses sectorielles, qui révèlent – en partie du moins – l'importance accordée aux différentes politiques publiques, ne correspond pas à l'évolution des départements en charge de leur ébauche et de leur mise en œuvre.

En plus du déséquilibre structurel entre les départements et les domaines d'intervention de l'Etat fédéral, jetons un regard critique sur la «gouvernabilité» des ministères. La limitation de l'étendue du contrôle, soit du nombre des (offices) subordonnés à un chef (de département) apparaît comme condition *sine qua non* d'une gestion efficiente (Gulick et Urwick 1937). De fait, «l'éventail de subordination» des départements reste souvent élevé. Une majorité de départements connaissent toujours un éventail plus large (tab. 6.3). Le DDPS affiche une tendance inverse, malgré sa taille importante, grâce au recours à des *groupements d'offices* qui sont formellement prévus par la LOA.

Tableau 6.3 Services directement subordonnés aux chefs de département de 1928 à 2011.

Année/Département	DFAE	DFI	DFJP	DDPS	DFF	DFE	DETEC	Total
1928	1	7	6	15	7	6	3	45
1959	4	12	6	11	8	6	6	53
1980	5	14	8	7	13	7	7	61
1991	6	11	11	7	11	8	7	61
2001	5	11	11	7	10	8	9	58
2005	6	11	9	7	11	8	9	61
2011	7	13	11	7	12	11	9	70

Sources: Germann (1996: 49) pour les années 1928 à 1991 et *La Confédération en bref* (2011) pour 2001, 2005 et 2011.

Germann (1996: 53) notait que la LOA n'avait pas atteint ses objectifs. Les chefs de départements, qui sont déchargés par leurs secrétariats généraux et leurs collaborateurs personnels, peuvent théoriquement se consacrer à des affaires collégiales, au sein du Conseil fédéral, lui-même déchargé par la Chancellerie. Mais la réforme des états-majors ne fait qu'accentuer le «départementalisme» et le cloisonnement des offices. La question se pose aujourd'hui de savoir si la modification des structures administratives suite à la RGA améliore notamment la coordination entre les offices et les départements et si, de plus, l'autorité collégiale assume mieux ses tâches de direction de l'Etat. Il est impossible de porter un jugement étayé empiriquement sans procéder à une analyse détaillée des effets de la Conférence des secrétaires généraux¹³, des Groupes de travail interdépartementaux¹⁴, de la procédure de co-rapport entre départements¹⁵ et de la nouvelle consultation des offices¹⁶ notamment. Toutefois, les difficultés évidentes du Conseil fédéral à gérer plusieurs crises récentes (dont la libération des otages en Libye, le conflit avec les Etas-Unis et l'Union européenne sur l'évasion fiscale, etc.) semblent démontrer les limites évidentes des réformes du gouvernement et de son administration qui ont été entreprises jusqu'ici.

La fonction publique fédérale: la fin du fonctionnariat

La Confédération s'est toujours refusée à instituer des mandats à vie et des carrières parfaitement réglementées pour ses fonctionnaires. Selon la Loi fédérale du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires (StF), le recrutement se fait sur une mise au

¹³ Art. 53 LOGA.

¹⁴ Art. 56 LOGA.

¹⁵ Art. 15 et 33 LOGA.

¹⁶ Art. 4 OLOGA.

concours, l'autorité de nomination jouissant d'un pouvoir discrétionnaire et l'avancement se substituant au concept de carrière. Les fonctionnaires sont nommés pour une « période administrative » de quatre ans afin d'assumer une fonction. S'il s'oppose au modèle classique de carrière (*System des dauernden berufsmässigen Dienstverhältnisses*), le système de fonctions (Ämtersystem) helvétique s'en rapproche néanmoins dans la pratique (Germann 1996: 114). D'une part, les mandats limités théoriquement à une période administrative sont renouvelés quasi automatiquement. D'autre part, plusieurs ensembles de fonctions correspondent à de véritables filières d'avancement, à l'exemple du secteur diplomatique.

La Loi sur le personnel de la Confédération (LPers) du 24 mars 2000¹⁷ supprime depuis peu le fonctionnariat, les employeurs publics disposant de plus de latitude pour encourager le travail axé sur des objectifs et récompenser la performance individuelle et collective. La LPers signifie l'abandon du système de fonctions, de l'échelle de traitement et de la progression automatique des salaires. En levant l'interdiction de grève, cette loi-cadre – qui remplace une loi détaillée – cherche parallèlement à revitaliser le partenariat social. Craignant une perte évidente de sécurité de l'emploi et de la protection contre les licenciements ainsi que le nouveau système salarial, l'Union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques lance un référendum contre la LPers. Cette dernière est finalement acceptée par 67% des votants le 26 novembre 2000.

Pour accompagner la mise en œuvre de la LPers, le Conseil fédéral adopte en septembre 2010 une nouvelle stratégie du personnel visant à permettre de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, ainsi qu'à aménager le système salarial en l'orientant vers les prestations fournies par les employés de la Confédération.

La représentation des minorités dans l'administration fédérale

Pour l'ensemble du personnel de la Confédération (au 1^{er} janvier 2005), la répartition linguistique des collaborateurs fédéraux (71,5% de germanophones, 19,7% de francophones, 6,5% d'italophones et 0,3% de romanches) correspond à peu près à celle de la population résidante de nationalité suisse. Toutefois, l'analyse conduite par Kübler *et al.* (2009) démontre qu'il existe un cercle vicieux du recrutement, qui mène à une homogénéisation linguistique (alémanique) au niveau des cadres de la Confédération.

¹⁷ Cette loi s'applique aussi au personnel de la Poste Suisse et des Chemins de fer fédéraux, au sein desquels des conventions collectives de travail de droit public sont négociées dès 2001.

La proportion des femmes atteint désormais 29,2%, bien que ces dernières n'occupent que 23% des postes de cadres. L'état des lieux dressé par I. Engeli (2011) est contrasté dans la mesure où le plafond de verre qui entrave la carrière des femmes demeure, tout comme les inégalités salariales entre les employés et employées de la Confédération. Cette évaluation mitigée découle visiblement de la mise en œuvre différenciée de la politique d'égalité au sein des sept départements (voir le chapitre 4 de Kübler sur l'organisation de l'administration en pays plurilingue).

Finalement, relevons que le plurilinguisme et l'égalité des chances entre hommes et femmes sont réaffirmés comme priorités politiques par le Conseil fédéral. L'Office fédéral du personnel assure ainsi le suivi des programmes de promotion qui y sont relatifs (OFPER 2004a, 2004b).

Enjeux

A titre conclusif, nous identifions quatre enjeux politiques liés à la conduite de l'action administrative et à ses réformes.

Réformer la direction de l'Etat versus l'administration ?

Les autorités fédérales distinguent à maintes reprises la réforme de la *direction de l'Etat* de celle de *l'administration*. Plus encore, le Conseil fédéral abandonne la première (hormis l'éventuel renforcement de la Présidence de la Confédération et des secrétaires d'Etat supplémentaires), tout en multipliant les secondes, comme si ces deux approches étaient soit indépendantes soit substituables.

La question qui se pose dès lors est celle de savoir si et comment la relation politico-administrative sera modifiée par les différentes réformes en cours et, plus encore, à qui la NGP va-t-elle finalement profiter? Plusieurs recherches internationales attestent que de nouveaux marchandages (*public service bargains* selon Hood 2001) sont négociés entre autorités politiques et hauts fonctionnaires, au-delà de la dichotomie postulée par la NGP entre, d'une part, le pilotage stratégique dont la responsabilité incombe au seul pouvoir politique et, d'autre part, la gestion opérationnelle qui relève du champ administratif. A priori, la (sur)responsabilisation des services administratifs quant à l'atteinte d'indicateurs de performance (fixés au niveau des produits administratifs) ne saurait remplacer une amélioration des capacités gouvernementales pour la conduite des affaires de l'Etat et l'efficacité des politiques publiques (mesurée quant à elle au niveau des effets induits auprès des citoyens). Cette dernière présuppose en effet une coordination

interministérielle forte, au-delà du « départementalisme » que tendent à reproduire les sept membres du gouvernement.

Compétences du Conseil fédéral versus celles du Parlement ?

La répartition des compétences entre les *pouvoirs législatif et exécutif* apparaît comme un problème lancinant depuis quatre décennies de réformes administratives. Nous observons certes une perte continue du pouvoir du Parlement, en matière organisationnelle à tout le moins. Par contre, les récentes interventions des commissions de surveillance et législatives, vis-à-vis de la GMEB, des organes extraparlementaires et de l'évaluation notamment, suggèrent un regain d'intérêt du législatif pour le pilotage « au concret » de l'action administrative. Ici aussi, une interrogation fondamentale demeure quant au rôle effectif que le pouvoir législatif assumera dans la haute surveillance de l'exécutif, qu'il s'agisse du collège fédéral, de l'administration ministérielle ou des organes auxquels des missions de service public sont déléguées. Ce qui, à terme, pourrait éventuellement revaloriser l'Assemblée fédérale dans sa fonction de contrôle de l'action publique, au risque toutefois de (trop) s'immiscer dans la gestion opérationnelle des décisions administratives.

Finances publiques comme référentiel unique ?

Depuis le milieu des années 1970, l'évolution des *finances publiques* et le frein à l'endettement public s'imposent indéniablement comme référentiel prioritaire, si ce n'est comme cadre unique. Cette préoccupation est du reste dominante au sein de la zone Euro depuis une année au moins. En Suisse, le DFF pilote les principaux chantiers de modernisation, dont la GMEB par exemple, la réforme en cours se couplant explicitement à la stratégie d'assainissement des finances fédérales. Les réformes administratives auront-elles donc pour seule finalité de réduire les déficits publics ou d'autres objectifs (comme l'opportunité et l'efficacité des politiques, ou la transparence et la proximité vis-à-vis du citoyen) vont-ils aussi trouver leur place sur l'agenda gouvernemental ? Cette question s'avère importante pour le rôle attribué aux différents départements et offices fédéraux, ainsi que pour les stratégies à venir de subordination de l'Etat aux règles du marché privé, que ce soit de manière interne (par exemple grâce à l'introduction d'instruments de marché dans le fonctionnement des administrations) ou externe (par exemple suite à la privatisation des entreprises publiques).

Impacts sur le personnel de la Confédération ?

L'abandon du statut de fonctionnaire ainsi que les nouveaux référentiels et outils de gestion appliqués incitent les unités administratives à s'aligner sur le mode de fonctionnement des entreprises privées, orientées vers la performance et les résultats. Parallèlement, la prise en compte des dimensions humaine, culturelle et motivationnelle de ces changements semble parfois insuffisante (Emery et Wyser 2005). Pour certains, il résulterait de ces transformations des impacts alarmants sur les valeurs et la motivation des employés de la Confédération, ainsi que sur l'éventuelle dé-professionnalisation de l'administration (Suleiman 2003). Les réformes actuelles vont-elles se traduire par une crise d'identité professionnelle, un détachement organisationnel voire une productivité en baisse ou, au contraire, par les effets souhaités car les employés fédéraux sont effectivement motivés par des incitations financières, ainsi que le postule la NGP? Ce qui est sûr, en l'état, c'est qu'une reconfiguration de la culture administrative et de la régulation organisationnelle (Giauque 2003) est à l'œuvre, bien que leurs contours restent difficiles à cerner.

Bibliographie

- Bundesamt für Organisation (1988). *EFFI. Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung. Bericht über den Stand der Realisierung* (Schlussbericht). Juin 1998.
- Chancellerie fédérale (2000). *Réforme du gouvernement et de l'administration*. Rapport final de la Direction du projet approuvé par le Conseil fédéral le 18 octobre 2000.
- Commission de gestion du Conseil national (1993). *Evaluation EFFI-QM-BV. Mesures interdépartementales visant à accroître l'efficacité dans l'administration fédérale*.
- Emery Y. et Wyser C. (2005). *The Swiss federal administration in a context of downsizing: the public servants perception about productivity, motivation and ethical issues*. EGPA Annual Conference, Berne.
- Engeli I. (2011). «L'évolution de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration : le cas de l'administration fédérale suisse», in *Politiques et management public*, 28(2), pp. 181-200.
- Germann R. (1981). *Ausserparlamentarische Kommissionen : Die Milizverwaltung des Bundes*. Berne, Haupt.
- Germann R. et al. (1985). *Experts et commissions de la Confédération*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Germann R. (1987). «L'amalgame public-privé: l'administration para-étatique en Suisse», in *Politiques et Management Public*, 5(2), pp. 91-105.

- Germann R. (1996). *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*. Berne, Haupt.
- Giauque D. (2003). *La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*. Paris, L'Harmattan.
- Grisel A. (1984). *Traité de droit administratif*. Neuchâtel, Ides et calendes.
- Gulick L. et Urwick L. (Dirs) (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York, Institute of Public Administration.
- Hood C. (2001). «Relations entre ministres/politiciens et fonctionnaires: l'ancien et le nouveau marchandage», in Peters G. et Savoie D. (Dirs), *La gouvernance au XXI^e siècle: revitaliser la fonction publique*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 129-150.
- Interface Institut für Politikstudien et Institut für Organisation und Personal der Universität Bern (2001). *Evaluation FLAG. Gesamtbeurteilung, August 2001*. Berne, Eidg. Persona-amt, Eidg. Finanzdepartement.
- Kübler D. et al. (2009). *Le plurilinguisme de la Confédération. Représentation et pratiques linguistiques dans l'administration fédérale*. Berne, Rapport final du PNR 56.
- Mastronardi P. et Schedler K. (1998). *New Public Management in Staat und Recht*. Berne, Haupt.
- Office fédéral du personnel (2004a). *Plurilinguisme dans l'administration fédérale*. Rapport d'évaluation, 11 novembre 2004. Berne, OFPER.
- Office fédéral du personnel (2004b). *L'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale*. Rapport d'évaluation, 11 novembre 2004. Berne, OFPER.
- Organe parlementaire de contrôle de l'administration (1993). *EFFI-QM-BV. Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung. Überprüfung der Aufgabenstellung und des Massnahmenvollzugs bis zum Januar 1991*. Schlussbericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, 1^{er} octobre 1993.
- Schedler K. (1995). *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Berne, Haupt.
- Suleiman E. (2003). *Dismantling Democratic States*. Princeton, Princeton University Press.
- Varone F. (2006). «L'administration fédérale», in Klöti U. et al., *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurich, NZZ Libro, 4^e édition, pp. 289-316.

Chapitre 7

ADMINISTRATIONS CANTONALES

Christophe Koller

Bien que les administrations cantonales soient le plus important employeur public de Suisse, avec environ 40% des emplois, elles demeurent peu étudiées et sont généralement méconnues. Ce désintérêt est d'autant plus étonnant si l'on considère que ces «cantons holdings», pour reprendre une expression d'*Avenir suisse* (Meister 2009), sont propriétaires de participations dans diverses entreprises et amenés à participer activement à la gestion d'un capital important: économique, patrimonial, social et culturel.

Il faut remonter aux années 1970 et 1980 pour trouver des travaux focalisant leur attention sur la sociologie, le droit, l'économie et les finances des administrations cantonales (Du Pasquier 1986; Dafflon 1986; Durrer 1967; Germann 1995; Geser 1981; Giacometti 1941; Frey 1976; Kleineswerfer 1978; Müller 1983; Müller 1987; Pichard 1975; Uri 1986) avec, il est vrai, un renouveau depuis le début des années 2000 (Bochsler *et al.* 2004; Blöchliger 2004; Buser 2011; Frey 2008; Koller 2007, 2008, 2010; Koller et Heuberger 2011; Koller *et al.* 2012; Martin 2008; Rieder et Widmer 2003, 2007; Ritz 2005; Soguel 2002-2011). Ce regain d'intérêt est lié à la volonté de modernisation de l'Etat exprimé le plus souvent à travers l'introduction des principes de la «nouvelle gestion publique» (NGP)¹. Mais aucune grande synthèse, inscrite dans une optique comparative, n'existe encore.

¹ La NGP prône la modernisation du management des administrations publiques dans le but d'en améliorer le rapport coût/service. La nouvelle gestion publique est basée sur un partage des rôles entre le pouvoir politique, qui prend les décisions stratégiques et fixe les objectifs, et l'administration, qui prend les décisions opérationnelles.

Le principe de souveraineté des cantons étant inscrit à l'article 3 de la Constitution fédérale, leurs autorités et administrations jouissent dès lors d'une large autonomie. « *Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération* » (Cst 1999, art. 3) et ils « *définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences* » (art. 43). Ils s'organisent donc de façon autonome et choisissent librement leurs autorités (art. 47). Ils possèdent des compétences législatives étendues, mais sont par contre chargés de mettre en œuvre la législation fédérale (fédéralisme d'exécution ; art. 46). D'autre part, les cantons disposent de leurs propres ressources financières et participent à égalité de droit à la formation de la volonté au niveau fédéral. Et « *[...]es cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes* » dans le cadre de conventions intercantoniales (art. 48 ; Grisel 2005). Pièces maîtresses de l'organisation étatique, fédéraliste et décentralisée, le secteur public cantonal occupe ainsi une fonction charnière entre la Confédération et les communes.

Il est intéressant de remarquer que, si l'embryon de la Confédération est ancien et se construit autour de territoires libres et autonomes, la généralisation du terme de « canton » et la genèse de son organisation n'apparaît pourtant qu'en 1798, lors de la création de la République helvétique (1798-1803) (Coutaz 2008 ; Dübler 2003 ; Emery 1986 ; Fankhauser 1999 ; Illi 2008 ; Kuntz 2006). Sont créés à cette occasion 22 nouvelles circonscriptions administratives, électorales et judiciaires, de dimensions à peu près égales, organisées autour de la figure d'un « préfet national ». Ce modèle unitaire et centralisateur, peu compatible avec les mœurs helvétiques, fut aboli en 1803, après une période d'occupation et de troubles. L'Acte de médiation introduit par Napoléon, mais rendu possible grâce au soutien de magistrats tels que le Fribourgeois Louis d'Affry (1743-1810), le Bâlois Pierre Ochs (1752-1821) et le Bernois Philipp Albert Stapfer (1766-1840), posera les bases de la première Constitution fédérale. Cette dernière précise que les cantons exerceront tous les pouvoirs qu'ils n'avaient pas cédés à la Confédération et « *Les treize anciens cantons et les six nouveaux recurent des constitutions cantonales qui fixèrent leurs tâches officielles* », profitant par là même d'abolir tous les rapports de sujexion, six cantons se succédant chaque année comme siège du *Vorort* (canton directeur) (Dübler 2003). Le pacte fédéral de 1815 restaure pourtant une partie de l'ordre ancien tout en assurant aux nouveaux cantons une même base juridique, intégrée dans une Confédération d'Etats, liés par des concordats. Il faudra attendre les révoltes libérales de 1830 et radicales de 1848 pour que l'appareil administratif de ces entités territoriales se développe à nouveau en reprenant plus ou moins les bases posées par le *Code Napoléon*.

Dépassant les simples pactes de défense, d'alliances et de règlements de conflits des Confédérés, les cantons s'organisent en se dotant d'une administration capable de faire face aux sollicitations économiques et ensuite sociales que l'essor de la bourgeoisie naissante, d'abord libérale puis radicale, impose. Ainsi à l'introduction des droits politiques suit la mise en place de l'instruction publique universelle et gra-

uite, puis la gestion des problèmes liés à la pauvreté. Mais le véritable essor de l'administration interviendra après la Seconde Guerre mondiale, avec l'avènement de l'Etat social, le retour à la croissance démographique, la tertiarisation économique et l'affirmation des classes moyennes.

C'est cette administration établie que notre contribution décrit, cherchant à délimiter son périmètre actuel, sa taille, sa localisation et ses fonctions. Nous proposons par-là même un zoom sur les domaines de l'ordre et de la justice ainsi que sur l'éducation et la culture afin de présenter certaines de ses fonctions centrales. La seconde partie de l'article sera réservée à l'analyse de l'organisation, sous l'angle des structures et de la gouvernance politico-administrative, tout en présentant les réformes les plus récentes.

Nos principales sources sont le recensement fédéral des entreprises 1995-2008 pour les emplois et les résultats des enquêtes de la BADAC (Base de données des cantons et des villes suisses 1990-2012: www.badac.ch) pour l'organisation, les structures, la gouvernance et les réformes administratives, sans oublier les informations tirées des sites officiels des cantons et de la Confédération.

Les administrations cantonales et leurs fonctions

Localisation et taille de l'Etat

La Suisse, lue à travers les 26 cantons reste fort diverse et montre des clivages importants. Ces particularités liées au territoire et à l'histoire déterminent largement la taille, mais aussi la forme et la culture étatiques. Nous verrons que des organisations les plus décentralisées, tournant autour de la commune ou du district, aux plus centralisées, toute forme coexiste.

Le dernier recensement disponible, datant de 2008, montre que les cantons employaient 213 000 personnes en EPT, dont 78 000 pour les entreprises publiques cantonales (37%)². Trois cantons se démarquent avec plus de 25 000 personnes

² A l'instar du secteur public en général, la définition du périmètre étatique cantonal est mouvante, a fortiori lorsqu'on veut ventiler les résultats selon le niveau institutionnel et le domaine d'activité. Nous nous limiterons ici à présenter le secteur public au sens strict, soit les emplois correspondant aux formes juridiques 21 (administration du canton) et 22 (administration du district), en y ajoutant parfois les entreprises publiques cantonales (26). Ces formes sont définies dans le registre des entreprises et des établissements (REE/BUR), et reprises comme base pour le recensement fédéral des entreprises (RFE). Les domaines de l'administration centrale correspondent aux codes 84 («administration publique et défense») et 85 («enseignement»), alors que les emplois des entreprises publiques cantonales se répartissent dans différents domaines (principalement 86: «activités pour la santé humaine») définis dans la nomenclature des activités économiques (NOGA 2008).

occupées: GE, VD, ZH, soit 40% des emplois de l'échelon cantonal au niveau suisse, alors que sept cantons en employaient ensemble moins de 2000 (AI, AR, GL, NW, OW, UR, ZG), soit 4,6% du total (fig. 7.1). La taille et les fonctions des administrations sont ainsi très différentes entre les grands centres urbains, souvent de tradition protestante, et les petits cantons périphériques, de tradition plutôt conservatrice et majoritairement catholique. Ainsi, le secteur public genevois, tous niveaux confondus et avec 31 400 EPT, possède des effectifs pratiquement aussi élevés que l'administration centrale de la Confédération (33 000). Suivent les cantons de Vaud (25 781), de Zurich (25 606), devant Berne (16 739) et Bâle-Ville (15 906), puis le Tessin (12 379), Fribourg (11 925), Saint-Gall (11 729), Lucerne (10 213) et Bâle-Campagne (8802).

De leur côté, les entreprises publiques cantonales, représentées essentiellement par le secteur hospitalier (54 429 EPT, soit 86% du secteur des entreprises publiques), couvrent 34% des emplois publics, la part de ces entreprises variant de 5% à Zoug à 60% en Appenzell Rhodes-Intérieures : moins de 20% pour AG, BE, NE, SO, VS, ZG et plus de 50% pour AI, AR, BS, GL, NW, SG, SH.

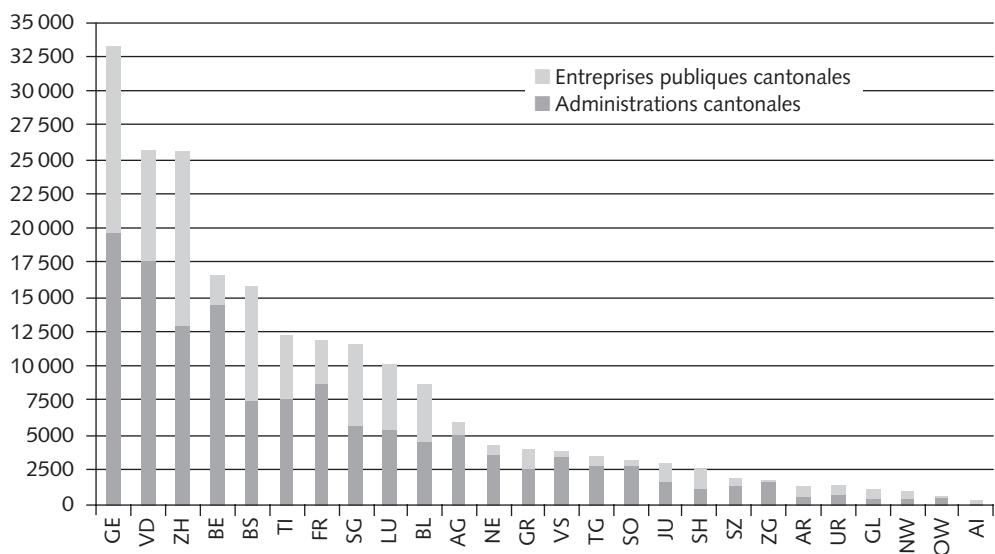


Figure 7.1 Emplois des administrations et des entreprises publiques cantonales 2008 (EPT).

Source: OFS-RFE NOGA 2008.

Décentralisation et évolution de la densité administrative

Différentes formes d'organisation territoriale de l'Etat prévalent en Suisse que nous résumons en trois modèles principaux: *cantonalisé*, *décentralisé*, jusqu'au niveau des

communes, et déconcentré ou régionalisé via les districts ou les arrondissements administratifs. Notons d'ailleurs que le système des districts, hérité de l'époque napoléonienne, est en train de disparaître. En effet, en 2008, seuls 1111 personnes, réparties dans 9 cantons (AG, AI, BE, GR, SG, SO, SZ, TG et ZH), travaillaient encore dans des préfectures (OFS-RFE NOGA 2008). On constate toutefois, au gré du temps, un mouvement de va-et-vient entre tendance centralisatrice et décentralisation, la tendance à la centralisation étant particulièrement marquée en période de crise. Notons que chaque canton fait état d'un degré variable de partage des tâches et cela même dans celui de Bâle-Ville qui ne compte que deux communes, en dehors de la capitale. Ainsi, les cantons de Berne et du Tessin ont-ils retenu un modèle de décentralisation par la régionalisation d'une partie de l'administration, à l'instar des services de migration, alors que d'autres ont choisi de limiter les prérogatives cantonales, en laissant un maximum de compétences aux communes comme dans les cas d'Argovie et de Zurich. Il est toutefois intéressant de remarquer, grâce à des travaux récents (Koller 2008, 2010; Koller et Heuberger 2011), une tendance à la convergence des modèles institutionnels avec une centralisation accrue pour les cantons les plus décentralisés et, à l'inverse, un renforcement du rôle des communes, pour ceux qui avaient misé sur le canton.

Afin de mesurer l'évolution des administrations cantonales et de les rendre comparables, nous avons rapporté les emplois de l'Etat central à la population. Cet indicateur montre que la densité de l'administration centrale cantonale dépasse 40 pour 1000 habitants dans les cantons-ville de Bâle et de Genève, devant Fribourg (32) et Vaud (25), la moyenne des 26 cantons se situant à 19 et la médiane à 15 (fig. 7.2). La taille des administrations cantonales de la plupart des cantons latins, des deux Bâle et d'Uri étant plus élevée, elle explique par-là même leur degré moindre de décentralisation. La figure ci-contre montre aussi que l'évolution des emplois entre 2001 et 2008 est contrastée avec des mouvements continus à la hausse pour quatre cantons (AR, LU, SZ, UR), une hausse, puis une diminution ou une stagnation, pour sept autres (BL, BS, GE, NE, NW, SG, TG), ou encore une diminution (ZH). La forte diminution à Bâle-Ville et Zurich entre 2005 et 2008 s'explique par l'externalisation d'une partie des emplois vers des formes juridiques plus autonomes (corporation de droit public³), mais aussi par une réduction des effectifs liée aux pressions budgétaires, surtout dans l'enseignement et la santé, par exemple pour Bâle-Ville⁴.

³ «Les corporations de droit public couvrent des secteurs spécifiques des fonctions étatiques comme l'Office de la circulation et de la navigation [...], les Instituts agricoles, les établissements cantonaux des assurances sociales, l'Inspection des finances, la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat.» Source: Ordonnance du 9 juillet 2002 (122.0.13) du canton de Fribourg.

⁴ Source: <http://www.statistik-bs.ch/tabellen/t18/3>

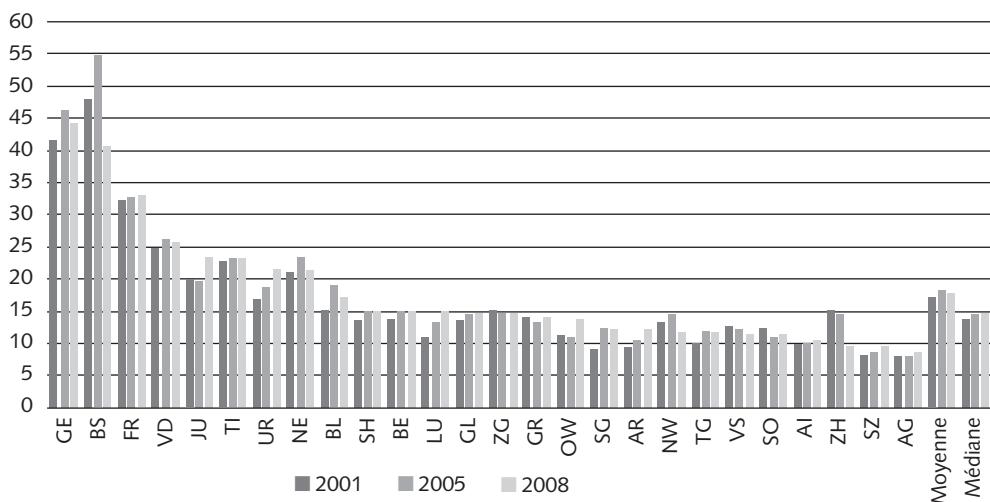


Figure 7.2 Administrations centrales cantonales pour 1000 habitants 2001-2008.

Sources: OFS-RFE NOGA 2008, ESPOP.

Fonctions de l'administration cantonale

Répartition par fonctions et tâches

Les domaines d'activités de l'administration cantonale sont très étendus. En 2009, l'ensemble des dépenses des cantons se montaient à 73,6 milliards de francs, dont 41,9 (57%) couvraient les frais de l'administration centrale répartis ainsi: 21,5 milliards (29%) pour la formation, 6,6 (9%) pour l'ordre et la sécurité, 4 (5,4%) pour l'administration générale, 4,5 (6,2%) pour la promotion économique, 3,6 (4,9%) pour les finances et les impôts et 1,6 (2,2%) pour la culture, les sports et les loisirs. A cela s'ajoutent 9,7 milliards (13,2%) pour la santé, 14,1 (19,2%) pour la sécurité sociale, 6,4 (8,7%) pour le trafic et les communications et 1,4 (1,9%) pour la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire (AFF 2012). Les six premières tâches correspondent grossièrement aux dépenses de l'administration centrale cantonale, dont près de la moitié pour la formation. Ces chiffres corroborent les résultats de l'emploi (fig. 7.3, voir «canton-dépenses» et «canton EPT»), avec 46% du personnel destiné à l'enseignement, 26% aux activités d'ordre public et de justice, loin devant les activités de l'administration publique générale: soit les activités de gestion et de contrôle (10%), complétées par les activités de tutelle: a) de la promotion économique (9%) et b) de promotion de la santé, des services sociaux, de la formation, de la culture et de la sécurité sociale (6%) (OFS-RFE NOGA 2008).

La figure 7.3, qui retient les six tâches principales de l'administration publique en Suisse, montre bien la prééminence de chaque fonction entre les trois niveaux institutionnels : Confédération, cantons et communes, les rendant comparables.

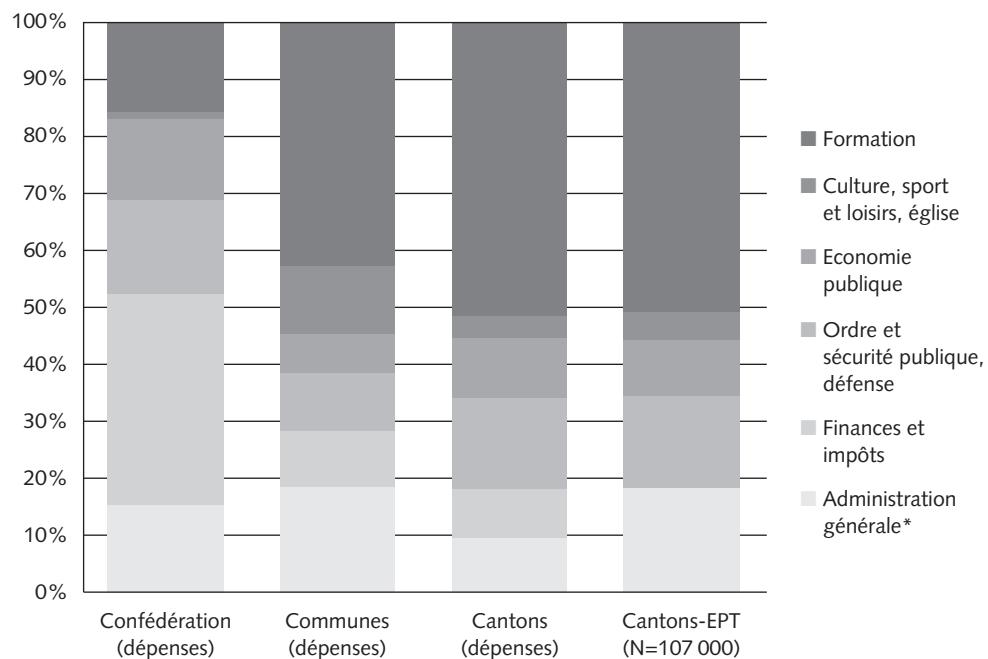


Figure 7.3 Répartition des dépenses par groupes de tâches 2009 et des emplois cantonaux par fonction 2008 (%).

NB. Sécurité sociale et santé exclues.* pour « Canton-EPT », y compris « Finances et impôts »

Source: AFF (2010), Statistiques financières 2009; OFS-RFE NOGA 2008.

On voit ainsi que les domaines administratifs de base (administration générale, finances et impôts) représentent entre 18% (cantons) et 52% (Confédération) des dépenses de l'Etat, l'ordre et la sécurité entre 10% (communes) et 17% (cantons), le reste étant lié à l'économie publique entre 5% (communes) et 12% (Confédération), le solde revenant à l'éducation, la culture, le sport et loisirs, l'église (55% pour les cantons et pour les communes). En comparaison, la part des dépenses de la Confédération pour l'administration centrale et les finances est nettement plus importante (>50%), alors que la structure des dépenses des communes est assez similaire à celle des cantons avec, toutefois, une proportion plus importante pour la culture et les loisirs. La structure de la répartition des dépenses et des emplois par groupe de tâches pour les cantons est très semblable.

Ordre public et justice

La sécurité et la protection de la population sont actuellement au centre de l'intérêt médiatique et des discours politiques, ce qui amène l'administration à proposer des stratégies nouvelles et des réorganisations importantes, notamment dans le secteur de la police, et à augmenter les effectifs de la sécurité en général, également dans le domaine de la justice pénale et des prisons. Des modifications législatives fondamentales viennent d'entrer en vigueur en Suisse comme la réforme de la partie générale du Code pénal (1.1.2007) et le nouveau code de procédure pénale unifié (1.1.2011), déterminant par-là même les stratégies à mettre en place.

En 2008, la Suisse comptait 27 818 employés des forces de l'ordre et de la sécurité publique, dont 17 400 (63%) relevaient des cantons⁵. Parmi les 12 657 policiers cantonaux en uniforme, 5% étaient des aspirants (BADAC-ESAC 2008). A cela s'ajoutent 14 200 personnes employées par les services de la justice, représentant 45% des personnes engagées par les départements cantonaux de justice et police (total 31 570). La part des forces de l'ordre et de la sécurité publique, par rapport à l'ensemble du secteur de la justice et de la police (55% pour les 26 cantons), est moins élevée dans les cantons de Bâle-Campagne, Neuchâtel et Vaud (42-45%) et nettement plus élevée dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Glaris, des Grisons, de Schwyz et d'Uri (>60%), dénotant une approche différenciée de la gestion des problèmes de sécurité selon les régions et les cantons (fig. 7.4). Au niveau des forces de l'ordre, sept cantons ne possèdent qu'une police cantonale (AI, AR, GL, OW, NW, SZ, UR), alors que tous les autres décentralisent une partie des emplois sur les communes à l'instar de Vaud et de Zurich (41%). Les forces de polices communales ou municipales atteignaient 5595 EPT en 2008, dont 2680 uniquement pour le canton de Zurich.

La BADAC a dénombré 511 postes de police cantonale au 31 décembre 2008, dont 60 pour les cantons de Berne et Zurich, 36 pour les Grisons et Vaud, 34 pour Fribourg et 33 pour Lucerne, alors que Nidwald et Appenzell Rhodes-Intérieures ne possédaient qu'une seule centrale. Les postes de police communaux ou municipaux sont nombreux surtout dans les cantons marqués par un vaste territoire, à l'instar du Valais (44 postes), du Tessin et de Zurich (40 chacun), ainsi que Vaud (37). Il faut noter que la réforme de l'organisation policière est en cours dans plusieurs cantons, visant une meilleure articulation, voire une fusion des corps de police (Aepli 2008). Pour 1000 habitants, Bâle-Ville (5,5), Genève (3,8) et Uri (3,5) sont les cantons

⁵ Ce genre comprend l'administration et le fonctionnement des forces de police régulières et des forces auxiliaires financées par les pouvoirs publics ainsi que la police des ports, la police des frontières et les autres forces de police spécialisées, notamment dans la surveillance de la circulation, l'enregistrement des étrangers et la tenue des fichiers des personnes arrêtées (OFS-RFE NOGA 2008).

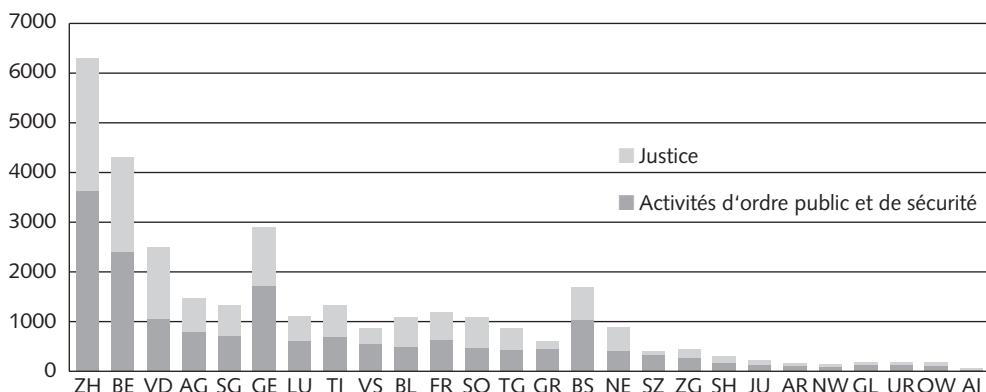


Figure 7.4 Emplois de l'ordre et de la sécurité, respectivement de la justice de la fonction publique cantonale en 2008 (EPT). Classement dans l'ordre décroissant de la population.

Source: OFS-RFE NOGA 2008.

possédant la plus forte densité quant aux forces de l'ordre et de la sécurité relevant des autorités cantonales, loin devant Zurich (2,7) et Berne (2,5). La tendance entre 1995 et 2008 est à une augmentation des effectifs (de 1,9 à 2,3 pour 1000 habitants), la croissance la plus forte étant constatée entre 2005 et 2008 pour Berne et Obwald, ceci s'expliquant par la cantonalisation des forces de police communales. A l'exception des Grisons, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Nidwald, tous les cantons ont renforcé leurs effectifs par rapport à leurs populations respectives entre 1995 et 2008, avec des records à Bâle-Ville, Genève, Uri et Zurich.

Enseignement et culture

La Constitution confie aux cantons la responsabilité principale de l'éducation, la Confédération et les cantons assumant des compétences différentes selon le degré d'enseignement. Ils sont toutefois tenus de coopérer étroitement, entre autre afin d'harmoniser les conditions de scolarisation obligatoire et les programmes scolaires, débouchant sur le concordat HARMOS. Notons au passage que ce concordat a clairement réduit l'autonomie des cantons dans un de leurs derniers bastions, malgré un fort degré de décentralisation de la responsabilité à l'échelon communal, dans bon nombre de cantons, surtout en Suisse alémanique et pour le degré primaire.

Avec 56 000 postes en EPT, près de la moitié des emplois cantonaux sont ainsi occupés par l'enseignement. Tous les niveaux scolaires sont représentés, de l'école primaire à l'université en passant par les écoles secondaires, les gymnases, les écoles de commerce et professionnelles, ainsi que les hautes écoles spécialisées (HES).

En 2008, la répartition par niveau scolaire est le suivant: 8900 pour l'enseignement primaire (7%), 20 000 (16%) pour l'enseignement secondaire général, 11 000 pour l'enseignement secondaire technique et professionnel (9%) et 14 600 pour les hautes écoles (12%). Il faut encore ajouter ici la gestion des bibliothèques et des archives (800 EPT pour l'ensemble des cantons à l'exception de Soleure), la gestion des musées (600 EPT dans 14 cantons), ainsi que la «gestion des sites et monuments historiques et des attractions touristiques similaires» dans certains cantons (117 EPT dans six cantons). Ces activités culturelles représentent environ 2% des postes de l'administration centrale.

La scolarité obligatoire occupe, par rapport au total des emplois du secteur de l'enseignement, une part supérieure à 80% dans 13 cantons (AG, AI, AR, GL, GR, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, ZG) et 70% dans 18 cantons (idem + BL, JU, LU, SG, VS) (fig. 7.5). Seuls deux cantons universitaires, parmi les plus urbains, affichent un taux inférieur à 40% (BS, GE). Dans la plupart des cantons, l'école primaire est toutefois du ressort communal. Certains cantons compensent l'absence d'université par d'autres filières postobligatoires comme l'Argovie, Bâle-Campagne

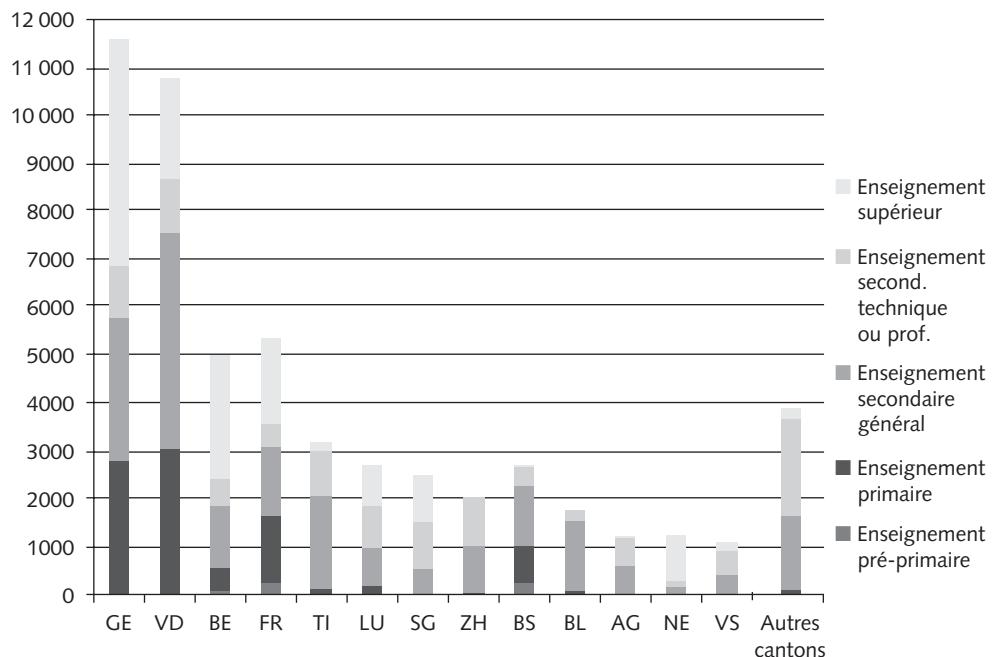


Figure 7.5 Emplois dans l'enseignement selon le degré de formation 2008 (EPT).
Dans l'ordre décroissant du total des employés dans le domaine de l'enseignement et de la culture.
Source: OFS-RFE NOGA 2008.

et le Valais. Dans certains cantons universitaires (FR, GE, NE, SG, ZH), la proportion d'emplois publics relevant de l'enseignement tertiaire dépasse 30%.

Cette présentation de la taille de l'Etat et des principales fonctions de l'administration, montre que si chaque canton assure les tâches qui lui reviennent, il garde son autonomie dans l'exécution et dans l'organisation interne. Toutefois, les études récentes montrent que les différences tendent à s'estomper, amenant le fédéralisme vers davantage de coordination et une convergence d'exécution.

Organisation, gouvernance et réformes

Après avoir décrit les administrations cantonales et leurs fonctions dans les grands traits, il convient de présenter l'organisation administrative à travers les structures, soit les départements et les services⁶, ainsi que les organes de pilotage, tout en les replaçant dans le cadre de la modernisation des institutions depuis 1990.

Les administrations cantonales sont dirigées par cinq, voire sept conseillers d'Etat, responsables d'autant de départements couvrant tous les domaines de l'action publique. Elues par le peuple au système proportionnel ou majoritaire (uniquement TI et ZG), les autorités représentent les principales forces politiques du pays: 29% des directeurs de département sont issus du PLR, 22% du PDC et du PS, 12% de l'UDC, 7,4% des Verts (situation au 18.12.2011).

Structures et (ré-)organisation

Les pouvoirs publics modifient leurs structures pour s'adapter aux nouvelles priorités d'une société en mutation ou pour mieux gérer les affaires courantes. La tendance actuelle est à l'externalisation, à la (semi-)privatisation d'entités publiques ou d'éléments du patrimoine de l'Etat (Bonelli 2010; Quermonne 1991; OCDE 2007). La littérature traitant de l'organisation administrative suisse est relativement importante. Elle s'inscrit dans le cadre d'une réflexion sur l'efficacité du système fédéraliste et sur la modernisation des institutions, lancée à la fin des années 1960 (Germann 1993, 1994, 1996; Geser 1981; Mahon 1985; Mazzoleni 2005; Nüssli 1985;

⁶ Par «département», nous entendons toutes les unités administratives sous la direction d'un conseiller d'Etat, aussi appelées «directions» dans plusieurs cantons; par «services», nous entendons toutes les unités administratives (y compris les offices et les divisions) au sein d'un département ou de la chancellerie, directement subordonné à un conseiller d'Etat ou au chancelier (Source: BADAC-ESAC).

Rieder et Widmer 2007; Ritz 2005; Urio 1986)⁷. La Chancellerie fédérale a publié dans les années 1980 à 1990 une série d'ordonnances et de rapports sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) qui ont servi de modèle dans certains cantons. Les spécialistes s'accordent à reconnaître que les administrations cantonales sont structurées et organisées suivant le modèle de l'administration fédérale (Germann 1995; Moor 1992; Urio 1986). Quant aux modifications organisationnelles, Germann et Nuspliger, lors de la publication du premier comparatif des administrations cantonales en 1995, soulignaient déjà l'importance du réexamen des tâches, préconisant l'allégement des structures, l'élimination des problèmes liés aux interfaces et l'optimisation des tâches transversales. Ils rappelaient que tous les cantons ont révisé leur constitution ou décidé de le faire⁸. Des facteurs externes : pression de l'économie, de la société, révisions législatives fédérales – notamment en matière de collaborations intercantonales et de nouvelle répartition des tâches et péréquation financière –, développements technologiques, processus d'intégration européenne autant que des facteurs internes : faillites des banques cantonales et crises budgétaires, sont à l'origine de ces changements.

Dans le principe de l'organisation, les activités se répartissent entre les départements (ou directions), puis entre offices (services). L'administration et sa gestion sont sous la surveillance de commissions parlementaires, dont l'existence repose parfois sur la Constitution, comme pour GR, JU, LU, OW et UR (Moor 1992: 43). La BADAC, à travers ses enquêtes régulières, permet justement de suivre l'évolution des structures administratives, de leurs effectifs et des dépenses par service.

On observe dans les années 1990 une tendance à réduire les échelons administratifs, les cantons supprimant ou fusionnant leurs départements. Les secteurs militaire et de la protection civile, de l'agriculture et de la prévoyance sociale, de l'intérieur, mais aussi de la justice en ont été particulièrement la cible. Les restructurations administratives, ainsi que les réformes des modes de gestion ont touché pratiquement tous les cantons, mais avec une intensité et des résultats variables. Depuis 2006, deux modèles directionnels à sept ou à cinq départements se sont imposés, partageant exactement la Suisse en deux. Pour les départements tout comme pour les services, la tendance est à la concentration. Le nombre de départements sur le plan national est passé en effet de 208 en 1990 à 156 en 2008 (-33%), alors que le

⁷ Sur l'état des réformes administratives en Suisse, voir Germann (1996: 172 ss, « Réformes et rationalisations »). Outre les études de sciences politiques, de sciences et de droit administratifs cités ci-dessus, voir aussi les ouvrages traitant de la sociologie des organisations et de l'économie d'entreprise. Deux commissions d'experts ont contribué à lancer les réformes dans l'administration fédérale (Rapport Hongler 1967 et Rapport Huber 1971).

⁸ Ainsi, depuis le début des années 2000, neuf cantons ont révisé totalement ou partiellement leur constitution : BS 2005, FR 2004, GR 2003, LU 2007, NE 2000, SG 2001, SH 2002, VD 2003, ZH 2005.

nombre de services a augmenté de 1070 à 1110 (+3,7%) durant la même période, après avoir culminé à 1259 unités en 2004 (BADAC-ESAC). Ce retrait du nombre de départements ne correspond donc pas à une réduction de la taille de l'Etat, mais à une réorganisation de la gouvernance.

Nous observons aussi une aspiration à l'harmonisation des pratiques entre les cantons, tant dans les activités développées que dans les dénominations des unités administratives. La figure 7.6 présente la variation des départements et des services entre 1990 et 2008. On y observe une baisse du nombre de départements dans 14 cantons et une évolution différenciée pour les unités subordonnées, soit une forte hausse dans huit cantons et une baisse soutenue pour sept autres.

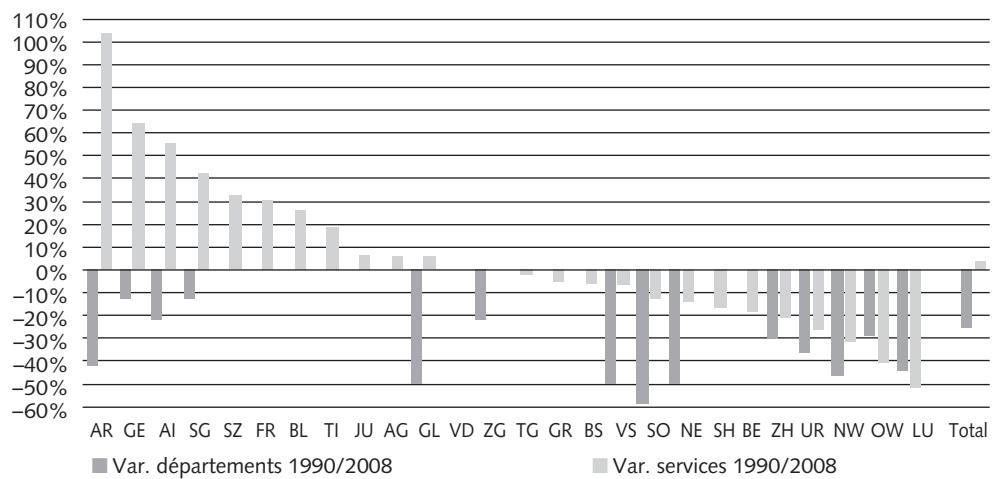


Figure 7.6 Variation du nombre de départements et de services de l'administration cantonale 1990-2008 (%).

Source: BADAC-ESAC.

Les réformes lancées dans les années 1990 à Berne, Lucerne, Soleure et Zurich débouchent ainsi sur la diminution du nombre de départements: -25% pour la période 1990 à 2008, leur nombre de services diminuant également après avoir connu une forte augmentation entre 1996 et 2004 (+19%). Deux tendances sont observables sur le plan national pour les services: dans treize cantons, il y a une réduction allant de -2% (TG) à -52% (LU); dans onze cantons, il y a une augmentation allant de +6% (AG) à +104% (AR). La taille moyenne des ministères se fixe à 7,1 services au 31 décembre 2008, contre 5,6 en 1990, ceci s'expliquant par la réduction du nombre de départements. Ce resserrement des structures de commandement répond, entre autre, aux principes de la NGP, comme nous le verrons dans les pages suivantes.

Convergence politico-administrative

Obtenir une vision synthétique et suivre les réformes des structures administratives cantonales par fonction n'est pas aisé (Ritz 2005 ; Widmer et Rieder 2003). Depuis le début des années 1990, nous pouvons fonder l'observation sur les données de la BADAC qui répertorie ces informations de manière détaillée. En prenant les départements, on observe une grande variété dans les appellations et dans les combinaisons d'activités à l'instar des exemples suivants : « Département de la solidarité et de l'emploi » dans le canton de Genève, « Direktion für Soziales und Sicherheit » dans celui de Zurich, « Dipartimento della sanità e della socialità » dans celui du Tessin. Nous proposons une typologie sur la base des résultats des enquêtes de la BADAC qui mène à une voie médiane, approchant le modèle fédéral à sept types de départements dominants et rassemblant les activités suivantes, classées dans l'ordre décroissant de leurs effectifs : « éducation, sciences et culture » (28%) ; « santé et sécurité sociale » (21%) ; « justice et police » (15%) ; « travaux publics, transports, énergie et environnement » (9%) ; « économie » (7%) ; « finances » (6%) ; divers/mixtes (15%), ces derniers étant des départements multifonctionnels inclassables, couvrant différents domaines autres que les six précédents, présents dans 21 cantons.

Tous les cantons possèdent en effet un département de l'éducation, recouvrant aussi les sciences et la culture, ainsi que des départements des « travaux publics, des transports, de l'énergie et de l'environnement ». Viennent ensuite « justice et police » (23 cantons), « finances publiques » (21 cantons) et « santé et sécurité sociale » (19 cantons). Le nombre de services rattachés à ces départements est généralement proportionnel à la taille des départements, les ministères de l'éducation étant les plus grands (227 services pour les 26 cantons), loin devant les départements de la santé et de la sécurité sociale (132). A l'instar de l'Administration fédérale en 2001, six cantons possédaient des « départements de l'intérieur » stricto sensu (AG, AR, SH, SO, SZ, SG). En dehors de l'hétérogénéité des départements, leur taille varie énormément en fonction du nombre d'usagers, lié par ailleurs à la population. Ainsi, pour certains cantons, les structures départementales peuvent être très inégales quant au nombre de services comme à Genève (écart-type >4), alors que d'autres, ayant subi des réformes récentes, ont adopté un modèle beaucoup plus homogène à l'instar du Jura, d'Obwald, du Tessin, de Vaud et du Valais (écart-type < 1).

Un point important : la taille et le développement des administrations tient aux ressources disponibles. Elles sont plus élevées dans les cantons-ville ou centre comme Genève, Bâle-Ville et Zurich, qui affichent une tertiarisation accrue et se caractérisent par la présence d'un aéroport et la proximité de la frontière. Sur les 38 types de services recensés dans nos enquêtes, les plus fréquents sont ceux de « pilotage et de contrôle administratif », « de santé et d'hygiène » (91 chacun), ceux liés à la « justice, la détention et l'exécution des peines » (73), de « l'instruction publique » (62), de

« police et sécurité », ainsi que des « finances et de l'impôt » (59 chacun), de « l'environnement » (53), des « écoles secondaires et professionnelles » et du « logement et du contrôle des constructions » (51 chacun). Nos enquêtes ont encore dénombré pour les types les moins fréquents, mais politiquement intéressants: neuf services de « promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes », ainsi que dix offices de « collaborations intercantionales et réformes communales ». Les services destinés aux ménages occupent dès lors 46% des actifs, devant les unités administratives destinées à l'économie (32%) et les services traditionnels de l'Etat (22%).

Renforcement des chancelleries

La Chancellerie est l'organe d'état-major qui assure la coordination entre le gouvernement, le parlement et l'administration cantonale. Placées au centre du processus décisionnel, elles se sont affirmées au cours des 20 dernières années avec, dans la plupart des cantons, une augmentation des effectifs et une multiplication des tâches (Bochsler *et al.* 2004; Germann et Weiss 1995; Husi 2003; Riesen *et al.* 2000; Staatskanzlei Kanton Aargau 2008). Elles jouent un rôle d'interface entre les autorités législatives et exécutives dans 16 cantons où les services du parlement leur sont rattachés: AI, AR, BE, BL, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, ZG. D'autres types de services se trouvent sous la direction des chanceliers, à l'instar des archives (AR, BE, NW, OW, SH) ou de la législation et de l'information (JU, SZ, TI, VD, ZH). Au 31 décembre 2008, l'ensemble du personnel des 26 chancelleries s'élevait à 717 personnes en EPT (moyenne 29; médiane 25) (BADAC-ESAC). Ces effectifs varient fortement non seulement en fonction de la taille du canton, mais aussi de leur organisation interne: de 7,2 EPT en Thurgovie à 86 au Tessin. Il en est de même pour le nombre de services subordonnés, avec un total de 115 pour les 26 chancelleries, qui va de deux en Appenzell Rhodes-Intérieures, Fribourg et Uri, à neuf au Tessin et dix à Zurich (moyenne: 4,4). En moyenne, la chancellerie représente 1,6% des effectifs de l'Etat, avec un maximum de 4% et un minimum de 1%. Dans la moitié des cantons, c'est le parlement qui élit le chancelier, alors que le gouvernement le choisit dans l'autre moitié⁹. En 2008, la plupart des chanceliers déclarait être affiliés au PDC (12) ou au PRD (7), confirmant ainsi la surreprésentation de ces deux partis au niveau de la haute fonction publique cantonale (Urio 1986). Dans quatre cantons (BS, OW, SH, VD), le chancelier se déclarait sans appartenance politique.

⁹ Les cantons latins, sauf Fribourg, mais aussi AG, AI, BS, GL, GR, SH et ZH.

Volume de travail et pilotage politico-administratif

Nous avons estimé le volume de travail des exécutifs cantonaux à travers le nombre de séances dans l'année (1108 pour les 26 exécutifs), le nombre de décisions prises (51733), ainsi que le nombre de recours sur décisions de l'administration (2979) en 2008. Ces séances, décisions et recours déterminent l'action publique et mobilisent les agents de l'Etat aussi selon la vitalité parlementaire, démographique et économique. L'indicateur nous montre une grande variation dans l'intensité des activités des gouvernements cantonaux, dénotant des pratiques différencierées en termes de gouvernance. Avec une somme de 27189 objets traités, décisions et recours, le volume d'activité de l'exécutif genevois domine les autres cantons, mais l'exécutif tessinois se démarque également avec un record de 77 séances annuelles, alors que les exécutifs des 26 cantons se réunissent en moyenne 43 fois. Les recours sur décisions du Conseil d'Etat sont particulièrement nombreux au Tessin (1584), en Valais (675), ainsi qu'à Zurich (180), Schaffhouse (126) et Bâle-Campagne (112), alors que dans d'autres cantons, ces tâches sont confiées au système judiciaire. Le nombre d'affaires liquidées peut s'expliquer par un clivage politique fort et un enjeu déterminant, par exemple dans le secteur de la construction pour les régions périphériques et touristiques, voire en matière de contrôle de la population et de permis de séjours. Ces chiffres corroborent d'autres analyses relatives à la prévalence de contentieux mesurée sur la base des affaires liquidées par le Tribunal fédéral pour 1000 habitants (Byland et Varone 2012: 10).

Quant au pilotage, nous citerons ici les secrétaires généraux de départements, lesquels veillent à l'exécution des tâches au nom des exécutifs, alors que les commissions ministérielles élaborent les stratégies dans le cadre des objectifs fixés par le gouvernement. En 2001, le nombre de secrétaires généraux se montait à 181 personnes, secondés par 1651 agents en EPT (soit neuf employés par département en moyenne, avec un maximum de 32 à Bâle-Campagne et un minimum de 0,3 en Valais) (BADAC-ESAC). A cette date, seuls huit départements ne disposaient pas de secrétaire général alors que ce nombre se montait encore à 22 en 1990 et à 19 en 1996. Le recours aux secrétaires généraux est particulièrement marqué dans les cantons de Berne et de Genève (17 dans les deux cas), déchargeant ainsi quelque peu les conseillers d'Etat. Pour les commissions ministérielles, il faut distinguer deux types : les commissions internes, composées exclusivement de fonctionnaires cantonaux, lesquelles s'occupent de coordination ou de gestion de projets; les commissions mixtes, composées à la fois de fonctionnaires et de membres externes à l'administration, qui permettent la participation de divers groupes d'intérêts aux décisions gouvernementales. S'ajoutent aussi des commissions ad hoc.

En 1990, il existait déjà au moins 2000 commissions mixtes à caractère permanent ou temporaire (Germann et Weiss 1995: 26), et 2400 commissions permanentes

et 300 commissions ad hoc en 2001 (+35%; BADAC-ESAC). Les cantons recouvrant le plus largement au travail des commissions ministérielles sont les suivants : pour les commissions permanentes internes, ce sont Vaud (35), Tessin (28), Genève (20), Zurich (19) ; pour les commissions permanentes mixtes : Genève (182), Berne (180), Vaud (153), Bâle-Ville (152) et pour les commissions ad hoc, ce sont Bâle-Campagne (55), le Tessin (40), l'Argovie (34) et Vaud (32). Germann relève encore 125 commissions composées uniquement de «fonctionnaires cantonaux». La multiplication des commissions politico-administratives, plus particulièrement dans les domaines de l'économie publique et de l'éducation, est un des traits marquants des années 1980-1990, alors que les années 2000 se caractérisent par un resserrement des structures décisionnelles autour d'un nombre plus restreint de conseillers d'Etat, de plus en plus secondés par des secrétaires généraux de départements.

Modernisation de l'Etat et RPT

Les années 1990 et surtout 2000 sont marquées par les principes de la nouvelle gestion publique (NGP) ou des réformes s'en inspirant, introduites dans la plupart des administrations publiques des pays de l'OCDE, au sein des services de la Confédération ainsi que dans une bonne partie des administrations cantonales (AG, LU, SH, SG, SO, SZ, UR, ZG: WOW, BE: NEF 2000, BS: Puma, NE: GESPA, TG: OPTIMA; VD: DUPLO, ZH: wif). Entre 1990 et 1999, une étude dénombre 525 réformes institutionnelles pour les cantons, dont 244 (46,5%) touchant les tâches administratives, 104 (19,8%) les droits politiques, 47 (9%) la péréquation financière, 41 (7,8%) la justice, 26 (5%) pour les réformes du gouvernement et 17 (3,2%) pour les réformes liées au territoire (Widmer et Rieder 2003, 2007). La majorité de ces réformes relèvent des principes de la NGP, avec une proportion plus élevée dans les cantons alémaniques.

Le graphique de la figure 7.7 présente la part des services, du personnel et du budget fonctionnant selon les nouveaux principes au 31.12.2008 (BADAC-ESAC) et opérationnels dans 16 cantons, à des degrés divers. Le Valais et cinq cantons alémaniques (AG, BE, BL, LU, ZH) appliquent ces principes dans leur totalité. La NGP est suivie partiellement par d'autres cantons comme GR, NW, OW, SG, SH, ZH, ainsi que FR, NE, VD. La diffusion des méthodes de la NGP dans les services s'est faite du Nord-Est, en partant de Zurich, d'Argovie et de la Thurgovie, vers le Sud-Ouest en direction de Berne et Lucerne et jusqu'en Valais. La plupart des cantons latins sont toutefois restés en marge de cette orientation. Le Tessin a réformé son administration à partir des années 1980, avec un projet majeur, tout comme Vaud, Neuchâtel et Fribourg, dans les années 2000. La professionnalisation des parlements, davantage développée dans les cantons où le système représentatif

est étendu (cantons latins, Bâle-Ville), incitent à renoncer à cette méthode de gestion publique et les réformes constitutionnelles ayant touché pratiquement tous les cantons au cours des 30 dernières années ont généralement accéléré les réformes politico-administratives (Koller, Heuberger 2011).

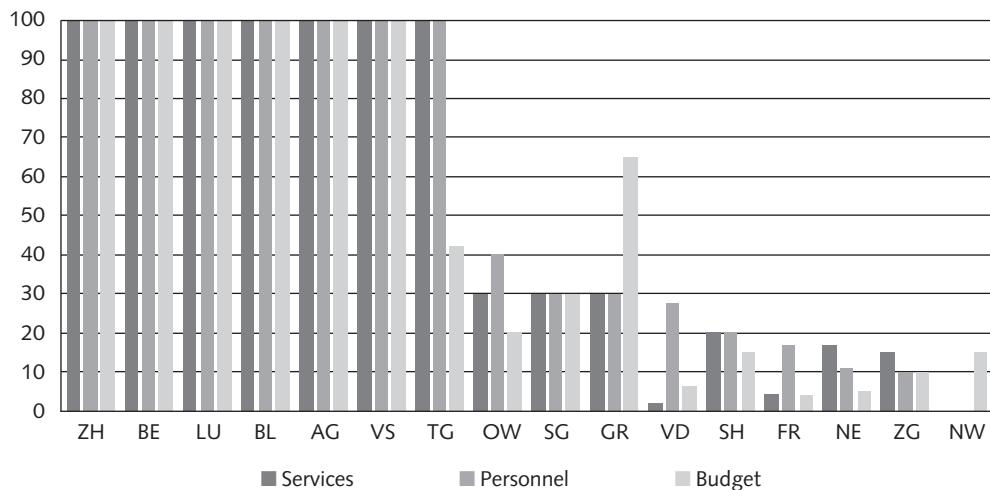


Figure 7.7 Services de la fonction publique cantonale centrale fonctionnant selon les principes de la NGP au 31.12.2008.
Source: BADAC-ESAC.

La transformation de l'organisation et des processus administratifs au niveau des cantons découle aussi de la réforme de la répartition des tâches (RPT)¹⁰, visant l'amélioration de l'efficience, la suppression des doublons et la diminution des coûts. Selon la BADAC, cette réforme en profondeur a engendré 253 adaptations législatives en 2008 et 328 en tout, les cantons les plus concernés, avec plus de 20 adaptations sont LU, SH et ZH, alors que les cantons latins ainsi que NW, OW, SZ, TG et ZG ont été moins impliqués dans ces réformes. Quatre cantons déclarent même avoir réduit leurs effectifs suite à l'introduction de la RPT (AG –46 EPT, NE –34, NW –24), alors que 11 ont dû engager des personnes afin d'assurer cette harmonisation législative (GE +12, FR +8,4; VS +23, ZH +13).

¹⁰ La loi fédérale relative à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) est entrée en vigueur le 1er janvier 2008 (Source: DFF, admin.ch).

Conclusion

L'objectif de cet article était de faire ressortir les caractéristiques du fédéralisme helvétique, lu à travers la fonction publique cantonale. A partir de la structure des emplois, de leurs fonctions, nous constatons la persistance et la coexistence de modèles différenciés, respectant non seulement l'autonomie mais aussi la culture dominante du canton, son emplacement et son territoire. Le système politique suisse est fondé historiquement autour de l'espace territorial cantonal, ce dernier étant resté très stable depuis 1815. Si le XX^e siècle est marqué d'abord, à cause des deux guerres mondiales, par un retrait des cantons au profit de la Confédération, leur rôle face à l'Etat fédéral reste ensuite tributaire des crises d'approvisionnement (crises pétrolières) des années 1970 et économiques des années 1980 et 1990. Depuis lors, bien qu'elles soient le plus gros employeur du secteur public suisse (>40%), les administrations cantonales n'ont cessé de se réformer sur le modèle de l'économie privée avec des intensités très variables d'un canton à l'autre. C'est en réaction à l'engagement de la Confédération vis-à-vis de l'UE et les accords qui s'en suivent que le processus de centralisation se renverse et que les cantons redeviennent les acteurs principaux de la politique interne, la RPT devenant l'instrument fondamental de la revitalisation du fédéralisme.

Le périmètre et les territoires administratifs dépendent toutefois de facteurs intrinsèques, comme la situation géographique, le positionnement central ou périphérique et la topographie, mais aussi de la culture, de la structure économique et du niveau de richesse. La conjoncture mondiale, les pressions politiques et économiques des pays tiers jouent aussi un rôle important. L'intégration européenne, avec l'application des accords bilatéraux a accéléré les réformes fédérales et locales dans les cantons frontaliers ou disposant d'un aéroport international du fait de la gestion des flux migratoires. Le contexte géo-topographique détermine pour sa part le niveau d'intervention de l'Etat. Sa présence est plus marquée dans certaines régions montagneuses et périphériques ne pouvant profiter de centres ou de métropoles proches et possédant un vaste territoire, à l'instar des Grisons, du Tessin, de Saint-Gall, mais aussi de Berne et du Valais.

Certains cantons se démarquent nettement avec un socle administratif beaucoup plus important : les cantons de Bâle-Ville, de Genève et de Zurich, jouent un rôle phare, semblable à celui d'autres régions européennes. Ceci s'explique d'abord par l'essor de l'Etat social, mais aussi par leurs fonctions de centres financiers, industriels et culturels. Chaque canton possède toutefois ses caractéristiques propres.

La transformation institutionnelle varie aussi fortement, par effet de grappe, avec un mouvement perpétuel de balancier entre centralisation/concentration et décentralisation/fragmentation et externalisation. La concentration peut passer par la cantonalisation, généralement plus marquée en Suisse latine, mais aussi pour certains

petits cantons de la Suisse centrale (NW, OW, UR), Schaffhouse, les Grisons et Saint-Gall.

Les réformes politico-administratives entamées au niveau de la Confédération dans les années 1970, se sont généralisées dès les années 1980-1990 dans la plupart des cantons, d'abord par des révisions constitutionnelles et ensuite avec l'introduction des principes de la NGP, participant à une libéralisation des services publics. La recherche systématique de l'efficience, a transformé le rôle de l'administration publique et son rapport au citoyen. Les fonctionnaires cantonaux sont devenus des employés et les administrés des clients. L'Etat vend désormais des prestations, certaines de ses entreprises fonctionnant comme des holdings, contribuant par-là même à la marchandisation du secteur public. Une partie des activités administratives ont été décentralisées ou externalisées. Liés à la NGP, les principes de la transparence administrative facilitent l'accès à l'information, mais parfois aussi bloquent le processus décisionnel mettant en cause l'indépendance et le rôle des exécutifs et des législatifs. Le resserrement des structures administratives, le renforcement des organes d'états-majors, la professionnalisation, ont permis de répondre aux pressions externes et internes en gérant au mieux l'explosion des demandes. Or, la gestion, la coordination et la culture du management constituent aussi une nouvelle forme de bureaucratisation.

Nous avons aussi constaté que la RPT, après des années de centralisation sur Berne, renverse le processus et remet le canton au centre de la politique interne.

Le choix de la cantonalisation, laquelle passe par le mouvement de fusion des communes, renforce d'un côté le poids des cantons et accélère de l'autre l'harmonisation des tâches et des procédures administratives. En effet, dans ce contexte de grande transformation institutionnelle, au moment où la Confédération se tourne davantage vers l'extérieur, laissant à l'échelon cantonal la tâche de la politique interne, le repositionnement du canton et de ses communes devient inévitable.

Dans la foulée naissent la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la Maison des cantons, avec un renforcement du système des concordats. Dans le même mouvement, les communes sont amenées à assumer un rôle majeur, en particulier dans la politique locale, avec son corollaire de réorganisations, voire de fusions, soutenues par les autorités cantonales. Mais une autre voie s'ouvre vers une harmonisation accrue des pratiques et des organisations par l'échange intercantonal rapproché ainsi que vers la réduction de la fragmentation du territoire.

Il reste que le laboratoire cantonal suisse demeure très éclaté. Les collaborations intercantionales ne sont pas toujours cohérentes et parfois peu démocratiques, la concurrence fiscale étant un exemple de rivalité nouvelle. Le rôle et l'attribution des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes semblent trouver de nouvelles bases de fonctionnement. Mais une autre entité territoriale demande désormais sa reconnaissance : les villes et leurs agglomérations. C'est sans doute le prix à payer pour un fédéralisme vivant.

Bibliographie

- Administration fédérale des finances (2010). *Les finances publiques 2009, Mémento statistique*. Berne, AFF.
- Aepli P. (2008). «Les réformes de la police en Suisse», in *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 4/08, pp. 463-480.
- Blöchliger H. (2005). *Baustelle Föderalismus. Metropolitanisierung versus Kantone. Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz*. Zurich, NZZ Libro.
- Bochsler D., Koller C. et al. (2004). *Les cantons sous la loupe. Autorités, personnel, finances*. Berne, Haupt.
- Bonelli L. et Pelletier W. (2010). *L'Etat démantelé. Enquête sur une contre-révolution silencieuse*. Paris, La Découverte.
- Buser D. (2011). *Kantonales Staatsrecht. Eine Einführung für Studium und Praxis*. Bâle, Helbing Lichtenhahn.
- Byland K et Varone F. (2012). «Judiciarisation de l'action publique en Suisse: analyse du contentieux administratif au Tribunal fédéral», in *Swiss Political Science Review*, n° 1.
- CH-Fondation (2006-2011). *Rapport de monitoring fédéralisme*. Berne.
- Coutaz G. (2008). *Histoire de l'administration cantonale vaudoise: pouvoir exécutif et administratif 1998-2007*. Chavannes-près-Renens, Archives cantonales vaudoises.
- Dafflon D. (1986). «Fédéralisme, coordination et harmonisation fiscale», in *Recherches économiques de Louvain*, 52, pp. 3-43.
- Delley J.-D. et Auer A. (1986). «Les administrations cantonales», in Germann R. et Weibel E. (Dir.), *Handbuch politisches Systems der Schweiz/Manuel Système politique de la Suisse Vol. 3*. Berne, Haupt.
- Dubler A.-M. (2003). «Cantons», in *Dictionnaire historique de la Suisse*, Hauteville, Attinger.
- Du Pasquier J.-N. (1986). *L'Etat englobé: l'insertion de l'Etat dans l'économie suisse, 1950-1980*. Lausanne, Editions Réalités sociales.
- Emery G. (1986). *Districts, régions et préfets dans le canton de Fribourg ou l'étude de l'organisation administrative régionale: éléments de droit comparé (autres cantons suisses et France)*. Fribourg, St-Paul.
- Fankhauser A. (1999). «Die Bedeutung der Helvetik für die Ausbildung moderner kantonaler Verwaltungsstrukturen», in *Itinera*, 21, pp. 79-91.
- Frey R. (2008). *Starke Zentren - Starke Alpen wie sich die Städte und ländlichen Räume der Schweiz entwickeln können*. Zurich, NZZ Libro.
- Frey R. (1977). *Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates*. Berne, Peter Lang.
- Germann R. (1996). *Administration publique en Suisse: L'appareil étatique et le gouvernement*. Berne, Haupt.
- Germann R. et Weiss K. (1995). *Les administrations cantonales: une vue comparative (avant-propos de Kurt Nuspliger)*. Berne, Haupt.

- Geser H. (1981). *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation. Kleine Kantone im Lichte ihrer öffentlichen Budgetstruktur, Verwaltung und Rechtsetzung*. Berne, Peter Lang.
- Giacometti Z. (1941). *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*. Zurich, Schulthess.
- Goumöens O. (2002). *Les structures départementales dans les administrations cantonales: une vue comparative*. Lausanne: IDHEAP, Mémoire de diplôme.
- Grisel E. (2005). «Déclin ou renouveau du fédéralisme? Les conventions intercantonales dans les révisions constitutionnelles de 1999 à 2004» in *Mélanges Pierre Moor, Théorie du droit, droit administratif, organisation du territoire*. Berne, Staempfli.
- Husi B. (2003). «Die Staatskanzlei als Stabsstelle des Regierungsrates», in Grünenfelder P. *et al.* (Dirs), *Reformen und Bildung. Erneuerung aus Verantwortung*. Zurich, NZZ Libro, pp. 271-290.
- Illi M. (2008). *Von der Kameralistik zum New Public Management: Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung von 1803 bis 1998*. Zurich, Chronos-Verlag.
- Quermonne J.-L. (1991). *L'appareil administratif de l'Etat*. Paris, Seuil.
- Kleinewefers H. (1978). «Die Personalbestände im öffentliche Dienst der Schweiz 1950 bis 1975», in *Journal suisse d'économie et de statistiques*, 3, pp. 421-446.
- Koller C. *et al.* (2012). *Staatatlas. Kartografie des Schweizer Föderalismus/Atlas de l'Etat. Cartographie du fédéralisme*. Zurich, NZZ Libro.
- Koller C. *et al.* (2011). «Monitoring de l'Etat. Indicateurs pour la mesure comparative des administrations publiques et des autorités cantonales», in *Working Paper BADAC-IDHEAP 02/2011*.
- Koller C. et Heuberger N. (2011). «Modernisierung der kantonalen Verwaltungen 1990-2008. Wandel von Administrativstrukturen und Einführung von Verwaltungsreformen», in *Working Paper BADAC-IDHEAP 05b*.
- Koller C. (2010). *Services de migration et évolution de la population étrangère dans les cantons suisses 2002-2008*. Lausanne, Cahier de l'IDHEAP, n° 258.
- Koller C. (2008). «La fonction publique en Suisse: analyse géopolitique d'un fédéralisme à géométrie variable», in *Pyramides*, 15(1), p. 33.
- Koller C. (2007). «Administrations publiques et autorités cantonales. Analyses sur la base des résultats de l'enquête sur les administrations cantonales 2004», in *Working Paper BADAC-IDHEAP 14/2006*.
- Kriesi H.-P. (1995). *Le système politique suisse*. Paris, Economica.
- Kuntz J. (2006). *L'histoire suisse en un clin d'œil*. Genève, Zoé.
- Linder W. (1999). *Schweizerische Demokratie (Institutionen – Prozesse – Perpektiven)*. Berne, Haupt.
- Mahon P. (1985). *La décentralisation administrative*. Genève, Droz.
- Martin M.-J. (2008). *Soldes financiers des collectivités publiques: explications théoriques et modélisation simultanée des recettes et des dépenses des cantons suisses*. Berne, Peter Lang.
- Mazzoleni O. (2005). *Federalismo e decentramento. Fédéralisme et décentralisation*. Bellinzona, Casagrande.
- Meister U. (2009). *Kantone als Konzerne: Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung*. Zurich, Avenir Suisse.

- Moor P. (1988). *Droit administratif. 3 volumes*. Berne, Staempfli.
- Müller K. (Dir.) (1987). *Bausteine der Schweiz. Porträts der 26 Kantone*, Zurich, NZZ.
- Müller S. et Grünwald C. (1983). *Die Struktur des öffentlichen Personals in der Schweiz*. Dissenhofer, Rüegger.
- Nüssli K. (1985). *Föderalismus in der Schweiz. Konzepte, Indikatoren, Daten*. Zurich, Verlag Rüegger.
- OCDE (2007). *Mieux mesurer l'administration publique*. Paris, OCDE.
- OFS (2008). *NOGA. Nomenclature générale des activités économiques*. Neuchâtel, OFS.
- Pichard A. (1975). *Vingt Suisse à découvrir. Portrait des cantons alémaniques, des Grisons et du Tessin*, Lausanne, 24 Heures
- Rapport Hongler (1967). *Rapport d'experts sur les améliorations à apporter à la conduite des affaires gouvernementales et de l'administration*. Berne.
- Rapport Huber (1971). *Rapport et projet de loi de la commission d'experts chargée de préparer la révision totale de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale*. Berne.
- Rieder S., Widmer T. et Winkler J. (2007). *Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen*. Berne, Haupt.
- Riesen C. (2000). «Staatskanzlei – Wandel von der Kanzlei zur Stabsstelle», in *Jubiläumsschrift: Staatskanzlei - Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse : Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums «100 Jahre Schweizerische Staatsschreiberkonferenz»*. Coire, Standeskanzlei Graubünden, pp. 28-40.
- Ritz A. (2005). «10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantone», in Lienhard A. et al. (Dirs), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz*, Berne, Haupt.
- de Rougemont D. (1989). *La Suisse ou L'histoire d'un peuple heureux*. Lausanne, Editions l'Age d'Homme.
- de Rougemont D. (1987). «Le fédéralisme et notre temps», in *La percée culturelle 1962-1987*, Pully.
- Soguel N. et al. (2002-2011). *Comparatif des finances cantonales et communales*, Lausanne, Cahiers de l'IDHEAP.
- Staatskanzlei, Kanton Aargau (Dir.) (2008). *Perspektive Staat. Herausforderungen für staatliche Führungs Kräfte*. Zurich.
- Urio P. (1986). «Les administrations cantonales», in Germann R. et Weibel E. (Dirs), *Handbuch Politisches Systems der Schweiz/Manuel Système politique de la Suisse Vol. 3*. Berne, Haupt.
- Urio P. (1989). *Sociologie politique de la haute administration publique de la Suisse*. Paris, Economica.
- Vatter A. (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen, Leske + Budrich.
- Widmer T. et Rieder S. (2003). «Schweizer Kantone im institutionellen Wandel. Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen», in *Swiss Political Science Review*, 9, pp. 201-232.

Chapitre 8

ADMINISTRATION COMMUNALE

Reto Steiner et Claire Kaiser

Les communes sont des communautés prévues par le droit public cantonal, constituées sur une base territoriale, propres à réaliser des missions publiques d'importance locale avec une vaste autonomie (Häfelin, Müller et Uhlmann 2010: note marg. 1356). Elles sont le niveau inférieur de l'Etat fédéral suisse.

Cette définition met en évidence le fait que les communes sont *des institutions de droit cantonal*. La Constitution fédérale du 18 avril 1999 prévoit expressément, dans son art. 50 al. 1, que l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Seuls la législation et le droit constitutionnel cantonaux peuvent donc décider de la création ou du maintien de communes, ainsi que de leur autonomie dans un domaine donné. Le droit cantonal fixe aussi des marges de manœuvre aux communes en ce qui concerne l'organisation de leur administration; en règle générale, elles disposent d'une certaine liberté en la matière.

En préparant, en exécutant et en contrôlant les décisions politiques, les communes contribuent à l'accomplissement des missions publiques. Leur organisation diffère d'une commune à l'autre non seulement en raison des différences existant entre les différentes législations cantonales, mais aussi à cause des différences de taille des communes. Il existe 2408 communes en Suisse, ce qui dénote une forte diversité; avec un nombre médian de 1214 habitants, leurs structures sont très petites (état au 1.1.2013). Alors que Zurich, plus grande ville de Suisse, compte plus de 371 000 habitants, plus de 80 communes suisses comptent moins de 100 habitants (OFS 2010). Dans de si petites communes, il arrive fréquemment que les tâches administratives soient exécutées par une ou deux personnes seulement,

alors que des organisations administratives développées et étendues existent dans les villes suisses.

Le présent chapitre offre une introduction à l'administration des communes suisses. D'abord, nous présenterons les missions des administrations communales, puis seront abordées les ressources dont les communes disposent. La partie suivante traitera de l'organisation des administrations communales. Enfin, nous conclurons par un aperçu des réformes en cours.

Lorsque nous parlerons d'administration communale dans le présent chapitre, il s'agira de l'administration des *communes politiques*. Une commune politique se compose de l'ensemble des personnes domiciliées sur le territoire d'une commune, le fait d'y être établi déterminant l'appartenance. Chaque Suisse et chaque Suisse peut exercer ses droits politiques dans ce type de communauté, au plus tard après trois mois d'établissement (Häfelin, Müller et Uhlmann 2010 : note marg. 1373)¹.

Tâches

Les administrations communales exécutent les tâches qui leur sont confiées par la politique communale, cantonale et fédérale. On distingue ici les tâches propres et les tâches déléguées par le canton et la Confédération.

Les *tâches déléguées* sont celles pour lesquelles la commune a reçu un mandat d'exécution du canton ou de la Confédération. Les communes exécutent par exemple le droit fédéral dans les domaines de la protection des eaux, de la police des denrées alimentaires ou de la protection civile. L'école constitue un exemple d'exécution du droit cantonal.

Les *tâches propres* comprennent la réglementation juridique des missions relevant de la sphère de compétences de la commune. Au contraire des tâches déléguées, celles-ci incluent, outre l'exécution, la création et la gestion autonome de la législation, ainsi que la jurisprudence le cas échéant (p. ex. prononcé d'une amende en cas de transgression de règlements communaux).

¹ Outre les communes politiques, il existe un grand nombre d'autres types de communes. Elles n'ont pas la même importance que les communes politiques, mais disposent en règle générale aussi de leurs propres organes. Les missions des communes spécifiques peuvent relever par exemple d'affaires religieuses, de la représentation des intérêts de la bourgeoisie, de la gestion d'un patrimoine et, dans un petit nombre de cantons, des affaires scolaires. Ces communes spécifiques peuvent différer des communes politiques, d'un point de vue territorial ou démographique. A côté des 2408 communes politiques, il existe en Suisse plusieurs milliers de communes spécifiques, dont le nombre a cependant diminué au cours des dernières décennies à la suite de réformes cantonales. L'administration des communes spécifiques ne sera pas abordée dans le présent chapitre. Leur structure est cependant similaire à l'administration des communes politiques.

Dans les tâches propres des communes, il est possible de distinguer entre les tâches obligatoires et les tâches que les communes ont décidé d'assumer. Les *tâches obligatoires* sont celles qui doivent, selon le droit fédéral ou cantonal, être exécutées par les communes, par exemple le plan d'aménagement local ou le règlement communal des constructions. Les *tâches que les communes ont décidé d'assumer* peuvent être fournies par les communes pour autant que ni la Confédération, ni les cantons, ni d'autres organisations n'en soient exclusivement responsables et qu'elles concourent au bien commun. A titre d'exemple, on peut mentionner la construction de halles polyvalentes ou la construction d'un terrain de tennis.

Dans la pratique, il n'est pas toujours facile de distinguer à quel niveau se situe l'une ou l'autre tâche. Une interprétation des dispositions légales s'avère souvent nécessaire. La question des eaux usées est par exemple une affaire communale dans le canton de Zurich, mais le droit cantonal édicte des dispositions qui concernent également le financement. C'est pourquoi il n'y a pas ici de forte marge de manœuvre pour l'accomplissement de cette tâche.

Les tâches qui doivent être fournies par les communes et par leur administration varient d'un canton à l'autre. Les tâches le plus souvent assumées par les communes sont (Steiner 2002) :

- Formation : école enfantine, école primaire, niveau secondaire I.
- Santé et domaine social : aide sociale, soins à domicile, prise en charge des aînés, tâches liées aux assurances sociales.
- Approvisionnement et évacuation : eau, eaux usées, déchets, électricité.
- Circulation : transports publics à l'intérieur de la commune.
- Construction : plan d'aménagement local, police des constructions, protection du paysage et des monuments historiques, réseau routier et des chemins, infrastructures sportives, installations culturelles.
- Organisation interne : désignation des autorités, organisation de l'administration, gestion du personnel.
- Finances : budget et factures, administration des avoirs communaux, fixation du taux d'imposition.
- Police locale : police du feu, police routière, police du commerce.
- Citoyenneté : attribution du droit de cité aux habitants d'origine étrangère.

Le *principe de subsidiarité* (pape Pie XI 1931) est l'idée de base qui régit la répartition des tâches entre le canton et les communes. Ce principe peut être appliqué de manière horizontale ou verticale : dans sa *dimension horizontale*, il définit quelles tâches les pouvoirs publics doivent effectivement exécuter. Il prévoit que dans toute la mesure du possible, toutes les tâches doivent être exécutées par les privés et que l'Etat ne doit intervenir que lorsque cela est effectivement fondé. Le principe de subsidiarité a également une *dimension verticale*, qui concerne le niveau de fourniture d'une

prestation dans le cadre de la structure d'Etat. Le principe prévoit ici que les tâches doivent être réalisées au niveau d'Etat le plus bas possible et qu'un niveau supérieur n'intervient que si cela est effectivement fondé. Pour autant que cela soit possible et que cela débouche sur des résultats qualitatifs et quantitatifs effectifs, les communes doivent donc assumer autant de tâches que possible. De la mise en œuvre du principe de subsidiarité, on escompte une meilleure légitimité et une plus forte réactivité de l'action de l'Etat, ainsi qu'une livraison de prestations plus efficace et plus efficiente.

La répartition des tâches entre les cantons et les communes est le résultat d'évolutions historiques et de rapports de force politiques. Il n'est pas possible de dire que le principe de subsidiarité a été appliqué de manière systématique dans les rapports entre les cantons et les communes. Il convient toutefois d'ajouter que le principe de subsidiarité ne saurait justifier une répartition des tâches immuable, parce que l'importance et la complexité des tâches sont susceptibles d'évoluer de manière radicale au cours du temps.

Au cours des dix dernières années, les cantons suisses ont redéfini la répartition des tâches entre les niveaux cantonal et communal, à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en 2008, qui a constitué l'occasion de clarifier la répartition des compétences entre les cantons et les communes également. En même temps que le désenchevêtrement et la nouvelle répartition des tâches, les cantons ont ajusté leurs systèmes intracantonaux de péréquation financière. De manière analogue à la péréquation financière fédérale, l'accent est mis, pour les paiements de transfert intracantonaux, sur une diminution des disparités et sur un équilibre plus favorable aux communes devant supporter un surcroît particulier de charges (notamment les centres et les régions périphériques). A présent, les moyens sont alloués sans assignation particulière.

Il convient de relever qu'au cours des dernières années, de plus en plus de tâches ont été transférées du niveau communal au niveau cantonal. Cela s'explique par la professionnalisation et la plus forte capacité financière des cantons : les communes les plus petites ne seraient plus en mesure d'exécuter certaines tâches. La cause immédiate à cette situation réside souvent dans de nouvelles dispositions légales au niveau fédéral, entraînant une évolution du droit cantonal, par exemple la réorganisation de la protection civile au cours des années 1990 ou de la protection des mineurs et des adultes dans les années 2010.

Personnel et finances

Les communes disposent de ressources humaines et financières pour accomplir leurs tâches.

Le tableau 8.1 montre le nombre absolu de personnes engagées (*headcount*) et l'importance relative de l'administration, c'est-à-dire le nombre de personnes engagées, pour 100 habitants, dans les administrations communales suisses. Cette valeur peut être désignée par le terme de densité administrative communale. L'effectif est présenté en fonction des éléments suivants :

- administration communale au sens strict (aussi appelée administration centrale);
- établissements de droit public et autres organisations de droit public et privé;
- formation.

Une telle distinction est pertinente parce que les unités organisationnelles détaillées assument souvent des tâches pour plusieurs communes en même temps, dans le cadre d'un régime d'autonomie financière. Les écoles se trouvent quant à elles à l'intersection entre les communes et les cantons parce que leur personnel et leur financement sont en grande partie imposés par le canton et qu'il existe peu de marge de manœuvre. En outre, il y a généralement plus de personnel actif dans la formation que dans l'administration centrale.

Les données du tableau 8.1, recueillies en 2009 auprès des secrétaires communaux de Suisse, démontrent que les communes de moins de 500 habitants occupent en moyenne 2 personnes au sein de leur administration centrale. Dans les communes comptant davantage d'habitants, l'administration est nettement plus étendue et peut compter jusqu'à plus de 3000 collaborateurs dans des communes dépassant 50 000 habitants.

L'importance relative des administrations communales tend à prendre une forme de U : on trouve des valeurs plus élevées dans les communes de moins de 500 habitants. La densité administrative communale diminue ensuite avec un nombre plus élevé d'habitants, avant de progresser à nouveau lentement à partir de 2000 habitants et d'atteindre les valeurs les plus élevées dans les villes. Cette évolution peut s'expliquer par le fait que les plus petites communes doivent exécuter des tâches administratives définies indépendamment du nombre d'habitants, d'une part, et que, d'autre part, les villes assument les fonctions de grands centres. Deux tendances contradictoires sont ici à l'œuvre. D'une part, il est possible de rationaliser les tâches lorsqu'une unité organisationnelle gagne en importance ; d'autre part, les charges de coordination et les coûts d'administration progressent à nouveau à partir d'un seuil critique, avec la différenciation des fonctions.

Dans plus de la moitié des communes suisses (53%), l'effectif a progressé entre 1999 et 2009. Dans un bon tiers des communes (37%), il est resté stable et dans une commune sur dix seulement (10%), il a reculé. Il est possible de constater que l'effectif de l'administration des communes plus grandes a souvent progressé davantage que la moyenne alors qu'il est resté constant dans la plupart des communes de moins de 500 habitants.

Tableau 8.1 Effectifs des administrations communales, en fonction de la taille des communes.

Taille de la commune	Administration centrale			Unités organisationnelles décentralisées			Formation		
	N	Nombre absolu de collaborateurs pour 100 habitants (valeur moyenne)	Collaborateurs pour 100 habitants (valeur moyenne)	N	Nombre absolu de collaborateurs pour 100 habitants (valeur moyenne)	Collaborateurs pour 100 habitants (valeur moyenne)	N	Nombre absolu de collaborateurs pour 100 habitants (valeur moyenne)	Collaborateurs pour 100 habitants (valeur moyenne)
Jusqu'à 499	316	2,1	0,96	155	1,6	0,6	170	6,2	1,63
500-999	271	3,6	0,48	164	3,3	0,47	173	7,2	0,96
1000-1999	296	4,7	0,33	195	6,4	0,43	171	13,1	0,91
2000-4999	316	13,7	0,42	234	19	0,6	189	32,3	0,99
5000-9999	110	45,9	0,64	72	37,1	0,54	71	93,1	1,29
10 000-19 999	57	150,2	1,1	37	92,6	0,71	35	123,6	0,95
20 000-49 999	13	1040,3	3,36	8	206,9	0,76	9	310,8	1,08
50 000 et plus	4	3459	3,22	3	1412,3	1,9	3	727	0,92

Source: enquête auprès des secrétaires communaux, 2009.

Les embauches au sein des administrations communales peuvent surprendre à première vue étant donné qu'un certain nombre de tâches ont été assignées aux cantons durant la période analysée, et que la consolidation des finances a été un sujet fréquemment abordé. La progression des effectifs pourrait être due avant tout au fait que les communes sont davantage sollicitées, dans le domaine social, par un plus grand nombre de récipiendaires d'aides sociales et que les tâches propres continuent de se développer (par exemple offres d'accueil extrascolaire).

La formation et le perfectionnement ont connu de profondes réformes depuis les années 1990, en particulier pour les cadres des administrations communales. Jusque-là, il existait avant tout des filières de formation spécialisées pour les secrétaires communaux, les administrateurs du bâtiment et des finances, proposées par les écoles professionnelles et suivies avant tout par le personnel communal du canton. La nouvelle conception des filières se caractérise par des filières plus généralistes et axées sur l'économie, reconnues à l'échelon national. De plus en plus, ce sont les hautes écoles qui les proposent. Cela doit permettre de renforcer la perméabilité entre le secteur public et étatique et le secteur privé. Enfin, une telle approche devrait renforcer les compétences de conduite du personnel d'encadrement communal.

En regard de l'ensemble des dépenses publiques de la Confédération, des cantons et des communes, celles des communes mettent en évidence l'importance du niveau local. En 2009, le quotient était de 19,1%, ce qui représente une valeur légèrement inférieure à la moyenne des autres pays de l'OCDE (OCDE 2011). Si

l'on additionne les dépenses des communes et des cantons, la Suisse arrive au troisième rang des pays de l'OCDE en la matière. En Suisse, les cantons jouent un rôle important d'exécution des tâches. Il est toutefois significatif de noter qu'avec 19,1% des recettes de l'Etat (Confédération, cantons, communes, assurances sociales), les communes suisses se situent au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Par rapport aux autres pays, elles sont nettement moins tributaires des transferts financiers et comparativement, leurs finances sont fortes. Seules les communes scandinaves et japonaises disposent de ressources comparables. Mais il y a, en Suisse, des communes qui ne peuvent accomplir leurs tâches que grâce aux transferts financiers, en particulier dans les régions périphériques et rurales.

En 2010, le taux d'endettement des communes était faible (8%) par rapport aux autres niveaux de l'Etat; il a pu être abaissé au cours des dernières années (AFF 2012).

En matière de fonctions, c'est pour l'enseignement et la sécurité sociale que les communes suisses ont dépensé le plus d'argent. Le net recul du domaine de la santé mérite d'être signalé; il est lié à la cantonalisation des hôpitaux (fig. 8.1).

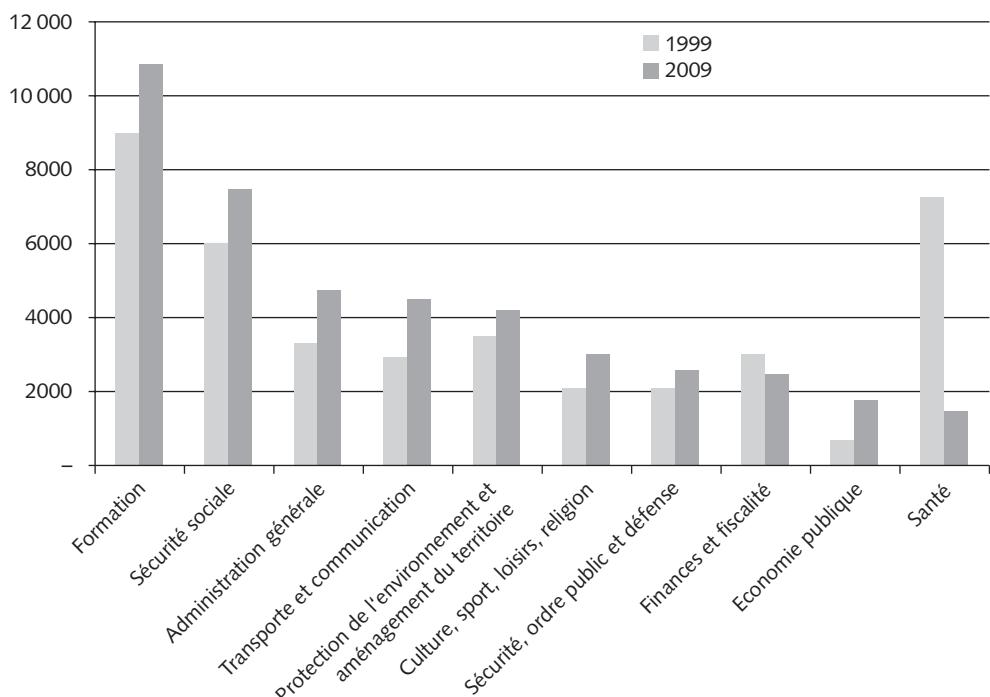


Figure 8.1 Dépenses des communes de Suisse selon les fonctions, 1999 et 2009 (en millions de CHF).
Source: AFF 2012.

La fonction d'administration générale représente 8% du ménage communal. Elle intègre les dépenses de l'exécutif et du législatif (qui n'est pas une charge administrative à proprement parler) ainsi que les charges administratives générales ne pouvant être assignées à des tâches spécifiques. En fonction des domaines, les ressources humaines représentent 30% des dépenses (tab. 8.2).

Tableau 8.2 Dépenses des communes en fonction des domaines (en millions de CHF).

	1990	2000	2007	2008	2009	en %
Dépenses d'exploitation	22 911	33 271	39 803	33 069	34 186	79,6
– dont ressources humaines	11 245	15 495	18 767	12 794	13 282	30,9
– dont biens et services et autre charges d'exploitation	6 035	8 539	10 125	8 486	8 905	20,7
– dont charges de transfert	5 631	9 237	10 912	11 788	11 998	28
Charges financières	1 513	2 093	1 363	1 536	1 446	3,4
Investissements	5 823	5 235	5 376	6 547	7 002	16,3
Dépenses ordinaires	30 246	40 599	46 542	41 151	42 634	99,3
Dépenses extraordinaires	–	–	–	–	291	0,7
Total	30 246	40 599	46 542	41 151	42 925	100

Remarque : les taux en pourcent se réfèrent à l'année 2009.

Source: AFF 2012.

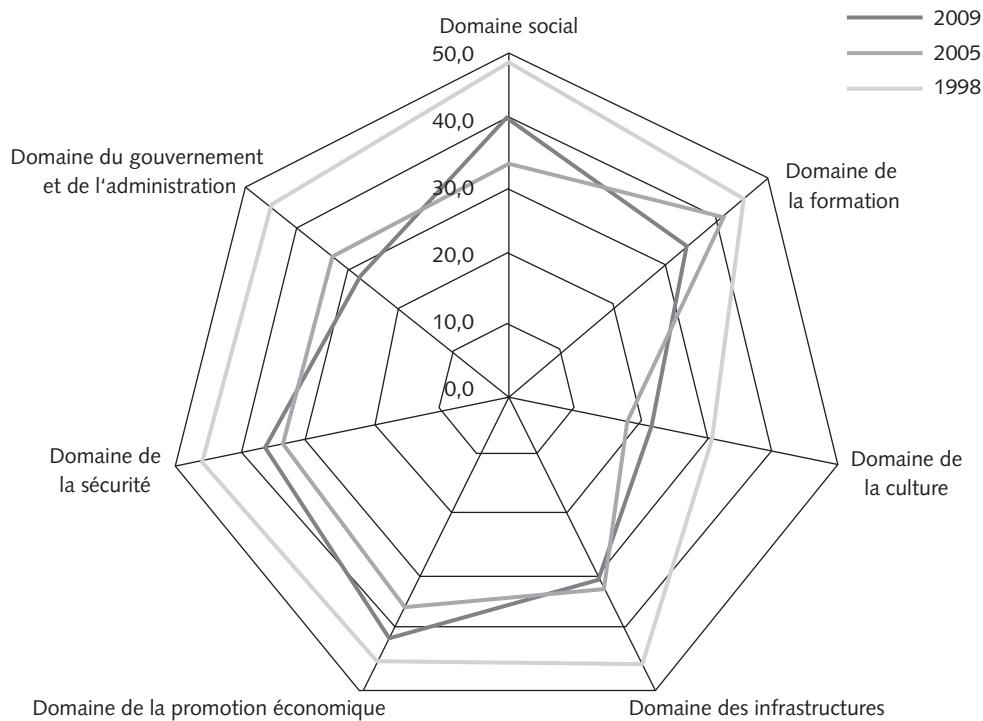
Selon leurs propres indications, les administrations communales se trouvent nettement moins souvent aux limites de leurs capacités en 2009 qu'en 1998. Par rapport à 2005, la situation s'est légèrement tendue dans certains domaines. Cela est particulièrement perceptible dans le domaine social : de nombreuses communes se plaignent à présent d'atteindre leurs limites (fig. 8.2).

Organisation

L'administration communale fait partie du système politico-administratif d'une commune, c'est-à-dire de toutes les personnes et institutions participant, en lien avec l'exécution de tâches communales, à la formation de la volonté, à la planification, à la prise de décision et à l'exécution (Heri 1999: 14).

Pour mieux comprendre l'organisation d'une administration, l'ensemble du système politico-administratif fait l'objet d'une brève introduction permettant de cerner l'administration.

La commune agit au travers de ses organes. Parmi ceux-ci, il y a en particulier le législatif (assemblée communale ou parlement), l'exécutif (gouvernement), les



Remarque: N 2009 = 1383, N 2005 = 2102, N 1998 = 2373.

Figure 8.2 Limites de prestations prévisibles, atteintes ou dépassées, en fonction des domaines.
Comparaison entre les années 1998, 2005 et 2009.

Source: enquête auprès des secrétaires communaux.

commissions disposant de fonctions administratives autonomes (commissions exécutives), les commissions de surveillance (commissions législatives) et le personnel chargé de représenter la commune.

En règle générale, l'assemblée des citoyens (assemblée communale) constitue l'organe législatif. Dans ce cas, on parle d'une organisation communale ordinaire. Il arrive cependant aussi qu'un organe représentatif intervienne entre les citoyens et l'exécutif, à savoir un parlement élu. Dans ce cas, on parle d'organisation communale extraordinaire.

L'exécutif (le plus souvent nommé conseil communal ou municipal) est l'organe exécutant. Il s'agit d'une autorité collégiale. Cet organe est dirigé par un magistrat (président de commune, syndic). Comme les possibilités de contrôle des citoyens et des organes représentatifs sont plutôt restreintes, les exécutifs disposent d'une grande autonomie et de pouvoirs étendus.

En sa qualité d'autorité globale, l'exécutif est responsable de la formation des dicastères de l'administration et de leur encadrement. Chaque membre de l'exécutif dirige en règle générale un dicastère de l'administration communal d'un point de vue spécifique. En règle générale, les chefs de dicastère sont chargés uniquement de l'examen préalable et éventuellement de l'exécution des décisions de l'autorité, sous réserve des décisions de l'autorité globale ou d'une commission.

Le président de commune dispose d'une position spécifique au sein de l'exécutif et bénéficie dans certains cas de compétences étendues. Dans un grand nombre de communes, le président est chargé de l'encadrement du personnel communal alors que les autres membres de l'exécutif dirigent leurs dicastères d'un point de vue politique.

Outre l'exécutif et le législatif, les commissions sont d'autres organes communaux, chargés d'un domaine bien précis (p. ex. constructions, service du feu, prévoyance, impôts, écoles). Elles réalisent un objectif politique dans la mesure où plusieurs groupements politiques peuvent participer à la recherche d'une décision; d'autre part, elles remplissent une fonction d'expertise parce qu'elles profitent des capacités professionnelles et du savoir-faire de leurs membres. En règle générale, un membre de l'exécutif est président de commission; cette dernière est par ailleurs composée d'autres membres élus du législatif ou de l'exécutif. Outre les commissions disposant de fonctions administratives autonomes, les communes peuvent aussi constituer des commissions de surveillance qui contrôlent le travail de l'administration et de l'exécutif d'une manière générale (commission de contrôle des comptes, commission des finances, commission de gestion).

Le secrétaire communal endosse un rôle particulier dans une commune. En sa qualité de chef d'état-major de l'exécutif, il assume un rôle clé parce qu'il se trouve à l'intersection entre la politique et l'administration. Dans les communes où les membres de l'exécutif exercent leur fonction à titre accessoire, le secrétaire communal a une forte influence sur les affaires politiques communales. L'organisation administrative et la coordination de l'administration communale font partie de ses attributions, tout comme la direction de la chancellerie, le conseil aux autorités, aux services administratifs et aux citoyens, la préparation des séances de l'exécutif, du législatif et des commissions, ainsi que la tenue des procès-verbaux.

Influencées par les idées de la gestion administrative axée sur les résultats, qui requiert un renforcement de la séparation entre les niveaux stratégique (politique) et opérationnel (administratif) d'une commune, plusieurs communes de Suisse ont étendu dès les années 1990 les tâches de leur secrétaire communal et lui ont confié la direction de l'ensemble de l'administration communale. Comme c'est le cas dans d'autres pays européens, il assume ainsi le rôle d'un administrateur (*City Manager*). Dans les communes qui ont choisi ce mode de fonctionnement, l'exécutif est responsable de la prise de décision politique alors que l'administrateur est chargé de la mise en œuvre.

En plus des organes mentionnés, il y a dans les communes d'autres groupes d'intérêt. Parmi eux, on compte les partis, les associations, les autorités cantonales et les médias.

En règle générale, l'administration communale s'organise par divisions. Une organisation par divisions signifie qu'une distinction des unités organisationnelles selon les objets intervient au deuxième niveau hiérarchique, c'est-à-dire en fonction de domaines dans l'administration communale (p. ex. formation, sécurité, planification, travaux, culture). Au sein d'une administration communale, on parle de directions ou de dicastères plutôt que de divisions; le terme de département, usuel au niveau cantonal, est plus rare au niveau communal. Des responsables nommés par l'exécutif et subordonnés à celui-ci sont généralement à la tête des dicastères (à moins qu'il ne s'agisse du secrétaire communal dans le modèle du *City Manager*). A leur tour, les responsables de dicastères peuvent engager les responsables de leurs services.

L'organisation par divisions s'oppose à une organisation par fonctions où les unités organisationnelles sont hiérarchisées en fonction de leurs orientations à partir du deuxième niveau. Dans les communes et dans l'administration publique, cela n'intervient en règle générale qu'au troisième niveau hiérarchique (services juridiques, secrétariat, autorisations).

L'organisation par divisions présente le risque que ses dicastères acquièrent une autonomie excessive en raison d'un certain égoïsme; la conduite collégiale de l'exécutif peut y perdre en qualité (Thom et Ritz 2008).

Comme chacun des dicastères est en règle générale dirigé par un membre de l'exécutif local d'un point de vue spécifique et que le personnel de la commune est directement subordonné à l'autorité exécutive (à l'exception du modèle du *City Manager*), il est possible de parler d'organisation par dicastère (Kleindienst 1999: 102 ss). Les membres de l'exécutif peuvent ici être considérés également comme des responsables administratifs. En conséquence et de manière paradoxale, le personnel professionnel de l'administration est subordonné à des membres de l'exécutif local exerçant leur fonction à titre accessoire. Alors que les collaboratrices et collaborateurs de l'administration sont en règle générale des experts dans leur domaine, occupant leur poste sur des périodes prolongées, la carrière politique est en règle générale d'une durée limitée; les candidats disposent en général de moins d'expérience utile pour l'administration communale (Geser *et al.* 2011).

Nous allons à présent comparer l'organisation de l'administration d'une ville et celles de communes de taille moyenne ou petite en Suisse, en prenant les exemples de la ville de Berne (BE), des communes de Heiden (AR) et de Bauen (UR).

- L'administration du centre ville de Berne (125 681 habitants, état au 31.12.2011) présente cinq directions: la direction du maire, la direction de la sécurité et de l'énergie, la direction de la formation, du social et des sports, la direction des travaux, des transports et des espaces verts et la direction des

finances, du personnel et de l'informatique. La chancellerie communale, le service informatique et l'inspection des finances sont rattachés au conseil communal (exécutif) en qualité de services d'état-major; le secrétariat parlementaire est rattaché au parlement communal (législatif). L'administration communale de Berne emploie 3557 personnes.

- Heiden, dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, est une commune de taille moyenne avec ses 4030 habitants (état au 31.12.2011). Outre une présidence, une chancellerie et un secrétariat communaux, l'organisation communale compte sept dicastères: finances et administration, localité et culture, environnement et santé, planification et permis de construire, infrastructures, formation et jeunesse, social. L'administration communale de Heiden occupe 34 personnes.
- Avec ses 178 habitants (état au 31.12.2011), Bauen, dans le canton d'Uri, est une petite commune typique. Jusqu'à il y a peu, Bauen n'occupait qu'une seule collaboratrice au sein de son administration. Depuis le début 2010, la responsabilité de l'ensemble des affaires relatives à la commune de Bauen incombe à la chancellerie de Seedorf, une commune presque dix fois plus grande que Bauen.

Les administrations de la ville de Berne et de la commune de Heiden présentent une organisation par divisions, dotée de directions, de dicastères. L'organisation cadre ne peut pas être définie de manière judicieuse pour les plus petites communes, qui n'occupent qu'une seule personne au sein de leur administration centrale. Dans celles-ci, la situation des ressources humaines présente le risque d'une accumulation non souhaitable des compétences: celles-ci, en effet, se trouvent concentrées sur une seule ou sur un tout petit nombre de personnes. Si l'une d'entre elles fait défaut, la suppléance ou le repourvoir peuvent s'avérer problématiques, même s'il est possible d'y remédier partiellement avec l'aide de communes voisines.

Réformes

L'exigence d'efficience et d'effectivité dans l'accomplissement des tâches concerne également les administrations communales. Depuis les années 1990, il a été possible de constater un grand nombre de réformes centrées sur les administrations communales (Geser *et al.* 2011).

Les réformes des administrations peuvent être rattachées au groupe des réformes axées sur l'*output*: elles visent une optimisation de l'utilisation des ressources (efficience) et de la qualité des prestations fournies par l'Etat (effectivité). Elles s'op-

posent aux réformes axées sur l'*input*, qui visent à améliorer la prise de décisions des communes, par exemple par l'introduction de nouveaux instruments de participation. Cette distinction n'est pas toujours nette : il existe des réformes dont le but est simultanément d'améliorer les processus décisionnels et la fourniture de prestations de l'Etat, par exemple la gestion de l'administration axée sur les résultats, qui comprend simultanément des instruments tels que les sondages auprès de la population et les outils de contrôle.

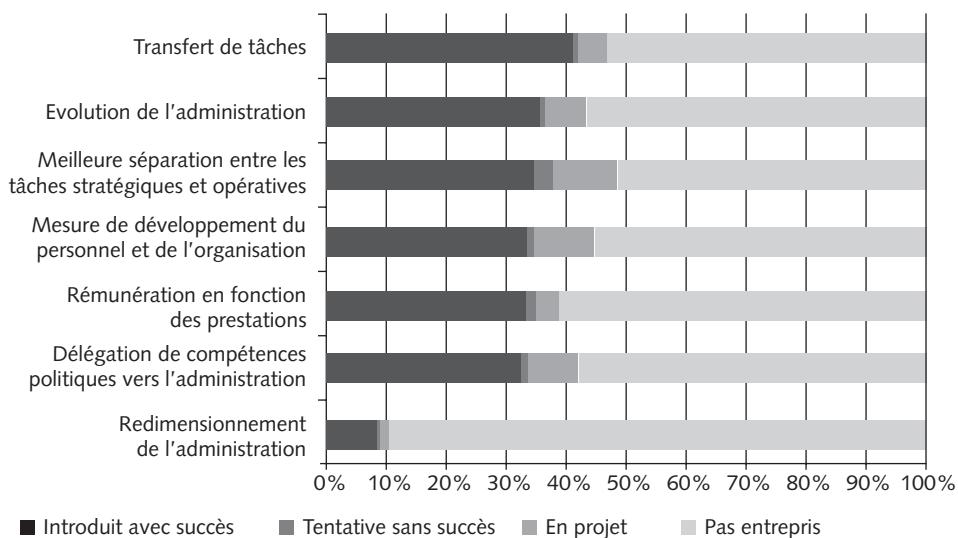
Globalement, les réformes sont plus fréquentes dans les villes et les communes d'une certaine importance (cf. Ladner *et al.* 2013). Les administrations les plus limitées peuvent ne compter qu'un ou deux collaborateurs ; la possibilité de réformer est donc assez restreinte dans les communes les plus petites. Mais la concentration accrue sur les activités courantes et le manque de temps disponible pour les réflexions stratégiques peuvent également expliquer la moindre ampleur de l'activité réformatrice des communes les plus petites (Steiner, Kaiser et Kettiger 2012).

La gestion administrative axée sur les résultats ne s'est que partiellement imposée dans les communes suisses. Seules 5% des communes ont appliqué ce concept dans sa totalité et s'organisent entièrement en fonction d'un budget global et de mandats de prestation. Cela s'explique par le fait que seules les villes connaissent une administration complexe et développée. Les communes gérées selon les principes de la gestion administrative axée sur les résultats sont donc le plus souvent des villes. Au-delà de 10 000 habitants, plus de la moitié des communes sont organisées de cette manière.

Les communes de petite et moyenne dimension se sont concentrées sur l'introduction d'instruments isolés conformes à la philosophie de la gestion administrative axée sur les résultats (fig. 8.3). Au cours des dix dernières années, un tiers des communes suisses ont réalisé une meilleure séparation entre les tâches stratégiques et les tâches opérationnelles ; un nombre quasi équivalent de communes ont délégué des compétences politiques à leur administration. Un tiers environ des communes ont pris des mesures de développement de leur personnel et de leur organisation, et un nombre à peu près égal de communes ont introduit un mode de rémunération dépendant des prestations. Deux communes sur cinq ont en outre transféré une partie de leurs tâches à des tiers dans une démarche d'externalisation. Les partenariats public-privé sont encore peu répandus mais font de plus en plus débat, de même que les possibilités de gouvernance en ligne au sein de l'administration. La possibilité de séparer, grâce à la gouvernance en ligne, le guichet destiné aux citoyens (*Front Office*) et les tâches administratives en arrière-plan (*Back Office*) serait utile aux administrations des petites et moyennes communes : elle créerait simultanément une proximité avec les citoyens (par exemple sous la forme d'un portail d'entrée unique regroupant un commerce de proximité, un bureau de poste et une administration communale) et une meilleure exploitation des économies d'échelle (par exemple concentration de l'informatique en un seul point du canton).

Outre les réformes internes expressément axées sur l'administration communale, les réformes intercommunales ont gagné en importance: 75% des communes ont développé la collaboration intercommunale et 16% d'entre elles se trouvent dans un processus de fusion en 2009. Ces réformes indiquent que la réalisation des tâches n'est plus toujours possible au sein d'une seule commune, ou n'est plus efficace – et que le regroupement de communes permet des économies d'échelle.

La collaboration intercommunale est d'une importance particulièrement grande pour l'administration des communes. En effet, une commune de taille moyenne collabore avec d'autres communes pour une dizaine de domaines en moyenne. C'est pourquoi la collaboration intercommunale mérite d'être présentée plus en détail (Steiner 2012).



Remarque: N = 1391.

Figure 8.3 Choix de réformes dans les administrations communales entre 1999 et 2009.

Source: enquête auprès des secrétaires communaux 2009.

Il est en principe possible qu'une tâche soit assumée par une commune seule pour d'autres communes (modèle de commune-siège), que plusieurs communes assument conjointement une tâche (réalisation conjointe des tâches au sens strict) ou qu'une personne juridique soit responsable de la réalisation des tâches. La responsabilité des tâches constitue ici le critère de différenciation (Friederich 1997).

Dans le *modèle de commune-siège*, une commune réalise une tâche pour elle-même, mais aussi pour d'autres communes, sur la base d'un contrat d'affiliation. Il s'agit toujours d'une solution contractuelle. Une commune peut ainsi assurer l'utilisation d'installations administratives par d'autres, souvent voisines. Si plus de deux communes

concluent un tel contrat, il peut arriver que des commissions conjointes interviennent comme organes ; le modèle acquiert ainsi des éléments concrets de droit public.

Si la réalisation des tâches est assurée par plusieurs communes conjointement (*réalisation conjointe des tâches au sens strict*), celle-ci se fonde également sur une base contractuelle. Deux ou plusieurs communes s'entendent pour effectuer ensemble une tâche précise. Les communes décident ensemble de la manière de réaliser celle-ci, désignent si nécessaire des organes communs compétents et disposent, le cas échéant, des infrastructures et propriétés requises.

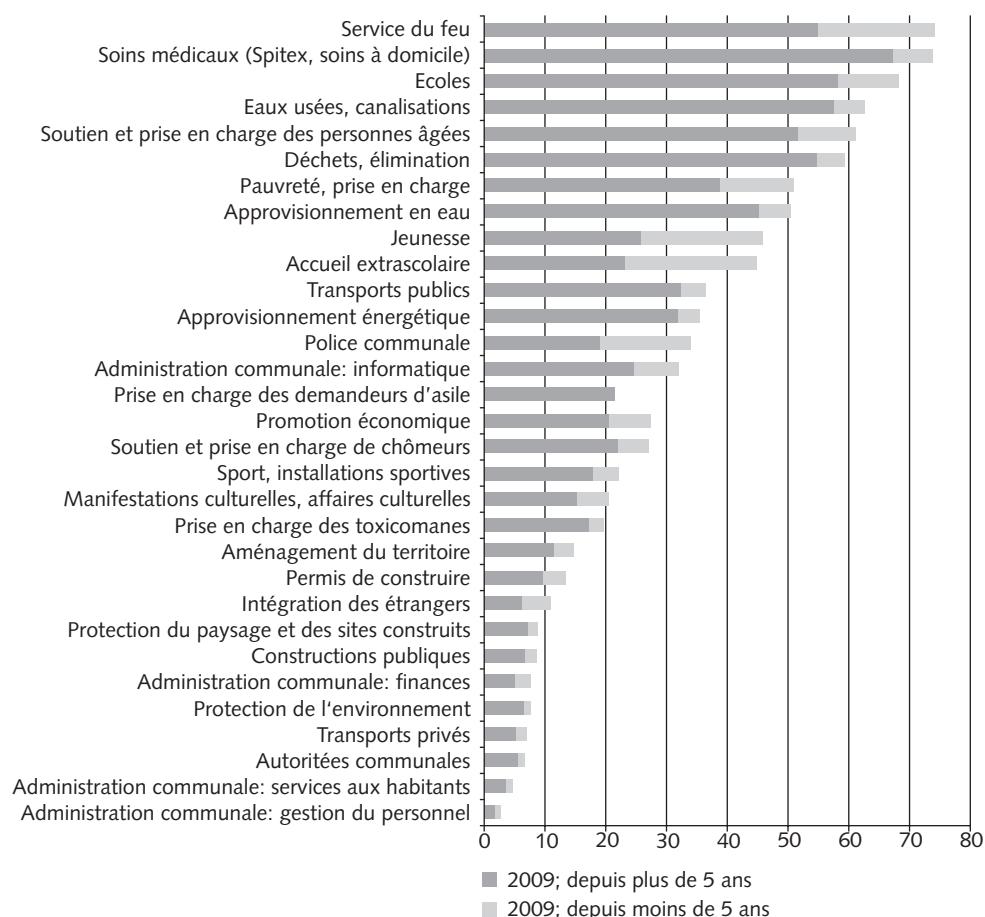
Si plusieurs communes décident conjointement de transférer l'exécution d'une tâche à une *personne juridique*, elles ne participent plus qu'indirectement à celle-ci, par le biais de leurs représentants au sein des organes en question, contrairement aux modèles de commune-siège et de réalisation conjointe des tâches au sens strict. Un nouveau sujet de droit est en effet créé, doté de ses propres droits et devoirs. D'une part, il est possible de distinguer, concernant les personnes juridiques, entre les corporations et les institutions constituées selon le droit public (p. ex. syndicat de communes ou établissement) ou le droit privé (p. ex. société anonyme, fondation ou association). Très répandus, les syndicats de communes, également nommés associations à but déterminé, sont un regroupement de droit public de deux ou plusieurs communes en vue de l'accomplissement conjoint de tâches communales. Il s'agit d'organismes de droit public. En tant que tels, ils présentent une structure dont les membres sont les communes elles-mêmes, et non les habitants de celles-ci. Au contraire d'associations de droit privé, le statut de membre d'individus, d'entreprises privées ou d'autres organisations, sans oublier le canton, n'est pas possible, ce qui peut être un inconvénient. La commune politique est un exemple type de syndicat de communes. En tant que telle, elle joue un rôle régaliens et est subordonnée à la surveillance étatique des communes. Les syndicats de communes peuvent assurer les tâches communales ou des missions découlant de domaines autonomes ou non autonomes des communes. Leur importance est illustrée par le droit du canton de Berne, qui considère que ces syndicats de communes sont la seule forme de coopération reconnue, tant dans leur constitution que dans leur législation communale.

Les agglomérations testent de plus en plus de nouveaux modèles de coopération, tels que les conférences régionales, admises dans le canton de Berne depuis 2008 et servant à la collaboration régionale contraignante entre communes. Il s'agit d'organismes de droit communal ayant une personnalité juridique propre. Les conférences régionales sont compétentes pour ce qui concerne la planification directrice, la planification des transports et du plan d'aménagement ainsi que la coordination régionale ; elles s'occupent également de la promotion culturelle et de missions de politique régionale.

Des exemples de collaboration intercommunale existent dans les domaines les plus divers, comme le démontre l'enquête auprès des secrétaires communaux

effectuée en 2009. Les communes présentent un fort taux de collaboration dans les domaines de la police du feu, des soins médicaux et des écoles. Dans ces domaines, plus de 65% des communes ont conclu un accord avec une ou plusieurs communes. Plus de la moitié des communes collaborent aussi dans certaines tâches relatives aux infrastructures (gestion et élimination des déchets, eaux usées, canalisations, approvisionnement en eau) et dans des domaines clés du social (prévoyance et questions liées au grand âge) (fig. 8.4).

En revanche, l'administration centrale ne fait guère l'objet de collaborations, par exemple en ce qui concerne les services aux habitants, l'administration financière ou



$N_{\min} = 1264, N_{\max} = 1362.$

Figure 8.4 Fréquence de la collaboration intercommunale en fonction du domaine d'activité, en pourcent.

Source: enquête auprès des secrétaires communaux, 2009.

des technologies de l'information et de la communication (TIC), alors qu'il existe des exemples de collaboration réussie dans ces domaines.

Il est intéressant de constater que les communes optent souvent pour une solution collaborative pour les nouvelles tâches communales. Ainsi, les offres d'accueil extrascolaire sont déjà proposées de manière intercommunale dans la moitié des communes, alors que la plupart d'entre elles n'offrent de telles solutions que depuis quelques années.

47% des arrangements de collaboration intercommunale prennent la forme de personnes juridiques de droit public, c'est-à-dire de syndicats de communes, d'organisations autonomes de droit public ou de fondations de droit public. 37% des tâches accomplies de manière intercommunale sont réglées par voie contractuelle. Enfin, les 16% restants sont organisés sous forme de personnes juridiques privées. Il s'agit d'associations, de coopératives, de fondations de droit privé ou de sociétés anonymes.

Bien que la Suisse n'ait connu jusqu'à présent aucune réforme territoriale à grand échelon, les fusions communales sont en vogue. Jusque dans les années 1990 les fusions communales étaient rares. Depuis le nombre de projet a fortement augmenté. Entre 1850 et 2013, l'effectif des communes a subi une réduction de 3203 à 2408 unités. Les discussions de projet de fusion sont notamment fréquentes dans les petites communes. Mais leur fréquence est aussi supérieure à la moyenne dans les villes avec plus de 20 000 habitants. Cette thématique a l'air moins actuelle dans les communes de taille moyenne. Dans les plus petites communes, il s'agit d'avantage de profiter des économies d'échelles dans l'administration (afin d'atteindre une taille critique) et de réagir face aux limites de performance dans l'accomplissement de tâches. Lors des rattachements des communes aux villes, ce sont des arguments concernant l'aménagement du territoire et des stratégies de positionnement proactives qui prédominent. En plus, le principe de l'équivalence au niveau des prestations («qui paie commande») doit être réinstauré.

La diversité des réformes au niveau communal démontre que les administrations communales relèvent de nouveaux défis et s'adaptent aux nouvelles conditions cadres. La politique et les administrations contribuent ainsi, à long terme, à ce que les communes puissent assumer leur rôle et leurs responsabilités étatiques à long terme.

Bibliographie

Administration fédérale des finances (AFF) (2012). «Öffentliche Finanzen», en ligne: www.bfs.admin.ch (consulté le 30.03.2012).

Friederich U. (1997). «Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit», in *Information der Dokumentationsstelle Raumplanungs- und Umweltrecht*, pp. 1-10.

- Gemeindeschreiberbefragung (1998, 2005 et 2009). *Befragung der Schweizerischen Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber*, Lausanne, IDHEAP et l'Université de Berne.
- Geser H., Ladner A., Meuli U., Steiner R. et Horber-Papazian K. (2011). *Exekutivmitglieder in Schweizer Gemeinden*. Coire, Kapitel Gemeindereformen.
- Geser H., Höpflinger F., Ladner A. et Meuli U. (1996). «Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels. Abschlussbericht des Nationalfondsprojekts Nr. 12-32586.92», in *Aktuelle Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der Gemeindeorganisation der Schweiz*, Zurich.
- Häfelin U., Müller G. et Uhlmann F. (2010). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 6^e édition. Zurich.
- Heri P. (1999). *Organisationsstrukturen Schweizer Gemeinden unter dem Gesichtspunkt der Effektivität*, Zurich.
- Kleindienst A. (1999). *Controlling-Konzept im integrierten Gemeindemanagement-Modell für Gemeinden ohne Parlament*. Berne/Stuttgart/Vienne.
- Ladner A., Steiner R., Horber-Papazian K., Fiechter J., Jacot-Decombes C. et Kaiser C. (2013). «Gemeindemonitoring 2009/2010. Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung», in *Schriftenreihe Nr. 48 des KPM*. Université de Berne.
- OCDE (2011). *Government at a Glance*. Paris.
- Office fédéral de la statistique (OFS) (2010). «Ständige Wohnbevölkerung nach Gemeinden», en ligne : www.bfs.admin.ch (consulté le 30.03.2012).
- Pape Pie XI (1931). *Enzyklika Quadragesimo Anno*, en ligne : <http://www.uibk.ac.at/theol/leseraum/texte/319.html>.
- Steiner R. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz*. Berne.
- Steiner R. (2012). «Interkommunale Zusammenarbeit», in Bergmann A. *et al.* (Dir.), *Managementleitfaden öffentliche Verwaltung*, 2^e édition, Zurich, WEKA-Verlag.
- Steiner R., Kaiser C. et Kettiger D. (2012). *Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden – Analyse und mögliche Handlungsoptionen. Bericht im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Appenzell Ausserrhoden*. Université de Berne.
- Thom N. et Ritz A. (2008). *Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, 4^e édition, Wiesbaden.

Chapitre 9

COMMISSIONS EXTRA-PARLEMENTAIRES FÉDÉRALES

Frédéric Rebmann et André Mach

Selon la définition officielle, les commissions extra-parlementaires (CEP) sont « *des organes institués par la Confédération, qui assument des tâches publiques pour le compte du gouvernement et de l'administration* », mais dont « *la majorité des membres [ne] font [pas] partie de l'administration fédérale* » (selon la formule de l'ordonnance sur les commissions du 3 juin 1996). Les CEP assument des fonctions très diverses : elles peuvent servir d'instances d'expertise et de conseil pour les autorités fédérales, contribuer à la préparation des législations ou encore à la mise en œuvre de certaines politiques publiques.

Ce volet de l'appareil administratif helvétique, souvent qualifié d'« administration de milice », est longtemps resté très peu étudié jusqu'aux importants travaux précurseurs de Germann et ses collègues au début des années 1980 (cf. notamment Germann 1981 et Germann *et al.* 1985). Ces contributions ont permis de mettre en lumière l'ampleur du « système commissionnaliste » durant les années 1970. Elles ont notamment, pour la première fois, recensé le nombre total de CEP et ont dépeint leurs principales caractéristiques et celles des experts qui les composent. Toutefois, la période antérieure et postérieure aux années 1970-1980 reste encore peu étudiée.

Dans ce chapitre, nous traitons tout d'abord des différentes thèses sur l'origine des CEP et les facteurs explicatifs de leur essor. Nous présentons ensuite leurs différentes catégories et fonctions actuellement existantes. Dans la troisième partie, à partir de données originales, nous analysons l'évolution dans la longue durée du nombre de commissions et de leur composition. Quatrièmement, nous traitons

de leur progressive codification et formalisation depuis le début des années 1970 jusqu'à nos jours. Finalement, nous revenons dans la conclusion sur la pertinence des différentes thèses présentées initialement.

La place des CEP dans l'appareil administratif fédéral

Même si la Suisse n'est pas le seul pays connaissant un système de commissions extra-parlementaires¹, cette administration de milice y apparaît comme particulièrement développée. Depuis les années 1970, différentes pistes d'explication théorique ont été développées pour expliquer l'essor et le rôle des CEP au sein du système politico-administratif. Trois thèses principales peuvent schématiquement être distinguées (pour une synthèse Rüegg 1992: 98 ss et Germann 1985: 2 ss) :

- la première met l'accent sur la forte « tradition de milice » et d'autorégulation par les acteurs privés, combinée à la faible différenciation de l'Etat fédéral en Suisse ;
- la deuxième est la thèse développée par Neidhart (1970) à propos de l'intégration des acteurs à capacité référendaire durant la phase préparlementaire, notamment au sein des CEP ;
- finalement, la théorie néocorporatiste développée à partir des années 1970, rend compte de la formation d'instances de concertation/négociation composées de représentants des principales organisations économiques et du gouvernement.

Dans une perspective socio-historique, le développement des CEP et leur importance dans le système politico-administratif helvétique est révélateur de la faible différenciation de l'Etat central par rapport aux structures sociales et économiques (Birnbaum 1985). Le contexte d'un Etat central faiblement doté en ressources administratives, combiné à une forte tradition de milice, valorisant les formes d'autorégulation ou de *self government* par les acteurs privés, a favorisé la mise en place du système commissionnaliste. Les CEP restent en effet principalement composées d'acteurs extérieurs à la fonction publique fédérale, tels que des représentants des cantons, des milieux scientifiques ou des groupes d'intérêt. A l'inverse de l'Etat français, archétype de l'Etat fort et centralisé, les ressources administratives de l'Etat central helvétique sont restées délibérément peu développées. Plutôt que de consolider l'appareil administratif, les dirigeants politiques suisses ont privilégié le développe-

¹ Les pays scandinaves en comptent notamment un grand nombre (Rüegg 1992: 100).

ment des CEP, relativement peu onéreuses, tout en s'appuyant sur les principales organisations privées. Comme le souligne Birnbaum (1985: 646), « *la démocratie d'autorégulation limite la différenciation étatique dans la mesure où elle repose sur la participation de tous les acteurs au fonctionnement du système social.* » Ce constat s'applique particulièrement bien au cas helvétique et permet de mieux comprendre la logique de création d'un certain nombre de CEP.

Dans un autre registre, la fameuse thèse de Neidhart (1970) qui insiste sur la logique d'intégration des forces politiques au sein du processus décisionnel helvétique, résultant de l'existence de l'instrument du référendum. Celui-ci aurait ainsi favorisé la création des CEP, composées principalement des représentants des groupes d'intérêt à capacité référendaire. Neidhart (1970: 308) indiquait ainsi qu'environ deux tiers des membres des CEP émanaient de ce type d'organisations, soulignant ainsi le rôle important joué par ces commissions en terme d'élaboration de compromis politiques précoce. Plusieurs auteurs, à l'exemple de Kriesi (1980), ont en effet souligné que la phase préparlementaire était devenue la plus importante du processus décisionnel et que le Parlement ne modifiait qu'à la marge les solutions qui y étaient élaborées (Varone 2006). L'importance de cette phase a toutefois été relativisée par Sciarini (2006), en particulier pour les années 1990.

Ces deux premières thèses ne sont pas forcément incompatibles et les deux argumentations peuvent se compléter et s'avérer pertinentes selon le type commission prise en considération. Que l'on priviliege telle ou telle thèse, les deux soulignent le rôle des CEP comme principales instances néocorporatistes du système politique suisse (cf. notamment Rüegg 1992). En effet, la littérature néocorporatiste des années 1970 et 1980 a mis en évidence l'importance croissante de ces instances de conciliation, réunissant les représentants des principales associations d'intérêts bénéficiant d'un certain monopole de représentation, au détriment des instances démocratiques. Ces instances seraient ainsi devenues durant la période d'après-guerre les principaux organes d'élaboration des politiques publiques, en particulier les politiques sociales et économiques, et de leur mise en œuvre.

Les différents types de CEP et leurs fonctions

Comme nous l'avons déjà indiqué, le système commissionnaliste recouvre une très grande diversité de commissions. Ce n'est que durant les années 1980 que la Chancellerie fédérale a commencé à classifier les CEP en différentes catégories. Auparavant, les rares études et statistiques à leur sujet englobaient de manière souvent assez indifférenciée une grande diversité d'organes extra-parlementaires. En 2010, la nomenclature officielle de la Chancellerie fédérale distingue les catégories

suivantes²: 1) les commissions consultatives; 2) les commissions décisionnelles; 3) les commissions de recours; 4) les organes de direction de la Confédération; 5) les représentants de la Confédération. A cela s'ajoutent deux autres catégories: 6) les représentants de la Confédération dans les instances transfrontalières; 7) les instances des départements (tab. 9.1). Toutefois, la Chancellerie ne comptabilise plus formellement ces deux dernières rubriques parmi les organes extra-parlementaires car celles-ci ne sont pas régies par l'article 57c de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) et l'article 8e de l'ordonnance d'application (OLOGA) qui mentionnent que toute commission extra-parlementaire est instituée par une décision du Conseil fédéral. Les CEP de ces catégories sont en effet instituées en vertu d'un traité international ou directement par les départements. Le choix de la Chancellerie (2004 et 2008) de ne pas les prendre en compte pose problème, car ces deux types d'instances englobent de nombreuses CEP très similaires à celles antérieurement répertoriées comme telles³. A des fins de comparabilité diachronique, dans la mesure où ces distinctions n'existaient pas auparavant, il est donc pertinent de recenser l'ensemble des organes extra-parlementaires et il nous semble donc justifié de les prendre en considération (nous revenons sur ce point dans la partie suivante à propos de l'évolution du nombre de CEP). Finalement, il convient encore de mentionner une dernière catégorie de CEP que sont les commissions d'experts «ad hoc», mises en place de manière ponctuelle pour un objet particulier et qui peuvent jouer un rôle important dans la rédaction de propositions de réformes législatives. Il n'existe toutefois pas de répertoire systématique de ce type de commission.

L'éventail des activités des CEP est très large. Parmi leurs principales fonctions et activités, on peut mentionner premièrement leur contribution à l'élaboration de la législation. Ces commissions fonctionnent parfois comme commissions d'experts chargées d'élaborer un avant-projet de réforme législative à l'intention du Conseil fédéral⁴. Outre l'expertise scientifique, les CEP, de par la présence de représentants

² Voir à ce sujet le site de l'administration fédérale, où la liste et la composition des CEP sont régulièrement mises à jour par la Chancellerie fédérale: <http://www.admin.ch/dokumentation/gesetz/ko/index.html?lang=fr>

³ Parmi les instances des départements, on retrouve notamment les commissions suivantes: la Commission pour la gestion des déchets radioactifs (DETEC), la Commission fédérale des écoles supérieures (DFE) ou la Commission des produits radiopharmaceutiques (DFI). Parmi les instances transfrontalières, mentionnons la Délégation suisse pour la régularisation du lac Léman, la Délégation suisse à la commission mixte italo-suisse pour l'entretien de la frontière ou la Délégation suisse à la commission mixte germano-suisse sur le trafic de frontière et de transit.

⁴ Les exemples de telles commissions sont innombrables et difficiles à répertorier. Mentionnons notamment la commission d'experts *too big to fail*, instituée en 2009 et chargée de proposer des mesures pour limiter les risques que les grandes banques pourraient faire peser sur l'économie nationale, ou encore les commissions d'experts chargées de réviser la «loi sur les loteries», la «loi sur la formation continue», la «loi sur les contrats d'assurances», la «loi sur les avoirs non réclamés» ou le «droit comptable».

Tableau 9.1 Organes extra-parlementaires en 2010.

	DFAE	DFI	DFF	DFJP	DFE	DETÉC	DDPS	Total
Commission consultatives	2	28	4	4	16	9	6	69
Commission décisionnelles	0	24	2	2	3	8	0	39
Commission de recours	0	0	0	0	0	2	0	2
Organes de direction	0	9	1	3	2	0	0	15
Représentants de la Confédération	3	4	3	1	1	0	0	12
Instances transfrontalières	14	0	8	0	4	8	0	34
Instances des départements	0	18	0	1	10	16	7	52
Total	19	83	18	11	36	43	13	223

Sources: www.admin.ch + Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

de certains groupes d'intérêt, peuvent également jouer un rôle plus politique de préparation de compromis au stade de la phase préparlementaire. Les commissions « ad hoc » et consultatives sont principalement concernées par ce type d'activités.

Deuxièmement, certaines CEP jouent un rôle important dans la mise en œuvre des politiques publiques ; ce sont principalement les commissions décisionnelles et les organes de direction qui réalisent ces tâches. Parmi ces instances, on peut mentionner la commission de la concurrence, la commission fédérale des banques⁵, la commission des maisons de jeu, le Conseil de l'institut fédéral de la propriété intellectuelle, le Conseil de Swissmedic, le Conseil d'administration du Fonds de compensation de l'AVS ou le Conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents. Ces instances, regroupant des spécialistes de leur domaine d'activités, disposent parfois de leur propre secrétariat, pour assurer la mise en œuvre des politiques publiques.

Finalement, on compte de nombreuses CEP dont l'activité principale consiste à fournir une expertise et des informations à l'administration, et plus généralement à l'opinion publique. Cela concerne tout particulièrement les commissions consultatives ou les instances des départements comme la commission contre le racisme, la commission pour les questions féminines, la commission tripartite pour les mesures d'accompagnement à la libre-circulation des personnes, la commission de la formation professionnelle, la commission pour la prévention du tabagisme, la commission de la consommation ou encore le conseil de l'organisation du territoire.

⁵ Certaines CEP, suite à des révisions législatives ont été transformées en véritables agences de régulation ; c'est le cas de l'ancienne commission des cartels renommée commission de la concurrence en 1995, et dont le secrétariat a été considérablement renforcé depuis 1995, c'est également le cas de la commission fédérale des banques transformée en Autorité de surveillance des marchés financiers (FINMA) en 2009 (voir le chapitre 11 de Gilardi *et al.* sur les autorités de régulation).

Evolution du nombre de CEP et de leur composition

Même si les CEP sont des institutions dont l'origine remonte à la naissance de l'Etat fédéral de 1848 (Arnold 1969), la question de leur nombre et de leur composition est longtemps restée entourée d'une auréole de mystère, du fait du statut largement opaque du système commissionnaliste. Aucun recensement officiel et global des CEP n'a en effet été effectué avant les années 1970. Jusqu'à cette date, seule une liste fragmentaire des CEP, contenant moins de la moitié de l'ensemble des commissions, est publiée dans l'*Annuaire fédéral*. Au début des années 1970, une estimation officieuse fait ainsi part de quelque 400 unités (Germann 1981: 13, 192; 1996: 91).

A la suite des premières directives des années 1970, qui enjoignent les secrétariats des Départements à tenir une liste actualisée des commissions sous leur responsabilité et à transmettre ces informations à la Chancellerie, celle-ci publie en 1978 une liste des commissions existantes. Malgré cette avancée importante en terme de décompte et de transparence, la Chancellerie constate toutefois que seule une minorité de Départements dispose de ce type d'informations. Ce n'est que depuis 1985 qu'elle publie un état quadriennal complet des commissions permanentes⁶ (Germann 1996: 91; OPCA 1994).

Afin de compléter ces lacunes, nous avons recensé les commissions permanentes pour les années 1937, 1957, 1980, 2000 et 2010⁷. Si les données pour 2000 et 2010 se basent sur les informations recueillies par la Chancellerie fédérale qui se veulent exhaustives, les données antérieures à ces dates ont dû être complétées par un important travail de recherche au sein des Archives fédérales⁸.

Comme l'indique le tableau 9.2, la période entre 1937 et 1980 marque le réel développement du système commissionnaliste avec une augmentation marquée du nombre total de commissions. Cette augmentation suscite à l'époque de nom-

⁶ Relevons toutefois que les commissions ad hoc (non permanentes) n'y figurent pas. Celles-ci ne représentaient pourtant pas loin du tiers du nombre total des commissions dans les années 1970 (Germann 1996: 91).

⁷ La récolte de données a été réalisée dans le cadre du projet de recherche « Les élites suisses au XX^e siècle : un processus de différenciation inachevé ? » financé par le FNS (financement n° 100012-113550/1). Site internet de la base de données : <http://www.unil.ch/elitessuisses>

⁸ Si nos recherches en archives ne nous ont pas permis de recenser d'autres commissions que celles présentes au sein de l'*Annuaire fédéral* pour 1937, il en va différemment pour 1957 et 1980 : seules 120 commissions environ sont en effet répertoriées au sein de l'*Annuaire fédéral* de 1957. Or, deux documents émanant de l'Office fédéral du personnel et recensant l'ensemble des commissions de l'administration en comptent une centaine de plus pour la fin 1957 (cf. *Verzeichnis der vom Bundesrat, von den Departementen und Abteilungen ernannten Verwaltungskommissionen, Stand September 1957*; et *Taggelder für die Mitglieder der vom Bundesrat oder von einzelnen Departementen ernannten Kommissionen*, AFS, E 6100(B), 1973/47, 9, 1003). Il en va de même pour 1980 où près de 80 commissions permanentes ont pu être ajoutées aux quelque 220 commissions recensées dans l'*Annuaire* (cf. *Kommissonsverzeichnis*, AFS E 1010(B), 1989/112, 34, 140).

Tableau 9.2 Evolution du nombre de CEP (1937-2010).

Commission (par Départements)	1937	1957	1980	2000	2010
Banque nationale suisse	3	3	3	3	1
Département fédéral de justice et police	0	5	11	15	11
Département fédéral de l'intérieur	21	56	86	76	83
Département fédéral des finances	11	24	24	13	18
Département fédéral de l'économie	8	66	68	45	36
Département fédéral des affaires étrangères	0	13	22	9	19
Département fédéral des transports et de l'énergie	19	30	52	31	43
Département militaire fédéral	9	27	34	5	13
Total	71	224	300	197	224

Source: Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

breuses critiques et est à l'origine d'une volonté de réglementation et de limitation du nombre de CEP, comme nous le verrons plus loin (partie 4). Les premières directives des années 1970 prévoient en effet qu'une commission ne doit être créée que si l'administration ne dispose pas d'experts en son sein. Les autorités sont par ailleurs invitées à renoncer à instituer une commission lorsqu'il est possible de confier cette tâche à une commission déjà existante (art. 211 et 212). Les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) vont, à ce titre, surveiller que les Départements respectent ces règlements. Quand bien même elles constatent régulièrement, durant les années 1980 et 1990, que ces directives ne sont pas suivies de manière très assidue (CdG 1981, 1985 et 1990), le tableau 9.2 souligne clairement le déclin du nombre de CEP entre 1980 et 2000, de 300 à moins de 200.

Le nombre total de commissions augmente à nouveau entre 2000 et 2010, alors qu'on aurait pu s'attendre à une poursuite du déclin observé durant la période antérieure. En effet, l'ordonnance sur les commissions de 1996, puis les réformes de la LOGA et de l'OLOGA de 2008 (cf. partie 4) n'ont fait que renforcer les dispositions relatives à leur réduction. Dans son message sur la réorganisation des CEP, le Conseil fédéral (2007: 6277) formule l'objectif d'une réduction de 30% du nombre de commissions : il s'agit de s'abstenir d'en instituer de nouvelles ou de procéder à de nouvelles nominations. En outre, dans le cadre de la réforme de la justice, les tâches assumées par les commissions de recours, sont transférées, dès 2007, vers le nouveau tribunal administratif fédéral (Tanquerel *et al.* 2011; Tippenhauer 2010). Ce sont donc près d'une trentaine de commissions qui sont concernées par ce transfert et qui sont, en conséquence, supprimées.

Dès lors comment expliquer l'augmentation du nombre de CEP? D'une part, les données de 2010 comportent une vingtaine de nouvelles commissions

d'examens de médecine et de pharmacie, rattachées au DFI⁹. Toutefois, la principale raison de leur augmentation réside dans l'adoption de la nouvelle classification des CEP évoquée dans la partie précédente, notamment depuis le renouvellement de la période 2004-2007. Ainsi, si les commissions relatives aux cinq premières catégories – qui sont instituées par le Conseil fédéral – font effectivement l'objet d'une diminution importante entre 2000 et 2010, puisque l'on passe de 153 commissions pour la période 2001-2003 à 123 au début de la période 2008-2011 (Chancellerie 2004: 1842-1844 et 2008: 2976), il n'en va pas de même des deux dernières catégories : les instances transfrontalières restent à peu près stables¹⁰ ; en revanche, même si nous ne disposons pas de statistiques fiables à ce sujet (étant donné la nouveauté de cette catégorie), les instances de département atteignent le chiffre très élevé de 52 en 2010. Le choix de ne plus tenir compte de ces catégories au niveau du décompte du nombre de commissions relativise quelque peu la diminution annoncée, comme l'admet par ailleurs le Conseil fédéral (2007: 6276-6277) : « *La situation actuelle se caractérise par le fait que seules les commissions extraparlementaires instituées par le Conseil fédéral peuvent faire l'objet d'une évaluation globale [...]. Quand par contre une commission relève de la compétence d'un département ou d'un office, la Chancellerie fédérale ne doit pas obligatoirement être informée. [...] Il est donc impossible de déterminer le nombre exact des commissions extra-parlementaires et d'étudier et d'évaluer dans une perspective globale leur raison d'être et leur cahier des charges* ».

En ce qui concerne le rattachement départemental des CEP, on peut constater que la forte progression des commissions durant la période d'après-guerre se matérialise principalement au sein des Départements de l'économie et de l'intérieur qui concentrent en effet à eux deux l'essentiel des nouvelles commissions (plus de 50% des CEP en 1957 et 1980), instituées dans leur grande majorité afin d'administrer la croissance économique durant les trente glorieuses, puis la crise des années 1970 (Rüegg 1992: 109 et Germann 1981: 190 ss). Ce sont en effet essentiellement les politiques économiques et sociales qui sont à l'origine de cette augmentation, le DFE étant traditionnellement au centre des mécanismes corporatistes à partir de la Seconde Guerre mondiale. L'adoption en 1947 des articles économiques de la Constitution (art. 32), qui reconnaissent le rôle des associations d'intérêts au sein du processus législatif et lors de la mise en œuvre des politiques publiques, joue à ce titre un rôle important dans cette évolution. Pour la période récente, surtout après 2000, nous assistons à un déplacement du centre de gravité de l'ancrage départemental des commissions : alors que le DFI se maintient parmi les Départements comptant

⁹ Cette évolution relève essentiellement d'une décentralisation de cette pratique qui était jusque-là assurée de manière centralisée par une seule commission.

¹⁰ Ces instances étaient déjà présentes dans les recensements des années 1980 et 1990, mais elles n'étaient très probablement pas systématiquement répertoriées.

le plus de CEP, le DFE perd largement du terrain en 2010, au profit de la plupart des autres Départements. L'augmentation de l'effectif des commissions entre 2000 et 2010 est essentiellement à mettre au crédit des instances des départements et des instances transfrontalières, ce qui est particulièrement le cas au DETEC, au DFI et au DFAE.

La question de la composition des CEP a fait l'objet d'appréciations théoriques contrastées durant les années 1970, notamment entre Neidhart (1970) et Germann *et al.* (1985). Alors que le premier insistait sur la surreprésentation des groupes d'intérêt à capacité référendaire, Germann *et al.* (1985) ont montré que cette proportion était largement surestimée. En effet, la composition des CEP ne se limite de loin pas à la seule présence des principales organisations économiques, mais englobe de nombreux autres acteurs, tels que des représentants des milieux scientifiques, culturels ou des autorités fédérales, cantonales ou communales. Sans revenir de manière détaillée sur la composition globale des CEP (voir à ce sujet Rebmann 2012), l'évolution de deux catégories de membres mérite d'être soulignée : les femmes, dont la présence au sein des commissions a été l'un des principaux objets de la réglementation des CEP de ces dernières années et les multi-experts, acteurs cumulant quatre mandats et plus et désignés par Germann (1981: 104) comme les plus influents du système commissionnaliste.

Tableau 9.3 Composition des commissions (1937-2010).

	1937	1957	1980	2000	2010
Nombre de personnes	503	1750	2781	1809	2016
Nombre de mandats	613	2566	3791	2121	2255
Mandats moyens par personne	1,22	1,47	1,36	1,17	1,12
Taille moyenne des commissions	8,63	11,46	12,64	10,77	10,07
Nombre de multi-experts (en % du nombre de membres)	4 (0,8%)	85 (4,9%)	89 (3,2%)	22 (1,2%)	14 (0,7%)
mandats détenus (en % du nombre total)	18 (2,9%)	457 (17,8%)	497 (13,1%)	110 (5,2%)	71 (3,2%)
Nombre de femmes (en % du nombre de membres)	8 (1,6%)	76 (4,3%)	137 (4,9%)	488 (27%)	552 (27,4%)
mandats détenus (en % du nombre total)	8 (1,3%)	88 (3,4%)	166 (4,4%)	587 (27,7%)	644 (28,6%)

Source: Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

En ce qui concerne les femmes, il est frappant de constater leur forte progression durant la fin du XX^e siècle, comme l'indique le tableau 9.3. Entre 1937 et 1980, leur représentation se trouve systématiquement sous la barre des 5%. Sur la base

des Directives de 1974 qui appellent à une représentation équitable des genres au sein des CEP, émerge une volonté politique d'augmenter cette proportion. Par ailleurs, l'ordonnance de 1996 stipule pour la première fois que la proportion de l'un ou l'autre des deux sexes ne doit pas être inférieure à 30% et qu'il s'agit de tendre, à terme, vers une composition paritaire. Ces mesures contribuent à promouvoir une augmentation importante de la proportion de femmes en 2000 où elles représentent 27% de l'ensemble des membres. Ce chiffre reste stable entre 2000 et 2010 et n'atteint pas la barre des 30% annoncée. Relevons à ce titre qu'une proposition des milieux parlementaires de gauche d'élever ce taux à 40% a été rejetée lors des débats parlementaires sur la révision de la LOGA de 2008 (APS 2008).

Au sujet des multi-experts, Germann et ses collègues ont montré que ceux-ci, en cumulant parfois plusieurs dizaines de mandats dans diverses commissions, sont au centre des logiques néocorporatistes du système commissionnaliste, via notamment des mécanismes de négociation et de marchandage politique transversaux (Germann et Frutiger 1978; Germann 1981: 104 ss). Comme l'indique le tableau 9.3, l'évolution de leur proportion ainsi que la proportion de mandats qu'ils détiennent, connaît une forte croissance entre 1937 et 1957. En analysant l'affiliation de ces multi-experts (tab. 9.4), on constate la forte présence de représentants des groupes d'intérêt, tendance qui souligne la dimension néocorporatiste des CEP dans leur fonctionnement. Nous assistons ensuite à une phase de déclin progressif de la multiexpertise à partir de cette date, qui s'accélère après 1980 (cf. Rebmann 2011). On ne compte plus que 22 multi-experts en 2000 et 14 en 2010. Cette forte diminution s'effectue essentiellement parmi les représentants des associations d'intérêts, dont le nombre passe de 41 en 1957 à 8 en 2010¹¹.

La composition des CEP, en particulier la présence des multi-experts, va en effet faire l'objet d'une volonté de réglementation durant les années 1970, avec les Directives sur les commissions de 1974, qui prévoient que la justification scientifique des CEP prime sur la défense des intérêts (voir partie 4 plus bas). Soucieuses du fait que les CEP n'agissent pas trop directement sur la volonté politique, et qu'elles ne préjugent pas des options fondamentales ni n'anticipent une solution de compromis, les Commissions de gestion du Parlement (CdG) invitent à plusieurs reprises les instances chargées de nommer les membres des CEP à améliorer la représentativité de ces dernières (CdG 1990: 323-325). Cette démarche tend ainsi à initier une dynamique de recul de la proportion de multi-experts, ces acteurs étant au centre des logiques de négociations corporatistes et de défense d'intérêts comme nous l'avons mentionné.

¹¹ Toutefois, il convient de souligner que malgré cette baisse et quand bien même la multi-expertise devient largement marginale en 2000 et 2010, le cumul des sièges se recentre à partir de là entre les mains des représentants des associations d'intérêts.

Tableau 9.4 Affiliation des multi-experts*.

	1937	1957	1980	2000	2010
Milieux scientifiques	0 (0%)	7 (8,2%)	5 (5,6%)	0 (0%)	0 (0%)
Associations d'intérêts	0 (0%)	41 (48,2%)	31 (34,8%)	17 (77,3%)	8 (57,1%)
Autorités publiques	3 (75%)	29 (34,1%)	42 (47,2%)	4 (18,2%)	6 (42,9%)
Autres	1 (25%)	8 (9,4%)	11 (12,4%)	1 (4,5%)	0 (0%)
Total	4 (100%)	85 (100%)	89 (100%)	22 (100%)	14 (100%)

* Sur les différentes catégories d'affiliation, voir Rebmann 2012.

Source: Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

Codification et régulation des CEP depuis les années 1970

Jusqu'aux années 1970, les CEP n'ont fait l'objet d'aucune réglementation spécifique malgré leur importance au sein du processus décisionnel¹², laissant ainsi les questions de leur statut, de leur création, de leur composition ou de leurs prérogatives à une certaine informalité. Cette situation contribue à susciter, dès les années 1960, des critiques croissantes des parlementaires sur le rôle du système commissionnaliste au sein du processus décisionnel et sur la place privilégiée occupée par les associations d'intérêts (OPCA 1994). Des règles générales sont ainsi adoptées au début des années 1970, visant à formaliser certains aspects du travail et du statut des CEP, en parallèle à une dynamique de revalorisation du rôle du Parlement¹³.

Deux directives et une ordonnance sont promulguées entre 1970 et 1977, contribuant à réglementer l'aspect de leur institution ou de leur composition¹⁴. En termes d'institution, les instances habilitées à le faire sont le Conseil fédéral, les Départements ou leurs différentes divisions et la Chancellerie pour autant que

¹² Hormis un arrêté du Conseil fédéral de 1959 (RO 1959: 608) stipulant que le statut de membre au sein des CEP prend fin à l'âge de 70 ans, aucune autre règle ne contribue à réguler la fonction des CEP.

¹³ C'est au milieu des années 1970 que démarrent les laborieuses tentatives de réforme du Parlement, avec notamment la publication en 1978 du rapport de la commission d'étude des Chambres fédérales «Avenir du Parlement», dans lequel on peut lire: «*La première fonction du Parlement est de légiférer. Or, à l'heure actuelle, les membres de cette vénérable institution exercent beaucoup moins d'influence sur le contenu des actes législatifs que les organes ou autorités qui les ont élaborés au cours de la procédure extra-parlementaire, à savoir l'administration, les commissions d'experts, les associations et organisations économiques.*» (FF 1978 II: 1184).

¹⁴ Il s'agit des Directives concernant la procédure préliminaire en matière de législation du 6 mai 1970, des Directives touchant l'institution et le mode de travail des commissions extra-parlementaires ainsi que la surveillance à exercer sur elles du 3 juillet 1974 et de l'Ordonnance réglant les fonctions de commissions extra-parlementaires, d'autorités et de délégations de la Confédération du 2 mars 1977.

l'administration fédérale ne dispose pas elle-même des experts nécessaires (art. 6 et 24 de la Directive de 1970; art. 15 et 211 de la Directive de 1974). La fonction de représentation des CEP est par ailleurs formellement reconnue, puisque des commissions consultatives peuvent être instituées lorsque le gouvernement ou l'administration veulent connaître l'opinion des divers groupes d'intérêts (art. 213, Directive de 1974). En termes de composition, les experts doivent être choisis d'après leur formation professionnelle et leur connaissance de la matière à traiter (art. 264, Directives de 1974). L'ordonnance de 1977 limite par ailleurs la durée des fonctions au sein des CEP à 16 ans, à l'exception des fonctionnaires fédéraux. Cette mesure, qui est considérée comme un « *Kampf gegen die Oligarchie des Verbandswesens als Nebenregierung* » (*Tages Anzeiger*, 28.07.1977), suscite une large désapprobation parmi les associations d'intérêts (*Arbeitgeber-Zeitung* 04.08.1977) qui réclament et obtiennent, au début des années 1980, un adoucissement de cette ordonnance. La nouvelle version de 1983 prévoit en effet que les spécialistes des associations d'intérêts peuvent, dans des cas motivés, obtenir une libération à cet assujettissement auprès du Conseil fédéral (art. 2, 3^e al.). La Loi sur l'organisation de l'administration de 1978 (LOA) va par ailleurs donner une base législative à ces différentes réglementations.

Malgré ces directives, les commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG), qui élaborent dès 1980 des rapports concernant le renouvellement des CEP, constatent à plusieurs reprises que ces réglementations ne sont pas systématiquement appliquées: la question de la durée des mandats, de la limite d'âge, ou de la composition des commissions continue en effet de poser problème dans certains cas (CdG 1981: 216 et 1990: 325). Elles constatent notamment que « *les velléités de changements [en terme de composition] se trouvent invariablement contrecarrées lorsque la défense d'intérêts l'emporte sur la mission scientifique* » (CdG 1990: 323).

A la suite de ces rapports, le cadre réglementaire relatif aux CEP va être modifié en 1996, via l'adoption de l'ordonnance sur les commissions qui marque l'abrogation des directives des années 1970. Les principaux changements concernent le statut de membre: la durée de fonction est cette fois limitée à 12 ans, celle-ci pouvant dans des cas exceptionnels être prolongée à 16 ans. Les exceptions en faveur des associations d'intérêts sont supprimées, même si plusieurs cas d'exceptions à la durée des mandats de 12 ans sont accordés lors du renouvellement des membres pour la période 2004-2007 (Chancellerie 2004: 1845). En 2005, le Conseil fédéral initie un nouveau processus de réforme qui prévoit notamment d'alléger le système des commissions, d'introduire le principe de la subsidiarité (une CEP ne peut être instituée que lorsqu'une tâche ne peut pas être exécutée par l'administration fédérale ou par des organisations ou des personnes extérieures à celle-ci), de renforcer la direction politique du système commissionnaliste, d'instaurer plus de transparence et d'alléger la législation (Conseil fédéral 2007: 6274 ss). Alors que le projet soumis

aux Chambres prévoyait que l'institution des CEP peut, dans des cas particuliers, être déléguée par le Conseil fédéral aux Départements ou à la Chancellerie fédérale, le Parlement, sur proposition de la Commission des institutions politiques du Conseil national, a finalement écarté cette possibilité de délégation (cf. APS 2006-2009). Ces réformes vont s'incarner dans les articles 57a et suivants de la modification de 2008 de la LOGA¹⁵ et dans la modification de l'ordonnance d'application (OLOGA) abrogeant ainsi l'ordonnance de 1996. Dorénavant et pour la première fois, une nouvelle commission ne peut qu'uniquement être instituée par le Conseil fédéral, qui doit notamment en justifier la nécessité (art. 8e de l'OLOGA). Par ailleurs, les membres sont tenus, avant leur nomination de signaler leurs intérêts (art. 8f) et le Conseil fédéral procède au renouvellement intégral des CEP à l'échéance de leurs mandats (art. 8h).

Conclusions

Au terme de cette analyse de l'évolution des CEP et de leur situation actuelle, que peut-on dire de la pertinence des trois thèses évoquées en début d'article. Tout d'abord, la relative faiblesse de l'Etat central, combinée à une forte tradition de milice et d'autorégulation, représente un facteur structurel qui a favorisé l'avènement du système commissionnaliste. Mais, même si les premières CEP datent du XIX^e siècle, leur véritable essor n'est intervenu que bien plus tard, à partir de la Seconde Guerre mondiale. Cette temporalité soutient également la thèse de Neidhart (1970) et la théorie néocorporatiste, qui mettent les deux l'accent sur l'intégration des principales organisations économiques à capacité référendaire durant la phase préparlementaire du processus décisionnel.

Cependant, Neidhart (1970 : 308) a largement surestimé le rôle et la présence des représentants des groupes d'intérêts au sein des CEP. Il estimait ainsi que deux tiers de leurs membres émanaient de ce type d'organisations. En réalité, comme l'ont déjà montré Germann *et al.* (1985 : 171), cette proportion était largement exagérée, la composition des CEP englobant en effet une grande diversité d'acteurs : à côté des représentants des groupes d'intérêt, les représentants de l'administration publique (fédérale, cantonale et communale), les experts des milieux scientifiques ainsi que les experts non affiliés à une organisation spécifique représentent la majorité des membres des CEP. Cela n'empêche que tous ces acteurs n'ont pas la même influence au sein du système commissionnaliste. Comme le mentionne en effet Germann

¹⁵ Au sujet de la première version de 1997 de la LOGA, cf. Sägesser (2007).

(1981: 104), seule une minorité de ceux-ci, appelés les multi-experts, y occupent une position stratégique très importante, en alliant des fonctions de direction, de contrôle et de coordination. Or, les multi-experts se recrutent principalement parmi les représentants des groupes d'intérêts à capacité référendaire. Ce constat est ainsi révélateur de l'existence d'une logique néocorporatiste au sein du système commissionnaliste, dans la mesure où ces acteurs contribuent à développer des logiques de négociation/concertation transversales, typique des régimes néocorporatistes, en particulier dans les commissions relevant des politiques économiques et sociales (Rebmann 2011).

A propos de l'évolution récente depuis les années 1980, les différentes mesures de formalisation/réglementation des CEP ont conduit à une plus grande transparence dans leur fonctionnement et leur composition, à un plus grand contrôle de leurs activités ainsi qu'à une forte diminution de leur nombre, même si ce dernier point doit être quelque peu relativisé pour la période récente. Cette évolution s'interprète principalement comme une volonté, en particulier du Parlement, de mieux contrôler ces instances, dont la croissance et l'importance dans le processus décisionnel helvétique avaient suscité de nombreuses critiques à partir des années 1970, notamment dans le prolongement des recherches de l'équipe de Germann. Les vingt dernières années sont ainsi marquées par un affaiblissement du rôle des CEP et par une diminution de la représentation des associations économiques traditionnelles en leur sein. La revalorisation du rôle du Parlement durant les années 1990 (notamment la création de commissions parlementaires spécialisées) et l'importance croissante des législations internationales, en particulier européennes, contribuent à expliquer cette évolution. Cela s'est accompagné par un renforcement du rôle du gouvernement dans le processus décisionnel, et par des formes de négociation plus informelles en dehors du cadre des CEP ou des procédures de consultation institutionnalisées (Mach *et al.* 2003 et Sciarini *et al.* 2004). D'un autre côté, la transformation de certaines CEP en véritables agences de régulation chargées de promouvoir la concurrence sur le marché domestique a clairement renforcé les ressources et le pouvoir de ces organes de l'Etat régulateur (voir le chapitre 11 de Gilardi *et al.* sur les agences de régulation).

Même si les trois thèses mentionnées dans la partie 1 contribuent chacune à mieux expliquer l'essor de cette administration de milice et à fournir une clef de lecture générale pour rendre compte de son importance dans l'appareil administratif helvétique, celle-ci reste encore à bien des égards méconnue, malgré les nombreuses mesures de formalisation et de contrôle de son fonctionnement. En effet, la contribution des CEP au fonctionnement de l'administration reste encore peu documentée, partiellement en raison de leur grande diversité. On ne sait en effet que peu de chose de leur rôle dans les processus d'élaboration des législations ou lors de la mise en œuvre des politiques publiques.

Bibliographie

- Année politique suisse (APS) (différentes années). Berne, Institut für Politikwissenschaft.
- Arnold K. (1969). *Verwaltungs- und Regierungstätigkeit durch eidgenössische Kommissionen*. Winterthur, Verlag Hans Schellenberg.
- Birnbaum P. (1985). «L'action de l'Etat. Différenciation et dédifférenciation», in Grawitz M. et Leca J. (Dir), *Traité de science politique* (vol. 3), Paris, PUF, pp. 643-682.
- Chancellerie fédérale (2004). *Rapport sur le renouvellement intégral des organes extra-parlementaires dont les membres ont été nommés par le Conseil fédéral pour la période administrative 2004–2007, du 5 mars 2004*. FF 2004, I, pp. 1839-1866.
- Chancellerie fédérale (2008). *Rapport sur le renouvellement intégral des organes extraparlementaires dont les membres ont été nommés par le Conseil fédéral pour la période administrative 2008 à 2011, du 16 avril 2008*. FF 2008, I, pp. 2973-3016
- Commissions de gestion (CdG) (1981). *Rapport des commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1980, du 9 avril 1981*. FF 1981, II, p. 216.
- Commissions de gestion (CdG) (1985). *Rapport des commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1984 du 11 avril 1985*. FF 1985, I, pp. 1313 ss.
- Commissions de gestion (CdG) (1990). *Rapport des commissions de gestion aux conseils sur les rélections pour la législature 1989-1992, des 22 et 31 août 1990*. FF 1990, III, pp. 320-339.
- Conseil fédéral (2007). *Message concernant la réorganisation des commissions extraparlementaires (Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et d'autres actes) du 12 septembre 2007*. FF 2007, I, pp. 6273-6294.
- Germann R. (1981). *Ausserparlamentarische Kommissionen: die Milizverwaltung des Bundes*. Berne / Stuttgart, Haupt.
- Germann R. (1996). *Administration publique en Suisse*. Berne, Haupt.
- Germann R. et Frutiger A. (1978). «Les experts et la politique», in *Revue suisse de sociologie*, 2, pp. 99-127.
- Germann R. et al. (1985). *Experts et commissions de la Confédération*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Kriesi H. (1980). *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Francfort, Campus Verlag.
- Mach A., Häusermann S. et Papadopoulos Y. (2003). «Economic Regulatory Reforms in Switzerland: Adjustment without European Integration or how Rigidities Become Flexible», in *Journal of European Public Policy*, 10(2), pp. 301-318.
- Neidhart L. (1970). *Plebisit und pluralitaire Demokratie: eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Berne, Francke.
- Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) (1994). *Fonction et influence des commissions extra-parlementaires de la Confédération. Rapport final à l'intention des Commissions de gestion des Chambres fédérales*. Berne.

- Rebmann F. (2011). «Le réseau des commissions extra-parlementaires (1910-2000) : essor et déclin d'une expression institutionnelle du néocorporatisme helvétique», in *Revue Redes – Revista hispana para el análisis de redes sociales* (numéro spécial intitulé «Analyse de réseaux et histoire. Approches, outils, problèmes»).
- Rebmann F. (2012 à paraître). «Les commissions extra-parlementaires dans un environnement en mutation : vers un déclin partiel et différencié de leur composition néocorporatiste (1957-2000)», in *Revue suisse de science politique*.
- Rüegg E. (1992). «Die Milizverwaltung des Bundes: Politikgestaltung durch Interessenten?», in Abromeit H. et Pommerehne W. (Dir.), *Staatstätigkeit in der Schweiz*. Berne/Stuttgart, Haupt, pp. 97-119.
- Sägesser T. (2007). *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), vom 21. März 1997*. Berne, Staempfli.
- Sciarini P. (2006). «Le processus législatif», in Klöti U. et al., *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich, NZZ Libro, pp. 491-525.
- Sciarini P., Fischer A. et Nicolet S. (2004). «How Europe Hits Home: Evidence from the Swiss Case», in *Journal of European Public Policy*, 11(3), pp. 353-378.
- Tanquerel T., Varone F., Bolkensteyn A. et Byland K. (2011). *Contentieux administratif judiciaire en Suisse : une analyse empirique*. Genève, Schulthess.
- Tippenhauer L. (2010). *Les élites judiciaires suisses : des commissions de recours fédérales au tribunal administratif fédéral, entre changement et continuité*. Mémoire de licence non publié, Université de Genève.
- Varone F. (2006). «L'administration fédérale», in Klöti U. et al., *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich, NZZ Libro, pp. 289-316.

Chapitre 10

ORGANISATIONS PUBLIQUES AUTONOMES OU AGENCES

Martial Pasquier et Etienne Fivat

D'une manière très synthétique, une agence est une entité publique qui bénéficie d'une certaine autonomie dans l'exécution de tâches qui lui sont assignées. La création d'agences ne constitue pas un phénomène nouveau au niveau de l'administration car de telles entités existent depuis très longtemps en Suisse comme dans d'autres pays¹. En revanche, leur nombre a augmenté très sensiblement² dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) depuis les années 1980, consécutivement à une forte tendance à l'externalisation de l'exécution de tâches publiques (Pollitt *et al.* 2001; OCDE 2002; Pollitt et Bouckaert 2004; Verhoest *et al.* 2011).

On retrouve en fait sous un même vocable, l'« agence », des degrés d'autonomie très variés, des formes juridiques différentes et des tâches de nature diverse, ce qui rend cette forme d'organisation de l'exécution de tâches publiques difficile à appréhender et à analyser (Pollitt et Talbot 2004; Verhoest *et al.* 2010). L'objectif de ce chapitre est de présenter le périmètre que recouvrent les agences au niveau du secteur public, d'expliquer les raisons de l'« agentification » de ce secteur ainsi que les problèmes qui en découlent. La deuxième section sera donc consacrée à étudier les motifs qui permettent de comprendre ce phénomène. Dans la mesure

¹ Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) en Suisse (1912), Central Intelligence Agency (CIA) aux Etats-Unis (1947), la France distingue les établissements publics administratifs (EPA) des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) depuis 1921, etc.

² Certains chercheurs parlent même d'une « fièvre des agences » (Pollitt *et al.* 2001).

où la délimitation de ce que recouvrent les agences est controversée, la troisième section essaiera de circonscrire ces formes organisationnelles pour, dans une quatrième section, présenter la situation en Suisse. La cinquième et dernière section discutera les problèmes liés au fort développement des agences dans la plupart des pays.

Les raisons du développement des agences

La littérature identifie deux principaux types de motifs dans la création d'agences (Majone 2001) : l'indépendance dans l'exécution de la tâche et l'efficacité managériale. L'exécution de certaines tâches nécessite pour les organisations qui en ont la charge une limitation stricte de l'influence politique, une crédibilité de l'action publique renforcée et une impartialité des responsables choisis dans la mise en œuvre des politiques (Gilardi 2006). Ce contexte est particulièrement important dans le cadre d'organisations ou d'agences chargées de tâches de contrôle ou de régulation et dont la nature nécessite de bénéficier d'une certaine distance par rapport aux influences politiques³. L'autre groupe de motifs expliquant le développement important du nombre d'agences a trait à la recherche d'une meilleure efficacité managériale. En bénéficiant d'une plus grande autonomie permettant un mode de fonctionnement plus efficient que la bureaucratie traditionnelle (utilisation plus rationnelle des ressources), les organisations peuvent réduire les coûts dans l'exécution de tâches. Ce chapitre se concentre sur les agences dont la création répond d'abord à un souci d'efficacité managériale.

Plusieurs justifications plus concrètes permettent de comprendre les raisons pour lesquelles les autorités politiques et principalement les parlements octroient une autonomie à des organisations dans l'exécution de tâches (Pollitt *et al.* 2004) :

- La diminution des interférences politiques dans les activités courantes : certaines tâches spécialisées nécessitent pour les responsables de disposer d'une certaine autonomie de gestion.
- Le renforcement de la surveillance politique : cette raison peut paraître quelque peu paradoxale mais certaines situations nécessitent la création d'entités distinctes auxquelles des objectifs précis seront assignés. Il sera ainsi plus facile de contrôler l'atteinte de ces objectifs et de mettre en relation les ressources mises à disposition et les résultats obtenus.

³ Cette thématique est traitée dans cet ouvrage dans le chapitre 11 de Gilardi, Maggetti et Servalli sur *les autorités de régulation en Suisse*.

- Une meilleure prise en compte des besoins des bénéficiaires des services publics (importance de la proximité et de la réactivité des organisations par rapport aux bénéficiaires).
- L'accroissement de l'expertise: en disposant d'entités spécialisées plutôt que des services généralistes, l'expertise correspondante doit permettre d'accroître l'efficience dans l'utilisation des ressources et l'efficacité au niveau des performances.
- La recherche d'une plus grande flexibilité: en se libérant pour partie des contraintes imposées par les règles et procédures de l'administration centralisée (règles budgétaires, engagement du personnel, etc.), l'entité gagne en flexibilité et peut réduire ses coûts.
- Le développement de partenariats: finalement, l'exécution de certaines tâches nécessite de travailler avec des partenaires publics ou privés et, par conséquent, la passation de contrats. Il importe donc que ces organisations bénéficient d'une certaine autonomie (personnalité juridique par exemple) pour pouvoir rapidement passer des contrats et organiser de manière efficiente la collaboration avec des partenaires.

La réflexion de base qui prévaut en matière de création d'agences est donc qu'en s'affranchissant des règles et procédures du modèle bureaucratique « monolithique », celles-ci se concentreront sur les tâches qui sont définies, disposeront d'une plus grande flexibilité dans l'utilisation des ressources (autonomie dans l'allocation temporelle et par nature des ressources, dans la définition des procédures, etc.) mais seront en même temps plus faciles à surveiller, à contrôler et à sanctionner par les institutions politiques (plus grande transparence au niveau des performances obtenues).

Ces motifs très rationnels qui justifient la création d'agences ne doivent pas faire oublier des raisons moins « nobles » identifiées dans plusieurs recherches (Pollitt *et al.* 2004). En effet, la création d'agences est aussi parfois le résultat de stratégies politiques partisanes, d'un éloignement par les responsables politiques de tâches peu populaires ou peu gratifiantes, d'une mesure détournée pour réduire le niveau de service public et pour faire des économies, ou encore par une simple imitation de pratiques associées à une modernisation du service public⁴.

⁴ Si l'on se limite à l'histoire récente de l'administration, ce modèle d'agence est appelé dans la littérature *quasi-autonomous executive agencies* (Flinders et Smith 1999 ; Van Thiel 2001 ; Pollitt et Talbot 2004) et s'inscrit en droite ligne dans les principes de la nouvelle gestion publique (NGP) (Hood 1991). Les *Next step agencies*, créées à partir de 1988 au Royaume-Uni sont souvent considérées comme l'application de référence de ces principes.

Définition et délimitation du concept d'agence

Il n'y a, au niveau international, ni de définition ni de forme univoque des agences. En effet, en raison d'une part des ancrages dans des cadres légaux singuliers et d'autre part des influences des systèmes politiques et culturels, l'interprétation des principes de la nouvelle gestion publique (NGP) et l'établissement d'agences sont propres à chaque pays (Pollitt *et al.* 2001; Bouckaert et Peters 2004; Smullen 2010). Toutefois, sur la base d'études récentes et de travaux comparatifs (Pollitt *et al.* 2004; Verhoest *et al.* 2011), les principales caractéristiques d'une agence peuvent être identifiées. Il s'agit d'une organisation :

- dont le statut est défini principalement ou exclusivement dans une loi (bien que la nature de cette loi puisse fortement varier en fonction des systèmes nationaux) ;
- désagrégée fonctionnellement du ministère (elle n'apparaît souvent pas dans l'organigramme de base du ministère) ;
- bénéficiant d'une certaine autonomie managériale que les départements ou services du ministère ne disposent pas ;
- qui reste cependant liée au ministère de sorte que le ministre puisse avoir une influence sur les budgets ainsi que sur les principaux objectifs opérationnels.

Les agences sont donc autonomes par rapport aux ministères mais pas indépendantes de ceux-ci. C'est alors principalement les degrés de désagrégation et d'autonomie qui permettent de caractériser les agences. On notera encore que certaines approches prennent également la nature de l'activité en considération pour exclure ou non les organisations publiques qui exercent des activités commerciales. Sur la base des deux critères que sont la désagrégation et l'autonomie et en tenant compte du contexte helvétique, on peut essayer de délimiter les types d'agence (fig. 10.1).

Forme administrative	Administration centralisée		Administration décentralisée	
	Administration concentrée	Administration déconcentrée	Délégation	Participation
Autonomie juridique	Sans personnalité juridique		Avec personnalité juridique	
Autonomie procédurale	Sans autonomie procédurale	Avec autonomie procédurale		
Autonomie structurelle	Sans autonomie structurelle		Avec autonomie structurelle	

Figure 10.1 Les critères de désagrégation et d'autonomie de l'administration au sens managérial.

Le critère de désagrégation peut être opérationnalisé au travers des différentes formes administratives existantes. Au niveau de l'administration centralisée, le pouvoir de décision ainsi que le contrôle exercé sur l'exécution des tâches confiées aux entités organisationnelles sont assurés par une relation de subordination hiérarchique. C'est au gouvernement qu'incombe la responsabilité de s'assurer que toute activité administrative soit conforme aux décisions du pouvoir législatif. Par conséquent, les différents modes d'externalisation qui modifient cette chaîne de responsabilité ne peuvent être décidés, en Suisse⁵, que par le législateur (Moor 1992).

Dans le cadre d'une administration centralisée, on parle d'administration concentrée lorsque les pouvoirs de décision se concentrent en haut de l'échelle. Inversement, l'administration est dite déconcentrée lorsque l'exercice de ces pouvoirs est délégué à des niveaux inférieurs. Ainsi, tout en restant rattachées à l'administration centrale, certaines unités peuvent être soustraites partiellement au pouvoir hiérarchique.

La décentralisation, quant à elle, correspond à un transfert de pouvoirs de l'Etat vers des organisations disposant en principe de la personnalité juridique de droit public. Ainsi, une autonomie dans l'exécution des tâches est reconnue et l'entité correspondante est séparée de la structure hiérarchique centrale. En principe, trois conditions doivent être remplies pour parler de décentralisation (Moor 1992) :

- L'existence d'une base légale: le fondement de la légalité s'inscrit dans la compétence de haute surveillance du parlement sur l'administration. Il incombe alors au parlement de définir les tâches étatiques et les autorités qui les gèrent en sont responsables devant lui. Le gouvernement ne peut alors conférer quelque autonomie de droit que ce soit, puisqu'il déterminerait lui-même la portée de sa responsabilité.
- Le principe de la spécialité: une autonomie est conférée à une entité décentralisée parce qu'on estime que la réalisation de certaines tâches serait mieux assurée si les relations avec l'autorité centrale étaient moins fortes. L'autonomie est déléguée pour ces tâches spécifiées et l'entité n'a pas la compétence de diminuer ou d'étendre ces tâches.
- L'exigence de la surveillance: la décentralisation nécessite l'aménagement de pouvoirs de surveillance adéquats. Les techniques de surveillance peuvent être préventives ou répressives, l'objectif étant d'assurer la conformité des actes des entités décentralisées aux règles de droit supérieures ainsi qu'aux objectifs politiques dont la détermination appartient à l'Etat lui-même.

⁵ Suivant les pays, le gouvernement peut avoir la compétence de créer et de supprimer des agences. En France, la création d'une catégorie d'établissements publics est de la compétence du parlement alors que la création d'un établissement est de la compétence du gouvernement (OCDE 2002).

La forme la plus extrême de décentralisation est la participation. Lorsque les tâches publiques sont de nature essentiellement économique, que la gestion implique des risques et que des acteurs publics ou privés peuvent être associés à l'activité, cette forme particulière de décentralisation peut être choisie par le législateur. Elle va consister à utiliser les possibilités qu'offre le droit privé (en Suisse principalement la société anonyme ou la coopérative). Si l'intérêt public exige des prérogatives particulières qui ne sont pas prévues par le droit privé (droits de contrôle ou de nomination particuliers, droit de veto, etc.), cette création de société peut être faite par un acte de droit public (Moor 1992).

L'autonomie est le deuxième aspect à considérer pour délimiter les agences. Plusieurs formes sont à distinguer (adapté de Bach et Jann 2010)⁶:

- D'un point de vue juridique, une organisation est autonome lorsqu'elle est dotée de la personnalité morale. Cependant, la personnalité morale ne détermine ni l'étendue des compétences de l'entité administrative ni ne limite en soi l'étendue du pouvoir de tutelle.
- L'autonomie procédurale correspond à la capacité qu'a une entité de s'organiser, d'affecter plus librement les ressources aux tâches à accomplir, d'organiser temporellement l'exécution des tâches ou encore d'utiliser pour ses propres activités des ressources de tiers (recettes liées à la vente de prestations par exemple).
- L'autonomie structurelle ou organique est présente lorsque l'organisation dispose de statuts, d'organes (conseil d'administration par exemple) ou de droits spécifiques (compétences particulières en matière de gestion des ressources humaines par exemple). En principe, cette forme d'autonomie est conférée par la loi et est liée à la création d'une personnalité juridique. Il peut cependant parfois arriver que certaines compétences ou certains droits soient conférés à une entité (autonomie organique) sans qu'une personnalité juridique spécifique soit créée. C'est par exemple le cas du Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV) qui est autonome d'un point de vue structurel par rapport à l'Etat de Vaud sans être pour autant une personne morale.

Si les frontières entre les différentes catégories semblent être claires et permettent l'établissement de catégories distinctes les unes des autres, la réalité n'est pas aussi tranchée et des solutions parfois hybrides peuvent exister. On trouve aussi des situations où, par rapport à une même tâche publique et un même cadre légal, des solutions juridiques différentes coexistent. On peut mentionner à titre d'exemple les hautes écoles spécialisées (HES) dont certains des établissements qui les composent

⁶ Verhoest *et al.* (2004a) présentent une revue de littérature des différents types d'autonomie proposés dans la recherche en administration publique.

relèvent de l'administration déconcentrée alors que d'autres sont des établissements autonomes de droit public, des fondations de droit privé ou encore des sociétés anonymes de droit privé. Les critères retenus et leur opérationnalisation doivent donc être considérés comme des idéaux-types.

En conclusion, le terme *agence* recouvre donc des formes très différentes comme on peut le voir sur la figure 10.2. Au sens le plus étroit (gris sombre), une agence est une entité chargée de l'exécution d'une tâche publique bénéficiant d'une autonomie procédurale, fonctionnelle et en principe aussi juridique. Avec la nouvelle gestion publique, le concept d'agence a recouvert aussi les formes administratives où les entités bénéficient principalement d'une autonomie procédurale (administration déconcentrée). Au sens le plus large du terme, mais la délimitation correspondante est débattue dans la littérature, les agences recouvrent aussi des entités créées par l'Etat ou, historiquement des acteurs privés dans lesquels l'Etat participe au capital et aux responsabilités, et qui exécutent pour partie des activités économiques⁷.

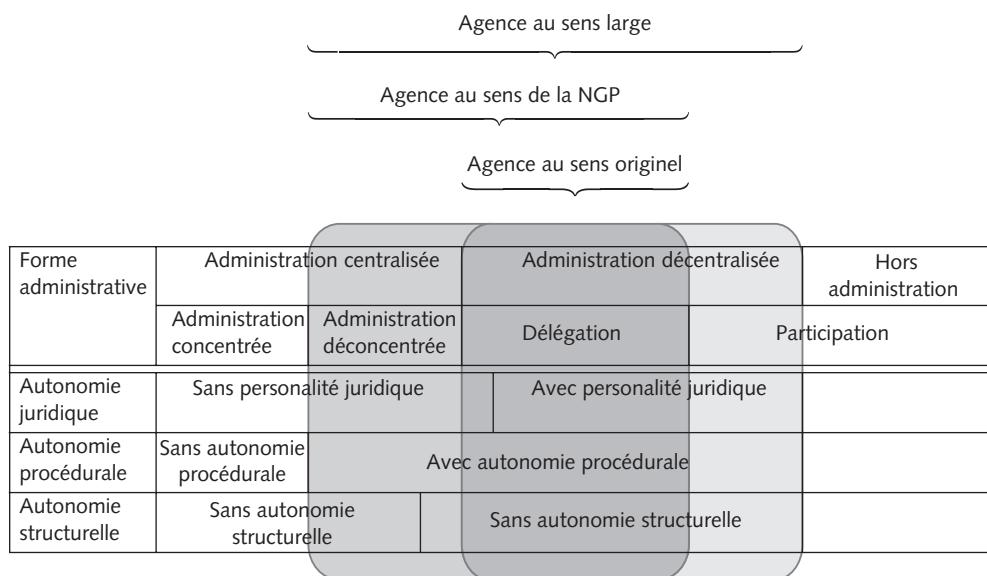


Figure 10.2 Typologie des agences.

⁷ Il convient de remarquer que les entités qui s'occupent de tâches de soutien aux activités de l'Etat et qui sont externalisées (informatique, nettoyage, logistique, etc.) ne sont pas considérées comme des agences.

Les agences en Suisse

Bref historique

En Suisse, l'externalisation de l'exécution de tâches publiques existait déjà bien avant les réformes associées aux principes de la NGP et son corollaire, le phénomène d'agentification. De nombreuses entités décentralisées ont été créées et ce depuis le début du XX^e siècle, de même qu'il existait de nombreuses collaborations avec des tiers privés pour l'exécution de certaines tâches d'intérêt public au niveau des cantons en particulier (Moor 1992; Meister et Rühli 2009a).

Au niveau fédéral, on peut mentionner à titre d'exemples les régies fédérales : les chemins de fer fédéraux (CFF), les postes, téléphones, télégraphes (PTT), la régie des alcools, les fabriques d'armes et les ateliers militaires. Sans présenter un statut juridique univoque, les régies sont des établissements de droit public bénéficiant de délégations d'autonomie diverses, avec ou sans personnalité juridique. Dans son rapport de gestion de 1888, le Conseil fédéral considérait que « *le système de la régie se justifiait dans les domaines soumis à un monopole excluant le recours à l'économie privée et où, par conséquent, la Confédération n'était pas un concurrent* »⁸. Les *Chemins de fer fédéraux*, par exemple, sont créés juridiquement en 1902. La régie était composée d'un conseil d'administration dont les membres étaient nommés par le Conseil fédéral, les cantons, ainsi que les conseillers ferroviaires des arrondissements⁹, d'un budget distinct du budget général de la Confédération et, dans le cadre du budget entériné par le Parlement fédéral, d'une certaine autonomie dans l'utilisation de ses ressources, cette autonomie étant justifiée par la nécessité des pratiques commerciales de son exploitation et de motifs d'ordre financier (nécessité de séparation des comptes) (Moor 1992).

Au niveau cantonal, sous des formes juridiques hétérogènes, les banques cantonales ont bénéficié de l'autonomie pour des motifs essentiellement comparables aux régies fédérales (c'est-à-dire la nature commerciale de la gestion de ces entités)¹⁰. Sous des formes également hétérogènes selon les cantons, les universités ont toujours bénéficié d'une certaine autonomie par rapport à l'administration centralisée, son fondement premier se trouvant dans la liberté académique permettant de conserver

⁸ Gisela Hürlimann, « Régies fédérales », in Dictionnaire historique de la Suisse (DHS), version du 25.08.2010 (traduit de l'allemand), url: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10353.php>, (consulté le 19.07.2011).

⁹ CFF, « historique » url: <http://www.cff.ch/groupe/entreprise/historique.html> (consulté le 19.07.2011).

¹⁰ Les banques cantonales bénéficient d'une autonomie par rapport à l'autorité étatique, mais l'Etat en reste propriétaire (actionnaire majoritaire ou principal). Par contre, la Banque nationale suisse (BNS) bénéficie d'une autonomie par rapport à l'Etat lui-même, afin d'éviter que ce dernier ne puisse manipuler la masse monétaire en fonction de ses besoins financiers (Moor 1992).

la science à distance de la politique (Moor 1992). A différents degrés, les autorités cantonales et communales ont participé à de nombreuses activités en collaboration avec des tiers privés, en particulier dans les domaines de l'énergie, des transports ou des services industriels (Meister et Rühli 2009a).

Principalement à partir des années 1990, la création d'entités de droit public ou de droit privé s'est répandue (Steiner et Huber 2011), en particulier dans les domaines d'activités dont le marché a été libéralisé (séparation des services postaux et des télécommunications avec La Poste en tant qu'établissement public autonome et Swisscom SA, société anonyme de droit public), suite à l'identification de nouveaux marchés (services météorologiques par exemple) ou encore dans le cadre de la réorganisation de l'administration (par exemple les offices gérés par mandat de prestations et enveloppe budgétaire de l'administration fédérale).

Les agences de la Confédération

Au début des années 1990, le Conseil fédéral a introduit le modèle dit des quatre cercles dans le cadre du projet Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB), projet initié sous l'impulsion d'un groupe de chef-fe-s d'offices, revendiquant l'application des principes de la NGP et souhaitant plus d'autonomie dans les activités de leurs offices (Steiner et Huber 2011). Dans ce modèle, les entités responsables de l'exécution des tâches relevant de la responsabilité de la Confédération sont réparties en quatre catégories liées au degré de décentralisation ou d'externalisation des entités concernées (Conseil fédéral 2006)¹¹. Toutes ces entités restent cependant rattachées à un département parent. Les agences de la Confédération peuvent être identifiées en s'appuyant sur le modèle décrit dans la figure 10.3.

L'organisation de l'administration centralisée est de la compétence du Conseil fédéral (art. 43 de la Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997)¹². Cette loi prévoit explicitement à l'article 44 que «*le Conseil fédéral peut gérer les unités administratives qui s'y prêtent par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (unités administratives GMEB)*» (agence au sens NGP). La délégation de responsabilités dans le cadre d'une décentralisation requiert une décision du parlement qui inscrit dans la loi l'organisation en charge de l'exécution de ces tâches. En règle générale, la personnalité juridique est accordée à ces entités. Si les activités ne présentent pas de risque économique et que le caractère commercial est

¹¹ Le rapport sur la gouvernance d'entreprise du Conseil fédéral de 2006 met en exergue les limites de cette typologie. Notamment, la catégorisation des différentes entités peut être sujette à interprétation, en raison de l'hétérogénéité des critères définissant les différents cercles.

¹² Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), 172.010.

	Administration concentrée	Agences (de degrés d'autonomie différents)		
Modèle des 4 cercles	Cercle 1	Cercle 2	Cercle 3	Cercle 4
Compétence	Conseil fédéral		Parlement (inscription dans la loi)	
Bases légales et formes juridiques	LOGA (art. 43)	LOGA et GMEB (art. 44)	Etablissements autonomes et fondations (pas de capital social)	Sociétés anonymes et coopératives (avec capital social)
Exemples	Office fédéral de la santé publique (OFSP), Office fédéral de la police (fedpol), Office fédéral du personnel (OFPER), etc.	MétéoSuisse, Bibliothèque nationale suisse (BN), Swisstopo, etc.	Domaine des Ecoles polytechniques fédérales (EPF), Swissmedic, Institut fédérale de la propriété intellectuelle (IPI), etc.	Chemins de fer fédéraux(CFF), Ruag Holding, Skyguide SA, Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), etc.

Figure 10.3 Les agences dans l'administration fédérale.

restreint, les formes juridiques de l'établissement autonome ou de la fondation sont retenus (agence au sens originel). Par contre, si le risque économique est élevé et que les activités sont dans une large mesure de nature commerciale, les formes issues du droit privé sont privilégiées (agence au sens large).

En 2009, la mise en œuvre progressive du modèle GMEB depuis 1997 aboutit à ce qu'un tiers des unités (23 offices) de l'administration fédérale centralisée soit géré et piloté selon ce modèle. S'appuyant sur une évaluation positive des résultats de sa mise en œuvre dans les entités concernées, le Conseil fédéral a donné le mandat d'étudier l'extension de cette approche à tous les offices de l'administration centralisée (Conseil fédéral 2009).

La situation dans les cantons

Dans le système fédéraliste suisse, une large partie des prestations publiques nécessitant un contact direct avec la population est offerte par les autorités cantonales et locales. Pour des raisons souvent historiques, les cantons possèdent des participations dans de nombreuses entités, dont les statuts peuvent être publics ou privés, comme les banques, les assurances des bâtiments ou dans les domaines de l'énergie et des transports. Il y a aujourd'hui peu de transparence sur ces participations et leur gestion. Indépendamment de la distinction entre la décentralisation proprement dite et la participation au secteur privé, ainsi que de l'intérêt public de la tâche ou

non, on dénombre environ 1000 participations cantonales dans des organisations autonomes, publiques ou privées, pour un montant de plus de 8 milliards de francs inscrits aux bilans cantonaux à fin 2007 (Meister et Rühli 2009a).

En 2009, seuls les cantons d'Argovie, Vaud, Lucerne, Jura et Bâle ont élaboré des bases légales ou du moins des lignes directrices, offrant une base pour une gestion systématique des participations. Toutefois, de nombreux cantons sont favorables à la mise en place d'un cadre nécessaire à la gestion des participations et étudient le développement de bases légales correspondantes ne serait-ce qu'en raison de l'application des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSA) (Meister et Rühli 2009a).

Suivant les cantons, le concept de participation ne renvoie pas au même champ d'application. La définition retenue par le canton d'Argovie par exemple, prend en considération toute participation de l'Etat, fonctionnant tant sous le régime d'un contrat de prestations que des participations proprement financières : « *En régime de participation, une institution devient, en termes juridiques, un établissement autonome de droit public ou encore une forme d'association relevant du code des obligations à laquelle le canton est associé comme support et remplit des tâches cantonales dans le cadre d'une décentralisation concrète* » (Meister et Rühli 2009b : 12). Autrement dit, toute participation de l'Etat dans une entité qui ne fait pas partie de l'administration cantonale centralisée fait partie du champ d'application de la loi, celle-ci renvoyant à des entités de l'administration décentralisée¹³ et hors administration¹⁴, par délégation ou participation (fig. 10.2). Si la définition argovienne renvoie clairement à l'externalisation de l'exécution de tâches publiques par des entités décentralisées et juridiquement autonomes, certains cantons définissent les participations de manière plus restrictives en les associant à l'existence d'un capital social. Cette condition exclut en particulier les établissements autonomes de droit public dont les rapports avec les administrations cantonales sont réglés dans une logique contractuelle. C'est le cas du canton de Vaud : « *on entend par participation au sens de la présente loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM) toute participation financière de l'Etat ou d'une commune à une personne morale de droit public ou de droit privé, à l'exception des subventions telles que définies dans la loi sur les subventions* » (LPECPM, art. 2)¹⁵. La loi précise qu'« *en principe, l'Etat ne peut acquérir ou détenir une participation à une personne morale que : a) lorsqu'il lui a confié l'exercice d'une tâche publique; b) lorsque son activité répond à un intérêt public* » (LPECPM, art. 4, al. 1), la participation de l'Etat devant représenter le moyen le plus économique,

¹³ Aargauische Gebäudeversicherung (AGV), établissement autonome de droit public, par exemple.

¹⁴ Axpo Holding AG, société anonyme de droit privé, par exemple, dans laquelle le Canton d'Aarau possède une participation de 14%.

¹⁵ Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales, 610.20.

efficace et efficient pour atteindre le but recherché. Ceci implique que des entités décentralisées entrant dans la catégorie des agences sont exclues du périmètre d'application, renvoyant à la loi vaudoise sur les subventions¹⁶. C'est le cas, par exemple, de l'Université de Lausanne ou de l'Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du canton de Vaud, établissements autonomes de droit public dotés de la personnalité morale.

Les problèmes et enjeux liés aux agences

Le développement des agences n'est pas sans soulever de nombreux problèmes ayant amené certains gouvernements à développer des législations spécifiques voire même à rapatrier des tâches qui se trouvaient dans une administration décentralisée vers l'administration centralisée. Plusieurs types principaux de problèmes ont été identifiés.

Le premier type de problèmes tient au fait que la désagrégation de l'administration fragmente le service public et donne une certaine autonomie aux organisations qui délivrent les prestations publiques (Verhoest *et al.* 2004a). En cas de changements dans des politiques publiques ou de situations imprévues, il peut être difficile pour l'autorité politique d'imposer rapidement des modifications ou des adaptations à ces agences soit parce que les contrats passés ne prévoient pas ces cas de figure soit encore parce que l'organisation n'est pas en mesure de le faire (investissements pas réalisés, compétences pas disponibles, priorités temporelles différentes, etc.). Il est plus facile pour une autorité politique d'arbitrer des conflits de priorité dans l'affectation de ressources ou la délivrance de prestations dans une administration centralisée et généraliste que si cette même autorité a passé une série de contrats avec des entités bénéficiant d'une large autonomie.

Un deuxième groupe de problèmes correspond au fait que les agences ne sont théoriquement pas soumises aux mêmes règles de contrôle que les entités de l'administration centralisée. Le système de contrôle est codifié spécifiquement dans la loi, dans les contrats et dans les directives internes de ces entités et les institutions politiques sont tenues de respecter ces prescriptions. Les entités concernées peuvent dans ce cadre ne divulguer que l'information requise et conduire à une perte de contrôle démocratique (Flinders et Smith 1999 ; Vibert 2007). Cette situation se double d'un risque de réduction de la légitimité dans l'exercice des tâches. Une organisation chargée d'exécuter par exemple des tâches de sécurité pourrait être perçue comme moins

¹⁶ Loi sur les subventions (LSubv), 610.15.

légitime si elle est autonome (propre identité visuelle, procédures distinctes de l'administration centrale, etc.). De nouveaux modes de contrôle sont alors nécessaires, en contrepartie de l'autonomie déléguée. Non seulement, ceux-ci peuvent engendrer des coûts supplémentaires liés aux mesures et instruments mis en place (nombre plus élevé de systèmes de management, de contrôle et de reporting que dans une entité concentrée) (Christensen et Lægreid 2006; Binderkrantz et Christensen 2009), mais cette situation peut également conduire à ce qui est appelé le *paradoxe de l'autonomisation* (Kickert 2001). Les agences sont contrôlées fortement à la fois sur l'utilisation des ressources (comme l'administration centralisée) et sur les performances obtenues (Verhoest *et al.* 2004b), cette situation allant à l'encontre des bénéfices escomptés par la latitude souhaitée par la délégation (Pollitt et Bouckaert 2004)

Le troisième type de problèmes potentiels a trait aux conflits d'intérêts liés aux multiples rôles de l'Etat. Dans de nombreuses situations où l'Etat fournit des prestations au travers d'agences, il occupe plusieurs rôles en même temps : il régule le système ou le marché, il est propriétaire de l'agence et il fournit les prestations (Meister et Rühli 2009a). Cette situation peut être problématique lorsque d'autres acteurs publics ou privés proposent des prestations similaires (marchés partiellement ou complètement libéralisés comme les transports publics, l'énergie, les télécommunications, les services postaux, la santé, la formation supérieure, etc.). Les intérêts du régulateur (libéralisation, réduction des coûts des prestations pour les citoyens) peuvent alors entrer en conflit avec ceux du propriétaire (maximisation des bénéfices).

Le dernier type de problèmes concerne la gouvernance organisationnelle (Lægreid et Verhoest, 2010). En tant qu'entité autonome dont les principes de management sont similaires ou proches de ceux des organisations privées, les agences doivent développer des règles de gouvernance tenant compte à la fois du fonctionnement de ces organisations (compétences et responsabilités des organes, séparation entre la décision politique et le management de l'organisation, etc.) et des règles propres au secteur public (reddition des comptes et redevabilité accrues, transparence, etc.). L'exemple de la tentative de rachat d'Eircom par Swisscom en 2005 illustre ce type de problème. Swisscom, l'opérateur historique de téléphonie dont la majorité du capital est toujours détenue par la Confédération suisse, voulait prendre une participation dans le capital d'Eircom, l'opérateur irlandais. Bien que cette décision soit de la compétence du Conseil d'administration et conforme aux objectifs stratégiques assignés, le Conseil fédéral a exercé une forte pression pour empêcher cette opération sans discuter avec les organes de la société. De surcroît, les ministres concernés se sont exprimés de manière peu coordonnée. Cette décision politique et surtout le manque de communication entre le propriétaire et le Conseil d'administration ont eu un fort impact en bourse avec une baisse sensible du cours de l'action de Swisscom.

Les règles de gouvernance propres aux agences doivent notamment répondre aux questions suivantes :

- Comment sont réparties les compétences et responsabilités entre les différents organes de l'agence (conseil d'administration, direction, organes internes et externes de contrôle, etc.) ?
- Comment se composent les organes ? En particulier, quelle est la composition du conseil d'administration ? Une représentation essentiellement politique du conseil d'administration, par exemple, poserait le risque d'un manque de séparation entre le mandant et l'agence et celui d'un manque d'expertise au niveau des compétences techniques.
- Quelle est la rémunération des membres des organes ? Des règles claires et transparentes doivent en effet être appliquées afin de se prémunir de comportements opportunistes des agents, ainsi qu'afin de justifier la rémunération de l'expertise requise pour la conduite des agences.
- Comment s'opère la gestion de l'information et des risques entre l'Etat-propriétaire et les organes de l'agence ? Des règles et des procédures doivent en effet être mises en place afin que le propriétaire soit informé des décisions et activités de l'agence, des risques que celle-ci encourt, et afin que les demandes et exigences du propriétaire soient prises en compte.

Conclusion

La notion d'agence renvoie essentiellement à une délégation d'autonomie des autorités politiques à des entités administratives, ou à des organisations distinctes, dans l'exécution de tâches publiques. Dans le contexte suisse, cette autonomie se traduit dans diverses formes juridiques, des systèmes de gouvernance *ad hoc* ou des outils managériaux offrant une souplesse dans la gestion des ressources plus importante que ceux de la bureaucratie traditionnelle. Alors que cette définition recouvre un large éventail d'entités et d'organisations, on ne trouve pas de délimitation unique, ne portant pas à discussion.

En outre, si le paysage des agences au niveau fédéral est relativement bien circonscrit tant au niveau académique (Steiner et Huber 2011), qu'au niveau de leur gouvernance, les niveaux cantonaux et régionaux ne présentent quant à eux que rarement des structurations claires et complètes des différentes organisations relevant du périmètre des agences, ni d'outils systématiques de pilotage de celles-ci.

Bibliographie

- Bach T. et Jann W. (2010). «Animals in the administrative zoo : organizational change and agency autonomy in Germany», in *International Review of Administrative Sciences*, 76, pp. 443-468.
- Binderkrantz A et Christensen J. (2009). «Delegation without Agency Loss? The Use of Performance Contracts in Danish Central Government», in *Governance*, 22, pp. 263-293.
- Bouckaert G. et Peters B. (2004). «What is available and what is missing in the study of quangos?», in Pollitt C. et Talbot C. (Dir), *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Londres, Routledge.
- Christensen T. et P. Lægreid (Dir) (2006). *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Conseil fédéral (2006). *Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise)*, 06.072. Berne, Conseil fédéral suisse, 13 septembre 2006.
- Conseil fédéral (2009). *Rapport sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire – Evaluation et suite de la procédure (Rapport d'évaluation GMEB 2009)*, 2009-1934. Berne, Conseil fédéral suisse, 4 novembre 2009.
- Flinders M. et Smith M. (Dir) (1999). *Quango's, accountability and reform*. Basingstoke, Macmillan.
- Gilardi F. (2006). *The Same, but Different. Central banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities*. Londres, Comparative European Politics.
- Hood C. (1991). «A public management for all seasons?», in *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- Kickert W. (2001). «Public management of hybrid organizations: governance of quasi-autonomous executive agencies», in *International Public Management Journal*, 4, pp. 135-150.
- Laegreid P. et Verhoest K. (Dir) (2010). *Governance of Public Sector Organizations*. Palgrave, Macmillan.
- Majone G. (2001). «Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance», in *European Union Politics*, 2, pp. 103-122.
- Meister U. et Rühli L. (2009a). *Kantone als Konzerne: Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung*. Zurich, Avenir Suisse.
- Meister U. et Rühli L. (2009b). *Les cantons en tant que holding: Regard sur les participations des cantons et la manière dont elles sont pilotées (résumé). Monitoring des cantons*. Zurich, Avenir Suisse.
- Moor P. (1992). *Droit administratif. Volume III: L'organisation des activités administratives, Les biens de l'Etat*. Berne, Staempfli.
- OCDE (2002). *Les autres visages de la gouvernance publique: Agences, autorités administratives et établissements publics*. Source OCDE Gouvernance. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- Pollitt C. et Bouckaert G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt C. et Talbot C. (Dir) (2004). *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. Londres, Routledge.

- Pollitt C., Bathgate K., Caulfield J., Smullen A. et Talbot C. (2001). «Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion», in *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, pp. 271-290.
- Pollitt C., Talbot C., Caulfield J. et Smullen A. (2004). *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-autonomous Organizations*. Londres, Palgrave Macmillan.
- Smullen A. (2010). *Translating agency reform. Rhetoric and culture in comparative perspective*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Steiner R. et Huber E. (2011). «Switzerland», in Verhoest K., Van Thiel S., Bouckaert G. et Lægreid P. (Dir), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Van Thiel S. (2001). *Quangos: trends, causes and consequences*. Aldershot, Ashgate.
- Verhoest K., Peters B., Bouckaert G. et Verschueren B. (2004a). «The study of organisational autonomy: a conceptual review», in *Public Administration and Development*, 24, pp. 101-118.
- Verhoest K., Verschueren B., Peters B. et Bouckaert G. (2004b). «Controlling autonomous public agencies as an indicator of New Public Management», in *International Management*, 9, pp. 25-35.
- Verhoest K., Roness P., Verschueren B., Rubecksen K. et Maccarthaigh M. (2010). *Autonomy and control of State agencies: comparing states and agencies*. Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Verhoest K., Van Thiel S., Bouckaert G. et Lægreid P. (Dir) (2011). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Vibert F. (2007). *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge. New York, Cambridge University Press.

Chapitre 11

LES AUTORITÉS DE RÉGULATION EN SUISSE

Fabrizio Gilardi, Martino Maggetti et Fabio Servalli

Les autorités de régulation sont des organisations publiques exerçant des fonctions de réglementation limitées à des secteurs ou des marchés spécifiques (les télécommunications ou la finance par exemple) ou sur l'ensemble de l'économie (la surveillance de la concurrence par exemple). Plus spécifiquement, ces autorités sont caractérisées par une certaine indépendance vis-à-vis des autorités politiques, notamment en raison de leur autonomie budgétaire et de gestion du personnel, de leur influence politique limitée, et des mécanismes de contrôle circonscrits (Gilardi 2008). Ainsi, les autorités de régulations appartiennent à la catégorie des institutions non majoritaires (Thatcher et Stone Sweet 2002), c'est-à-dire des institutions qui se trouvent en dehors de la chaîne démocratique de délégation, qui relie citoyens et administration publique en passant par les parlements et gouvernements. Elles sont également un cas particulier d'autorités administratives indépendantes (Bellanger et Tanquerel 2011).

Ce chapitre traite de la nature et de l'évolution des autorités de régulation en Suisse en les situant dans un contexte plus large. En effet, l'importance accrue des autorités de régulation depuis les années 1990 s'inscrit dans des tendances internationales bien documentées. Depuis les années 1980, la libéralisation des marchés, notamment dans les industries de réseaux telles que les télécommunications et l'énergie, a amplifié le processus d'agencification qui s'étend désormais à la plupart des secteurs et à presque tous les pays, bien au-delà des frontières de l'Europe. Ces développements ont conduit certains auteurs à théoriser l'émergence d'un nouveau type d'Etat, l'Etat régulateur, ou même d'une nouvelle forme de capitalisme

(Levi-Faur 2005). Ce chapitre s'inscrit dans ces débats et tente de cerner la nature de l'Etat régulateur suisse en examinant sa cohérence, sa trajectoire historique, l'articulation politique de ses composantes, et sa place dans un contexte international : pour ce faire, l'évolution des formes de régulation et les caractéristiques des autorités de régulation sont discutées dans cinq domaines (marchés financiers et instituts de crédit, concurrence, télécommunications, énergie, et médicaments). L'analyse montre que l'Etat régulateur suisse est un système hybride qui préserve des caractéristiques historiquement importantes en Suisse, comme la représentation des groupes d'intérêts et la primauté de l'autorégulation des acteurs privés.

Contexte international et considérations théoriques

Suite notamment à la libéralisation des industries de réseaux à partir des années 1980, la régulation publique est devenue un moyen d'intervention étatique important dans le fonctionnement des marchés. En effet, contrairement à l'idée selon laquelle l'ouverture des marchés implique nécessairement un retrait de l'Etat, le fonctionnement des marchés libéralisés requiert une présence étatique marquée, même s'il s'agit d'un autre type de présence. Dans les mots de Vogel (1996), plus de marché implique aussi plus de règles. Néanmoins, la nouvelle logique de marché pose un impératif de gestion technocratique selon lequel une réglementation publique est nécessaire mais ne peut pas être soumise aux logiques politiques à court terme propres aux cycles électoraux. En particulier dans les industries de réseaux, le succès d'une libéralisation dépend de la volonté des acteurs privés de s'engager dans des investissements à long terme, qui empêchent un redéploiement rapide des ressources. Par conséquent, il est essentiel que des garanties suffisantes soient mises en place afin que les investisseurs n'aient pas à craindre un biais politique qui leur soit défavorable, par exemple à travers un traitement de faveur des anciens monopoles publics. Les autorités de régulation indépendantes permettent à l'Etat d'atteindre ce but, justement suite à l'indépendance politique qui leur est octroyée. Il s'agit de l'hypothèse de la crédibilité, selon laquelle la délégation de compétences à des autorités indépendantes peut être expliquée par la volonté des autorités politiques de limiter leur influence directe sur la régulation des marchés dans le but de rassurer les investisseurs quant à l'impartialité de cette dernière (Gilardi 2008).

Les industries de réseaux, du moins avant la crise financière de 2008, étaient le cas le plus visible de l'importance accrue des autorités de régulation. Néanmoins, la tendance est beaucoup plus répandue, ce qui a conduit certains auteurs à parler de l'émergence d'un « Etat régulateur », c'est-à-dire d'un nouveau mode de gouvernance dans lequel les outils d'intervention étatique, tels que distribution et redistribution

de ressources, perdent en importance par rapport aux outils de régulation (Majone 1997). L'Union européenne serait un cas presque idéal-typique d'Etat régulateur, car la faiblesse de ses capacités budgétaires et le manque de moyens alternatifs de mise en œuvre (relativement à ceux des Etats membres) sont compensés par la prolifération d'instruments de régulation (Majone 1994). D'autres auteurs ont à la fois nuancé et étendu cet argument, d'une part en relativisant l'homogénéité de l'Etat régulateur, et de l'autre en élargissant la portée de la révolution régulatrice au-delà de la sphère étatique (Levi-Faur 2006a, 2006b). Il n'est pas possible de parler d'un même modèle d'Etat régulateur dans tous les pays ; il faut distinguer entre plusieurs variétés, sur la base de critères tels que les capacités des régulateurs étatiques et leurs relations avec les secteurs régulés. De plus, l'emprise de la régulation comme nouveau mode de gouvernance s'applique non seulement aux acteurs étatiques, mais aussi aux organisations internationales, aux réseaux transnationaux, aux entreprises et aux organisations de la société civile.

Les études empiriques illustrent de manière efficace la montée des autorités de régulation et, partant, celle de la régulation de manière plus générale. Une comparaison de 17 pays de l'Europe occidentale a montré que tous ces pays ont mis en place une autorité de régulation dans le secteur des télécoms avant 2002, alors qu'une telle autorité n'existeait dans aucun pays au début des années 1980 (Gilardi 2008). Dans le secteur de l'énergie, le processus a été retardé de quelques années mais a produit un résultat similaire. La tendance ne se limite de loin pas aux industries de réseaux, ni aux pays Européens : une étude de Jordana *et al.* (2011), couvrant 48 pays de l'OCDE et de l'Amérique Latine et 15 secteurs, a montré que l'émergence d'autorités de régulation a une importance similaire dans les deux groupes de pays, ce qui remet en question des explications basées uniquement sur le rôle, certes non négligeable, de l'Union européenne. De plus, la comparaison intersectorielle confirme la prolifération exponentielle du nombre d'autorités de régulation dans les industries de réseaux, mais met aussi en évidence un arc historique plus long dans d'autres domaines, tels que le secteur financier ou celui de la concurrence.

Ces résultats nous rappellent qu'une perspective comparative à la fois internationale, intersectorielle et historique est essentielle pour rendre compte de la nature et du rôle des autorités de régulation en Suisse. La libéralisation des marchés des télécommunications et de l'électricité ainsi que la création d'autorités de régulation spécialisées qui ont accompagné ces processus ne sont pas propres à la Suisse mais ont caractérisé tous les pays européens. Ensuite, les structures et fonctions de ces autorités ont été, dans une certaine mesure, développées sur le modèle des agences plus anciennes : la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) et la Commission de la Communication (ComCom) en sont des exemples. Finalement, si ces deux autorités sont des innovations dans le paysage institutionnel suisse, d'autres, comme la Commission de la concurrence (COMCO) ou l'Autorité fédérale de

surveillance des marchés financiers (FINMA), sont le produit de réformes d'autorités ayant une longue histoire et un fort ancrage dans certaines particularités suisses, comme la relation étroite entre acteurs privés et régulation publique. Les résultats de recherche nous incitent aussi à réfléchir sur la cohérence du processus d'agencification. En d'autres mots, dans quelle mesure peut-on parler d'un Etat régulateur suisse, caractérisé d'un côté par une certaine cohérence interne, et de l'autre par certaines spécificités par rapport à d'autres pays? Nous reviendrons sur cette question plus loin.

Les autorités de régulation en Suisse

En Suisse, les autorités indépendantes s'occupent, parfois depuis longtemps, des secteurs les plus divers: le tableau 11.1 illustre un panorama de ces autorités de régulation, de surveillance ou d'exécution. Parmi elles, nous retiendrons pour notre analyse cinq autorités exerçant un rôle clé dans des secteurs de premier plan : l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), la Commission de la concurrence (COMCO), la Commission de la communication (ComCom), la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) et enfin l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic). Dans les prochaines pages, le but est de présenter brièvement l'évolution historique de ces autorités de régulation, d'illustrer leurs caractéristiques formelles et leurs compétences – parfois couplées à un certain degré d'autorégulation assurée par les acteurs privés.

Marchés financiers et instituts de crédit

Depuis le 1^{er} janvier 2009, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, mieux connue sous le nom de FINMA, est responsable de la régulation conjointe de plusieurs secteurs. Ainsi, les banques, les assurances, les bourses ainsi que les négociants de valeurs mobilières et de placements collectifs de capitaux sont soumis à la surveillance de cet organe unique, dont le but est de protéger les individus des défauts du marché et d'assurer le bon fonctionnement et la compétitivité de la place financière suisse¹. Grâce à sa structure autonome, qui porte sur trois organes distincts

¹ «Objectifs de la FINMA», <http://www.finma.ch/f/finma/Pages/ziele.aspx> (consulté le 7.07.2011); FINMA (2009), «Objectifs stratégiques de la FINMA», <http://www.finma.ch/f/aktuell/Documents/strategische-ziele-finma-20090930-f.pdf> (consulté le 7.07.2011).

Tableau II.1 Panorama exhaustif des autorités de régulation ou de surveillance indépendantes en Suisse, classées par secteur de compétence.

Secteur	Autorité	Rattachement Administratif
Marchés financiers, instituts de crédits et assurances	<ul style="list-style-type: none"> – Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)* – Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) 	DFE DFJP
Energie	<ul style="list-style-type: none"> – Commission fédérale de l'électricité (ElCom)* – Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) 	DETEC DETEC
Transports	<ul style="list-style-type: none"> – Civil Aviation Safety Officier (CASO) – Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF) 	DETEC DETEC
Concurrence	<ul style="list-style-type: none"> – Commission de la concurrence (COMCO)* – Surveillant des prix 	DFEDFE
Communications et Poste	<ul style="list-style-type: none"> – Commission de la communication (ComCom)* – Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP) – Autorité de régulation postale (PostReg) 	DETEC DETEC DETEC
Médicaments	– Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic)*	DFI
Finances publiques	– Contrôle fédéral des finances (CDF)	DFF
Autres	<ul style="list-style-type: none"> – Contrôle fédéral des maisons de jeu (CFMJ) – Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) 	DFJP Chancellerie fédérale

* En gras les autorités retenues dans notre analyse. DFE : Département fédéral de l'économie ; DFF : Département fédéral des finances ; DETEC : Département fédéral de l'énergie, des transports, de l'environnement et de la communication ; DFI : Département fédéral de l'intérieur ; DFJP : Département fédéral de justice et police).

Sources: Conseil fédéral (2006), Annexe I; Bellanger et Tanquerel (2011).

Site internet de la Confédération <http://www.admin.ch/> (consulté le 6.07.2011).

– exécutif, stratégique et de révision – ainsi que sur un financement entièrement basé sur une taxe de surveillance payée par les entreprises régulées, la FINMA exerce son mandat en totale indépendance des pouvoirs publics². Elle veille donc au respect des lois, des ordonnances et des règlements, et elle octroie également les autorisations pour exercer sur le sol helvétique. Pour l'accomplissement de ces tâches, la FINMA dispose de pouvoirs de réglementation, de capacités décisionnelles et, le cas échéant, de sanction. Un exemple récent de ces pouvoirs est représenté par l'épineux contentieux entre UBS et les Etats-Unis : par une décision du 18 février 2009, la FINMA a

² «Message concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LAUFIN)», Feuille Fédérale, 2006 XI 274.

ordonné le transfert de 300 noms de clients du grand institut bancaire aux autorités américaines afin d'éviter une procédure pénale contre UBS³.

Toutefois, la Suisse a une longue tradition en ce qui concerne la régulation du secteur financier et des banques en particulier. Avant que la FINMA reprenne ses compétences, la Commission fédérale des banques (CFB) était en effet chargée de la surveillance du secteur bancaire depuis 1934⁴, ainsi que des marchés financiers à partir de 1996⁵. Tout comme la FINMA, la CFB était aussi un organe indépendant de l'administration étatique qui jouissait de pouvoirs décisionnels à la fois préventifs et répressifs (Müller 1987). Sa structure formelle se construisait autour d'une commission de sept à onze membres, qui était associée à un secrétariat chargé de l'exécution des tâches courantes.

Même si ces deux institutions ont formellement régulé et supervisé plusieurs secteurs pendant près d'un siècle, l'autorégulation a toujours joué un rôle essentiel pour la place financière suisse (Bänzinger 1986), en profitant surtout d'un cadre législatif assez large et qui rendait la régulation publique plutôt souple. Plus précisément, on peut distinguer trois types d'autorégulation qui sont encore aujourd'hui couramment pratiqués : l'autorégulation libre, l'autorégulation sous forme de standards minimaux et l'autorégulation obligatoire (CFB 2007: 10). Un exemple d'autorégulation libre est représenté par les standards « déontologiques » élaborés par l'Association suisse des banquiers (ASB), recommandations auxquelles les gestionnaires des banques affiliées devaient se conformer (Maggetti *et al.* 2011). La pratique a voulu que la CFB d'abord, et la FINMA ensuite, puissent reconnaître comme des « standards minimaux » ce qui relève de l'autorégulation libre. Ceci confère un champ d'application élargi à ces normes, qui sont mises noir sur blanc dans des circulaires des deux régulateurs⁶. Au milieu des années 1990, avec l'introduction de plusieurs lois, on assiste à une montée en puissance de l'autorégulation obligatoire, dans le souci d'une meilleure transparence, crédibilité et efficacité (Maggetti *et al.* 2011). Autrement dit, des articles contenus dans la Loi sur les bourses, la Loi sur les banques, la Loi sur les placements collectifs de capitaux et la Loi sur le blanchiment d'argent demandent à un organisme privé d'élaborer des normes d'autorégulation, qui auraient donc presque le statut d'une réglementation étatique. Avec cette inscription dans la loi, l'autorégulation devient une partie intégrante des tâches de la

³ Communiqués de presse de la FINMA du 19.2.2011 ; FINMA (2009), « Enquête de la CFB concernant l'activité transfrontalière de l'UBS SA avec des clients privés aux USA, Rapport Succinct ».

⁴ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne », Feuille Fédérale, 1934 I 172.

⁵ « Message du Conseil fédéral concernant une loi fédérale sur les bourses et le commerce de valeurs mobilières », Feuille Fédérale, 1993 I 1269.

⁶ Circ.-FINMA 08/10 du 20.11.2008 qui a substitué la Circ.-CFB 04/2 du 21.4.2004.

CFB et par la suite de la FINMA – mais elle peut aussi être accomplie par un organe privé, comme dans le cas de la surveillance de la bourse garantie par le SIX Swiss Exchange (CFB 2007: 13-14).

Concurrence

Depuis le milieu des années 1960, deux autorités se sont succédées pour assurer la régulation de la concurrence sur le marché suisse : la Commission des cartels, créée en 1964, et la Commission de la concurrence (COMCO), instituée à sa place en 1995. D'un côté, les deux ont en commun l'indépendance formelle de l'administration publique, ainsi qu'une structure et des compétences assez similaires. De l'autre, elles se différencient toutefois fortement par leurs pouvoirs, qui ont évolué vers une capacité décisionnelle et de sanction graduellement accrue – même si elles opèrent dans un contexte qui ne permet constitutionnellement pas, depuis la fin du XIX^e siècle, une interdiction pure et simple des cartels⁷.

La première autorité historiquement chargée de la surveillance du marché en Suisse, la Commission des cartels, était composée de 11 à 17 membres représentant différents milieux et d'un secrétariat qui était chargé de préparer ses tâches et de mener les enquêtes en traitant directement avec les intéressés. Ces derniers étaient tenus de payer des émoluments, fixés par le Conseil fédéral, qui servaient à financer les activités de la commission⁸. Quant à ses compétences, la Commission des cartels était en mesure de donner des avis aux autorités à propos des grandes lignes politiques à suivre en matière de concurrence et de mener, à travers son secrétariat, des enquêtes dans le cas d'une limitation soupçonnée de cette dernière. Toutefois, dans ce domaine, elle ne disposait d'aucun pouvoir décisionnel ou de sanction, puisque les résultats des enquêtes avaient une valeur de « recommandations » pour les parties concernées. Ces dernières devaient ensuite, de leur propre gré, prendre les mesures nécessaires au rétablissement d'une situation correcte sur le marché – dans le cas contraire, le Département fédéral de l'économie publique pouvait ouvrir une procédure auprès du Tribunal fédéral, mais cette possibilité était principalement prévue comme effet dissuasif. Cela peut donc être considéré comme une sorte d'autorégulation, étant donnée l'implication directe des entreprises concernées dans la résolution des contentieux.

⁷ Schröter, Harm G., « Cartels » et « Concurrence », dans *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version on-line du 16.3.2011, <http://www.hls-dhs.ch/textes/f/F13734.php> et <http://www.hls-dhs.ch/textes/f/F13792.php>.

⁸ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur les cartels et les organisations analogues (du 18 septembre 1961) », Feuille Fédérale, n° 40 II 549.

Ces lacunes dans les capacités décisionnelles et dans la procédure d'enquête poussent, au milieu des années 1990, vers une révision totale de la loi sur les cartels et à l'institution de la Commission de la concurrence (COMCO). Dans son organisation, cette autorité indépendante s'inspire formellement de la structure de la Commission fédérale des banques, même si elle ne se différencie pas beaucoup de son prédecesseur en ce qui concerne ses caractéristiques principales. Plus précisément, elle est composée de 11 à 15 membres, nommés par le Conseil fédéral, parmi lesquels on trouve toutefois des représentants des groupes d'intérêt⁹. Les enquêtes sont toujours menées par le secrétariat, qui prépare les travaux de la commission et traite directement avec les entreprises intéressées, ces dernières payant à leur tour des émoluments couvrant les frais de la COMCO. Cependant, les pouvoirs de la COMCO ont beaucoup évolué, notamment en éliminant la voie de recommandation qui caractérisait la Commission des cartels. Outre la possibilité usuelle de donner des avis aux autorités, elle dispose désormais de compétences décisionnelles ainsi que, depuis 2003, d'un pouvoir de sanction direct à appliquer de façon indépendante dans le cas d'une grave entrave à la concurrence¹⁰. Les entreprises concernées ont, en dernier recours, la possibilité de faire appel au Tribunal fédéral contre les décisions de la COMCO. L'amende infligée à Swisscom en 2009 par rapport à sa politique des prix pour les réseaux à haut débit – puis annulée suite à un recours au Tribunal fédéral¹¹ – ou la décision concernant l'interdiction de fusion entre les opérateurs Orange et Sunrise sur le marché de la téléphonie mobile¹² sont de bons exemples des dossiers que la COMCO est censée traiter, ainsi que de ses capacités décisionnelles et de sanction.

Télécommunications

La Commission de la communication (ComCom) est, depuis 1997, l'autorité compétente pour la régulation du marché des télécommunications en Suisse. Son introduction représente une réforme marquante – avant cette date, comme dans la plupart des pays européens, le secteur des télécommunications était essentiellement de compétence étatique¹³ – qui s'est accélérée suite aux pressions liées à la

⁹ «Message concernant la loi fédérale sur les cartels et autres restrictions de la concurrence (Loi sur les cartels, LCart) du 23 novembre 1994», Feuille Fédérale, 94.100 472.

¹⁰ «Message relatif à la révision de la loi sur les cartels du 7 novembre 2001», Feuille Fédérale, 01.071 1911.

¹¹ Communiqués de presse de la COMCO du 21.10.2005, du 22.11.2007, du 05.11.2009 et du 20.04.2011.

¹² Communiqués de presse de la COMCO du 28.12.2009 et du 22.04.2010.

¹³ Kronig K., «Postes, téléphones et télégraphes (PTT)», in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version on-line du 13.4.2011, <http://www.hls-dhs.ch/textes/f/F27154.php>.

libéralisation du marché des télécommunications au niveau européen (Mach *et al.* 2003; Maggetti *et al.* 2011). Contrairement aux domaines des marchés financiers et de la concurrence, la régulation est basée ici sur deux institutions étroitement imbriquées, mais assez différentes sur le plan organisationnel et des compétences : d'un côté la ComCom, autorité indépendante, et de l'autre l'Office fédéral de la communication (OFCOM), organe créé en 1992 et subordonné au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).¹⁴

La structure formelle de la ComCom reprend les traits typiques des autres autorités déjà présentées. Elle est ainsi composée de 5 à 7 membres, spécialistes indépendants provenant de milieux différents et nommés par le Conseil fédéral. Le financement des activités est assuré par des émoluments perçus sur les concessions octroyées aux entreprises intéressées et les appels d'offres. Elle dispose d'un petit secrétariat pour l'administration courante, tandis que l'OFCOM garantit l'accomplissement de ses tâches de régulation et de supervision, en préparant les dossiers traités par la ComCom, en lui soumettant des propositions et, plus généralement, en étant responsable de l'exécution de ses décisions. L'OFCOM, même s'il ne jouit pas de pouvoirs de sanction, est donc responsable de la surveillance, du contrôle et du financement du service universel. D'autre part, en tant que seule autorité responsable du domaine des télécommunications, la ComCom a le pouvoir d'octroyer les concessions pour le service universel, ainsi que de trancher en cas de désaccord entre les parties et, le cas échéant, de décider des sanctions administratives en cas de violation des dispositions en vigueur. Un exemple concret de cette collaboration est donné par le plan de numérotation et de fréquence, élaboré et proposé par l'OFCOM et ensuite approuvé par la ComCom¹⁵.

Finalement, il faut noter que l'autorégulation est aussi présente dans le secteur des télécommunications, avec la relative liberté laissée aux fournisseurs quant à la gestion de leurs propres relations. En 2007 notamment, une révision législative renonce à adopter des nouvelles dispositions qui auraient permis de mieux s'intégrer au marché européen en restreignant cette liberté¹⁶. Plus concrètement, toute intervention d'office (c'est-à-dire une régulation *ex ante*) de la ComCom dans

¹⁴ «Message concernant la révision de la loi sur les télécommunications (LTC) du 10 juin 1996», Feuille Fédérale, 96.048 1361.

¹⁵ Site internet de la ComCom, <http://www.bakom.admin.ch/org/organisation/00541/index.html?lang=fr> (consulté le 13.04.2011); «Message concernant la révision de la loi sur les télécommunications (LTC) du 10 juin 1996», Feuille Fédérale, 96.048 1361; «Règlement interne de la Commission de la communication du 6 novembre 1997 (Etat le 1^{er} janvier 2010)», Recueil Officiel du Droit fédéral, RO 1998 65.

¹⁶ «Message relatif à la modification de la loi sur les télécommunications (LTC) du 12 novembre 2003», Feuille Fédérale, 03.073 7245.

la définition du marché, surtout en ce qui concerne les obligations spécifiques pour des fournisseurs en position dominante, a été écartée. Ce type d'intervention peut s'avérer uniquement sur requête d'un des acteurs du marché et après avoir requis l'avis de la COMCO, qui est consultée par l'intermédiaire de l'OFCOM (soit une régulation *ex post*).

Électricité

A partir de 2007, date de l'introduction de la Loi sur l'approvisionnement en électricité, ce secteur est lui aussi réglé par sa propre autorité indépendante : la Commission fédérale de l'électricité (ElCom). Cette nouvelle loi préconise une ouverture du marché de l'électricité suisse en plusieurs étapes, ainsi qu'une division structurelle entre le gestionnaire et les propriétaires du réseau de transport. Ainsi, une société privée – appelée aujourd'hui Swissgrid – est instituée pour garantir l'exploitation du réseau sur tout le territoire suisse¹⁷. L'ElCom est donc censée garantir l'autonomie de ce réseau de transport et assurer le passage du monopole à l'économie de marché, en veillant au respect des dispositions législatives et réglementaires. Ces buts sont accomplis grâce à des compétences judiciaires étendues, qui assurent le travail de surveillance et d'exécution de la loi, et permettent à l'ElCom de trancher lors de questions concernant, en particulier, l'accès au réseau et les tarifs de l'électricité¹⁸. Ainsi, avec une décision récente et publiée le 9 juin 2011, la commission juge les tarifs de transport fixés par Swissgrid pour l'année 2012 trop élevés et non justifiés. Elle ordonne donc l'ouverture d'une enquête ainsi qu'une baisse, à titre provisionnel, des tarifs aux mêmes niveaux qu'en 2011¹⁹.

Du côté institutionnel, la régulation du secteur s'inspire fortement de celle du domaine des télécommunications. On assiste donc à une étroite collaboration entre une autorité indépendante, représentée par l'ElCom, et un office formellement rattaché à l'administration publique, à savoir l'Office fédéral de l'énergie (OFEN)²⁰. Ce

¹⁷ « Message relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité du 3 décembre 2004 », Feuille Fédérale, 04.083 1493.

¹⁸ Site internet de l'ElCom, <http://www.elcom.admin.ch/org/00022/index.html?lang=fr> (consulté le 14.04.2011); « Message relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité du 3 décembre 2004 », Feuille Fédérale, 04.083 1493 (1545-1546); « Règlement interne de la Commission de l'électricité du 12 septembre 2007 (Etat le 1^{er} janvier 2008) », Recueil Officiel du Droit fédéral, RO 2007 7063.

¹⁹ Communiqué de presse de l'ElCom du 16.06.2011 (<http://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/\00015/index.html?lang=fr\&msg-id=39637>, consulté le 13.07.2011).

²⁰ « Message relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité du 3 décembre 2004 », Feuille Fédérale, 04.083 1493 (1544).

dernier peut soumettre des propositions à l'ElCom et suit ses directives, en préparant les dossiers à traiter et en exécutant les décisions. L'intermédiation entre les deux parties est assurée par le secrétariat de l'ElCom, qui garantit en même temps le suivi technique des dossiers. L'ElCom est composée de 5 à 7 membres, indépendants du secteur de l'électricité, mais représentants de différentes parties. Comme dans les autres cas, des émoluments couvrent les coûts des activités de la commission.

Au sein de ce nouveau cadre, un certain degré d'autorégulation est cependant maintenu. Avant l'introduction de la loi en 2007, des monopoles locaux – aux niveaux cantonal ou communal – garantissaient l'approvisionnement en électricité. L'industrie électrique régulait donc le secteur selon le principe de «subsidiarité», et était représentée par l'Association des entreprises électriques suisses (AES). Cette dernière bénéficiait du support d'une large coalition composée par les gouvernements cantonaux, leurs partis politiques de droite au pouvoir et les industriels (Maggetti *et al.* 2011). Ces acteurs restent donc importants même après la création de l'ElCom, notamment grâce à la branche industrielle de l'électricité et la société qui gère le réseau – constituée par les grandes industries qui en étaient auparavant les propriétaires – qui sont toutes deux chargées de l'implémentation des nouvelles dispositions (Maggetti *et al.* 2011).

Médicaments

La régulation des produits thérapeutiques en Suisse a depuis toujours connu un partage des compétences entre la Confédération et les cantons. Principalement, deux institutions, avec des caractéristiques assez différentes, se sont succédées dans la régulation de ce secteur : l'Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM), créé en 1971, qui a été remplacé par l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic) en 2002.

L'OICM était créé sur la base de l'Union intercantionale sur le contrôle des médicaments (UICM), un concordat comprenant l'ensemble des cantons et la Principauté du Liechtenstein. Cet office, dont le but était l'admission et le contrôle des médicaments à usage humain et vétérinaire, n'était toutefois pas doté d'une propre personnalité juridique et était financé par des contributions des cantons à raison de 20%, le 80% restant étant couvert par des émoluments perçus sur les taxes d'enregistrement et les vignettes²¹. Cette organisation limitait fortement son autonomie et ses pouvoirs formels, car les décisions de l'OICM avaient seulement le statut

²¹ «Message concernant une loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques, LPT)», Feuille Fédérale, 1999 3151 (3160).

de recommandations et nécessitaient une inscription dans les différentes législations et règlements cantonaux pour obtenir une validité juridique. En outre, les cantons étaient compétents pour délivrer les autorisations de fabrication, pour superviser le commerce de gros et mener des inspections. Le cas échéant, le pouvoir de sanction était aussi entre les mains des cantons. Finalement, une importante compétence fédérale s'ajoutait aux compétences cantonales et intercantonales : l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) était en effet responsable du recueil des normes – pharmacopée – et le contrôle de certains produits spécifiques²².

Suite au faible statut de l'OICM, à la fragmentation due aux différentes lois cantonales ou sectorielles et à un manque de compatibilité avec le droit communautaire européen, à la fin des années 1990 les discussions autour d'une nouvelle loi fédérale en la matière s'imposaient²³. En 2002, un texte de loi unique et couvrant un plus large champ d'application – allant de l'autorisation de mise sur le marché à la coopération internationale, pour tout ce qui concerne les médicaments, les dispositifs médicaux et les procédés thérapeutiques – voit donc le jour et, avec lui, une nouvelle institution chargée de sa mise en œuvre : l'Institut suisse des produits thérapeutiques, mieux connu sous le nom de Swissmedic. A travers la fusion de l'OICM et de l'Unité principale des agents thérapeutiques de l'OFSP, on assiste à la création d'un institut juridiquement indépendant, dont les recettes proviennent des émoluments perçus et de contributions de la Confédération pour des tâches en faveur de l'économie. Swissmedic est régi par trois organes : un Conseil de l'institut – nommé par le Conseil fédéral et comptant 7 membres –, une direction et un organe de révision. Un « mandat de prestations » est attribué à Swissmedic par la Confédération chaque 4 ans, de façon à définir les tâches de l'institut et leur mode de financement. Un « contrat de prestations » est ensuite signé annuellement entre Swissmedic et le Département fédéral de l'intérieur – représentant de la Confédération – afin de définir de manière plus précise les objectifs fixés²⁴. Au niveau des compétences, un certain partage entre la Confédération et les cantons est toutefois maintenu : alors que Swissmedic est compétent pour ce qui advient au niveau fédéral et international, y compris la majorité des cas de poursuite pénale, les cantons gardent leurs compétences en ce qui concerne le contrôle des médicaments dans les points de vente et les inspections qui y sont rattachées.

²² « Message concernant une loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques, LPT) », Feuille Fédérale, 1999 3151.

²³ « Message concernant une loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques, LPT) », Feuille Fédérale, 1999 3151 (3178-3179).

²⁴ Mandat de prestation 2011-2014 (MP) et Contrat de prestation 2011.

Synthèse

Le tableau 11.2 compare de manière synthétique les différentes autorités grâce à quelques chiffres sur leurs structures, budgets et relations avec d'autres acteurs. En particulier, à travers trois indicateurs (la composition du conseil, le nombre de collaborateurs employés, les coûts et les recettes annuels) on peut relever des différences importantes. La taille des autorités varie sensiblement. D'une part, on trouve la FINMA et Swissmedic avec un nombre de collaborateurs élevé, et de l'autre la ComCom qui n'emploie formellement que deux personnes à plein temps. Comme noté auparavant, ceci s'explique par le fait que la ComCom s'appuie largement sur l'OFCOM. De même, la comparaison des coûts et des recettes annuels révèle d'autres différences importantes. Tandis que l'ElCom, la FINMA et Swissmedic couvrent leurs coûts entièrement grâce aux émoluments et aux taxes perçus (elles peuvent

Tableau 11.2 Comparaison des caractéristiques de cinq régulateurs.

Domaine	Autorité	Création	Structure*	Autres Acteurs impliqués**
Concurrence	COMCO	1995	1. 11-15 membres 2. 64 collaborateurs (58,2) 3. 11,813 mio. CHF / 2,124 mio. CHF	– Surveillant des prix – Acteurs privés
Télécom- munications	ComCom	1997	1. 5-7 membres 2. 3 collaborateurs (2,4) 3. 4,076 mio. CHF / 0,792 mio. CHF	– OFCOM (qui consti- tue aussi le secrétariat de la ComCom)
Électricité	ElCom	2007	1. 5-7 membres 2. 31 collaborateurs 3. 0,685 mio. CHF / 1,2 mio. CHF	– OFEN – Acteurs privés
Marchés finan- ciers/Instituts de crédits	FINMA	2009	1. 7-9 membres 2. 362 collaborateurs (332,1) 3. 84,784 mio. CHF / 93,379 mio. CHF	– Acteurs privés
Médicaments	Swissmedic	2002	1. 7 membres 2. 284 collaborateurs (en 2010) 3. 74,174 mio. CHF / 80,550 mio. CHF	– Confédération et cantons (partage des compétences)

* 1. Composition du conseil; 2. Staff, dont collaborateurs à plein temps entre parenthèses (en 2009, si non spécifié); 3. Coûts/recettes (en 2009, si non spécifié): les recettes sont constituées par les émoluments et les taxes.

** Sauf les autres autorités de régulation indépendantes pour des compétences qui chevauchent les compétences usuelles.

Sources: Rapport annuel de la COMCO 2009; Ressourcen, Auszug Anzahl Verfahren von WEKO und DG Comp (Tabelle 2, RPW, Internen Statistiken der WEKO, DAFFE/COMP); Rapport Annuel ComCom 2009; Rapport d'activité de l'ElCom 2009; FINMA: Rapport Annuel 2009; Comptes Annuels 2009; Rapport sur la politique de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) en matière de personnel (exercice 2009); Swissmedic: Rapport d'activité 2009; Site web du Département fédéral de l'intérieur (<http://www.edi.admin.ch/org/00344/00353/00363/index.html?lang=fr>, consulté le 21.06.2011).

aussi constituer des réserves), la ComCom n'arrive à couvrir qu'un cinquième de ses coûts par ses propres moyens. Le degré d'autofinancement des autorités varie donc fortement. Le tableau montre aussi l'implication d'autres acteurs dans la régulation des différents domaines (sans tenir compte de la collaboration entre autorités dans l'accomplissement de tâches partagées). Les acteurs privés jouent un rôle important dans le domaine de la concurrence, des marchés financiers et de l'électricité, ce qui souligne la persistance d'un certain degré d'autorégulation. Les offices fédéraux de l'énergie et de la communication appuient l'ElCom et la ComCom dans nombreuses tâches de régulation. Finalement, les compétences dans la régulation du secteur des médicaments sont partagées entre Swissmedic et les cantons.

Un Etat régulateur suisse ?

Suite à l'institutionnalisation des autorités de régulation, telle que présentée auparavant, on peut se demander dans quelle mesure il est adéquat de parler d'un véritable «Etat régulateur» en Suisse. Cette interrogation s'inscrit dans un questionnement théorique plus ample qui peut se décliner avec les points suivants :

- la cohérence du modèle de régulation au niveau national et sectoriel ;
- la contextualisation de l'Etat régulateur dans la trajectoire historique ;
- la comparaison des différentes variétés d'Etat régulateur.

Cohérence et homogénéité

La question est de savoir si les styles de régulation sectoriels convergent vers une modalité plus ou moins cohérente et homogène, au niveau national, en phase avec l'ideal-type du *regulatory state* appliqué au cas suisse, ou bien si l'on observe la persistance ou même la divergence des politiques de régulation sectorielles. Cette question renvoie au débat théorique sur la pertinence des explications en termes de modèles nationaux et de particularités sectorielles (Levi-Faur 2006). Dans le cas suisse, il apparaît que le modèle de l'Etat régulateur s'institutionnalise progressivement dans différents domaines, en donnant lieu à une harmonisation des styles de régulation sectoriels, en phase avec les dynamiques observées dans les pays à la pointe des phénomènes de privatisation, de libéralisation et de re-régulation (Moran 2003). Concernant la régulation bancaire et financière par exemple, on observe la mise en place graduelle d'une régulation publique de plus en plus stricte, qui s'organise notamment autour d'une agence, la FINMA, qui a gagné en indépendance, compétences et ressources, en remplaçant partiellement les arrangements traditionnels

fondés sur la faible intervention publique et l'autorégulation. Dans les industries de réseaux, comme les télécommunications et l'énergie, on constate la fin des monopoles et l'ouverture progressive des marchés, accompagnés par la centralisation et la délégation des tâches de régulation techniques et de surveillance à des autorités de régulation qui intègrent dans leurs organes décisionnels des experts indépendants et des représentants des consommateurs. De nouveaux régulateurs ont également été établis dans des domaines de régulation «sociale», comme Swissmedic. Cette situation illustre bien le noyau dur de la notion de *regulatory state*, qui rend compte non seulement des phénomènes de libéralisation et de privatisation, mais aussi de l'expansion de l'autorité publique à des secteurs qui étaient auparavant autorégulés ou régulés de manière mixte par les communautés locales (Levi-Faur 2005).

La cohérence des interrelations entre les différentes composantes de l'Etat régulateur en Suisse peut être jugée à l'aune de la stratégie de la Confédération quant à «*l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération*» (Conseil fédéral 2006). Il s'agit notamment des tâches de surveillance et de régulation qui ont été externalisées «*en raison de l'indépendance requise par leur exécution*». Suite au constat d'une absence de critères uniformes pour la délégation et pour la mise en œuvre des tâches confiées aux «*entités devenues juridiquement autonomes*», le but principal de la Confédération était de développer un modèle de gestion spécifique à ces tâches. En particulier, il fallait développer un concept uniforme de la part de la Confédération pour les externalisations, ainsi que pour une gestion cohérente des entités devenues autonomes, notamment en ce qui concerne les autorités de régulation: en effet, ces dernières sont délibérément exclues de l'influence politique du fait qu'elles possèdent une forme organisationnelle autonome.

Selon le plan de mise en œuvre de ces mesures, l'externalisation doit être évitée dans le cas d'«*interactions néfastes*», *de doublons* et de «*petites entités dont l'accession à l'autonomie n'est pas judicieuse du point de vue économique [...]*» (Conseil fédéral 2009). Par la suite, ce rapport évalue les écarts entre la situation existante et les principes qui régissent le pilotage, le contrôle et les compétences des agences. Des écarts importants ont été relevés dans les cas suivants: Swissmedic (qui semble avoir des défauts de contrôle et en même temps ne disposerait pas de moyens suffisants pour intervenir en cas d'irrégularités), la Poste (qui ne présenterait pas une organisation adéquate en termes du degré de libéralisation) et les CFF (qui souffriraient de défauts de redevabilité – *accountability* – face au Conseil fédéral). Les analyses présentées dans ce chapitre confirment partiellement ce constat, en identifiant une certaine hétérogénéité en ce qui concerne les tâches et les compétences des agences de régulation, qui comprennent des autorités modernes et puissantes, comme la FINMA, et des organisations plus récentes, plus petites et relativement (encore) peu incisives en termes de régulation, comme Swissmedic.

Trajectoire historique

Il faut néanmoins nuancer et qualifier la linéarité et l'intensité de l'évolution des réformes des régulations en Suisse. Premièrement, il faut insérer l'analyse de l'Etat régulateur dans une trajectoire historique plus longue. On observe dès la fin des années 1990 une montée en puissance de l'Etat régulateur, qui s'inscrit dans des processus qui étaient déjà en cours. L'histoire de la régulation bancaire et financière montre que, à partir des années 1930, le secteur est marqué par la coexistence d'un activisme des pouvoirs publics, qui renforcent et centralisent les compétences de régulation au sein de la CFB et ensuite de la FINMA, et de la permanence des *gentlemen agreements* entre les acteurs privés, qui sont toujours considérés comme politiquement prioritaires. Dans le cas de la régulation de la concurrence, on observe également le développement progressif de la COMCO en tant qu'autorité de décision de première instance, qui bénéficie de réformes importantes dans les années 2000, mais qui maintient la continuité avec l'ancienne loi sur les cartels dans certains éléments de son modèle organisationnel et dans la définition de ses compétences de régulation. Finalement, le développement de l'Etat régulateur a été largement façonné par les principales caractéristiques institutionnelles du système politique suisse : la démocratie directe a, d'une part, influencé les conditions cadres et le timing de la libéralisation et de la re-régulation, notamment dans le cas de l'énergie ; d'autre part, le fédéralisme permet aux cantons de demeurer très importants, surtout dans le secteur médical. En outre, il est essentiel de relever les différences structurelles entre les marchés à réguler, qui ne constituent évidemment pas une spécificité suisse, mais qui sont particulièrement significatives dans un petit pays ayant une économie ouverte, non-membre de l'Union européenne, et dans lequel les politiques de « protectionnisme sélectif » peuvent façonner les régulations sectorielles de manière fortement différenciée (Mach et Trampusch 2011). A ce propos, il faut notamment souligner que le secteur financier suisse est depuis longtemps très internationalisé, concurrentiel et ouvert ; le secteur des télécommunications a récemment été libéralisé, de manière progressive et graduelle ; la régulation de l'électricité semble être davantage politisée, et a suivi une dynamique ponctuée par plusieurs *stop-and-go* ; et la régulation du marché des médicaments intègre des préoccupations de santé publique et des soucis de protectionnisme qui la rendent particulièrement complexe.

Deuxièmement, il faut reconnaître que la transformation des styles de régulation concerne plus la forme que la substance des politiques régulatrices (Maggetti, Afonso et Fontana 2011). Les analyses empiriques montrent la persistance de certains éléments clé du système de régulation, malgré toute une série de réformes institutionnelles dans de nombreux secteurs économiques. Alors que les cadres législatifs des secteurs concernés ont été modifiés en profondeur afin d'introduire plus de

concurrence et, en même temps, plus de re-régulation publique, la mise en œuvre de ces réformes implique toujours une forte participation des acteurs privés, perpétuant ainsi les traditions d'autorégulation par d'autres moyens. En conséquence, les réformes réglementaires illustrent des dynamiques d'adaptation plutôt que de transformation.

Troisièmement, il est important de noter que les caractéristiques spécifiques des systèmes de régulation préexistants demeurent tout en s'institutionnalisant partiellement. Le monopole public dans le secteur des télécommunications a été remplacé par la concurrence et la création d'une nouvelle autorité de régulation, mais l'ancien monopole d'Etat (Swisscom) reste l'acteur dominant, avec le gouvernement en tant qu'actionnaire principal. Les représentants des milieux concernés et des groupes d'intérêt siègent toujours dans les organes décisionnels du régulateur de la concurrence. L'autorégulation de l'électricité ainsi que celle du secteur bancaire et financier ont été remplacées par un nouveau cadre juridique – le renforcement et la création d'une agence de régulation indépendante – mais il y persiste une forte composante d'autorégulation. En effet, les acteurs privés continuent à jouer un rôle dominant à la fois dans la formulation des politiques et dans la mise en œuvre de nouvelles règles.

Comparaison

La comparaison de la Suisse avec le cas emblématique du *regulatory state* en Europe – à savoir celui de la Grande-Bretagne – permet de mettre en perspective les traits distinctifs de la version helvétique. L'Etat régulateur britannique mis en œuvre depuis les années 1980 correspond à une redéfinition innovante des fonctions de l'état. La bureaucratie hiérarchique a été ainsi largement transformée en un ensemble plus fragmenté d'entités publiques, qui fonctionnent sur un mode plus horizontal et bénéficient d'un certain degré d'autonomie administrative. Ces entités ont reçu de nouvelles compétences de réglementation, ce qui a conduit à une phase d'« hyper-régulation » (Moran 2003). Elles ont été chargées de re-réglementer les domaines où les responsables politiques avaient décidé de retirer l'engagement public direct et, en même temps, les agences ont commencé à réguler certains secteurs vitaux qui étaient auparavant uniquement autoréglementés, tels que les universités et les marchés financiers. Si l'Etat a abandonné la plupart de ses ambitions interventionnistes, il a également acquis de nouvelles responsabilités, et les frontières entre public et privé ont été profondément redéfinies, ou, à proprement parler, elles sont devenues de plus en plus floues.

L'état régulateur suisse suit cette même évolution, mais présente une variété spécifique de *regulatory state* (Levi-Faur 2006), qui comporte les trois caractéristiques

suivantes : premièrement, il s'agit d'un système hybride qui permet de combiner les éléments essentiels due l'Etat régulateur – externalisation des tâches, création d'agences indépendantes, instruments de contrôle et reddition des comptes – tout en les adaptant à la tradition politico-administrative helvétique, par exemple à travers la présence plus ou moins formalisée des représentants des groupes d'intérêts dans certaines autorités indépendantes. Le deuxième élément est le principe de subsidiarité, qui garantit tant la participation des cantons aux processus décisionnels que la primauté des solutions proposées par les acteurs privés : ceci permet l'extension progressive de l'autorité publique dans un second temps seulement, lorsque les dispositifs cantonaux et les arrangements d'autorégulation se sont révélés politiquement ou économiquement insuffisants. Une telle organisation explique la lenteur des réformes et les vastes différences entre les agences qui ont une longue histoire et celles qui sont plus récentes. Enfin, il faut tenir compte du contexte d'«adaptation autonome» à l'UE, qui, malgré les «rigidités institutionnelles», a permis la mise en place de réformes substantielles et de mécanismes pro-marché, à travers des pressions «indirectes» sur des secteurs comme les télécommunications et l'électricité. Ce contexte a produit de nouvelles contraintes et opportunités pour les acteurs suisses sur les marchés internationaux et a ainsi renforcé les coalitions domestiques favorables à la libéralisation, ce qui explique la mise en place de réformes régulatrices formellement étendues (Afonso et Maggetti 2006).

Conclusion

Ce chapitre a discuté la trajectoire historique et les caractéristiques des autorités de régulation suisses dans cinq domaines (marchés financiers et instituts de crédit, concurrence, télécommunications, électricité et médicaments). L'analyse a montré que l'évolution globale suit la ligne des tendances internationales. Les autorités de régulation ont gagné en compétences et en indépendance depuis la moitié des années 1990. Néanmoins, on a pu identifier un certain nombre d'éléments spécifiques à la Suisse. L'Etat régulateur suisse est relativement hétérogène et présente des différences importantes entre les autorités, surtout en ce qui concerne leur autonomie organisationnelle et financière. De plus, bien que les réformes récentes soient significatives, elles ont préservé des caractéristiques typiques de la régulation en Suisse, comme le rôle comparativement important des groupes d'intérêts ainsi que, dans certain cas, du fédéralisme.

Bibliographie

- Afonso A. et Maggetti M. (2006). « Bilaterals II : Reaching the Limits of the Swiss Third Way? », in Clive H. Church (Ed.), *Switzerland and the European Union. A Close, contradictory and misunderstood relationship*, London, Routledge.
- Bänzinger H. (1986). *Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert*. Berne/Stuttgart, Haupt.
- Bellanger F. et Tanquerel T. (Dirs) (2011). *Les autorités administratives indépendantes*. Genève, Schultess.
- Commission fédérale des banques (2007). *L'autorégulation dans le secteur financier suisse (Rapport de la CFB sur l'autorégulation)*, pp. 1-23.
- Conseil fédéral (2006). *Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise) du 13 septembre 2006*.
- Conseil fédéral (2009). *Rapport du Conseil fédéral complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – Mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national du 25 mars 2009*.
- Gilardi F. (2008). *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Jordana J., Levi-Faur D. et Fernandez i Marin X. (2011). « The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion », in *Comparative Political Studies* 44 (10) : 1343-1969.
- Levi-Faur D. (2006a). « Regulatory Capitalism : The Dynamics of Change beyond Telecoms and Electricity », in *Governance*, 19(3), pp. 497-525.
- Levi-Faur D. (2006b). « Varieties of Regulatory Capitalism : Getting the Most Out of the Comparative Method », in *Governance*, 19, pp. 367-382.
- Levi-Faur D. (2005). « The Global Diffusion of Regulatory Capitalism », in *Annals, AAPSS* 598, pp. 12-32.
- Mach A. et Trampusch C. (Dirs) (2011). *Switzerland in Europe*. London, Routledge.
- Mach A., Häusermann S. et Papadopoulos Y. (2003). « Economic regulatory reforms in Switzerland : adjustment without European intergration, or how rigidities become flexible », in *Journal of European Public Policy*, 10(2), pp. 301-318.
- Maggetti M., Afonso A. et Fontana M. (2011). « The more it changes, the more it stays the same? » in Trampusch C. et Mach A. (Eds), *Switzerland in Europe*, London, Routledge, p. 205.
- Majone G. (1994). « The Rise of the Regulatory State in Europe », in *West European Politics*, 17(3), pp. 77-101.
- Majone G. (1997). « From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance », in *Journal of Public Policy*, 17(2), pp. 139-167.
- Moran M. (2003). *The British regulatory state: high modernism and hyper-innovation*. Oxford/New York, Oxford University Press.

- Müller B. (1987). *La pratique de la Commission fédérale des banques*. Zurich, Schultess.
- Thatcher M. et Stone Sweet A. (2002). « Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions », in *West European Politics*, 25(1), pp. 1-22.
- Vogel S. (1996). *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, Cornell University Press.

Partie III

DROIT

INTRODUCTION

Luzius Mader

Le droit règle les droits et obligations des personnes, des entreprises et des organismes. Il impose ou interdit certains comportements et prévoit des sanctions en cas de non-respect des règles. Il crée des institutions étatiques, fixe leur constitution, leurs tâches et leurs compétences, et détermine leur fonctionnement. Il régit en outre les relations entre les autorités et les citoyens, celles entre les autorités (notamment entre les différents pouvoirs au sein d'une collectivité publique et entre les différentes collectivités publiques) et celles entre les Etats et les organisations internationales.

Dans un sens très général, le droit englobe la totalité des règles ou normes générales et abstraites, créées par l'Etat selon une procédure définie par le droit lui-même. Ces règles doivent être mises en vigueur et appliquées à l'intérieur d'un ordre juridique déterminé (règles de droit). Il s'agit principalement des dispositions constitutionnelles, des lois et des ordonnances (législation) édictées par l'Etat d'une part, et des traités conclus entre des autorités étatiques (p. ex. des concordats intercantonaux) ou entre des Etats (traités internationaux) d'autre part. En d'autres termes, le droit peut être édicté unilatéralement ou résulter d'un accord entre deux ou plusieurs parties, étant cependant précisé que celui qui est édicté unilatéralement est aussi souvent le fruit de négociations entre différents acteurs agissant au nom de l'Etat et de la société. L'article ayant trait à l'activité législative présentera de manière plus approfondie les différentes formes et procédures. Bien que d'importance secondaire, le droit coutumier constitue une autre source du droit. Le caractère général et abstrait – ou précisément législatif – des normes signifie qu'elles doivent pouvoir

s'appliquer à un nombre indéterminé de sujets et dans un nombre indéterminé de situations qui correspondent à celle décrite par la loi.

On peut dire que le droit existe à plusieurs niveaux, et ce à double titre. En premier lieu, toutes les collectivités publiques en Suisse (Confédération, cantons et communes) disposent de compétences législatives. En second lieu, une collectivité publique déterminée comprend différents organes dotés de compétences législatives. Au niveau fédéral, il s'agit du pouvoir constituant (peuple et cantons), du législateur (Parlement et peuple) et du pouvoir d'édicter des ordonnances (Gouvernement, départements, offices fédéraux). L'ordre juridique suisse définit les rapports existant entre ces différents niveaux. Une hiérarchie précise régit les normes issues de ces différents niveaux: le droit fédéral prime le droit cantonal – et intercantonal (sens vertical). A l'intérieur de chaque collectivité (sens horizontal), la Constitution l'emporte sur les lois et les ordonnances, et les lois priment les ordonnances. Il existe toutefois des dispositions de droit fédéral qui doivent normalement être appliquées même si elles sont contraires à la Constitution. La situation est moins claire et plus nuancée en ce qui concerne le rapport entre le droit interne et le droit international public (droit des traités et autres actes de droit international public). L'ordre juridique suisse ne confère pas de primauté absolue du droit international public sur le droit interne, mais oblige la Confédération et les cantons à respecter le droit international public. Les amendements constitutionnels – résultant d'une initiative populaire portant sur une révision partielle de la Constitution – sont inadmissibles s'ils violent des dispositions impératives du droit international public. De telles initiatives doivent être déclarées nulles. Compte tenu de l'internationalisation constante du droit, la hiérarchie des règles légales dans l'ordre juridique suscite des défis toujours plus importants non seulement en matière d'application du droit, mais aussi en matière d'activité législative. C'est un fait que, de nos jours, le droit international public – et spécialement le droit européen – marque et façonne toujours davantage l'ordre juridique suisse. Francesco Maiani évoque dans son exposé l'internationalisation croissante du droit suisse. Le droit international public qui lie la Suisse, soit est directement applicable, soit il nécessite la mise en œuvre législative de la Confédération et des cantons.

Des normes qui fixent des règles de droit ne revêtent une importance pratique que si elles sont observées ou mises en œuvre et appliquées. Leur sens intrinsèque et leur signification n'apparaissent le plus souvent que dans le cadre de leur application. C'est notamment le cas pour les dispositions constitutionnelles abstraites (garanties des droits fondamentaux, principes généraux tels que celui de la proportionnalité ou de l'interdiction de discrimination, buts de l'Etat et maximes relatives aux actes telles que le principe de la subsidiarité, etc.). Mais cela vaut aussi pour d'autres dispositions qui fixent des règles de droit: une norme juridique reste lettre morte si elle n'est pas observée par les personnes concernées et si elle n'est pas appliquée

par l'administration et par les tribunaux. Le droit trouve sa matérialisation dans son observation ou dans sa mise en œuvre et dans son application. L'application du droit – que ce soit par l'administration ou par les tribunaux – constitue ainsi une partie de celui-ci. Ainsi que le relève Esther Tophinke dans sa contribution, l'application du droit et la jurisprudence dégagée par les tribunaux se situent souvent à la limite de l'activité législative. Il convient par conséquent de relativiser la différence qui existe entre l'activité législative et l'application du droit, bien que celle-là mette en œuvre une autre méthodologie que celle-ci, et que les organes chargés de l'une ou l'autre de ces activités soient différents (Müller 2011: 754 ss). L'application du droit ne se résume pas à une application mécanique de normes juridiques à un cas d'espèce; elle requiert une interprétation et amène souvent le juge à développer des normes existantes ou même à en créer de nouvelles. A l'inverse, l'activité législative ne s'inscrit généralement pas dans un vide juridique: le législateur est tenu de s'inspirer du contexte normatif préexistant et de respecter en principe les prescriptions légales de rang supérieur.

Le droit découle de la politique. Il matérialise des décisions politiques et confère une légitimité au comportement des acteurs politiques ainsi qu'aux aspirations et aux valeurs de la société. Il aménage un cadre pour les relations entre les personnes (droit de la famille, droit des contrats), entre les personnes et les choses (droits réels), entre les personnes et les autorités et entre les autorités elles-mêmes (droit public) et entre les Etats (droit international public). Le droit revêt ici une fonction d'ordre. Les normes juridiques qui renferment principalement cette notion d'ordre ne visent pas avant tout à modifier un comportement. Elles reflètent le plus souvent des tendances et des usages observés au sein de la société. Il en va ainsi surtout de nombreuses dispositions de droit privé et du droit pénal. A côté, et surtout en droit public, on trouve des normes poursuivant des buts spécifiques ou de politique publique, qui prônent un développement social dans des domaines politiques bien précis et qui devraient conduire à une modification du comportement destinée à résoudre des problèmes de société. Andreas Lienhard se penche dans son chapitre sur les caractéristiques du droit public (droit constitutionnel matériel et droit administratif). A l'exception des dispositions qui règlent la création et l'activité des institutions étatiques, la plus grande partie des normes de droit public matérialise cette activité de pilotage résultant de la politique publique ou – en d'autres termes – de la fonction instrumentaire du droit. Lorsqu'on mentionne le droit comme ressource de l'Etat, on pense avant tout à l'usage qu'il en est fait en tant qu'instrument de pilotage au service d'une politique d'Etat déterminée¹.

¹ Sur le droit en tant que ressource de l'Etat dans le cadre des politiques publiques voir en part. Peter Knoepfel *et al.* 2006.

D'autres moyens d'action mis au service de politiques publiques déterminées viennent souvent compléter la législation en tant qu'instrument de pilotage. Ces moyens complémentaires sont tout d'abord mis en œuvre à titre prélégislatif ou alors en remplacement d'une réglementation juridique – dans l'hypothèse où la création d'une norme légale a échoué faute de consensus politique –, ou encore comme alternative à l'application du droit en tant qu'instrument de pilotage. Ces différentes situations sont clairement décrites dans la contribution d'Alexandre Flückiger. A ce sujet, les normes élaborées par des organismes privés revêtent une importance particulière dans la mesure où elles sont rattachées de diverses manières – entre autres par des renvois directs ou indirects – à des normes légales, et où elles sont légitimées par l'Etat ou sanctionnées par le droit interne, ou même intégrées à celui-ci (p. ex. directives d'organismes professionnels, codes de conduite édictés par des groupements intéressés). Il en va de même pour les accords ou les *gentlemen's agreements* conclus par des milieux intéressés (autorégulation) ainsi que pour les recommandations officielles. Bien que ces dernières ne soient assorties d'aucune obligation – et, de ce fait, n'entraînent pas de sanction en cas d'inobservation –, elles peuvent très bien fonder une activité de pilotage. Ces exemples, décrits souvent comme *soft law*, montrent d'ailleurs clairement qu'il n'est pas toujours aisé d'opérer une distinction entre les instruments législatifs et les instruments extra-légitif. Dans cette optique, on peut dire que le droit peut être compris comme un système à gradations (Blankenburg 1980: 83 ss.).

Bibliographie

- Blankenburg E. (1980). «Recht als gradualisiertes Konzept – Begriffsdefinitionen der Diskussion um Verrechtlichung und Entrechtlichung», in Blankenburg E., Klausa E. et Rottleuthner H. (Eds), *Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*. Opladen, Westdeutscher Verlag, vol. 6, pp. 83-98.
- Knoepfel P., Larrue C. et Varone F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. 2^e édition, Zurich/Coire, Rüegger, série «Analyses des politiques publiques/Politikanalyse n° 2», (ISBN: 3-7190-2051-7).
- Müller G. (2011). «Recht setzen – Recht anwenden», in Caroni M., Heselhaus S., Mathis K. et Norer R. (Eds), *Auf der Scholle und in lichten Höhen* (mélanges pour Paul Richli). Zurich/Saint-Gall/Baden-Baden, pp. 754 ss.

Chapitre 12

DROIT CONSTITUTIONNEL ET ADMINISTRATIF

Andreas Lienhard¹

Introduction

L'administration publique est marquée par le droit constitutionnel et administratif. Schématiquement, le *droit constitutionnel* se subdivise en *droit organisationnel public* (p. ex. séparation des pouvoirs) et *droits fondamentaux* (p. ex. principe de l'égalité devant la loi). Le *droit administratif*, quant à lui, distingue le *droit administratif général* (p. ex. formes d'action de l'administration) et le *droit administratif spécial* (p. ex. droit de l'aménagement du territoire). Le *droit procédural* (procédures juridictionnelles de droit public, y compris administratives) se trouve à l'intersection entre le droit constitutionnel et le droit administratif.

Le système fédéraliste répartit les *compétences*. La Confédération, les cantons et les communes disposent, pour une bonne part, de leurs propres bases légales constitutionnelles et administratives : la réglementation de l'*organisation publique et administrative* est ici, dans une mesure notable, l'affaire de la corporation publique correspondante, ce qui s'exprime dans l'autonomie des cantons (art. 3 et 47 Cst.) et des communes (art. 50 Cst.). Le droit administratif spécial se fonde sur la *répartition des compétences entre Confédération et cantons*. Les éléments de droit administratif et constitutionnel diffèrent formellement d'un canton à l'autre, même s'ils tendent à se

¹ Je remercie mon assistante, Mme Agata Zielniewicz, avocate, et mon assistant, M. Peter Bieri, avocat, pour la révision du présent manuscrit.

rapprocher matériellement. Pour l'ensemble des autorités de l'Etat fédéral, les droits fondamentaux et les principes de l'action de l'Etat de droit s'appliquent comme un *standard minimal*.

La *répartition des tâches* entre la Confédération et les cantons part de l'idée, conforme au principe de subsidiarité (art. 5a Cst.), que le niveau supérieur n'est chargé d'une tâche que si le niveau inférieur ne paraît pas indiqué. Du point de vue de la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération, cela se concrétise dans le fait que la Confédération n'assume que les tâches qui « *excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération* » (art. 43a al. 1 Cst.).

L'*organisation financière* est étroitement liée à la répartition des tâches. Les cantons doivent disposer de ressources financières suffisantes pour accomplir leurs tâches (art. 47 al. 2 Cst.). Une règle analogue doit valoir dans les rapports entre les cantons et les communes. Les différences de poids financiers, les capacités financières différentes inhérentes au système fédéraliste sont en partie égalisées au moyen de mécanismes divers (péréquation financière et compensation des charges selon l'art. 135 Cst.). Ce principe s'applique de manière analogue entre les cantons et les communes également.

Alors que le *droit constitutionnel* est de rang supérieur, le droit administratif est plutôt un *droit infraconstitutionnel*. En la matière, les exceptions confirment la règle : par exemple, des dispositions centrales d'organisation du parlement et du gouvernement, éléments clés du droit constitutionnel, se trouvent au niveau des lois (Confédération : loi sur le Parlement, loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration). D'autre part, le droit administratif est aussi marqué par des principes de droit constitutionnel (en particulier les principes de l'activité de l'Etat selon l'art. 5 Cst.). Les principes du droit administratif spécial, enfin, se fondent sur les catalogues de compétences du droit constitutionnel (Confédération : art. 54 à 124 Cst.).

Le droit constitutionnel et administratif est marqué de manière différenciée par diverses *réformes*. Au premier plan se trouve ici le *droit de l'organisation de l'administration* qui a connu des évolutions parfois radicales, en particulier dans le sillage d'une gestion de l'administration orientée sur les résultats (nouvelle gestion publique) – en particulier en ce qui concerne les instruments de pilotage (conventions de prestation) et le pilotage financier (budgets globaux). Comme les réformes de la gestion de l'administration ont immanquablement des répercussions sur la direction de l'Etat (réformes de la direction de l'Etat), le *droit de l'organisation de l'Etat* (réformes du gouvernement et/ou du Parlement) est également concerné. Le *droit administratif spécial* est également soumis à de forts changements de par sa nature; cela est dû en particulier aux tâches nouvelles ou en évolution incombant à l'Etat (p. ex. droit du génie génétique), aux libéralisations (p. ex. droit des télécommunications) ou à l'internationalisation (p. ex. droit du commerce mondial). Les droits fondamentaux et les principes de l'action de l'Etat sont en revanche nettement plus statiques. Les

principales évolutions découlent ici de la jurisprudence – entre autres sur la base de jugements de tribunaux internationaux (en particulier la Cour européenne des droits de l'homme).

Principes de base du droit constitutionnel et administratif

Principes structurels

A un niveau supérieur d'abstraction, les valeurs de base du droit constitutionnel et administratif peuvent être en premier lieu regroupées en principes structurels au sens de principes constitutionnels généraux. Même s'il ne s'agit pas de principes expressément inscrits dans le droit constitutionnel, ils revêtent une certaine force normative. Selon une distinction usuelle, il s'agit du principe de l'Etat de droit, du principe démocratique, du principe fédéraliste, du principe de l'Etat national, du principe de l'Etat prestataire de services et du principe d'économie publique. Ces principes se trouvent parfois en concurrence l'un avec l'autre (p. ex. principe de l'Etat prestataire de services et principe de l'Etat de droit).

Le *principe de l'Etat de droit* est lié à l'administration publique. Il suppose, d'une part, la constitutionnalité et la légalité de l'activité de l'Etat, mais aussi une répartition des compétences fondée sur la séparation des pouvoirs, la protection juridique, l'information du public et la transparence (Etat de droit formel). D'autre part, ce principe suppose le respect des droits fondamentaux, la prévisibilité, la proportionnalité et la responsabilité de l'Etat et de l'administration dans leurs activités (Etat de droit matériel).

Le *principe démocratique* apparaît particulièrement important. Il se définit par la participation à la formation de la volonté politique et va jusqu'à l'information des citoyens par l'administration, hors des processus politiques. L'information du public et la transparence sont ici des conditions importantes du fonctionnement démocratique. D'un autre côté, des mécanismes de contrôle démocratique sont aussi nécessaires, sous la double forme de la surveillance et de la haute surveillance. Les caractéristiques organisationnelles de la milice (rôles multiples), de la concordance (culture de dialogue) et de la collégialité (acceptation des décisions de la majorité) sont considérées comme les concrétisations fonctionnelles du principe démocratique.

Le *principe fédéraliste* est le principe de l'Etat fédéral. Il touche le partage du pouvoir, vertical mais aussi coopératif. La subsidiarité, l'autonomie organisationnelle, financière et des tâches, d'une part, ainsi que le fonctionnement conjoint et la péréquation financière d'autre part, en sont des éléments essentiels; l'autonomie communale s'applique en outre aux communes. Ce principe coexiste avec celui

d'Etat national et ses composantes extérieures (unité nationale, comprise comme la souveraineté en droit international) et intérieures (unité nationale, comprise comme la reconnaissance de la Confédération comme autorité fédérale supérieure).

Du *principe de l'Etat prestataire de services* découle l'exigence d'un accomplissement des tâches de l'Etat d'une manière efficiente et orientée vers les résultats. Ce principe trouve en particulier ses limites dans le principe de subsidiarité de l'action de l'Etat et dans la responsabilité individuelle et sociale. Le *principe d'économie publique* complète le principe de l'Etat prestataire de services : il postule la responsabilité de l'Etat concernant la santé de l'économie, condition de base du financement de l'action publique. L'instauration de contrôles d'efficacité est la conséquence immédiate de ces deux principes.

Droits fondamentaux et autres droits constitutionnels

Les *droits fondamentaux* doivent garantir des droits primordiaux aux sujets de droit. Outre leur nature créant un droit opposable, ces droits revêtent également un caractère de programme : quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu de les respecter (art. 35 Cst.). Parfois, les droits fondamentaux dictent les devoirs de protection proprement dits. Ils peuvent être restreints dans le respect des conditions stipulées par l'art. 36 Cst. (base légale, intérêt public, proportionnalité, intangibilité de l'essence des droits fondamentaux).

Les droits fondamentaux sont énumérés dans le *catalogue des droits fondamentaux* de la Constitution fédérale (art. 7 à 34 Cst.). Ils sont complétés par le droit international (en particulier CEDH, pactes de l'ONU relatifs aux droits de l'Homme). D'autres droits fondamentaux peuvent être prévus par les constitutions cantonales.

En la matière, tous les droits fondamentaux ne présentent pas la même *importance*. En premier lieu figurent le principe d'égalité devant la loi (art. 8 al. 1 Cst.), l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.), le droit à la protection de la bonne foi (art. 9 Cst.), la liberté économique (art. 27 Cst.) et les garanties générales de procédure (art. 29 Cst.).

Tout comme les droits fondamentaux, d'autres *droits constitutionnels* peuvent être invoqués en procédure, tels que les principes de séparation des pouvoirs ou de l'autonomie communale (art. 50 Cst.). Le *principe de la séparation des pouvoirs* est un principe organisationnel central dans l'Etat de droit démocratique. Il exige que les différentes fonctions de l'Etat (législative, exécutive, jurisprudentielle) soient réparties entre différentes autorités (fonctions de base), qu'une personne ne puisse appartenir qu'à une seule de ces autorités, et que les autorités se *contrôlent* et se restreignent réciproquement, dans la mesure du bon sens (*checks and balances*). Dans ce contexte, le législatif et l'exécutif peuvent tout à fait œuvrer ensemble au bien-être de l'Etat (*séparation des pouvoirs coopérative*), pour autant que les responsabilités ne

soient pas mêlées. La nécessité de *mécanismes de surveillance* est la conséquence du système de séparation des pouvoirs : haute surveillance parlementaire sur le gouvernement et sur les organes de l'administration ainsi que sur les tribunaux, surveillance interne du gouvernement sur l'administration ainsi que compétence des tribunaux de connaître des recours contre les actes du pouvoir exécutif et, le cas échéant, du pouvoir législatif (juridiction constitutionnelle).

Principes de l'activité de l'Etat de droit et principes de base du droit administratif

Quelques principes généraux applicables à l'activité de l'ensemble des autorités à tous les échelons de l'Etat fédéral découlent du droit constitutionnel (droit constitutionnel fédéral commun). L'art. 5 Cst. mentionne expressément les principes de la *légalité* (l'activité de l'Etat doit s'appuyer sur une base légale suffisante concernant le niveau et la densité normatifs et tenir compte du droit), de l'*intérêt public* (en particulier pour les tâches de l'Etat), de la *proportionnalité* (aptitude, nécessité, exigibilité), de la *bonne foi* (fiabilité de l'activité privée et publique)² et de respect du *droit international public* (hiérarchie normative)³.

Jusqu'à ce qu'ils soient codifiés en se voyant expressément mentionnés dans la Constitution, ces principes – exception faite de celui du respect du droit international public, complété par celui de l'égalité devant la loi – étaient considérés comme les *principes fondamentaux du droit administratif*. Ainsi se manifestait le lien étroit entre le droit constitutionnel et le droit administratif dans la conception de l'organisation de l'administration et de son activité. Le fait que le principe de l'égalité devant la loi n'ait pas été repris dans le catalogue des principes de l'activité de l'Etat de droit s'explique en partie par son inscription dans les droits fondamentaux (art. 8 al. 1 Cst.). Néanmoins, au vu de son importance tout aussi grande dans les rapports administratifs internes, l'égalité devant la loi mériterait d'être aussi mentionnée à l'art. 5 Cst.

En droit constitutionnel, les principes de l'activité de l'Etat de droit sont inscrits, au moins en partie, comme *conditions à la restriction des droits fondamentaux*. Ainsi, l'art. 36 Cst. exige une base légale suffisante (sous réserve de la clause générale de police), un intérêt public suffisant (mesures économiques impératives uniquement aux conditions de l'art. 94 al. 4 de la Constitution fédérale) ou la protection d'un droit fondamental d'autrui, le respect de la proportionnalité et – en plus – la préservation de l'essence des droits fondamentaux (p. ex. interdiction des taxes confiscatoires).

² Également inscrit dans l'art. 9 de la Constitution fédérale.

³ Relation en droit de procédure, Constitution fédérale, art. 190.

Principes d'une activité efficace et efficiente de l'Etat

Les principes de l'activité de l'Etat de droit – de même que les garanties découlant des droits fondamentaux – doivent avant tout limiter l'Etat. Ils constituent ainsi en quelque sorte le contrepoids du droit par rapport à la puissance de l'Etat.

La *base de la légitimité* proprement dite de l'Etat ne se trouve néanmoins pas dans sa limitation, mais dans son activité. Cela s'exprime en premier lieu dans le catalogue des tâches du droit constitutionnel (pour la Confédération, art. 54 à 125 Cst.), dont une réalisation efficace est indissociable. Au niveau constitutionnel, on trouve par ailleurs de plus en plus de dispositions qui visent expressément l'*efficacité* de l'activité de l'Etat – souvent sous la forme de clauses d'évaluations. Ainsi, l'art. 170 Cst. stipule (voir également l'art. 101 al. 4 de la Constitution du canton de Berne): « *L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation⁴.* »

Ne serait-ce que par rapport à l'*endettement public⁵* et aux déficits publics, les tâches constitutionnelles liées à l'équilibre des finances prennent de plus en plus d'importance (pour la Confédération, p. ex. art. 126 Cst.). Un lien étroit avec l'*efficience* de la réalisation des tâches est par ailleurs évident, dans la perspective d'une utilisation économique des moyens publics. Ainsi, l'art. 101 al. 1 de la Constitution du canton de Berne stipule: « *La gestion des finances est économique, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur⁶.* »

L'orientation sur les résultats et l'efficience sont des conditions essentielles pour une *réalisation durable* des tâches assignées à l'Etat. Cela étant, on postule que de manière analogue aux principes de l'activité de l'Etat de droit, *les principes d'une activité efficace et efficiente* doivent être ancrés expressément au niveau constitutionnel.

Parlement et gouvernement

Fonctions parlementaires, instruments et structures

Dans un système de séparation des pouvoirs⁷, le *Parlement* (sous réserve des droits de l'électorat et des droits des assemblées relevant de la démocratie directe) et le

⁴ Cet élément ne sera souligné qu'à cet endroit.

⁵ Soit CHF 210 milliards de francs cumulés pour la Confédération, les cantons et les communes (www.efd.admin.ch).

⁶ Cet élément ne sera souligné qu'à cet endroit.

⁷ En ce qui concerne la juridiction, voir le chapitre 14 de Tophinke dans cet ouvrage.

gouvernement endossent des fonctions différentes. Les parlements assument en particulier les *fonctions* suivantes : législation, conduite/planification publique, budget, élections, haute surveillance. Le Parlement attribue ainsi un mandat de prestations politique. La conduite de l'administration n'est en revanche pas de son ressort, ce qui peut être en particulier constaté en matière de surveillance (à titre d'exemple, art. 26 al. 4 LParl) : « *La haute surveillance ne confère pas la compétence d'annuler ou de modifier une décision.* » Cela ne signifie pas pour autant que le Parlement ne doit, ni ne peut suivre attentivement l'activité de l'administration.

Outre la législation, par nature plutôt statique et conçue de plus en plus souvent de manière *finale* en fonction d'objectifs précis⁸, les *instruments de planification*, dynamiques, revêtent une grande importance : plan de législature, plan (intégré) des tâches et des finances, planifications spécifiques (p. ex. planification hospitalière). Ici, comme pour le budget, on tient compte, de manière de plus en plus systématique, du *lien entre les prestations et les ressources*. L'établissement d'un budget se déroule de plus en plus de manière globale, dans le sens de budgets de groupes de produits ou de services (pour la Confédération, voir art. 42 ss LFC).

Afin de pouvoir assumer leurs différentes fonctions, les parlements disposent de divers *droits d'information* (p. ex. droits de consultation et d'information) et *droits d'intervention* (p. ex. motion/postulat, intervention, initiative parlementaire). En vue de l'efficience de la réalisation de leurs tâches, les parlements constituent des *commissions* (en particulier commission de gestion, commission des finances, commissions thématiques souvent permanentes). Avec son système bicaméral, le Parlement fédéral (Conseil national, Conseil des Etats) a plusieurs commissions communes (p. ex. Délégation des finances). Les parlements de milice reçoivent le soutien de *services professionnels* (services du Parlement, secrétariats d'Etat). Les *organes de contrôle des finances* endossent un rôle de conseil et de soutien en matière de contrôles financiers et, de plus en plus, de contrôles de l'efficacité⁹. Le cycle de pilotage politique est bouclé par la rédaction de rapports et les évaluations politiques.

Le gouvernement, autorité de direction de l'Etat et de l'administration

Le gouvernement assume une double fonction. D'une part, il est, avec le Parlement, l'*autorité directoriale de l'Etat*; c'est à lui que revient habituellement la plus grande responsabilité de planification. Les éléments principaux de ce rôle sont la conception, la coordination, la préparation politique en contact avec le Parlement,

⁸ A ce sujet, voir le chapitre 13 de Mader dans le présent ouvrage.

⁹ Voir également la section « Contrôle de l'administration par le Parlement » ci-dessous.

l'information, la communication et le contrôle. Le gouvernement est soutenu dans cette mission par un état-major supérieur (chancellerie).

D'autre part, le gouvernement est l'*autorité administrative supérieure*. Pour la Confédération, l'art. 178 al. 1 Cst. décrit ainsi cette fonction: «*Le Conseil fédéral dirige l'administration fédérale. Il assure l'organisation rationnelle de celle-ci et veille à la bonne exécution des tâches qui lui sont confiées.*» Le gouvernement réalise les décisions politiques et les répartit entre les différents organes administratifs¹⁰ pour leur exécution. Ces organes (départements, directions) fixent des objectifs clairs, d'une part; d'autre part, ils disposent d'une marge de manœuvre suffisante pour leur réalisation. Le *mandat de prestations* et la convention de prestations sont ici des instruments centraux de pilotage (pour la Confédération, voir art. 44 LOGA). Des *instruments de surveillance* divers (systèmes de rapports, entretiens administratifs, etc.) et un controlling permettent de contrôler l'atteinte des objectifs. Les services d'état-major des différents niveaux (secrétariats généraux) endossent ici une importante fonction de soutien. Les organes de contrôle des finances (qui comprennent les inspectorats internes) assurent une surveillance autonome de l'activité de l'administration¹¹.

Comme *fonction secondaire*, l'exécutif peut également être actif comme législateur (outre la préparation de lois, par la promulgation d'ordonnances normatives) et instance juridictionnelle (juridiction administrative interne).

Organisation de l'administration

Bases

Les tâches assignées à l'Etat sont exécutées par l'administration, comme partie de l'exécutif. L'organisation de l'administration doit assurer ici *une réalisation des tâches efficace et efficiente* (à ce sujet, voir l'art. 178 al. 1 Cst.). Les fondements de l'organisation de l'administration (en particulier structure de base, compétences, procédures) requièrent une base légale formelle (art. 5 al. 1 Cst. et, pour la Confédération, art. 164 al. 1 let. g Cst.).

La forme de base de la structure des autorités internes à l'administration est l'*organisation par hiérarchie et état-major*: les autorités administratives inférieures (p. ex. offices) sont subordonnées aux autorités administratives hiérarchiquement

¹⁰ Au sujet de l'organisation de l'administration voir la section «Organisation de l'administration», ci-dessous.

¹¹ A ce sujet, voir également section «Contrôle de l'administration par le Parlement» ci-dessous.

supérieures (p. ex. directions), et à chaque niveau hiérarchique, il existe des services d'état-major supplémentaires (p. ex. secrétariats d'office). De plus en plus, on trouve également des organisations matricielles (en particulier dans l'administration de prestation) et en réseau (en particulier pour le traitement de projets).

Clairement structurée, dotée de compétences définies, l'organisation de l'administration doit assurer son efficacité et sa *responsabilité* (pour la Confédération, voir art. 8 LOGA). Il en découle une *surveillance* appropriée. L'autorité supérieure peut donner des instructions aux entités subordonnées et, si nécessaire, intervenir personnellement dans une affaire (pour la Confédération, voir l'art. 38 et l'art. 47 LOGA).

Diversité des acteurs de l'administration

L'exécution des tâches incombe à des formes diverses d'organisation, c'est-à-dire aux acteurs de l'administration. L'organisation classique de l'administration réside dans l'*administration centrale*, organisée de manière hiérarchique (Confédération : département, office, section, service ; art. 2 al. 1 et 2 LOGA). Du fait de la *gestion administrative axée sur les résultats* (nouvelle gestion publique) et de l'évolution de l'idée d'Etat allant de l'Etat prestataire de services (l'Etat exécute ses tâches lui-même) vers celle d'*Etat garant* (l'Etat assume la responsabilité de la réalisation des tâches), il en résulte une diversification croissante des acteurs de l'administration.

Le modèle des *quatre cercles* de la Confédération¹² distingue les quatre types d'organisation suivants, en fonction de leur degré d'autonomie – considéré sous l'angle de la réalisation des tâches et de l'organisation :

- Cercle 1 : administration ministérielle classique avec offices (p. ex. Office fédéral de la justice).
- Cercle 2 : offices de l'administration centrale, dotés d'une autonomie opérationnelle étendue, sur la base de mandats de prestations et d'enveloppes budgétaires¹³ (p. ex. Office fédéral de la communication).
- Cercle 3 : établissements autonomes avec, en règle générale, une personnalité juridique et une comptabilité propres (p. ex. Swissmedic).
- Cercle 4 : sociétés anonymes de droit privé ou à régime spécial (p. ex. CFF).

Dans l'esprit de ce modèle, les acteurs de l'administration sans capital de base de la part de la «collectivité-mère», mais dotés cependant de subventions fondées sur une base légale, se retrouvent dans un cercle 5, alors que ceux agissant dans l'intérêt

¹² Conseil fédéral 2006.

¹³ GMEB (à ce sujet, voir également la section «Gestion administrative», ci-dessous).

public et bénéficiant d'une aide financière dépendant du droit sur les subventions peuvent être classés dans un cercle 6 et, enfin, ceux uniquement soumis à des conditions-cadres fixées dans une base légale dans un cercle 7.

Externalisations (gouvernement d'entreprise publique)

Conformément à l'idée d'Etat garant¹⁴, la réalisation des tâches tend de plus en plus à être transférée à des acteurs extérieurs à l'administration (centrale). Cela requiert par principe une *base légale formelle* (pour la Confédération, art. 178 al. 3 Cst., art. 2 al. 4 LOGA).

Concernant la pertinence d'une externalisation, les critères déterminants du droit public, de l'économie et des sciences politiques permettent de dégager la typologie suivante¹⁵:

- Type de tâche 1 (tâches ministérielles) : tâches relevant clairement de la puissance publique et/ou liées à la préparation de dossiers politiques (p. ex. police) ⇒ ne se prêtent pas à l'externalisation.
- Type de tâche 2 (prestations à caractère monopolistique) : autonomie requise (p. ex. EPF) ⇒ se prêtent à l'externalisation.
- Type de tâche 3 (surveillance de l'économie ou de la sécurité) : indépendance requise par rapport à la politique (p. ex. surveillance de la concurrence) ⇒ se prêtent à l'externalisation.
- Type de tâche 4 (prestations fournies sur le marché) : pilotage en fonction de la concurrence (p. ex. Swisscom) ⇒ externalisation requise.

Les *motifs* d'une externalisation sont divers. Il y a en premier lieu une séparation croissante entre la politique et l'exploitation, des avantages potentiels en matière d'efficience et l'intégration d'un financement par l'économie privée. Il en résulte aussi des inconvénients, tels qu'un éclatement possible de l'organisation de l'administration, des pertes en matière de pilotage, voire des déficits d'Etat de droit.

Compte tenu de ce qui précède, des *directives* ont été développées pour l'organisation et le pilotage des acteurs externalisés de l'administration, aux niveaux international (en particulier OCDE¹⁶), national (rapport sur le gouvernement d'entreprise du Conseil fédéral¹⁷), cantonal et communal. Ces principes se fondent, en partie, sur les codes existants de l'économie privée (p. ex. directive sur le gouverne-

¹⁴ Voir la section « Diversité des acteurs de l'administration », ci-dessous.

¹⁵ Conseil fédéral 2006.

¹⁶ OECD 2005.

¹⁷ Conseil fédéral 2006.

ment d'entreprise d'Economiesuisse¹⁸). Dans ce contexte, la dimension extérieure du gouvernement d'entreprise public, c'est-à-dire le pilotage de l'acteur de l'administration par l'organisation mère (optique politique), jouit d'une importance particulière.

Les principes d'un *bon gouvernement d'entreprise public* peuvent être récapitulés comme suit (Lienhard 2009: 43 ss):

- 1) forme organisationnelle appropriée;
- 2) autonomie suffisante;
- 3) cycles de pilotages coordonnés;
- 4) développement abouti d'une série d'instruments de pilotage;
- 5) système de rapports transparent;
- 6) surveillance et haute surveillance appropriées;
- 7) structures conformes de l'organisation mère;
- 8) structures d'encadrement appropriées de l'acteur de l'administration;
- 9) observation des particularités des acteurs relevant du droit privé pur.

Ces principes sont les bases essentielles de conception d'une *législation transversale* (p. ex. art. 8 al. 5 LOGA, concernant les objectifs stratégiques) et d'une législation spéciale (p. ex. art. 2 ss LOP concernant l'aménagement de l'autonomie).

Privatisations

Les privatisations sont également liées à l'organisation de l'accomplissement des tâches. Il existe donc également un lien avec les externalisations, dans la mesure où le cercle 4 comprend également des sociétés anonymes de droit privé au sens des art. 620 ss du Code des obligations. Il est ainsi clair que la notion de privatisation ne doit pas être confondue avec celle de suppression de prestations, comme le fait parfois le débat politique.

Il convient donc de distinguer les types et degrés de privatisation suivants (Tschentscher et Lienhard 2011: 168):

- La *privatisation des tâches* signifie la renonciation totale du secteur public à la réalisation d'une tâche. C'est pourquoi on parle aussi, ici, de privatisation proprement dite ou matérielle – ou de privatisation totale (p. ex. fermeture d'une école d'agriculture). Le cas échéant, une responsabilité de régulation et de contrôle peut être maintenue.

¹⁸ Economiesuisse 2007.

- La *privatisation organisationnelle* désigne le transfert/l'externalisation de tâches de l'administration vers des formes d'organisation de droit privé créées par l'Etat. Il s'agit ici d'une privatisation improprement dite et purement formelle (p. ex. Swisscom).
- La *privatisation d'exécution* désigne le transfert d'une tâche de l'administration à une personne privée. Cette manière de procéder est également nommée « délégation » (p. ex. Electrosuisse comme société de *droit privé*).
- La *privatisation par cession de propriété* décrit le processus d'externalisation de biens de l'Etat. Cette option ne doit pas forcément se traduire par un recul des prestations propres, c'est-à-dire une réduction des prestations de l'Etat (exemple : vente d'installations militaires qui ne sont plus utilisées).
- La *privatisation du financement* désigne la procédure par laquelle les usagers de la prestation y contribuent davantage, selon le principe du financement par l'utilisateur (p. ex. taxe poubelle).

Les privatisations organisationnelle et d'exécution, vues comme des privatisations partielles, doivent être plus particulièrement prises en compte dans le contexte de l'Etat garant : en ce qui concerne leur accomplissement, la responsabilité de l'Etat subsiste en dépit du changement de forme organisationnelle.

Partenariats (partenariats public-privé)

Outre les coopérations entre corporations publiques (p. ex. syndicats de communes, concordats), les partenariats entre l'Etat et les privés (partenariats public-privé, PPP) gagnent également en importance, y compris au niveau international. Il peut s'agir ici soit de formes alternatives d'acquisitions soit de formes particulières de réalisation des tâches. Leur organisation prend la forme de contrats et/ou d'organisations communes.

En Suisse, les coopérations entre l'Etat et le privé jouissent d'une longue tradition, à l'exemple des constructions et de l'exploitation d'infrastructures depuis la fin du XIX^e siècle déjà (Abegg 2011 : 177 ss). La notion de PPP peut être comprise ici au sens le plus large¹⁹. Au sens le plus strict, les PPP sont des partenariats élaborés selon des standards internationaux et présentant les caractéristiques suivantes²⁰ :

- accomplissement d'une tâche publique;
- participation d'un partenaire privé et d'un partenaire public au moins;

¹⁹ A ce sujet, voir le chapitre 34 d'Athias dans cet ouvrage.

²⁰ Bolz 2005.

- livraison d'une prestation économique ;
- responsabilité conjointe ;
- mise en commun des ressources (capital, moyens d'exploitation, savoir-faire) ;
- allocation des risques ;
- collaboration axée sur le cycle de vie du projet.

Concernant la participation du secteur privé, il existe *differentes variantes*, pouvant aller jusqu'à une prestation globale de planification, de financement, de construction, d'exploitation et de rétrocession d'une infrastructure. Les principaux avantages des PPP résident en particulier dans la transparence des coûts et des prestations sur l'ensemble du cycle de vie, dans des avantages en termes d'efficience et d'allégement du budget public. Il y a cependant aussi des inconvénients potentiels, tels que l'asymétrie du savoir-faire, les risques non couverts ou l'insuffisance du contrôle politique. L'expérience (p. ex. celle du centre administratif de Neumatt/Berthoud, en Suisse) montrera comment les prendre en compte²¹.

Les partenariats public-privé peuvent en principe être concrétisés²² dans le cadre du *droit en vigueur* et peuvent être tout à fait fondés du point de vue du *droit constitutionnel* également (voir en particulier art. 5a et 6 Cst., Lienhard et Marti Locher 2010: 17 ss). Plusieurs nécessités d'optimisation ont néanmoins été identifiées dans différents domaines (en particulier le droit des acquisitions, le droit fiscal et le droit budgétaire et financier). Le droit positif comprend déjà des normes isolées qui imposent à l'administration d'étudier, dans des cas appropriés, la possibilité d'une collaboration contractuelle à long terme avec des partenaires privés (pour la Confédération, voir art. 52a OFC).

Gestion administrative

Vers une administration orientée sur les résultats

La gestion administrative est étroitement liée à l'organisation de l'administration. En la matière, d'*importants changements* ont eu lieu dernièrement, dans le contexte de la nouvelle gestion publique (NGP). Depuis, il existe, même au niveau constitutionnel, des normes qui prévoient une gestion administrative efficace et efficiente (pour la Confédération, voir art. 43a al. 5, art. 170, 178 al. 1 Cst.).

²¹ Verein PPP Schweiz 2011.

²² A ce sujet, voir Bolz, Häner, Keusen, Bischof et Lienhard 2007.

Les *cantons* ont été des précurseurs en matière d'introduction de l'administration orientée sur les résultats (en particulier Berne, Lucerne, Zurich et Argovie). Depuis, 11 cantons ont introduit la NGP de manière complète, et 8 autres de façon partielle. Les autres utilisent certains éléments de la réforme, de manière isolée²³. Dans les plus grandes *communes* le taux de mise en œuvre est de 40% environ, alors que d'autres nouveautés (en particulier la collaboration intercommunale et les fusions) sont au premier plan dans les communes de plus petite taille²⁴. Au *niveau fédéral*, environ un tiers des unités administratives de l'administration centrale est actuellement géré selon la NGP (GMEB: gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire); son introduction pour l'ensemble de l'administration est actuellement à l'étude (NMG: nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale).

Les réformes allant dans le sens d'une administration orientée sur les résultats influent aussi sur le pilotage politique. Ils s'accompagnent de réformes de la conduite de l'Etat: le plan intégré des tâches et des finances (PITF), rapprochant les prestations et les ressources, et la législation (finale) orientée sur les résultats en sont deux preuves importantes.

Eléments de la gestion administrative traditionnelle

Au sens du modèle bureaucratique décrit par Max Weber²⁵, la gestion administrative traditionnelle est essentiellement soumise au principe de l'Etat de droit. Elle se caractérise par un schéma conditionnel (si... alors...), par la manière de réaliser les tâches (principes formels de l'Etat de droit), par une législation fortement anticipatrice (p. ex. réseau de bureaux de poste), par des instructions détaillées d'inputs sous forme d'*instructions* (ordres de marche) et par des *directives* (ordonnances administratives) ainsi que par des budgets spécifiés en fonction de groupes spécifiques (pour la Confédération, voir art. 38 LOGA, art. 30s. LFC). Les *mécanismes de surveillance* sont détaillés en conséquence (pour la Confédération, voir art. 8 al. 3 LFC).

Le modèle bureaucratique est incontestablement cohérent si on le considère comme une réponse à l'arbitraire des régimes autoritaires. Dans les démocraties modernes relevant de l'Etat de droit, les *bases centrales de légitimité* de l'activité de l'Etat – fournir des prestations en faveur de la société – sont néanmoins de plus en plus considérées et doivent être mises en rapport avec les moyens financiers limités mis à disposition. Il faut ajouter à cela que le citoyen se considère aujourd'hui, de

²³ Voir aussi le chapitre 7 de Koller dans cet ouvrage.

²⁴ Voir aussi le chapitre 8 de Steiner et Kaiser dans cet ouvrage.

²⁵ Weber 1985.

plus en plus, comme un client et fait donc de moins en moins preuve de compréhension pour les méthodes de l'Etat si elles s'éloignent des principes de gestion de l'économie privée, qui ont fait leurs preuves.

La gestion administrative traditionnelle tient trop peu compte de cette évolution de la nature de l'Etat et des exigences en matière d'accomplissement des tâches. Elle est souvent associée à l'inefficience (p. ex. multiplication des autorités) et peut générer un ras-le-bol de l'Etat.

Eléments de la gestion orientée sur les résultats

Dans un Etat de droit démocratique, la loi reste l'instrument de pilotage et de gestion prioritaire. Dans le sens d'une *législation finale*, elle est débarrassée de ses intrants superflus et complétée par des objectifs. La *planification des tâches et la planification financière*, ainsi que le plan de législature, reliant également les prestations et les ressources, sont à disposition ; ce sont des instruments de planification concrets et dynamiques, propres à concrétiser la loi (concrétisés au niveau fédéral selon les art. 143 et 146 LParl).

Le mandat de prestation et l'enveloppe budgétaire déterminent directement la gestion de l'administration. Le *mandat de prestation* comprend, pour l'essentiel, des objectifs stratégiques pour l'administration, des objectifs de prestation et d'effet pour les groupes de prestation (pour la Confédération, groupes de produit), les directives financières, les conditions cadres (p. ex. en ce qui concerne le personnel) et les directives concernant la rédaction de rapports (pour la Confédération, voir art. 44 LOGA, art. 33 OLOGA). Les mandats de prestations sont souvent assignés pour quatre ans et concrétisés annuellement, ce qui signifie qu'ils sont ajustés chaque année au budget annuel.

L'enveloppe budgétaire est l'antagoniste du mandat de prestations, assortie d'instructions globalisées en matière de ressources, en fonction du modèle, sur la base des groupes de produit ou des services (le cas échéant avec la possibilité d'une spécification plus précise ; pour la Confédération, voir art. 42 ss LFC). Les unités administratives obtiennent ainsi davantage de marge de manœuvre pour utiliser les ressources qui leur sont assignées pour des dépenses de matériel ou de ressources humaines, pour compenser les surcroûts de recettes avec des surcroûts de coûts et, dans une certaine mesure, pour reporter les moyens non utilisés à l'année suivante (pour la Confédération, art. 46 LFC).

Les directives globales en matière de ressources et la liberté d'action de l'administration concernant la production des prestations requièrent des mécanismes de contrôle adaptés. Les unités administratives se voient donc chargées de tenir une *comptabilité analytique* (pour la Confédération, art. 45 LFC) et d'effectuer un

controlling d'exploitation (pour la Confédération, art. 21 OLOGA) ; elles sont tenues de rapporter périodiquement à l'autorité qui a attribué le mandat au sujet du mandat de prestations (pour la Confédération, voir art. 33 OLOGA).

Les réformes menées afin de réaliser une gestion orientée sur les résultats ont été *évaluées* de manière détaillée à tous les niveaux fédéralistes. Il en est résulté que globalement, on s'est rapproché des objectifs de la réforme (en particulier, renforcement de l'efficacité et de l'efficience, satisfaction de la clientèle, transparence accrue, capacité d'innovation, satisfaction du personnel). D'un autre côté, une certaine forme de perfectionnisme exacerbé s'est développée, donnant le jour à une nouvelle forme de bureaucratie (p. ex. excès d'indicateurs peu parlants) ; il a été constaté que les interfaces entre l'administration et la politique doivent encore être optimisées (lien entre la raison politique et la logique managériale).

Activité de l'administration

Introduction

L'activité de l'administration se caractérise par une diversité de l'action. Celle-ci va de la préparation de l'action politique (p. ex. plan de législature, procédures préalables à la législation, préparation des budgets et des comptes annuels) à l'application de la loi et du droit, sans oublier la législation secondaire (ordonnances législatives en tant que normes générales et abstraites) et la jurisprudence interne à l'administration.

Le système de séparation des pouvoirs comprend en particulier, dans ses fonctions de base, l'application du droit. A cet effet, il existe diverses formes d'action qui se distinguent en fonction de leur nature juridique, de leur expression et de leur portée. Les principales sont la décision, le contrat et l'acte matériel.

Décision

La décision est considérée comme la forme d'action fondant les relations juridiques. Selon la définition légale de l'art. 5 PA, applicable par analogie pour les cantons, il faut la comprendre comme suit :

- Des mesures ;
- prises par une autorité (acteur administratif) ;
- dans un cas d'espèce (individuel et concret : destinataire et objet définis) ;
- unilatérales (émanant de l'autorité compétente) ;
- contraignantes (pouvant être imposées) ;

- comprenant une relation de droit administratif (droits et obligations dans la réalisation d'une tâche) ;
- fondées sur le droit public.

A cette forme de base de la décision, viennent s'ajouter des variantes telles que la *décision de portée générale* comme acte général et concret de l'autorité (p. ex. réglementation du trafic), qui fait certes référence à un cas d'espèce défini, mais s'applique à un cercle de destinataires non défini.

Doivent être distinguées de la notion (matérielle) de décision les exigences *formelles* de la décision (voir à ce sujet les art. 35 ss PA) :

- désignation comme décision ;
- autorité appelée à statuer ;
- destinataire de la décision ;
- formule de décision (dispositif) ;
- motivation ;
- indication des voies de recours ;
- lieu, date, signature.

La décision remplit *différentes fonctions*: fonction d'Etat de droit (application de la loi dans une procédure ordonnée), fonction d'économie administrative (privilège administratif d'agir sans processus de conciliation nécessitant du temps) et – dans une certaine mesure en opposition au dernier élément – fonction de droit de procédure (décision comme objet pouvant être attaqué par voie de recours).

Au point d'intersection avec le contrat²⁶, se trouve la *décision coopérative*. Celle-ci permet certes une participation importante (certains de ses éléments sont négociés) de son destinataire dans son élaboration, mais prend en dernier ressort la forme d'une décision (p. ex. attributions de concessions).

Contrat

Les relations juridiques peuvent aussi se fonder sur des *contrats de droit public*. Pour le contrat, cela implique les conditions formelles suivantes :

- ne s'oppose pas aux normes juridiques applicables (p. ex. le principe d'égalité de traitement).

²⁶ A ce sujet, voir la section « contract » ci-dessous.

La forme contractuelle est aussi considérée comme pertinente si une base légale suffisante fait défaut pour une exigence imposée par l'autorité compétente (ce qui peut être problématique du point de vue de la démocratie et de l'Etat de droit) et si la partie concernée ne doit pas pouvoir se délier unilatéralement d'un rapport juridique (ce qui, en soi, est également possible avec la décision en tant que telle).

Les *domaines d'application* les plus importants du contrat de droit public sont le droit du personnel, le droit des subventions et les relations juridiques liées au raccordement de terrains à bâtir. Sont en revanche considérés comme inadaptés à la forme du contrat, en particulier en raison du principe d'égalité de traitement, le droit des assurances sociales ou le droit fiscal, par exemple.

Compte tenu de l'évolution vers l'Etat garant et de l'intégration qu'il implique d'*acteurs administratifs externes* pour la réalisation des tâches, ainsi que de l'évolution des attentes des *destinataires des prestations* (*devenus des clients*), le contrat de droit public est une forme d'action administrative qui gagne en importance. Partant, il convient de considérer le développement d'un *droit des contrats de droit public* indépendant, si l'on envisage de ne plus continuer d'appliquer fréquemment par analogie le droit des obligations (CO).

Lorsqu'elle intervient sur le marché comme partenaire contractuel (en particulier dans les marchés publics) et lorsqu'un droit spécial le prévoit expressément (p. ex. en droit des transports), la corporation publique n'agit pas au moyen de contrats de droit public, mais en tant que partie à des *contrats de droit privé*.

Acte matériel

Souvent, l'action de l'administration n'est pas, ou pas directement, axée sur des effets juridiques, mais plutôt en vue d'obtenir un effet immédiat. Les *recommandations* (p. ex. celle de se laver les mains fréquemment, émise dans le cadre de l'épidémie de grippe A) et les *ordres non formels* (p. ex. le signe d'arrêt d'un agent de police) en sont deux exemples.

A la différence de la décision et du contrat (actes *juridiques* de l'administration), les actes réels sont des actes *matériels* de l'administration. Le non-respect d'une recommandation n'a pas de suite juridique (même si la non-information ou le fait de donner des informations erronées peut, le cas échéant, avoir des conséquences en termes de responsabilité de l'Etat), et les conséquences juridiques du non-respect d'un signal d'arrêt se traduisent simplement par une éventuelle amende.

Les actes réels faisant office de décision (également nommés décisions sans procédure, p. ex. dédouanement local) sont parents des décisions.

Contrôle de l'administration

Aperçu

Dans un système de séparation des pouvoirs, l'activité de l'administration est soumise à un *contrôle diversifié*. Ce contrôle va de la surveillance du personnel interne à l'administration au contrôle juridictionnel des actes de l'administration, en passant par le contrôle politique. C'est ainsi qu'est réalisée la *chaîne de responsabilité* requise dans un Etat de droit démocratique. L'importance du contrôle de l'administration s'est encore renforcée avec la nouvelle gestion publique et l'octroi de marges de manœuvre à l'administration.

L'*objet* du contrôle de l'administration est l'ensemble de l'activité de l'administration (gestion des affaires, finances). Traditionnellement, les compétences parlementaires en matière de haute surveillance sont plus étendues dans le domaine financier que celles concernant la gestion des affaires, et le contrôle juridictionnel de l'administration porte sur la légalité de l'application du droit dans des cas concrets.

Il existe également des différences concernant la *portée* de la surveillance. La surveillance est la plus intensive dans l'administration centrale (surveillance par la voie de service), même si elle s'avère limitée en ce qui concerne les unités administratives externalisées (surveillance des entités). Cette distinction se répercute également sur la haute surveillance parlementaire, conçue habituellement comme un contrôle à distance des tendances ; dans les cas d'externalisations, elle se concentre sur le contrôle de l'activité de surveillance du gouvernement.

Les mécanismes de contrôle internes et externes à l'administration se diffèrent en particulier aussi en ce qui concerne le *moment* auquel l'activité de surveillance intervient : alors que la surveillance interne à l'administration est permanente et peut intégrer des affaires en cours (voir art. 8 al. 3 LOGA), la surveillance externe intervient en principe après coup (voir art. 26 al. 4 LParl) ; une surveillance d'accompagnement ne peut en aucun cas intervenir dans des affaires en cours.

Les *critères* de surveillance vont de la conformité au droit et à l'ordre à la conformité aux objectifs et incluent les principes d'efficacité, d'efficiency et d'économie (pour la Confédération, voir art. 5 LCF, art. 26 LParl). En revanche, la surveillance juridictionnelle se limite au contrôle de la légalité.

Mécanismes de contrôle internes à l'administration

Le contrôle interne de l'administration commence avec la *surveillance du droit du personnel* (pour la Confédération, voir art. 4 al. 3 LPers, art. 15 ss OPers). Par définition, ce contrôle se concentre sur l'activité des individus, selon le cahier des

charges. Les unités administratives d'une certaine taille (offices) disposent de services de surveillance internes (nommés *inspections*). Celles-ci ont la mission de contrôler l'activité des unités administratives prise dans sa globalité (voir indication à l'art. 11 LCF).

Les services subordonnés du contrôle de l'administration créent des conditions avantageuses de surveillance par l'unité administrative supérieure (département/direction) et par le gouvernement, autorité suprême de surveillance, ainsi que par l'instance de contrôle interne à l'administration (pour la Confédération, voir art. 8 al. 4, art. 37 et art. 44 LOGA).

Dans le cas où il existe une *surveillance juridictionnelle interne à l'administration* (voies de recours interne à l'administration) – ce qui est la règle dans les cantons, contrairement à la Confédération – l'activité administrative peut être contrôlée au cas par cas en cas de recours.

Mécanismes de contrôle externes à l'administration

Le contrôle externe de l'administration, dans le sens d'un contrôle du système, est essentiellement assumé par des *organes de contrôle financier* (pour la Confédération, le Contrôle fédéral des finances). Contrairement à ce que peut laisser penser leur nom, les organes de contrôle financier peuvent également se pencher sur des aspects de l'activité. Cela n'a rien d'étonnant, compte tenu des liens croissants entre les prestations et les ressources dans la gestion de l'administration²⁷.

Les organes de contrôle financier *soutiennent* également la surveillance du gouvernement et du Parlement (pour la Confédération, voir art. 1 al. 1 LCF), mais restent *indépendants* dans leur activité de contrôle (voir art. 1 al. 2 LCF). Au contraire des modèles organisationnels conçus comme des cours des comptes (p. ex. en Allemagne ou en Autriche), le contrôle des finances ne revêt pas, en Suisse, le caractère d'un pouvoir autonome.²⁸

En outre, les *services de contrôle spéciaux* tels que les médiateurs ou le préposé à la protection des données peuvent aussi être considérés comme des mécanismes de contrôle externes à l'administration. Leurs compétences se fondent sur la législation spécifique en vigueur.

²⁷ A ce sujet, voir la section « Elements de la gestion orientée sur les résultats » ci-dessus.

²⁸ A ce sujet, voir le chapitre 32 de Grüter dans cet ouvrage.

Contrôle de l'administration par le Parlement

A la différence de celle exercée par le gouvernement, la haute surveillance parlementaire sur l'administration est ponctuelle et marquée par une certaine distance. Il s'agit ici avant tout du *contrôle politique*, conçu comme une responsabilité politique. Le Parlement n'est pas un organe supérieur au gouvernement; il intègre plutôt sa haute surveillance à la surveillance du gouvernement.

Au besoin, le contrôle parlementaire de l'administration peut aussi soumettre des *affaires particulières ou des domaines d'affaires* à un examen plus approfondi. Avec les commissions de gestion ou, en dernier recours, les commissions d'enquête parlementaires (pour la Confédération, voir art. 52 et 163 ss LParl), les parlements disposent d'outils adaptés.

Des attributions d'une étendue habituellement plus vaste sont assignées au Parlement ou aux commissions des finances dans le domaine des finances (pour la Confédération, voir art. 50 s. LParl). La haute surveillance, qui fonctionne ici aussi de manière *conjointe*, est en particulier motivée par la souveraineté budgétaire du Parlement. Compte tenu du lien croissant entre les finances et les prestations et de la responsabilité parlementaire relative à la livraison des prestations, le traitement parlementaire différencié s'avère néanmoins insatisfaisant. En tout cas, une surveillance conjointe est nécessaire concernant la gestion des affaires également, toutefois sans interventions dans les affaires en cours du ressort de l'exécutif, en dehors des droits d'information et d'intervention parlementaires en vigueur.

Contrôle juridictionnel de l'administration

La juridiction (au sens de juridiction indépendante de l'administration) constitue une part importante du contrôle de l'administration. Indépendamment du contrôle abstrait des normes, ce type de contrôle revêt le sens d'une *protection des droits individuels*²⁹. Il intervient sur sollicitation (recours ou action) d'une partie prenante à un rapport de droit et ne porte pas sur un service entier de l'administration.

Toutefois, les jugements des tribunaux ont souvent un effet qui dépasse le cas concret, ce qui peut marquer la *pratique ultérieure de l'administration* dans des cas semblables. Il est intéressant de constater ici que la jurisprudence intègre de plus en plus des *réflexions liées à l'efficacité et à l'efficience*, comme c'est par exemple le cas pour des décisions portant sur l'homologation de médicaments³⁰.

²⁹ A ce sujet, voir le chapitre 14 de Tophinke dans cet ouvrage.

³⁰ Arrêté du Tribunal fédéral 9C_334/2010 du 23 novembre 2010.

Les défis du droit constitutionnel et administratif

A l'heure actuelle, le droit constitutionnel et le droit administratif, ainsi que leur interpénétration réciproque, doivent faire face à plusieurs *défis*.

L'*équilibre entre l'exigence de performance et la capacité de financement* constitue un défi important. Les crises économique et financière récentes ont démontré que l'on attend beaucoup de l'Etat, alors qu'il ne dispose que de ressources limitées. L'importance de l'efficacité et de l'efficience comme principes de légitimation, aux côtés des principes de l'Etat de droit et de la démocratie, est ainsi devenue patente.

L'*évolution de la perception de l'Etat* constitue un autre défi important. L'Etat garant n'est plus un Etat responsable de tout et qui fait tout lui-même, mais un Etat qui analyse, délègue, garantit et travaille en partenariat.

Cela est indissociable de l'*évolution des groupes d'intérêts*. Les citoyens ne sont plus simplement des sujets de droit, mais, au meilleur sens du terme, les *clients* d'un Etat prestataire de services. Ils entendent être traités en tant que tels et privilégient des formes d'action consensuelle plutôt qu'autoritaires.

Les *nouvelles formes de gestion de l'administration* constituent un autre défi encore. Dans les rapports internes à l'administration également, les méthodes de management de l'économie privée gagnent en importance. Cela place tous les intéressés face à des exigences élevées : administration, personnel, gouvernement, Parlement.

Le *droit constitutionnel et administratif* doit apprendre à en tirer les conséquences et *se développer*. La législation en fonction d'objectifs, les mécanismes de gestion et de surveillance liés aux prestations et aux ressources et une théorie des contrats de droit public font partie des enjeux, de même que des formes organisationnelles novatrices en vue de la réalisation des tâches, des réformes du gouvernement et du Parlement, considérés comme les organes de gouvernement de l'Etat, ainsi que de la justice.

C'est pourquoi il me paraît *erroné* de vouloir fonder une nouvelle science du droit administratif, comme le réclame une partie de la littérature spécialisée allemande (Lienhard 2010: 1381 ss). Il incombe précisément à la science, y compris aux sciences juridiques, de se développer et de répondre à de nouvelles questions. Et au demeurant, la science du droit constitutionnel devrait dans ce cas également être refondée, tant les deux domaines sont à présent intimement liés.

Bibliographie

- Abegg A. (2011). «Die Bewertung von Kooperationen zwischen Staat und Privaten in der staats-theoretischen Diskussion der Schweiz», in Ziekow J. (Ed.), *Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück*. Baden-Baden, pp. 177 ss.

- Aubert J.-F. et Mahon P. (Eds) (2003). *Petit commentaire de la Constitution fédéral de la Confédération suisse du 18 avril 1999*. Zurich/Bâle/Genève.
- Biaggini G., Gächter T. et Kiener R. (Eds) (2011). *Staatsrecht*. Zurich/Saint-Gall.
- Biaggini G., Lienhard A., Richli P. et Uhlmann F. (2009). *Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes*. 4^e édition, Bâle/Genève/Munich.
- Bolz U. (Ed.) (2005). *Public Private Partnership in der Schweiz, Ergebnisse einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung*. Zurich.
- Bolz U., Häner I., Keusen U., Bischof M. et Lienhard A. (Eds) (2007). *Gesetzgeberischer Handlungsbedarf PPP in der Schweiz*. Berne, Positionspapier.
- Buser D. (2004). *Kantonales Staatsrecht, Eine Einführung für Studium und Praxis*. Bâle/Genève/Munich.
- Conseil fédéral (2006). Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise). 13 septembre 2006, FF 2006, pp. 8233 ss.
- Economiesuisse (2007). *Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance*. Zurich.
- Ehrenzeller B., Mastronardi P., Schweizer R. J. et Vallender K. A. (Eds) (2008). *Die schweizerische Bundesverfassung*. 2^e édition, Zurich/Bâle/Genève, tome 1 (art. 1-93), tome 2 (art. 94-197).
- Fleiner-Gerster T. (1980). *Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts*. 2^e édition, Zurich.
- Gygi F. (1986). *Verwaltungsrecht: Eine Einführung*. Berne.
- Häfelin U., Haller W. et Keller H. (2012). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. 8^e édition, Zurich.
- Häfelin U., Müller G. et Uhlmann F. (2010). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 6^e édition, Zurich/Bâle/Genève/Saint-Gall.
- Jaag T., Lienhard A. et Tschanne P. (2009). *Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts*. 7^e édition, Bâle/Genève/Munich.
- Jaag T., Bucher L. et Häggi F. R. (2011). *Staatsrecht der Schweiz*. Zurich/Saint-Gall.
- Kälin W. et Künzli J. (2008). *Universeller Menschenrechtsschutz*. 2^e édition, Bâle.
- Kettiger D. (2011). «NPM in der Schweiz: Konturen und Bewertungen eines länderspezifischen Entwicklungspfads», in Joachim B. et Fabrice L. (Eds), *Reform von Staat und Verwaltung in Europa – Jenseits von New Public Management?* Zurich/Saint-Gall/Baden-Baden.
- Kiener R. et Kälin W. (2007). *Grundrechte*. Berne.
- Kiener R., Rütsche B. et Kuhn M. (2012). *Öffentliches Verfahrensrecht*. Zurich/Saint-Gall.
- Kley A. (2011). *Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz*. Zurich/Saint-Gall.
- Knapp B. (1991). *Précis de droit administratif*. 4^e édition, Bâle/Francfort.
- Lienhard A. (Ed.) (2011). «Finanzrecht», in *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht (SBVR)*. tome X, Bâle.
- Lienhard A. (2009). «Grundlagen der Public Corporate Governance», in Association suisse du droit public de l'organisation ASDPO (Ed.), *Droit public de l'organisation – responsabilité des collectivités publiques – fonction publique, annuaire 2008*. Berne, pp. 43 ss.

- Lienhard A. (2010). « Neue Verwaltungswissenschaft? – Vom Sinn und Unsinn des Neuen », in *AJP/PJA* 11/2010, pp. 1381 ss.
- Lienhard A. (2012). « New Public Management and Law: The Swiss Case », in *NISPacee Journal of Public Administration and Public Policy*, numéro spécial : *Law and Public Management Revisited*, vol. IV, n° 2, hiver 2011/2012, pp. 169 ss.
- Lienhard A. (2005). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz – Analyse, Anforderungen*. Berne, Impulse.
- Lienhard A. et Marti Locher F. (2010). « Public Private Partnership im Verfassungsrecht », in Lienhard A. et Pfisterer T. (Eds), *PPP – Was fehlt zum Durchbruch?* Zurich, pp. 17 ss.
- Marantelli-Sonanini V. (2004/2005). *Einführung in das öffentliche Recht*. Tomes I et II, Berne.
- Mastronardi P. (1996). « Grundbegriffe und allgemeine Grundsätze der Verwaltungsorganisation », in Koller H., Müller G., Rhinow R. et Zimmerli U. (Eds), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Organisationsrecht*. Bâle/Francfort.
- Mastronardi P. (2007). *Verfassungslehre, Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat*. Berne/Stuttgart/Vienne.
- Moor P. (1992/1994/2002). *Droit administratif*. Tomes I, II et III, Berne.
- Moor P. (2011). *Für eine mikropolitische Theorie des Rechts*. Berne/Baden-Baden.
- Müller J. P. et Schefer M. (2008). *Grundrechte der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte*. 4^e édition, Berne.
- Müller M. (2006). *Verwaltungsrecht, Eigenheit und Herkunft*. Berne.
- Nuspliger K. (2012). *Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone*. 4^e édition, Berne.
- OCDE (2005). *Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*. Paris.
- Rhinow R. et Schefer M. (2009). *Schweizerisches Verfassungsrecht*. 2^e édition, Bâle.
- Rhinow R., Koller H., Kiss C., Turnherr D. et Brühl-Moser D. (2010). *Öffentliches Prozessrecht, Grundlagen und Bundesrechtspflege*. 2^e édition, Bâle.
- Schwarzenbach H. R. (1997). *Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts*. 11^e édition, Berne.
- Thürer D., Aubert J.-F. et Müller J. P. (Eds) (2001). *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*. Zurich.
- Tschannen P. (2011). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. 3^e édition, Berne.
- Tschannen P. (2008). *Systeme des Allgemeinen Verwaltungsrechts*. Berne.
- Tschannen P., Zimmerli U. et Müller M. (2009). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3^e édition, Berne.
- Tschentscher A. et Lienhard A. (2011). *Öffentliches Recht, Ein Grundriss*. Zurich/Saint-Gall.
- Verein PPP Schweiz (Ed.) (2011). *Public Private Partnership (PPP), Praxisleitfaden Hochbau*. Zurich.
- Weber M. (1985). *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5^e édition, Tübingen.

Liste des actes législatifs cités

- CEDH Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (RS 0.101).
- CO Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (livre cinquième : droit des obligations ; RS 220).
- ConstC Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (RS 131.212).
- Cst. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101).
- LCF Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0).
- LET Loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunication (loi sur l'entreprise de télécommunication ; RS 784.11).
- LFC Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances ; RS 611.0).
- LOGA Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010).
- LOP Loi fédérale du 17 décembre 2010 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (loi sur l'organisation de la Poste, SR 783.1).
- LParl Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement ; RS 171.10).
- LPers Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1).
- OFC Ordonnance fédérale du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01).
- OLOGA Ordonnance fédérale du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1).
- OPers Ordonnance fédérale du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3).
- PA Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021).

Chapitre 13

LÉGISLATION

Luzius Mader

Le droit englobe pour l'essentiel la législation édictée par l'Etat, soit sous forme de lois ou d'ordonnances arrêtées unilatéralement (législation), soit sous forme de conventions bilatérales ou multilatérales (droit des traités, droit concordataire). La législation édictée par l'Etat est la source la plus importante du droit dans notre ordre juridique. En comparaison, les autres sources telles que la jurisprudence et le droit coutumier sont d'importance secondaire et marginales.

On présentera ci-dessous un aperçu des formes et organes les plus importants de l'activité législative, puis certains aspects de la procédure législative. L'accent sera mis sur la procédure législative de droit interne au niveau fédéral. Cette étude se conclura par une analyse des critères et des garanties de qualité dans le cadre de l'activité législative.

Formes et organes de l'activité législative

Lois, ordonnances et autres actes législatifs

Les lois et les ordonnances édictées à l'échelon fédéral constituent l'essentiel du droit interne. Des dispositions constitutionnelles et certains règlements émanant d'autorités externes de la Confédération peuvent cependant aussi avoir un contenu

normatif. En ce qui concerne les actes du Parlement, l'art. 163, al. 1, de la Constitution fédérale prévoit que : « *l'Assemblée fédérale édicte les dispositions fixant des règles de droit sous la forme d'une loi fédérale ou d'une ordonnance* ». Le Conseil fédéral et l'administration fédérale (départements et offices) édencent également des actes législatifs sous forme d'ordonnance. La Constitution fédérale précise en outre à son art. 164, al. 1, que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Elle énumère dans une liste non exhaustive celles qui renferment des normes législatives considérées comme importantes. Ce faisant, elle définit le contenu de la loi. A cette catégorie appartiennent notamment les dispositions fondamentales relatives à l'exercice des droits politiques, à la restriction des droits constitutionnels, aux droits et obligations des personnes, à l'assujettissement aux impôts, aux tâches et aux prestations de la Confédération, aux obligations des cantons lors de la mise en œuvre du droit fédéral ainsi qu'à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales.

L'organe législatif le plus important est l'Assemblée fédérale qui doit édicter les lois ; une fois votées, celles-ci sont soumises au référendum facultatif. En ce sens, on peut dire que la compétence législative appartient conjointement au Parlement et au peuple. L'Assemblée fédérale peut également édicter des ordonnances pour autant que la Constitution ou une loi lui en donne le pouvoir. De telles ordonnances sont cependant rares. La compétence attribuée au Conseil fédéral d'édicter des ordonnances revêt en revanche une importance bien plus grande. Dans la mesure où il y est autorisé par la Constitution ou par une loi, le Gouvernement peut être habilité à édicter des ordonnances dites de substitution. En vertu de la Constitution (art. 182), il est en outre chargé d'édicter des ordonnances d'exécution qui concrétisent les règles contenues dans les lois. Le Conseil fédéral est de ce fait un organe législatif très important. Des compétences législatives importantes ressortissent aussi à l'administration fédérale : conformément à l'art. 48, al. 1, de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, le Conseil fédéral peut, en prenant en compte la portée de la norme envisagée, déléguer aux départements la compétence d'édicter des règles de droit. En revanche, selon l'al. 2 de cette disposition, la délégation d'une telle compétence législative à un office n'est autorisée que si la législation envisage expressément cette hypothèse.

En ce qui concerne les autres actes édictés par l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire ceux qui ne contiennent pas de normes générales et abstraites et ne revêtent pas de ce fait un caractère normatif, l'art. 163, al. 2, de la Constitution fédérale précise que ceux-ci le sont sous la forme d'un arrêté fédéral qui, s'il n'est pas sujet au référendum, est qualifié d'arrêté fédéral simple. Cette forme d'acte est notamment utilisée pour les décisions de crédit, les arrêtés de principe et de planification ainsi que les actes particuliers de l'Assemblée fédérale. La forme de l'arrêté fédéral peut être

choisie pour les décisions de principe et de planification de portée majeure; elle est obligatoire pour les actes particuliers de l'Assemblée fédérale dépourvus d'une base légale nécessaire (lorsqu'il faut s'écartier d'une norme générale et abstraite dans une situation particulière) qui doivent être soumis au référendum facultatif (art. 28 et 29 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale). On ne saurait parler ici d'une activité législative au sens étroit du terme, mais de décisions qui sont étroitement liées à l'activité législative.

Traités et concordats

Un système législatif ne comprend pas uniquement des lois ou des ordonnances de portée interne. Aujourd'hui, la conclusion de traités bilatéraux ou multilatéraux vient accroître dans une proportion toujours plus importante la législation. Les dispositions contenues dans un traité obligent en premier lieu leurs signataires, c'est-à-dire les Etats parties à un tel traité. Ils s'engagent à prendre les mesures appropriées pour mettre en œuvre dans le droit interne les obligations découlant du traité et, si nécessaire, pour légiférer dans ce but. Il existe de surcroît de plus en plus de conventions dont les dispositions sont directement applicables et qui fondent des droits et des obligations pour des personnes physiques ou morales sans qu'il soit nécessaire d'édicter une loi interne pour les mettre en œuvre.

L'activité législative liée à la promulgation de lois et d'ordonnances internes et celle résultant de la conclusion de traités revêtent de nos jours quasiment la même importance. Le fond l'emporte sur la forme, tant il est vrai que l'ordre juridique suisse part du principe que le droit interne et le droit international sont partie d'un système juridique formant un tout (monisme). Le principe du parallélisme – adopté dans une large mesure par l'ordre juridique suisse – tient compte de cette situation. Sur la base de ce principe, la compétence d'édicter des normes internes et celle de conclure des conventions devraient si possible être réglées de manière identique: si un traité contient des dispositions à caractère normatif qui doivent être intégrées au droit constitutionnel interne, ces dispositions doivent être soumises au référendum obligatoire en matière de traités; si de telles normes doivent être réglées au moyen d'une loi formelle interne, elles doivent être soumises au référendum facultatif en matière de traités; enfin, si ces normes peuvent être réglées par une ordonnance interne édictée par le Conseil fédéral ou par l'administration fédérale, elles ressortissent à la compétence exclusive du Conseil fédéral en matière de conclusion de traités. En matière d'adoption de lois fédérales, l'élargissement du référendum en matière de traités, en 2003 (art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.), constitue un progrès décisif dans cette direction. Le principe du parallélisme à l'échelon d'ordonnance est

matérialisé notamment par les art. 7a, al. 1 et 2, et 48a, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA).

A cet égard, il convient aussi de mentionner les concordats intercantonaux, bien qu'ils appartiennent au droit cantonal et ne fassent dès lors pas partie intégrante du droit fédéral. On peut les comparer avec le droit des traités dans la mesure où les normes juridiques qu'ils renferment le plus souvent n'ont pas été édictées unilatéralement, mais résultent d'une stipulation conventionnelle. La conclusion de ces concordats – auxquels la Confédération peut du reste participer dans les limites de ses compétences (art. 48, al. 2, Cst.) – est de plus en plus fréquente; elle intervient en particulier dans des domaines qui ressortissent initialement à la compétence législative des cantons, mais qui nécessitent une réglementation unifiée à tout le territoire suisse (p. ex. harmonisation dans le domaine de l'enseignement, réglementation de l'activité des entreprises de sécurité privées en Suisse, mesures contre le hooliganisme). Ils présentent à cet égard une alternative à l'activité législative de la Confédération en faveur de laquelle il aurait fallu préalablement créer les bases constitutionnelles nécessaires. La Constitution fédérale prévoit du reste à son art. 48a que la Confédération peut, à la demande des cantons, donner force obligatoire générale à des concordats intercantonaux ou obliger certains cantons à adhérer à un concordat intercantonal. On peut toutefois se demander si cette possibilité revêtira un jour un intérêt pratique. Si l'on considère le cas particulier des concordats étendus à toute la Suisse, autrement dit de ceux qui regroupent tous les cantons, on peut s'interroger s'il ne faudrait pas tenir compte du fait qu'en raison de l'existence de dispositions légales unifiées en vigueur dans toute la Suisse, il serait préférable de procéder à des adaptations en matière du partage de compétences entre la Confédération et les cantons.

Volume et croissance de la législation

Ces quelques chiffres devraient mettre en évidence l'importance quantitative des différentes formes de normes légales internes et la proportion entre le droit interne et le droit international.

Selon un recensement actualisé très simplifié des actes législatifs en vigueur contenus dans le recueil systématique du droit fédéral (RS) – qui renferme une version consolidée du droit fédéral en vigueur –, on dénombre 322 lois, 863 ordonnances du Conseil fédéral, 335 ordonnances des départements et 260 ordonnances des offices (tab. 13.1).

Quant à l'accroissement du nombre de pages du recueil officiel du droit fédéral, on observe une augmentation sensible durant la dernière décennie (de 3112 en 2000

à 6418 en 2010, voir fig. 13.1). Le nombre de pages est en constante progression, tant pour le droit interne que pour le droit international: de 24924 pages pour le droit interne et 28332 pages pour le droit international en 2004, le nombre passe en 2012 à 30232 pour le droit interne et à 34942 pour le droit international. La proportion entre droit interne et droit international ne varie que fort peu dans ce laps de temps (fig. 13.2).

Tableau 13.1 Actes législatifs en vigueur dans le RS (état au 22.11.2012).

Type	Nombre
Référendum obligatoire (Constitution fédérale)	1
Référendum facultatif (lois)	322
Référendum en matière de droit des traités art. 141, al. 1, let. d, ch. 3	27
Loi fédérale urgente	2
Référendum en matière de droit des traités art. 89, al. 3, let. c	1
Arrêté fédéral urgent avec base constitutionnelle, durée >1 an	1
Arrêté fédéral de portée générale	4
Ordonnance de l'Assemblée fédérale	18
Arrêté fédéral simple	7
Ordonnance du Conseil fédéral	863
Ordonnance de département	335
Ordonnance d'un office	260
Concordat	9
Acte approuvé par le Conseil fédéral	4
Constitution cantonale	26
Acte de l'Assemblée fédérale	7
Acte du Conseil national	1
Acte du Conseil des Etats	1
Acte d'une commission	8
Acte des tribunaux fédéraux	35
Acte émanant d'entreprises et d'établissements indépendants	28
Texte juridique international bilatéral	1910
Texte juridique international multilatéral	855
Total	4725

Source: Centre des publications officielles de la Chancellerie fédérale.

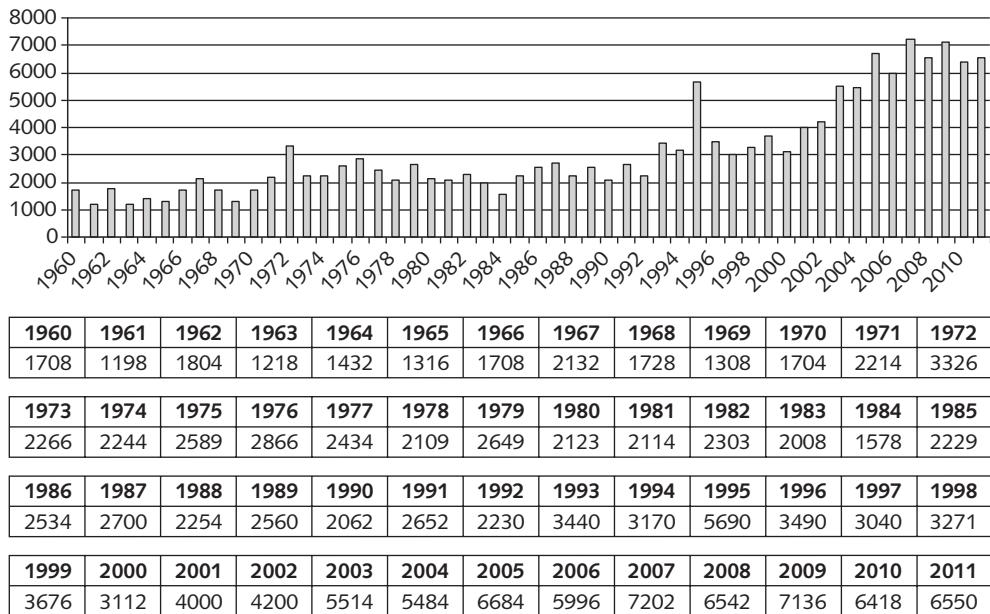


Figure 13.1 Nombre de pages du RO (nombre de page par année).

Source: Centre des publications officielles de la Chancellerie fédérale.

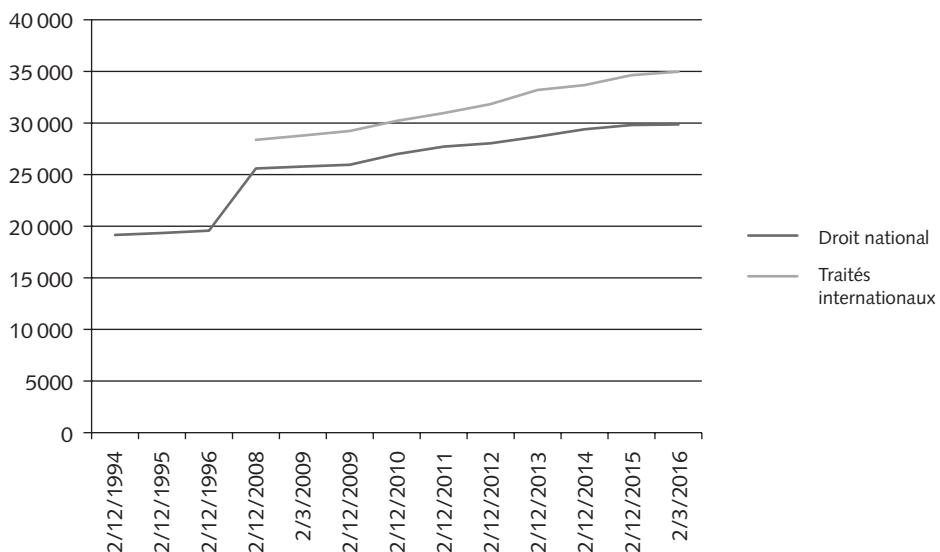


Figure 13.2 Nombre de pages du RS.

Source: Centre des publications officielles de la Chancellerie fédérale.

Procédure législative

La procédure législative se déroule différemment en fonction du type de norme à adopter et de l'organe compétent. Celle applicable aux dispositions constitutionnelles et légales ne suit pas le même déroulement que celle qui s'applique aux dispositions prises par voie d'ordonnance. De même, les traités obéissent à d'autres règles de procédure que les actes normatifs de droit interne. Dès lors, il n'est pas possible de présenter ci-après toutes les situations de la manière détaillée. La procédure décrite porte sur l'élaboration d'une loi, mais contient des remarques sur des particularités procédurales en matière constitutionnelle, d'ordonnances et pour la conclusion des traités.

Déclenchement de la procédure

Le déclenchement des travaux législatifs peut trouver sa cause dans un grand nombre de facteurs différents : mandats législatifs résultant de la loi, de la Constitution ou d'un traité ; interventions parlementaires proposant ou réclamant une activité législative ; expériences pratiques de l'administration dans l'application de la législation ; requête présentée par les cantons ; évolution de la jurisprudence ; revendications par des acteurs intéressés ou concernés issus des milieux économiques ; réactions des médias ou du public suite à des situations déterminées, à des événements ou à des incidents ; critique des milieux scientifiques ou initiatives ; etc.

Ces divers facteurs doivent être distingués du déclenchement formel d'une procédure législative. Celui-ci intervient dans de nombreux cas où le Conseil fédéral fait usage de son droit d'initiative prévu par l'art. 181 Cst. et charge l'administration de préparer un projet de loi qu'il peut ensuite soumettre à l'Assemblée fédérale. Le Parlement est aussi habilité à amorcer le processus d'élaboration d'une loi. Il dispose pour ce faire de deux possibilités : soit il peut envoyer une motion au Conseil fédéral et le charger, conformément à l'art. 120 de la loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement ; LParl), de lui présenter un projet d'acte, soit il peut donner suite à une initiative parlementaire, en vertu des art. 107 ss de la même loi, et confier à une commission parlementaire la préparation d'un projet législatif. Cette dernière voie est de plus en plus souvent utilisée de nos jours. Environ une loi sur cinq trouve aujourd'hui son origine dans une initiative parlementaire. La procédure applicable au traitement des initiatives déposées par un canton prévue par l'art. 115 LParl présente de grandes similitudes. Elle permet aussi aux cantons de soumettre au Parlement des projets de lois ou de lui proposer d'élaborer de tels projets. Pour qu'il y soit donné suite et qu'un projet de loi soit élaboré, une telle initiative doit en tout cas recueillir l'approbation des commissions compétentes du Conseil national et du

Conseil des Etats. Si les commissions compétentes ne sont pas unanimes, la décision appartient aux deux conseils. Enfin, une initiative populaire peut aussi être à l'origine d'un projet législatif. Ce moyen est surtout utilisé pour réclamer une modification de la Constitution plutôt que l'élaboration d'une loi. Les initiatives populaires peuvent également donner au Gouvernement ou au Parlement l'occasion d'élaborer indirectement un contre-projet législatif.

En pratique, les travaux préparatoires portant sur une loi résultent le plus souvent de facteurs de déclenchement combinés: le Conseil fédéral use de son droit d'initiative alors que des motions sont pendantes chez lui au même moment et que, par-dessus le marché, une initiative parlementaire, voire même une initiative populaire, portant sur le même objet, a peut-être été déposée. Dans de telles situations, il est important, sur le plan pratique, que les travaux législatifs soient bien coordonnés.

Le Conseil fédéral dispose d'un droit d'initiative exclusif pour entreprendre des travaux législatifs en matière de traités. C'est lui d'abord qui est chargé, en vertu de l'art. 184 Cst., des affaires étrangères. L'élaboration des ordonnances résulte de l'exécution de mandats inscrits dans la loi, la Constitution ou un traité. Elle est ouverte par le Conseil fédéral.

Elaboration de projets d'actes

Dans la majorité des cas, c'est l'administration qui effectue l'essentiel des travaux législatifs préliminaires. Bien que sa compétence normative soit limitée, elle joue un rôle important dans l'activité législative (Chevalier 2011: 623 ss). Elle examine les besoins de légiférer, prépare les structures normatives et élaboré le cadre et la formulation des normes légales. Ces travaux préliminaires peuvent se dérouler de différentes façons: l'office fédéral compétent peut exécuter cette tâche à l'interne. Dans ce cas, il n'est pas rare cependant que le Gouvernement ou l'administration s'assurent aussi la collaboration de groupes de travail ou de commissions d'experts interdépartementaux composés de personnes internes à l'administration, mais où des experts externes sont également représentés. Dans cette dernière hypothèse, c'est aussi l'office fédéral compétent qui assume en règle générale la direction et la responsabilité du projet. A la différence d'autrefois, il est rare aujourd'hui que la préparation de projets de lois ou d'ordonnances soit confiée à des experts externes. En d'autres termes, on ne recourt aujourd'hui qu'exceptionnellement à l'*outsourcing* en matière de travaux législatifs. Les expériences pratiques de ce type de transfert ont rarement fait leurs preuves. On assiste en revanche à une augmentation des groupes de projet chargés de la préparation de projets d'actes où Confédération et cantons sont représentés quasiment à parité. Cette formule trouve sa justification dans le fait que la mise en œuvre de la législation fédérale ressortit le plus souvent aux cantons.

Le rôle capital joué par l'administration dans l'élaboration de projets législatifs ne se limite pas par ailleurs à la préparation de projets de lois pour le compte du Gouvernement. Elle participe de manière déterminante aussi au processus d'élaboration des actes résultant d'une initiative parlementaire. Le Parlement peut faire appel à l'administration pour l'accomplissement de cette tâche et il fait fréquemment usage de cette possibilité. La collaboration de l'administration ne se limite pas toutefois à la transmission de renseignements juridiques ou matériels au sens de l'art. 112 LParl. En vertu de l'art. 68 LParl, le mandat à l'administration peut aussi inclure des projets d'actes et leurs commentaires rédigés selon les indications de la commission parlementaire compétente. Cette dernière peut également faire appel à l'administration pour préparer une procédure de consultation et en rassembler les résultats conformément à l'art. 6, al. 2, de la loi fédérale sur la procédure de consultation. L'administration n'est de ce fait pas seulement au service du Gouvernement, mais aussi du Parlement, ce qui ne va pas toujours sans poser de problèmes dans la mesure où le Parlement fait usage de ressources qui ne sont alors plus entièrement à la disposition du Gouvernement.

Procédures de consultation des offices et de co-rapport

Les mécanismes de consultation, de coordination et de collaboration internes à l'administration sont d'une importance capitale pendant toute la procédure législative. Ils contribuent de manière décisive à garantir la qualité matérielle et formelle de la législation. A ce titre, on mentionnera en particulier la procédure de consultation des offices et celle de co-rapport¹. Ces mécanismes internes à l'administration interviennent dans toutes les phases principales de la procédure législative et chaque projet de loi y est soumis à plusieurs reprises : lors du déclenchement du mandat législatif, lors de l'ouverture de la procédure de consultation, lors de l'adoption d'un projet de loi du Conseil fédéral soumis au Parlement ou lors de l'avis rendu par le Conseil fédéral sur un projet de loi élaboré par une commission parlementaire, lors de l'adoption de dispositions d'exécution et lors de l'entrée en vigueur d'un acte.

Pour les affaires qui doivent être soumises à un département ou au Conseil fédéral, l'office fédéral compétent engage tout d'abord une procédure de consultation des offices auprès des unités de l'administration intéressées. Parmi les unités intéressées figurent notamment celles qui exercent des fonctions interdépartementales,

¹ Voir à ce sujet les directives de la Chancellerie fédérale sur les affaires du Conseil fédéral (dites « Classeur rouge »).

à savoir la Chancellerie fédérale (service juridique et services linguistiques), l'Office fédéral de la justice (examen de conformité à la loi)², l'Administration des finances (conséquences financières) et la Direction du droit international public (conformité au droit international public), mais aussi d'autres unités administratives qui sont particulièrement concernées. La consultation des offices dure en règle générale trois semaines. Elle permet aux unités administratives intéressées de prendre position et de soumettre leurs requêtes. L'office compétent remanie si nécessaire les projets en tenant compte des remarques formulées avant de les soumettre au département compétent pour prise de décision ou pour proposition au Conseil fédéral. Il donne des informations sur l'issue de la consultation des offices.

Dans le cadre de la procédure de consultation des offices ayant trait à des affaires législatives, il faut aussi servir la Commission interne de rédaction. Cette dernière est responsable notamment de la qualité linguistique et de l'intelligibilité des actes législatifs. Elle veille également à la concordance des projets d'actes dans les trois langues officielles. Cette commission est composée de collaborateurs des services linguistiques de la Chancellerie et de l'Office fédéral de la justice.

Lorsque le Conseil fédéral doit prendre une décision sur une affaire qui lui est soumise par un département (ou par la Chancellerie fédérale), une procédure dite de co-rapport est chaque fois engagée avant que cette décision ne soit prise. Cette procédure dure elle aussi trois semaines et permet à tous les autres départements et à la Chancellerie de se déterminer et de formuler le cas échéant des propositions sous la forme d'un co-rapport. Le département compétent peut prendre position sur le co-rapport. Les départements bénéficient aussi du concours des offices fédéraux respectifs qui leur sont subordonnés pour l'examen du dossier dans la procédure de co-rapport. Cette manière de procéder permet d'assurer le suivi de la procédure de consultation des offices. Les offices peuvent demander à «leur» département de leur soumettre un co-rapport lorsque les observations formulées pendant la consultation dans une proposition adressée au Conseil fédéral ne sont pas prises en compte. Cela ne se produit souvent que peu avant la séance du Conseil fédéral, en sorte qu'une discussion approfondie sur les co-rapports n'est pas toujours possible.

Procédure de consultation

Conformément à l'art. 147 Cst., les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres

² Voir à ce sujet le rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2010 sur le renforcement du contrôle préventif de la conformité au droit, *Feuille fédérale* 2010, pp. 1989 ss.

projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants. Une telle procédure, dite de consultation, constitue une étape importante dans le processus législatif en Suisse. Elle garantit la participation des milieux politiques et économiques les plus influents dans une phase plutôt liminaire du processus normatif et permet aux différents acteurs de la société civile d'y avoir accès. Les principes généraux de cette procédure sont réglés avec plus de précision dans la loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo).

Cette procédure s'applique notamment aux projets législatifs de niveau constitutionnel, légal ou réglementaire ainsi qu'aux traités internationaux soumis au référendum obligatoire ou facultatif ou qui touchent les intérêts essentiels des cantons. C'est le Conseil fédéral qui ouvre en principe la procédure. Les projets législatifs élaborés sur la base d'une initiative parlementaire sont ouverts par la commission parlementaire compétente. Pour des projets de portée mineure, les départements ou la Chancellerie décident s'il y a lieu de procéder à une consultation («audition»). Sont notamment invités à donner leur avis les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national («partenaires sociaux») et les autres milieux spécialement concernés en fonction de l'objet du projet. Les tribunaux fédéraux sont également invités à se déterminer sur des questions qui ont trait à l'organisation judiciaire fédérale. Toute personne ou organisation peut en outre participer à la consultation et exprimer un avis. La procédure dure en règle générale trois mois. Le dossier soumis à consultation, les avis collectés et les résultats de la consultation sont accessibles au public.

La procédure de consultation remplit diverses fonctions très importantes pour l'activité législative. On en citera ci-après les principales (Mader 2007: 53 ss, en part. 62 ss):

- Collecte d'informations: la procédure de consultation permet de solliciter et de recueillir des informations et des compléments importants sur le sujet à traiter ainsi que sur les faits et le cas d'espèce concernés (analyse des faits avérés de la législation); elle favorise dans ce sens une activité législative fondée ou orientée sur l'évidence.

- Légitimation: la légitimation de décisions fixant des règles de droit procède avant tout du fait que l'adoption des lois émane de l'organe étatique qui y est habilité («légitimation à raison de la procédure»). La participation des cercles intéressés ou concernés, de la société civile constitue – à côté de la question de l'adéquation et de l'efficacité de la législation – un autre facteur de légitimation.

- Epreuve de l'acceptation politique: l'avis des acteurs politiques (cantons, partis) apporte un élément essentiel pour juger si un projet législatif est susceptible de remporter l'adhésion de la majorité politique. Dans un système politique

où la concordance joue un rôle décisif et où les décisions à caractère normatif du Parlement peuvent être remises en question par le biais d'un référendum, ce facteur revêt une importance considérable. La procédure de consultation contribue à éviter la demande de référendum contre une loi qui a été adoptée.

- Examen de praticabilité et d'exécutabilité: la législation fédérale est généralement mise en œuvre et exécutée par les cantons. C'est pourquoi ce sont eux qui sont le plus à même de se déterminer sur la praticabilité et l'exécutabilité des actes fédéraux.

- Favorisation d'un processus d'apprentissage («fonction pédagogique»): la mise sur pied d'une procédure de consultation permet aux personnes concernées par un projet législatif d'adapter d'emblée leur comportement et de prendre en compte de l'évolution prévisible du droit. Elle contribue ainsi à ce qu'une loi soit plus aisément acceptée et exécutée.

- Information au public: depuis le début de la procédure jusqu'à l'entrée en vigueur – et donc à plus forte raison durant la phase d'élaboration –, les projets législatifs doivent être suivis d'une activité assurant leur publicité. Pour que de nouvelles normes de droit puissent déployer leurs effets, il est nécessaire qu'elles soient portées à la connaissance du public. La procédure de consultation est une phase privilégiée pour les travaux d'information au public effectués simultanément.

Les projets de loi sont retravaillés sur la base des résultats de la consultation et adoptés par le Conseil fédéral à l'attention du Parlement. Concrètement, le déroulement de la procédure dépend de l'importance d'un projet et des avis exprimés: il n'est pas rare que le Conseil fédéral prenne d'abord connaissance des résultats de la consultation et qu'il rende ensuite certaines décisions ou donne mandat pour la mise au point d'un projet en se fondant sur une évaluation de ces résultats par les pouvoirs politiques. Il arrive parfois qu'il prenne connaissance des résultats et qu'il approuve simultanément le projet déjà remanié par le département compétent. Enfin, le Conseil fédéral peut aussi renoncer à la poursuite des travaux législatifs.

Traitement par le Parlement

Les projets de lois et de traités internationaux qui nécessitent l'approbation du Parlement sont soumis à ce dernier au terme des travaux législatifs préliminaires. Cette phase du traitement par le Parlement n'a pas lieu pour les ordonnances et les traités internationaux dont la compétence exclusive ressortit au Conseil fédéral ou à l'administration. Elle est marquée par deux réalités institutionnelles, soit, d'une part, le bicaméralisme, avec deux chambres de même importance (le Conseil national et le Conseil des Etats), et, d'autre part, l'existence de commissions législatives perma-

nentes qui sont compétentes dans des domaines politiques et législatifs spécifiques et qui préparent les affaires destinées à être traitées dans les deux chambres.

Conformément à l'art. 84 LParl, chaque objet est attribué d'abord en priorité d'examen à l'un des deux conseils (conseil prioritaire). Il n'y a pas d'ordre de priorité déterminé entre le Conseil national et le Conseil des Etats. Les présidents des conseils conviennent de l'attribution en fonction de la situation. Les projets ayant trait à la politique sociale ou économique sont attribués en priorité au Conseil national, ceux qui relèvent du fédéralisme échoient plutôt au Conseil des Etats en tant que conseil prioritaire; le volume de travail du moment des commissions législatives chargées de l'examen préalable est aussi pris en considération. Si les présidents des conseils ne parviennent pas à un accord, la question est tranchée par tirage au sort. Une fois l'attribution effectuée, la commission législative compétente du conseil prioritaire procède à l'examen préalable, puis le conseil prioritaire lui-même à l'examen en plénum. Le projet est transmis ensuite à la commission législative du second conseil pour examen préalable avant d'être examiné en plénum par le second conseil. Si des divergences subsistent entre les deux conseils, celles-ci sont éliminées au besoin selon une procédure de longue haleine (comportant à chaque fois un examen préalable au sein des commissions compétentes et un examen en plénum) selon l'art. 89 LParl. Si des divergences subsistent après que chaque conseil a procédé par trois fois à une discussion par article, l'art. 91 prévoit la réunion d'une conférence de conciliation composée de treize membres délégués par chacune des commissions chargées de l'examen préalable du projet. Cette conférence a pour mission de préparer une proposition de conciliation destinée à éliminer toutes les divergences restantes. La proposition de conciliation est soumise d'abord au conseil prioritaire puis à l'autre conseil. Si les deux conseils se rallient à la proposition, la conciliation est acceptée. Si la proposition est écartée par l'un des conseils, le projet législatif a échoué et il est classé.

En vertu de l'art. 76 LParl, les membres des deux conseils peuvent déposer des propositions relatives à un objet qui est à l'examen tant auprès de la commission chargée de l'examen préalable qu'auprès du conseil auquel ils appartiennent. Une proposition rejetée par la majorité de la commission peut cependant être déposée par une minorité. Ce droit de proposition appartient également au Conseil fédéral conformément à l'art. 160 Cst.

A côté du système de fonctionnement bicaméral et du jeu d'échanges entre les commissions chargées de l'examen préalable et les conseils, le déroulement des délibérations et les types de décisions prises au sein des commissions et des conseils ont également toute leur importance. D'après l'art. 74, al. 1, LParl, une délibération et une décision ont lieu tout d'abord sur l'entrée en matière (débat d'entrée en matière et décision d'entrée en matière). Après cela a lieu en général la discussion par article. En conformité de l'art. 75 LParl, un conseil peut aussi décider de renvoyer pour réexamen ou modification au Conseil fédéral ou à la commission d'examen

préalable un projet sur lequel il est entré en matière (décision de renvoi). Un vote sur l'ensemble du texte a lieu au terme de la première discussion par article en vertu de l'art. 74, al. 4 LParl. Si le résultat du vote sur l'ensemble est négatif, il équivaut à une non-entrée en matière. Il peut arriver que l'entrée en matière soit acquise d'emblée et la discussion par article menée à terme, mais que le projet fasse l'objet d'une décision négative lors du vote sur l'ensemble. Lorsque l'examen est achevé, les deux conseils doivent approuver le texte du projet législatif établi par la Commission parlementaire de rédaction et procéder chacun au vote final conformément à l'art. 81 LParl. Si les deux conseils l'approuvent, le projet est réputé avoir abouti valablement; dans le cas contraire – qui survient rarement –, il est classé.

Publication, mise en œuvre et mise en vigueur

Les projets de loi qui ont été approuvés par l'Assemblée fédérale sont publiés dans la Feuille fédérale. En vertu de l'art. 141 Cst., un délai référendaire de cent jours court depuis le jour de la publication officielle. Si le référendum aboutit, une votation populaire doit avoir lieu. Contrairement aux initiatives populaires qui, selon l'art. 75a de la loi fédérale sur les droits politiques, doivent être soumises au vote dans les dix mois à compter du vote final de l'Assemblée fédérale, mais au maximum dix mois après l'échéance des délais légaux réservés au Parlement pour examiner l'initiative populaire, aucun délai n'est prévu pour soumettre au vote une demande de référendum. Le Conseil fédéral, qui est compétent pour fixer le délai, dispose ainsi d'un certain pouvoir d'appréciation. Il ne peut cependant différer la votation outre mesure (Hanguetner 2006: 864). Un délai de deux ans ne devrait normalement pas être dépassé.

Les actes législatifs de droit interne et les traités internationaux sont publiés en règle générale dans le Recueil officiel du droit fédéral (RO). En vertu de l'art. 8 de la loi fédérale sur les publications officielles, la publication est une condition au déploiement des effets juridiques. Conformément à l'art. 7 de cette même loi, la publication doit intervenir au moins cinq jours avant l'entrée en vigueur. A côté de la publication classée par ordre chronologique du RO, il existe un Recueil systématique du droit fédéral (RS) qui rassemble tout le droit en vigueur classé par matières. Il s'agit là d'une restitution extraordinairement utile et complète du droit en vigueur, complétée au fur et à mesure. A la différence du RO, le RS comporte un recueil de droit interne et un autre de droit international. Il contribue de manière décisive à l'accessibilité et à l'identification du droit en vigueur.

La décision concernant la mise en vigueur et l'entrée en vigueur appartient le plus souvent au Conseil fédéral. Il peut aussi arriver que la date de l'entrée en vigueur soit fixée en toutes lettres dans la loi. C'est notamment le cas pour les lois considérées comme urgentes. La Conférence de coordination de l'Assemblée fédérale fixe occa-

sionnellement aussi la date de l'entrée en vigueur de certains actes, notamment ceux qui touchent le Parlement. Une autre exception a lieu à l'échelon constitutionnel : les dispositions d'ordre constitutionnel entrent en principe en vigueur au moment de leur acceptation par le peuple et les cantons. Quant aux traités internationaux enfin, leur entrée en vigueur obéit à des règles particulières (p. ex. après leur ratification par un nombre déterminé d'Etats).

Pour que des dispositions qui fixent des règles de droit puissent entrer en vigueur, il faut que les mesures nécessaires de mise en œuvre soient prises au préalable. De nombreuses lois requièrent en effet que les dispositions d'exécution soient édictées dans une ordonnance fédérale ou dans le droit cantonal. L'élaboration de dispositions d'exécution et d'autres mesures de mise en œuvre nécessite du temps, généralement deux ans. Ce délai n'a pas de caractère absolu, mais il revêt une très grande importance aux yeux des cantons qui sont responsables de l'exécution et de la mise en œuvre du droit fédéral³.

Durée de la procédure législative et possibilités d'accélération

Les travaux législatifs préliminaires menés par l'office compétent, les mécanismes de consultation et de coordination internes à l'administration, la procédure de consultation et son évaluation, les délibérations au sein des commissions parlementaires et des conseils, le délai référendaire et la mise sur pied, le cas échéant, d'une votation populaire, ainsi que les préparatifs en vue de la mise en œuvre ou de l'exécution et la mise en vigueur nécessitent en général beaucoup de temps. Il peut ainsi s'écouler bien six à huit ans depuis le déclenchement de la procédure jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi. Ce laps de temps considérable peut paraître à première vue surprenant et excessif. En vérité, il n'y a là rien d'étonnant si l'on garde à l'esprit les différents délais qu'il faut observer tout au long du processus normatif. Cette durée ne constitue du reste pas davantage un problème – bien au contraire –, puisqu'elle garantit un travail soigné et réfléchi, accompli sans précipitation, par le législateur.

Il se trouve cependant des situations où le législateur doit sans conteste agir plus rapidement. Dans ce cas, différents moyens sont alors à sa disposition pour accélérer le processus : les délais pour les procédures de consultation des offices et de co-rapport (de trois semaines chacune) peuvent être raccourcis en tant que de besoin. Il en va de même pour le délai de la consultation (trois mois) que l'on peut abréger en cas d'urgence ou mener sous la forme d'une conférence conformément à l'art.

³ Voir à ce sujet le rapport «Mise en œuvre du droit fédéral par les cantons» du 13 février 2012. Ce rapport a été rédigé par un groupe de travail formé par la Confédération et les cantons.

7 LCo. De plus, l'art. 85 LParl permet à titre exceptionnel qu'un projet de loi soit examiné par les deux conseils pendant la même session. Une telle entorse au système bicaméral doit toutefois reposer sur des motifs pertinents. En vertu de l'art. 165 Cst., des lois dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent être déclarées urgentes et être mises en vigueur immédiatement. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire d'attendre l'expiration du délai référendaire ni une éventuelle votation populaire. De telles lois déclarées à caractère urgent requièrent la majorité qualifiée des membres des deux conseils et doivent être limitées dans le temps. Le référendum n'est pas exclu, mais il emporte un effet abrogatoire et non suspensif. Cela signifie que la mise en vigueur ne doit pas être reportée jusqu'à l'expiration du délai référendaire ou jusqu'à l'acceptation de la loi par le peuple, mais elle doit intervenir immédiatement. Si le référendum est demandé et aboutit, la loi cesse automatiquement de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale dans la mesure où elle n'a pas été acceptée par le peuple dans ce délai. La possibilité d'application à titre provisoire prévue par l'art. 7b LOGA joue un rôle similaire en matière de traités internationaux soumis à l'approbation du Parlement. Il est aussi possible de raccourcir le délai entre l'adoption d'un projet de loi et son entrée en vigueur. Enfin, la Constitution prévoit que l'Assemblée fédérale (art. 173, al. 1, Cst.) ou le Conseil fédéral (art. 184, al. 3, et 185, al. 3, Cst.) peuvent se substituer au législateur ordinaire en cas d'urgence ou pour sauvegarder des intérêts importants de l'Etat en matière de politique extérieure ou en matière de sécurité extérieure et intérieure durant un laps de temps déterminé. On parle souvent dans ce cas de «droit réglementaire de nécessité».

La Constitution, la loi et les prescriptions internes à l'administration contiennent ainsi toute une série de moyens qui permettent au législateur d'édicter et de mettre en vigueur en temps utile les normes de droit nécessaires. La plupart de ces moyens qui permettent d'accélérer la procédure ne vont pas cependant sans certaines concessions quant à la légitimité démocratique et à la qualité de la législation. C'est pourquoi il ne faut en faire usage qu'avec la plus grande retenue.

Critères et garanties de qualité dans la législation

La législation représente une ressource importante – et limitée – de l'Etat. Cette ressource demande une attention particulière dans le cadre d'une politique institutionnelle qui prône le maintien de la qualité en matière législative⁴. Seule une «bonne»

⁴ Sur la notion de politique institutionnelle, voir Peter Knoepfel *et al.*, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2^e édition, 2006, p. 30.

législation peut atteindre pleinement ses objectifs. Mais que faut-il entendre par «bonne» législation et quels sont les moyens à disposition pour en garantir la qualité et assurer le maintien de cette qualité?

Pour que le droit en vigueur soit considéré comme «bon», il faut que certains critères soient remplis. Ces critères reflètent tantôt des exigences juridiques, tantôt en partie des principes d'ordre constitutionnel, tantôt encore des principes de technique législative, tout en touchant à des aspects législatifs, procéduraux, matériels, formels, linguistiques et temporels. Le message du Conseil fédéral relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral énonce six critères reproduits ci-après qui sont aussi repris tels quels ou dans la même forme dans les débats techniques sur la qualité de la législation⁵:

- *Fondée en droit:* les normes de droit doivent être compatibles avec les règles et les principes de rang supérieur de la Constitution et du droit international public. Une bonne législation repose sur les bases juridiques nécessaires et ne doit pas être en contradiction avec du droit de rang supérieur (principe de la légalité); elle répond à un intérêt public, est conforme au principe de la proportionnalité et n'empiète pas de manière inacceptable sur les droits fondamentaux des individus. Elle respecte en particulier la répartition des tâches et des compétences entre les divers niveaux de l'Etat ainsi que les obligations contractées dans le domaine du droit international public.
- *Résulte d'une procédure d'élaboration adéquate:* une «bonne» législation naît d'une procédure qui doit non seulement être juridiquement irréprochable, mais qui doit aussi permettre de prendre en compte tous les éléments et intérêts importants. En d'autres termes, il ne s'agit pas seulement de respecter les exigences de la conformité au droit ou de la constitutionnalité dans le processus d'élaboration et d'assurer au cours de la procédure la légitimité des décisions fixant des règles de droit. Il s'agit là sans nul doute d'un aspect important et d'une condition nécessaire à la validité du droit. La procédure doit se dérouler de manière à ce que l'on puisse faire apport des connaissances nécessaires en la matière et que les différents intérêts puissent être pris en compte et conciliés. Elle doit favoriser l'activité cohérente de l'Etat et, enfin, permettre au législateur d'agir en temps utile.
- *Qualité sur le plan du contenu:* des normes de droit sont réputées bonnes sur le plan du contenu si elles tiennent compte des besoins et des attentes de la société et si elles permettent de résoudre des problèmes et d'atteindre des objectifs fixés par la société (adéquation aux problèmes, efficacité). Elles ne doivent présenter aucune contradiction factuelle, aucune lacune, ni aucune divergence d'appréciation

⁵ Voir le message du Conseil fédéral du 22 août 2007 relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral, *Feuille fédérale* 2007, p. 5789, en part. pp. 5794 ss.

(cohérence interne d'un acte législatif et cohérence externe par rapport à d'autres actes; insertion optimale dans le contexte normatif). Outre le respect des règles constitutionnelles, la qualité sur le plan du contenu constitue un important facteur de légitimité.

- *Qualité formelle et linguistique*: la législation doit en outre présenter des qualités formelles et linguistiques particulières. Sa structure doit être logique et sa formulation compréhensible; toutes les personnes intéressées ou concernées doivent pouvoir s'y référer, ce qui veut dire que la législation doit être publiée et accessible sans efforts excessifs. Une bonne législation ne contient ni incohérences formelles, ni répétitions inutiles, ni dispositions obsolètes.

- *Limitation au nécessaire*: la qualité présente également une dimension qualitative. La législation en vigueur doit être circonscrite et se limiter aux règles de droit nécessaires. «*Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires*». Cette maxime de Montesquieu présente deux aspects. Elle invite, premièrement, à se demander si l'intervention du législateur est vraiment nécessaire; deuxièmement, à se rappeler que la densité normative, soit la quantité de détails renfermés dans des dispositions légales, devrait toujours être limitée si possible au minimum. Le droit et la législation se dévalorisent s'ils sont mis en vigueur de manière exponentielle. Une densité réglementaire excessive rend les normes plus difficiles à discerner, tout en limitant inutilement la marge d'appréciation dont les autorités d'exécution et les tribunaux devraient disposer.

- *Stabilité et mutabilité*: enfin, une certaine stabilité fait partie des paramètres qui caractérisent une «bonne» loi. Les normes de droit ne doivent pas être modifiées trop souvent, ni trop rapidement. A défaut d'une certaine durabilité, la législation n'est plus intelligible dans la pratique et elle ne peut pas garantir un cadre dans lequel les conséquences des actions individuelles soient prévisibles et conformes aux attentes. Un rythme de production et d'adaptation trop rapide est préjudiciable à la qualité de la législation, tant il est vrai que des lois élaborées dans la précipitation ne peuvent que rarement être fondées sur des bases de décision suffisamment solides. D'un autre côté, il n'est pas bon que des normes de droit soient fixées immuablement. Le législateur doit pouvoir réagir en temps opportun aux mutations. Pour la Constitution, ce principe de mutabilité est même expressément mentionné à l'art. 192 Cst.

De nombreux outils internes à l'administration permettent d'assurer la qualité de la législation tout au long de son élaboration (Mader 2009: 183 ss). A cet égard, les mécanismes déjà cités de consultation et de coordination au sein de l'administration, soit notamment la procédure de consultation des offices, revêtent une importance particulière. Divers offices fédéraux – comme p. ex. l'Office fédéral de la santé publique et l'Office fédéral de l'environnement – ont développé ces dernières années leurs propres mécanismes destinés à garantir la qualité des projets législatifs. Il sied

aussi de mentionner les différents outils de technique législative dont disposent les personnes chargées de l'élaboration des textes de lois et d'ordonnances (Guide de législation⁶). Les instructions internes de l'administration apportent elles aussi une précieuse contribution dans ce domaine ; on citera en particulier à ce titre les directives de la Confédération sur la technique législative ou la directive de l'Office fédéral de la justice du 2 octobre 2006 sur la présentation d'esquisses d'actes normatifs pour les projets législatifs. Cette directive contient une description utile pour opérer la transition à partir du matériel de base d'une règle à créer, autrement dit à partir d'un contenu normatif, jusqu'à la formulation du projet d'acte. Il s'agit là d'un outil de méthode législative qui garantit par la même occasion que des choix législatifs décisifs sont pris à temps et en tenant compte de l'avis du service compétent. On signalera enfin l'existence de cours de formation réguliers (cours de législation) ainsi que des séminaires d'échanges d'expériences comme le Forum de législation organisé par l'Office fédéral de la justice depuis 2007 et qui se tient trois fois par an.

La garantie de qualité de la législation ne saurait se limiter au seul processus d'élaboration des règles de droit. Le droit en vigueur doit aussi pouvoir faire l'objet de mesures de garantie de qualité. Deux motions déposées récemment par l'ancien conseiller aux Etats Philippe Stähelin illustrent en particulier cette préoccupation, notamment la motion 05.3815 relative à la mise à jour formelle du droit fédéral et la motion 07.3615 intitulée « coup de balai matériel dans le droit fédéral ». Les deux motions ont été transmises par le Parlement. En exécution de la première des deux motions, le Parlement a adopté, sur la base d'un projet du Conseil fédéral, une loi fédérale relative à la mise à jour formelle du droit fédéral⁷. A ce jour, une mise à jour matérielle complète du droit fédéral n'a en revanche pas eu lieu. On procède toutefois régulièrement à des mises à jour matérielles effectuées par secteurs et dans des domaines spécifiques à l'occasion de révisions complètes. La réforme de l'organisation judiciaire fédérale en est un exemple. La codification ou la consolidation de normes existantes dans certains domaines législatifs contribuent également à garantir la qualité du droit en vigueur. La révision complète de la Constitution, appelée projet de mise à jour, peut également être considérée comme une mise à jour matérielle. Au surplus, l'évaluation régulière de la législation constitue un instrument important pour le maintien de la qualité⁸. Le maintien de la qualité de la législation et les efforts consentis pour l'améliorer constituent une tâche politique de gestion.

⁶ Voir à ce sujet Flückiger et Guy-Ecabert 2008.

⁷ Voir la loi fédérale du 20 mars 2008 relative à la mise à jour formelle du droit fédéral, RO 2008, pp. 3437 ss.

⁸ Voir à ce sujet aussi De Benedetto *et al.* 2011. Ces auteurs utilisent à ce titre la notion de « manutenzione delle regole », qui exprime très bien l'idée du maintien de la législation en rapport avec l'état actuel du droit en vigueur. Voir aussi Kettiger 2000.

Bibliographie

- Benedetto M. De, Martelli M. et Rangone N. (2011). *La qualità delle regole*. Il Mulino.
- Chevallier J. (2011). «La place de l'administration dans la production des normes», in *Droit et Société* 79/2011.
- Flückiger A. et Guy-Ecabert C. (Ed.) (2008). *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer – Le rôle des guides de légistique*. Zurich, Schulthess.
- Hangartner Y. (2006). «Massgeblichkeit des bisherigen Rechts auch bei Verschleppung der Inkraftsetzung einer neuen bundesrechtlichen Regelung?», in *AJP* 7/2006, p. 864.
- Kettiger D. (2000). *Gesetzescontrolling. Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen*. Berne/Stuttgart/Vienne.
- Mader L. (2007). «Die Rolle der Zivilgesellschaft und die Bedeutung der Konsultationsverfahren für die nationale Rechtsetzung in Europa», in Schäffer H. et Iliopoulos-Strangas J. (Eds), *Staatsmodernisierung in Europa*, pp. 53 ss, en particulier pp. 62 ss.
- Mader L. (2009). «Vom Kampf ums Recht zur Pflege der Gesetzgebung – Neuere Bestrebungen des Bundes zur Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung», in Knoepfel P. (Ed.), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique/Reformen institutioneller Politiken und Staatshandeln*.
- Schäuble W. (2007). «Bessere Rechtsetzung als politische Führungsaufgabe», in *Zeitschrift für Gesetzgebung*, C. 3, pp. 209-217.

Littérature supplémentaire

- Chancellerie fédérale (2013). *Directives de la Confédération sur la technique législative*. Berne.
- Häfelin U., Haller W. et Keller H. (2012). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. 8^e édition, Zurich, Schulthess.
- Hill H. (1982). *Einführung in die Gesetzgebungslehre*. Heidelberg, C.F. Müller.
- Hugger W. (1983). *Gesetze – ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung*. Baden-Baden, Nomos.
- Ismayr W. (2008). *Gesetzgebung in Westeuropa*. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Karpen U. (2006). *Gesetzgebungslehre, neu evaluiert*. Baden-Baden, Nomos.
- Mader L. (2006). «Législation et légisprudence», in Chappelet J.-L. (Ed.), *Contributions à l'action publique*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Müller G. (2006). *Elemente einer Rechtsetzungslehre*. 2^e édition, Zurich, Schulthess.
- Noll P. (1973). *Gesetzgebungslehre*. Reinbek bei Hamburg, Westdeutscher Verlag GmbH.
- Office fédéral de la justice (2007). *Guide de législation de la Confédération*. 3^e édition, Berne.
- Office fédéral de la justice (2008). *Module « loisswssswssswssswssswss »*, Berne.
- Richli P. (2000). *Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung*. Bâle/Genève/Munich, Helbing Lichtenhahn.

- Roth M. (2011). *Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz*. Zurich/Saint-Gall, Dike.
- Sägesser T. (2007). *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG*. Berne, Stämpfli.
- Sägesser T. (2006). *Vernehmlassungsgesetz*. Berne, Stämpfli.
- Schneider H. (2002). *Gesetzgebung*. 3^e édition, Heidelberg, C.F. Müller.
- Schuppert G. F. (2011). *Governance und Rechtsetzung*. Baden-Baden, Nomos.
- Tschannen P. (2007). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. 2^e édition, Berne, Stämpfli.

Chapitre 14

TRIBUNAUX ET JURISPRUDENCE

Esther Tophinke

Statut des tribunaux

Les tribunaux sont des autorités d'Etat qui statuent de manière autonome et contraignante sur des différends concrets, dans le cadre d'une procédure définie par la loi. Les tribunaux se caractérisent d'une part par leur activité de jurisprudence et, d'autre part, par leur indépendance institutionnelle (cf. ATF 126 I 228 consid. 2a/bb; Kiener et Kälin 2007: 439 s.).

Dans un Etat de droit où les pouvoirs sont séparés, les tribunaux représentent le troisième pouvoir, le pouvoir judiciaire. Selon le modèle classique de séparation des pouvoirs, les fonctions fondamentales de l'Etat (législation, exécution des lois, jurisprudence) sont réparties entre des autorités distinctes, du point de vue du personnel et de l'organisation. Le pouvoir législatif (parlement) élabore, dans le cadre de sa fonction habituelle, des normes de droit générales et abstraites ; le pouvoir exécutif (gouvernement et autorités administratives) concrétise les dispositions légales – sous forme d'ordonnances ou de décisions – ; et le pouvoir judiciaire (tribunaux) tranche les litiges qui lui sont soumis. Afin d'empêcher les abus de pouvoir, le principe de la séparation des pouvoirs prévoit également des mécanismes de contrôle réciproque des différentes autorités (*checks and balances*; équilibre des pouvoirs). Dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles, les tribunaux sont donc tenus d'appliquer le droit édicté par le constituant ou par le législateur (peuple, cantons, parlement, gouvernement). D'autre part, les tribunaux contrôlent, en cas de recours, les décisions des autorités administratives et, dans une mesure limitée, la conformité

des normes juridiques édictées par le législateur au droit supérieur (Koller 2011 : ch. marg. 11-13 relative à l'art. 1 LTF ; Tschannen 2011 : § 27 ch. marg. 1 ss).

Jurisprudence

La jurisprudence peut être définie comme le processus de production d'une décision contraignante, lors d'un différend, par un tiers indépendant, pas directement lié au litige (Biaggini 2001 : § 73 ch. marg. 1 ; Koller 2011 : ch. marg. 14 sur art. 1 LTF). La fonction principale de l'activité judiciaire réside dans la résolution des conflits et, partant, dans l'établissement ou le rétablissement de la paix et de la sécurité juridiques. Le tiers indépendant saisi par l'une des parties en cause – en principe, dans un Etat de droit, le tribunal d'Etat compétent – fixe de manière autoritaire ce qui est juste et conforme au droit dans le litige concret. La *protection juridique* garantie par les tribunaux sert d'une part à la protection de la situation juridique des particuliers et, d'autre part, à la concrétisation du droit objectif (Griffel 2011 : § 27 ch. marg. 2 s.).

Le processus décisionnel juridique comprend plusieurs étapes: dans un litige concret, le juge doit établir la situation déterminante (ce qui s'est passé dans la réalité, de manière établie, par rapport à la question de droit litigieuse d'un point de vue juridique), identifier et interpréter les prescriptions juridiques déterminantes, les appliquer à la situation devant être jugée et, finalement, définir ce qui est applicable dans un jugement motivé (Biaggini 2001 : § 73 ch. marg. 9). La jurisprudence n'est donc pas une démarche purement logique allant de la norme générale au jugement concret. Dans la perspective de la diversité des cas, les normes juridiques tendent à être formulées de manière ouverte et nécessitent une *interprétation*, c'est-à-dire l'établissement de leur sens par rapport à la question litigieuse concrète. L'interprétation par les tribunaux tient compte de plusieurs éléments. Le point de départ de toute interprétation est le texte de la disposition correspondante (interprétation linguistique et grammaticale). Si celui-ci n'est pas tout à fait clair et que différentes interprétations sont possibles, le sens de la norme est établi en tenant compte de l'histoire de sa conception (interprétation historique), des objectifs poursuivis en termes de législation (interprétation téléologique) et de son lien avec d'autres normes (interprétation systématique) (ATF 134 V 208 consid. 2.2). Le tribunal fédéral parle ici de «pluralisme méthodologique» (ATF 136 II 149 consid. 3): dans un cas concret, les différents éléments d'interprétation sont combinés afin d'établir le sens correct d'une norme (voir Gächter 2011 : § 26 ch. marg. 9 ss; Kramer 2010 : 56 ss; Biaggini 2004: 31 ss).

Parfois, les tribunaux doivent trancher sur des questions de droit litigieuses auxquelles le législateur n'a pas pensé au moment de la formulation de la norme générale et abstraite. Si, selon la législation, aucune prescription ne peut se dégager des règles d'interprétation usuelles (lacune proprement dite; ATF 138 II 1 consid. 4.2),

le tribunal doit, selon la règle, se prononcer selon les règles qu'il établirait s'il avait à faire acte de législateur (voir art. 1 al. 2 CC). La condition est toutefois que le législateur n'a pas délibérément renoncé à une norme (silence qualifié). Le passage de l'interprétation d'une norme juridique à la création d'une règle de remplacement est fluctuant. Les normes juridiques expressément formulées de manière ouverte (p. ex. droits fondamentaux) ou les dispositions qui offrent délibérément une marge d'appréciation aux tribunaux (p. ex. clauses générales, notions de droit non définies) doivent être concrétisées avant de pouvoir être appliquées à un cas précis. Le *développement du droit par le juge* (droit prétorien) a un caractère créateur de droit. Il se fonde sur des approches effectuées dans des domaines apparentés au droit (en particulier analogies) ou dans le droit supérieur (en particulier droit constitutionnel et droit international), dans la pratique des tribunaux, le consensus scientifique, les principes généraux de droit, les considérations de droit comparé ou les résultats scientifiques émanant de domaines extrajudiciaires (Kramer 2010: 242 ss). Afin d'assurer que le juge ne se réfère pas sans réfléchir à des précompréhensions ou à des valeurs personnelles, les critères d'évaluation déterminants pour le développement du droit doivent être indiqués de manière transparente pour chaque cas particulier dans la motivation du jugement.

L'application et le développement du droit par le juge sont souvent aux limites de la législation. Cela n'est pourtant pas une entorse au principe de la séparation des pouvoirs. Le juge complète, dans le cadre de ses compétences, l'ouvrage du législateur ou du constituant. Il applique le droit aux cas particuliers. Il clarifie, complète et concrétise les règles de droit obscures, lacunaires ou volontairement restées ouvertes, à la lumière de l'ordre juridique global (Koller 2011: ch. marg. 17 s., 20 s. à l'art. 1 LTF). Les limites du développement du droit par le juge font débat, surtout dans le domaine de l'activité judiciaire constitutionnelle (voir entre autres Seiler 2010: 445 ss; Chiariello 2009: 369 ss; Biaggini 1991: 13 ss).

De manière fonctionnelle, le *contrôle des normes* fait aussi partie de l'activité judiciaire. Un tribunal contrôle ici si une norme juridique est compatible avec le droit supérieur et, partant, est valable. Ce contrôle se rattache à la hiérarchisation des normes juridiques.

Garanties de procédure

Afin que les tribunaux puissent assumer leur fonction centrale – la jurisprudence – dans une manière équitable et libre de toute influence tierce, la Constitution fédérale, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et les lois d'organisation des tribunaux et de procédure définissent diverses garanties de procédure (cf. Kiener et Kälin 2007: 411 ss; Rhinow *et al.* 2010: ch. marg. 459 ss; Steinmann

2008: commentaire aux art. 29 et 30 de la Constitution fédérale). Ces garanties comprennent entre autres :

- le droit de chaque personne à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire (art. 29a de la Constitution fédérale; garantie de l'accès au juge);
- le droit à ce que la cause soit portée devant un tribunal compétent et établi par la loi, d'où l'interdiction des tribunaux d'exception (art. 30 al. 1 de la Constitution fédérale; art. 6 al. 1 CEDH);
- le droit à un tribunal indépendant et impartial (art. 30 al. 1 de la Constitution fédérale; art. 6 al. 1 CEDH);
- le droit à la publicité de l'audience et du prononcé de jugement (art. 30 al. 1 de la Constitution fédérale; art. 6 al. 1 CEDH; « *La justice doit non seulement être rendue, mais elle doit l'être de manière visible* »);
- le droit à une procédure équitable (art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale; art. 6 CEDH; p. ex. jugement dans un délai raisonnable, principe de l'égalité des armes);
- le droit effectif de chaque partie d'être entendue par un tribunal (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale). Le droit d'être entendu permet de clarifier la situation et d'assurer un droit de participation lié à la personne dans le cadre de la procédure (présentation de son propre point de vue). Cela comprend le droit de la partie à être entendue avant qu'une mission ne soit rendue, le droit à la consultation du dossier, le droit de participer à la procédure probatoire et à la motivation d'une décision;
- le droit à une procédure judiciaire gratuite si la personne ne dispose pas des ressources suffisantes, à moins que sa cause ne paraisse dépourvue de toute chance de succès, et le droit à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert (art. 29 al. 3 de la Constitution fédérale);
- en matière de privation de liberté et de procédure pénale, il existe des garanties de procédure supplémentaires telles que le droit d'être aussitôt informé des raisons de cette privation et des droits, la présomption d'innocence, le droit de se défendre, etc. (cf. art. 31 s. de la Constitution fédérale; art. 5 et art. 6 al. 2 et 3 CEDH).

Indépendance des autorités judiciaires

Le principe de l'indépendance des autorités judiciaires présente plusieurs facettes. Comme base institutionnelle (art. 191c de la Constitution fédérale), il prend la forme d'une organisation des autorités selon la séparation des pouvoirs. Comme

droit fondamental, il donne à chaque personne dont la cause est jugée dans le cadre d'une procédure judiciaire le droit à un tribunal indépendant et à des juges indépendants et sans préjugés (art. 30 al. 1 de la Constitution fédérale; art. 6 al. 1 CEDH).

Indépendance institutionnelle

Dans leur activité juridictionnelle, les tribunaux ne sont soumis aux instructions d'aucun autre pouvoir d'Etat (*indépendance fonctionnelle*). Ni le Parlement, ni le gouvernement ne peuvent prescrire aux tribunaux comment ils sont tenus de trancher un cas concret, sans parler de modifier ou d'annuler leurs décisions (cf. art. 26 al. 4 LParl). Les tribunaux sont donc *organiquement* séparés des autres pouvoirs. Ils se gèrent eux-mêmes et soumettent au Parlement leur propre budget et leurs propres comptes. Enfin, les tribunaux sont aussi indépendants des autres pouvoirs en ce qui concerne leur *personnel*. Les juges ne peuvent pas appartenir au pouvoir législatif, ni au gouvernement, ni à l'administration. Ces prescriptions d'incompatibilité se trouvent dans toutes les lois d'organisation des tribunaux; pour les autorités fédérales, elles figurent également à l'art. 144 de la Constitution fédérale. L'indépendance des tribunaux trouve son expression concrète dans le fait que les juges sont élus pour une période de fonction déterminée et ne peuvent pas être révoqués de leur fonction, à moins de manquements graves aux obligations de leur fonction ou d'incapacité durable.

L'élection des juges constitue une particularité du système suisse des tribunaux (cf. Kälin et Rothmayr 2006: 183 ss; Kayser 2007: 48 ss; Eichenberger 1997: 80 ss). Les juges sont élus et réélus par le pouvoir législatif ou directement par le peuple, selon la proportionnalité des partis, pour une période de fonction relativement courte allant de quatre à six ans. D'une part, cela confère une légitimité démocratique accrue à la fonction du juge et contribue à ce que dans les tribunaux, tous les courants sociaux importants soient représentés de manière appropriée. Dans les faits, les juges de Suisse peuvent compter sur une réélection (Rhinow *et al.* 2010: ch. marg. 489 s., 492). D'autre part, l'indépendance des tribunaux peut être compromise si des membres d'un parlement critiquent des décisions de manière non factuelle, s'ils émettent des menaces de non-réélection à l'encontre de juges en raison d'une activité judiciaire inappropriée ou soumettent leur vote à conditions (Rhinow *et al.* 2010: ch. marg. 482). C'est pourquoi il arrive que soit proposée une prolongation de la durée de fonction (à 12 ou 15 ans), voire une élection à vie (Rhinow et Schefer 2009: ch. marg. 2999). Ces derniers temps, l'exigence de fait, en matière d'éligibilité, d'appartenir à un parti ou du moins d'être apparenté à un parti, a donné lieu à des controverses (cf. *NZZ* du 11 juin 2012, p. 15, et du 18 juin 2012, p. 23).

Droit à des juges indépendants et impartiaux

Le droit à des juges indépendants, impartiaux et sans parti pris doit exclure les influences étrangères à la cause dans la procédure de prise de décision, créer de la confiance dans la procédure juridique concrète et permettre la reconnaissance intérieure du jugement chez la personne concernée (ATF 114 Ia 50 consid. 3c; Steinmann 2008 : ch. marg. 9 de l'art. 30 de la Constitution fédérale). Toutefois, un éventuel parti pris ou suspicion légitime d'un juge peut difficilement être démontré. Ce qui est donc déterminant, c'est de savoir s'il existe des circonstances extérieures qui, en cas d'observation objective, peuvent créer des doutes quant à l'impartialité, à la présence d'une suspicion ou d'un préjugé chez le membre concerné d'un tribunal (ATF 137 I 227 consid. 2.1).

Les circonstances de suspicion légitime peuvent résider, dans la personne d'un juge par exemple lorsqu'il a un intérêt personnel à l'issue d'une procédure ou s'il est déjà intervenu, dans la même cause, comme représentant légal, comme expert judiciaire ou comme témoin. En outre, les affirmations et remarques d'un juge avant ou pendant un procès peuvent laisser entendre qu'il s'est déjà forgé une opinion ferme sur l'issue de la procédure (ATF 137 I 227 consid. 2.1 et 2.6.2). L'impartialité d'un membre d'un tribunal paraît compromise s'il a un lien personnel étroit avec une partie ou son représentant (conjoint, partenaire, parent, ami, ennemi, etc.). Les circonstances d'ordre institutionnel ou organisationnel peuvent aussi justifier un soupçon de parti pris, par exemple lorsqu'un juge est intervenu antérieurement dans la même affaire dans le cadre d'une fonction officielle. Une telle préimplication ne compromet cependant pas l'indépendance du juge si la procédure reste ouverte en ce qui concerne les faits et les questions de droit du cas concret (Kiener et Kälin 2007 : 444; Steinmann 2008 : ch. marg. 10 ss relatif à l'art. 30 de la Constitution fédérale). La suspicion légitime peut aussi survenir si un juge est manifestement influencé par une campagne médiatique violente.

Afin de garantir le droit à un juge impartial, tous les codes de procédure comprennent des dispositions sur la récusation. Chaque juge a le devoir de présenter un motif possible de récusation et de se récuser spontanément si un tel motif est considéré comme donné. Chaque partie désireuse de récuser un juge doit émettre immédiatement une demande correspondante.

Outre l'aspect objectif, l'indépendance intérieure du membre d'un tribunal, c'est-à-dire son attitude face aux motivations extérieures à la cause et au droit susceptibles de fausser la décision (préjugés et jugements de valeur, particularités, mœurs, habitudes, etc.), est également d'une grande importance. Les juges sont tenus de faire preuve d'un contrôle critique de leurs jugements et a priori subjectifs. Toutefois, comme élément de la personnalité du juge, l'indépendance intérieure ne peut être gérée et contrôlée que de manière limitée par des normes juridiques. C'est pourquoi

le choix de juges appropriés revêt une importance centrale (Kiener 2001: 327 ss; Schindler 2003: 1017).

Organisation des tribunaux

Les tribunaux peuvent être sollicités dans des domaines divers du droit. C'est pourquoi l'on distingue entre compétences juridictionnelles civile, pénale, administrative et constitutionnelle. Le *tribunal civil* tranche les litiges entre privés pouvant définir leurs relations juridiques de manière en grande partie autonome dans le cadre des normes contraignantes du droit privé (p. ex. litiges relatifs à un contrat de location). Le *tribunal pénal* décide si l'organe d'Etat compétent pour une poursuite pénale reproche à raison à la personne accusée d'avoir commis un fait punissable aux yeux de la loi (p. ex. plainte pour vol). Le *tribunal administratif* examine si l'administration s'est conformée au droit lors de la concrétisation des relations juridiques entre l'Etat et les individus (p. ex. refus d'un permis de construire). Enfin, le tribunal chargé de questions constitutionnelles contrôle si les décisions de l'Etat sont conformes aux droits constitutionnels du justiciable ou si les normes juridiques sont compatibles avec la constitution. Pour les différents domaines du droit, il existe des tribunaux séparés et des voies de droit propres (demandes formelles de faire examiner une décision juridique par un tribunal supérieur).

Pour les affaires civiles et pénales, il existe en principe trois instances juridictionnelles. Les tribunaux de première instance et les instances d'appel sont en règle générale des tribunaux cantonaux. Il existe deux exceptions: le Tribunal fédéral des brevets est compétent, en première instance, pour les litiges civils liés aux brevets et le Tribunal pénal fédéral examine en première instance les affaires pénales soumises, en raison de leur importance, à la juridiction fédérale (p. ex. criminalité économique). Pour toutes les affaires civiles et pénales, l'instance supérieure est le Tribunal fédéral suisse. Depuis le 1^{er} janvier 2011, pour les instances juridiques de premier et de deuxième niveau, le code de procédure civile suisse (CPC) est applicable pour les affaires civiles; pour les affaires pénales, c'est le code de procédure pénale suisse (CPP) qui s'applique. Cela vaut également pour les procédures menées devant les tribunaux cantonaux. Les cantons restent cependant compétents pour l'organisation de leurs tribunaux (arrondissement, modalités de désignation et de rémunération des membres des tribunaux, engagement de juges uniques ou d'un collège de juges, désignation des tribunaux, surveillance, financement, etc.) et pour l'administration de la justice (art. 122 al. 2 et 123 al. 2 de la Constitution fédérale). Le Tribunal fédéral traite les plaintes relatives à des affaires pénales et civiles selon son propre code de procédure (loi sur le tribunal fédéral LTF).

En matière de droit administratif, ce n'est en règle générale pas un tribunal qui applique les normes juridiques aux cas concrets comme première autorité d'Etat, mais le service administratif compétent. Dans les cantons, une ou deux instances de recours internes à l'administration (en règle générale les unités administratives hiérarchiques supérieures), puis le tribunal administratif cantonal ou une commission de recours de droit spécial permettent de faire appel contre les décisions de celle-ci. Au niveau fédéral, un recours direct contre les décisions des autorités administratives fédérales est en règle générale possible auprès du Tribunal administratif fédéral. L'instance suprême en matière de droit administratif est également le Tribunal fédéral. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la justice, et en particulier de la garantie de l'accès au juge (art. 29a de la Constitution fédérale), la Confédération et les cantons doivent à présent prévoir une voie d'accès à un tribunal pour tous les litiges de droit public qui, auparavant, aboutissaient auprès du gouvernement ou d'un service administratif. Les seules exceptions admises concernent les décisions d'ordre essentiellement politique (p. ex. grâces) ou relatives aux droits politiques (art. 86 al. 3 et 88 al. 2 LTF; voir également art. 189 al. 4 de la Constitution fédérale). Contrairement à ce qui se passe pour les affaires civiles ou pénales, il incombe toujours aux cantons d'introduire leurs propres codes de procédure en matière de droit administratif.

Ni l'Etat, ni les tribunaux ne disposent d'un monopole en matière de règlement des litiges. Outre les tribunaux d'Etat, des tribunaux qui ne relèvent pas de l'Etat sont admis (Koller 2011: ch. marg. 23 relatif à l'art. 1 LTF). En matière de droit civil, les parties peuvent ainsi faire intervenir des tribunaux arbitraux privés et définir elles-mêmes leurs membres, leur for, leur procédure et le droit applicable (voir art. 353 ss CPC). En outre, les formes extrajudiciaires de résolution des conflits, fondées sur une approche consensuelle (p. ex. médiation) ont pris dernièrement une importance accrue. Les procédures de conciliation préalables à une procédure judiciaire, obligatoires dans certains domaines (p. ex. location) et les audiences de conciliation intégrées aux procédures judiciaires sont orientées vers la recherche d'un accord entre les parties, rendant la décision autoritaire d'un tribunal superflue.

Juridiction administrative

Les tribunaux administratifs examinent si, dans des cas concrets, les autorités administratives (exécutif) ont agi de manière légale et fondée. Le contrôle juridique de la légalité de l'action de l'administration n'est toutefois pas global. Les tribunaux n'interviennent que de manière active, lorsque les personnes concernées forment un recours contre des actes de l'administration. Afin de renforcer le contrôle de la léga-

lité objective, la loi accorde un droit de recours à des organisations et autorités dans certains domaines (p. ex. organisations de protection de l'environnement). Cela sert uniquement à assurer l'application correcte du droit correspondant.

La *décision* est la forme d'action la plus importante de l'administration. L'administration y fixe de manière unilatérale et souveraine quels sont les droits et devoirs découlant d'un cas concret pour les sujets de droit (rapports de droit individuels et concrets). La procédure administrative non litigieuse visant à délivrer une décision présente des similitudes avec une procédure judiciaire : sur demande ou en raison de ses fonctions, l'autorité administrative intervient, clarifie les faits avec la ou les parties, recherche les normes légales applicables et les applique (voir à ce sujet Tschentscher et Lienhard 2011: 284 ss). L'existence d'une décision est la condition pour que la personne concernée puisse recourir par voie de droit, au moyen d'un *recours*, d'abord auprès des instances de recours internes à l'administration (voir à ce sujet Müller M. 2011: 153 ss), puis par voie judiciaire (juridiction administrative *a posteriori*).

Pour autant que la loi le prévoie et que l'objectif du législateur puisse être mieux atteint de cette façon qu'au moyen d'une décision, les relations juridiques relevant du droit administratif peuvent également être fondées sur un *contrat de droit administratif* bilatéral entre la communauté et le privé concerné (déclaration d'intention mutuelle requise, p. ex. contrat de subventions assorti d'obligations). S'il existe un contrat de droit administratif, les litiges contractuels doivent en règle générale être soumis au tribunal compétent au moyen d'une plainte, de manière analogue à la procédure civile (juridiction administrative *a priori*).

Si l'administration régit un domaine du droit non pas dans la perspective d'un cas concret, mais en rapport avec un grand nombre de cas, elle le fait pour autant qu'elle dispose de la compétence correspondante, sous la forme d'un acte normatif général et abstrait (ordonnance). Dans un cas concret, les actes normatifs de l'administration font généralement l'objet d'un examen préjudiciel. Les actes normatifs cantonaux peuvent également être attaqués auprès du Tribunal fédéral.

Les *plans* s'intercalent entre la décision et l'acte normatif (notamment en droit de la construction et de l'aménagement du territoire). Même si la nature juridique des plans reste contestée (norme juridique ou décision), la législation spéciale prévoit aujourd'hui, dans la plupart des cas, que ceux-ci peuvent être attaqués au moyen d'un recours de la même manière que des décisions auprès des instances de droit pour autant qu'ils aient force légale (p. ex. plans d'affectation) et ne lient pas que les autorités (p. ex. plans directeurs).

Il existe aussi des formes d'action de l'administration qui ne sont pas axées sur la motivation d'un rapport de droit, par exemple la communication de renseignements ou les contrôles de police. De telles actions sont désignées par le terme d'*action matérielle*. Si les actions matérielles touchent aux droits et devoirs des individus, les

personnes concernées disposant d'un intérêt digne d'être protégé peuvent exiger une décision attaquable auprès de l'autorité compétente (voir Häner 2009: ch. marg. 6 ss relatifs à l'art. 25a PA).

Les tribunaux administratifs peuvent examiner librement le constat des faits et l'application du droit par l'instance précédente. Si la loi accorde un pouvoir d'appréciation à l'administration afin de trouver, dans un cas concret, une solution appropriée à l'intérieur d'un cadre légal défini, les tribunaux ne peuvent en règle générale que contrôler si l'administration ou l'autorité de recours interne à l'administration a outrepassé ce pouvoir, n'en a pas fait usage ou l'a exercé de manière arbitraire (voir Müller M. 2011: 179 s.). Il n'est pas possible d'examiner le caractère approprié de la solution retenue. Dans les faits concernés, l'administration apporte un important savoir-faire, qui n'est en règle générale pas disponible dans les mêmes proportions auprès des tribunaux. La loi prévoit en règle générale une exception là où aucune instance de recours interne à l'administration n'est prévue et où un tribunal administratif statue directement, comme c'est le cas à la Confédération (critique relative au plein contrôle de l'appréciation du tribunal administratif fédéral, Schindler 2007: 157 s.).

Afin d'écourter la procédure et d'éviter une procédure de recours fastidieuse, les parties font de plus en plus usage, en procédure administrative également, de règlements amiables, éventuellement en faisant intervenir un médiateur neutre (idée: discuter plutôt que recourir aux procédures). En particulier, la direction de procédure va le plus souvent s'efforcer, en cas de procédure complexe avec plusieurs parties (p. ex. projet de construction important) de trouver une solution à l'amiable. Au niveau fédéral, le nouvel art. 33b de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA) régit les conditions cadres correspondantes (à ce sujet, voir Pfisterer 2008: ch. marg. 1 ss relatifs à l'art. 33b PA).

Juridiction constitutionnelle

Alors que le contrôle juridique des actes de droit par l'exécutif est très développé, le contrôle juridique des actes du pouvoir législatif est (encore) limité. Le Tribunal fédéral et les autres tribunaux peuvent certes examiner la compatibilité des normes sur lesquelles ils fondent leurs décisions dans des cas concrets avec le droit supérieur et ne pas les appliquer si elles y contreviennent (contrôle normatif diffus et concret). En outre, le Tribunal fédéral peut, dans une procédure abstraite de contrôle normatif (donc indépendamment d'un cas concret) contrôler la conformité des normes cantonales au droit fédéral (à l'exception des constitutions cantonales approuvées par l'assemblée fédérale). En revanche, les lois fédérales restent exemptes de tout contrôle juridique efficace. Celles-ci sont déterminantes pour tous les tribunaux (art.

190 de la Constitution fédérale). Les tribunaux peuvent certes examiner la constitutionnalité des lois fédérales, mais ils sont tenus de les appliquer même si elles contreviennent à la constitution (pas d'interdiction de contrôle, mais obligation d'application) – ce qui n'est pas le cas lorsque les garanties des droits de l'homme selon CEDH sont déterminantes en termes de contrôle. En la matière, le tribunal fédéral est considéré comme compétent lorsqu'il s'agit de ne pas appliquer, le cas échéant, les lois fédérales qui s'y opposent (jurisprudence PKK, fondée sur ATF 125 II 417; pour le tout, voir Tschannen 2011 : § 11 ch. marg. 1ss; Griffel 2011 : 369 ss, 390 s.).

L'étendue de la juridiction constitutionnelle aux lois fédérales est controversée depuis longtemps (à ce sujet, voir en particulier Hertig Randall 2010 : 221 ss; Seiler 2010 : 381 ss; Uhlmann et Hofstetter 2011; Müller 1981 : 53 ss et thèses de Meyer 2011 et Looser 2011). Les arguments principaux des partisans d'une telle approche sont les suivants.

- En sa qualité de norme fondamentale de l'Etat, la Constitution fédérale est supérieure aux lois fédérales dans la hiérarchie des normes internes. Grâce au référendum obligatoire, elle est démocratiquement plus légitime que la loi (référendum facultatif uniquement). En outre, la Constitution est l'expression de la volonté populaire; elle repose également sur l'approbation des cantons (majorité des cantons). Enfin, la juridiction constitutionnelle assure la primauté de la Constitution, la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et la formation de la volonté démocratique.
- La juridiction constitutionnelle protège les libertés des citoyens contre des restrictions anticonstitutionnelles par le législateur. Par rapport au législateur cantonal, cette protection existe depuis la fin du XIX^e siècle. Avec le transfert progressif des compétences législatives des cantons à la Confédération, les droits découlant de la Constitution sont aujourd'hui moins protégés.
- Les tribunaux peuvent refuser l'application des lois fédérales si celles-ci contreviennent aux garanties des droits de l'homme selon CEDH, mais pas si elles s'opposent aux droits fondamentaux prévus par la Constitution (p. ex. liberté économique). Par rapport à la CEDH, la Constitution fédérale s'en trouve dévalorisée.

Les opposants à une juridiction constitutionnelle étendue aux lois fédérales avancent quant à eux les arguments suivants.

- L'extension de la juridiction constitutionnelle débouche sur une politisation accrue de la justice et accorde trop de poids à cette dernière. L'actuelle répartition des rôles entre les pouvoirs législatif et judiciaire a fait ses preuves et ne requiert aucun changement.
- La Constitution fédérale contient de nombreuses normes non définies (p. ex. droits fondamentaux). Pour leur concrétisation, le législateur fédéral est démocratiquement plus légitime que la justice.

- Il n'est pas exclu que les visions du monde, les préférences de juges ou des conceptions extérieures de la justice (cf. droit naturel) viennent s'intégrer à l'évolution juridique de la Constitution sans que le peuple (ni les cantons) n'aient leur mot à dire. Ainsi, la Constitution ne primerait plus sur la loi (hiérarchie normative), mais le tribunal constitutionnel serait supérieur au législateur (hiérarchie institutionnelle).

Plusieurs interventions visant à étendre la juridiction constitutionnelle à la législation fédérale ont échoué, notamment lors de la réforme de la justice (au sujet de la proposition d'alors: message 1996: 513 ss). Deux initiatives parlementaires ont, depuis, repris cette demande. La commission parlementaire compétente a élaboré à cet effet un nouveau projet de changement de la Constitution (rapport CAJ-CN 2011: 6707 ss). Celui-ci prévoyait une abrogation de l'article 190 de la Constitution fédérale. Cela aurait permis à tous les tribunaux, et en particulier au Tribunal fédéral, d'examiner les lois fédérales en ce qui concerne leur comptabilité avec la Constitution fédérale dans des cas concrets et, en cas d'incompatibilité, de ne plus les appliquer. Un contrôle constitutionnel abstrait des lois fédérales n'était en revanche pas prévu. Le Conseil national a adopté le projet le 6 décembre 2011 (BO 2011 N 1917). Le 5 juin 2012, le Conseil des Etats n'est pas entré en matière sur le projet (BO 2012 E 431). Le 3 décembre 2012, en procédure d'élimination des divergences, le Conseil national n'est pas, lui non plus, entré en matière sur le projet (BO 2012 N du 3 décembre 2012). Pour l'instant la limitation de la juridiction constitutionnelle est donc maintenue.

Internationalisation

A la suite de la globalisation de nombreux éléments de la vie quotidienne et de l'accroissement de l'interdépendance entre pays, le droit international a gagné en importance pour la Suisse également. La ratification de la Convention européenne des droits de l'homme (1974), les accords sectoriels avec l'Union européenne EU (accords bilatéraux I et II de 1999 et 2004), la participation à l'Organisation mondiale du commerce OMC et à ses bases contractuelles et l'entrée au sein des Nations unies en 2002 sont des étapes importantes de l'ouverture de la Suisse à l'Europe et à la communauté internationale.

L'augmentation du volume de normes de droit international, et plus particulièrement du droit international des traités est un défi à relever pour les organes législatifs, mais aussi pour les tribunaux de tous niveaux. La Suisse se conforme au modèle moniste qui considère le droit international et le droit national comme

deux sources de droit au sein d'un ordre juridique unifié. Si un traité de droit international entre en vigueur pour la Suisse, celui-ci devient immédiatement valable à l'intérieur de l'Etat. Un acte spécifique qui – comme le voudrait une conception dualiste – transforme le droit international en droit national n'est pas requis. Cela a pour conséquence que les tribunaux appliquent directement le droit international en plus du droit national. La condition est ici que les normes correspondantes du droit international soient directement applicables (justiciable, *self-executing*), c'est-à-dire suffisamment définies et claires pour pouvoir servir comme base de décision dans un cas concret. Si des contradictions se font jour entre l'interprétation du droit national et du droit international et que celles-ci ne peuvent être résolues par une interprétation du droit national conforme au droit international, la question se pose de savoir comment les tribunaux sont tenus de résoudre de tels conflits normatifs. Du point de vue du droit international, la réponse est claire: les traités doivent être respectés («*pacta sunt servanda*»); si un Etat ne se conforme pas à ce principe, il se rend responsable aux yeux du droit international. Du point de vue du droit constitutionnel, en revanche, la réponse est plus nuancée: selon l'art. 5 al. 4 de la Constitution fédérale, la Confédération et les cantons sont tenus de respecter le droit international et, selon l'art. 190 de la Constitution fédérale, les lois fédérales et le droit international sont déterminants pour le Tribunal fédéral et les autres autorités chargées d'appliquer le droit. Sur la base de ces principes constitutionnels, la doctrine et la jurisprudence partent du *principe de la primauté du droit international sur le droit national*. Cela apparaît le plus clairement par rapport au droit cantonal et au droit des ordonnances de la Confédération. Le Tribunal fédéral admet une exception pour les lois fédérales qui s'opposent sciemment au droit international (pratique Schubert), sous réserve des normes impératives du droit international et des garanties des traités en matière de droits de l'homme (ATF 125 II 417 PKK, voir aussi ATF 136 III 168; à ce sujet, voir Tschannen 2011: 168). Le rapport entre le droit international et le droit constitutionnel fédéral fait notamment débat en cas d'initiatives populaires qui respectent certes les normes impératives du droit international et sont donc valables du point de vue constitutionnel (art. 193 al. 4 et art. 194 al. 2 de la Constitution fédérale), mais qui, à l'instar de l'initiative contre les minarets ou sur l'internement, portent atteinte aux garanties de la CEDH (voir rapport CF 2010: 2102 ss; rapport additionnel CF 2011; Tschannen 2011: 155 ss).

Certains traités de droit international ratifiés par la Suisse prévoient des organes de surveillance indépendants en vue de l'application des obligations qui en découlent. L'exemple le plus marquant en est la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH). Celle-ci se compose de juges proposés par les Etats membres, mais statuant en toute autonomie. Les privés qui se sentent atteints dans les droits de l'homme qui leur sont garantis par la CEDH dans leurs interactions avec l'Etat peuvent faire appel à cette cour par une plainte individuelle. Toutefois, ils doivent

au préalable avoir fait appel sans succès aux tribunaux nationaux compétents. Si la CourEDH constate une atteinte à la CEDH par la Suisse, cette dernière est tenue de respecter le jugement correspondant.

La jurisprudence de la CourEDH a des répercussions également pour les cas qui ne concernent pas la Suisse. Par sa pratique, la CourEDH concrétise et développe les garanties de la CEDH, formulées de manière ouverte. Les tribunaux suisses tiennent compte de ces évolutions dynamiques du droit dans leur propre application de la CEDH ou dans leur interprétation du droit national dans des cas concrets. Cela vaut également pour la jurisprudence d'autres tribunaux internationaux, tels que la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Par exemple, la Suisse s'est engagée en 1999, avec l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'Union européenne, à tenir compte de la jurisprudence déterminante de la CJCE dans son interprétation des notions du droit communautaire antérieures à la date de signature de l'accord (art. 16 al. 2 ALCP). Compte tenu de la situation juridique parallèle en Suisse et au sein des Etats membres de la communauté, le Tribunal fédéral tient compte de la nouvelle jurisprudence de la CJCE, même s'il n'y est pas tenu, pour autant que des raisons valables ne s'y opposent pas (ATF 136 II 5 consid. 3.4).

Bibliographie

- Biaggini G. (2004). «Methodik in der Rechtsanwendung», in Peters A. et Schefer M. (Eds), *Grundprobleme der Auslegung aus Sicht des öffentlichen Rechts*. Symposium du 60^e anniversaire de René Rhinow, Berne, Stämpfli, pp. 27-51.
- Biaggini G. (2001). «Rechtsprechung», in Aubert J.-F., Müller J. P. et Thürer D. (Eds), *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zurich, Schulthess, pp. 1153-1165.
- Biaggini G. (1991). *Verfassung und Richterrecht – verfassungsrechtliche Grenzen der Rechtsfortbildung im Wege der bundesgerichtlichen Rechtsprechung*. Bâle, Helbing Lichtenhahn.
- Chiariello E. (2009). *Der Richter als Verfassungsgeber? – Zur Fortbildung von Grundlagen des Rechtsstaats und der Demokratie durch höchste Gerichte*. Zurich/Saint-Gall, Dike.
- Commission des affaires juridiques du Conseil national (2011). Rapport CAJ-CN du 12 août 2011 concernant les initiatives parlementaires «Juridiction constitutionnelle» et «Faire en sorte que la Constitution soit applicable pour les autorités chargées de mettre en œuvre le droit», FF 2011 6707.
- Conseil fédéral (1996). Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1.
- Conseil fédéral (2010). Rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2010 sur la relation entre droit international et droit interne, FF 2011 2067.
- Conseil fédéral (2011). Rapport additionnel du Conseil fédéral du 30 mars 2011 au rapport du 5 mars 2012 sur la relation entre droit international et droit interne, FF 2011 3401.

- Eichenberger K. (1997). «Sonderheiten und Schwierigkeiten der richterlichen Unabhängigkeit in der Schweiz», in *Unabhängigkeit und Bindungen des Richters*. 2^e édition. Beiheft zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 22, pp. 69-98.
- Eichenberger K. (1960). *Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem*. Berne, Stämpfli.
- Gächter Th. (2011). «Rechtsanwendung», in Biaggini G. *et al.* (Eds), *Staatsrecht*, Zurich/Saint-Gall, Dike, pp. 359-365.
- Griffel A. (2011). «Rechtsschutz, insbesondere Verfassungsgerichtsbarkeit», in Biaggini G. *et al.* (Eds), *Staatsrecht*, Zurich/Saint-Gall, Dike, pp. 366-396.
- Häner I. (2009). «Kommentar zu Art. 25a VwVG», in Waldmann B. et Weissenberger Ph. (Eds), *VwVG: Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*. Zurich/Bâle/Genève, Schulthess.
- Hertig Randall M. (2010). «L'internationalisation de la juridiction constitutionnelle: défis et perspectives», in *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* (ZSR) 129 II, pp. 221-380.
- Kälin W. (2001). «Verfassungsgerichtsbarkeit», in Aubert J.-F., Müller J. P. et Thürer D. (Eds), *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zurich, Schulthess, pp. 1167-1181.
- Kälin W. et Rothmayr C. (2006). «Justiz», in Klöti U. *et al.* (Eds), *Handbuch der Schweizer Politik*. 4^e édition revue et corrigée, Zurich, NZZ Libro, pp. 177-200.
- Kayser M. (2007). «Richterwahlen: Unabhängigkeit im Spannungsfeld von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie», in Schindler B. et Sutter P. (Eds), *Akteure der Gerichtsbarkeit*, Zurich/Saint-Gall, Dike, pp. 41-64.
- Kiener R. et Kälin W. (2007). *Grundrechte*. Berne, Stämpfli.
- Kiener R. (2001). *Richterliche Unabhängigkeit. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte*. Berne, Stämpfli.
- Koller H. (2011). «Kommentar zu Art. 1-3 BGG», in Niggli M., Uebersax P. et Wiprächtiger H. (Eds), *Basler Kommentar. Bundesgerichtsgesetz*. 2^e édition, Bâle, Helbing Lichtenhahn.
- Kramer E. (2010). *Juristische Methodenlehre*. 3^e édition, Berne, Stämpfli.
- Looser M. E. (2011). *Verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle gegenüber schweizerischen Bundesgesetzen: eine Bestandesaufnahme unter Berücksichtigung der amerikanischen und deutschen Verfassungsgerichtbarkeit, der Geschichte der schweizerischen Verfassungsgerichtsbarkeit sowie der heutigen bundesgerichtlichen Praxis*. Zurich, Dike.
- Meyer T. D. (2011). *Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Recht und Politik*. Berne, Stämpfli.
- Müller J. P. (1981). «Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen», in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSrl)* 39, pp. 53-96.
- Müller M. (2011). *Bernische Verwaltungsrechtspflege*. 2^e édition, Berne, Stämpfli.
- Pfisterer T. (2008). «Kommentar zu Art. 33b VwVG», in Auer C., Müller M. et Schindler B. (Eds), *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG)*. Zurich/Saint-Gall, Dike.
- Rhinow R. et Schefer M. (2009). *Schweizerisches Verfassungsrecht*. 2^e édition, Bâle, Helbing Lichtenhahn.

- Rhinow R. *et al.* (2010). *Öffentliches Prozessrecht. Grundlagen und Bundesrechtspflege.* 2^e édition revue et corrigée, Bâle, Helbing Lichtenhahn.
- Schindler B. (2007). «Zum richterlichen Ermessen», in Schindler B. et Sutter P., *Akteure der Gerichtsbarkeit*. Zurich/Saint-Gall, Dike, pp. 133-158.
- Schindler B. (2003). «Wer wacht über die Wächter des Rechtsstaates? – Das Bundesgericht im Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit», in *Aktuelle juristische Praxis (AJP)* 11, pp. 1017-1025.
- Seiler H. (2010). «Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Verfassungsrecht, Richterrecht und Politik», in *Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR)* 129 II, pp. 381-546.
- Steinmann G. (2008). «Kommentar zu Art. 29 und 30 BV», in Ehrenzeller B. *et al.* (Eds), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar.* 2^e édition, Zurich/Saint-Gall, Dike.
- Tschannen P. (2011). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft.* 3^e édition, Berne, Stämpfli.
- Tschentscher A. et Lienhard A. (2011). *Öffentliches Recht: Ein Grundriss.* Zurich/Saint-Gall, Dike.
- Uhlmann F. et Hofstetter D. (2011). «Aufhebung von Art. 190 BV», in *Jusletter vom 12. September 2011.*

Chapitre 15

INTERNATIONALISATION DU DROIT SUISSE

Francesco Maiani

Le droit suisse reflète – cela va sans dire – l'histoire, la culture et les valeurs du pays. Mais en même temps, il s'intègre dans un contexte plus large: celui des valeurs, des projets et des développements qui se font jour en Europe et dans le monde. Ce contexte international l'influence puissamment.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, le droit international n'a cessé de se saisir de nouveaux objets, de s'enrichir de nouveaux contenus, d'approfondir son emprise sur les ordres juridiques internes. La mondialisation a renforcé le mouvement, et elle a connecté « horizontalement » les sociétés nationales renforçant ainsi leurs interdépendances mutuelles. En Europe, le processus d'intégration a entraîné l'émergence d'un ordre juridique supranational.

La Suisse est particulièrement exposée à tous ces développements. Son économie est profondément intégrée aux marchés internationaux. Cette intégration, voulue et assumée, constitue l'une des bases de sa prospérité, mais elle entraîne en même temps une «*forte dépendance vis-à-vis des développements mondiaux et régionaux*» (Conseil fédéral 2009: 5690). Comme tout autre pays, la Suisse est par ailleurs confrontée à des problèmes qu'elle ne peut pas résoudre seule: l'instabilité des marchés financiers, la criminalité transfrontalière, les atteintes à l'environnement, les pandémies, les flux migratoires... Dans la poursuite de ses objectifs et dans la défense de ses intérêts, la Suisse est donc tributaire de la coopération internationale. Ne disposant pas d'une grande puissance politique ou militaire, elle fait du droit international son instrument privilégié: «*la force d'un petit Etat, c'est avant tout son bon droit*» (Conseil fédéral 2010b: 2140). Ainsi, pour s'assurer l'ouverture des marchés dans des conditions de sécurité juridique et pour établir les coopérations qui lui

sont nécessaires, la Suisse bâtit (et se lie par) un réseau de plus en plus étoffé d'accords. Ces considérations valent évidemment aussi en ce qui concerne les relations de la Suisse avec l'Union européenne, «principal enjeu» de ses relations extérieures (Conseil fédéral 2009 : 5700).

L'«internationalisation» du droit suisse – la «prégnance croissante des aspects internationaux» dans l'évolution de l'ordre juridique interne (OCDE 1996: 15) – est la résultante de tous ces facteurs. Il s'agit d'un phénomène multiforme et complexe. Dans ces quelques lignes, nous renonçons à en faire une analyse exhaustive pour mettre en exergue ses deux principales manifestations : la montée en puissance du droit international et l'influence croissante du droit de l'Union européenne¹.

La montée en puissance du droit international dans l'ordre juridique suisse

La transformation du droit international

La montée en puissance du droit international dans l'ordre juridique suisse est, tout d'abord, le fruit de la transformation qu'a subi le droit international lui-même au cours du siècle passé.

La fonction classique du droit international était – schématiquement – de garantir la souveraineté de chaque Etat sur son territoire et de réglementer les relations interétatiques (cf. Abi Saab 1998: 254). Le droit international contemporain déborde largement ce cadre étroit : «*[il] n'est plus seulement un droit procédural, régissant l'entrée en relation des Etats, mais devient aussi un droit matériel, réglementant les questions d'intérêt commun*» (Ruiz Fabri 2000: 663). La notion même de «questions d'intérêt commun» a connu une formidable expansion due à l'émergence de valeurs communes, d'une part, et au renforcement des interdépendances mondiales et régionales, d'autre part. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 en fournit l'exemple. Le traitement réservé par un Etat à ses propres ressortissants – question par définition «réservée» à chaque souverain selon la conception classique – devient une question d'intérêt commun au nom, non seulement, d'un idéal universel de justice mais, en même temps, de la prise de conscience du fait que l'oppression dans un seul pays peut menacer la paix dans le monde (cf. notamment les considérants 1 et 2 du préambule).

¹ Pour une analyse plus complète, traitant aussi du brassage «horizontal» des ordres juridiques qu'induit la mondialisation, voir notamment Auby 2010.

La mondialisation a encore élargi la sphère des objets de la régulation internationale. On ne s'aventurera pas ici à définir de près ce qu'est la mondialisation (à ce sujet, cf. Scholte 2005: 49 ss). On se contentera plutôt d'évoquer l'expansion mondiale du capitalisme et le démantèlement des barrières réglementaires aux échanges; la compression des distances spatio-temporelles générée par les nouvelles technologies de l'information et des transports; la diffusion de modes de production et de consommation ayant des impacts environnementaux globaux... A la carte politique du monde, qui demeure fragmentée en Etats, la mondialisation superpose des espaces intégrés – économiques, sociaux, écologiques – d'envergure mondiale ou régionale. Les frontières nationales perdent leur emprise sur les flux de biens, de services, de personnes, d'informations... et sur les phénomènes écologiques tel le changement climatique. Tout ceci accentue les interdépendances, favorise l'émergence de «biens» et de «maux» globaux, et renforce les besoins de coordination et de coopération internationale (cf. Conseil fédéral 2009: 5690).

La première conséquence des développements qui viennent d'être évoqués est d'ordre quantitatif: «*Depuis 1864, le nombre des traités internationaux a augmenté de façon spectaculaire, passant de quelque 250 entre 1864 et 1919, à plus de 1000 entre 1919 et 1971. Et en 2007, on estimait entre 40 000 et 60 000 le nombre de traités internationaux [...]*

» (Peters 2008: 319).

Cet accroissement quantitatif s'est accompagné de profondes mutations qualitatives. Nous en mentionnerons trois.

- Altération des structures: le besoin accru de coopération, l'exigence de doter le droit international d'une plus grande efficacité, l'affirmation de valeurs de portée universelle ont modifié la morphologie du droit international à tous les niveaux: acteurs et procédures de production du droit international, sources, sujets du droit international... (cf. Thürer 2001a). En particulier, la société internationale s'est *institutionnalisée* (prolifération des organisations internationales) et *juridictionnalisée* (Cours régionales des droits de l'homme, nouveau système de règlement des différends de l'OMC...). Les régimes internationaux ont ainsi acquis une plus grande densité normative et une dynamique évolutive propre. L'imposant édifice jurisprudentiel bâti par la Cour européenne des droits de l'homme sur les clauses de la CEDH en constitue l'illustration.

- Expansion matérielle: le droit international s'est progressivement saisi de nouveaux objets au point qu'il n'est guère plus de matière qui soit totalement soustraite à son emprise (Peters 2008: 319-320).

- Pénétration verticale: le droit international, de par ses contenus, ses objets et ses finalités, «envahit les ordres internes» (Ruiz Fabri 2000: 671). Dans son expansion matérielle, évoquée au point précédent, il se saisit d'objets relevant classiquement du droit interne et les réglemente de manière souvent détaillée. Dans de nombreux cas, il va jusqu'à définir directement les droits des justiciables et les

voies de recours internes dont ces derniers doivent disposer. Les droits de l'homme fournissent, encore une fois, l'illustration classique de ce qui précède – que l'on songe aux articles 1 et 13 CEDH. D'autres exemples peuvent être tirés du droit du commerce international. Dans sa trajectoire évolutive, ce dernier a acquis une force de pénétration croissante dans les droits internes – de l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives, à l'imposition du principe de traitement national, à l'harmonisation des règles relatives aux produits et aux qualifications professionnelles, jusqu'à l'encadrement des procédures d'attribution des marchés publics et des procédures de recours y afférentes (Cottier 1997 : 224 ss). Bref, le droit international acquiert des fonctions proprement *législatives* en sus de ses fonctions traditionnelles de régulation des rapports entre Etats (Cottier et Germann 2001 : 77 s). L'ordre juridique interne et les tribunaux internes deviennent le *locus* privilégié de son application et les relais essentiels de son efficacité (Auby 2010 : 86).

Le droit international comme composante du droit suisse

La pratique juridique suisse reflète fidèlement les tendances qui viennent d'être esquissées. La Suisse a conclu « *environ trois mille accords bilatéraux [et] près de mille traités multilatéraux* » (Conseil fédéral 2010b : 2082). D'un point de vue quantitatif, le droit international est devenu la composante prépondérante (60%) du droit fédéral suisse (Linder *et al.* 2009 : 52) ; *ratione materiae*, il « *[touche] désormais la presque totalité des domaines de l'activité étatique* » (Office fédéral de la justice/Direction du droit international public 1989, § 1c). Tous les niveaux normatifs du droit interne sont concernés : dans la masse des accords conclus par la Suisse, on en retrouve certains qui ont une portée constitutionnelle comme la CEDH (cf. ATF 101 IA 67, cons. 2c), d'autres qui fixent des dispositions d'importance législative comme l'Accord sur la libre circulation des personnes, et de nombreux autres dont les dispositions pourraient figurer dans des ordonnances.

L'évolution des droits populaires au niveau fédéral reflète fidèlement cette montée en puissance du droit international en Suisse. La Constitution de 1874 ne prévoyait le référendum que pour des actes normatifs internes : les révisions constitutionnelles et les lois. Par la suite, plusieurs catégories de traités ont été progressivement soumises ou assujetties au référendum (cf. art. 140 al. 1b et 141 al. 1d Cst). La dernière réforme en date, celle de 2003, s'inspirait explicitement de l'idée du parallélisme du droit interne et du droit international : « *les droits populaires devaient pouvoir être actionnés de la même manière en matière de traités internationaux et de législation interne [...], l'important étant le contenu normatif et non la forme (loi ou traité international)* : “*ce qui, au niveau national, est <important> et doit donc être édicté sous la forme d'une loi sujette à référendum (art. 164 Cst) est également <important> dans le cas*

d'un traité international, qui est donc lui aussi sujet au référendum facultatif (art. 141 Cst)» (Conseil fédéral 2010d: 6359).

L'intégration du droit international dans l'ordre juridique suisse

La logique du parallélisme qui vient d'être évoquée est d'autant plus valable que le droit international s'intègre pleinement dans l'ordre juridique suisse. La Suisse possède un système juridique *moniste*: toute règle internationale liant la Suisse a validité immédiate dans l'ordre juridique interne, au même titre que les règles nationales (Conseil fédéral 2010b: 2103 s). Les critères de l'*applicabilité directe* sont également comparables: toute règle de droit international qui, compte tenu des buts et de l'objet du traité dans lequel elle s'insère, est suffisamment précise et inconditionnelle pour fonder une décision dans un cas concret, est directement applicable devant les instances internes (Conseil fédéral 2010b: 2105 s).

En ce qui concerne le *rang* du droit international dans l'ordre juridique suisse, le principe général est celui de sa *primauté* sur le droit interne.

L'art. 5 al. 4 Cst consacre ce principe en mettant à la charge de « *la Confédération et [d]es cantons* » – c'est-à-dire de tous les organes de l'Etat (Aubert et Mahon 2003: 48) – l'obligation de « *respecte[r] le droit international* ». Ainsi exprimé, le principe de primauté joue un rôle fondamental dans deux contextes :

- L'élaboration du droit interne : les procédures normatives intègrent toute une série de mécanismes de contrôle préventif visant à éviter l'adoption de règles nationales contraires au droit international (pour un examen approfondi, cf. Conseil fédéral 2010a). Ainsi, l'art. 141 de la Loi fédérale sur le Parlement (RS 171.10) exige que le Conseil fédéral examine la compatibilité de tout projet qu'il soumet aux Chambres avec « le droit de rang supérieur ». En ce qui concerne les révisions constitutionnelles, les art. 193 et 194 Cst réservent seulement les « règles impératives du droit international » comme l'interdiction de la torture, du génocide et de l'esclavage (sur cette notion, cf. Conseil fédéral 2010b: 2115 ss). Il incombe à l'Assemblée fédérale de déclarer nulle toute initiative populaire contrevanrant à ces règles (art. 139 Cst).

- L'interprétation du droit interne : il est constant que toutes les autorités de l'Etat doivent *interpréter le droit interne de manière conforme au droit international*, dans toute la mesure du possible et indépendamment de son rang (Conseil fédéral 2010b: 2108 s).

Il est généralement accepté que l'art. 5 al. 4 Cst ne règle pas la question des conflits entre le droit interne et le droit international. Même à cet égard, le principe de la primauté est toutefois bien établi dans la jurisprudence du Tribunal fédéral : lorsqu'une harmonisation par la voie de l'interprétation n'est pas possible, et que le

droit interne est contraire au droit international, il faut en principe refuser l'application au droit interne.

Ce principe vaut aussi dans les rapports entre le droit international et les lois fédérales, mais avec une exception. Selon la jurisprudence *Schubert* du Tribunal fédéral, les autorités internes doivent appliquer les lois fédérales, même contraires au droit international, si elles sont plus récentes et s'il est établi que le législateur a sciemment entendu violer le droit international – ce qui, naturellement, est susceptible d'engager la responsabilité internationale de la Suisse (ATF 99 II 39, cons. 3). Contre-exception, les traités internationaux en matière de droits de l'homme prévalent en tout état de cause sur les stipulations contraires des lois fédérales (jurisprudence *PKK* ATF 125 II 417, cons. 4d; en sens dubitatif, ATF 136 III 168, cons. 3.3).

Quant aux rapports entre le droit international et la Constitution fédérale, la question est plus ouverte. Les règles impératives du droit international ont incontestablement une valeur supraconstitutionnelle (Conseil fédéral 2010: 2107 et 2142). Les autres règles de droit international s'appliquent aussi en principe aux dépens des dispositions contraires de la Constitution, mais cela est dû à l'art. 190 Cst (cf. ATF 133 II 450, cons. 6) – soit à une règle tenant à la séparation des pouvoirs, non pas à la hiérarchie des normes. La question de savoir si l'art. 190 Cst admet des exceptions dans des cas particuliers a été longtemps débattue dans la doctrine (cf. Thürer 2001b: 190 s). Elle est devenue d'actualité suite à l'acceptation de plusieurs initiatives contraires au droit international (p. ex. l'initiative sur le renvoi des étrangers criminels: art. 121 al. 3-6 Cst). Le Conseil fédéral estime que le droit international devrait céder le pas, au plan interne, aux règles constitutionnelles plus récentes (CF 2010b: 2010 s et 2142). Cependant, le Tribunal fédéral doit encore se prononcer clairement sur la question.

Ainsi, la portée exacte du principe de la primauté du droit international est actuellement en débat. Cela ne remet pas fondamentalement en cause la *Weltoffenheit* de l'ordre constitutionnel suisse. A plus grande raison, cela ne remet pas en cause le constat que le droit international est devenu – quantitativement et qualitativement – un «élément essentiel» de l'ordre juridique suisse (Office fédéral de la justice/Direction du droit international public 1989, § 13e).

L'influence du droit de l'Union européenne sur le droit suisse

L'intégration européenne et les relations entre la Suisse et l'Union européenne

Lancée par six Etats avec l'institution des Communautés européennes, la construction européenne se poursuit aujourd'hui au sein d'une Union européenne (UE) élargie

gie, qui compte vingt-sept Etats membres et qui est destinée à s'élargir encore (pour une tractation synthétique de l'UE et de son système juridique, cf. Bieber et Maiani 2011).

Ce processus d'intégration dépasse de loin les formes classiques de coopération internationale. Il constitue un exercice à grande échelle de *partage* des souverainetés nationales au profit d'institutions communes, autonomes et dotées de pouvoirs réels – entre autres, législatifs.

Les tâches et les compétences attribuées à l'Union n'ont cessé de s'élargir au fil des décennies. Aux grands chantiers de l'intégration économique – établissement d'un marché intérieur, d'une politique commerciale commune et d'une union économique et monétaire – se sont graduellement ajoutés des projets d'ordre politique – création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, définition d'une politique étrangère et de sécurité commune. Dans le même mouvement, l'Union s'est vue confier la mise en place d'un éventail de plus en plus large de politiques sectorielles – agriculture, transports, politique sociale, environnement…

L'instrument principal de l'intégration est le droit. Pour atteindre les finalités définies par les Traité fondateurs, les institutions de l'UE adoptent des législations harmonisées ou uniformes dans des domaines très larges (réglementations professionnelles et techniques, protection des travailleurs, fiscalité, asile et immigration, droit pénal...). L'*acquis* résultant de ces mesures a atteint des proportions comparables à celles d'un droit interne national: environ 95 000 pages du Journal officiel en 2008 (Commission européenne 2008: 11; pour comparaison, le Recueil systématique du droit fédéral comprend aujourd'hui 54 000 pages)². A cela on ajoutera que le droit de l'Union européenne se rapproche du droit d'un Etat fédéral dans ses caractéristiques essentielles – primauté par rapport aux droits des Etats membres, effet direct dans leurs ordres juridiques – et que son interprétation uniforme est assurée par une cour supranationale – la Cour de justice de l'Union européenne. Cette dernière a rendu plus de 10 000 arrêts, qui constituent un élément fondamental de l'*acquis* de l'Union.

La Suisse n'est pas membre de l'Union, et n'est donc pas liée par le droit de l'Union en tant que tel. Pour tout dire, elle est le seul pays ouest-européen d'importance à n'avoir intégré ni l'UE, ni l'Espace économique européen. Nonobstant cela, elle est directement touchée par le processus d'intégration. En particulier, son droit et ses politiques sont profondément influencés par ceux de l'Union. Cet apparent paradoxe s'explique aisément: «*l'interdépendance qui lie la Suisse à ses voisins européens est totale, que ce soit d'un point de vue politique, démographique, économique, culturel ou scientifique*» (Schwok 2010: 10; cf. aussi Conseil fédéral 2010e: 6634 ss).

² <http://www.bk.admin.ch/org/bk/00332/00335/00738/index.html?lang=fr>, consulté le 2.11.2011.

• L'Union est de très loin le principal partenaire économique de la Suisse. Le commerce des marchandises avec l'Union a représenté en 2009 environ 60% des exportations et 78% des importations suisses (Conseil fédéral 2010e: 6636). Au vu de ces réalités économiques, et en dépit de son choix d'abstinence institutionnelle, l'intégration au marché de l'UE constitue un but constant et fondamental de la politique européenne de la Suisse.

• Tout comme le processus d'intégration a débordé sa dimension économique originale, les besoins d'intégration de la Suisse ont graduellement dépassé la problématique de l'accès au marché. Chaque avancée de l'intégration est susceptible d'affecter les intérêts helvétiques, et d'engendrer de tels besoins quel que soit le domaine concerné. Ainsi, la Suisse a activement recherché une participation au système du visa unique «Schengen» pour éviter que son industrie du tourisme n'en souffre (Conseil fédéral 1999a: 3835); au système de répartition des demandes d'asile dit «de Dublin» pour ne pas devenir le «pays de la dernière chance» des demandeurs déboutés dans les Etats membres (Conseil fédéral 2004: 5803 s); aux programmes européens de soutien à la recherche pour renforcer sa place scientifique (Conseil fédéral 1999b: 67 ss). Les exemples pourraient se multiplier.

• Plus généralement, l'Union est devenue le centre de gravité de la coopération en Europe dans de très nombreux domaines. Elle a partiellement repris les compétences de ses Etats membres sur la scène internationale, ce qui a réduit considérablement les marges pour l'établissement de coopérations bilatérales classiques. Elle a aussi souvent pris le premier rôle au détriment d'enceintes de coopération traditionnelles telles que le Conseil de l'Europe, dont la Suisse est membre à part entière. En bref, l'Union est devenue un partenaire incontournable dans les nombreuses sphères où la Suisse est tributaire de la coopération internationale (sécurité intérieure, coopération judiciaire...).

Pour résumer avec René Schwok (2010: 10), «*la trame de la relation Suisse-UE se résume à une seule formule: adhésion improbable, marginalisation impossible*». Sur cette trame de fond, les relations entre la Suisse et l'Union se sont développées en plusieurs phases (pour un historique détaillé, cf. Freiburghaus 2009). L'Accord de libre-échange de 1972, premier accord d'importance conclu entre la Suisse et son voisin européen, a constitué pendant longtemps le pilier central de leurs relations. L'Accord sur l'Espace économique européen, négocié entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, aurait ouvert une page entièrement nouvelle, caractérisée par la pleine intégration de la Suisse au marché intérieur, d'une part, et par la pleine application par la Suisse du droit du marché intérieur, d'autre part. Le Conseil fédéral y voyait l'antichambre d'une adhésion pleine et entière à l'UE. Le rejet de l'Accord en votation populaire, le 6 décembre 1992, a réduit à néant ces projets d'intégration et a ouvert la phase actuelle des relations Suisse-UE: celle de la «voie

bilatérale». Cette stratégie d'intégration, lancée en 1993 pour atténuer les effets de l'auto-exclusion de la Suisse du marché intérieur, repose sur deux piliers : le rapprochement unilatéral du droit suisse au droit européen et l'ouverture de négociations sectorielles avec l'Union dans un vaste ensemble de domaines. Depuis lors, la Suisse et l'Union se sont engagées dans des cycles de négociations qui ont notamment abouti à la conclusion de sept accords sectoriels, en 1999, et de neuf, en 2004 (sur les négociations en cours actuellement : Conseil fédéral 2010e: 6641 ss). En parallèle, de nombreuses réformes intérieures ont été poursuivies dans l'optique de l'« euro-compatibilité » du droit suisse.

Le «droit bilatéral» comme vecteur d'européisation du droit suisse

La Suisse et l'Union ont conclu plus de 120 accords dont l'Accord de libre-échange de 1972, les accords sectoriels de 1999 et de 2004, et la Convention de Lugano révisée de 2007. Il s'agit d'accords internationaux classiques, sans éléments de supranationalité. Cependant, plusieurs d'entre eux prévoient l'application par la Suisse – domaine par domaine – de l'*acquis* « pertinent » de l'Union européenne. Le droit international public se fait ainsi le vecteur de l'application du droit européen en Suisse (sur l'intégration des accords internationaux à l'ordre juridique interne, cf. *supra*).

La reprise du droit européen dans les accords répond à une exigence formulée par l'Union européenne avant même que les négociations sectorielles ne soient entamées : « *Any agreement would need to deal satisfactorily with the implementation of the Community acquis and the need for Switzerland to accept the discipline involved* » (Commission européenne 1993, § 13). Cette exigence est mise en avant, en particulier, lorsqu'il s'agit de négocier l'accès du *Drittstaat Schweiz* au marché intérieur, ou sa participation aux politiques, programmes et agences de l'Union³. La Suisse a accepté ce principe, mais elle négocie opiniâtrement pour exclure des accords certains éléments de l'*acquis* et pour obtenir des formules souples de reprise (p. ex. celle de l'« équivalence des législations »). Avant tout, la Suisse se refuse, pour des raisons de souveraineté, à toute reprise automatique de l'*acquis* postérieur à la date de signature des accords (Conseil fédéral 2010e: 6652).

Les accords conclus à ce jour reflètent, avec des nuances différentes, cette opposition entre l'exigence européenne de l'homogénéité juridique et la défense suisse de l'autonomie de décision (pour une analyse approfondie des accords sectoriels de 1999 et 2004, cf. Felder et Kaddous 2001 ; Kaddous et Jametti-Greiner 2006 ;

³ Par exemple, son association à l'espace Schengen, au programme « MEDIA », ou à l'Agence européenne pour l'environnement.

Thürer *et al.* 2007). Plusieurs accords reprennent de manière plus ou moins stricte, et plus ou moins complète, le droit de l'UE qui était en vigueur au moment de leur signature. Par ce biais, des pans entiers de l'*acquis* trouvent leur application dans l'ordre juridique suisse ou doivent y être transposés. Il en va ainsi, par exemple, de l'ensemble de l'*acquis* en matière de transport aérien, du droit de la libre circulation des personnes, du code frontières Schengen et de la législation européenne en matière de visas.

Pour permettre le maintien dans la durée du parallélisme entre le droit européen et le droit suisse, plusieurs accords intègrent des mécanismes facilitant leur « mise à jour » par rapport aux évolutions de l'*acquis*. Le refus suisse de tout automatisme, mentionné plus haut, impose toutefois des limites à cet égard: la mise à jour n'est ni obligatoire ni automatique; au contraire, chaque adaptation des accords dépend du libre consentement des parties (sur les mécanismes particuliers de l'association à Schengen et Dublin, cf. Cornu 2006: 231 ss). Il arrive donc que le droit issu des accords et applicable à la Suisse (« droit bilatéral ») devienne au fil du temps une sorte de « fossile vivant », c'est-à-dire un droit bel et bien calqué sur le droit de l'Union, mais qui ne reflète plus l'état actuel du droit en vigueur dans l'Union.

A cela s'ajoute que les accords ne prévoient aucune procédure juridictionnelle assurant que l'interprétation du droit bilatéral soit uniforme en Suisse et dans l'Union, et qu'elle soit conforme à la jurisprudence rendue par la Cour de justice sur l'*acquis* pertinent (pour comparaison, cf. Baudenbacher 2010 sur les mécanismes de l'Accord EEE). Bien au contraire: la règle générale veut que les juridictions de chaque partie interprètent le droit bilatéral de manière autonome.

Nonobstant cela, l'européisation du droit suisse résultant des accords sectoriels va bien au-delà d'un simple rapprochement des législations et investit pleinement l'activité d'interprétation et d'application du droit.

Certains accords comportent des clauses spéciales, comme l'art. 16 al. 2 de l'Accord sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681): « *Dans la mesure où l'application du présent accord implique des notions de droit communautaire, il sera tenu compte de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice [...] antérieure à la date de sa signature [...]* ». Prise à la lettre, cette disposition comporte plusieurs ambiguïtés et ne garantit pas une interprétation absolument parallèle (sur cette question, cf. notamment Epiney 2005) :

- L'art. 16 exige que la jurisprudence de la Cour soit « tenue en compte », non pas qu'elle soit suivie dans l'interprétation de l'Accord.
- Il peut être difficile de déterminer si la jurisprudence rendue par la Cour sur une disposition reprise dans l'Accord est « pertinente » pour l'interprétation de ce dernier. Les buts du régime Suisse-UE de libre circulation sont plus limités que ceux du régime établi par les Traités – par exemple, le concept de « citoyenneté européenne » n'y est pas repris. Cela impose une certaine prudence dans la transposition

de la jurisprudence de la Cour à l'Accord (ATF 130 II 113, cons. 6.2; CJ, aff. 351/08, Grimme, cons. 26-29).

- La jurisprudence de la Cour évolue constamment, alors que l'art. 16 ALCP impose uniquement de prendre en compte la jurisprudence antérieure à la date de signature.

La jurisprudence du Tribunal fédéral ne lève pas toutes ces difficultés et ces ambiguïtés. Elle témoigne toutefois d'un effort soutenu pour garantir le parallélisme des régimes juridiques. Ainsi, le Tribunal fédéral s'estime lié par la jurisprudence de la Cour rendue avant la date de signature de l'Accord, et se conforme à la jurisprudence postérieure à cette date sous réserve des seules déviations justifiées par des motifs sérieux et importants (ATF 136 II 5, cons. 3.4).

Une interprétation «eurocompatible» du droit bilatéral peut d'ailleurs s'imposer même en l'absence d'une clause spéciale comme l'art. 16 de l'Accord. Les Accords d'association à Schengen et à Dublin ne comportent pas une telle clause. Ils consacrent toutefois «*l'objectif des parties de parvenir à une application et à une interprétation aussi uniforme que possible*» de l'*acquis* et prévoient, en cas de «*différence substantielle*», le déclenchement d'une procédure pouvant aboutir à la cessation des Accords (cf. art. 8-10 de l'Accord d'association à Schengen, RS 0.362.31). Ainsi, même en l'absence d'une obligation explicite, le Tribunal administratif fédéral reconnaît l'exigence de reprendre en principe la jurisprudence européenne dans l'interprétation de l'*acquis* (ATAF 2010/27, cons. 5.3).

En résumé, on retiendra que les accords sectoriels entraînent une européisation poussée de l'ordre juridique suisse dans un nombre substantiel de domaines, tant au niveau législatif qu'au niveau jurisprudentiel. En même temps, force est de constater que le droit bilatéral est une copie imparfaite du droit de l'Union européenne : car il ne reprend pas certains de ses éléments, car il n'est pas toujours mis à jour pour tenir compte de l'évolution de l'*acquis*, car le principe d'interprétation «eurocompatible», là où il est reconnu, n'a pas une portée absolue. La confrontation entre l'exigence d'uniformité, que l'Union met en avant avec une vigueur renouvelée, et la défense des marges d'autonomie de la Suisse est de nouveau d'actualité (Conseil fédéral 2010e: 6652 ss). Elle est au cœur de la «question institutionnelle» qui domine à l'heure actuelle les relations Suisse-UE, et qui pourrait aboutir à des formes d'association mettant encore davantage l'accent sur la reprise systématique de l'*acquis* par la Suisse.

L'alignement unilatéral de la législation suisse au droit de l'Union européenne

Le droit de l'Union exerce un rayonnement puissant sur le droit suisse même en dehors de toute obligation internationale.

Il est systématiquement pris en compte dans l'élaboration de la législation fédérale: en effet, selon l'art. 141 LParl, tout projet soumis par le Conseil fédéral aux Chambres doit comporter une analyse de ses rapports avec le droit européen.

Cela ne signifie naturellement pas que le droit européen est systématiquement *transposé* dans la législation suisse. Et pourtant, on constate que de nombreuses lois et ordonnances fédérales reprennent textuellement des éléments du droit européen, ou font même renvoi à la législation de l'Union. Il s'agit là de ce qu'on appelle couramment l'«adaptation autonome» au droit européen.

Les proportions exactes du phénomène sont difficiles à cerner (cf. le Postulat Roger Nordmann, 06.3839, du 20 décembre 2006 et la réponse du Conseil fédéral du 14 février 2007). Ce qui est certain est qu'«*à côté du secteur traditionnel de la circulation des marchandises [...] la mise en place d'un espace juridique eurocompatible gagne [...] en signification dans d'autres domaines*» (Conseil fédéral 2006: 6477): droit du travail, droit des cartels, grands principes du marché intérieur suisse, droit de la propriété intellectuelle, droit des médias... Dans tous ces domaines, et dans d'autres encore, le droit interne reprend, intégralement ou ponctuellement, des éléments de l'*acquis*.

D'un point de vue juridique, il importe de distinguer entre l'adaptation autonome au sens propre et ce qu'on pourrait appeler l'inspiration de modèles réglementaires européens (à ce sujet voir Cottier *et al.* 2004):

- Dans certains cas, le droit européen constitue simplement une source d'inspiration pour le législateur. Ainsi, la Loi fédérale sur le marché intérieur (RS 943.02) prend pour modèle le droit européen de la libre circulation en vue de la réalisation d'un «espace économique suisse unique» (art. 95 Cst). Elle ne vise pourtant pas à rendre le droit suisse compatible avec le droit européen. Or, comme l'a précisé le Tribunal fédéral, dans l'interprétation de ce type de mesures il peut être utile de se référer au droit européen qui a servi de modèle au législateur. Ce «regard comparatif» n'est cependant en aucun cas obligatoire (ATF 128 I 295, cons. 4c).

- Les choses se présentent différemment lorsque le législateur reprend des éléments du droit européen précisément dans le but de rendre eurocompatible le droit suisse. Dans de tels cas d'«adaptation autonome» au sens strict, le droit suisse *doit*, en cas de doute, être interprété conformément au droit européen (ATF 129 III 335, cons. 6; ATF 137 II 199, cons. 4.3.1).

Les raisons qui peuvent pousser le législateur à rendre eurocompatible le droit interne sont nombreuses. Traditionnellement, il s'agit de considérations économiques. Les disparités réglementaires peuvent entraver l'accès des biens et services suisses au marché intérieur européen. Dans cette perspective, l'art. 4 de la Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (RS 946.51) exige que les prescrip-

tions techniques soient en principe formulées «*de manière à être compatibles avec celles des principaux partenaires commerciaux de la Suisse*». L'alignement aux règles européennes peut également éviter des distorsions de concurrence au détriment des entreprises suisses (cf. p. ex. Conseil fédéral 2002: 1449).

Il va sans dire qu'en tant qu'instrument d'intégration économique, l'adaptation autonome est un instrument suboptimal. Même si les prescriptions techniques suisses sont identiques à celles de l'Union, rien n'assure que les produits suisses puissent être commercialisés sans entraves dans les Etats de l'UE. De même, la Suisse peut bien appliquer le principe «*Cassis de Dijon*» aux produits légalement commercialisés dans l'UE/EEE, mais cela n'assure en aucun cas la réciprocité (sur l'introduction du principe *Cassis de Dijon*, cf. Oesch 2009).

Sur la base de ce qui précède, on peut comprendre les affirmations du Conseil fédéral citées ci-après. Primo, «*l'adaptation autonome est uniquement poursuivie là où des intérêts économiques (capacité concurrentielle) le demandent ou le justifient*». Secundo, «*[l]es accords sont la seule voie qui garantisse la réciprocité des facilitations convenues dans les échanges de biens et de services ainsi que dans la circulation des personnes*». Conclusion : «*le rapprochement avec le droit communautaire devrait se faire non pas de manière autonome, mais sur la base d'accords*» (Conseil fédéral 2006: 6477 s).

Et pourtant, l'adaptation autonome au sens classique semble bien se poursuivre à un rythme soutenu, et même gagner des nouveaux domaines (Kohler 2009). Il apparaît aussi que la conclusion d'accords sectoriels n'est pas nécessairement une alternative à l'adaptation autonome, bien au contraire. D'une part, le bon fonctionnement des coopérations établies par ces accords peut rendre opportune l'adaptation du droit suisse *au-delà* des obligations internationales souscrites. Ainsi, par exemple, l'association au système de Dublin n'exige pas que la Suisse harmonise son droit d'asile à celui de l'UE. Cependant, comme l'a relevé le Conseil fédéral, «*il convient d'éviter, par principe, de s'écartier inutilement des normes minimales définies par l'UE*» car cela porterait atteinte au fonctionnement du système (Conseil fédéral 2010c: 4106). D'autre part, l'application des accords sectoriels peut engendrer ce que l'on appelle des «*discriminations à rebours*» – c'est-à-dire, des situations dans lesquelles les ressortissants suisses sont soumis à un traitement juridique moins favorable par rapport aux citoyens de l'UE. L'élimination de ces différences de traitement suppose d'étendre l'application du «*droit bilatéral*» – et donc, indirectement, du droit européen – aux situations qui ne sont pas couvertes par les accords eux-mêmes (cf. Maiani 2011).

Comme le démontrent ces exemples, l'alignement unilatéral du droit suisse au droit européen se ramifie et se diversifie, acquérant une dynamique propre au fur et à mesure que les liens juridiques, économiques et sociaux avec l'Union s'approfondissent.

Conclusion

L'ordre juridique suisse est largement et profondément internationalisé. Pour l'affirmer, il n'est pas nécessaire d'énumérer toutes les formes que prend cette internationalisation – ce qui n'aurait pas pu être fait dans les limites de cette contribution. Il suffit de considérer la place qu'a prise le droit international au sein de l'ordre juridique suisse, et l'influence qu'exerce le droit européen sur son développement. Le droit international, on l'a dit, est un « élément essentiel » du droit suisse et « [touche] désormais la presque totalité des domaines de l'activité étatique ». Pleinement intégré à l'ordre juridique interne, il jouit en principe de la primauté sur la législation nationale. Le droit de l'Union européenne s'applique en Suisse – certes indirectement, certes imparfaitement – dans un nombre considérable et croissant de domaines, par le biais des accords sectoriels et de la reprise autonome.

Ces développements, qui sont naturels pour un petit Etat économiquement « ouvert » comme la Suisse, ne vont pas sans susciter des tensions politiques et juridiques. La dynamique du droit international est dénoncée au nom de la souveraineté nationale (interpellation du groupe UDC au Conseil national, 09.4278, du 11 décembre 2009) ; des frictions entre droits de l'homme et droits populaires apparaissent ; la reprise de pans entiers du droit de l'Union interpelle : il s'agit après tout d'un droit « étranger » à l'élaboration duquel la Suisse ne participe pas ; de surcroît, cette reprise se fait sous des formes qui sont invariablement ambiguës, ce qui ne manque pas de susciter des difficultés d'application.

Les faits sont pourtant là. Des parties de plus en plus grandes de l'ordre juridique interne ne peuvent plus être pleinement comprises – ni même, techniquement, interprétées – sans prendre en considération leur origine et leur contexte international. Une conséquence au moins en découle nécessairement : au sein de l'administration et des juridictions suisses, le droit international et le droit européen ne peuvent en aucun cas rester l'affaire de quelques spécialistes.

Bibliographie

- Abi Saab G. (1998). « Whither the International Community? », in *European Journal of International Law*, pp. 248-265.
- Aubert F. et Mahon P. (2003). *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*. Zurich/Bâle/Genève, Schulthess.
- Auby B. (2010). *La globalisation, le droit et l'Etat*. 2^e édition, Paris, LGDJ
- Baudenbacher C. (2010). *The EFTA Court in Action*. Stuttgart, German Law Publishers.
- Bieber R. et Maiani F. (2011). *Précis de droit européen*. 2^e édition, Berne, Stämpfli.

- Commission européenne (1993). *Communication: future relations with Switzerland*. COM (93) 486.
- Commission européenne (2008). *Deuxième rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire*. COM (2008) 33.
- Conseil fédéral (1999a). Suisse-Union européenne. Rapport sur l'intégration 1999. FF 1999 3600.
- Conseil fédéral (1999b). Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE. FF 1999 5440.
- Conseil fédéral (2002). Message relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision. FF 2002 1425.
- Conseil fédéral (2004). Message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords («accords bilatéraux II»). FF 2004 1350.
- Conseil fédéral (2006). Rapport Europe 2006. FF 2006 6461.
- Conseil fédéral (2009). Rapport sur la politique extérieure 2009. FF 2009 5673.
- Conseil fédéral (2010a). Rapport sur le renforcement du contrôle préventif de la conformité au droit. FF 2010 1989.
- Conseil fédéral (2010b). Rapport sur la relation entre droit international et droit interne. FF 2010 2067.
- Conseil fédéral (2010c). Message concernant la modification de la loi sur l'asile. FF 2010 4035.
- Conseil fédéral (2010d). Message relatif à l'initiative populaire «Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux: la parole au peuple!)». FF 2010 6353.
- Conseil fédéral (2010e). Rapport sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse. FF 2010 6615.
- Cornu A. (2006). «Les aspects institutionnels des Accords d'association de la Suisse à Schengen et à Dublin», in Kaddous C. et Jametti-Greiner M. (Eds), *Accords bilatéraux II Suisse-UE et autres Accords récents*. Bâle/Bruxelles/Paris, Helbing & Lichtenhahn, Bruyant, L.G.D.J., pp. 207-245.
- Cottier T. (1997). «Die Globalisierung des Rechts», in *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins*, pp. 217-241.
- Cottier T. et Germann C. (2001). «Die Partizipation bei der Aushandlung neuer völkerrechtlicher Bindungen: verfassungsrechtliche Grundlagen und Perspektiven», in Thürer D. et al. (Eds), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurich/Bâle/Genève, Schulthess, pp. 37-61.
- Cottier T. et al. (2004). «Die eurokompatible Auslegung des schweizerischen Rechts», in Epiney A. et al. (Eds), *Annuaire suisse de droit européen 2004*. Berne, Stämpfli/Schulthess, pp. 357-392.
- Epiney A. (2005). «Zur Bedeutung der Rechtsprechung des EuGH für Anwendung und Auslegung des Personenfreizügigkeitsabkommen», in *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins* 2005, pp. 1-31.
- Felder D. et Kaddous C. (Eds) (2001). *Accords bilatéraux Suisse-UE – Commentaires*. Bâle/Bruxelles, Helbing & Lichtenhahn, Bruyant.
- Freiburghaus D. (2009). *Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik*, Zurich, NZZ Libro.

- Kaddous C. et Jametti-Greiner M. (Eds) (2006). *Accords bilatéraux II Suisse-UE et autres Accords récents*. Bâle/Bruxelles/Paris, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, L.G.D.J.
- Kohler E. (2009). «Influences du droit européen sur la législation suisse: analyse des années 2004 à 2007», in *Jusletter*, 31 août 2009.
- Linder W. et al. (2009). «Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983-2007: eine quantitative Analyse», Université de Berne, Institut für Politikwissenschaft, juillet 2009.
- Maiani F. (2011). «La «saga Metock», ou des inconvénients du pragmatisme helvétique dans la gestion des rapports entre droit européen, droit bilatéral et droit interne», in *Revue de droit suisse*, 2011 vol. I, pp. 27-53.
- OCDE (1996). *L'internationalisation des politiques – Options institutionnelles pour intégrer les aspects nationaux et internationaux des politiques*, doc. OCDE/GD(96)45.
- Oesch M. (2009). «Die einseitige Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips», in *Revue de l'avocat* 11-12/2009, pp. 519-522.
- Office fédéral de la justice/Direction du droit international public (1989). Publication commune du 26 avril 1989, JAAC 53.54.
- Peters A. (2008). «Le droit international public expliqué aux enfants», in Jouannet E. et al. (Eds), *Regards d'une génération de juristes sur le droit international*. Paris, Pedone, pp. 303-325.
- Ruiz Fabri H. (2000). «Le droit dans les relations internationales», in *Politique étrangère* 3-4/2000, pp. 659-672.
- Scholte J. A. (2005). *Globalization – A critical introduction*, 2^e édition, Hounds mills, Palgrave McMillian.
- Schwok R. (2010). *Suisse-Union européenne – l'adhésion impossible?* 2^e édition, Lausanne, Presses polytechnique et universitaires romandes.
- Thürer D. (2001a), «Recht der internationalen Gemeinschaft und Wandel der Staatlichkeit», in Thürer D. et al. (Eds), *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zurich/Bâle/Genève, Schulthess, pp. 37-61.
- Thürer D. (2001b). «Verfassungsrecht und Völkerrecht», in Thürer D. et al. (Eds), *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zurich/Bâle/Genève, Schulthess, pp. 179-206.
- Thürer D. et al. (Eds) (2007). *Bilaterale Verträge I & II Schweiz-EU – ein Handbuch*. Zurich, Schulthess.

Chapitre 16

LES INSTRUMENTS DE SOFT LAW EN DROIT PUBLIC

Alexandre Flückiger

Introduction

Les limites du principe de légalité dans la gouvernance étatique

Peut-on aujourd’hui concevoir qu’une administration gère une politique publique avec un minimum d’efficacité en ne recourant qu’à des instruments juridiques classiques tels que des règlements ou des décisions? La réponse est à l’évidence négative dans une société complexe et réticulaire qui ne se laisse pas simplement diriger de manière centralisée et autoritaire par des lois générales.

Les pratiques des administrations contemporaines ont dès lors mis l’accent sur des modes plus adaptés de gouvernance : l’incitation préférée à l’obligation ; la coopération des administrés à l’unilatéralité des décisions ; la coordination d’acteurs multiples au détriment de la hiérarchie. Cette évolution ne se substitue pas à l’activité administrative classique, mais la complète et la renforce dans les domaines où les méthodes classiques de gouvernement trouvent leurs limites (Mader et Rütsche 2004: 18 ss; Morand 1999). Cette précision s’impose d’autant plus que le phénomène n’est certainement pas aussi novateur qu’on l’entend parfois. L’informativité, l’incitation, la recherche de la coopération avec les acteurs ont probablement toujours fait partie des outils à disposition des administrations (sur la soft law dans une perspective historique, voir di Robilant 2006). La nouveauté réside cependant dans la reconnaissance du recours à ces pratiques et la volonté de leur conférer un statut spécifique dans le contexte d’une société mondialisée et de l’effondrement des autorités traditionnelles.

Le principe de la légalité, qui érige le droit tant en fondement qu'en limite de l'activité de l'Etat (art. 5 Cst.), peine à légitimer ces pratiques. Il a pourtant pour fonction de s'assurer que la volonté démocratiquement exprimée par le législateur soit mise en œuvre par une administration n'agissant pas de manière émotive ou capricieuse.

Le droit n'est cependant pas omnipotent. La règle de droit est certes présumée juste et efficace. Sa genèse n'est pourtant pas toujours idéale et son application, loin d'être mécanique, laisse une marge de liberté qui, telle une lame effilée, peut être utilisée comme bistouri pour soigner ou comme arme pour diviser. Les instruments de gouvernance, en particulier les actes de soft law, trouvent dans ce terreau leur assise. Ils aident à guider l'action de l'Etat dans ces interstices de la légalité, sans pour autant compromettre l'efficacité des politiques publiques que les collectivités ont la responsabilité de mettre en œuvre. Si leur capacité à atteindre un résultat – en d'autres mots leur efficacité – est de nature à légitimer leur recours, leur fondement démocratique est vacillant, car le principe de la légalité n'a pas été initialement conçu pour légitimer ces instruments plus souples. Il n'en saurait être autrement puisque ces derniers existent précisément là où la loi montre ses propres limites. On verra cependant que le système juridique a progressivement instauré des mécanismes destinés à pallier ce défaut.

Les instruments étatiques non obligatoires : des actes de soft law

Les instruments juridiques à disposition d'un Etat de droit sont les lois, les décisions, les contrats ainsi que les actes de planification et de coordination liant les particuliers. Ils ont pour caractéristique commune d'être juridiquement obligatoires (voir le chapitre 14 de Tophinke).

Or l'activité administrative ne s'épuise pas dans les actes juridiques. Un certain nombre d'instruments variés, regroupés de plus en plus fréquemment sous l'étiquette de soft law, orientent le comportement des administrés sans obligation juridique. Pour ce motif, les juristes leur déniaient traditionnellement le statut d'acte juridique. Progressivement pourtant, on a pu mettre en évidence que ces actes déployaient des effets juridiquement pertinents même sans force obligatoire de principe. Une sorte de zone grise entre le droit et le non-droit s'est ainsi dessinée sous les yeux dubitatifs de la doctrine classique : le droit est ou n'est pas ; l'entre-deux n'existerait pas. Dans ce contexte, la tâche du juriste serait de classifier l'acte incertain dans l'une des deux catégories. Pourtant, en présence d'une réalité complexe, cette approche binaire ne revêt de la simplicité que l'apparence. Les actes incertains, qualifiés de juridiques, seront rigidifiés, étant dorénavant châtrés de la souplesse qui a justifié leur genèse. Les autres risquent en revanche d'échapper aux contraintes liées aux actes juri-

diques, pourtant justifiées dans une perspective de légitimation de l'action de l'Etat (Béchillon 1997).

Dans ces circonstances, reconnaître que la normativité peut être *graduelle* permet de concilier les besoins de souplesse de l'administration, ingrédient indispensable pour assurer une certaine efficacité, et les exigences de légitimation, essentielles pour garantir une gouvernance démocratique d'un Etat de droit.

La fonction des actes de soft law

Compléter la palette d'action des autorités publiques par des actes de soft law permet de gagner la *souplesse* nécessaire pour garantir l'efficacité de leurs politiques. Le Tribunal fédéral défend cette conception : « *Il n'est pas nécessaire que toute intervention étatique prenne la forme d'une décision; sinon, le bon fonctionnement de l'administration pourrait en être affecté. Il est souvent indispensable que les autorités procèdent de façon informelle* » (ATF 128 II 156, 163).

Cette flexibilité peut être comprise comme une application du principe de *proportionnalité* (art. 5 II Cst.). Une mise en garde avertissant de la dangerosité de certains objets, théoriquement moins intrusive qu'une interdiction, n'en demeure pas forcément moins efficace selon les circonstances. Dans certains domaines, l'absence de caractère obligatoire est l'argument déterminant qui permet d'adopter une mesure qui aurait, sinon, été rejetée sous sa formulation impérative. L'alternative en terme de proportionnalité ne porte pas dans ce cas sur le choix entre la soft law et la hard law, mais entre une intervention douce et aucune intervention lorsque cette dernière serait disproportionnée.

Dans une perspective législative plus globale, la soft law a souvent revêtu une fonction *expérimentale* en testant une éventuelle future règle de droit (droit « vert », Abi-Saab 1997 : 207 ss, « pre-law », Peters 2011 : 34). L'Etat peut ainsi habituer les destinataires à un nouveau standard qui, ayant atteint son degré de maturité, pourra devenir obligatoire. Le port de la ceinture de sécurité, le bannissement de la fumée de cigarette des lieux publics ont été adoptés sous forme de recommandations avant de devenir obligatoires.

Le peu d'exigences formelles requises pour édicter de la soft law permet de *contourner* les lenteurs des procédures administratives ou parlementaires, de contenir l'hostilité des forces politiques à une nouvelle politique, de prévenir l'adoption d'une réglementation trop contraignante ou de pallier l'absence de compétence d'agir sous forme d'actes obligatoires dans certains domaines. Cette caractéristique est bien évidemment la plus problématique du point de vue de la légitimité de tels instruments. L'efficacité ne saurait dissoudre la légalité. Nous verrons quelles sont les mesures de légitimation possibles des actes étatiques non obligatoires.

Une typologie juridique des instruments étatiques non obligatoires

Les instruments étatiques non obligatoires offrent à l'observateur un tableau varié. Tout comme les actes juridiques classiques, ils peuvent être édictés par l'Etat de manière unilatérale ou bien de façon concertée. Ils peuvent modifier le comportement des individus par le moyen d'un texte (actes de déclaration non obligatoire) ou par des moyens de pur fait (actes matériels).

Contrairement aux normes juridiques, les actes de déclaration non obligatoires ne sont pas impératifs. Toutefois, à l'instar des normes juridiques, ils contiennent aussi des normes de comportement. En revanche, à l'opposé des premières, ils se distinguent par leur nature. Dans le cas des actes juridiques, les normes sont *impératives* en ce sens qu'elles doivent être obligatoirement suivies, alors que dans celui des actes de déclaration non obligatoires, les normes ne sont qu'*appréciatives* dans la mesure où leur respect est laissé à l'*appréciation* de leurs destinataires. En effet, les normes, dans leur sens non juridique, ne sont pas nécessairement impératives.

Les actes non obligatoires unilatéraux

Les recommandations explicites

Les recommandations sont des déclarations suggérant de suivre un comportement. Leurs dénominations sont multiples. Derrière cette diversité se cachent des degrés d'insistance différents. Une mise en garde présente par exemple un caractère plus appuyé qu'un vœu ou un simple conseil.

Lorsque les recommandations posent directement la règle de comportement conseillée, on les qualifiera d'*explicites*, à l'instar des exemples présentés dans le tableau 16.1 (Moor *et al.* 2012: 404 ss).

En *droit international public*, on citera comme types de recommandation les résolutions et les déclarations adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies dont la plus fameuse est la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, les diverses recommandations du Conseil de l'Europe ou les déclarations de conférences internationales, à l'instar de celle de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 ou de celle de Bologne sur l'espace européen de l'enseignement supérieur de 1999 (Dailer 2009: 416 ss; Guzman et Meyer 2010; Shelton 2008).

Le *droit de l'Union européenne* a institutionnalisé les recommandations et les avis. Ces actes ne lient pas (art. 288 TFUE). En pratique on rencontre également des résolutions et des déclarations dont la nature n'est pas normative (Peters 2011: 25 ss). La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'était pas juridiquement contraignante avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (Nowak 2011: 134 ss).

Tableau 16.1 Typologie des recommandations.

Recommandations proprement dites	Sont recommandées pour la culture en Suisse les variétés mentionnées dans l'assortiment des cépages (art. 3 Ordonnance sur les cépages)
Mises en garde	Mise en garde publique (art. 43 Loi sur les denrées alimentaires)
Conseils	Les services de la protection des eaux conseillent les autorités et les particuliers (art. 50 II Loi fédérale sur la protection des eaux)
Avis	La commission de la concurrence élabore des avis à l'intention d'autres autorités sur des questions de principe touchant la concurrence (art. 47 Loi sur les cartels)
Préavis	Au moyen d'un préavis, l'office communique à l'assuré toute décision finale qu'il entend prendre au sujet d'une demande de prestations (art. 57a Loi sur l'assurance invalidité)
Conclusions de certains rapports	Le rapport d'étude doit comprendre les indications suivantes: conclusions et recommandations. (art. 8 II Ordonnance sur les études VIH)
Invitations	L'office invite par écrit les organisations ayant passé un accord ainsi que les entreprises de distribution et de projection de la région cinématographique concernée et qui n'ont pas conclu d'accord à rétablir la diversité de l'offre (art. 5 I Ordonnance sur le cinéma)
Vœux	L'Union internationale des télécommunications formule des vœux concernant les télécommunications (art. 1 II h Constitution de l'Union internationale des télécommunications)

Enfin, sur le plan international, un certain nombre de règles de nature recommandationnelle sont produites *hors des Etats* par des acteurs privés, semi-publics ou hybrides dont l'influence sur le plan du droit interne peut s'avérer déterminante (Pauwelyn *et al.* 2012), allant pour certains jusqu'à former un droit administratif global (Cassese 2005).

Les recommandations implicites

Certains instruments d'action étatique recommandent de suivre un comportement sans toutefois l'exprimer directement. La conduite à adopter découle implicitement de l'acte étatique dont le but, plus ou moins manifeste, consiste pourtant bien en une recommandation.

L'autorité peut ainsi, par la publicité qu'elle donne à son *comportement exemplaire*, recommander aux particuliers d'adapter leur conduite (Morand 1999: 178), d'autant plus aisément que l'administration en démontre la faisabilité et augmente sa crédibilité. L'effet incitatif est renforcé lorsque l'Etat décide de mettre sa *politique contractuelle* au service de la poursuite des objectifs d'une politique publique. Si les futurs contractants restent libres de ne pas se conformer aux nouvelles exigences de l'Etat, ils courrent le risque d'être exclus du marché public (Manfrini 1991).

Dans la limite du respect des principes de transparence, d'égalité de traitement, d'interdiction de discrimination et de libre concurrence, l'Etat peut en effet fixer certains critères, notamment écologiques ou sociaux, avant d'adjudiquer un marché public (Rodondi 2001).

Les *taxes incitatives* fonctionnent selon le même schéma (Oberson et Maraia 2010). Le particulier est libre de mettre dans son sac poubelle le papier avec les épluchures de légumes. Une taxe au sac l'incite cependant financièrement à trier plus soigneusement ses déchets.

Les prescriptions relatives à l'introduction de *labels* ou de procédure de *certification* (art. 43a Loi sur la protection de l'environnement) permettent d'orienter le choix des acteurs. Ceux-ci restent libres de ne pas y recourir, mais risquent d'être désavantagés lors de l'attribution de certains marchés publics (Subilia-Rouge 2010: N. 73 ss) ou dans le cadre de procédures de surveillance ou de contrôle.

La remise de *distinctions* et de *prix* par les autorités aux citoyens (art. 7 Loi sur le cinéma) comporte également une recommandation indirecte de suivre le comportement récompensé.

La *formation* permet d'influencer profondément le comportement des individus, du moins sur le long terme. Le message enseigné vaut comme une recommandation à l'égard des étudiants lorsque les collectivités publiques incluent ce moyen dans leurs panoplies (Delley 1991).

Mêmes rédigées objectivement, certaines *informations* ou *descriptions* peuvent présenter une visée incitative en fonction du contexte. Tel est le cas du constat scientifique selon lequel «la fumée tue». Une telle information apposée sur un paquet de cigarette est lue comme une recommandation de ne pas fumer.

Les cas particuliers

Les actes non obligatoires unilatéraux ne s'épuisent pas dans les seules recommandations. Les cas particuliers suivants le montrent.

Dans les domaines où les relations internationales sont fortement imbriquées, le *droit étranger* peut avoir valeur de soft law en droit national. La reprise autonome du droit communautaire par la Suisse l'illustre: la Confédération helvétique n'est pas obligée de suivre le droit communautaire, mais il est de bon conseil de s'y conformer suivant les cas de figure. Il peut en aller de même pour la *loi en projet* seulement, susceptible d'exercer une influence réelle pour aider à interpréter une règle, pour justifier une base légale discutée ou pour anticiper la mise en œuvre d'une loi (Flückiger 2004: 205 ss). Ces exemples ne constituent cependant pas des recommandations en tant que telles dans la mesure où ni le droit étranger, ni un projet de loi n'ont en soi de finalité recommandationnelle.

Les *ordonnances administratives* (circulaires, directives, instructions, guides, etc.) présentent quant à elles la particularité de ne pas être obligatoires envers les adminis-

trés mais d'obliger les autorités (Moor *et al.* 2012: 420 ss). Ces derniers ont cependant parfois intérêt à s'y conformer lorsque, par effet réflexe, ils sont touchés dans leur situation juridique.

Alors que certains *actes de planification* sont obligatoires – les plus connus le sont dans le domaine de l'urbanisme: voir les plans d'affectation (art. 21 Loi sur l'aménagement du territoire) –, de nombreux autres ne le sont en revanche pas, ou partiellement, liant les autorités seulement (Moor et Poltier 2011: 578 ss). On retrouve de tels actes en droit de l'Union européenne, notamment les livres verts ou les livres blancs (Peters 2011: 25 ss).

Les actes non obligatoires concertés

La trousse à outils de la soft law comprend également des actes concertés que l'on qualifie ici d'*arrangements*. Ces actes réunissent deux caractéristiques typiques de la gouvernance: souplesse et coopération. Ils sont les expressions privilégiées de l'autorégulation, sans toutefois s'y confondre entièrement. L'autorégulation d'un secteur requiert en effet souvent des instruments juridiques classiques, en particulier des contrats ou certaines formes de société, s'avérant alors être très directrices.

On rencontre également les actes non obligatoires concertés en *droit international public*. Ils ont reçu diverses dénominations: *gentlemen's agreements, non binding agreements*, communiqués communs, chartes, arrangements, codes de conduite, etc. (Dailler 2009: 422 ss; Pauwelyn *et al.* 2012; sur les codes de conduite, voir Keller 2008).

Plusieurs classifications sont imaginables. On exposera ici ces actes en rapport avec les actes juridiques avec lesquels ils entretiennent parfois certains liens.

La préparation d'un acte juridique

Certains arrangements peuvent être conclus *dans le cadre et en vue de la préparation d'un acte juridique*. A titre d'exemple, on citera (Flückiger 2004: 207 ss):

- les déclarations d'intention relatant des concessions réciproques;
- les accords sur un projet de décision;
- une charte de concertation destinée à cadrer les négociations dans les procédures de construction;
- des arrangements informels dans le cadre des procédures de consultation législative.

De tels arrangements peuvent aussi être conclus entre collectivités publiques (voir art. 31a de la Loi sur la protection de l'environnement, qui prévoit une procédure de médiation si les cantons ne se mettent pas d'accord).

La mise en œuvre d'un acte juridique

D'autres arrangements visent à mettre en œuvre les règles de droit. A titre d'exemple on citera les arrangements relatifs aux audits environnementaux par lesquels l'Etat accepte de diminuer l'intensité de la surveillance en contrepartie de l'engagement des entreprises à mettre en œuvre un système d'audit et de certification (Subilia-Rouge 2010: N. 51).

La prévention d'un acte juridique

Certains *gentlemen's agreements* sont conclus dans le but d'éviter que l'Etat adopte un acte juridique. En contrepartie, les particuliers fournissent une prestation dont le contenu permet de répondre plus opportunément au problème que l'acte juridique ainsi évité comptait résoudre.

Une double relation se croise dans de tels arrangements: un rapport entre l'Etat et les particuliers, de nature recommandationnelle, d'une part, et un lien entre les particuliers, parfois obligatoire, qui permet de mettre en place le mécanisme de substitution, d'autre part (Errass 2010 : 62 ss).

Les codes de déontologie professionnelle ont été les précurseurs très informels de ce type d'arrangement, car ils permettent d'éviter que l'autorité adopte elle-même des règles de surveillance relatives à la profession. La Banque nationale y a recouru dès les années 1930; ils ont été progressivement intégrés dans le droit ordinaire et ont perdu leur informalité. Plus récemment, les administrations environnementales ont conclu de nombreux *gentlemen's agreements* (Brunner 2004).

Lorsque la renonciation étatique à la compétence de légiférer ne repose pas sur une base légale, les particuliers ne sauraient s'en prévaloir en justice si l'autorité devait malgré tout légiférer (ATF 118 Ib 380, c. 9b et d). Depuis lors, la relation verticale s'est peu à peu formalisée:

- En matière environnementale, la loi demande désormais aux autorités de collaborer avec les organisations économiques pour exécuter la loi. Les autorités peuvent favoriser la conclusion d'accords sectoriels en indiquant des objectifs et des délais. Toutefois, avant d'édicter des prescriptions d'exécution, elles ont l'obligation d'examiner les mesures que l'économie a prises de son plein gré. Si possible et si nécessaire, elles doivent reprendre, partiellement ou totalement, des accords sectoriels dans le droit d'exécution (art. 41a Loi sur la protection de l'environnement).

- Les lois «Damoclès» institutionnalisent la relation verticale de l'accord en précisant les objectifs à atteindre, l'engagement de ne pas légiférer conditionné à l'adoption d'une solution d'autorégulation et le régime étatique de substitution pour le cas où les objectifs ne sont pas atteints. La Loi sur la réduction des émissions de CO₂ est conçue selon ce mécanisme (autres exemples in Flückiger 2005).

- En droit de l'Union européenne, ce mécanisme est qualifié de «corégulation». L'acte législatif définit des objectifs à atteindre. Dans ce cadre, les parties concernées

peuvent conclure des accords volontaires. L'acte législatif comprend également les mesures pour le suivi de l'application, en cas de non-respect ou d'échec de l'accord (ch. 18 ss Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer »; Errass 2010 : 44 ss).

Certains arrangements visent à éviter non pas un acte réglementaire mais une *décision* dans un cas d'espèce.

- L'*accord de tolérance* par lequel l'autorité tolère l'exercice d'une activité en échange de prestations spécifiques de l'administré est le plus discutable juridiquement. Pour tenter de cadrer de telles pratiques dans les domaines les plus sensibles, le législateur a formalisé la question. Tel est le cas des allégements accordés par les autorités lorsque l'assainissement d'une installation écologiquement non conforme est disproportionné (art. 17 I LPE).

- A l'opposé, il existe des *accords visant à supprimer une situation illégale*. Des accords informels peuvent ainsi être conclus pour assainir les sites contaminés. Les autorités doivent s'attacher à s'entendre avec les personnes directement concernées et peuvent renoncer à rendre des décisions si l'exécution des mesures est assurée d'une autre manière (art. 23 Ordonnance sur les sites contaminés).

Les actes matériels

Les actes non juridiques sont souvent qualifiés de manière générale d'actes matériels (actes matériels au sens large). Les actes présentés ci-dessus en sont des exemples. On distinguerá pour notre part les *actes matériels au sens étroit*, dont le point commun est l'usage du fait, des actes non obligatoires dont le point commun est d'énoncer une déclaration. Alors que les seconds contiennent des règles non obligatoires, qui peuvent être suivies ou non, les premiers consistent en des actions concrètes et ne renferment aucune norme (Moor et Poltier 2011 : 28 ss).

On citera la construction d'obstacles à la circulation pour modérer le trafic, l'installation de barrières ou de murets pour empêcher le passage, de mécanismes pour empêcher le démarrage d'un véhicule lorsque les ceintures de sécurité ne sont pas attachées ou de l'utilisation de l'architecture technique pour réguler l'Internet.

Les actes matériels au sens étroit ne sont certes pas obligatoires juridiquement ; étant des actions concrètes, ils n'ont d'ailleurs pas besoin de l'être. Contrairement aux normes, obligatoires ou non, de tels actes influencent le comportement par une action de fait et non par une déclaration. En ce sens, ils ne sont ni « law », ni « soft » même. La transgression d'un acte matériel, lorsqu'elle est possible, provoque des conséquences de l'ordre du fait. Suivant les cas de figure, celles-ci peuvent s'avérer plus pénalisantes que celles découlant de la transgression d'un acte juridique. La réparation d'amortisseurs défoncés en raison d'une vitesse excessive sur un seuil de

circulation destiné à limiter la vitesse peut s'avérer finalement plus coûteuse qu'une amende d'ordre pour dépassement de la vitesse autorisée.

Les effets juridiques des actes étatiques non obligatoires

Sans être en principe juridiquement obligatoires, les actes de soft law n'en sont pas moins juridiquement pertinents (Moor *et al.* 2012: 410 ss).

D'une part, ils peuvent *porter atteinte à des droits*, fondamentaux ou non. Lorsque l'atteinte à un droit fondamental est sérieuse, l'article 35 II Cst. – exigeant que qui-conque assumant une tâche de l'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation – garantit que les actes matériels, au sens large, fassent l'objet d'un contrôle juridique concret (ATF 133 I 49, 56).

D'autre part, ils présentent une *normativité spécifique* échelonnée en plusieurs degrés. Dans certaines hypothèses très particulières, ils peuvent même devenir *obligatoires*, ressortissant alors au règne des normes juridiques.

La *déclaration de force obligatoire*, le *renvoi* législatif ou certains principes comme celui de la *bonne foi* l'illustrent.

- La loi fédérale sur les denrées alimentaires habilite le Conseil fédéral par voie d'ordonnance à déclarer comme ayant force obligatoire certaines parties du Manuel des denrées alimentaires, lequel a normalement valeur de recommandation (art. 22 II et III).
- Lorsque le Fonds national suisse choisit de ne pas recommander la réalisation d'un pôle de recherche, il doit en informer ses auteurs par voie de décision (art. 8d I de l'ordonnance relative à la loi sur la recherche).
- La Commission de la concurrence est obligée, sur la base du principe de la bonne foi (art. 5 III et 9 Cst.), à appliquer les critères qu'elle a adoptés et publiés dans des actes dénués de force contraignantes, appelés communications (art. 6 I LCart).

Lorsque les actes ne lient que les autorités à l'exclusion des particuliers, comme dans l'exemple des *ordonnances administratives*, ils sont également susceptibles selon les circonstances de lier par effet réflexe les individus (voir plus haut).

La législation comprend parfois des *clauses spéciales* qui, sans attribuer directement des effets juridiques aux actes de soft law, leur confèrent indirectement une force contraignante. Le modèle de telles clauses d'impérativité est le suivant: la décision X doit être conforme à la recommandation Y. L'auteur de la décision n'a dans ce cas pas d'autre choix que de se plier à la recommandation. Un exemple, sous une formulation différente: lors de la construction des installations électriques à courant fort, les règles de la technique, en particulier les recommandations techniques de

l'Union des centrales suisses d'électricité «doivent être suivies» (Art. 7 II Ordonnance sur le courant fort).

Une recommandation peut être *contenue dans un acte normatif*. Le cas n'est certes pas fréquent. Les particuliers ne sont bien sûr pas obligés. La recommandation peut pourtant selon les hypothèses lier d'autres autorités, en particulier celles qui sont dans une relation hiérarchique ou de surveillance. L'exemple suivant le montre: selon l'Ordonnance du Conseil fédéral sur la circulation routière, les feux des véhicules automobiles «devraient» être allumés même de jour (art. 31 V OCR). L'Office fédéral de l'énergie, par exemple, n'a dorénavant plus le droit d'adresser une recommandation contraire, au motif que le respect d'une telle mesure accroîtrait la consommation de carburant et augmenterait la pollution, puisque le gouvernement, en tant qu'autorité disposant d'un pouvoir hiérarchique, a tranché matériellement la question dans une ordonnance législative.

Une recommandation étatique peut aussi avoir une *valeur permissive* en ce sens qu'elle légitime l'action de ceux qui la suivent. Ses destinataires ne perpètrent dès lors en principe pas d'infraction *en la respectant*. S'ils devaient pourtant en commettre, cela signifierait que l'acte lui-même est contraire au droit. Cet effet implique que de tels actes puissent être contrôlés par une instance judiciaire en cas de doute sur leur compatibilité avec les normes juridiques.

Enfin, le fait de définir dans une norme juridique la *compétence d'adopter* un acte non obligatoire ne lie bien évidemment pas les destinataires. Il a toutefois un effet juridique puisque l'autorité devra agir dans le cadre ainsi tracé.

Il en est de même lorsque la loi intègre un tel acte dans un cadre procédural plus général, en indiquant que l'édition de la recommandation doit être une *phase préalable* dans une procédure conduisant à l'adoption d'un acte juridique. Il en découle cependant un effet juridique, car le défaut d'édition peut constituer un vice procédural. L'acte non obligatoire constitue dans ce cas de figure une condition préalable à l'adoption de l'acte obligatoire. De la sorte, si une autorité devait renoncer à prendre au préalable l'avis du Surveillant des prix dans les cas où la loi l'exige, par exemple à l'article 14 de la loi concernant la surveillance des prix, le droit fédéral serait violé.

La mise en œuvre des actes étatiques non obligatoires

L'effectivité de la soft law

En dépit du fait que les destinataires des actes de soft law ne sont pas juridiquement tenus de les suivre, ils ont une portée de fait dont l'intensité peut varier (Moor *et al.* 2012: 415 ss). L'obéissance ne dépend pas de l'attrait ou de la crainte de

conséquences organisées par le droit, mais de considérations morales, éthiques, politiques, économiques ou psychologiques.

De nombreux actes étatiques non obligatoires n'ont pas besoin d'être juridiquement contraignants pour être *politiquement impératifs*. L'exemple de la déclaration de Bologne de 1999 au fondement des réformes de l'enseignement supérieur est paradigmatic. Bien que dénuée de force juridique, la déclaration a dans les faits conduit à réformer rapidement le système en profondeur.

Les administrations ou les tribunaux sont susceptibles d'utiliser la soft law pour *interpréter* une règle de droit. La soft law ne s'impose pas ni aux autorités ni aux particuliers, mais bien la règle de droit interprétée selon le sens donné par la soft law. L'effet est dans ce cas indirect. La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi condamné la Roumanie pour violation du droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile (art. 8 CEDH) au motif que ce pays n'a pas fait arrêter l'exploitation de minerai d'or en dépit du principe de précaution consacré par la déclaration de Rio, acte non obligatoire (Tatar c. Roumanie, du 27 janvier 2009, c. 120).

La crainte d'engager sa *responsabilité civile ou pénale* peut agir comme un fort vecteur de respect d'une recommandation. A la suite d'une noyade par exemple, le responsable d'un centre aquatique a été condamné pour d'homicide par négligence, en particulier au motif qu'une caméra de vidéosurveillance placée sous l'eau, telle que recommandée par le Bureau suisse de prévention des accidents, aurait permis d'éviter la mort (TF, arrêt 6S.358/2004 du 10 novembre 2004, c. 5.3 et 6.2). Il serait désormais périlleux de ne pas suivre de telles recommandations, bien que celles-ci demeurent formellement non obligatoires.

Dans certains cas même, les effets de la soft law, peuvent être *plus sévères*. L'exemple classique est celui de la mise en garde contre les produits défaillants. La nécessaire publicité d'une mise en garde (acte non obligatoire) porte, en raison de l'atteinte à l'image de l'entreprise, une plus grande atteinte au producteur des produits visés que la simple notification d'une interdiction de distribution (acte obligatoire).

Les techniques de renforcement de l'effectivité

L'Etat peut accroître le respect de la soft law en recourant à différents mécanismes tant d'ordre psychologique que juridiques.

Tout d'abord, des techniques de *psychologie sociale* ou de *sciences affectives* (utilisation tactique d'émotions telles que la peur, la culpabilité, le désir, etc.) peuvent ainsi s'avérer particulièrement efficaces. Elles doivent cependant être cadrées en raison de la légitimité démocratique plus faible de la soft law (Flückiger 2009).

Des mécanismes de nature *juridique* peuvent aussi renforcer le respect de la soft law, sans rendre pour autant ces actes obligatoires. Leurs destinataires demeurent

toujours libres de les suivre ou non. Suivant le procédé utilisé, la contrainte – de fait – peut être forte. Elle ne se distingue alors plus aisément de la contrainte juridique du point de vue de ses effets.

L'exemple des procédés de *pression financière* ou *réglementaire* le montre notamment. Le comportement préconisé par une taxe incitative ou un subventionnement n'est certes que recommandé; ne pas l'adopter peut cependant coûter cher ou péjorer le régime actuel. Le spectre d'adopter une décision ou une réglementation peut avoir le même effet en fonction de l'imminence de la menace.

Sans rendre les actes de soft law obligatoires comme dans le cas de la déclaration de force obligatoire ou du renvoi législatif, la législation peut exiger qu'une recommandation soit simplement utilisée comme base de décision, ou que les dérogations à une recommandation soient motivées (*clauses d'impérativité non contraignantes*). L'autorité n'est pas obligée de suivre scrupuleusement les dispositions contenues dans un tel acte de soft law; elle doit simplement l'utiliser dans le processus de décision comme base. Exemples :

- L'Office vétérinaire fédéral, pour l'établissement et la publication des statistiques, «tient compte» des recommandations internationales (art. 147 II Ordonnance sur la protection des animaux).
- L'autorité mentionne l'avis du Surveillant dans sa décision. Si elle s'en écarte, elle doit s'en expliquer (art. 14 II Loi sur la surveillance des prix).

Enfin, le législateur peut faire insérer une *clause d'évaluation rétrospective* de la mise en œuvre d'un acte non obligatoire.

- Le procédé est fréquent en droit international public (Dailler 2009 : N. 249). A titre d'exemple, la recommandation de l'Organisation internationale du travail concernant le VIH et le sida et le monde du travail de 2010 prévoit qu'un «*bilan régulier des mesures prises sur la base de la présente recommandation pourrait être inclus dans les rapports nationaux soumis à l'ONUSIDA*».
- En droit interne, l'administration fédérale doit «renseigner» le Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation sur les mesures qui ont été prises à la suite des recommandations en matière de sécurité ou sur les raisons pour lesquelles on a renoncé à prendre des mesures (art. 32 Ordonnance relative aux enquêtes sur les accidents d'aviation et sur les incidents graves).

Conclusion : légitimer la soft law au-delà de l'efficacité

La mise en œuvre des objectifs des politiques publiques ne se conçoit aujourd'hui plus sans soft law. La souplesse au niveau de l'adoption de ces instruments, combinée

aux effets potentiels qu'ils sont susceptibles de déployer, les rendent indispensables dans une perspective d'efficacité.

Ces outils sont cependant problématiques dans la mesure où ils ne bénéficient pas de la même légitimité démocratique que les actes juridiques. Cela ne poserait pas de problème particulier si la soft law n'avait aucun effet. Or tel n'est pas le cas.

Les collectivités publiques doivent donc adopter des mesures de légitimation adaptées aux particularités de ces actes selon la formule suivante: plus les actes étatiques non obligatoires portent atteinte à un droit (quel que soit son niveau), et/ou plus leurs effets produits sont importants, plus l'équivalence de leur traitement avec les actes juridiques doit être assurée.

Cela signifie qu'un acte non impératif doit être traité dans l'ordre juridique presque de la même manière qu'un acte juridique lorsque ses effets sont quasiment obligatoires, ou très contraignants de fait, et qu'il porte atteinte de manière importante à un droit. Inversement, un acte non impératif dénué d'effet et ne grevant aucun droit peut poursuivre une existence tranquille à l'abri des contraintes juridiques étatiques.

Il revient aux autorités de faire montre de créativité pour *développer des mesures de légitimation* permettant de respecter les valeurs sous-jacentes aux principes classiques de l'Etat de droit (légalité, intérêt public, proportionnalité, égalité et prohibition de l'arbitraire) sans toutefois formaliser les actes de soft law au point de sacrifier leur capacité d'action. L'analyse doit être opérée de cas en cas en fonction des différents types d'actes et du contexte dans lequel ceux-ci s'insèrent. A titre d'exemple, on citera la création de bases légales spécifiques pour des campagnes d'information insistantes ou de lois Damoclès pour cadrer les *gentlemen's agreements*, la garantie d'un devoir d'objectivité et de transparence pour les recommandations ou l'exigence d'une concertation pour garantir un processus ouvert, consensuel et participatif dans le cadre des actes de planification non obligatoire. Il est aussi envisageable d'augmenter les garanties procédurales (consultation ou droit d'être entendu avant l'adoption d'une recommandation, publication des arrangements ou de chartes).

Enfin, leur contrôle doit être assuré. Longtemps limité au droit de la responsabilité, le *contrôle juridictionnel* des actes non obligatoires s'est depuis lors étoffé. Toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir ou les révoque, en élimine les conséquences ou en constate l'illicéité. L'autorité statue alors par décision soumise à recours (art. 25a Loi fédérale sur la procédure administrative). Lors d'une atteinte à un droit fondamental, d'une certaine gravité du moins, l'article 35 II Cst. impose d'ailleurs le contrôle juridique (ATF 133 I 49, 56).

L'intervention d'un juge n'est cependant pas toujours possible. Il est préférable dans ce cas de développer des *mécanismes alternatifs de contrôle*. On pense par exemple aux instances de médiation, à l'évaluation des politiques publiques ou à

la dénonciation à l'autorité de surveillance (voir le chapitre 12, Lienhard, dans le présent ouvrage).

Bibliographie

- Abi-Saab G. (1997). *Cours général de droit international public*. Recueil des cours de l'Académie de droit international, tome 207.
- De Béchillon D. (1997). *Qu'est-ce qu'une règle de droit?* Paris, Odile Jacob.
- Brunner U. (2004). «Regulierung, Deregulierung und Selbstregulierung im Umweltrecht», in *Revue de droit suisse* II, pp. 307-370.
- Cassese S. (2005). «Administrative Law without the State? The Challenge of Global Regulation», in *New York University Journal of International Law and Politics* (37), pp. 663-694.
- Daillier P., Forteau M., Nguyen Q. D. et Pellet A. (2009). *Droit international public*. 8^e édition, Paris, LGDJ.
- Delley J.-D. (1991). «L'action par la formation», in Morand C.-A. (Ed.), *Les instruments d'action de l'Etat*, Bâle/Francfort-sur-le-Main, Helbing et Lichtenhahn, pp. 89-112.
- Di Robilant A. (2006). «Genealogies of soft law», in *American Journal of comparative law* 54, pp. 499-554.
- Errass C. (2010). *Kooperative Rechtssetzung*. Zurich/Saint-Gall, Dike.
- Flückiger A. (2004). «Régulation, dérégulation, autorégulation: l'émergence des actes étatiques non obligatoires», in *Revue de droit suisse* II, pp. 159-303.
- Flückiger A. (2005). «La loi Damoclès», in Bovay B. et Nguyen M. S. (Eds), *Mélanges Pierre Moor*. Berne, Stämpfli, pp. 233-248.
- Flückiger A. (2009). «Pourquoi respectons-nous la soft law? Le rôle des émotions et des techniques de manipulation», in *Revue européenne des sciences sociales*, T. XLVII, pp. 73-103.
- Guzman A et Meyer T. (2010). «International Soft Law», in *Journal of Legal Analysis* 2, pp. 171-225.
- Keller H. (2008). «Codes of conduct and their implementation: the question of legitimacy, Rüdiger, Wolfrum/Röben, Volker», in *Legitimacy in International Law*, Berlin, Springer, pp. 219-298.
- Mader L. et Rütsche B. (2004). «Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung: Anmerkungen aus legitistischer Sicht», in *Revue de droit suisse* II, pp. 3-156.
- Manfrini P.-L. (1991). «Les contrats de marchés publics mis au service de la poursuite d'une politique publique», in Morand C.-A. (Ed.), *Les instruments d'action de l'Etat*, Bâle/Francfort-sur-le-Main, Helbing et Lichtenhahn, pp. 127-146.
- Moor P., Flückiger A. et Martenet V. (2012). *Droit administratif I*. 3^e édition, Berne, Stämpfli.
- Moor P. et Poltier E. (2011). *Droit administratif II*. 3^e édition, Berne, Stämpfli.

- Morand C.-A. (1999). *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ.
- Nowak C. (2011). *Europarecht nach Lissabon*, Baden-Baden, Nomos.
- Oberson X. et Maraia J.-F. (2010). « Problèmes juridiques posés par l'utilisation de taxes d'incitation : Remarques liminaires ad art. 35a-35c LPE », in Moor P., Favre A.-C. et Flückiger A. (Eds), *Loi sur la protection de l'environnement (LPE)*, Berne, Stämpfli.
- Pauwelyn J., Ramses W. et Wouters J. (Eds) (2012). *Informal international law-making*, Oxford, Oxford University Press.
- Peters A. (2011). « Soft law as a new mode of governance », in Diedrichs U., Reiners W. et Wessels W. (Eds), *The Dynamics of Change in Eu Governance*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Publishing, pp. 21-51.
- Rodondi O. (2001). *Les critères d'aptitude et les critères d'adjudication dans les procédures de marchés publics*, RDAFI, pp. 387-413.
- Shelton D. (2008). « Soft law », in Armstrong D. (Ed.), *Handbook of international law*, Londres/New York, Routledge Press.
- Subilia-Rouge L. (2010). « Art. 43a LPE », in Moor P., Favre A.-C. et Flückiger A. (Eds), *Loi sur la protection de l'environnement (LPE)*. Berne, Stämpfli.
- Thürer D. (2009). « Soft Law: Norms in the Twilight between Law and Politics », in Thürer D. (Ed.), *Völkerrecht als Fortschritt und Chance: Grundidee Gerechtigkeit*. Baden-Baden, Nomos.

Partie IV

Management public

INTRODUCTION

Jean-Loup Chappelet

L'expression «management public» apparaît à la fin des années 1970. Elle est alors comprise comme l'application de la théorie managériale, développée dans les entreprises depuis les travaux de Taylor (1911) et de Fayol (1918), à l'administration et aux organisations du secteur public qui se multiplient à cette époque avec l'essor de l'Etat social. L'expression donne naissance à une discipline académique qui justifie sa raison d'être en montrant que les organisations du secteur public ont des différences fondamentales d'un point de vue managérial par rapport à celles du secteur privé (absence de but lucratif, mesure de la performance difficile, faible concurrence, difficulté de licencier, influence des échéances électorales, contrôle parlementaire, bases légales contraignantes, etc.). Ces différences semblent nécessiter une approche particulière de leur gestion. Reprenant une citation de Sayre, Allison (1983), un des auteurs les plus connus de la discipline alors émergente, affirme que «*les managements public et privé sont similaires sous tous les aspects sans importance*». Pour les promoteurs du management public, il y a un réel besoin d'améliorer la performance de l'administration et de ses collaborateurs et collaboratrices¹, mais cette amélioration ne viendra pas d'une simple importation des techniques managériales du secteur privé. Les collaborateurs de l'administration doivent donc apprendre à

¹ Le masculin est ensuite utilisé par simplification tout au long du texte pour désigner les femmes et les hommes qui occupent les différents rôles mentionnés.

être des managers publics, notamment dans des écoles et programmes spécialisés qui se créent à cet effet et qui se concentrent sur le contexte assez particulier du secteur public.

Mais il n'est pas toujours facile de distinguer les organisations du secteur privé des organisations du secteur public. Il y a une zone grise entre les deux secteurs. De plus, les administrés ne sont pas que des assujettis, ce sont parfois des usagers, voire de vrais clients, ainsi que souvent des citoyens qui, même s'ils ne possèdent pas tous les droits et devoirs civiques, peuvent prendre une part active au projet de la cité où ils vivent. Et l'administration doit de toute façon leur fournir des prestations de qualité et mieux les intégrer dans ses processus décisionnels.

A partir des années 1990, la vague de la nouvelle gestion publique (ou NPM *New Public Management*) déferle et veut instiller plus d'esprit d'entreprise au sein des organisations publiques. Il est beaucoup question de pilotage stratégique par opposition à la gestion quotidienne : « *Steering rather than rowing* » (Osborne et Gaebler 1992). Hood (1991) souligne les implications de cette managérialisation des services publics. Le rôle des responsables exécutifs et législatifs vis-à-vis de l'administration est affirmé. Ils sont censés donner aux managers publics (ex-fonctionnaires) des missions/objectifs et des enveloppes financières pour réaliser ces objectifs en toute autonomie, sous réserve de contrôles réguliers a posteriori. Des députés, membres de législatifs de tous niveaux, et des ministres à la tête d'exécutifs locaux, régionaux ou nationaux, se mettent alors à participer au management public. Emery et Giauque (2005) parlent de la « managérialisation » du personnel politique.

Mais en quoi consiste donc un « bon » management public ? Et qui est chargé de le garantir ? Plus de vingt ans après le début de la vague du NPM, il s'agit toujours de fournir de façon efficiente et efficace des prestations publiques de qualité à des citoyens en fonction d'objectifs opportuns définis par des politiques et cadrés par des bases légales, avec des moyens publics pertinents mis à disposition au travers de budgets et/ou enveloppes financières. On connaît bien le triangle qui combine les trois exigences d'efficience, d'efficacité et de pertinence, et qui a pour sommets objectifs, moyens et prestations (Santo et Verrier 1993 : 68). C'est celui du manager public, c'est-à-dire du collaborateur ou agent de l'administration chargé d'une certaine responsabilité managériale. Mais, comme on vient de l'entrevoir, trois autres types d'acteurs interviennent dans le management public et ils ont des préoccupations et rationalités différentes de celles des managers publics.

Cette quatrième partie du manuel suisse d'administration publique se propose de mettre en avant les rôles et responsabilités des managers publics dans le management public, mais aussi des ministres (membres de gouvernements) et des députés (membres de parlements), ainsi que des administrés ou citoyens (qu'ils soient des particuliers ou des organismes) à un niveau administratif donné (local, régional, national). De quelque façon qu'on nomme ces acteurs – et ici des termes neutres ont

volontairement été retenus² – ce sont en effet tous ces hommes et ces femmes qui font le management (public).

Cette analyse des rôles respectifs de chacun est faite dans le premier chapitre de cette partie grâce à quatre triangles liant les défis auxquels doivent faire face ces quatre catégories d'acteurs du management public: les managers publics, les ministres, les députés et les citoyens, qui personnifient les quatre institutions démocratiques essentielles à un bon management public: l'administration, le gouvernement, le parlement et le peuple. Des exemples suisses et étrangers illustrent le propos. Une partie préliminaire retrace l'évolution historique de la discipline, de ses débuts à nos jours. Une conclusion souligne la complexité du management public, symbolisé par un tétraèdre dont les faces sont les triangles relatifs à ces quatre acteurs, et son lien étroit avec l'analyse des politiques publiques.

Les autres articles de la présente partie se concentrent sur les relations entre les quatre acteurs principaux du management public. Adrian Ritz et Peter Sinelli se concentrent sur la mesure de la performance de l'administration par elle-même et par ses responsables exécutifs et législatifs. Celui de Kuno Schedler et d'Angela Eicher présente les relations entre l'administration et la politique qui ont beaucoup changé depuis l'émergence du NPM. L'article de Martial Pasquier traite de la communication publique avec ses dimensions interne (auprès des managers publics) et externe envers les élus et les citoyens. La contribution de Jean-Patrick Villeneuve montre la profonde évolution de la notion de bénéficiaire de prestations publiques, depuis celle d'administré et d'usager à celle de client et de partenaire, ainsi que l'impact que cette évolution a sur le management public. Enfin, l'article d'Olivier Glassey met en avant la transformation de la relation entre le citoyen et son administration à partir du moment où elle offre ses prestations en ligne (cyberadministration), notamment dans un but de plus grande efficience et d'une plus grande implication dans les affaires publiques (cyberparticipation).

Bibliographie

- Allison G. T. (1983). «Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?», in Perry J. L. et Kraemer K. L. (Eds), *Public Management: Public and Private Perspectives*. Palo Alto, Ca, Mayfield, pp. 72-92.

² Le terme plus positif de «citoyen» a été préféré à celui d'«administré»; au-delà des personnes physiques (qui habitent une «cité»), il recouvre également dans cette section des personnes morales (organismes) qui reçoivent aussi des prestations de l'administration. On parle d'ailleurs de plus en plus d'association ou d'entreprise citoyenne.

- Emery Y. et Giauque D. (2005). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris, L'Harmattan.
- Fayol H. (1918). *Administration industrielle et générale*. Paris. Dunod.
- Hood C. (1991). «A Public Management for All Seasons?», in *Public Administration* 69, pp. 3-19.
- Osborne D. et Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA, Addison-Wesley.
- Santo V.-M. et Verrier P.-E. (1993). *Le management public*. Paris, Presses universitaires de France, Collection Que-Sais-je?
- Taylor F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York, Harper & brothers.

Chapitre 17

TÉTRAÈDRE DU MANAGEMENT PUBLIC

Jean-Loup Chappelet

Les sciences de gestion des entreprises privées et des administrations publiques se développent de façon concomitante comme disciplines académiques à partir de la fin du XIX^e siècle. Le terme de « management » est popularisé par l'Américain F. W. Taylor dans son livre *The Principles of Scientific Management* publié aux Etats-Unis en 1911 (Taylor 1911). Dans son ouvrage *Administration industrielle et générale* publié en 1918, le Français H. Fayol utilise le mot « administration » mais l'applique d'abord aux entreprises (Fayol 1918). En 1887, W. Wilson (qui sera président des Etats-Unis de 1912 à 1920) écrit un article intitulé « The Study of Administration » qui lance l'étude de l'administration publique comme un sujet à part entière, distinct de la science politique mais néanmoins proche car, aux Etats-Unis, les postes des principaux hauts fonctionnaires sont très liés au président¹. En Europe, plusieurs auteurs allemands, dont L. von Stein (1870), établissent la nature multidisciplinaire du domaine d'étude qui était surtout vu jusqu'alors comme juridique. M. Weber (1922) présente la bureaucratie (compétente, impersonnelle et objective) comme un modèle idéal d'organisation et de gestion de l'administration d'un Etat moderne. Sur les bases de Fayol, L. Gulick propose en 1937 l'acronyme POSDCoRB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting*²)

¹ On parle ainsi d'« Obama Administration » pour désigner, au-delà des ministres du cabinet, environ 400 hauts responsables administratifs nommés par le président.

² Planifier, Organiser, Recruter, Diriger, Coordonner, Rapporter et Budgéter.

pour caractériser les tâches des managers dans le secteur public comme dans le secteur privé. Il essaye ainsi d'unifier management (privé) et administration (publique).

Après la Seconde Guerre mondiale, le secteur public se développe énormément avec la mise en place de l'Etat social en Europe et en Amérique du Nord. La distinction entre le management des entreprises et la gestion des administrations publiques s'accentue. De nombreuses écoles spécialisées sont créées, telles l'Ecole nationale d'administration en France (1945), la Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (1947) en Allemagne, l'Ecole nationale d'administration publique au Canada (1969) et l'Institut de hautes études en administration publique en Suisse (1981). Les universités américaines développent aussi des écoles dédiées, telle l'Université Harvard avec la Kennedy School of Government³ (1966).

L'expression «management public» date de la fin des années 1970 et se pose en concurrente à celle d'«administration publique». Elle dénote d'une volonté d'introduire dans les administrations des techniques ayant fait leurs preuves dans les entreprises. Elle correspond à une certaine perte de confiance du public dans l'administration perçue comme inefficace et gaspilleuse de ressources, alors que le secteur privé est paré de toutes les vertus. C'est aussi une période historique, durant la guerre du Vietnam et les révoltes étudiantes de la fin des années 1960, qui marque le passage à un management plus participatif de la société et des entreprises. Des auteurs comme Simon (avec son ouvrage *Administrative Behavior* publié en 1947) ou Crozier (avec *Le phénomène bureaucratique* en 1964) font évoluer la pensée managériale de façon décisive et appliquent leurs approches aussi bien aux organisations publiques que privées.

Au début des années 1990, apparaissent les idées du New Public Management (NPM) qui sont censées remplacer celles de la (vieille) administration publique. Osborne et Gaeblер publient en 1992 le livre qui signale cette révolution, intitulé *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. L'expression NPM apparaît pour la première fois en 1991 dans un article intitulé «A New Public Management for All Seasons» et publié dans la revue scientifique *Public Administration* (Hood 1991). Il n'y avait pas encore de revues scientifiques consacrées au management public, contrairement aux nombreuses qui existent aujourd'hui (*Public Management Review*, *International Public Management Journal*, *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, *Politiques et Management public*, etc.).

À la suite de ces auteurs séminaux, de très nombreuses d'administrations publiques, notamment dans les pays du Commonwealth, se lancent dans des réformes visant à

³ En anglais, «Government» désigne les trois branches du pouvoir démocratique (exécutif, législatif et judiciaire) et non, comme en français, l'exécutif seul (gouvernement et administration).

introduire dans leur gestion des techniques managériales classiques comme l'évaluation de la performance, l'analyse des coûts et de la valeur, l'autonomie décisionnelle, l'incitation financière, l'orientation qualité, l'imputabilité (*accountability*), l'externalisation ou la privatisation de services. La Suisse est l'un des pays qui expérimentera le plus dans ce domaine sous les expressions de « nouvelle gestion publique » (Delley 1994), de « Wirkungsorientierte Steuerung/Führung » (Schedler et Proeller 2000, Thom et Ritz 2000) et de « Management pubblico » (Meneguzzo *et al.* 2007). Bouckaert *et al.* (2010) donnent un panorama du phénomène de création d'agences autonomes pour gérer des pans entiers du secteur public dans sept pays sur trois continents (Belgique, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Nouvelle Zélande, Pays-Bas, Suède).

Toutes ces expériences ne sont pas couronnées de succès, mais font profondément évoluer la façon de gérer les administrations publiques en Suisse comme ailleurs (Giauque et Emery 2008, Lamarzelle 2008). Il n'est plus possible aujourd'hui d'éluder l'importance du management public pour les organisations du secteur public. Il ne faut néanmoins pas oublier les spécificités de ces organisations et adapter leur management en conséquence. Mintzberg (1996) résume bien la situation dans un article de la *Harvard Business Review* intitulé « Managing Government, Governing Management », où il souligne que s'il faut certainement mieux gérer l'Etat, il ne faut pas oublier de bien piloter les réformes managériales de l'Etat.

Définitions du management public

En français, le mot « management » est accepté par l'académie française (depuis 1973), alors que les Québécois l'ont longtemps traduit par « administration ». Mais le mot « gestion » subsiste. On peut ainsi plus facilement distinguer gestion quotidienne et pilotage à moyen et long terme, ou encore le management opérationnel du management stratégique. Osborne et Gaebler (1992) insistaient pour que les managers publics soient plus des barreurs que des rameurs (« *Steering rather than rowing* »). Mais les deux rôles sont inséparables et contribuent, pour filer la métaphore sportive, à la progression d'un bateau d'aviron qui a autant besoin de ses rameurs pour avancer que de son barreur pour aller dans la bonne direction et corriger la faiblesse d'un rameur qui affecte la trajectoire de l'embarcation par rapport à son objectif, la ligne d'arrivée. En plus du stratégique et de l'opérationnel, un troisième niveau de management a été mis en avant par de nombreux auteurs : celui du contrôle de gestion ou du pilotage de l'action publique (parfois appelé en Suisse *controlling*) qui s'opère en interne comme en externe et qui sert à la fois à corriger les objectifs et la stratégie en fonction des résultats, mais aussi à mieux superviser les managers. Dans

le secteur public, ce contrôle ou pilotage revient aux politiques (ministres et députés) et de façon ultime, en démocratie, au peuple.

Le management public est donc d'abord le management appliqué aux organisations publiques. Mais les organisations publiques sont de natures juridiques très diverses, sans parler des domaines qu'elles touchent qui sont encore plus variés : de l'administration régaliennes pure comme la police à des sociétés anonymes de droit public (voire privé), en passant par des coopératives, associations ou fondations sans but lucratif. Le tableau 17.1 donne des exemples suisses de diverses structures juridiques fournissant des prestations publiques à divers niveaux.

Tableau 17.1 Variété des statuts juridiques des organisations publiques suisses.

Nature juridique	Exemples suisses
Administration publique pure	Département fédéral des affaires étrangères Office fédéral du sport Police cantonale vaudoise Service de la culture du canton de Genève Service du personnel de la ville de Lausanne
Etablissement de droit public sans personnalité juridique	– Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV) – SUVA (caisse d'assurance accidents et maladies professionnelles)
avec personnalité juridique	– Ecoles polytechniques fédérales
Société anonyme de droit public	La Poste Chemins de fer fédéraux (CFF) Banque nationale suisse (BNS) Swisscom Banque cantonale vaudoise (BCV)
Société anonyme de droit privé	
– plus de 50% capitaux publics	– Berne-Lötschberg-Simplon (BLS), – Berner Kraftwerke (BKW)
– moins de 50% capitaux publics	– Swissair, Swiss International Airlines (en 2002 après avoir pris la succession de Swissair)
Coopérative	Société coopérative nationale pour le stockage des déchets radioactifs (Nagra)
Association	Société suisse de radiodiffusion (SSR)
Fondation	Pro Helvetia

Depuis la fin des années 1990, l'administration fédérale se modélise en quatre « cercles » (CF 2003). Le premier cercle se compose de l'administration centrale – à caractère « ministériel », c'est-à-dire d'unités assumant essentiellement des tâches de coordination et de direction politique (p. ex. Département fédéral de l'économie et de l'éducation). Le deuxième cercle comprend les unités administratives gérées

par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (p. ex. Office fédéral du sport, Office fédéral de météorologie et de climatologie ou MétéoSuisse). Le troisième cercle regroupe les entreprises et établissements qui appartiennent entièrement à la Confédération, qui disposent d'une base légale propre et qui sont généralement dotés de la personnalité juridique (p. ex. le domaine des écoles polytechniques fédérales, Swissmedic, l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle, Publica). Enfin, le quatrième cercle est constitué d'entreprises de droit privé ou public dotées de la personnalité juridique, qui exécutent des tâches publiques et dont le capital est presque entièrement en mains de la Confédération (p. ex. les CFF, les entreprises d'armement de la Confédération). Ce «modèle des quatre cercles», qui va du cœur à la périphérie de l'administration fédérale, a été utilisé pour réfléchir à la mise en place de la nouvelle gestion publique à la Confédération.

De nombreux auteurs (p. ex. Germann 1987) ont remarqué qu'il existait un continuum entre les organisations purement publiques et purement privées. Barry Bozeman (1987) montre que si on croise les dimensions «pouvoir politique» et «pouvoir économique» qui peuvent s'exercer sur une organisation, on obtient une grille bidimensionnelle qui permet de situer les organisations et évaluer leur degré d'appartenance au secteur public (qu'il nomme *publicness*). Il affirme que le pouvoir politique affecte certains comportements et processus de toutes les organisations y compris privées et que donc, pour reprendre le titre d'un de ses ouvrages, «*Toutes les organisations sont publiques*», dans une certaine mesure.

Laufer et Burlaud (1980) avaient déjà identifié cette particularité quand ils définissaient le management public comme un macromanagement qui concerne tout organisme à partir du moment où cet organisme affecte d'une façon ou d'une autre le public au sens large, où il devient non négligeable par rapport à son environnement, où le public prend conscience du fait qu'il est l'objet du management de cet organisme et de l'effet de son action sur l'environnement économique et social (Laufer et Burlaud 1980 : 48 et 52). Ces auteurs voient trois caractéristiques fondamentales des organisations publiques traditionnelles à prendre en compte pour leur management :

- elles n'ont pas d'objectif facilement quantifiable (comme le profit financier ou le volume des ventes) ;
- elles ont des contraintes statutaires et budgétaires fortes (comme les statuts de fonctionnaire qui garantissent des emplois à vie ou comme l'impossibilité de transférer les reliquats de comptes d'une année à la suivante) ;
- elles n'ont très souvent ni client, ni concurrence, que des citoyens à servir (organismes ou particuliers). Mais beaucoup de ces citoyens ont le droit de vote et peuvent élire, à différents niveaux, leurs députés et, directement ou indirectement, les ministres qui participent du management de ces organisations publiques traditionnelles.

Ces caractéristiques, absentes des organisations privées à but lucratif, sont autant de problématiques que nous allons découvrir au travers des défis – symbolisés par des triangles – des quatre principaux acteurs du management public : les managers publics, les ministres, les députés et les citoyens. Pour les organismes publics ou parapublics plus autonomes (du type établissement, fondation, association sans but lucratif), le rôle de ministre est souvent rempli par un président et celui de député par les membres de l'organe suprême (conseil, assemblée générale, etc.) où sont représentés les bailleurs de fonds, notamment les pouvoirs publics. Les citoyens sont alors souvent les membres et/ou les bénéficiaires de l'organisme. Ce qui suit s'appliquera donc aussi par analogie aux organisations non gouvernementales (ONG).

L'expression « management public » – qui avait supplanté à la fin du XX^e siècle celle d'« administration publique » – sera peut-être remplacée au XXI^e siècle par l'expression « gouvernance publique » (Schedler *et al.* 2011). Dans son modèle à cinq niveaux, Pérez (2003) conçoit le management comme le premier niveau de gouvernance des entreprises, le management du management (ou gouvernance traditionnelle) comme le deuxième niveau, le management de la gouvernance comme troisième niveau, etc. De même, en partageant le niveau 1 de Pérez en deux niveaux (0 et 1), on peut définir six niveaux de gouvernance/management public en fonction de ceux qui en sont responsables et qui les supervisent (tab. 17.2).

Tableau 17.2 Niveaux de gouvernance/management public.

Niveau	Type de management public	Acteur principal	Organisme de supervision
0	Management d'un processus aboutissant à une prestation publique	Agent public, responsable processus	Direction de l'entité assurant la prestation
1	Management d'une entité (service, office, unité) de l'administration	Manager public	Gouvernement
2	Management de l'administration	Ministre	Parlement
3	Management du gouvernement	Député	Peuple
4	Management du parlement	Citoyen	Cour constitutionnelle, Cour des droits humains
5	Management du peuple	Juge constitutionnel	–

Nous allons nous consacrer dans les pages qui suivent aux cinq premiers niveaux de gouvernance/management public, laissant le sixième à des réflexions politiques qui n'ont pas leur place dans ce chapitre, mais qui sont abordées ailleurs dans le manuel.

Le triangle du manager public

Le défi du manager public au sein de son administration peut se résumer à un triangle combinant prestations, moyens et objectifs (fig. 17.1). Les *prestations* (ou produits, ou encore *outputs*) sont dans la plupart des cas des services, c'est-à-dire des produits immatériels (par opposition à des biens matériels) délivrés aux citoyens au sens large (p. ex. un permis de construire, une taxation annuelle, un extrait de registre foncier, une autorisation d'exploitation, une année scolaire, un service de pompiers, un visa). Ces prestations sont gratuites ou fournies contre émoluments et, de toute façon, financées en partie grâce aux impôts et taxes. Ces services laissent des traces informationnelles et peuvent avoir un support matériel papier (attestation, certificat, rapport, etc.) qui résulte d'informations enregistrées dans des bases de données informatiques entretenues par l'administration en fonction de renseignements fournis par les citoyens eux-mêmes dans le cadre de lois qui assurent la protection de ces données. Avec les progrès de la cyberadministration, on peut imaginer que ces supports matériels tendront à disparaître et seront remplacés par des fichiers électroniques sécurisés. C'est par exemple le cas pour les extraits d'état-civil dans le canton de Vaud depuis 2008.

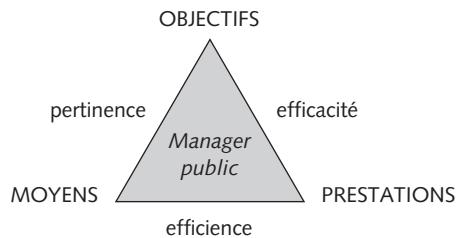


Figure 17.1 Le triangle du manager public.

Du fait de l'implication de l'Etat dans toutes sortes de domaines, le catalogue des prestations de l'administration est très vaste. Les prestations d'une administration particulière sont parfois difficiles à définir simplement. Un des mérites de certaines démarches de nouvelle gestion publique (NPM) a été justement de faire prendre conscience aux managers publics des prestations de leur organisme, de les catégoriser et de les quantifier. Le tableau 17.3 donne un extrait des prestations de l'Office fédéral du sport (OFSPO) telles qu'elles sont détaillées dans son mandat de prestations 2008-2011. Cet office a, en effet, été un des premiers de la Confédération à être géré selon l'approche GMEB (Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire – FLAG Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) qui a été mise en œuvre par l'administration fédérale sur la base des idées NPM. On remarquera la diversité des prestations de l'OFSPO, catégorisées en quatre grands groupes et

complétées d'objectifs de prestations (avec des indicateurs de mesure de réalisation, de normes à atteindre et de rythme d'évaluation non fournis ici).

Tableau 17.3 Prestations de l'Office fédéral du sport (extraits).

Groupe de produits (prestations)	Produits (prestations)	Objectifs de prestations (extraits)
1. Haute école fédérale de sport de Macolin (HEFSM)	1.1. Jeunesse + Sport (J+S)	Proposer des cours de formation J+S
2. Promotion du sport	1.2. Etude de sport	Proposer des filières Bachelor et Master
	2.1. Stratégie et concepts 2.2. Réseaux	Elaborer des bases et des instruments stratégiques Instaurer des segments et des plateformes favorisant les échanges réguliers entre les acteurs des pouvoirs publics
3. Infrastructure et exploitation	3.1. Centre de compétences national en matière d'installations sportives 3.2. Centre de congrès pour le sport	Elaborer et actualiser des publications dans le domaine des installations sportives Optimiser l'occupation et l'exploitation
4. Centre sportif national de la jeunesse de Tenero	4.1. Sport	Exploiter le centre de formation national pour la promotion de la relève
	4.2. Hébergement	Optimiser l'occupation et l'exploitation avec priorité pour la jeunesse, notamment J+S

Source: Mandat de prestations de l'OFSP 2008-2011 (OFSP 2007).

Selon les principes du management par objectifs (MBO) popularisés par Drucker (1954), il est possible de décliner les *objectifs* généraux d'un organisme en objectifs particuliers pour ses sections, voire pour chacun de ses collaborateurs. Le grand triangle du manager principal (directeur) d'un office/service peut ainsi être décliné en petits triangles propres à ses sections/unités/processus. C'est d'ailleurs ce qui a été fait à l'OFSP avec la catégorisation en quatre groupes de prestations correspondant aux quatre divisions administratives de l'Office en 2007, qui se voient ainsi assigner les objectifs de prestations correspondants.

Les «contrats ou mandats de prestations» sont des documents visant à répertorier l'ensemble des prestations d'un organisme public et à déterminer les indicateurs quantitatifs et qualitatifs qui permettront de mesurer la réalisation de ces prestations selon des normes ou critères fixés entre le manager public et les responsables de son organe de supervision et de financement (bailleurs de fonds). En général, ces contrats sont pluriannuels (3 à 5 ans) et l'évaluation est annuelle.

Les prestations sont réalisées à l'aide de *moyens* ou ressources mis à disposition de l'administration ou de l'organisme parapublic. Il s'agit essentiellement de ressources humaines et financières. La gestion particulière de ces ressources dans le contexte public est traitée dans deux autres parties de cet ouvrage. Le management de ces ressources peut aussi faire l'objet d'objectifs managériaux (p. ex. créer un esprit de collaboration, payer les factures dans les délais, etc.), mais qui ne sont pas de même nature que ceux liés aux prestations pour les citoyens.

L'organisme public utilise aussi parfois des locaux et équipements qui sont propriétés de l'Etat et qui lui permettent de fournir ses prestations. Par exemple, le personnel de l'OFSCO gère et utilise des installations sportives et hôtelières construites par la Confédération à Macolin et Tenero. Un service cantonal organise des camps de sport dans un centre spécialisé qui est propriété de son canton. Un service municipal des sports fournit des leçons de natation grâce à des moniteurs qualifiés qu'il rémunère sur son budget, mais aussi grâce à une piscine qu'il exploite et qui appartient souvent à la collectivité. Globalement, les moyens utilisés résultent de budgets de fonctionnement (qui précisent notamment le nombre de postes d'agents publics qui peuvent être recrutés) et d'investissement décidés par un législatif selon des considérations qui seront examinées plus loin avec le triangle du député.

Les moyens mis à disposition des managers publics peuvent être bien sûr plus ou moins bien utilisés. Le rapport entre moyens et prestations est généralement appelé « *efficiency* » (*Effizienz* ou *Wirtschaftlichkeit*, *efficiency*) ou parfois « *économicité* ». On peut être plus efficient en produisant plus de prestations ou des prestations meilleures avec les mêmes moyens, ou alors la même quantité et qualité de prestations avec moins de moyens ou encore – fin du fin d'un point de vue purement gestionnaire – plus de prestations avec moins de moyens. Une façon d'améliorer l'efficience est d'analyser en détail les procédures administratives qui permettent de produire les prestations et de voir si elles peuvent être simplifiées, raccourcies, combinées, informatisées pour économiser du temps de travail et d'attente, et finalement de l'argent, tout en conservant le même niveau de qualité défini au travers de critères d'exactitude, de complétude, de respect de la loi, d'égalité de traitement, etc. A cet effet, des méthodes d'analyse et de (re-)conception de processus et procédures sont très utiles (Chappelet et Snella 2004; Chappelet et Sherwood-Smith 2006).

Le tableau 17.4 montre l'évolution historique des coûts de la prestation publique consistant à fournir des cours et camps de sport pour les jeunes de 10 à 20 ans, après l'école, dans le cadre de la politique publique connue sous le nom de « Jeunesse + Sport » (J+S) qui est financée par la Confédération, pour l'essentiel, et par les cantons. Ces cours étaient mesurés en « unités-participants » (UP = nombre de cours multiplié par le nombre de participants par cours). On constate que de 1996 à 1998, le coût par UP augmente et que donc l'efficience de cette prestation a baissé malgré un volume de prestations en augmentation. Aujourd'hui, c'est le

nombre de cours qui sert d'indicateur de mesure pour les paiements effectués par l'OFSPPO et/ou le canton, plutôt que le nombre de UP qui est difficile de connaître de façon fiable.

Tableau 17.4 Evolution du coût des cours «Jeunesse + Sport».

	1996	1997	1998
Budget (en Fr.)	45 628 873	48 307 288	49 246 193
Unités-participants (UP)	17 464 051	18 153 905	18 245 830
Coût par UP (en Fr.)	2,61	2,66	2,69

Source: Chappeler 1999.

Les moyens publics ne sont toutefois pas totalement compressibles et la quantité de prestations ne peut pas être continuellement accrue pour améliorer l'efficience. Ces moyens doivent être définis en fonction des objectifs donnés à l'organisme pour la réalisation de ses prestations. D'ailleurs, les «contrats/mandats de prestations» sont parfois appelés «conventions d'objectifs». Le rapport entre les moyens mis à disposition et les objectifs fixés est généralement appelé «*pertinence*». Le manager public doit veiller à ce que les moyens qu'il peut mettre en œuvre restent adaptés et suffisants par rapport aux volumes et coûts des prestations. Sinon les temps de traitement vont augmenter ou la qualité de la prestation va baisser. Si les volumes et les délais sont en général bien connus et leur évolution mesurée facilement, le coût d'une prestation publique est souvent difficile à déterminer avec précision. Il faut pour cela que l'administration concernée mette en place une comptabilité analytique et un système de notation du temps passé (à l'aide de feuilles d'heures) puisque l'essentiel du coût des prestations administratives est dû au traitement d'informations par les travailleurs du savoir que sont les managers publics et leurs équipes.

Il existe aussi un rapport entre objectifs fixés et prestations fournies. Il est généralement appelé «*efficacité*» (*Wirksamkeit, efficacy*). La mesure de l'efficacité nécessite de bien connaître les objectifs fixés à l'organisme. Dans les organismes publics, ces objectifs devraient résulter principalement de textes législatifs et/ou réglementaires (l'objectif implicite de profit du secteur privé étant absent). Si les objectifs fixés ne sont pas assez précis, le manager public devrait contribuer à les éclaircir avec ses responsables (supérieurs hiérarchiques ou politiques), par exemple au travers de conventions d'objectifs, de «contrats» de prestations, de réflexions stratégiques (cf. triangle du ministre) ou de travaux législatifs (cf. triangle du député).

Pour reprendre l'exemple du tableau 17.5, l'objectif du programme J+S est fixé dans une ordonnance du Conseil fédéral de la façon suivante: «*Amener le plus de jeunes possibles à faire du sport, leur donner à cet effet la formation nécessaire et éveiller une motivation durable.*» Afin de mesurer l'efficacité de ce programme, il faudrait

donc faire des statistiques pour connaître l'évolution du pourcentage de jeunes de 10 à 20 ans vivant en Suisse qui a suivi des cours J+S au fil des ans et le pourcentage des jeunes qui continue à faire du sport.

Les objectifs en matière de prestations de l'OFSPPO (tab. 17.3) sont complétés par des objectifs en matière d'efficacité (tab. 17.5) avec indicateurs et normes (et période d'évaluation non reprise ici).

Tableau 17.5 Objectifs d'efficacité de l'OFSPPO (extraits).

Groupe de produits (prestations)	Objectifs d'efficacité	Indicateurs	Normes
1. Haute école fédérale de sport de Macolin (HEFSM)	Utiliser de façon optimale l'offre J+S	Participants aux programmes J+S	> 50% des 10-20 ans
	Au sein de J+S, renforcer le partenariat entre la Confédération, les cantons et les fédérations	Nombre d'accords de prestations	75 d'ici à 2011
2. Promotion du sport	Ancrer dans la société l'importance de l'activité physique et du sport pour améliorer la qualité de la vie	Perception du sport et attitude face au sport	En augmentation sur la période 2008-2011
	Favoriser l'existence de structures efficaces pour la promotion de l'activité physique et du sport	Nombre de concepts de politique du sport cantonaux	17 cantons en 2011
3. Infrastructure et exploitation	Satisfaire les clients des installations, des prestations et de l'encadrement, ainsi que du rapport qualité-prix	Indice de satisfaction de la clientèle	> 8 sur 10
	Aider les communes et cantons à disposer d'une conception des installations sportives	Nombre de communes et cantons	+ 10 en 2011
4. Centre sportif national de la jeunesse de Tenero (CST)	Favoriser l'utilisation du CST comme centre de rencontre socioculturel	Proportion des participants en fonction des 4 régions linguistiques	> 50% de germanophones > 10% de francophones > 10% d'italophones > 0,5% de rétoromanches
	Satisfaire les clients des installations, des prestations et de l'encadrement, ainsi que du rapport qualité-prix	Indice de satisfaction de la clientèle	> 8 sur 10

Source: Mandat de prestations de l'OFSPPO 2008-2011 (OFSPPO 2007).

La mesure de l'efficacité est plus difficile que celle de l'efficience du fait d'objectifs parfois vagues et de statistiques défaillantes. Elle est pourtant indispensable si on

vise un «bon» management public au niveau opérationnel. Ce dernier peut ainsi être défini comme l'atteinte d'un optimum entre efficience, pertinence et efficacité. Il est aussi parfois nécessaire pour les managers publics de remettre en question les objectifs assignés qui ne sont peut-être pas adaptés à la situation ou aux besoins des citoyens, tout comme les prestations et les moyens. Mais cela doit se faire en étroite coopération avec le ministre de tutelle et les députés, voire avec les citoyens.

Le triangle du ministre

Le défi managérial du ministre à la tête d'une administration peut se résumer à un triangle combinant objectifs, prestations et besoins (fig. 17.2). Comme on l'a vu, les objectifs et prestations résultent pour l'essentiel de textes législatifs, réglementaires ou de politique générale, ainsi que de conventions ad hoc. Ils peuvent néanmoins être mal adaptés aux *besoins* des citoyens. Autrement dit, l'efficience et l'efficacité peuvent être bonnes, mais ce ne sont pas les bons objectifs qui sont poursuivis par rapport aux besoins. C'est la différence entre «*Doing the thing right*» (bien réaliser les prestations) et «*Doing the right thing*» (réaliser les bons objectifs). Les «bons» objectifs sont ceux qui correspondent aux besoins des citoyens et, plus globalement, de la cité, du territoire et de la société dans lesquels ils vivent.

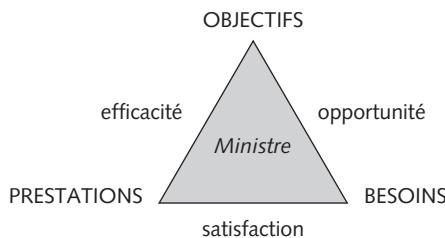


Figure 17.2 Le triangle du ministre.

En principe, l'ambition d'un ministre est d'adapter les objectifs de l'administration dont il est responsable aux besoins et attentes des citoyens. Cette ambition participe certainement d'un bon management public. Les techniques du management stratégique sont ici applicables et sont de plus en plus appliquées dans le secteur public (Nutt et Backoff 1992; Joyce 2000). En Suisse, des organismes aussi divers que des offices fédéraux, des universités cantonales et des villes de tailles diverses ont élaboré des plans stratégiques sous l'égide de leurs ministres de tutelle fortement soutenus par leurs managers publics. Pour les gouvernements cantonaux, ces plans prennent parfois le nom de «programme de législature» (Genève pour 2010-2013).

Il convient tout d'abord de procéder à une analyse de la situation du secteur dans lequel opère l'organisme public. Quelles sont les parties-prenantes de ce secteur? Quels sont les facteurs PEST (politiques, économiques, sociaux, technologiques, etc.) qui l'affectent? Quels sont les risques que l'organisme doit affronter et les occasions qu'il peut exploiter? Quels sont ses points forts à maintenir et ses points faibles à corriger? Sur la base de ces analyses par rapport à l'environnement externe de l'organisme et aux ressources internes mobilisées ou mobilisables, des objectifs (stratégiques) peuvent être déterminés ou modifiés.

Ainsi par exemple, face à l'augmentation de la sédentarité des enfants en Suisse et des risques d'obésité et de mauvaise santé qui peuvent en résulter (facteurs socio-économiques), il a été décidé à la fin des années 2000 de faire passer la tranche d'âge des bénéficiaires du programme J+S de 10-20 ans à 5-20 ans. Ce passage a nécessité une modification de l'ordonnance J+S dans le cadre d'une refonte totale de la loi fédérale sur l'encouragement au sport. Ce changement a été approuvé par le ministre en charge du sport (chef du DDPS), sur proposition de l'Office fédéral du sport, de ses experts et managers, et finalement décidé par le Conseil fédéral et voté par le Parlement.

Sur ce simple exemple, on voit qu'il est difficile de séparer le stratégique (faire évoluer les objectifs) de l'opérationnel (les réaliser). Ceux qui ont le pouvoir de décision (ministres, députés) n'ont en général pas l'expertise et vice-versa. C'est en administrant le programme J+S que ses managers se sont rendu compte au début des années 2000 qu'il ratait partiellement son objectif (amener le plus de jeunes possibles à faire du sport, les fidéliser, etc.) car les habitudes sportives se prennent de plus en plus tôt, la société évolue, etc. Lors de ces évolutions stratégiques d'objectifs, beaucoup se joue alors sur la confiance entre les différents acteurs publics (Rochet 2010: 236).

Le rapport entre objectifs et besoins peut être appelé «*opportunité*». Au final, c'est au ministre de juger de l'opportunité de satisfaire un besoin. Pour reprendre l'exemple précédent, le besoin de faire bouger les enfants dès 5 ans peut être perçu comme plus ou moins pressant à un moment donné. Il peut aussi évoluer à la hausse ou à la baisse avec le temps. Il y a des besoins évidents et d'autres qui le sont moins, des besoins prioritaires ou non, etc. L'opportunité (politique) d'une modification d'objectifs se mesure éventuellement dans les urnes, c'est-à-dire par la réélection/re-nomination ou non du ministre, si cette modification est particulièrement médiatisée. L'abaissement de l'âge de participation au programme J+S n'a pas fondamentalement changé la carrière du ministre qui a cautionné cette décision. On notera néanmoins que les décisions stratégiques sont parfois fortement contraintes par les échéances électorales. Ces dernières doivent être prises en compte par les managers publics qui, en Europe et particulièrement en Suisse, restent généralement en poste lors de changement de ministre.

Un autre exemple de mise en œuvre du triangle du ministre concerne la ville de Lausanne qui a analysé, en 2004, l'ensemble des missions et prestations de son administration communale dans un but d'économie de moyens financiers. Les missions étaient définies comme étant « *constituées par les objectifs généraux qui justifient l'existence d'un service de l'administration communale* ». Les missions et prestations furent répertoriées par types (conception, régulation, exécution), par publics (usagers, administrations, autres services, collectivité) et par différents autres critères (obligatoire ou non, monopole ou concurrence, financement, volumétrie...). Sur cette base, furent identifiées des opportunités d'économies financières par regroupement, externalisation, nouveaux financements, optimisation, amélioration qualité, ou suppression des missions ou prestations. Ce travail, réalisé par des collaborateurs internes et dirigés par la municipalité (exécutif de la ville), a abouti à une redéfinition des objectifs des services et même à l'abandon de certaines missions et prestations non obligatoires (qui entraîna notamment la suppression du Service municipal de l'environnement).

Le rapport entre besoins et prestations peut être appelé « *satisfaction* ». La satisfaction se mesure par sondage d'opinion auprès des citoyens (particuliers ou organismes). De tels sondages mesurent surtout la qualité perçue des prestations, mais il y a bien sûr un lien entre perception et réalité. Le management de la qualité est une approche managériale venant de l'industrie qui s'est répandue dans les années 1990 dans les organismes publics et parapublics (voir par exemple Hunt 1994; Morgan et Murgatroyd 1994; Emery 1995, 2009). Elle consiste non seulement à mieux satisfaire les besoins des citoyens, mais aussi à produire des prestations publiques de la façon la plus efficiente possible et selon une norme bien établie qui évite la surqualité comme la sous-qualité. Comme on l'affirme toujours, le management de la qualité est une affaire de direction. Elle concerne donc aussi bien le manager public en charge d'un office/service que son ministre responsable.

La qualité et la satisfaction peuvent être sans rapport avec l'efficacité du management public, c'est-à-dire le rapport entre objectifs et prestations. On peut en effet ne pas réaliser les « bons » objectifs. Il convient dès lors de distinguer une « efficacité productive » d'une « efficacité de résultats ou d'impact » ou effectivité (*Effektivität, effectiveness*). L'efficacité productive mesure la capacité à produire des prestations (outputs) correspondant aux objectifs fixés. L'efficacité de résultats ou d'impact se concentre sur les effets (outcomes) de ces prestations sur les citoyens et la société en général. Le mandat de prestations de l'OFSPPO fait par exemple la distinction entre les objectifs de prestations ou efficacité productive (tab. 17.3) et objectifs d'efficacité d'impact ou effectivité (tab. 17.5). Mais on quitte là le domaine du management public pour atteindre celui de la politique publique. Dans l'analyse des politiques publiques on distingue notamment « l'efficience productive » (déjà abordée dans le triangle du manager public sous l'appellation d'« efficience » tout court) et

«l'efficience allocative», c'est-à-dire le rapport entre moyens investis et résultats obtenus (cf. Knoepfel *et al.* 2006: 256). Il faut passer par des évaluations de politiques publiques pour juger de l'efficience allocative; un calcul financier suffit en général à juger de l'efficience (productive).

Si l'on reste au niveau managérial, le management des ministres et des managers publics fait l'objet d'un *controlling* par les députés qui votent aussi les lois fixant les grands objectifs de prestations publiques et qui donc participent pleinement au management public de leur juridiction.

Le triangle du député

Le défi managérial du député au sein d'un parlement démocratique peut se résumer à un triangle combinant moyens, besoins et objectifs (fig. 17.3). Les députés, à un niveau local, régional ou national, interviennent en amont et en aval dans le processus de management public. Ils votent en effet, en amont, les lois qui fixent (ou devraient fixer) des objectifs généraux; ils votent aussi un budget annuel élaboré par les managers concernés, proposé par un gouvernement et défendu par un ministre. Ce budget attribue, côté dépenses, des moyens humains et financiers pour atteindre les objectifs de chaque unité administrative, moyens jugés pertinents d'un point de vue managérial par ceux qui les proposent. Cette pertinence ponctuelle est appréciée politiquement par les députés en fonction de l'ensemble des demandes budgétaires et des besoins, ainsi que de la capacité et volonté contributive des citoyens qui, avec leurs impôts et taxes, sont prêts à donner plus ou moins de moyens à l'Etat (côté recettes des budgets). Le budget est ensuite exécuté et éventuellement complété en cours d'année pour faire face à des urgences (crédits complémentaires). Les députés interviennent finalement en aval pour contrôler la conformité des dépenses, constater les recettes obtenues et approuver les comptes de l'année écoulée. Ces décisions budgétaires sont préparées par des commissions des finances et des redevances (ou noms similaires) sur la base de propositions faites par les ministres et managers publics.

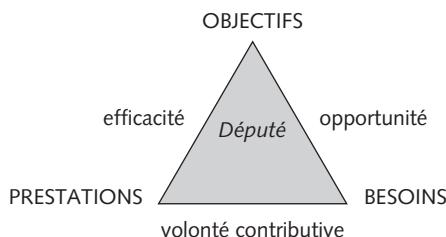


Figure 17.3 Le triangle du député.

La plupart des parlements possèdent également des commissions dites de gestion chargées de la haute surveillance sur le gouvernement, l'administration, l'ordre judiciaire (le cas échéant) et sur certains organismes auxquels sont confiées des prestations publiques. Ces organes de contrôle de gestion ou de pilotage (ou de *controlling* en Suisse) se sont développés au fur et à mesure que le souci d'un bon management public se renforçait dans les années 1990. Ils ont longtemps été de simples organes de suivis de la conformité des dépenses établie par l'audit de contrôleurs spécialisés de l'administration ou sur mandat confié par elle. Aujourd'hui, ces commissions de gestion sont souvent devenues des organes qui se préoccupent du degré de réalisation des objectifs dans le cadre des lois en vigueur votées par le parlement et de la *pertinence* des moyens mis en œuvre pour les réaliser, éventuellement en vue de la redéfinition des objectifs et réaffectation des moyens. L'*opportunité* des objectifs par rapport aux besoins est normalement l'objet de discussions politiques au moment de l'adoption ou révision d'actes législatifs sur proposition du gouvernement. Le rapport entre besoins et moyens peut être appelé « *volonté contributive* ». La volonté (et la capacité) contributive des citoyens, c'est-à-dire la faisabilité de leur imposer des impôts et taxes, doit aussi être appréciée par les députés et ultimement par le peuple s'il est amené à approuver des impôts (comme c'est le cas en Suisse).

Pour juger de la pertinence, de l'opportunité et de la volonté contributive, les députés doivent disposer d'informations fiables sur la performance administrative, ce qui n'est pas évident car l'administration et le gouvernement ont tendance à garder ce genre de renseignements pour eux. Aux Etats-Unis, le Congrès (parlement) a toujours été fort vis-à-vis du président et de son administration (exécutif). Il dispose depuis longtemps d'un General Accountability Office (GAO, autrefois General Accounting Office) qui produit les études nécessaires. En 1993, le pouvoir de controlling du Congrès a été renforcé par le Government Performance and Results Act (GPRA). Cette loi oblige chaque agence du gouvernement américain de préparer: 1) un plan stratégique à cinq ans et des objectifs orientés prestations et résultats pour tous les aspects de sa mission ; 2) un plan annuel décrivant les objectifs de performance pour l'année en cours, ainsi qu'une description de la façon dont ces objectifs seront atteints et peuvent être vérifiés; 3) un rapport annuel de performance qui précise les succès et échecs de l'agence dans la réalisation de ses objectifs de performance. Ces rapports sont compilés dans un document qui est remis avec le budget annuel soumis par le président au Congrès.

Un dispositif similaire existe en France depuis 2001 avec la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) (Rochet 2010: 206). Cette loi initiée par le Parlement vise à remplacer la culture du volume des dépenses par une culture de la performance. Elle répartit le budget de l'Etat en missions (défense, culture, sport, etc.) Le tableau 17.6 donne les trois premiers objectifs de la mission « sport » du Ministère français des sports, de la jeunesse et de la vie associative selon la LOLF, avec leurs

indicateurs. On remarque que beaucoup d'indicateurs concernent des résultats favorisés par le Ministère plutôt que ses prestations propres. Nikonoff et Bayle (2007) analysent l'introduction de ce dispositif de 2001 à 2006.

Tableau 17.6 Objectifs et indicateurs 2006 du Ministère français chargé des sports (extraits).

Objectifs	Indicateurs
1. Accroître la pratique sportive locale, départementale, régionale et nationale, notamment dans les clubs	1.1. Nombre de licences délivrées par les fédérations sportives
2. Promouvoir la rigueur financière et l'efficacité des fédérations sportives	2.1. Nombre de fédérations en situation financière fragile ou dégradée 2.2. Nombre de fédérations sportives présentant un taux d'autofinancement inférieur à 50%
3. Apporter une attention particulière à des «publics cibles» (personnes handicapées, personnes défavorisées, femmes et jeunes filles)	3.1. Nombre de licences féminines/licences délivrées par les fédérations 3.2. Montants affectés par les DRJS à des actions en direction des «publics cibles»/ total des aides attribuées

Source: Ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative (2007).

En Suisse, c'est le canton du Valais qui est allé le plus loin dans le sens d'une implication managériale des députés en instaurant un système de pilotage basé sur trois contrats décrivant une hiérarchie d'objectifs à atteindre aux trois niveaux politico-administratifs: 1) contrat dit «politique» entre le Grand conseil (parlement) et le Conseil d'Etat (gouvernement); 2) contrat dit «de management» entre le Conseil d'Etat et chacun des cinq chefs de département (ministres); 3) contrat dit «d'exécution» entre le chef de département et chacun des (chefs de) services administratifs de son département. La discussion annuelle du contrat politique fait partie intégrante du processus budgétaire que couronne le vote du budget par le parlement. Ce système un peu lourd, mis en place dans le milieu des années 1990, s'est néanmoins révélé durable du fait de la forte implication des députés, des ministres et des managers publics sans recours à des consultants externes (Giauque et Emery 2008: 51).

Par définition, les députés représentent le peuple que l'on peut définir de manière pratique comme l'ensemble des citoyens, qu'ils soient jeunes ou vieux, titulaires de droits politiques ou non, électeurs ou abstentionnistes, contribuables ou non, usagers ou clients, individuels (particuliers) ou collectifs (organismes). Un management public moderne se doit aujourd'hui de prendre en compte les citoyens en tant que «clients» de l'administration. De plus, les citoyens peuvent participer au processus de management public, notamment dans les pays comme la Suisse où ils peuvent intervenir dans les arcanes de l'action publique au travers de consultations, de référendums et d'initiatives à tous niveaux et sur tout sujet (sauf en général le budget).

Le triangle du citoyen

Le citoyen devrait être au centre de toute réflexion sur le management public en tant que demandeur et bénéficiaire des prestations publiques. Les approches modernes tendent heureusement à mieux l'identifier et l'impliquer dans le processus de management public. Ses préoccupations peuvent se résumer grâce à un triangle combinant besoins, moyens et prestations (fig. 17.4).

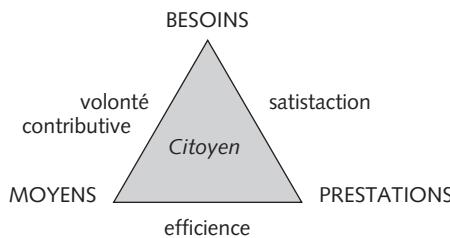


Figure 17.4 Le triangle du citoyen.

Il existe néanmoins plusieurs visions du rôle du citoyen par rapport à l'administration. Smith et Huntsman (1997) en distinguent trois : celle de client, celle de propriétaire et celle d'actionnaire/investisseur. Chacune de ces visions va nous permettre de préciser les dimensions dont doivent se préoccuper les managers publics, les ministres et les députés vis-à-vis des citoyens.

L'orientation client est un des crédos de la nouvelle gestion publique. Elle a été mise en avant, par exemple, par le gouvernement américain dans une réforme de son administration connue sous le nom de National Performance Review (1994). Selon cette approche, les citoyens sont des clients, voire des consommateurs dont certains besoins sont plus ou moins bien satisfaits par les prestations de l'administration. Ce degré de satisfaction doit être mesuré par des études appropriées qui sont encore trop rarement menées. Mais le citoyen a aussi des attentes vis-à-vis de l'administration qu'il convient de manager et communiquer à l'interne (vers les collaborateurs) et à l'externe (vers le public potentiel). A cet égard, de nombreuses chartes de qualité pour les services publics ont été rédigées à partir du début des années 1990 avec la vague NPM. On citera, par exemple, la Citizen's Charter britannique (1991) ; la Charte Marianne en France (2005) ; la e-Citizen Charter hollandaise qui veut promouvoir une administration en ligne centrée sur le citoyen (2007) ; la Charte de Genève sur les services publics de qualité (2010). En Belgique, le Service public fédéral (ministère) du personnel et de l'organisation propose une démarche en huit étapes pour mettre en œuvre une «approche client» (Fed Web 2011).

Le citoyen – surtout s'il est contribuable – peut aussi se concevoir comme un propriétaire de l'administration et de l'Etat (Schachter 1997). Il espère que les moyens mis à la disposition de l'administration grâce à ses impôts et taxes sont utilisés avec efficience pour la production des prestations publiques, autrement dit que ces moyens ne sont pas gaspillés ou alors qu'ils pourraient être réduits tout en gardant le même niveau de qualité aux prestations. Il s'agit surtout là d'efficience perçue car le citoyen ne dispose pas de véritable capacité de mesure de l'efficience productive réelle et encore moins de l'efficience allocative (rapport entre moyens et résultats). Mais derrière une satisfaction insuffisante du citoyen se cache aussi parfois sa perception, souvent relayée par les médias, que l'efficience d'une prestation pourrait être améliorée en terme de vitesse et donc de coûts. Ce souci des coûts de l'administration est typique d'une mentalité de propriétaire.

Toutefois le citoyen ne devrait pas se concentrer que sur le coût de l'Etat, mais aussi sur ce qu'il rapporte. Cette vision est celle du citoyen-actionnaire/investisseur. Les managers publics, les ministres et les députés ne devraient pas viser uniquement des réductions de coûts ou un partage différent des ressources, mais aussi la création de valeur. Les managers d'une entreprise cotée en bourse se doivent de maintenir sa valeur actionnariale (*shareholder value*). Les managers publics devraient aussi maintenir la valeur de l'Etat pour ses citoyens et ainsi leur volonté contributive. Cette volonté peut se traduire par l'acceptation de nouveaux impôts ou taxes ou par une contribution à la production des prestations qui correspondent à ses besoins actuels ou futurs, directs ou indirects. Le citoyen investit (du temps, de l'argent, des connaissances...) dans sa communauté et son administration. Autrement dit, comme un actionnaire qui recapitalise une société, le citoyen peut contribuer des moyens propres pour obtenir une meilleure communauté ou administration au nom de valeurs auxquelles il croit. Il coproduit alors des prestations publiques. On peut même imaginer qu'il participe à la conception de nouvelles prestations mieux adaptées à ses besoins directs ou indirects. De nombreux exemples peuvent être cités. Celui de la cyberadministration qui permet d'inclure le citoyen dans la chaîne de création de valeur de l'administration, fait l'objet du chapitre 22 dans cette partie du manuel.

Conclusion

Comme on l'a vu, les préoccupations des quatre principaux acteurs du management public peuvent être symbolisées par quatre triangles qui, assemblés, forment un tétraèdre dont les sommets sont: besoins, moyens, objectifs et prestations (fig. 17.5). Ce tétraèdre symbolise la complexité du management public par rapport au

management privé qui est surtout concentré sur le triangle du manager. Il existe bien sûr dans le secteur privé des concepts équivalents à ceux de citoyens (les clients actuels ou futurs), de ministres (les membres du conseil d'administration) et de députés (les actionnaires ou propriétaires). Mais ces trois types d'acteurs privés n'interviennent dans le management d'une entreprise que dans des cas relativement rares (boycotts par des consommateurs, changement de patron, révolte d'actionnaires).

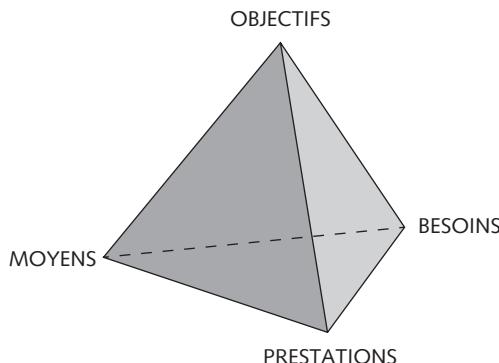


Figure 17.5 Le tétraèdre du management public.

Beaucoup de personnes ont de la peine à réfléchir en trois dimensions. C'est pourtant ce qu'implique le management public. Le manager public qui travaille dans une administration ne peut pas se concentrer uniquement sur l'équilibre de son propre triangle Objectifs-Prestations-Moyens (en gris foncé sur la figure 17.5) ; il doit aussi prendre en compte ceux du ministre, du député et du citoyen. Les six arêtes du tétraèdre mettent en évidence six dimensions importantes d'un bon management public sur lesquelles devraient se concentrer des couples d'acteurs publics :

Citoyen	efficience	Manager public
Manager public	efficacité	Ministre
Ministre	opportunité	Député
Député	pertinence	Manager public
Député	volonté contributive	Citoyen
Ministre	satisfaction	Citoyen

Ces six dimensions sont interdépendantes et nécessitent une vision systémique du management public qui doit se préoccuper des interactions fondamentales sur le terrain de la pratique de tous les acteurs publics. C'est ce que nous découvrirons dans les chapitres suivants de cette partie.

Toutefois, les prestations publiques ne sont pas un but en soi. Elles servent à obtenir des résultats par rapport aux besoins des citoyens. Ainsi, les cours J+S mis sur pied par l'Office fédéral du sport, les offices cantonaux du sport et les clubs sportifs ont pour but de faire plus bouger les jeunes et de les fidéliser dans la pratique d'activités physiques et sportives, pratique réputée bonne pour la santé, l'éducation morale, l'intégration sociale, etc. C'est à l'aune de l'atteinte de résultats positifs dans ces vastes domaines que la fourniture de cette prestation particulière doit finalement être jugée et que la politique publique correspondante (de promotion du sport en l'occurrence) doit être évaluée.

Bibliographie

- Bouckaert G., Peters B. G. et Verhoest K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Londres, Palgrave Macmillan.
- Bozeman B. (1987). *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Chappelet J.-L. (1999). «Les pouvoirs publics promoteur du sport à titre subsidiaire: un défi de politique publique» in Baumgartner U. et Stierlin M. (Eds), *Faut-il repenser la promotion du sport en Suisse?* Macolin, Publications de l'OFSPPO, pp. 117-126.
- Chappelet J.-L. et Snella J.-J. (2004). *Un langage pour l'organisation: l'approche OSSAD*. 3^e édition, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Chappelet J.-L. et Sherwood-Smith M. (2006). *The Office Process Redesign Language: Building e-Offices with People*. Lausanne, CRC-EPFL Press.
- Conseil fédéral (2003). *Rapport sur la décentralisation*. Berne, Groupe de travail interdépartemental du Conseil fédéral sur la décentralisation.
- Crozier M. (1964). *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Le Seuil.
- Delley J.-D. (1994). *Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat*. Lausanne, Domaine public. Tiré à part.
- Drucker P. F. (1954). *The Practice of Management*. New York, Harper & Row.
- Emery Y. (1995). *Le management de la qualité dans les administrations publiques: pierre angulaire du NPM. Management de la qualité et certification ISO dans l'administration publique*. Berne, SSSA.
- Emery Y. (2009). «Apports essentiels du management de la qualité au renouveau du modèle bureaucratique», in *La Revue de l'innovation dans le secteur public*, vol. 14(3), article 2.
- Fayol H. (1918). *Administration Industrielle et Générale*. Paris, Dunod.
- Fed Web (2011). «L'offre en matière d'orientation client». *Le portail du personnel fédéral (belge)*. www.fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/developpement_et_support/orientation_client/offre_orientation_client (consulté le 1.05.2012).
- Germann R. E. (1987). «L'amalgame public-privé: l'administration paraétatique en Suisse», in *Revue Politiques et Management Public*, vol. 5, n° 2, juin, pp. 91-105.

- Giauque D. et Emery Y. (2008). *Repenser la gestion publique: Bilan et perspectives en Suisse*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Gulick L. (1937). « Notes on the Theory of Organization », in *Papers on the Science of Administration*. New York, Institute of Public Administration, Columbia University, pp. 191-1955.
- Hood C. (1991). « A Public Management for All Seasons? », in *Public Administration* 69, pp. 3-19.
- Hunt V. (1994). *Quality Management for Government: A Guide to Federal, State and Local Implementations*. Milwaukee, WI, ASQ Press.
- Joyce P. (2000). *Strategy in the Public Sector: A Guide to Effective Change Management*. Chichester, Wiley.
- Knoepfle P., Larrue C. et Varone F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zurich, Verlag Rügger, (existe aussi en allemand).
- Lamarzelle D. (2008). *Le management public en Europe*. Disponible à l'adresse : <http://www.unilim.fr/prosperfr/fr/prosperfr/ressources/management/index.htm>
- Laufer R. et Burlaud A. (1980). *Management Public: Gestion et Légitimité*. Paris, Dalloz.
- Meneguzzo M., Ferrari D., Vitta C. et Zanolini K. (2007). *Management pubblico in Ticino. Esperienze a confronto tra Svizzera ed Europa*. Milan, McGraw-Hill.
- Mintzberg H. (1996). « Managing Government, Governing Management », in *Harvard Business Review*, vol. 74, n° 3, mai/juin, pp. 75-83.
- Morgan C. et Murgatroyd S. (1994). *Total Quality Management in the Public Sector*. Londres, Open University Press.
- Nikonoff L. et Bayle E. (2007). « Les conditions de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances au sein du ministère chargé des sports de 2001 à 2006 », in *Revue européenne de management du sport*, n° 19, octobre, pp. 2-16.
- Nutt P. C. et Backoff R. W. (1992). *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook For Leaders*, San Francisco, Jossey-Bass.
- OFSP (2007). *Mandat de prestations de l'Office fédéral du sport OFSP 2008-2011*. Disponible à l'adresse : www.flag.admin.ch/f/dienstleistungen/doc/3-1-2-1la_baspo_08_f.pdf
- Osborne D. et Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA, Addison-Wesley.
- Pérez R. (2003). *La gouvernance de l'entreprise*. Paris, La Découverte.
- Rochet C. (2010). *Politiques publiques: de la stratégie aux résultats*. Bruxelles, De Boeck.
- Taylor F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York, Harper & brothers.
- Schachter H. L. (1997). *Reinventing Government or Reinventing Ourselves*. New York, SUNY Press.
- Schedler K. et Proeller I. (2009). *New Public Management*. 4^e édition. Berne, Haupt.
- Schedler K., Sonderegger R. et Müller R (2011). *Public Corporate Governance: Handbuch für die Praxis*. Berne, Haupt.
- Shillabeer A., Buss T. F. et Rousseau D. M. (Eds) (2011). *Evidence-Based Public Management: Practices, Issues, and Prospects*. New York, Armonk, M. E. Sharpe.

- Simon H. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York, Macmillan.
- Smith G. E. et Huntsman C. A. (1997). « Reframing the Mataphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective », in *Public Administration Review*, vol. 57, n° 4 juillet/août, pp. 309-318.
- Thom N. et Ritz A. (2006). *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. 3^e édition, Wiesbaden, Gabler Verlag.
- Von Stein L. (1870). *Handbuch der Verwaltungslehre*. Stuttgart.
- Weber M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, Mohr, (chapitre 11 : « Bureaucratie »).
- Wilson W. (1887). « The Study of Administration », *Political Science Quarterly*, vol. 2, n° 2, juin, pp. 197-222.

Chapitre 18

MANAGEMENT DE LA PERFORMANCE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Adrian Ritz et Peter Sinelli

Lorsque l'on pense au management de la performance dans l'administration publique, les réformes inspirées de la nouvelle gestion publique (NGP) initiées en Suisse dans le courant des années 1990 viennent immédiatement à l'esprit. Depuis cette époque, la gestion et la conduite des institutions publiques se sont essentiellement focalisées sur des aspects liés à l'utilisation efficace et efficiente des ressources. Même si la NGP n'est plus considérée comme novatrice et que les résultats de sa mise en œuvre ont engendré des désillusions, elle reste toujours la source d'inspiration de plusieurs réformes de l'administration publique comme les réformes budgétaires ou l'externalisation des tâches. Dans la plupart des cas, ces réformes visent en effet les objectifs suivants: réduction des coûts, augmentation de la qualité des services et de l'efficience de l'appareil institutionnel, amélioration de l'efficacité des politiques publiques. Le management de la performance constitue le cœur de toute conduite de l'administration publique qui se veuille efficiente et efficace. De nos jours, l'administration publique utilise des formes très variées de management de la performance qui complètent la perspective traditionnelle de la légitimité des inputs acquise grâce à la fourniture de prestation par l'Etat (légitimité des outputs).

Certaines réformes, mises en place avant le développement de la NGP, ont eu un impact très important sur la conception actuelle du management de la performance et cette dernière n'a pas été fondamentalement modifiée depuis (pour plus d'informations sur le développement du management de la performance, voir le chapitre 5 de Hablützel et le chapitre 17 de Chappellet dans le présent ouvrage). Aucune

méthode en matière de mesure et d'évaluation des prestations et de leurs effets ne s'est imposée de manière générale. Il en va autrement en ce qui concerne les manières d'envisager et d'identifier les problèmes. Les possibilités offertes par la technologie actuelle (en particulier les technologies de l'information) accroissent encore plus fortement l'éventail des possibilités en matière de mesures de données. La mise en relation de ces différentes données doit conduire dans la majorité des cas à une augmentation de la qualité de l'information. Ceci a pour conséquence d'augmenter les besoins des institutions et du monde professionnel en matière de données relatives à la performance (Van Dooren *et al.* 2010).

Le facteur capital reste cependant l'équilibre entre les données relatives à la performance, leur cohérence interne et leur utilisation pertinente (Thom et Ritz 2008).

La Suisse dans le contexte international

Les réformes inspirées du management de la performance ont fait le tour du monde. En plus des pays qui vont être présentés, qui ont une plus longue expérience en matière de réformes, les pays du Sud sont actuellement sous pression afin de moderniser la conduite de leurs administrations publiques dans une perspective plus orientée vers l'efficience. La Grèce, l'Italie, le Portugal mais aussi la France et l'Espagne en sont des exemples (Ongaro 2010). Des réformes similaires sont également mises en place dans les pays en voie de développement (Ritz et Voegli 2011).

Certains aspects du système politico-administratif comme sa structure, les manières d'exercer les activités gouvernementales et administratives ou la culture de l'administration ont une influence sur le choix et l'implémentation de projets de réforme. Il est possible d'identifier un premier groupe de pays anglo-saxons composé des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie. Ces pays partagent des réformes basées sur des notions de performances et des idées inspirées du marché économique et font partie des fondateurs de la NGP. Des différences entre eux au sein des développements de ces réformes sont dues aux positions politiques des gouvernements qui ont mené les réformes ainsi que pour des raisons structurelles. Ces gouvernements ont ainsi soutenu des efforts de réformes, qu'ils soient d'inspiration sociodémocrate ou libérale-conservatrice ou qu'ils soient à la tête d'un Etat fédéral ou unitaire. Ces différences se répercutent toutefois dans la radicalité et la rapidité de l'application des réformes. Un second groupe est composé des Etats-providence du nord de l'Europe (Norvège, Finlande, Suède, Hollande). Ces gouvernements sont basés sur le consensus. L'implémentation des réformes s'y fait donc dans la majorité des cas

de manière plus progressive et moins radicale que dans les pays anglo-saxons. Ces pays sont cependant très ouverts aux réformes inspirées par le management. Le troisième et dernier groupe est composé de l'Autriche, de l'Allemagne et de la Suisse (Lienhard *et al.* 2005), sur laquelle nous reviendrons plus amplement. En plus de leur structure fédérale, ces pays partagent le même modèle idéal-typique de la bureaucratie tel que le concevait Max Weber, modèle qui a pour effet de ralentir les réformes mises en place par l'Etat central (Ritz et Thom 2000 : 84 ss).

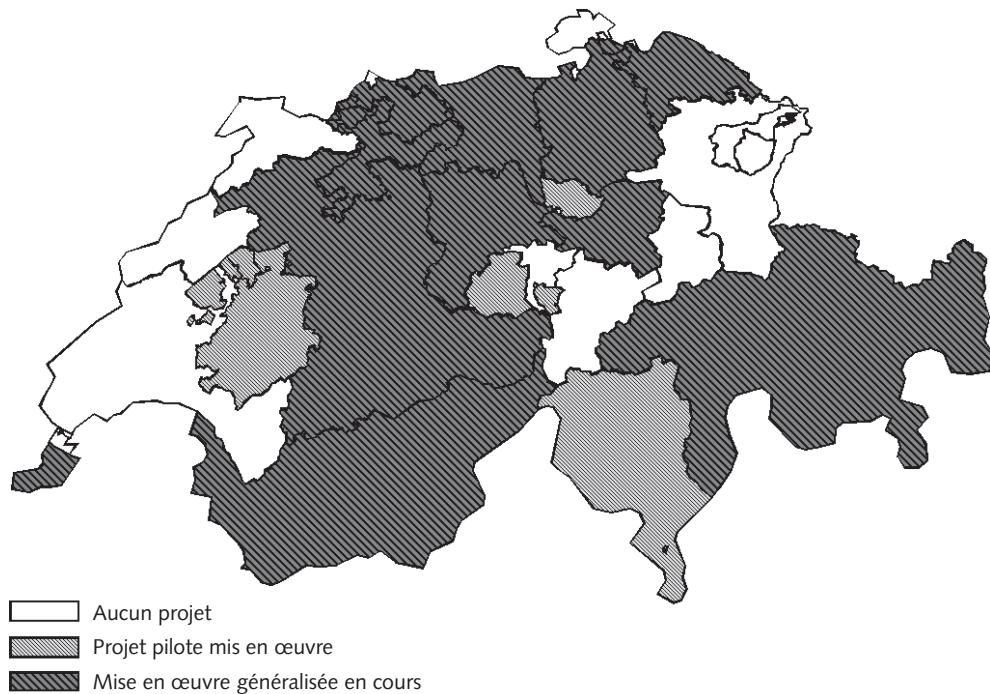


Figure 18.1 Les réformes de l'administration orientées vers la performance dans les cantons suisses.

La figure 18.1 représente l'état de la mise en place des réformes orientées vers la performance dans les différents cantons suisses (Ritz 2006; Conseil fédéral suisse 2009 : 40). La grande majorité des cantons francophones n'a mis en place aucune réforme de ce type, alors que sur l'axe nord-sud du pays, la mise en place de ces réformes est pratiquement généralisée. Cette différence a été démontrée jusque dans les communes qui sont pourtant le niveau étatique dans lequel le déploiement de ce type de réforme a été le plus limité (Ladner et Steiner 2003; Steiner 2000). Les grandes villes sont un cas à part. Des différences apparaissent entre les cantons en termes de dénomination des réformes et elles s'accroissent encore lorsque l'on prend

en compte les instruments et les processus mis en place. Dans la plupart des Etats fédéraux, ces réformes sont d'abord initiées à partir des plus petits échelons étatiques avant que leur déploiement s'effectue au niveau de l'Etat central. La Suisse est un exemple particulièrement représentatif de cette tendance dans la mesure où l'introduction définitive au niveau fédéral d'un nouveau modèle de pilotage axé sur la gestion par mandat de prestation et enveloppe budgétaire (GMEB) n'a été décidée qu'au printemps 2011, soit après dix ans d'expérience acquise dans ce type de modèle. Ces réformes au niveau des cantons a pour effet de renforcer la concurrence entre les systèmes de gestion de performance et permet ainsi de conserver les meilleures pratiques et de supprimer ou de réformer les pratiques inappropriées.

En comparaison internationale, la Suisse peut clairement être classée parmi les pays européens ayant une mise en place lente des réformes mais une forte modernisation interne de l'administration, à savoir une mise en place tardive de l'outsourcing de tâches administratives. Cependant, des efforts soutenus de réformes ont été mis en place à tous les niveaux de gouvernement, tant au niveau structurel (système de commissions, structure de l'administration) que dans les processus (planification politico-administrative).

Fondamentaux du management de la performance

Nous définissons le management de la performance comme un processus de management qui comprend une série d'actions ciblées qui ont pour objectif de recueillir de manière systématique, de préparer, d'évaluer et de rendre disponible pour le processus de décision des informations relatives à aux prestations et aux résultats des activités étatiques. Dans les organisations publiques, la coordination entre les pilotages administratifs et politiques est nécessaire car elle est le fondement du management de la performance dans le sens d'une circulation de la pensée cybernétique. Dans le management de la performance au sens large, l'accent est donc mis sur l'intégration des pilotages administratifs et politiques, alors que dans le management de la performance au sens strict, la focale porte uniquement sur le pilotage administratif. En référence à la définition susmentionnée, un système de management de la performance est ici compris comme un ensemble de processus qui

- définissent les objectifs financiers, de prestations et de résultats pour les organisations publiques et la sphère politique;
- accordent au personnel compétent la marge de manœuvre nécessaire pour permettre la réalisation desdits objectifs;
- assurent la saisie, l'évaluation et la préparation d'informations relatives aux finances, aux prestations et aux résultats ;

- garantissent le retour des informations dans le processus décisionnel ;
- fournissent des feed-back positifs ou négatifs aux unités administratives qui fournissent des prestations ;
- assurent la transmission des informations aux organes de contrôle externes et aux milieux concernés.

Le management de la performance est perçu différemment en fonction des perspectives de chacun. A titre d'exemple, les employés d'une entité administrative fortement décentralisée ont une compréhension très différente de la préparation des données relatives aux prestations que ceux qui définissent, à la tête d'un département, les exigences – en termes de densité – des informations que l'entité administrative subordonnée doit fournir. Bien que le processus puisse être défini comme cela a été fait plus haut, les perceptions du management de la performance varient fortement selon les domaines et les unités administratives dans lesquels ces outils sont déployés (administration des finances, service du personnel, monitoring du département). Indépendamment de la variation des conceptions du management de la performance, quatre questions demeurent centrales : le « quoi », le « pour quoi faire », le « comment » ainsi que la question de l'utilisation des informations.

Le « quoi » du management de la performance

Comme mentionné dans la définition, le management de la performance se focalise sur les informations relatives aux finances, aux prestations et aux résultats. L'accent est mis sur une institution donnée (canton, office), les avantages de la méthode résidant dans son unicité et sa standardisation, comme c'est souvent le cas pour les systèmes de contrôle qui s'appuient sur les technologies de l'information. Cependant, concernant une institution globale, on ne peut presque pas concilier les politiques et les programmes séparés, à tout le moins sans une désagrégation adéquate. Lorsque les performances spécifiques des activités, programmes et politiques sont au centre d'un système de management de la performance, cette méthode offre l'avantage de permettre de ne pas évaluer une seule entité administrative, mais plutôt une politique publique dans un système global. La répartition des problèmes ou des réussites est cependant complexifiée par la diversité des acteurs impliqués. Le management de la performance peut également se concrétiser au niveau individuel. La performance individuelle doit en partie être attribuée au management des ressources humaines (Talbot 2005: 494 ss). Les processus et instruments de pilotage résumés ici ne seront pas décrits et développés dans ce chapitre. Nous renvoyons les lecteurs à la littérature pertinente en la matière (Emery et Gonin 2010; Thom et Ritz 2008).

Le «pour quoi faire» du management de la performance?

Dans une démocratie, un système de management de la performance permet de renforcer indirectement les liens de confiance entre l'Etat et les administrés en rendant des comptes aux citoyens et contribuables. Les comparaisons temporelles ou entre unités organisationnelles administratives des indicateurs existantes permettent ainsi d'augmenter la transparence des activités de l'Etat, par exemple dans le cadre d'un rapport sur les finances ou lors d'un rapport spécial émis par un organe de surveillance. En outre, la communication d'informations relatives à la performance dans un environnement concurrentiel permet à l'utilisateur de choisir de manière plus éclairée son prestataire et quelle prestation il privilégie. Cela peut par exemple affecter le choix d'un établissement scolaire ou la décision de sélectionner ou de financer l'administration publique par un tiers fournisseur de prestations étatiques. La collecte, le traitement et la communication des informations relatives à la performance constituent l'un des aspects clés du management de la performance. La qualité d'une prestation joue donc ici un rôle décisif. Chaque bénéficiaire de prestation devrait savoir ce que la prestation reçue contient exactement. La clientèle moderne de l'administration publique est aujourd'hui plus exigeante en matière de qualité et de quantité des prestations fournies. Elle attend par exemple du service de circulation routière une communication rigoureuse concernant la durée de chacun de ses processus par étapes et que les jours de planche de la prestation en comparaison avec la durée d'élaboration soit surveillés par la direction en utilisant le management de la performance.

L'argument le plus célèbre en faveur du management de la performance est la volonté d'augmenter l'efficience dans les organisations. Alors que cet argument se focalise essentiellement sur les outputs, l'efficacité et les résultats des actions étatiques reviennent sur le devant de la scène (voir plus bas).

Le «comment» du management de la performance

La collecte des informations relatives à la performance nécessite des systèmes efficaces de mesures et d'évaluation des données. Ces systèmes varient dans leur forme, leur taille, dans les buts qu'ils poursuivent et par rapport aux organisations et aux domaines auxquels ils sont appliqués. Les facteurs clés dans la mise en place d'un de ces systèmes sont donc d'une part l'objectif spécifique de son utilisation et d'autre part le programme ou l'organisation auquel va s'appliquer ce système (Poister 2003 : 6 ss). Ces systèmes doivent être pertinents pour le pilotage à tous les niveaux d'une organisation. C'est pourquoi les systèmes d'objectifs et d'indicateurs doivent être construits en cascade : les objectifs organisationnels sont déduits des objectifs d'effets escomptés pour les unités administratives ; les objectifs de prestation sont déduits à

leur tour des objectifs organisationnels pour les programmes officiels; et les objectifs des tâches sont déduits des activités nécessaires. De manière générale, la mesure de la prestation peut être divisée en cinq activités différentes:

- définition des objectifs;
- construction des indicateurs;
- collecte de données;
- analyse des données;
- communication des résultats (Van Dooren *et al.* 2010).

Lorsque les objectifs sont clairement définis, la recherche de possibles indicateurs de prestation est relativement aisée. La difficulté réside plutôt dans la mise en place d'indicateurs concernant les effets de ces prestations dans la mesure où ceux-ci ne peuvent généralement pas être déduits des objectifs. Pour ce faire, il faut s'aider de la logique d'action sur laquelle est basée la mise en place des objectifs (p. ex. cohérence des indicateurs) (Rieder 2011: 477 s.). Les données brutes, les pourcentages, les ratios, les indices ou les mesures de niveau peuvent être utilisés pour mesurer ces indicateurs (Poister 2003: 76 ss).

Dans une administration publique, le management de la performance ne doit jamais se limiter à une mesure des prestations au sens étroit, c'est-à-dire une simple mesure quantitative des outputs. La valeur ajoutée des prestations doit être appréhendée en conjonction avec les objectifs poursuivis. D'où l'idée que la seule mesure des outputs est trop réductrice et que le management de la performance comprend aussi bien les mesures des prestations que l'évaluation de leurs effets (qu'ils soient primaires ou secondaires) sur les groupes cibles et sur l'environnement social. L'ensemble des informations relatives aux prestations doit être évalué de manière appropriée dans la mesure où les processus de prestations sont souvent influencés par des facteurs environnementaux. Dans ce contexte, la performance peut être définie comme la résultante d'une fonction comprenant cinq catégories de facteurs (Lynn *et al.* 2000; Meier et O'Toole 2007):

$$\text{Performance} = f(\text{environnement}, \text{groupe cible}, \text{organisation}, \text{ressources}, \text{management})$$

La performance peut ainsi être appréhendée à partir de différents niveaux (par exemple les outputs et les outcomes). Les facteurs compris dans la catégorie «environnement» sont le système politique, le cadre juridique pertinent pour une tâche, la situation économique et les conditions sociales. Les caractéristiques du groupe cible d'une prestation ont une influence non négligeable sur la performance d'une entité administrative (hétérogénéité, savoir-faire, consentement). L'organisation de l'exécution des tâches (par exemple structure, processus d'exécution, niveau de centralisation et de régulation, structures de contrôle, formes de coopération), les ressources à disposition (en termes de finances ou de personnel par exemple) ainsi que

les aspects managériaux (processus de planification et de décision, communication, leadership, culture, contrôle) sont également cruciaux afin d'analyser et d'influencer la performance de l'exécution des tâches.

L'utilisation des informations relatives à la performance

L'existence d'un système pertinent de mesure de la performance soulève la question suivante : comment peut-on utiliser les informations qui en résultent ? Les cimetières de données ainsi que la difficulté d'utilisation ont une influence particulièrement néfaste sur la réponse à cette question. L'acceptation et les avantages d'un système de mesures et d'évaluation sont souvent remis en question. Les informations relatives aux prestations et à leurs résultats permettent aux décideurs ainsi qu'aux personnes concernées d'évaluer l'exécution des tâches, de la gérer, de la budgérer et de l'améliorer (Behn 2003 : 586). Au niveau administratif, la fonction d'amélioration est au premier plan alors qu'au niveau de la gestion politique, les fonctions de contrôle et d'*accountability* sont centrales. Le management de la performance considère que tous les aspects qui sortent de ces deux catégories ne sont pas pertinents. Il convient donc de se demander qui va utiliser quelles informations. Des études montrent par exemple que les spécialistes utilisent plus de données relatives à la performance que les généralistes. Ces données ont un niveau d'agrégation suffisant pour être utiles aux décideurs. En outre, une culture organisationnelle qui donne une importance élevée à la mise en place et à l'évaluation d'objectifs a également un effet positif sur l'utilisation des données relatives à la performance. Les autres facteurs influençant positivement l'utilisation des données relatives à la performance sont la stabilité et la fiabilité d'un système de mesure et d'évaluation une fois celui-ci mis en place, l'implication de membres de l'organisation dans le processus de management de la performance et la communication des besoins internes en termes d'utilisation de ces données. A l'inverse, la mise en place par l'administration centrale de tentatives de contrôle de la planification et de l'exécution des tâches a un impact négatif sur l'utilisation des données relatives à la performance. Cela signifie que plus un système de management de la performance est mis en place pour renforcer un contrôle central, moins il est utilisé par l'administration (ou du moins utilisé correctement).

Niveaux et objets du management de la performance

Le processus de planification politico-administrative et le processus de prestation résument schématiquement (fig. 18.2) les différents niveaux de la planification

(devrait) et de fourniture de prestation (est) depuis l'identification des besoins par le politique jusqu'à la fourniture de prestation en passant par l'impact social desdites prestations (Thom et Ritz 2008: 50). Compléter le processus de planification politique à travers les aspects liés à la fourniture de prestation illustre le mot clé souvent employé par les auteurs de la NGP de « *changement de paradigme de la gestion par les inputs à la gestion par les outputs* ». Mais il s'agit plutôt d'un complément aux précédentes perspectives de gestion. Les prestations et leurs effets ont toujours fait partie des processus de gestion politico-administrative même quand celles-ci étaient moins intégrées dans des systèmes d'information et de calcul. Le management de la performance renvoie à cette intégration accrue des prestations et de leurs effets dans les gestions politiques et administratives. La signification des termes de gestion politico-administrative et de processus de planification est expliquée dans ce qui suit et illustrée à partir d'un exemple tiré du domaine social.

La figure 18.2 représente l'ensemble du processus de prestation depuis la planification politique jusqu'aux effets de la prestation (Knoepfel *et al.* 1997; Mäder et Schedler 1994; Schedler et Proeller 2009; Thom et Ritz 2008; Van Dooren *et al.* 2010). Dans la suite de ce chapitre, le circuit de gestion politico-administrative au sens strict est décrit à travers un cadre conceptuel pour l'analyse. Il convient de noter que les différents niveaux de ce modèle représentent des catégories d'analyse qui ont pour effet de simplifier la réalité. De même, le modèle décrit une logique de cause à effet qu'il est rare de trouver dans la réalité.

Les différents niveaux de planification et de fourniture des prestations peuvent être classés dans deux circuits de gestion : la gestion politique et la gestion administrative. La fonction principale de la gestion politique est la mise en place d'objectifs pour la conduite à long terme de l'Etat en respectant la séparation des rôles entre l'exécutif et le législatif (voir le chapitre 19 de Schelder et d'Eicher dans le présent ouvrage et Varone 2003). La gestion politique formule des objectifs en poursuivant la maximisation de l'intérêt général. La gestion administrative renvoie quant à elle à la mise en œuvre de ces orientations politiques à travers l'administration. L'exécution des tâches à travers la réalisation d'objectifs donnés par la hiérarchie demeure importante même si ces objectifs sont renforcés dans une perspective managériale.

Un processus de planification commence par un *besoin* qui est transformé par le système politique en un *problème public*. Ce problème public peut ensuite être mis à l'agenda politique. Cette analyse des besoins s'effectue d'une part à travers les inputs donnés par la démocratie (directe) au système politique mais se trouve également renforcée par des analyses de besoins menées par les milieux concernés (Thom et Ritz 2008: 50). Si l'on prend l'exemple d'un système social cantonal, on constate que le besoin d'une sécurité sociale qui permette à chacun de vivre une vie libre et indépendante existe. Le système politique va alors repérer quels sont les besoins les plus forts et les traduire en problèmes publics. Cela signifie concrètement que, dans

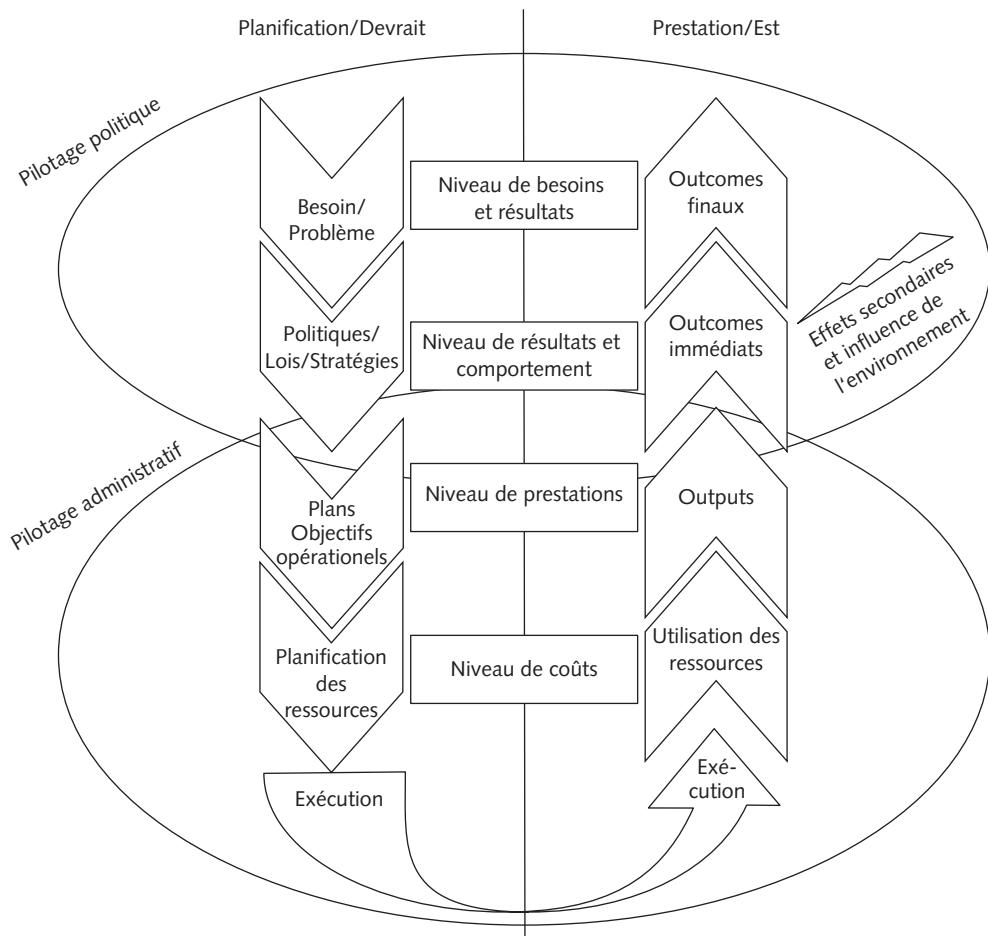


Figure 18.2 Processus politico-administratif de planification et de prestation.

le domaine de la politique de la dépendance par exemple, l'objectif sera de maintenir le nombre de toxicomanes le plus bas possible, de soutenir les toxicomanes sur le plan thérapeutique et de favoriser leur réintégration. Une perspective concurrente pourrait placer les objectifs de cette politique sur la limitation de l'augmentation des coûts sociaux et sur l'efficacité de l'utilisation des ressources pour régler le problème.

Les *politiques*, *lois* ou *stratégies* qui en résultent circonscrivent les conditions sociales devant être atteintes pour résoudre le problème. Ces conditions sociales ont été définies par le pilotage politique. Alors que ces objectifs sont définis de manière relativement abstraite par les lois, les ordonnances et les règlements administratifs contiennent fréquemment des objectifs et des mesures concrètes. Les conditions sociales devant être atteintes ainsi que les résultats sur les groupes cibles, à savoir les

changements de comportement, y figurent au premier plan. Pour le système social, cela signifie que des lois fédérales générales doivent être mises en place ou adaptées d'une part et d'autre part, que leurs domaines de compétence au niveaux cantonal et communal doivent également être réglementés. Pour exemple, le Parlement soleurois a adopté une loi sociale. Selon l'article 20 de cette loi, le Conseil d'Etat définit (en collaboration avec les communes) la politique sociale dans une planification sociale. Cette planification sociale comprend entre autres l'analyse de ce qui existe actuellement et de ce qui devrait exister, les objectifs et les priorités, une estimation quantitative des besoins, les prestations de bases et la qualité de base et les autorités responsables. La planification sociale est adoptée par le Parlement. Le gouvernement transmet régulièrement au Parlement un rapport sur la politique sociale qui permet au Parlement de savoir si les objectifs et les résultats ont été atteints et si la planification sociale doit être adaptée. En matière de politique de la dépendance, la prévention de la toxicomanie ainsi que l'atténuation des préjudices pour les toxicomanes constituent des exemples de stratégies concrètes mises en place par la planification sociale soleuroise.

Se posent alors des questions plus spécifiques et plus orientées vers la gestion et qui ont un rapport direct avec l'exécution des tâches et les prestations à fournir: comment les objectifs politiques sont-ils traduits en intervention ou en mesures concrètes, quelles prestations doivent être fournies à quel groupe cible, autrement dit, qui sont les bénéficiaires visés par ces mesures? Les réponses à ces questions sont contenues dans les *objectifs opérationnels, plans et instruments*. Préparer et mettre en place des traductions d'objectifs politiques en actions étatiques concrètes est l'une des tâches principales de l'administration. Dans ce domaine, l'administration doit souvent faire face à des attentes démesurées de la part du gouvernement et du Parlement. Il s'agit pour ainsi dire d'une caractéristique du système politico-administratif en raison de la courte durée des mandats des hommes et femmes politiques et de l'évolutivité de leurs intérêts de faire porter aux acteurs de l'administration l'importante responsabilité de la continuité de l'exécution des tâches et de la traduction adéquate d'objectifs fournis par le système politique en plans de mesures et en instruments appropriés. C'est dans ce processus que doit avoir lieu une définition des objectifs et des indicateurs qui soit pertinente aux yeux du management de la performance. Les indicateurs fournissent les éléments qui vont permettre finalement d'apprécier et d'évaluer qualitativement et quantitativement les mesures et leurs effets. Comme cela a déjà été évoqué dans ce qui précède, la politique soleuroise en matière de dépendance est basée sur des objectifs de prévention et d'atténuation des préjudices pour les toxicomanes. En correspondance avec la politique fédérale en matière de drogue basée sur le modèle des «quatre piliers», le canton de Soleure se focalise sur les mesures préventives, thérapeutiques et répressives ainsi que sur l'atténuation des préjudices pour les toxicomanes. En poursuivant cet exemple, on constate qu'il

est possible d'identifier plusieurs objectifs de prestations et indicateurs. Ainsi, les personnes dans des situations de vie particulières ou problématiques doivent être prises en charge (output). Le nombre de violation des standards des institutions pour personnes dépendantes (outcome immédiat) constitue par exemple un indicateur concret dans le domaine de l'atténuation des préjudices pour les toxicomanes.

La *planification des ressources* consiste en une planification des besoins nécessaires pour l'exécution des tâches souhaitées. Ces ressources peuvent être financières, personnelles ou matérielles. Le canton de Soleure connaît, en plus d'un budget global de deux ans, des valeurs de planification et de prestation pour les années consécutives. Ces valeurs de planification seront utilisées à des fins comparatives.

La *fourniture de prestation* est le véritable processus de réalisation des tâches ou des mesures d'intervention (un nombre donné de produits, à savoir un ensemble de processus de prestation, d'une qualité donnée fourni dans un certain temps) qui peut être mis en place sur la base de la planification opérationnelle et grâce aux moyens alloués par la planification des ressources. Les questions suivantes se posent alors : « qui, quoi, quand, comment, où et combien de fois ». L'intensité de la fourniture de prestation devrait permettre de savoir si des effets donnés peuvent être mis en relation avec les mesures appliquées. Ceci permet de mettre en avant des informations relatives aux difficultés de fourniture des prestations, aux mesures instables et aux nécessités d'amélioration. En matière de politique de la dépendance, le canton de Soleure se pose des questions similaires : qui fait quoi, quand, comment et à quelle fréquence ? Ces questions se posent notamment lors de l'élaboration de contrat de prestation avec des tiers.

La fourniture de prestation conduit à l'*utilisation des ressources* qui est comparée avec la planification des ressources. Ainsi, la boîte noire de la fourniture de prestation peut être suivie au niveau des coûts afin de contrôler la conformité de l'utilisation des ressources à la planification, autrement dit, de garantir une utilisation économe des ressources. Le bureau de la sécurité sociale du canton de Soleure prépare chaque année un rapport concernant les résultats de sa politique qui analyse a posteriori non seulement les variables financières mais également la gestion des places de travail ainsi que les objectifs en termes de prestation et qui les compare à la planification des places de travail.

Les *outputs* sont les prestations directes fournies par l'administration ou par des tiers mandatés par l'Etat (organes privés ou paraétatiques) aux groupes cibles (autorisation, interdiction, paiement en espèces, créances, exercice de la force, inspections, mesures et prestations directes, mesures de prévention). Un output doit donc être considéré comme une catégorie analytique qui peut renvoyer à différents niveaux d'agrégation. Il peut ainsi faire référence à une activité isolée, à un ensemble d'activités, à savoir à une prestation ou à un groupe de prestation. Les groupes de prestation rassemblent les prestations qui, dans un domaine donné, poursuivent la même

orientation. Plusieurs groupes de prestations, dans un nombre adéquat au regard de la situation, recouvrent conjointement l'ensemble d'un domaine de tâches et représentent la base de la planification financière et opérationnelle (Brühlmeier *et al.* 1998 : 301 s.; Schedler et Summermatter 2009). Les prestations de la «Casa Fidelio», dans laquelle les toxicomanes peuvent suivre un programme thérapeutique, constituent un output de la politique de la dépendance du canton de Soleure. Les exigences concrètes en matière de formation et de métier pour les collaborateurs socioprofessionnels peuvent ici être mentionnées comme exemple.

Les *outcomes immédiats* constituent le niveau suivant¹. Ils correspondent aux changements de comportements, autrement dit aux effets réels, que les mesures étatiques engendrent chez les groupes cibles. Les mesures choisies pour la concrétisation d'une politique publique ne sont appropriées que si elles induisent le changement de comportement espéré. L'action d'une mesure se distingue donc de son effet final (*outcome final*). Ainsi, dans notre exemple du canton de Soleure, la «Casa Fidelio» tente d'adapter le comportement des personnes soignées aux exigences du monde professionnel pour leur permettre de trouver un métier.

Le système politique s'intéresse essentiellement aux *outcomes finaux*. Ils correspondent aux résultats des actions étatiques, à ce qui «ressort» finalement et qui permet de modifier une situation problématique. Pour la «Casa Fidelio», cela signifie l'atteinte des objectifs finaux de l'institution : la réintégration des toxicomanes dans la société en tant que personnes responsables et indépendantes. Les variables environnementales (comme l'évolution du prix des drogues) peuvent avoir un impact très important sur les outcomes et des effets secondaires inattendus peuvent se déployer en marge des effets souhaités. Concernant l'exemple du canton de Soleure, la politique de la dépendance peut déployer ses effets non pas uniquement sur les personnes directement concernées mais également sur leur relation avec leur environnement immédiat.

Dans le cadre du management de la performance, il existe plusieurs approches et instruments permettant d'analyser l'utilisation efficace, efficiente et rentable des ressources. La rentabilité, l'efficience et l'efficacité sont des mesures d'évaluation qui se réfèrent aux liens qu'entretiennent entre eux les différents niveaux de planification et de prestation. Ces critères d'évaluation ne permettent cependant pas d'estimer la qualité ou la quantité de l'un de ces niveaux mais sont des critères relationnels.

¹ Dans la littérature suisse, des dénominations variables sont utilisées pour décrire les deux derniers niveaux de notre modèle, par exemple influence, effet, impact ou justement outcome. De plus, les deux derniers concepts sont parfois utilisés dans des ordres différents, à savoir impact-outcome ou outcome-impact. Ces problématiques de dénomination ne seront pas approfondies plus amplement ici. Ce qui importe ici est la compréhension du contenu des étapes de notre modèle qui seront ici nommées outcomes immédiats et outcomes finaux.

La rentabilité caractérise l'accroissement de sommes financières acquises (gains) par rapport à la consommation de ressources financières (dépenses). Dans la pratique administrative, la rentabilité est souvent considérée comme relevant d'une importance secondaire car les sources de revenus ne sont souvent pas directement liées à la prestation. L'efficience fait référence à la relation quantitative entre les résultats de la fourniture de prestation (outputs) et la consommation de ressources nécessaire (inputs) pour fournir lesdites prestations. Il s'agit donc d'un critère indépendant des objectifs des prestations. L'efficacité, également connue sous le nom de degré d'atteinte des objectifs ou de comparaison entre ce qui est et ce qui devrait être, renvoie à l'évaluation de la conformité des prestations (est) aux indications fournies par le système politique ou à d'autres objectifs donnés par la planification (devrait). L'efficacité est donc un critère dépendant des objectifs fixés (Nullmeier 2011: 467). Au niveau de la planification, la cohérence entre les différents niveaux de planification constitue également un facteur important de réussite (fig. 18.2)

Acteurs et instruments de pilotage en Suisse

Il existe en droit suisse une multitude de lois qui définissent les exigences du management de la performance, les instruments de pilotage et les acteurs concernés. Au niveau fédéral, des éléments pertinents en la matière peuvent être trouvés dans la Constitution (art. 71 par exemple) dans la loi sur le Parlement (par exemple art. 26 relatif à la haute surveillance) dans la loi sur les finances (par exemple art. 39 et 40 relatifs au contrôle internet et à la transparence des coûts) ainsi que dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération (par exemple art. 42 relatif à la gestion par mandat de prestation et enveloppe budgétaire), dans la loi sur le contrôle fédéral des finances (par exemple art. 5 relatif aux critères du contrôle financier), dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (par exemple, art. 36 relatif aux principes de direction) et dans l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (par exemple art. 21 relatif au controlling). En plus de ces éléments contenus dans la loi, des planifications sectorielles ainsi que les rapports du Conseil fédéral concernant des thématiques stratégiques sont également utilisés comme instruments de pilotage (contrôle parlementaire de l'administration 2009). Des directives correspondantes peuvent également être trouvées dans les législations cantonales, que les cantons d'Argovie et de Lucerne ont par exemple choisi de rassembler en une seule législation (appelée gestion administrative axée sur les résultats).

En Suisse, cinq types d'acteurs exercent une influence au niveau du pilotage sur les performances de l'administration (tab. 18.1) : le législatif, l'exécutif, l'administration, les citoyens et clients ainsi que le contrôle fédéral des finances qui agit comme un organe de surveillance en soutien du législatif et de l'exécutif.

Tableau 18.1 Acteurs et compétences dans le cadre du management de la performance.

Acteurs	Compétences
Légititatif	Législation, surveillance Approbation des planifications (programme de législature, plan financier de législature, planification des tâches et planification financière, budget) Contrôle (comptes d'Etat, droit d'accès, de consultation et d'enquête)
Exécutif (gouvernement, département)	Pilotage et surveillance Adoption des ordonnances, des planifications et des décisions (programme de législature, plan financier de législature, planification des tâches et planification financière, contrats) Contrôle (comptes d'Etat, droit d'accès, de consultation et d'enquête) Utilisation d'autres instruments de pilotage (management des contrats, controlling, présentation des rapports, gestion du personnel)
Administration	Planification des tâches et planifications financières opérative, management des processus et des prestations, controlling, présentation des rapports, système de gestion de la qualité, gestion du personnel
Contrôle fédéral des finances	Audit de la gestion et de la comptabilité pour une utilisation légale, réglementaire, économique et efficace des fonds
Citoyens	Mandant dans le processus démocratique ; demande, choix et financement des prestations, évaluation de la qualité des prestations

Le tableau 18.1 décrit ces différents acteurs ainsi que leurs compétences respectives. Les compétences du peuple, le bénéficiaire des prestations, ne sont ici consciemment pas présentées séparément en fonction des différences entre les rôles mais sont listées avec celles des clients (pour plus d'informations sur ce sujet, voir le chapitre 20 de Villeneuve dans le présent ouvrage). Ceci s'explique par le fait que les citoyens n'ont pas une influence déterminante sur le management de la performance. Bien que les citoyens soient le réel mandant du système politique et qu'ils puissent formuler à travers les initiatives et les référendums leur (dés)accord avec la planification ou l'accomplissement des tâches étatiques, leur capacité d'influence directe sur le pilotage de la fourniture de prestation reste limitée. Cela ne signifie cependant pas que les résultats des réformes inspirées de la NGP qui sont axées sur la clientèle, soient négligeables. Les citoyens sont une caractéristique centrale du succès des réformes orientées vers la performance (Ritz 2003).

Le circuit de pilotage contenu dans la figure 18.3 montre les différents instruments de pilotage du management de la performance au sens large. Ce schéma est contiguë à la planification politique et administrative explicitée dans ce qui précède et illustre de manière exemplaire les aspects de planification et de prestation.

Le graphique de la figure 18.3 ne sera pas expliqué en détail. A ce sujet, il est certainement nécessaire de consulter les différentes bases légales qui varient d'une communauté à l'autre. Par la suite, nous expliquerons plutôt les éléments du management de la performance à l'aide des nouveaux et principaux instruments de pilotage.

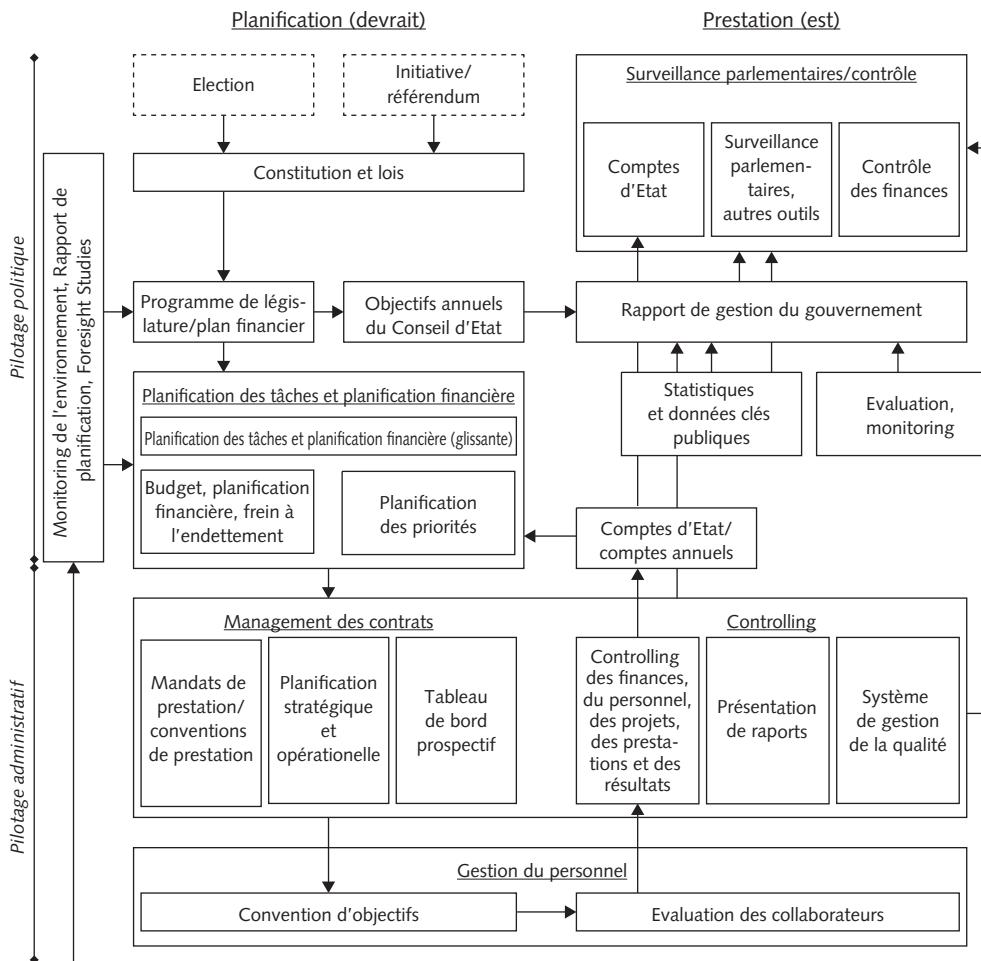


Figure 18.3 Circuit de pilotage du management de la performance en Suisse.

La planification (devrait)

Trois différents horizons temporels peuvent être distingués dans la planification. Le pilotage à travers la mise en place de lois prend place dans les activités et principes étatiques ayant cours dans un horizon temporel infini. Le pilotage à moyen terme comprend généralement un horizon temporel allant de quatre à six ans et contient aussi bien le pilotage traditionnel que la planification financière et les plans sectoriels. Le pilotage annuel à court terme est focalisé sur l'année à venir et contient des instruments issus du pilotage traditionnel comme le budget et la planification annuelle. La planification traditionnelle manque cependant d'orientations concrètes vers les

objectifs, les résultats ou vers un volume défini de prestations souhaitées (Nullmeier 2011 : 465). Du point de vue du management de la performance, le pilotage annuel des finances et des prestations doit nécessairement être complété par des perspectives de planification stratégique à moyen terme à travers un programme de législature et une planification des tâches et des finances qui ont pour effet de renforcer l'orientation vers les prestations et les résultats. Il est en outre nécessaire de renforcer une perspective orientée vers les prestations et les résultats également dans le pilotage à moyen et à long terme. Le projet «Nouveau modèle de gestion pour l'administration fédérale» adopté par le Conseil fédéral en mai 2011 va dans ce sens. Ce projet prévoit en effet de compléter la gestion budgétaire (frein à l'endettement et nouveau modèle comptable y compris) en accordant une importance supplémentaire aux prestations et aux résultats dans la budgétisation et la planification financière, en suivant l'exemple du modèle de pilotage par mandat de prestation et enveloppe budgétaire. Les éléments fondamentaux du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale sont la planification des tâches, la planification financière et des contrats de prestation internes à l'administration (Département fédéral des finances DFF 2011).

Comme élément central du management de la performance, le programme de législation comprend à côté d'une législation finale à la base politique, une analyse de la situation, des objectifs reposant sur des indicateurs ainsi qu'un programme législatif. Le programme de législature comprend également le plan financier de législature qui assure que les objectifs et les mesures du programme de législature et du plan financier de législature soient coordonnés aussi bien par objets que par échéance. Au niveau cantonal, certains gouvernements ont mis en place une planification à long terme en plus de la planification à moyen terme à laquelle correspondent le plan financier de législature ou le programme de législature. Le canton d'Argovie possède ainsi depuis plus de dix ans un «modèle de développement pour le Conseil d'Etat» qui doit servir de référence et d'orientation pour répondre à des défis toujours plus complexes (Conseil d'Etat argovien 2009). Ce modèle confère un rôle décisif à la chancellerie d'Etat dans la préparation des planifications prospectives et dans l'identification de signaux faibles dans le sens des *Foresight Studies*. Ceci a généré une modification profonde du rôle de la chancellerie d'Etat et de ses collaborateurs (Grünenfelder 2008).

Comme cela a été explicité dans ce qui précède, la planification à moyen terme doit dans le futur être renforcée grâce à la planification des tâches et à la planification financière. Plusieurs cantons (Argovie, Bâle-Ville, Berne, Lucerne, Obwald, Saint-Gall, Soleure, Valais, Zurich) utilisent déjà cet instrument et d'autres prévoient son introduction (Schedler et Summermatter 2009 : 399 s.). Il s'agit d'un outil de planification stratégique qui permet l'amélioration de la communication entre législatif et exécutif (sur ce sujet, voir le chapitre 21 de Pasquier dans le présent ouvrage). De telles «lunettes» offertes par le management de la performance ou stratégique ne sont rien d'autres que des aides à la préparation et à la discussion de futures planifications

qui seront utilisées dans le cadre approprié (Parlement, commission, séance de direction). La planification des tâches et des finances poursuit la planification à long terme de la conception directrice portant sur le développement et contient les différents domaines soumis au pilotage (43 dans le canton d'Argovie) qui sont ensuite concrétisés en groupes de prestations et prestations au niveau des départements et au niveau des directions. La planification des tâches et des finances résume ainsi les objectifs politiques sous la forme d'effets souhaités de l'action étatique sur la population. Ces objectifs sont coordonnés à l'évolution prévue des finances afin que la planification des tâches et la planification financière présentent sous une forme concrète les objectifs à moyen terme d'un gouvernement. Dans le même temps, la planification des tâches et la planification financière intègrent des éléments du passé afin de pouvoir faire un bilan des activités financées par l'Etat lors de l'année écoulée (Thom et Ritz 2008 : 63). Il convient de noter ici que dans les cantons où la planification des tâches et la planification financière ont été adoptées, le Parlement ne peut plus adopter un budget de manière isolée mais doit se prononcer sur le budget, la planification des tâches et leur coordination.

Au niveau administratif, l'élément central du pilotage est le management des mandats. Ce n'est pas tant ici la forme concrète d'un contrat qui importe mais plutôt la nécessité d'une relation contractuelle entre des mandants et des mandataires externes et/ou internes. Les mandats sont un instrument central de tout pilotage, quelle que soit la forme sous laquelle ils sont émis. Les conventions de prestations sont ici importantes car elles comprennent toutes les formes de mandat, contrat et accord et règlent la répartition des tâches, des compétences et des responsabilités entre la sphère politique, la direction de l'administration, les unités administratives et les tiers. Au sein de l'administration, il existe des conventions de prestation, les contrats concernant quant à eux les tiers. Les directions d'office négocient avec les exécutifs au sujet des conventions de prestation et des détails du budget global. A travers un processus réciproque, les outputs fournis et les effets espérés sont alors décidés (coordination avec la gestion opérationnelle). Les directions d'office ont également d'autres instruments de pilotage qui peuvent avoir une influence ici comme un tableau de bord prospectif ou un autre système d'objectifs et d'indicateurs. Le mandataire a la responsabilité des résultats pour les outputs, de la situation pour les outcomes immédiats et des outcomes finaux qui peuvent être influencés ou non par divers facteurs externes (Thom et Ritz 2008 : 48).

Aspects de prestation (est)

Les aspects de prestation (est) constituent le reflet des aspects de planification et comprennent le suivi des actions étatiques. Les processus et instruments impliqués

garantissent que les objectifs soient bien atteints. Au niveau administratif, cette vérification est effectuée avec un pilotage par controlling en continu, alors qu'au niveau politique, ce type de contrôle s'effectue plutôt de manière périodique. Cela signifie que les résultats financiers et de prestation d'une unité organisationnelle sont comparés aux objectifs au cours de l'année et que des mesures sont prises. Les projets et objectifs à long terme du gouvernement sont révisés chaque année et l'évaluation des résultats se fait tous les deux ans.

A travers la haute surveillance parlementaire, les réformes inspirées du management de la performance ont accentué la collaboration entre les commissions des finances et les commissions thématiques en s'appuyant sur la nécessité d'une plus grande intégration des tâches et des finances. De plus, elles ont eu des effets sur la surveillance financière externe en mettant en place le contrôle fédéral des finances indépendant qui permet d'améliorer les rapports coûts-bénéfices et d'introduire des analyses d'efficacité.

Le rapport de gestion annuel du gouvernement décrit les priorités de l'action gouvernementale et l'état des lieux des objectifs annuels. La question est de savoir jusqu'à quel point les aspects liés à la performance doivent-ils être intégrés dans le rapport de gestion. Les objectifs du gouvernement doivent être accompagnés des critères, indicateurs et des jalons pour déterminer le degré d'atteinte des objectifs? L'établissement des comptes doit-il se faire en fonction de ces critères. Le rapport annuel de gestion du Conseil fédéral a évolué dans ce sens en 2011. Ainsi, les niveaux de réalisation des objectifs dans chaque domaine politique sont aujourd'hui communiqués au moyen d'indicateurs définis. Le rapport de gestion compare ainsi systématiquement la planification et l'établissement des comptes pour chacun des objectifs de législature.

Le rapport sur l'état des finances est présenté dans le compte d'Etat annuel et complète le rapport de gestion annuel dans le sens d'un « rapport annuel avec les comptes annuels ». Cela permet de renforcer une intégration des tâches et des finances. Par exemple avec des indicateurs on peut améliorer la reconnaissance du développement de l'environnement et des situations des tâches. Le management de la performance permet ainsi de suivre, de modifier et de mettre à disposition pour le pilotage des indicateurs pertinents ou des données clés.

Au niveau administratif, les activités relatives aux prestations peuvent être englobées dans le concept de controlling. A chaque fois que cela est possible, ces informations sur les activités passées, ces comparaisons entre ce qui est et ce qui devrait, ainsi que ces pronostics devraient être disponibles. Pour le management de la performance, la présentation des rapports est donc un élément central. Cela comprend l'ensemble des rapports de l'exécutif ainsi que les rapports transmis par l'exécutif au législatif. Un des grands défis en la matière est de réussir à réduire la complexité des informations en raison de leur importante quantité sans pour autant induire

une perte de contenu. Cela signifie qu'une compression verticale et horizontale des informations doit avoir lieu sans réduire le contenu des informations pertinentes pour les différents niveaux de pilotage. Dans ce domaine, la prise de conscience du fait que la sélection et l'évaluation des informations pertinentes est plus exigeante et importante que la collecte de données manque encore.

Les données clés soutiennent ainsi le controlling en matière de finances, de personnel, de projet, de prestation et de résultats. Les données clés sont des données quantitatives qui dans la majorité des cas proviennent du système administratif de base (comptabilité, collecte de données de fonctionnement). Elles subissent une compression quantitative afin de réduire leur complexité pour que l'administration publique puisse les utiliser. Au contraire des indicateurs, elles ne sont pas forcément utilisées pour le pilotage (Sager *et al.* 2010). Il est donc essentiel qu'elles permettent d'atteindre une teneur suffisante en informations pour une question donnée (au contraire des cimetières de données). Il est important de mentionner ici que le succès des contrôles (p. ex. le controlling des prestations et du résultat) ne remet pas en cause la fonction de l'évaluation. Alors que la plupart des instruments de controlling sont construits en fonction d'une logique d'action unique définie (p. ex. le EFQM du Quality Management ou, dans une moindre mesure, le tableau de bord prospectif), l'évaluation a recours aux méthodes issues des sciences sociales pour mener à bien des études systématiques. Elle déduit des relations de causalité après évaluation de l'objet. Ces deux approches sont complémentaires et dans le meilleur des cas, elles partagent les résultats issus de l'autre méthode (Ritz 2003).

Limites et défis du management de la performance

Le management de la performance met en lien les résultats et les effets des prestations passées avec les processus de planification et les ressources potentielles afin d'améliorer la transparence, l'efficacité et l'efficience des activités administratives et du processus politique. Cette approche et ses instruments de pilotage connaissent cependant certaines limites dans la pratique politico-administrative quotidienne. *En premier lieu*, il est nécessaire de faire dès le départ des concessions quant à la cohérence verticale et horizontale souhaitée par le management de la performance. Cependant, il est nécessaire d'accorder dans le futur une importance supplémentaire à la concertation entre les différents systèmes de recensement des prestations, les différentes formes de convention de prestations et les différentes méthodes de présentation des informations qui coexistent au sein d'un département ou d'une collectivité publique. *En second lieu*, au niveau politique (gouvernement et département), les compétences relatives aux nouveaux instruments de pilotage sont souvent

trop faibles. Ce phénomène peut conduire à une augmentation de l'influence de l'administration à travers les aspects de planification et de prestation car elle est l'experte de l'exécution des tâches. Une des raisons de ce phénomène est la compréhension d'un pilotage contrôlé par les départements et par les domaines centraux entraînant ce qu'on appelle parfois un «game playing» à la place d'efforts d'amélioration basés sur des feed-back entre unités centralisées et décentralisées. *Troisièmement*, le management de la performance ne doit pas mener à l'illusion que tout ce qui est mesuré existe réellement. La promotion d'une culture organisationnelle qui met l'accent sur la supervision systématique des objectifs, des ressources et des informations relatives aux prestations et à leurs effets, qui n'existent pas uniquement sur le papier mais sont également des éléments importants des réunions de commission, des réunions stratégiques et des séances de direction, est un facteur décisif de la réussite sur le long terme de cette approche. *Quatrièmement*, le management de la performance ne suffit souvent pas comme critère décisif de réussite. Il n'y a pas de relation causale exacte entre les deux phénomènes mais la prise en compte des objectifs politiques, de la fourniture de prestation et de leurs résultats et la mise en évidence de la pertinence ou l'impertinence des relations moyens-objectifs et des relations de cause à effet permet de favoriser un schéma causal amenant à la réussite. De même, la pertinence pour le pilotage ainsi que la capacité d'influence des objectifs et des indicateurs ont plus d'importance que leur simple présence. En outre, il est toujours nécessaire de réfléchir à la disponibilité, aux coûts administratifs et aux coûts d'exploitation d'un système idéal avant de chercher à le mettre en place et de le financer.

Malgré les défis mentionnés dans ce qui précède, le système politico-administratif actuel ne peut plus se passer des instruments et des processus issus du management de la performance. Les citoyens, les clients et le système politique, sans oublier l'administration, soutiennent aujourd'hui une activité administrative qui suit les principes de prestation et de résultat et qui poursuit un développement continu basé sur les principes et formes d'un Etat de droit démocratique (Lienhard 2005).

Bibliographie

- Behn R. D. (2003). «Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures», in *Public Administration Review* 63(5), pp. 586-606.
- Brühlmeier D., Haldemann T., Mastronardi P. et Schedler K. (1998). «New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV», in *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungrecht* 99(7), pp. 297-316.
- Conseil fédéral suisse (2009). *Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget - Evaluation und weiteres Vorgehen*. Berne, Conseil fédéral suisse.

- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2011). *Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)*. Online: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00609/00651/index.html?lang=de> (consulté le 16.07.2011).
- Emery Y. et Gonin F. (2010). *Gérer les ressources humaines*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Grünenfelder P. (2008). «Zeitgemäße Ausgestaltung der Führungsunterstützung», in Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz und Staatskanzlei Kanton Aargau (Eds), *Perspektive Staat: Herausforderungen für staatliche Führungskräfte*. Zurich, NZZ Libro.
- Knoepfel P., Varone F., Bussmann W. et Mader L. (1997). «Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien», in Bussmann W., Klöti U. et Knoepfel P. (Eds), *Einführung in die Politikevaluation*. Bâle, Helbling & Lichtenhahn.
- Ladner A. et Steiner R. (2003). «Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Konvergenz oder Divergenz?», in *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 9(1), pp. 233-259.
- Lienhard A. (2005). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz: Analyse - Anforderungen - Impulse*. Berne.
- Lienhard A., Ritz A., Steiner R. et Ladner A. (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz*. Berne, Haupt.
- Lynn L. E. J., Heinrich C. J. et Hill C. J. (2000). «Studying Governance and Public Management: Why? How?», in Heinrich C. J. et Lynn L. E. J. (Eds), *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington, D.C., Georgetown University Press, pp. 1-33.
- Mäder H. et Schedler K. (1994). «Performance Measurement in the Swiss Public Sector. Ready for Take-off!», in Buschor E. et Schedler K. (Eds), *Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht*. Berne, Haupt, pp. 345-364.
- Meier K. J. et O'Toole L. J. (2007). «Modeling Public Management: Empirical Analysis of the Management of Performance Nexus», in *Public Management Review* 9(4), pp. 503-527.
- Moynihan D. P. et Pandey S. K. (2010). «The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?», in *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(4), pp. 849-866.
- Nullmeier F. (2011). «Output-Steuerung und Performance Measurement», in Blanke B., Nullmeier F., Reichard C. et Wewer G. (Eds), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 465-475.
- Ongaro E. (2010). *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2009). *Die strategische politische Steuerung des Bundesrates - Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates*. Berne, Parlamentarische Verwaltungskontrolle.
- Poister T. H. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Regierungsrat des Kantons Aargau (2009). *Aargau: Entwicklungsleitbild des Regierungsrats 2009 - 2018*. Aarau, Regierungsrat des Kantons Aargau.

- Rieder S. (2011). «Performance Indicators», in Blanke B., Nullmeier F., Reichard C. et Wewer G. (Eds), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 476-483.
- Ritz A. (2003). *Evaluation von New Public Management: Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der Schweizerischen Bundesverwaltung*. Berne.
- Ritz A. (2006). «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – 10 Jahre Erfahrungen aus den Verwaltungsreformen in der Schweiz», in Schauer R. (Ed.), *Innovative Verwaltungen*. Linz, Trauner Verlag, pp. 7-39.
- Ritz A. et Thom N. (2000). *Internationale Entwicklungslinien des New Public Managements vergleichende Analyse von 11 Ländern*. Berne, Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Ritz A. et Voegtli F. (2011). «Public-Sector Reform Initiatives in Development Cooperation: A Case Study of the Kyrgyz Rural Advisory Service RAS», in *International Journal of Public Administration* 34(9), pp. 591-603.
- Sager F., Ritz A., Bussmann K. (2010). «Utilization-Focused Performance Reporting. A Three-Step Model for the Development of Matching Goals and Indicators», in *Money and Management-Integrating Theory and Practice in Public Management* 30(1): 55-62.
- Schedler K. et Proeller I. (2009). *New Public Management*. 4^e édition, Berne, Haupt.
- Schedler K. et Summermatter L. (2009). «Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz», in *dms - der moderene staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2, pp. 391-410.
- Steiner R. (2000). «New Public Management in Swiss Municipalities», in *International Public Management Journal* 3, pp. 169-189.
- Talbot C. (2005). «Performance Management», in Ferlie E., Lynn L. E. J. et Pollitt C. (Eds), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, Oxford University Press, pp. 491-517.
- Thom N. et Ritz A. (2008). *Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. 4^e édition, Wiesbaden, Gabler.
- Van Dooren W., Bouckaert G. et Halligan J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. Londres, Routledge.
- Varone F. (2003). «Le temps administratif et la Nouvelle Gestion Publique», in Schweizer, Jean-renaud S. Kux et Sitter-Lever B. (Eds), *Verwaltung im 21. Jahrhundert – Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*, Fribourg, Université de Fribourg, Suisse, 195-214.

Chapitre 19

RAPPORTS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LA POLITIQUE

Kuno Schedler et Angela Eicher

Les rapports entre les élus (aujourd’hui : la politique) et l’administration n’ont jamais été exempts de tensions. L’histoire le confirme : le fonctionnaire, qui se sacrifie pour le prince et ses objectifs, se place en retrait et se limite à ce que l’on appelle aujourd’hui la mise en œuvre ou l’implémentation de politiques, a toujours été un but. Mais durant le haut Moyen Age déjà, une dynamique s’est mise en place entre l’« état » (noblesse) et le « pouvoir » (ministères, agents), qui va persister longtemps : tandis que la noblesse décline et n’assume plus sa fonction de gouvernement de manière fiable, l’influence de l’administration croît, du fait de son savoir-faire et de son pouvoir (Hattenhauer 1993 : 9, 112 s.), rendant les gouvernements dépendants des agents de l’administration.

Plusieurs méthodes ont été appliquées pour assurer le contrôle du politique sur l’administration. Celle de Frédéric-Guillaume II de Prusse est par exemple célèbre : il a pour ainsi dire militarisé son administration (mais aussi sa noblesse) en y introduisant une hiérarchie rigide et un esprit de corps.

Aujourd’hui, les préoccupations ne sont plus les mêmes. On n’oppose plus la noblesse et l’administration, mais plutôt des politiciens démocratiquement élus et des collaborateurs engagés par l’Etat. Autrefois, les fonctionnaires jouissaient de nombreux priviléges, consentis par le pouvoir en échange d’une fidélité particulière envers celui-ci. Il n’y a pas si longtemps, le fonctionnaire devait, d’après la loi, renoncer à tout ce qui pouvait porter atteinte à l’Etat et à son image, y compris aux grèves, aux manifestations et aux actions trop voyantes. A l’heure actuelle, les conditions se sont rapprochées de celles prévalant dans le secteur privé, en tout cas en Suisse.

De nombreux priviléges, tels que la sécurité quasi inviolable du travail, ont disparu, tout comme certaines astreintes de fidélité spécifiques. La motivation des agents de l'administration n'est plus aujourd'hui le service à l'Etat, mais l'exécution d'une mission sensée.

Le système politico-administratif et la culture politique d'un pays ont une influence importante sur le fonctionnement conjoint de l'administration et de la politique. Alors que le système anglo-américain s'efforce de tracer une séparation claire entre elles deux, les limites sont très perméables dans la conception qui prévaut dans les pays latins d'Europe. En Allemagne, le respect de contraintes formelles est prioritaire et l'administration reste dominée par les juristes ; les pays scandinaves, en revanche, privilégent des systèmes pragmatiques où l'administration et la politique sont fortement axées sur la résolution de problèmes et adoptent des structures en réseaux.

Globalement, la Suisse est aussi considérée comme un pays de culture pragmatique ce qui, en visant par ailleurs des solutions harmonieuses, lui a permis de développer une forte aptitude au compromis. Cela doit se refléter dans le rapport entre l'administration et la politique. Et de fait, les deux systèmes fonctionnent généralement de manière conjointe en fonction des affaires et de la recherche de solutions. Il en résulte une administration qui, en comparaison internationale, peut être considérée comme plus efficiente que la moyenne.

Le rapport entre l'administration et la politique

Le rapport entre l'administration et la politique est souvent représenté dans le contexte du processus politique. Typiquement, on distingue la phase de préparation d'une politique publique (*policy making*) de la phase de sa mise en œuvre (*policy implementation*), dans laquelle l'administration peut jouer un rôle plus ou moins actif.

La phase de préparation des politiques publiques débute par l'analyse de la situation et de l'évolution de la société, pouvant éventuellement déboucher sur une activité politique. Si une telle activité trouve des majorités, des objectifs sont formulés et

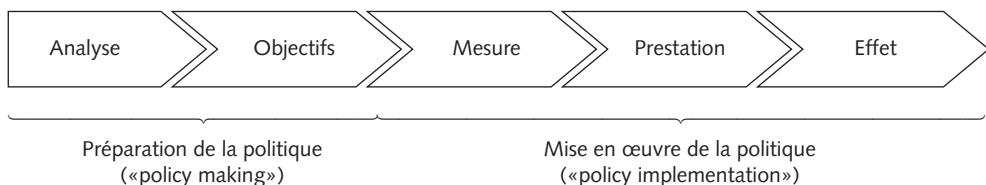


Figure 19.1 Phases du processus politique.

des bases légales appropriées voient le jour. La mise en œuvre des politiques publiques intègre les mesures prises pour atteindre les objectifs fixés. Elles débouchent sur des prestations fournies aux groupes cibles ; dans la société, ces prestations doivent générer les effets escomptés.

Comme nous le verrons plus loin en détail, les approches classiques partent de l'idée que l'administration publique a une pure fonction de *mise en œuvre des politiques publiques* : le pouvoir politique fixe, indépendamment de l'administration, des objectifs que cette dernière doit remplir d'un point de vue technique. Cet idéal d'une administration parfaitement impartiale prévaut encore dans de nombreux pays. Les modèles de *City Manager* (Stillman 1974) de l'espace anglo-américain reposent par exemple sur une séparation claire des rôles : un conseil politique définit les objectifs que l'administration doit atteindre et le City Manager les atteint avec son administration. Lorsqu'en 1993, la fondation Bertelsmann s'est mise à la recherche de la ville la mieux gérée du monde, dans le cadre d'un concours, deux villes gérées selon les modèles de City Manager ont décroché la première place ex aequo : Christchurch, en Nouvelle-Zélande, et Phoenix, en Arizona (fondation Bertelsmann 1993). Le résultat est toutefois peu parlant en ce qui concerne la qualité effective de la gestion des villes et les critères appliqués, car à l'époque, le modèle de séparation de la politique et du management était indéniablement perçu comme supérieur à tout autre.

Les recherches les plus récentes en la matière partent de l'idée que l'administration dispose le plus souvent, pour atteindre les objectifs politiques, d'une telle marge de manœuvre qu'elle doit en permanence prendre des décisions de type politique. Dans la mesure de ses possibilités, l'administration pratique donc une politique autonome, même si elle est indépendante de tout parti. Les recherches sur la mise en œuvre (Mayntz 1980) recèlent de nombreux exemples de ce genre. La *Street level bureaucracy theory* de Lipsky (1980) y figure en bonne place. Celle-ci explique pourquoi, dans certaines situations, les collaborateurs de l'administration passent outre les directives de la politique et de l'encadrement administratif et poursuivent leurs propres objectifs. Cela arrive dans les cas suivants : a) les objectifs ne sont pas clairs ou difficilement mesurables ; b) la faiblesse des ressources empêche l'atteinte simultanée des objectifs imposés et des objectifs propres ; c) les groupes cibles (clients) de l'administration exercent une forte pression sur le personnel.

Du fait de ses solides compétences techniques, l'administration a également une forte influence sur la phase de préparation des politiques publiques, qui peut prendre différentes formes :

- a) lancer de manière informelle les objets parlementaires, voire les formuler à l'avance ;
- b) commenter les propositions politiques ;
- c) intervenir de manière prépondérante dans l'élaboration de textes législatifs ;
- d) influer sur la préparation du budget annuel.

Une importante littérature existe sur le rôle de l'administration dans la préparation des politiques publiques (cf. Lienhard 2003: 406). Souvent enchevêtrées et opaques du fait de l'intervention d'un grand nombre d'acteurs politiques et administratifs dans le processus politique, les procédures rendent compliquée la préparation systématique des politiques publiques. C'est pourquoi les objectifs clairs et univoques sont plutôt rares. En règle générale, on cherche plutôt à tirer profit d'opportunités. Lindblom (1959) désigne cela par l'expression de *muddling through* (aboutir vaille que vaille). Une activité à laquelle l'administration et la politique participent.

La théorie du principal-agent et ses fondements économiques jouent à l'heure actuelle un rôle essentiel dans l'analyse des rapports entre l'administration et la politique. Partie intégrante des fondements les plus fréquemment cités de la nouvelle gestion publique (Hood 1991: 5 ss), elle part de l'idée que le politique, en qualité de mandant (principal) conclut des ententes avec le mandataire (agent) pour ce qui concerne les prestations à fournir (on voit ici la correspondance des concepts avec le modèle du City Manager). Dans ce cas, l'administration a un avantage en termes d'information par rapport à la politique, tout au moins durant la phase d'implémentation; simultanément, les intérêts des deux entités ne sont pas forcément convergents. Cela peut déboucher sur la tentation, pour l'administration, de faire passer ses propres intérêts après ceux de la politique. L'antidote ressemble aux outils de base de la nouvelle gestion publique: la mesure des résultats, les systèmes de rapports, d'évaluation et d'accréditation et les mesures similaires ont pour objectif de combler le déficit de la politique en matière d'information; des incitations (modèles de bonus/malus, contrats d'incitation, salaires liés aux prestations, etc.) tendent à faire coïncider les intérêts de la politique et ceux de l'administration. La nouvelle gestion publique sépare ainsi les espaces informels (opaques) entre l'administration et la politique, mais compense cet état de fait par des systèmes formels de rapports et d'incitations (Schedler et Proeller 2000: 83 ss).

Discussion sur la dichotomie

Le débat relatif aux rapports entre politique et administration a déjà une longue histoire dans la littérature. Il trouve entre autres sa source dans les contributions de Max Weber et Woodrow Wilson qui, avec son étude *The Study of Administration* (1887), est considéré comme le fondateur des sciences administratives aux Etats-Unis (Waldo 1955: 20). Le fonctionnement conjoint de l'administration et de la

politique fait depuis l'objet de nombreux débats scientifiques et études empiriques. Il y est, entre autres, question de savoir si, et dans quelle mesure, les agents de l'administration doivent s'impliquer activement dans le processus politique.

Longtemps, le point de vue des sciences administratives a été dominé par l'approche de Max Weber, tenant de l'idée qu'une stricte séparation dichotomique doit exister entre l'administration et la politique (Fry et Nigro 1996: 37 ; Jacobsen 2006). D'après Max Weber, l'administration doit être limitée dans ses compétences afin d'empêcher la détérioration de l'état de droit et un exercice arbitraire du pouvoir. De manière similaire, Woodrow Wilson a abordé la question de l'opportunité et de la manière de créer une dichotomie entre l'administration et la politique. Dans son étude, publiée en 1887, Woodrow Wilson affirme: « *Administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be permitted to manipulate its offices* » (Wilson 1887: 210). La synthèse que Woodrow Wilson fait du concept de dichotomie se différencie toutefois en partie de celle de Max Weber, comme le rappelle avec évidence la citation suivante: « *Public administration is detailed and systematic execution of public law [...] but the general laws [...] are obviously outside and above administration. The broad plans of governmental action are not administrative; the detailed execution of such plans is administrative* » (Wilson 1887: 212). Compte tenu du fait que le personnel de l'administration endosse une fonction importante dans la mise en œuvre des politiques publiques, il n'est plus possible de le considérer uniquement comme un instrument passif pour la politique. Woodrow Wilson lui prête ainsi un certain degré de liberté décisionnelle dans l'exercice des fonctions qui lui sont assignées (Fry et Nigro 1996: 40).

Aux Etats-Unis, le modèle dichotomique a dominé essentiellement dans les années 1920 et 1930 (Svara 1998: 52). Dans les années 1940, ce concept traditionnel a été progressivement remis en question et traité par de nombreux auteurs européens. Des critiques tels que C. J. Friedrich (1940) et, plus tard, H. A. Simon (1965) ont en particulier affirmé qu'il n'est pas possible, dans la pratique, de réaliser une séparation systématique de l'administration et de la politique (Jacobsen 2006: 303). A ce sujet, C. J. Friedrich considérait: « *The concrete patterns of public policy formation and execution reveal that politics and administration are not two mutually exclusive boxes, or absolute distinctions, but that they are two closely linked aspects of the same process* » (1940: 6). Il considérait que les agents devaient pouvoir jouer un rôle actif dans le processus politique parce que la qualification et le professionnalisme de l'administration correspondent à l'une des exigences de base d'une politique adaptée au public.

Les tenants d'une approche politique et pluraliste ont aussi émis des critiques. Ils étaient également d'avis que le personnel administratif devait être impliqué dans

le processus politique (Fry et Nigro 1996: 43). Au contraire de C. J. Friedrich, leur argumentation ne faisait pas référence à la qualification spécifique de l'administration. Ils considéraient au contraire les agents de l'administration comme un groupe d'intérêt qui, à ce titre, devait participer au processus politique. En dépit de cette critique variée et du fait que l'interaction entre l'administration et la politique a déjà été démontrée à de multiples reprises, le modèle dichotomique s'est avéré limité pour expliquer l'interaction entre la politique et l'administration. Se fondant sur différentes interprétations et développements, plusieurs versions du concept se sont progressivement dégagées (Mouritzen et Svara 2002: 32).

La perspective structurelle

Les rapports entre l'administration et la politique sont actuellement considérés de manière différenciée. Cette perception est marquée par plusieurs facteurs structurels. C. Pollitt et G. Bouckaert (2000: 50 ss) qualifient, dans leur étude internationale comparative bien connue des réformes de l'administration, les relations ministre-mandarin comme l'une des caractéristiques d'un système politico-administratif. Ils citent deux indicateurs de différenciation pour décrire la relation entre ministres et mandarins (agents dirigeants de l'administration ou mandarin) :

- *Degré d'intégration*: il indique la force d'intégration des carrières des ministres et des agents de l'administration ; selon leur thèse, cela signifie que les réformes sont plus faciles à mettre en œuvre dans un système intégré parce que les deux groupes disposent de formations et de structures d'incitation similaires.
- *Degré de polarisation*: il indique le degré de politisation des postes administratifs dirigeants, i.e. les réformes sont plus faciles à mettre en œuvre dans des systèmes fortement politisés parce qu'il existe une certaine convergence entre les politiciens et les agents dirigeants de l'administration, mais un moindre degré de politisation tend à créer une situation plus stable.

Selon C. Pollitt et G. Bouckaert, la fonction (poste) des collaborateurs dirigeants de l'administration est, dans une certaine mesure, politique même lorsque les carrières des hauts fonctionnaires et celles des politiciens ne sont pas liées, comme c'est par exemple le cas en Suisse où l'administration peut intervenir régulièrement dans le processus politique à la faveur d'une marge de manœuvre relativement large dans la réalisation de ses tâches. Il faut ajouter ici que, au vu du renforcement des tâches assignées à l'Etat, le Parlement dépend de plus en plus du Gouvernement, et le Gouvernement devient lui-même de plus en plus dépendant de l'administration (Mastronardi 1998: 66).

L'interdépendance entre administration et politique

Dans une étude, D. I. Jacobsen (2006: 304 s.) se demande dans quelle mesure les facteurs de situation (p. ex. l'importance de l'unité administrative) et les qualités personnelles (p. ex. l'expérience) influencent la politique et l'action de l'administration, en plus des variables structurelles telles que celles décrites dans le modèle des relations mandarin-ministre par C. Pollitt et G. Bouckaert. Il analyse ici le jeu conjoint des deux entités à un niveau local. Prenant le contre-pied d'un grand nombre d'études traitant du fonctionnement conjoint de l'administration publique comme une constante, D. I. Jacobsen considère ce rapport comme une variable dépendant de différents facteurs.

Les résultats de cette étude confirment toutefois ceux d'autres analyses démontrant que l'interaction des politiciens et du personnel de l'administration est avant tout marquée par la position hiérarchique des acteurs au sein d'une structure formelle (Jacobsen 2006: 317). Un fonctionnement conjoint de la politique et de l'administration intervient avant tout entre les politiciens dirigeants (membres d'un exécutif) et les personnes au sommet des hiérarchies de l'administration (Mouritzen et Svara 2002: 224 ss; Schedler 2008: 170 ss). Entre de simples agents subordonnés et membres de l'exécutif ou du législatif, en revanche, le contact apparaît relativement restreint. Les facteurs de situation et les qualités personnelles deviennent ainsi secondaires et n'influent que de manière limitée dans le temps sur le fonctionnement conjoint de l'administration et de la politique.

Selon D. I. Jacobsen, l'interaction est en outre fortement marquée par une composante dynamique-structurelle. L'interaction entre les politiciens et les agents publics est donc d'autant plus élevée que les dernières élections (et la campagne qui les a précédées) sont anciennes. Cela est dû au fait que les scrutins sont une sorte de choc pour les deux parties (la politique et l'administration) et qu'ils doivent être surmontés et traités de manière individuelle. Au terme d'un processus électoral, les politiciens sont en règle générale immédiatement accaparés par la conception du processus politique (p. ex. formation d'alliances) et ils commencent à s'occuper de l'administration qu'après un certain temps (Jacobsen 2006: 317). Simultanément, l'administration restreint son activité pendant les campagnes électorales et reporte à plus tard les sujets politiquement sensibles. Il faut donc un certain temps avant qu'une interaction ne s'établisse. Les déficits de savoir et d'expérience que peuvent présenter les politiciens nouvellement élus au début de leur mandat s'effacent peu à peu avec l'ancienneté et le processus d'apprentissage qui s'est mis en place; du point de vue de l'interaction avec l'administration, les déficits perdent progressivement de leur importance. L'interaction entre la politique et l'administration commence à se formaliser et à se centraliser au bout d'un certain temps. D. I. Jacobsen considère qu'il s'agit d'un indice du fait que les acteurs apprennent comment se

comporter correctement au sein du système, en fonction des règles formelles et informelles qui y ont cours (2006: 318).

En guise de variante au concept de dichotomie décrit ci-dessus, l'analyse de Svara qui traite des rapports avec l'administration renvoie au *modèle de complémentarité* qui existe depuis toujours de façon implicite. Ce modèle suppose que les politiciens et le personnel de l'administration se rejoignent pour piloter l'action politique conjointement et de manière raisonnée (Svara 2001 : 179). Il part ainsi délibérément de l'idée d'une interdépendance entre les différents rôles des politiciens et des agents. Le respect des règles coexiste ici avec l'autonomie; le respect du contrôle politique va de pair avec l'engagement de l'administration quant à l'application de politiques publiques de manière conforme à l'intérêt public, etc. Dans cette perspective, il n'est pas question d'établir si le rapport entre les politiciens et l'administration est dichotomique ou non, mais de savoir comment les deux parties contribuent au processus politique (Cook 1996: 131). Dans ce système, on voit se refléter une conception modifiée du fonctionnement conjoint de l'administration et de la politique, déjà perceptible dans les publications de W. Wilson et reposant pour l'essentiel sur la reconnaissance de relations réciproques et interdépendantes (Svara 2001: 179). Cela ne signifie pas toutefois que l'administration et la politique ne continuent pas d'assumer des rôles distincts. Contrairement à des approches plus anciennes, il est possible de partir de l'idée qu'une certaine superposition des fonctions politiques et administratives est inévitable – et qu'elle peut même être profitable.

La réciprocité et la complémentarité des valeurs qui fondent l'administration et la politique expliquent, selon J. H. Svara (2001: 179), pourquoi la politique peut encore assumer sa fonction de contrôle en dépit de concessions faites à l'administration.

Toujours selon J. H. Svara, la relation entre les politiciens et le personnel administratif peut être considérée comme un jeu conjoint des deux variables structurelles que sont le contrôle politique et l'autonomie spécifique. Le fonctionnement de ces variables détermine le rapport entre l'administration et la politique de manières différenciées. Si le contrôle politique est élevé et que l'autonomie de l'administration est simultanément faible, c'est le point de vue politique qui dominera. Cela peut avoir de fâcheuses conséquences : une telle situation peut déboucher sur la perte des compétences spécifiques de l'administration et ouvrir la porte à la corruption politique. Une autonomie trop importante de l'administration conduit, si le contrôle politique est faible, à une situation d'« autonomie bureaucratique » et donc à un transfert du pouvoir du politique vers l'administration, ce qui, du point de vue suisse, aurait pour conséquence un déficit du contrôle démocratique. La stricte séparation entre l'administration et la politique peut déboucher sur une distorsion des rapports, dans lesquels une autorité domine l'autre. En règle générale, enfin, la faiblesse simultanée de ces deux variables débouche sur une situation de laisser-faire.

Il faut partir de l'idée que dans les pays occidentaux, le rapport entre l'administration et la politique se caractérise par une certaine complémentarité et que ces entités complémentaires se soutiennent l'une l'autre.

La légitimation réciproque de l'administration et de la politique

La littérature actuelle suscite d'importants débats sur la théorie néo-institutionnelle. T. Parsons (1956), un des premiers représentants de cette théorie aujourd'hui nommée néoinstitutionnelle, part du principe que la rationalité de l'organisation n'est pas suffisante pour assurer sa survie. La légitimité envers son environnement constitue aussi une condition nécessaire. Elle s'acquiert lorsque l'organisation répond aux attentes de l'environnement en termes d'organisation. Les entreprises se font par exemple certifier selon ISO 9000, même si cela ne leur crée aucun avantage direct. Cette certification renforce en effet leur légitimité propre parce qu'elle donne l'impression que la gestion de la qualité répond à l'état de l'art. C'est pareil dans les universités : elles se font accréditer par des organisations internationales orientées vers le profit et subissent ainsi un processus de standardisation qui fait qu'elles peinent à se distinguer des autres universités, et donc à les concurrencer. En Suisse vient s'ajouter l'accréditation de la Confédération ; de nombreux chercheurs n'ont cependant pas encore pu établir son utilité. T. Christensen *et al.* (2007: 58 ss) démontrent que le néoinstitutionnalisme a développé à cet effet ses propres notions pour décrire le phénomène. Si, dans un contexte institutionnel (p. ex. les systèmes politico-administratifs d'un pays), des représentations communes se constituent sur ce que doit être une «bonne» administration sans qu'elles ne doivent plus être remises en question (elle se trouve ainsi institutionnalisée), on parle de «mythes». Si une organisation correspond à ces mythes, sa légitimité s'en trouve accrue envers son environnement.

Pour la relation entre la politique et l'administration, cela peut être exprimé en deux questions :

- Comment l'administration peut-elle acquérir la légitimation de son groupe d'intérêt le plus important : la politique ?
- Comment la politique peut-elle acquérir la légitimation d'un de ses groupes d'intérêt les plus importants : l'administration ?

La notion de légitimité est ici entendue dans un sens sociologique qui comprend avant tout des éléments tels que l'acceptation, la volonté de coopération et le soutien par l'environnement. Cela se différencie de la notion juridique, qui se conçoit de

manière plus étroite et formelle: la légitimité de l'action de l'administration naît (uniquement) d'une base légale (Mastronardi 2004: 277). En créant cette base légale, la politique légitime l'administration dans son action, et en dernier ressort dans son existence même.

Dans un système politico-administratif, les mythes sont aussi marqués par une culture. Très souvent, les attentes envers l'administration sont explicitées à l'administration du point de vue politique, ce qui implique des tensions:

- Equilibre entre *loyauté* et *neutralité* (Christensen *et al.* 2007: 49 s.): l'administration doit réaliser de manière loyale les décisions de la politique, tout en restant elle-même politiquement neutre afin de pouvoir implémenter ces politiques publiques même en cas de changement de majorité.
- Equilibre entre *loyauté* et *normes professionnelles*: l'administration doit exécuter les décisions politiques tout en les appuyant sur la base d'une évaluation professionnelle solide. H. A. Simon (1965: 278 ss) décrit cela comme un conflit entre la loyauté et l'identité organisationnelle, cette dernière se nourrissant des normes du statut professionnel correspondant à la mission.

Divergences dans la conception de la rationalité par l'administration et la politique

L'administration et la politique agissent selon des logiques différentes. Elles ont chacune leur rationalité propre. Il s'agit d'une forme de pensée, de parole et d'action spécifique qui s'exprime dans un sens logique (Schedler 2003). La rationalité est un filtre d'observation de l'environnement; elle offre un modèle pour la construction d'une réalité propre. Afin qu'une rationalité puisse exister dans un système social (p. ex. l'administration ou la politique), elle doit être confirmée en permanence. Cela se passe dans le cadre de processus de rationalisation (Weick 1995: 63): les membres d'un système sont en mesure de considérer l'action et les paroles des autres (nous les appelons «pairs») comme rationnelles.

Les politiciens et le personnel administratif adoptent globalement, dans leurs rôles respectifs, la rationalité de leur environnement social, même s'ils contribuent, dans une certaine mesure, au maintien ou à l'évolution de cette rationalité. Schedler et Proeller (2000) décrivent cela comme suit: la politique et le management constituent deux univers dotés de modèles de pensée, de notions et de mécanismes de sanction et de reconnaissance différents. Il en résulte des rationalités de la pensée et de l'action différentes en politique et en management. Ce qui est rationnel d'un point de vue politique peut paraître irrationnel pour le management. Là où le management prend des décisions concrètes, la politique est tributaire d'une majorité pour

imposer ses vues. Les majorités sont elles-mêmes le fruit de processus de négociation complexes où l'on échange l'acceptation et le refus d'éléments le plus souvent assez disparates. La politique et le management sont souvent orientés vers les objectifs; mais le chemin qui les y conduit peut diverger de manière fondamentale. (Schedler et Proeller 2000: 53 s.)

Au quotidien, deux contextes de conduite (au moins) évoluent ainsi de manière pratiquement autonome l'un de l'autre, en suivant leur propre rationalité. Afin que la politique et l'administration puissent communiquer et interagir entre elles, il est nécessaire d'avoir une intersection des deux cercles, avec une « traduction » de chacune des deux rationalités vers l'autre (fig. 19.2). L'étendue de l'intersection et du champ d'interaction entre les deux cercles dépend de la nature de chaque système politico-administratif.

Une représentation empiriquement étayée des rationalités de la politique et de l'administration n'existe pas à ce jour, à notre connaissance. Il est cependant possible de décrire ces deux rationalités de manière empirique (tab. 19.1). Ainsi, la rationalité de la politique devrait être avant tout marquée par les facteurs critiques de succès permettant la formation d'une majorité: création de coalitions, processus d'échanges discrets, formation de l'opinion, souci de l'image dans la population, intégration des groupes d'intérêt concernés. En face, il y a la rationalité de l'administration, axée sur la réalisation de la mission de l'Etat perçue comme un critère formel de succès. Ici, les facteurs critiques de succès sont les suivants: conformité au droit (légalité), légitimité démocratique, image auprès de la politique (pour s'assurer l'allocation de ressources), efficacité et efficience (pour se créer une légitimité organisationnelle), protection de sa propre marge de manœuvre (qui comprend aussi une protection contre l'arbitraire de la politique).

Tableau 19.1 Rationalités de la politique et de l'administration.

Critère formel de succès	Rationalité de la politique Majorités lors de scrutins formels	Rationalité de l'administration Réalisation des tâches
Facteurs de succès critiques	Coalitions Processus d'échange Formation de l'opinion Image dans la population Intégration des groupes d'intérêt	Légalité et légitimité Image face à la politique Efficacité et efficience Préservation de sa propre marge de manœuvre

Les importantes différences entre les rationalités de l'administration et de la politique ne simplifient pas leur fonctionnement conjoint au sein d'un système politico-administratif. La figure 19.2 montre une situation idéale typique de pilotage au sein du système politico-administratif, dans laquelle des objectifs politiques

se traduisent concrètement par des objectifs administratifs. Cette concrétisation peut prendre la forme de l'atteinte d'un objectif, qui doit cependant à nouveau être interprété dans l'optique de la rationalité politique (représentation de l'efficacité). L'évaluation des effets de l'action de l'administration intervient dans le cadre politique, qui tire ses conclusions en vue d'un changement ou d'un ajustement des objectifs.

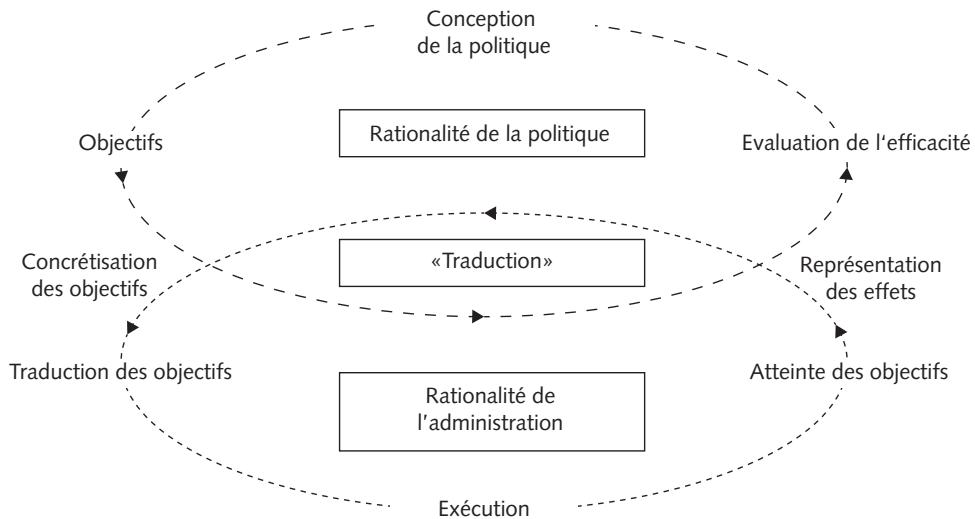


Figure 19.2 Fonctionnement conjoint des rationalités de la politique et de l'administration.

Source: Schedler et Proeller (2000: 53).

Cette imbrication plus ou moins étroite des deux systèmes (administration et politique) démontre que le modèle dichotomique présenté ci-dessus n'est pas suffisamment solide. L'un des éléments du système ne peut pas exister sans l'autre. Par conséquent, l'administration devrait d'une part consentir à d'importants efforts afin d'améliorer la qualité des décisions au niveau politique, par exemple en mettant à disposition des informations ciblées et utiles à la prise de décisions (cf. Brun 2003) et d'autre part, la politique devrait être fortement intéressée à disposer d'une administration performante et motivée qui l'appuie activement dans le processus de prise de décisions et de mise en œuvre. Il semble toutefois que le sentiment d'une administration vue comme un système social n'a rien d'évident du côté de la politique. Les membres de l'exécutif eux-mêmes ont chacun une idée très différente de leur rôle d'encadrement envers l'administration, ce que cette dernière est d'ailleurs généralement en mesure d'observer.

L'administration et la politique en Suisse

Une vision globale de la relation entre l'administration et la politique en Suisse doit tenir compte d'une particularité : la Suisse présente une organisation très hétérogène. Certes, la Confédération, les 26 cantons et les quelque 2500 communes du pays sont formellement structurés de manière similaire (avec un pouvoir législatif, un exécutif et une administration), mais la vie au sein de ces structures se déroule de manières très diverses. Les représentations qui suivent, exposées pour décrire une tendance en matière de délimitation envers d'autres systèmes, doivent donc être perçues comme une situation simplifiée typique de la moyenne suisse. La longueur de la présente contribution ne permet pas de prétendre à l'exhaustivité.

On constate d'abord que le *système de concordance* influe fortement sur le fonctionnement conjoint de l'administration et de la politique. Comme il n'existe en Suisse aucune coalition de gouvernement placée face à une opposition forte, le rôle d'organe de surveillance du Parlement s'est développé de manière plus marquée que dans des systèmes concurrents. Dans la pratique, l'exécutif et l'administration tirent souvent à la même corde alors que le législatif est généralement conçu comme un organe plus ou moins prévisible dont les demandes doivent être satisfaites. La concordance assure ainsi une cohésion entre l'exécutif et l'administration et introduit une plus grande distance entre le pouvoir législatif et l'administration.

Le principe de collégialité prévaut à l'exécutif. Il astreint ses membres à défendre les décisions de l'organe face à l'extérieur, même s'ils ne sont pas du même avis. Cela a pour conséquence que les membres de l'exécutif se protègent souvent sur le plan relationnel, en adoptant un comportement plus loyal qu'attendu de ses membres. Les affaires les contraignent en permanence à rechercher des compromis qui ne sont pas toujours facilement réalisables par leurs départements. Le principe de collégialité est appliqué lui aussi de manières diverses en Suisse, pouvant aller jusqu'à son oubli pur et simple.

Très répandu en Suisse, le *principe de la compétence ministérielle* affirme que chaque membre d'un exécutif est simultanément responsable d'une partie de l'administration (département, direction, ministère). En règle générale, on considère que l'exécutif est le premier organe de direction de l'administration, d'un point de vue politique mais aussi organisationnel. L'exécutif endosse ainsi une double fonction : en qualité d'organe global, c'est de lui que vient l'encadrement politique de l'Etat; en qualité d'individus, les membres de l'exécutif occupent le niveau de management supérieur de l'administration. L'exécutif est ainsi indiqué pour assurer la fonction de transmission entre la politique et l'administration. Il est soutenu dans cette tâche par les secrétaires généraux des départements, dont les responsables adoptent souvent un positionnement fort dans une communauté.

Même si une relation plutôt proche prédomine entre l'exécutif et l'administration, la Suisse s'appuie sur le principe de la *neutralité politique de l'administration*. La plupart des communautés n'autorisent pas le rapprochement entre une fonction et un mandat : les collaborateurs de l'administration (titulaires) ne peuvent pas assumer simultanément un mandat politique dans la même communauté. En revanche, les collaborateurs de l'administration peuvent être membres de partis politiques et s'y engager activement. Au contraire des Etats-Unis par exemple, la Suisse ne connaît pas d'agents politisés qui changent à chaque alternance de pouvoir politique, à l'exception toutefois des collaborateurs personnels des conseillers fédéraux et conseillers d'Etat – un modèle qui n'existe quasiment pas à des niveaux inférieurs de l'Etat. On considère généralement que l'administration est statique, même si des roades surviennent à l'exécutif. Dans la pratique, on constate que des variations ont bel et bien lieu dans l'encadrement administratif lors de changements des cadres politiques.

Le système de la *démocratie directe* a également une forte influence sur le fonctionnement conjoint de l'administration et de la politique. La nécessité potentielle de confirmer une décision politique par un scrutin populaire conduit les deux parties à user d'une communication simple et proche des citoyens. C'est pourquoi une spécialisation, qui débouche régulièrement à éloigner l'administration des citoyens dans des Etats tels que l'Allemagne ou la France, n'est guère concevable en Suisse. Par rapport aux autres pays d'Europe, les administrations suisses se caractérisent par un pragmatisme marqué qui vise avant tout à la réalisation effective des tâches assignées. Les agents de l'administration se perçoivent comme des citoyens et comme les travailleurs « normaux » d'une organisation d'Etat, et pas comme les représentants privilégiés d'un pouvoir d'Etat.

Ce refus systématique de constituer une *classe administrative* en Suisse renvoie Brändli-Traffelet (2004) à la *liberté civique*, qui constitue selon lui une particularité suisse. Cela signifie que la liberté du citoyen prime sur toutes les autres attentes de l'Etat, lorsqu'il n'existe aucun intérêt supérieur nécessitant une intervention. Changeons donc un instant de perspective et décrivons l'attitude des citoyens envers l'administration. Les Suisses ont développé une sainte horreur de la bureaucratie superflue dans un Etat, et ils se méfient instinctivement des processus administratifs non lisibles. Du point de vue du citoyen suisse, l'administration est une organisation comme une autre, qui doit accomplir ses tâches de manière efficace. Cela soumet l'administration et la politique à une pression qui les pousse à fournir des solutions aussi légères que possible pour la réalisation de prestations publiques – même si la réalité n'est pas toujours à l'abri d'un manque d'efficacité.

Comme dans de nombreux autres pays, le rapport entre l'administration et la politique a été remis en question en Suisse aussi, dans le cadre de la nouvelle gestion publique (New Public Management). La variante suisse de la nouvelle gestion publique, ou management de l'administration axée sur les effets (Buschor 1993), a

cherché à remplacer la subordination hiérarchique et l'effacement effectif des tâches par un faisceau fortement formalisé de mesures, constitué de mandats de prestations, de mesures des performances et de budgets globaux. Ainsi, le pilotage devrait accorder davantage de poids aux versants politiques de la prestation et de la performance (voir fig. 19.1). Comme on le constate, l'administration orientée vers l'efficience a provoqué une évolution nette de la culture administrative en Suisse, comme l'ont montré des évaluations (cf. Rieder et Lehmann 2002 : 25 ss; Lienhard *et al.* 2005). Ici, la collaboration étroite entre les élites de l'administration et de la politique a influé de manière importante sur le succès de la mise en place de l'administration orientée vers l'efficience (Schedler 2008 : 165 ss). Cette influence est réciproque : là où ce fonctionnement conjoint entre législatif, exécutif et administration ne fonctionne pas, l'administration orientée vers l'efficience échoue fréquemment.

Les rapports entre l'administration et la politique peuvent être analysés à partir de différents points de vue. Traditionnellement, c'est le droit qui a dominé pendant des dizaines d'années la science administrative, avec les sciences politiques comme deuxième branche en termes d'importance. Avec la nouvelle gestion publique, l'économie d'entreprise est entrée en jeu, ce qui a renforcé la complexité des débats scientifiques. Le défi consiste à présent à créer un fonctionnement conjoint et intégré entre les domaines (Mastronardi 2004). Chaque discipline apporte ici un point de vue important, sans pouvoir prétendre à un niveau de valeur supérieur aux autres. Cela devrait conduire à l'émergence prochaine, dans le monde des sciences administratives, de nouveaux rapports entre l'administration et la politique.

Bibliographie

- Bertelsmann Stiftung (1993). *Carl Bertelsmann-Preis 1993. Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung*. Gütersloh Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Brändli-Traffelet S. (2004). «Verwaltung des Sonderfalles. Pläoyer für eine Verwaltungskulturgeschichte der Schweiz», in *Revue Suisse d'histoire* 54(1), pp. 79-89.
- Brun M. (2003). *Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen*. Berne/Stuttgart/Vienne, Haupt.
- Buschor E. (1993). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung - Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer, Zürich 1. Juli 1993*. Zurich, Zürcher Handelskammer.
- Christensen T., Laegreid P. G., Roness *et al.* (2007). *Organization theory and the public sector. Instrument, culture and myth*. Londres, Routledge.
- Cook B. J. (1996). *Bureaucracy and Self-Government*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Friedrich C. J. (1940). «Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility», in Friedrich C. J. et Mason E. S., *Public Policy*. Cambridge, Harvard University Press, pp. 3-24.

- Fry B. R. et Nigro L. G. (1996). « Max Weber and US public administration : the administrator as neutral servant », in *Journal of Management History* 2(1), pp. 37-46.
- Hattenhauer H. (1993). *Geschichte des deutschen Beamtentums*. Cologne, Carl Heymanns.
- Hood C. (1991). « A Public Management For All Seasons? », in *Public Administration* 1991(69), pp. 3-19.
- Jacobsen D. I. (2006). « The Relationship between Politics and Administration : The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time », in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 19(2), pp. 303-323.
- Lienhard A. (2003). « Verwaltung im 21. Jahrhundert : Versuch eines Ausblicks aus staatsrechtlicher Sicht », in Schweizer R. J., Jeanrenaud C., Kux S. et al., *Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*. Fribourg, Universitätsverlag, pp. 401-423.
- Lienhard A., Ritz A., Steiner R. et al. (Eds) (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Public Management. Berne/Stuttgart/Vienne, Haupt.
- Lindblom C. E. (1959). « The Science of “Muddling Through” », in *Public Administration Review* 19(2), pp. 79-88.
- Lipsky M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foundation.
- Mastronardi P. (1998). « Primat der Politik vor der Verwaltung? Das Verhältnis von Politik und Verwaltung - Wandel und Veränderungschancen », in Ehrenzeller B., Mastronardi P., Schaffhauser R. et al., *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Yvo Hangartner*. Saint-Gall, Dike, pp. 63-78.
- Mastronardi, P. (2004). « Kriterien interdisziplinärer Richtigkeit », in Ulrich P. et Breuer M., *Wirtschaftsethik im philosophischen Diskurs. Begründung und «Anwendung» praktischen Orientierungswissens*. Würzburg, Königshausen & Neumann, pp. 275-281.
- Mayntz R. (1980). « Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung », in Mayntz R., *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein Verlagsgruppe Athenäum, pp. 1-19.
- Mouritzen P. E. et Svara J. H. (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Parsons T. (1956). « Suggestions for a sociological approach to theory of organizations », in *Administrative Science Quarterly* 1(1), pp. 63-85.
- Pollitt C. et Bouckaert G. (2000). *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Rieder S. et Lehmann L. (2002). « Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland. Empirical Results and Reflections on Methodology », in *International Public Management Review* 3(2), pp. 25-43.
- Schedler K. (2003). « “...And Politics?” Public management developments in the light of two rationalities », in *Public Management Review* 5(4), pp. 534-550.
- Schedler K. (2008). « Politiker und Verwaltungsmanager in der Reform – Konflikt oder Symbiose? Eine Analyse anhand von Reformen in der Schweiz. der moderne staat », in *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1(1), pp. 165-183.

- Schedler K. et Proeller I. (2000). *New Public Management*. Berne, Haupt.
- Simon H. A. (1965). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York, The Free Press.
- Stillman R. J. (1974). *The Rise of the City Manager*. Albuquerque, NM, University of New Mexico Press.
- Svara J. H. (1998). «The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration», in *Public Administration Review* 58(1), pp. 51-58.
- Svara J. H. (2001). «The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration», in *Public Administration Review* 61(2), pp. 176-183.
- Waldo D. (1955). *The Study of Public Administration*. New York, Random House.
- Weick K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, Sage.
- Wilson W. (1887). «The Study of Administration», in *Political Science Quarterly* 2(2), pp. 197-222.

Chapitre 20

CITOYENS ET MANAGEMENT PUBLIC: TRANSFORMATION DES RÔLES

Jean-Patrick Villeneuve

Au cours des dernières décennies, consommateurs et citoyens se sont transformés : ils sont maintenant mieux informés, plus actifs et réactifs. Ce sont des acteurs de plus en plus énigmatiques pour les entreprises et pour les organisations publiques.

La transformation des relations entre individus et organisations – plus de participation, de choix, etc. – met les organisations et les individus sous pression. On se doit de repenser aux rôles des uns et des autres dans la relation. Cette transformation est de plus en plus évidente dans le secteur public avec l'apparition d'une pléthora de vocable pour désigner le sujet central de l'action public: usager, administré, consommateur, partenaire, etc. Loin d'être purement sémantiques, ces appellations réfèrent à des conceptions différentes de la relation entre citoyens et administrations. Ils impliquent à la fois des choix organisationnels différenciés et des priorités différentes. Ces différents types de relations et de rôle sont maintenant acceptés tant par les citoyens que par les administrations comme des possibilités, même s'ils ne sont pas encore des réalités concrètes. En un mot, le rôle attribué au citoyen, ou désiré par le citoyen, a un impact sur le management des organisations publiques, de la définition des politiques au mode de délivrance des prestations. Ce chapitre vise à mieux comprendre ces rôles en soulignant à la fois leur évolution et leurs impacts sur le management des organisations.

La première section présente les fondements des modèles traditionnels de la relation entre citoyen et administration. La deuxième souligne les problèmes inhérents de la situation actuelle qui varie entre amalgames, oppositions et indifférences. La troisième section présente une tentative de structuration des rôles du citoyen et présente les impacts managériaux de cette situation.

Genèse d'une différentiation de l'acteur

Première étape pour pouvoir, de manière non équivoque, évaluer et mesurer les différents concepts, et ce sans préjuger et sans donner de fausses intentions aux parties en présence : on propose l'utilisation du terme « acteur ». Ce vocable, bien qu'imparfait, permet entre autres, d'éviter l'attribution de concepts avant même que leur analyse n'ait eu lieu. En employant les termes de citoyen, de client ou d'usager pour définir l'objet d'étude, on lui attribue d'emblée une « personnalité » conceptuelle. Il devient dès lors très difficile, ne serait-ce qu'au plan sémantique, de bien distinguer les différences entre eux. C'est là un pas essentiel pour tenter de voir plus clair dans une situation qui tourne tant autour de la sémantique que de la gestion publique.

Il est relativement récent que l'on se doive de parler d'acteur. La neutralité conceptuelle de sa définition ne faisait pas débat. Les vocables historiques de l'administré et de l'usager, l'un ancré dans le droit administratif et l'autre dans l'accès aux prestations publiques, faisaient consensus. Or, ce n'est plus le cas actuellement. La logique de pure égalité de traitement, d'une distance et d'une relative impuissance face à l'organisation publique, concrétisée dans le concept de l'administré n'est plus le concept exclusif qui définit l'acteur. Pas plus que la « simple » notion d'utilisation des services publics qu'exprime l'usager.

Un ensemble d'éléments, touchant à la fois aux processus économiques, politiques et sociaux, ont influencé et animé de diverses façons ce débat. Mais, au cours des dernières années, deux mouvements ont, à différents degrés, transformé la nature des organisations publiques et de l'acteur : la nouvelle gestion publique NGP (Osborne et Gaebler 1993 ; Hood 1991) et la gouvernance démocratique (Vigoda 2002 ; Hirst 2000 ; UNDP 2003). Ces deux approches ont une conception différente de l'action publique, mais aussi du type d'acteur auquel elle fait face.

C'est l'opposition, ou devrait-on dire la double dynamique, de ces concepts qui nous ont poussé à réfléchir plus avant sur la définition et la compréhension que l'on a de cet acteur.

Nouvelle gestion publique

Née de la crise des finances publiques, de la marchandisation des échanges sociaux ainsi que de la poussée du néolibéralisme économique et de la théorie des choix publics, la NGP a tenté d'intégrer à la sphère publique des concepts et des dynamiques traditionnellement réservés au secteur privé (Collins et Byrne 2003 ; Osborne et Gaebler 1993 ; Hughes 2003 ; Lane 2000 ; McLaughlin *et al.* 2002). Basé sur des concepts de subsidiarité, de choix, de contrôle et de leadership (Collins et Byrne 2003 ; Peters 1996), ce phénomène a profondément bouleversé, si ce n'est la méca-

nique des organisations proprement dites, du moins notre manière d'entrevoir leur fonctionnement et leurs finalités en tant que prestataires à la fois de services et de légitimité publique (Gruening 2001). La NGP a tôt fait de reconceptualiser l'usager du service public en consommateur de ces mêmes services, brouillant du même coup la ligne séparant le secteur public du secteur privé (Habermas 2003 ; Alford 2002).

L'idée d'un citoyen pluriel et ayant une relation tant politique qu'économique avec l'organisation publique a ainsi fait place à celle d'un client qui n'a d'intérêts que dans la relation d'échange directe et immédiate avec l'organisation (Spanou 2003). C'est principalement sur la base des caractéristiques de ce client que le nouveau parti travailliste a tenté de transformer les organisations publiques britanniques (Needham 2003b ; Clarke 2004b). Pour le National Consumer Council, « [...] traditional concepts of 'citizenship' are problematic [...] The Commission suggests it is more helpful to think about the plurality of individuals as consumers » (NCC cité dans Clarke 2005 : 2). Ce citoyen se trouve donc redéfini en tant que consommateur de services publics.

L'exemple britannique n'est que le plus évident. Cependant, nombre de pays ont intégré, si ce n'est le vocabulaire, à tout le moins les éléments conceptuels qui encadrent la notion de client – une relation purement économique et de nature généralement privée. C'est la mise en place d'instruments de gestion des ressources et le mouvement de la qualité qui ont en grande partie poussé en direction du client, soulignant et mesurant l'importance des préférences de celui-ci et en développant des mécanismes permettant aux organisations de s'y adapter. L'impact de la NGP sur notre compréhension et notre définition de l'acteur est évident.

Gouvernance démocratique

C'est, en partie, en réaction au développement de la NGP, que s'est développée une lecture quelque peu contradictoire de l'administration publique : le mouvement de la gouvernance démocratique (Vigoda 2002 ; Hirst 2000 ; UNDP 2003). Concept mal défini et par nature englobant, il se base sur les principes de transparence, de responsabilisation (*accountability*) et de participation démocratique. Tout comme la NGP qui croyait remédier au cynisme citoyen face à l'Etat par une meilleure gestion et une plus grande efficience (Van de Walle et Bouckaert 2003 ; Torres 2003), la gouvernance démocratique croit que la solution réside dans une participation plus active et plus engagée des citoyens en tant que partenaires actifs du système (OCDE 2005a). Pour les Nations Unis, cette participation n'est ni plus ni moins qu'un droit fondamental. Ce droit permettrait, entre autres, le développement de formes plus efficaces et plus équitables de gouvernance des systèmes sociaux (UNDP 2003).

Cette approche s'est développée de par la pression croissante des organisations non gouvernementales et des citoyens pour une place et une voix au sein des mécanismes de décisions politiques et administratifs. C'est donc sur la base des concepts d'ouverture et de transparence que s'est développée cette vision d'une citoyenneté politique et administrative (Jenkins 2001 ; Sanchez 2002 ; OCDE2002).

Ce débat a eu un impact considérable sur la conceptualisation de l'acteur par l'organisation publique. Les défenseurs de la gouvernance démocratique croient que l'acteur ne doit pas être transformé en client, mais plutôt en citoyen co-producteur et partenaire de l'organisation (Spanou 2003 ; Alford 2002). Les organisations publiques opèrent donc en tant que partie prenante d'un réseau, échangeant et redistribuant tâches et responsabilités en collaboration étroite avec le citoyen et non en tant que simple fournisseur de prestations. La relation qui les unit ne peut donc se définir qu'au point d'interaction direct, mais se doit d'inclure les interactions effectives et potentielles en amont et en aval de celle-ci.

De cette manière de concevoir l'acteur, l'organisation publique passe d'un mode où l'efficience de ses prestations est garante de la confiance démocratique, à une situation où cette confiance est fondée sur la capacité de participation et d'anticipation des acteurs.

Une certaine tension

L'ajout de nouveaux types d'acteurs aux concepts déjà établis de l'administré et de l'usager remet en question les relations entre acteurs et organisations publiques. C'est d'ailleurs les tensions soulevées par la NGP et la gouvernance démocratique qui nous ont menés à nous questionner plus avant sur la nature et les modèles théoriques utilisés par les interlocuteurs des organisations publiques.

Car, en général, « *modern public administration involves an inherent tension between better responsiveness to citizens as clients and effective collaboration with them as partners* » (Vigoda 2002 : 527). C'est de cette tension que naît le besoin d'une meilleure compréhension des concepts de l'acteur. Cette tension peut être ressentie à la fois au niveau de l'organisation, de l'acteur lui-même, ou encore dans le développement et le pilotage de la relation qui les unit/désunit.

Limites des approches actuelles : amalgames et confusions

Ces conceptions de l'administration publique, et par conséquence leur manière de conceptualiser l'acteur, sont généralement divergentes (Vigoda 2002). Cela est d'autre-

tant plus évident dans la manière dont ils agrègent ou désagrègent l'individu comme foyer conceptuel principal de l'activité du secteur public. Alors que la NGP a repositionné l'acteur comme un client ou même un consommateur, mettant l'emphase sur une plus grande réactivité à ses besoins et attentes de par une logique managériale et économique (Needham 2003b ; Clarke 2004a), la gouvernance démocratique souligne sa nature citoyenne, le transformant en un co-producteur des politiques et des services publics (Spanou 2003 ; Pfleger 2003).

Mais, comme le mentionnent Stewart et Ransom « [...] a public sector organisation can and should have many relationships with its public. However, there are customers, clients, consumers and there are citizens » (Stewart et Ransom 1994: 55). La première question est donc de pouvoir reconnaître l'un et l'autre, et l'un de l'autre. Comment différencier l'administré, l'usager, le client et le citoyen-partenaire ou citoyen/co-producteur ?

Sur ce point, la terminologie utilisée par les spécialistes et praticiens pour identifier et circonscrire le bénéficiaire de l'action publique rend souvent perplexe, allant de la dichotomie simpliste entre concepts de citoyenneté et de consommation (et donc entre sphère publique et privée) à une conception inclusive à l'extrême dans la personne du citoyen-client-usager-consommateur. Selon l'approche, la différenciation de terminologie est claire et comprise comme telle, soit la différenciation n'a aucune importance et aucun impact sur la relation, ou encore elle est simplement perçue comme étant trop complexe pour être étudiée de manière exhaustive, et donc ignorée. Il semble que de nombreuses organisations soient dans cette situation.

C'est cette situation, à la fois confuse et peu articulée, qui a mené au développement de « Chartes citoyennes » se déclinant comme des déclarations de services aux clients – clarifiant quels services sont mis à disposition (UNDP 2002) – et à l'imposition du terme client à des acteurs pour le moins réticents à participer à l'échange, tels les prisonniers ou les malades (Keaney 1999 ; Sampieri-Teissier et Sauviat, 2001). En Australie on se réfère aux prisonniers directement en termes de clients. Une conférence tenue en 2000 marque bien ce choix sémantique : « *Women in corrections: staff and clients* » (Criminology 2000). De manière similaire, l'Agence canadienne des Douanes et du Revenu (ACDR), chargée, entre autre, de la perception des impôts, mentionne clairement que « *l'information générale de même que les publications et formulaires sont maintenant accessibles par sujets et par groupes de clients* ». En fait, si le payeur de taxe canadien veut avoir de plus amples informations sur ses obligations face à la Loi canadienne sur l'impôt, il se doit de contacter la Direction des services à la clientèle. (CCRA 2003).

Ces différentes approches, de la dichotomie à l'amalgame des concepts, ont toutes des incidences claires sur notre compréhension de l'acteur. Et c'est sur la base de cette compréhension, précise ou vague, que s'élabore la construction de la relation entre l'acteur et l'organisation publique.

Opposition des concepts

L'approche, essentiellement dichotomique, met avant tout l'emphase sur une différentiation claire et nette entre certaines de ces terminologies. Mais, en construisant de cette manière une typologie de l'acteur, on se trouve enfermé dans un cadre exclusif, unidimensionnel et souvent unilatéral : l'acteur est un citoyen et non un client, un client mais non un usager, etc. Cet acteur est soit ancré dans la sphère publique, soit ancré dans la sphère privée. Cette conception est donc imbriquée dans un moule conceptuel à la fois rigide et statique (Needham 2003b). Car, il y a clairement là plus qu'un simple positionnement entre deux sphères d'activités (Couldry 2004 ; Habermas 2003). Si ces sphères étaient exclusives, la possibilité d'agir et d'interagir à leurs frontières serait impossible. La situation actuelle semble indiquer l'opposé, soit un environnement où les frontières conceptuelles sont plus importantes que leur centre de gravité naturel.

L'opposition des concepts, se définissant principalement entre le client, image provenant principalement du secteur privé et le citoyen provenant du secteur public, occulte la croissante interpénétration des deux sphères d'activité. On se doit, notamment en termes d'organisations publiques, de parler d'un spectre de plus en plus large d'interactions allant du purement public au purement privé, avec une majorité de relations se situant entre les deux. Argument souvent utilisé par certaines organisations défendant les « services publics », notamment en France, cette dichotomie prend valeur d'invalidation de l'action et des concepts entourant le client dans son activation au sein du secteur public.

Au final, l'idée d'une simple dichotomie apparaît comme une solution simpliste à une problématique riche et complexe. « *The idea of a dichotomy between citizenship and consumerism is problematic inasmuch as it tends to reify both terms, and underestimate both the ways in which consumerism is implicated in citizenship and the extent to which the identity and subjectivity of the consumer are also complex and problematic* » (Eide et Knight 1999 : 536). L'influence de l'un sur l'autre ne peut, ni ne doit, être sous-estimée.

Amalgame des concepts

D'un autre côté, l'amalgame complet des concepts rejette la nature et les conséquences de l'utilisation de ces différents modèles. En faisant l'amalgame de tous ces acteurs en une seule personne, et ce de manière non différenciée, on élimine toute possibilité d'une compréhension plus fine de l'acteur. Ce faisant, on est donc dans l'incapacité de différencier les types de relations. C'est là une solution trop facile à un nécessaire débat entourant la nature de l'acteur.

Confusions

C'est avant tout la nature politique de l'acteur qui rend la situation complexe. Chacun de ces modèles étant infusé, à un degré divers, par une dose de citoyenneté politique. Même si c'est le client qui paie pour la prestation, c'est le citoyen qui donne à l'organisation sa légitimité et sa pérennité. On ne peut donc mettre simplement l'emphase sur le citoyen, le client ou même le citoyen-client. Il est nécessaire de s'attaquer avant toute chose aux liens qui les unissent et/ou les divisent. L'effort doit porter sur le trait d'union ou de désunion.

C'est pour faire face à cette confusion que certains auteurs ont tenté de baliser ces concepts pour mieux les comprendre et les identifier, et éventuellement permettre aux organisations publiques de raffiner concepts et stratégies.

Les balises conceptuelles d'une relation

Tant l'idée du citoyen-client que celle du citoyen contre le client ont été à la base de nombreux débats, et ce tant dans les cercles académiques que populaires. Les principaux éléments de ce débat ont tourné autour de la marchandisation du concept de citoyenneté, une analyse principalement politique arguant contre la mouvance commercialisante de l'acteur (Ryan 2001 ; Needham 2003b ; Clarke 2004a). « *Consumption and consumerism are seen to erode the vitality and efficacy of the public sphere inasmuch as they contradict the logic of citizenship* » (Eide et Knight 1999 : 536). Cela est vu généralement comme un sous-produit d'un mouvement généralisé vers une plus grande marchandisation des échanges dans les économies industrielles modernes (Clarke 2004b ; Jon 1995). D'un autre côté plusieurs défendent une plus grande participation des citoyens dans le système administratif, encore une fois principalement d'un point de vue politique (Spanou 2003).

Ces débats sur la définition de l'acteur, tentant de passer outre les dichotomies et amalgames, ont été particulièrement intéressants dans les cas français et britannique. Needham (Needham 2003a) a évalué l'évolution des politiques du gouvernement travailliste de Tony Blair et les implications de ses priorités politiques dans la transformation du citoyen britannique en consommateur de services et de politiques publiques. Cette transformation est particulièrement visible dans le cas des différents processus de transformation du National Health Service (NHS). La priorité gouvernementale est de flexibiliser, mais surtout de donner un plus grand choix aux clients du NHS. Clark (2005), entre autres, a bien montré les limites d'une telle utilisation du concept d'acteur dans un domaine traditionnellement délimité par un concept d'usager voire de patient.

Pfleiger a mis l'accent sur le développement des associations d'usagers dans les grands services industriels français, de manière à mieux comprendre le débat entre usagers et clients de même qu'à définir les priorités et capacités d'action de ces groupes de représentation populaire (Pfleiger 2003). Largement influencé par le travail de Jacques Chevallier (Chevallier 1992), Spanou a, quant à elle, étudié l'évolution du concept de citoyenneté et d'usager en France, dans une tentative de clarification des concepts (Spanou 2003).

De ces différentes études ressortent des critères saillants, permettant de mieux comprendre les vocables utilisés pour décrire et interagir avec l'acteur. La différentiation touche des critères basés sur l'évolution historique des services publics, des critères dits participatifs et des critères de directionnalité et de nature relationnelle. Ces éléments sont loin d'être les seuls éléments distinctifs, mais ce sont ceux qui permettent la plus grande lisibilité des différentes acceptations de l'acteur. Une structuration est proposée dans le tableau 20.1.

Critère des conceptions des services publics

De ce fait, en termes de balises des concepts, l'évolution de la terminologie utilisée par l'OCDE est très parlante. Dans les années 1990, l'OCDE notait que « *Greater client focus in government services has changed public sector management and service delivery in all OECD countries since the 1980s. Responsiveness is now considered a key factor in determining the value of public services to users, clients or citizens* » (OCDE 1996: 3). Les efforts actuels, sont cependant tout à l'opposé, mettant l'emphase sur « *information, consultation and active participation of citizens* » et visant « ...*the evaluation of government efforts to inform, consult and engage citizens in policy making* » (OCDE 2001: 15 et 65). La terminologie est donc passée de « *Services to Clients* » à « *Engaging Citizens in Policymaking* ». Cela marque un changement clair dans la terminologie mais aussi dans la conception qu'a l'OCDE du rôle de l'acteur dans sa relation avec l'organisation publique.

Il existe, de manière plus générale, un présupposé liant l'apparition des différents types d'acteur à des périodes historiques et institutionnelles précises, ouvrant, selon les modèles, différentes possibilités. Cette évolution est directement liée au développement des services publics. On a donc lié l'apparition de l'usager au développement de l'Etat-providence et à l'augmentation des prestations de l'Etat, l'apparition du client aux mouvements de NGP et au développement de la notion de service universel, et le citoyen-partenaire au développement récent des notions de transparence et d'ouverture des systèmes en réseaux dans ce que l'on pourrait appeler le service démocratique (Hirst 2000). Première balise, cette construction historico-institutionnelle reconnaît néanmoins que ces modèles se sont cumulés avec le temps. Les

uns n'ont pas supplanté les autres, ils les ont simplement rejoints. Cet élément nous permet donc de mieux comprendre les terminologies, mais pas nécessairement de les reconnaître dans leur configuration actuelle. Point de départ d'une évaluation des ancrages historiques, elle ne permet pas de reconnaître effectivement l'acteur actuel qui prend la forme de l'un ou de l'autre de ces modèles, sans regard particulier à son origine historique ou institutionnelle.

Ces différents concepts de services au public, donnent, bien que partiellement, plusieurs indices importants quant au centre de gravité de chacun de ces modèles. L'usager, qui se définit par son droit aux prestations de l'Etat, se développe dans un concept de relation cadré par l'administration mais néanmoins délimitée par un certain nombre d'obligations. Le service universel, lui, se définit de manière plus technique dans la définition de prestations et de services concrets devant être assurés dans le cadre de la mission de Service public. Cette approche touchant directement l'interaction fine entre prestataire et acteur, limite d'autant la définition du client dans sa relation avec l'organisation publique. Le service dit démocratique quant à lui dépasse la notion d'obligation de service ou encore l'approche limitative face au client en liant directement la relation à une volonté explicite de perpétuer le processus politique et participatif. L'importance du service ne vient pas de ses propres atouts, mais bel et bien de la manière dont il intègre tous les acteurs dans un processus ouvert, transparent et démocratique.

Critère participatif

La capacité de participation de l'acteur, la définition des points d'interactions, est un autre élément crucial dans la définition précise des concepts. Il s'agit de définir les capacités mais aussi les possibilités de participation de l'acteur. Est-ce que cette participation est prise au sens large, englobant les utilisateurs directs mais aussi potentiels, ou est-elle limitée au moment précis de l'interaction ?

Ainsi, on distingue l'administré à qui l'on ne donne voix que lors du processus électoral, de l'usager qui lui entre en interaction par son utilisation des services (de manière soit directe soit potentielle), du client qui se limite au moment de l'interaction sans égard aux aspects plus indirects de l'échange, et enfin du citoyen-partenaire qui, lui, voit sa participation dans le pilotage des activités de développement politique et administratif. Cette relation, définie par la participation de l'acteur à l'échange, varie selon certaines caractéristiques de la prestation (aspect contraignant, fréquence, etc.), mais aussi de l'organisation (niveau d'indépendance, de flexibilité, etc.) et de son environnement (concurrence, réglementations, etc.).

L'aspect participatif est crucial de par son cadrage des potentialités de l'acteur. Il crée des attentes, de part et d'autre, dans l'ouverture ou la fermeture de points

d'interaction, et de par la possibilité pour l'acteur ou l'organisation publique de les activer. La question demeure cependant : qui contrôle la définition de ces possibilités ?

Critères de direction et nature de la relation

Le foyer principal du pouvoir – « qui contrôle effectivement la relation » – est un élément essentiel de la définition de la relation. On a donc ainsi une relation clairement imposée dans le cas de l'administré qui se doit de faire face aux obligations que lui présente l'administration, alors que l'usager lui est dans une logique cadrée par ses droits mais aussi par les obligations de l'administration, même s'il est encore et toujours soumis aux décisions de celle-ci. On a donc une situation où l'arbitraire administratif est cadre. Le client, quant à lui, a tendance à se développer dans une logique un peu plus « *bottom-up* » tentant de contrôler la relation de par ses choix. Cette approche étant basée principalement sur une stratégie dite « *exit* », la non-consommation du service en question, le pouvoir se situe de facto du côté de l'administration (Hirschman 1970). On peut alors parler de suprématie apparente de l'acteur. Le citoyen-partenaire se trouve, lui, dans une logique qui est plus englobante et plus équilibrée face à l'organisation. Le pouvoir se trouve partagé entre les différentes parties prenantes et évolue de manière organique.

Le contrôle de la relation est l'élément cadre de sa définition. C'est celui qui permet l'activation ou la désactivation des nombreuses possibilités de l'échange. C'est sans doute là la balise la plus lourde en termes de conséquences pour l'acteur et pour l'organisation publique. C'est aussi celle qui apparaît comme la plus rigide.

Cet acteur n'est que rarement un modèle parfait de l'usager ou du client, mais bien plus souvent un amalgame de l'un ou l'autre des différents rôles possibles. En ce sens, on se doit de comparer les frontières entre les différents modèles comme des parois semi-étanches et les concepts comme des points d'ancrages. Selon la relation et l'objet de l'interaction, un modèle plus que l'autre, et un amalgame plus qu'un autre sera privilégié. La question pour le manager public est de savoir si, hors des enjeux politiques et philosophiques de ce débat, il existe des impacts pour sa gestion de l'organisation publique.

Et le management dans tout ça ?

Les analyses des différents rôles de l'acteur ont rarement touché aux aspects managériaux que la différentiation entre ces termes implique. Car, en dehors d'être des

Tableau 20.1 Structuration des rôles de l'acteur.

	Acteur Administré	Usager	Client	Citoyen-partenaire
Concepts clés	Autorité	Service	Réactivité, «Empowerment»	Solidarité et communauté
Type de service	Fonctions régaliennes	Service public	Service universel	Service démocratique
Participation	Electoral	Utilisation des services et des droits qui s'y rattachent	Au moment de consommer	Guide les politiques et l'administration par ses commentaires
Direction et nature de la relation	<i>Top-down</i> – Imposition unilatérale d'une domination	<i>Top-down</i> – Droits et garanties atténuent l'arbitraire administratif	<i>Bottom-up</i> – Suprématie apparente de l'acteur, mais les besoins sont définis par les administrations	<i>Inward/outward</i> – Symbiose

balises de la relation, ces différents termes définissent d'une part les attentes et objectifs de l'acteur, et de l'autre les stratégies et mécanismes de l'organisation pour activer et gérer cette relation. Avec la densification des relations entre acteurs et administrations, il n'est tout simplement plus possible pour les organisations publiques de décrire de manière unilatérale la nature de leur interlocuteur et d'activer de manière aléatoire des structures et manières de faire qui ne seraient pas en phase avec une compréhension plus fine de l'acteur.

Selon des études récentes, la construction d'une relation acteur-administration sur des bases déséquilibrées (l'organisation optant pour un modèle et l'acteur en favorisant un autre; se définir comme un citoyen-partenaire et se sentir traité comme un administré à des conséquences) peut mener à des conséquences managériales importantes, et ce tant au niveau de la satisfaction que de la confiance. Cet impact sur des notions de «performance» de la relation a aussi son pendant au sein même des organisations qui doivent avoir un modèle organisationnel en phase avec la nature de la relation qu'elles souhaitent établir avec cet acteur. Une organisation centrée sur une logique participative devra se doter des capacités (en ressources humaines notamment) et structures nécessaires à cette interaction. Une organisation favorisant une approche centrée sur une logique «client» s'impliquera davantage au niveau des processus d'interaction directe de la délivrance de la prestation.

Pour l'organisation publique moderne, le défi est donc de mieux comprendre son interlocuteur et de se construire en adéquation avec ce dernier. Loin d'être «simplement» un objet de sémantique, il s'agit là réellement d'un défi pour la gestion et la performance des organisations publiques.

Bibliographie

- Alford J. (2002). «Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective», in *Public Administration Review*, 62, pp. 337-346.
- Australian Institute of Criminology, (2000). «Introduction», in *Women in corrections: staff and clients*. Adelaide.
- CCRA (2003). *General Income Tax and Benefit Guide*. Ottawa, The Canada Customs and Revenue Agency.
- Chevallier J. (1992). «Regards sur l'administré», in Chauvière M. et Godbout J. T. (Eds), *Les usagers entre marché et citoyenneté*. Paris, L'Harmattan.
- Clarke J. (2004a). «Consumers, Clients or Citizens? Politics, Policy and Practice in the reform of Social Care», in *Socialforskningsinstituttet (SFI) Symposium on Consumerism and Social Care*. Copenhagen.
- Clarke J. (2004b). «A Consuming Public?», in *Lecture in ESRC/AHRB Cultures of Consumption series*. Londres.
- Collins P. et Byrne L. (Eds) (2003). *Reinventing Government Again*. Londres, The Social Market Foundation.
- Couldry N. (2004). «The productive “consumer” and the dispersed “citizen”», in *International Journal of Cultural Studies*, 7, pp. 21-32.
- Eide M. et Knight G. (1999). «Public/Private Service. Service Journalism and the Problems of Everyday Life», in *European Journal of Communication*, 14, pp. 525-547.
- Gruening G. (2001). «Origin and Theoretical Basis of New Public Management», in *International Public Management Journal*, 4, pp. 1-26.
- Habermas J. (2003). *The structural transformation of the public sphere*. Cambridge, Polity Press.
- Hirst P. (2000). «Democracy and Governance», in Pierre J. (Ed.), *Debating Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Hood C. (1991). «A public management for all seasons», in *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- Hughes O. E. (2003). *Public Management and Administration*. New York, Palgrave Macmillan.
- Jenkins R. (2001). «The Emergence of the Governance Agenda», in Desai V. et Potter R. (Eds), *The Companion to Development Studies*. New York, Oxford University Press.
- Jon P. (1995). «La commercialisation de l'Etat: citoyens, consommateurs et émergence de marché public», in Peters B. G. et Savoie D. J. (Eds), *Les nouveaux défis de la gouvernance*. Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Keaney M. (1999). «Are Patients Really Consumers?», in *International Journal of Social Economics*, 26, pp. 695-706.
- Lane J.-E. (2000). *New Public Management*. Londres, Routledge.
- McLaughlin K., Osborne S. P. et Ferlie E. (Eds) (2002). *New Public Management: Current trends and future prospects*. Londres, Routledge.
- Needham C. (2003a). «Citizen-consumers. New Labour's marketplace democracy», in *The Catalyst Forum*. Londres.

- Needham C. (2003b). «The Consumerisation of Citizenship in Local Government: Beyond Service Delivery», in *Political Studies Association Conference*. Leicester.
- OCDE (1996). *Responsive government*. Paris, OCDE.
- OCDE (2001). *Citizens as partners*. Paris, OCDE.
- OCDE (2002). *Public sector transparency and accountability: Making it happen*. Paris, OCDE.
- OCDE (2005a). *Engaging Citizens in Policymaking*. Paris, OCDE.
- OCDE (2005b). *Services to Citizens*. Paris, OCDE.
- Osborne D. et Gaebler T. (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, Penguin Group.
- Peters B. G. (1996). *The Future of Governing*. Lawrence, Kansas, University Press of Kansas.
- Pfleiger G. (2003). *Consommateur, client, citoyen : l'usager dans les nouvelles régulations des services de réseaux. Les cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France*. Paris, Ecole nationale des Ponts et Chaussées.
- Ryan N. (2001). «Reconstructing Citizens as Consumers : Implications for New Modes of Governance», in *Australian Journal of Public Administration*, 60, pp. 104-109.
- Sampieri-Teissier N. et Sauviat I. (2001). *Les évolutions du positionnement des acteurs du système hospitalier : le cas de la situation du patient-usager-client*. Limoges.
- Sanchez A. C. (2002). «The right of access to information and public scrutiny: transparency as a democratic control instrument», in OCDE (Ed.), *Public sector transparency and accountability: making it happen*. Paris.
- Spanou C. (2003). *Citoyens et administration : les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*. Paris, L'Harmattan.
- Stewart J. et Ransom S. (1994). «Management in the public domaine», in McKevit D. et Lawton A. (Eds), *Public Sector management, theory critiques and practices*. Londres, Sage.
- Torres L. (2003). «Quality, satisfaction and trust in government», in *EGPA European Group of Public Administration*. Lisbonne.
- UNDP (2002). Citizen's Charters. New York, United Nations Development Programme.
- UNDP (2003). Human Development Report. New York, United Nations Development Programme.
- Van De Walle S. et Bouckaert G. (2003). «Comparer les niveaux de confiance des citoyens et de satisfaction des utilisateurs en tant qu'indicateurs de «bonne gouvernance» : difficile d'établir un lien avec les indicateurs de confiance et de satisfaction», in *Revue internationale des sciences administratives*, 69, pp. 363-400.
- Vigoda E. (2002). «From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration», in *Public Administration Review*, 62, pp. 527-540.

Chapitre 21

COMMUNICATION DE L'ADMINISTRATION ET DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Martial Pasquier

Le management des organisations publiques a considérablement évolué durant ces trois ou quatre dernières décennies : pression accrue sur les résultats, accroissement de l'autonomie dans l'utilisation des ressources et la fixation de priorités, exigences élevées en matière d'accountability, intérêt des citoyens et des médias pour les décisions et l'action publiques, etc. Des outils de management issus pour partie de l'économie privée et pour l'autre partie développés spécifiquement pour le secteur public ont complété la palette instrumentale à disposition des managers publics. Parmi ces outils, la communication joue un rôle important tant à l'intérieur de l'organisation que par rapport à l'ensemble de ses partenaires et de la collectivité en général. En effet, les responsables de l'action publique doivent de manière croissante présenter les enjeux des politiques publiques, expliquer les décisions prises, justifier des mesures correspondantes et être à l'écoute des besoins et demandes formulés par les bénéficiaires des prestations.

La communication publique peut être définie *comme l'ensemble des activités d'institutions et d'organisations publiques visant à transmettre et échanger des informations dans le but principal de présenter et d'expliquer des décisions et les actions publiques, d'en promouvoir la légitimité, de défendre des valeurs reconnues et d'aider au maintien du lien social* (Pasquier 2011). Plusieurs éléments importants ressortent de cette définition.

Tout d'abord, la communication publique concerne tant les institutions publiques (gouvernement, tribunaux, cour des comptes, etc.) que les organisations publiques dont les formes peuvent être très variées (administration, établissements autonomes, agences, etc.). Ensuite, prise comme un processus organisé, elle regroupe toutes les

activités formelles qu’elles soient écrites ou orales indépendamment du support utilisé et pouvant toucher une seule personne (communication interpersonnelle), un groupe spécifique de personnes (communication de groupe) ou un ensemble non défini de destinataires (communication de masse). Enfin, et c’est ce qui caractérise vraisemblablement le plus la communication publique, elle vise des objectifs aussi variés que d’expliquer des décisions, promouvoir la légitimité de l’action publique ou encore contribuer au maintien du lien social.

Le développement de la communication publique durant ces deux dernières décennies trouve son origine dans plusieurs facteurs. On peut mentionner parmi les plus importants d’entre eux l’autonomisation croissante de l’administration et la volonté de disposer d’un profil propre pour les entités correspondantes, le besoin des citoyens en informations pour pouvoir participer à la vie démocratique et pouvoir bénéficier des prestations publiques, la médiatisation de notre société tout particulièrement pour les faits publics et politiques ainsi qu’une croissance de nos exigences quant à la capacité qu’ont les administrations de rendre compte de leurs décisions et de leurs activités.

Pour traiter de ces aspects, ce chapitre est structuré en trois sections. La première présente les différentes fonctions assumées par la communication publique dans une démocratie moderne. La deuxième (cf. fig. 21.1) explique les différences entre la communication publique et la communication des organisations privées et tout particulièrement des organisations politiques. La troisième décrit les principaux types de communication des organisations publiques.

Les fonctions de la communication publique

Contrairement aux organisations privées dont le but principal est de convaincre des personnes de faire l’acquisition de biens ou de services, la communication publique remplit souvent en même temps plusieurs fonctions très différentes (Zémor 2005 : 23 ss; Commission des Communautés Européennes 2006). Même s’il est très difficile de hiérarchiser ces fonctions du fait qu’elles peuvent toutes être importantes suivant le type d’organisation, le domaine de politique publique ou la situation concrète, on distinguera les fonctions centrales des fonctions complémentaires.

Les fonctions centrales

Les fonctions centrales découlent en principe d’une obligation légale attribuée à une institution ou une organisation publique. On peut distinguer 4 fonctions principales correspondantes : l’information, l’explication, la défense de valeurs et le dialogue.

L'information du public

Il s'agit de la fonction la plus importante dans une démocratie et découle du principe de publicité. Pour s'assurer du bon fonctionnement d'une démocratie, il importe que les débats et les décisions soient transparents et connus de tous sous réserve de la protection d'intérêts publics ou privés prépondérants. Les démocraties imposent donc à l'administration de publier toutes les lois, arrêtés, décrets et ordonnances dans des documents accessibles à tous ainsi que de retrancrire et de publier les débats parlementaires. De même, les procès et les décisions de justice doivent être publics toujours avec la même réserve mentionnée ci-dessus. Ce principe de publicité s'est généralisé à l'ensemble des décisions et actions des institutions et de l'administration et celles-ci ont la responsabilité d'informer de manière régulière et complète de leurs activités et décisions (cela va de la publication des agendas des ministres et hauts fonctionnaires, à la nomination de personnes en passant par des rapports d'activités détaillés). Cette fonction est fondamentale car, avec le développement des exigences des citoyens, la complexité du cadre institutionnel et l'inflation législative, les personnes concernées doivent pouvoir accéder facilement à une information claire et précise.

L'explication et l'accompagnement de décisions

La complexité des politiques publiques tant au niveau de leur contenu qu'à celui de leur mise en œuvre ainsi que l'application élargie du principe d'imputabilité nécessitent de la part des institutions et organisations publiques d'apporter des explications quant aux enjeux et à la portée des décisions prises et d'accompagner celles-ci de mesures de communication. Cette fonction dépasse celle de l'information car elle implique une anticipation du questionnement que pourraient avoir les personnes concernées et des compétences pédagogiques pour pouvoir transmettre des connaissances souvent complexes à des non-professionnels.

Défendre des valeurs et promouvoir des comportements responsables

Une des tâches de l'Etat est de défendre et de promouvoir les droits humains et les valeurs de base de l'Etat de droit (égalité, traitement équitable, libertés individuelles, etc.) mais aussi des valeurs reconnues par la société et les institutions (l'intégration des personnes handicapées par exemple) ainsi que des comportements de citoyens responsables (respect de l'environnement).

Ces valeurs et ces comportements doivent d'une part être vécus par les institutions et les organisations publiques en veillant à éviter des dissonances parfois révélées par des groupes d'intérêt ou des médias (p. ex. un ministre chargé des tâches de solidarité sociale mais qui a du personnel de maison non déclaré). Elles seront d'autre part véhiculées auprès de la population au travers d'événements (journée des droits de la femme, journée de la mobilité, etc.), de campagnes de sensibilisation auprès de groupes cibles ou de débats.

Assurer le dialogue entre les institutions et les citoyens

La démocratie vit notamment grâce à la participation des citoyens. Le développement de la gouvernance multiniveaux et la complexité de très nombreuses politiques publiques font que les institutions mais aussi l'administration ont la responsabilité d'entretenir un dialogue permanent avec les citoyens. Beaucoup d'organisations ont tendance à ne communiquer que lorsqu'elles ont des informations à transmettre. On ne peut en effet pas s'attendre à ce que des personnes reçoivent et traitent des informations si l'organisation qui les transmet n'est pas connue et qu'elle n'a guère de crédibilité. Dans une société moderne, la communication est une tâche continue et interactive et il en va de même entre les autorités et les citoyens.

Par exemple, de nombreux responsables d'autorités ou d'organisations publiques organisent des points presse avec les représentants des médias dans le cadre de séances ou de repas informels. Il ne s'agira pas de discuter d'un sujet précis mais d'échanger sur les préoccupations générales, de rappeler des informations importantes et de dialoguer librement. Par la suite, si l'actualité s'en fait sentir, il sera plus facile de communiquer si les partenaires de cette communication se connaissent et se respectent.

Les fonctions complémentaires

Les fonctions complémentaires se distinguent des fonctions centrales non pas parce qu'elles seraient moins importantes en terme de communication mais parce qu'elles ne reposent très souvent pas sur des bases légales explicites. Elles découlent d'une conception moderne de l'organisation publique.

Accueillir

On ne trouve que très peu de textes de loi qui traitent de la manière dont les citoyens doivent être accueillis dans une administration, de l'information qui est mise de manière anticipée à disposition, du confort matériel de l'accueil, de la façon dont le personnel répond au téléphone, de l'attitude adoptée dans la relation personnelle, etc.

Pourtant, le premier contact avec l'organisation, le temps et le confort d'attente, l'amabilité et l'empathie du personnel, la facilité du contact avec une attitude et un langage appropriés sont des composantes essentielles dans l'évaluation du service public. La signalétique, l'aménagement des bureaux, le mobilier urbain tout comme l'attitude et le comportement des personnes font partie de l'identité organisationnelle et les managers des organisations publiques attachent une importance croissante à donner une identité propre à leur entité et à faciliter les relations avec les bénéficiaires des prestations d'autant plus s'ils bénéficient d'une autonomie de gestion.

Ecouter

La fonction d'écoute va plus loin que celle de l'accueil car elle nécessite de la part de l'organisation des processus et des instruments spécifiques. Par l'écoute, il ne faut pas comprendre la capacité d'un agent individuel de saisir les besoins d'une personne et d'apporter une réponse appropriée mais l'aptitude d'une administration à recueillir de manière organisée des informations provenant d'usagers, à les synthétiser et à leur donner un sens pour qu'une réponse politique ou administrative puisse être apportée le cas échéant. Parmi les instruments classiques de l'écoute figurent la gestion des réclamations, des colloques où sont amenées et protocolées les critiques entendues, des discussions avec des groupes organisés représentant les usagers, etc.

La pratique de sondages s'est développée dans les sphères gouvernementales et administratives et fait même parfois l'objet d'une mission de communication reconnue officiellement. Qu'ils soient qualitatifs ou quantitatifs, ils permettent d'étudier le niveau d'information et de compréhension de certains sujets par la population, de connaître l'opinion de cette même population sur un sujet à un moment donné ou encore de prendre en compte des besoins ou des attentes non encore identifiés.

Promouvoir la légitimité des organisations et les actions publiques

Les organisations publiques et leurs actions sont souvent insuffisamment connues par la population soit parce qu'elles ne touchent que des groupes peu nombreux de la population (prisons), traitent de sujets très complexes (centres de recherche) ou encore sont très rarement à l'agenda politique (comme des services qui s'occupent de métrologie légale en charge des unités, des instruments et des méthodes de mesure).

Pour qu'elles puissent accomplir leurs missions, il peut s'avérer utile qu'elles soient mieux connues par la population, que leur légitimité soit reconnue et que les prestations qu'elles offrent soient clairement identifiées. Ainsi, les actions de communication permettront à la population d'être sensibilisée, aux personnes concernées de mieux connaître leurs droits et obligations et possibilités de faire appel à l'organisation et à l'organisation elle-même de faciliter le recrutement du personnel.

Contribuer au maintien du lien social

Si toutes les fonctions mentionnées jusqu'à présent peuvent faire l'objet d'actions ciblées et certaines fois même uniquement ponctuelles, la dernière fonction, celle de la contribution au maintien du lien social, est plus générale et plus difficile à délimiter. Elle est pourtant primordiale car une société vit des liens qui se tissent entre ses membres. Si l'établissement de liens sociaux ne pose souvent pas de problème pour une population urbaine bien intégrée, il est souvent difficile pour des personnes marginalisées physiquement, géographiquement ou socialement de se sentir membre à part entière de la collectivité, de s'épanouir dans celle-ci et de contribuer à leur manière à son développement. Les collectivités publiques peuvent aussi utiliser

la communication pour permettre de construire et d'entretenir des liens sociaux entre toutes les personnes qui le souhaitent. Le soutien à des médias locaux voire même la création de tels médias (presse territoriale, solutions webtv, etc.), l'organisation de conférences et de débats, des forums en ligne, etc. sont autant de mesures qui y contribuent.

Communication publique vs. communication privée

Si on peut définir la communication publique au travers de ses fonctions, on peut aussi essayer de délimiter son périmètre d'actions en la comparant avec d'autres formes de communication. La communication publique s'oppose alors à la communication privée (fig. 21.1). Pour notre cadre d'analyse, on peut distinguer pour cette dernière entre la communication des organisations privées (entreprises, coopératives, associations) et la communication des organisations politiques qui, bien que s'effectuant dans un cadre privé, n'est pas toujours évidente à distinguer de la communication publique.

Quant à la communication publique, on fait la différence entre la communication des institutions politiques telles que la communication du gouvernement et celle du Parlement et la communication des organisations publiques qui englobe toutes les activités de communication des administrations et des entités autonomes. Finalement, pour ce qui concerne les organisations publiques, on doit encore distinguer entre la communication active qui regroupe l'ensemble des activités de communication librement décidées par les organisations et la communication passive qui correspond à l'obligation, pour ces organisations, de fournir toutes les informations dont elles disposent sur demande des citoyens. On parle dans ces cas de droit d'accès à l'information ou de transparence.

Communication publique vs. communication privée

Même si les outils utilisés par la communication publique sont similaires à ceux de la communication privée, plusieurs éléments permettent de distinguer ces deux formes de communication (Gelders *et al.* 2007; Zémor 2005). La communication publique doit respecter un cadre juridique beaucoup plus étendu que la communication privée et s'inscrit surtout dans un processus politico-administratif très formel et où les propositions et décisions de l'administration peuvent être rejetées par le Parlement par exemple lors de la discussion du budget ou en cas de changement gouvernemental.

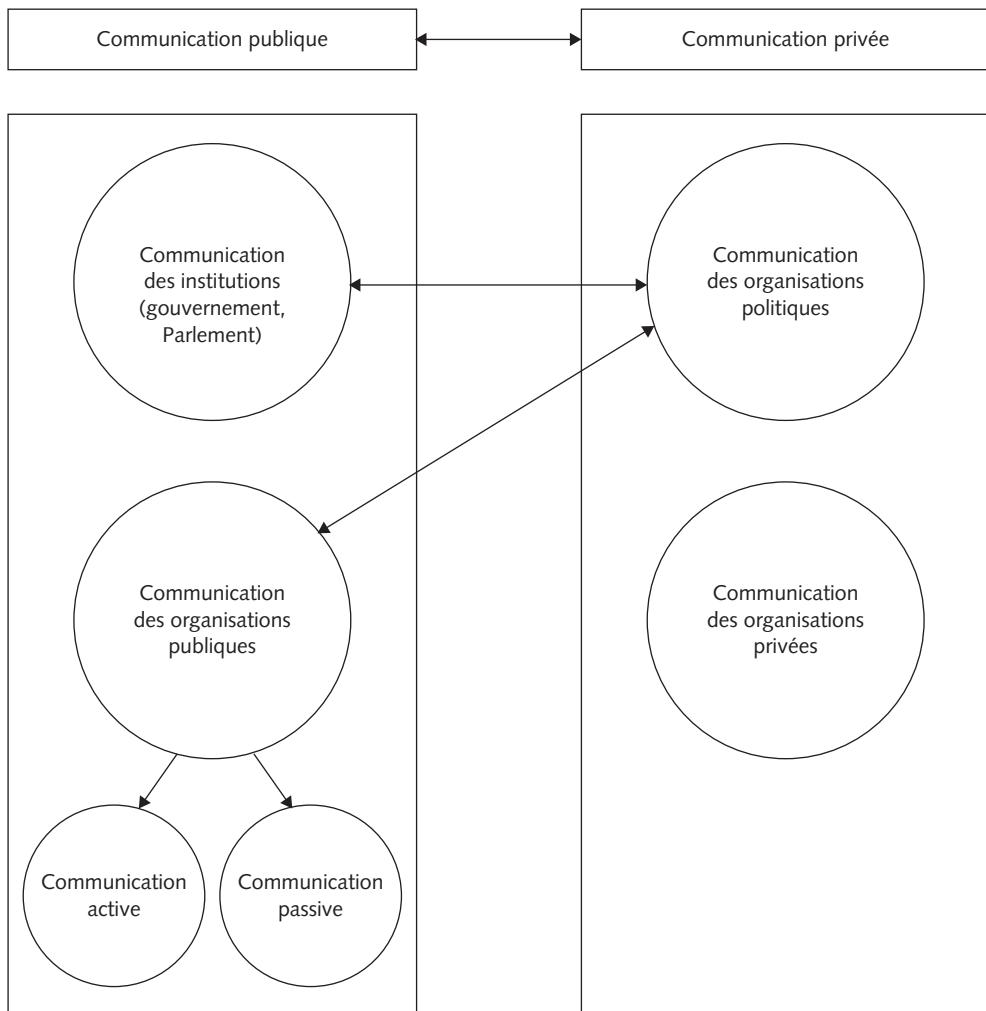


Figure 21.1 Les formes de communication publique et privée.

Un autre élément concerne la complexité de la communication publique du fait du nombre d'acteurs pouvant intervenir en même temps ainsi que des fonctions multiples difficiles parfois à dissocier. Suivant les thèmes ou les événements, les institutions et les organisations publiques doivent à la fois s'adresser à l'ensemble de la population et à des groupes cibles définis disposant souvent de compétences élevées (élus, experts, journalistes). Une telle situation est complexe car les messages devront en même temps être vulgarisés tout en conservant des termes ne prêtant pas à la confusion, simplifiés tout en restant très précis. Le caractère souvent abstrait des

thèmes traités (intégration, équité, sécurité) ou négatif aux yeux des destinataires (règles, contraintes, sanctions) fait que le message est à la fois difficile à concevoir et à véhiculer de sorte qu'il soit effectivement perçu. De même, de nombreuses situations de communication serviront à la fois à véhiculer une information de base, à nourrir le dialogue avec les citoyens et à entretenir le lien social, travail complexe pour des responsables d'organisations dont la communication n'est pas la mission la plus importante.

Finalement, en vertu du principe d'imputabilité, l'administration doit aussi rendre compte de ses propres mesures de communication pouvant ouvrir par-là un débat public sur ses activités. Que ce soit l'élu dans le cadre de son droit à contrôler les activités de l'administration ou le citoyen qui peut demander des documents détenus par cette même administration, il est relativement aisé de connaître les objectifs d'une campagne, les partenaires, le coût voire même, s'ils sont disponibles, les effets atteints. Un tel degré de transparence n'existe évidemment pas dans les organisations privées qui n'admettent pratiquement jamais l'inefficacité de certaines mesures. Importantes dans une société démocratique, ces données sont très contraignantes pour les administrations qui peuvent être tentées par le recours à des solutions politiquement acceptables mais discutables par rapport aux ressources disponibles et aux objectifs visés. Cette situation est d'autant plus délicate qu'on demande de manière croissante aux organisations publiques des résultats concrets et qu'on attend d'elle professionnalisme et continuité dans l'action publique.

Communication publique vs. communication politique

Si la différence entre communication publique et communication privée et plus spécifiquement celles des entreprises est intéressante à discuter, elle n'est pas aussi importante que celle entre communication publique et communication politique (Gerstlé 2008 ; Mercier *et al.* 2008) dans la mesure où le risque de financement d'intérêts personnels, privés ou partisans par les deniers publics est élevé et que la frontière entre les deux est parfois ténue. Il est évident que les communications des partis politiques et de leurs membres contribuent au débat public et que les activités des pouvoirs institués comme le gouvernement ont un caractère éminemment politique. Il est pourtant nécessaire de distinguer la communication des partis politiques de celle des institutions et organisations publiques pour plusieurs raisons. D'abord, les institutions et organisations publiques sont soumises à des règles et des contraintes auxquelles les partis politiques ne sont pas soumis. Ensuite, les objectifs et la liberté d'action par exemple au niveau du choix des messages sont totalement différents pour un parti politique que pour un gouvernement et une administration. Enfin, et c'est peut-être la raison la plus importante, la communication publique

doit éviter de servir des intérêts personnels et partisans susceptibles de fausser le jeu démocratique (renforcement de la prime au sortant, soutien à l'action des partis, etc.). En d'autres termes, l'argent public doit contribuer à financer des activités d'intérêt général mais pas des intérêts particuliers.

Les bases légales

Même si celles-ci diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, on peut distinguer des bases légales générales et des bases légales spécifiques (Barrelet et Werly 2011).

- Les bases légales varient considérablement d'un pays à l'autre. En Suisse, l'information est une tâche définie par l'article 180 de la Constitution de 1999¹. Cette tâche est précisée dans la Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) dans les articles 10 et 10a. Si la plupart des pays disposent d'une base légale instituant la communication publique, on observe une très grande diversité quant au niveau formel de cette tâche et surtout quant au contenu matériel de cette mission. Peut-être du fait de ce caractère très général et somme toute très peu utile pour différencier la communication publique de la communication politique, plusieurs pays ont élaboré des directives internes cadrant toutes ces activités².

- De très nombreuses dispositions spécifiques existent dans des lois, arrêtés, décrets, ordonnances ou directives et concernant soit un domaine de politique publique soit une institution en particulier. En Suisse par exemple, l'art. 10 de la loi sur l'énergie du 26 juin 1998 précise que « *L'Office fédéral de l'énergie (office) et les cantons dispensent informations et conseils au public et aux autorités sur les conditions d'un approvisionnement énergétique économique et écologique, les possibilités d'utiliser l'énergie de manière économique et rationnelle, ainsi que le recours aux énergies renouvelables [...] et que [...] la Confédération et les cantons peuvent, dans le cadre de ces activités et en collaboration avec des particuliers, créer des organisations chargées d'informer et de conseiller le public.* »

L'identification de l'émetteur

Il est très important que toutes les personnes à qui s'adresse une communication soient en mesure d'identifier sans délai et sans doute possible que l'émetteur est une institution ou une organisation publique. La légitimité d'un message vient d'abord de la qualité de son énonciateur. Si ce dernier n'est pas connu ou n'est pas

¹ Alinéa 2 : « *Il renseigne le public sur son activité en temps utile et de manière détaillée, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.* »

² Suisse : « *Information et communication du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Ligne directrices de la Conférence des services d'information de la Confédération* » (2003).

identifiable, on prend le risque que l'information soit considérée comme n'importe quelle autre information provenant d'une organisation n'ayant pas de légitimité particulière.

La séparation d'avec des enjeux électoraux ou des votations

Le critère le plus sensible dans la discussion sur l'utilisation de l'argent public à des fins politiques est celui de la proximité d'actions de communication avec des échéances électORALES ou de vote (référendum). Pour une majorité au pouvoir ou un élu, la tentation est grande d'utiliser les services de l'administration pour faire la promotion d'un bilan politique ou pour contribuer à défendre des choix politiques alors que le peuple est invité à se prononcer dans les urnes. En Australie, de nombreuses critiques ont été émises contre les gouvernements qui se sont succédés depuis les années 1990 du fait de leur tendance croissante à opérer des campagnes de publicité juste avant des élections (Young 2007).

En plus de critères tels que la transparence du financement ou l'objectivité de l'information qui sont repris par la suite, le cadre temporel à l'intérieur duquel s'inscrit une activité de communication publique est donc très important. En France par exemple, l'article L.52-1 du Code électoral pose le principe de l'interdiction durant les 6 mois précédent une élection : « [...] aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin ». Cette disposition ne généralise pas une interdiction des actions de communication publique pendant une période donnée mais l'interdiction de l'utilisation des moyens procurés par l'exercice d'une fonction exécutive visant la promotion personnelle de l'élu en question à travers les réalisations de sa collectivité (Petit *et al.* 2007).

Si l'instauration de telles règles est relativement aisée dans les pays avec une démocratie représentative, il en va tout autrement dans les pays où le peuple est régulièrement invité à se prononcer dans les urnes. C'est le cas par exemple de la Suisse où des instruments tels que l'initiative et le référendum peuvent être utilisés amenant le peuple à devoir s'exprimer dans les urnes jusqu'à 4 fois par année aux niveaux fédéral, cantonal et communal. L'application de la réserve électorale dans un tel cas de figure est pratiquement impossible car elle limiterait considérablement l'administration dans ses activités de communication. De plus, comme le Parlement et le gouvernement se prononcent formellement sur les initiatives et recommandent leur acceptation ou leur rejet, le gouvernement est amené à défendre sa position dans le cadre du débat public. Si l'administration doit conserver une grande réserve dans ses activités de communication en lien avec l'objet du vote, elle n'est pourtant pas exclue du débat puisque ses membres peuvent y participer pour autant qu'ils respectent les principes de neutralité et de proportionnalité. Il est donc fréquent que l'administration publie des rapports et que des fonctionnaires participent au

débat mais ces communications doivent rester de nature technique ou contribuer à l'explication de la position du gouvernement. Une prise de position pouvant paraître comme partisane est par contre interdite³.

Cette participation du gouvernement et de l'administration fait cependant régulièrement l'objet de débats politiques ou de décisions de justice tant le sujet est délicat. En 2008, le Tribunal administratif du canton de Genève a annulé une votation populaire considérant que le texte rédigé par le gouvernement pour résumer la position et les arguments des opposants dans la brochure officielle envoyée aux citoyens était «schématique» et «péremptoire» et qu'il faisait valoir une «position partisane» du gouvernement (ATA/583/2008 du 18.11.2008). En 2003, un groupe de citoyens a lancé une initiative intitulée «Souveraineté du peuple sans propagande politique» demandant à ce que tant le gouvernement que l'administration s'abstiennent de participer aux débats politiques dans le cadre de votations populaires (seules l'élaboration d'une brochure d'information et une brève prise de position dans les médias auraient été autorisées). Rejetée nettement en votation populaire le 1^{er} juin 2008 par plus de 75% des votants, cette initiative a mis néanmoins en évidence l'équilibre délicat à respecter entre devoir d'information, défense d'un projet gouvernemental et débat politique.

La continuité

Si une organisation privée ainsi qu'un parti politique ont le libre choix de communiquer ou non sur un sujet, il n'en va pas de même des autorités politiques et administratives. Les deux éléments à prendre en compte sont la continuité dans la communication et la transmission d'informations en temps utile.

La continuité dans la communication signifie que ces organisations ne doivent pas attendre la fin d'un processus ou un moment spécifique où elles disposent de toutes les informations utiles pour communiquer. Ainsi, des résultats partiels, des variantes, des étapes intermédiaires doivent aussi être présentées au public même si des réponses définitives ne peuvent pas être apportées en l'état. Cet élément implique donc pour les autorités de ne pas taire des informations importantes que ce soit pour des raisons tactiques ou de confort.

³ Un haut fonctionnaire a été critiqué parce qu'il avait autorisé la publication dans une annonce payante la reproduction d'un de ses propos accompagné de sa photographie. Dans sa réponse à la question d'un parlementaire, le ministre précise: « [...] il est juste qu'un haut fonctionnaire explique les raisons techniques qui soutiennent le point de vue du Conseil fédéral; on peut même ajouter sa photo à la prise de position, mais il ne devrait pas être présent dans le visuel d'une annonce payante» (Bulletin officiel du Conseil national, 11.06.2007, AB 2007 N 766 / BO 2007 N 766).

La transparence du financement

Le financement des activités de communication doit être transparent tant au niveau des montants dépensés qu'à celui de son origine. Si la communication publique est financée directement ou indirectement d'une autre manière qu'avec les deniers publics, alors une telle information doit clairement apparaître de sorte que le receveur puisse le cas échéant interpréter le message en tenant compte de la relation entre l'émetteur et le financeur du message.

Une absence de discrimination des destinataires

Si une communication peut être adressée pour des raisons objectives à des groupes cibles définis, elle doit par contre éviter de discriminer des membres de ces groupes cibles. La communication publique s'abstiendra donc de privilégier certains journalistes en les informant de manière préalable ou de façon plus complète et donc veillera à traiter de manière similaire l'ensemble des destinataires du message.

Une telle attitude n'est pas toujours évidente à suivre en particulier en lien avec les besoins et attentes des médias. Du fait de la concurrence entre les médias et des rythmes propres à chacun d'eux, le moment où est diffusée une information peut être de nature à favoriser certains médias au détriment d'autres. Pour des informations n'ayant aucun caractère d'urgence, la presse écrite demande souvent aux responsables des organisations de prévoir un embargo à 00h00 pour que la plupart des médias soient traités de manière équitable. La population aura ainsi l'information le matin dans son journal, pourra l'écouter en même temps à la radio ou la consulter sur un site internet. Par contre, un embargo à 16h00 va privilégier les supports électroniques et audiovisuels et nombre de journaux n'auront qu'un intérêt très limité à redonner le lendemain une information qui aura déjà été traitée la veille par tous les autres médias.

Un contenu objectif, complet et adapté aux groupes cibles

La plupart des directives internes à l'administration prévoient que les messages doivent être objectifs et complets. Si on admet que l'objectivité totale en matière de communication n'existe pas et qu'il n'est souvent pas possible de donner toutes les informations disponibles pour des raisons de temps et de place, la communication publique doit néanmoins veiller à tendre vers l'objectivité en ne refoulant pas les critiques émises et en veillant à l'équilibre de l'information.

L'adaptation de la communication aux groupes cibles est aussi très importante. Si les spécialistes connaissent les termes techniques et les acronymes, il n'en va pas de même de personnes non expertes et de la population en général. De surcroît, la tendance pour l'administration à utiliser un langage combiné à une logique pro-

cédurale d'une grande complexité nuit sensiblement à une compréhension aisée du message.

Une communication cohérente et coordonnée entre les services de l'administration et entre les niveaux de gouvernance

Avec des politiques publiques impliquant plusieurs services d'une même administration, des services d'administrations de niveaux institutionnels différents et parfois aussi des acteurs privés, les responsables doivent veiller à coordonner les messages émanant de tous les acteurs impliqués et donner une cohérence à ceux-ci. Tout particulièrement dans des situations de conflit ou de crise, le risque est élevé que des différences de contenu même mineures et une absence de coordination dans le temps de la diffusion des messages entraînent une confusion difficile par la suite à corriger. Dans le cadre de leurs activités de communication, les institutions et les organisations publiques doivent avoir comme priorité de coordonner les messages et de leur donner une cohérence, tâche délicate surtout si le thème de la communication fait l'objet d'une forte controverse politique.

Une communication proportionnée par rapport aux objectifs et aux groupes cibles

Un critère très utile pour différencier la communication publique de la communication politique est la proportionnalité par rapport aux objectifs et aux groupes cible. Si certains partis politiques ou certains élus axent une part substantielle de leur communication à un nombre très réduit de thèmes (les partis extrémistes tendent à limiter à un faible nombre de causes l'origine de tous les problèmes), la communication publique doit prendre en compte tous les thèmes et les traiter de manière proportionnée. Si une absence de traitement de certains sujets fait rarement l'objet de critiques, une surexposition médiatique d'autres thèmes par les institutions et organisations publiques est à même de leur donner un sens politique.

Une communication axée sur le dialogue

De par les fonctions qu'elle doit assumer, la communication publique doit viser le dialogue et favoriser les supports permettant une interaction entre l'organisation et les destinataires du message. Il est souvent plus facile d'acheter un espace publicitaire pour faire paraître une annonce que d'accepter d'organiser et de participer à des débats et de faire face à la critique. Dans le même sens, il est plus confortable d'envoyer à 17h00 un communiqué de presse sans mentionner de personne de contact que d'organiser une conférence de presse et de devoir répondre aux questions des journalistes présents.

Communication active vs. communication passive

Une autre particularité spécifique au secteur public réside dans la différence entre la communication active et la communication passive. Par communication active, on entend l'ensemble des activités de communication planifiées et réalisées par des institutions et organisations publiques et destinées à la population ou à des groupes de personnes définies alors que la communication passive correspond à l'information envoyée par l'administration sur demande d'une personne dans le cadre des droits d'accès à l'information. Ces droits sont généralement codifiés dans des lois d'accès à l'information appelées aussi Lois sur la transparence (Pasquier et Villeneuve 2007; Pasquier et Meilland 2009).

D'un point de vue historique, ce sont les Suédois, avec l'instauration de leur Loi sur la Liberté de la Presse en 1766, qui ont été les premiers à jeter les bases du principe de l'accès à l'information gouvernementale. Dans l'histoire récente, la Finlande fut le premier pays, en 1951, à intégrer dans ses lois le droit d'accès à l'information des citoyens. Depuis cette date, de nombreux pays ont élaboré de telles lois, que ce soit aux Etats-Unis en 1966, en France et aux Pays-Bas en 1978 ou au Canada en 1983. Au début des années 1990, ce sont les pays du sud de l'Europe qui ont légiféré en faveur de la transparence avec l'Espagne en 1992 ainsi que la Grèce et le Portugal en 1993. Plus récemment, de telles lois sont entrées en vigueur au Royaume-Uni (2005), en Allemagne et en Suisse (2006).

Les lois sur l'accès à l'information sont similaires d'un pays à l'autre et présentent très souvent les mêmes caractéristiques.

- L'information consultable: la base de toute loi sur l'accès à l'information réside dans la possibilité donnée au citoyen de demander, sans devoir prouver ou justifier une telle demande, une information c'est-à-dire un document contenant l'information souhaitée. Or, les documents en question peuvent prendre des formes très diverses: des rapports, des notes, des protocoles de séance, un courrier postal, un courriel voire même des documents non écrits comme des entretiens téléphoniques. Les lois sur l'accès à l'information doivent donc explicitement préciser les informations qui sont disponibles de celles qui ne le sont pas.

- Les exceptions: généralement, ces lois s'appliquent à toutes les entités gouvernementales et administratives. Cependant, des exceptions liées à la défense des intérêts supérieurs de l'Etat (relations internationales, services de sécurité) ou à ceux des citoyens (tribunaux, respect de la vie privée) sont prévues.

- L'aide fournie par l'Etat dans la recherche de l'information: étant donné la complexité des opérations gouvernementales, il est illusoire de demander aux citoyens de connaître l'ensemble des documents qui sont préparés et qui sont ainsi mis à leur disposition. Suivant les pays ou institutions, des instruments ou des guichets sont mis en place pour informer les citoyens du type de documents que le gouvernement produit.

- Le temps requis pour la délivrance de l'information : les lois ou règlements précisent généralement le délai durant lequel le gouvernement ou l'entité visée doit répondre à la demande d'accès à l'information. Le gouvernement ne peut donc faire attendre indûment un citoyen. Cela est vital si l'on considère que les informations perdent souvent de leur valeur avec le temps (sujet hors d'actualité, vote important passé, etc.).
 - Le coût et les frais de la recherche : généralement, les demandes d'accès sont gratuites ou peu coûteuses de sorte qu'ils ne constituent pas une entrave importante. Si les frais de recherche dépassent un certain seuil (nombre de photocopies élevé, temps de recherche, etc.), la possibilité est donnée de les facturer. Ces montants doivent cependant demeurer raisonnables, au risque de priver certains citoyens de ce droit.
 - Les procédures de recours : on distingue généralement entre les niveaux internes à l'administration et les possibilités de faire appel à la justice pour défendre ses droits d'accès à l'information du fait d'un refus de l'administration, d'un dépassement des délais ou d'une surcharge des frais facturés.

Types de communication publique

La section précédente a présenté les caractéristiques de la communication publique permettant de la distinguer de la communication d'organisations privées et plus particulièrement de la communication politique. Cette section s'attache à inventorier et à décrire les différents types de communication publique en fonction principalement de leur nature, de leurs groupes cibles et de leurs objectifs. La figure 21.2 contient un aperçu des types de communication publique avec quelques exemples. Bien qu'il soit important de distinguer entre communication politique et communication publique, cette dernière contient nécessairement des informations à caractère politique.

Même s'il est difficile de généraliser l'intensité de la composante politique d'un type de communication, on considère que l'information qui valorise et explique l'activité gouvernementale est celle présentant le plus fort caractère politique. Il en va de même avec la communication de crise dans la mesure où pratiquement toute crise ou conflit dans le secteur public fait intervenir l'ensemble des acteurs politiques et publics et génère très souvent une discussion politique. La communication en lien avec les droits et obligations des citoyens ainsi que celle faisant de la communication un instrument de politique publique ne sont pas absents de considérations politiques mais sont beaucoup moins liés à des enjeux politiques immédiats. Finalement, les autres types de communication comme celle liée aux prestations ou la communication interne ne présentent quasiment aucun caractère politique.

Types	Exemples	Caractère politique de l'information publique
		← faible → élevé
Communication gouvernementale	Information et explication sur les décisions du gouvernement et sur ses actions	
Communication en lien avec les droits et obligations des citoyens	Mise à disposition de l'information légale: promotion des droits civiques; mise à disposition d'informations sur les enjeux politiques (statistiques officielles p. ex.)	
Communication comme instrument de politique publique	Campagnes de prévention et de sensibilisation	
Communication institutionnelle	Communication visant à valoriser l'organisation	
Communication liée aux prestations publiques	Brochures d'informations, explications détaillées, etc	
Communication de projet	Communication sur des projets importants (pont, tunnel, métro, etc)	
Communication interne	Communication par rapport aux collaborateurs	
Communication de crise	Toute activité de communication en situation de crise	

Figure 21.2 Les types de communication et leur caractère politique.

La communication gouvernementale

Dans les pays démocratiques et pour garantir le bon fonctionnement des institutions, le gouvernement est tenu d'informer la population, de nourrir le dialogue et de rendre compte de ses activités. Il est donc amené à communiquer et les services mis en place pour ces tâches disposent dans de nombreux pays de ressources en personnel et financières élevées. D'une manière générale, la communication gouvernementale remplit 4 tâches même si l'importance de celles-ci peut varier considérablement d'un pays à l'autre (Jarren 2005; Sellier 2006; Young 2007; Baumgartner 2010).

Informer sur l'action du gouvernement

Le gouvernement doit apporter toutes les informations utiles aux élus, aux médias et à la population en général sur ses intentions, ses décisions et ses actions. La compréhension de cette tâche fait l'objet de pratiques très différenciées. Dans certains pays, le service rattaché au gouvernement se concentre sur la transmission d'informations importantes concernant les décisions et activités du gouvernement au travers de communiqués de presse, par l'organisation de conférences de presse et la mise à disposition de ces informations sur des sites internet ou dans des documents officiels (journaux, magazines, etc.). Ils s'occupent aussi des portails officiels du gouvernement et du pays. Dans d'autres Etats, ce service a aussi la responsabilité de la conduite de campagnes de communication comprenant l'organisation d'événements, la diffusion de publicités payantes ainsi que l'utilisation d'une large palette d'outils de communication.

Etre à l'écoute du public

La deuxième tâche qui incombe à ces services est de renseigner le gouvernement sur les besoins, les attentes et les préoccupations de la population ainsi que sur l'opinion de certains groupes importants pour la conduite du pays comme les médias étrangers par exemple. Des revues de presse des médias du pays et des principaux médias étrangers, des sondages auprès de la population ainsi que parfois des enquêtes qualitatives sont des outils utilisés de plus en plus fréquemment par les gouvernements.

Coordonner les activités de communication

Ces services sont chargés aussi de coordonner les activités de communication de l'ensemble de l'administration car le nombre d'informations provenant des entités administratives ne cesse de croître. Trois types de coordinations sont à distinguer. On a d'abord la coordination thématique. Pour des raisons d'agenda politique ou en fonction des activités du gouvernement, ce dernier peut souhaiter un ordonnancement des thèmes abordés de manière active pour garantir une cohérence dans la communication. Ensuite, la coordination temporelle doit permettre à court terme d'éviter un chevauchement dommageable d'activités de communication d'entités administratives différentes. Lorsque plusieurs ministères souhaitent communiquer au même moment sur des sujets variés, il importe qu'un service organise dans le temps l'ordre de passage afin notamment de permettre aux journalistes accrédités de pouvoir suivre toutes les conférences de presse sans mettre les ministères ou administrations en concurrence. Finalement, la coordination financière des budgets de communication des différents ministères permet une négociation de certains prix dans l'achat d'espace publicitaire.

Conseiller les services de l'administration

Plus rarement, en fonction de leurs compétences et de leurs moyens, les services de communication gouvernementale peuvent conseiller l'ensemble des services de l'administration comme pourraient le faire des agences de communication. Au Royaume-Uni, le « Central Office of Information » est une véritable agence proposant ses services aux administrations avec des prestations dans le conseil stratégique, la réalisation de campagnes, le recrutement et la formation de spécialistes en communication, etc.

La communication en lien avec les droits et les obligations des citoyens

Il s'agit d'une des bases de la communication publique et regroupe d'une part l'obligation de mettre de l'information à disposition des médias et de la population (principe de publicité) et d'autre part le rappel des droits et devoirs du citoyen et l'invitation à participer à la vie politique (information civique). Ces tâches sont confiées dans certains pays au service d'information gouvernementale et dans d'autres pays à des services spécialisés.

Comme nous l'avons vu auparavant, la vie démocratique dépend notamment de la capacité qu'ont les citoyens d'avoir l'information dont ils ont besoin pour exercer leurs droits. Si cette contrainte pour l'administration a été longtemps limitée aux décisions législatives et légales et à l'ouverture des débats, le principe de publicité s'applique maintenant de manière plus large à toute l'information détenue par l'administration sous réserve de l'existence d'intérêts publics ou privés prépondérants.

Un deuxième pan d'activités concerne l'information civique. Elle doit permettre de rappeler les droits et les devoirs des citoyens ainsi que les valeurs fondamentales de l'état démocratique, d'expliquer le fonctionnement des institutions pour augmenter leur accessibilité et leur légitimité et d'inciter à participer à la vie politique surtout dans le cadre des élections et des votations à tous les niveaux de l'Etat.

La communication en tant qu'instrument de politique publique

Si la communication est un outil qui accompagne pratiquement toutes les décisions et les actions des institutions et de l'administration, elle est devenue aussi un instrument de politique publique à part entière dans la mesure où elle est utilisée au même titre que des mesures incitatives, répressives ou régulatrices. Que ce soit pour prévenir certains comportements (ne pas conduire sous l'influence de l'alcool), pour sensibiliser à diverses attitudes (trier ses déchets) ou encore pour inviter à des actions concrètes (se faire vacciner), des sites internet sont créés, des journaux sont distribués aux ménages

et aux entreprises, des campagnes de publicité sont diffusées sur les principaux supports comme la télévision et l'affichage, des concours sont organisés, des lettres personnalisées sont envoyées, etc. L'administration utilise donc les outils de la communication pour atteindre des objectifs définis dans le cadre des politiques publiques. Si certains domaines comme la santé ou la promotion économique développent des campagnes de communication depuis fort longtemps (Bonfadelli et Friemel 2010), d'autres comme l'environnement, l'école ou la sécurité s'y sont récemment mis.

La communication institutionnelle (niveau de l'organisation)

Une part croissante des activités de communication est consacrée à la promotion des institutions et des organisations publiques. Il ne s'agit pas de mettre en valeur les activités de ces entités mais l'organisation en tant que telle. Trois raisons principales expliquent ce phénomène. D'abord, de nouvelles entités sont créées et doivent se faire connaître du public pour pouvoir assumer correctement leurs missions. Ensuite, pour faciliter l'accès aux services des administrations ou pour renforcer leur légitimité, elles développent moult mesures allant de l'organisation de journées portes ouvertes à la réalisation de brochures en passant par l'incitation faite à des journalistes d'organiser un reportage accompagné d'une interview. Finalement, que ce soit dans le cadre du recrutement de collaborateurs, de la commercialisation de prestations ou encore pour attirer des entreprises, des résidents ou des touristes, les organisations ont besoin de se positionner et de construire une image positive facilitant l'atteinte des objectifs.

Ce type de communication englobe aussi l'ensemble des informations concernant la vie de l'organisation comme la nomination de personnes, des changements organisationnels et surtout les rapports d'activités. Si, dans l'optique classique de l'organisation bureaucratique, l'administration n'a pas de personnalité juridique et doit se limiter à l'exercice des règles et procédures prévues dans les textes juridiques, on constate qu'il est de plus en plus important qu'elle soit connue du grand public, qu'elle bénéficie d'un niveau de confiance élevé et qu'elle rende compte régulièrement de ses activités.

La communication sur les prestations

La communication liée aux prestations n'est pas une mesure de politique publique mais a comme objectif de renseigner sur les prestations proposées par l'administration. Des informations claires sur les prestations et les conditions d'octroi, sur les procédures à suivre, sur les documents à apporter, sur le temps nécessaire pour

obtenir une réponse ou une décision, sur les voies de recours, sur les prix et les possibilités de paiement, sur les heures d'ouverture, etc. facilitent grandement la vie des citoyens. Ces aspects sont d'autant plus importants que, dans le secteur public, la qualité perçue d'une prestation n'est que peu jugée sur la prestation elle-même mais bien sur les éléments qui entourent la production de la prestation. L'information et l'attitude du personnel sont alors des éléments déterminants de cette qualité perçue.

La communication de projet

Une des particularités du secteur public est l'existence de nombreux projets importants nécessitant une communication spécifique pour plusieurs raisons. Les projets impliquent de nombreux acteurs publics et privés qui ont besoin d'être informés sur l'avancement du projet, les difficultés techniques et financières rencontrées, les conséquences et opportunités, etc. Ensuite, un projet présente la caractéristique d'avoir un cadre temporel défini avec un début et une fin et des étapes importantes que l'on marque traditionnellement (pose de la première pierre, fin du percement, etc.) et qui servent aussi à jaloner la communication. Finalement, de tels projets constituent aussi des réalisations d'une génération, des symboles nationaux ou territoriaux mis en valeur autant pour fédérer une communauté que pour servir d'étendard à l'extérieur. On ne trouve plus maintenant de projet d'envergure sans qu'un concept de communication ne soit élaboré et qu'un budget substantiel correspondant figure dans les coûts du projet.

La communication interne

En plus des types de communication s'adressant aux acteurs externes à l'administration, il faut prendre aussi en compte la communication destinée aux collaborateurs. Même si cela est une évidence, on a malheureusement tendance à oublier que les collaborateurs représentent la principale ressource de l'administration et qu'ils sont souvent les premiers vecteurs de la communication d'une organisation. Lorsqu'ils sont informés en même temps voire même après l'ensemble de la population ou certains acteurs spécifiques, il n'est pas étonnant qu'ils ne puissent pas jouer un rôle de facilitateur dans la transmission des messages.

La communication de crise

Enfin, le dernier type de communication à considérer pour les administrations est la communication de crise. Celle-ci a de particulier qu'elle peut concerner tous les

domaines de l'administration : un problème relationnel avec les institutions politiques, une crise de confiance au niveau organisationnel, un grave problème dans un grand projet, une prestation défaillante ou une crise interne. De plus, la crise présente la caractéristique qu'elle concernera de toute façon toute l'organisation dans la mesure où le grand public n'est généralement pas en mesure de faire une distinction claire entre une prestation fournie par une organisation et son image globale. De surcroît, la communication de crise dépassera le cas strict de l'administration pour toucher aussi les autorités et les partis politiques car, suivant le type de crise, il est fort vraisemblable que ces derniers contribuent à la communication par leurs questions et leurs prises de position. Ainsi, des conflits et des crises touchant le secteur public prennent souvent une dimension politique soit par l'intervention des acteurs correspondants soit par une discussion politique des problèmes à l'origine de la crise.

Bibliographie

- Barrelet D. et Werly S. (2011). *Droit de la communication*. Berne, Stämpfli.
- Baumgartner S. (2010). *Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bonfadelli H. et Friemel T. N. (2010). *Kommunikationskampagnen im Gesundheitsbereich. Grundlagen und Anwendungen*. Konstanz, UVK Verlagsgesellschaft.
- Bruhn M., Esch F. R. et Langner T. (2009). *Handbuch Kommunikation*. Wiesbaden, Gabler.
- Chevallier J. (2002). « Le mythe de la transparence administrative », in Chevallier J. (Ed.), *Information et transparence. Science administrative*. 3^e édition, refondue ed. XV. Paris, Presses Universitaires de France.
- Cohen-Bacrie B. (2008). *La communication publique territoriale. Procédures, cibles et objectifs*. Voiron, territorial editions.
- Gelders D., Bouckaert G. et van Ruler B. (2007). « Communication management in the public sector: Consequences for public communication about policy intentions », in *Government Information Quarterly* 24, pp. 326-337.
- Gerstlé J. (2008). *La communication politique*. Paris, Armand Colin.
- Hazell R., Worthy B. et Glover M. (2010). *Does FOI Work? The impact of the Freedom of Information Act on central government in the UK*. Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Jarren O. (2005). « Staatliche Kommunikation unter mediengesellschaftlichen Bedingungen », in Donges P. (Ed.), *Politische Kommunikation in der Schweiz*. Berne, pp. 29-56.
- Lemaire M. et Zémor P. (2006). *La communication publique en pratique*. Paris, La documentation française.
- Libaert T. (2008). *Le plan de communication. Définir et organiser votre stratégie de communication*. Paris, Dunod.

- Lorant G. (2005). *Les collectivités locales face aux défis de la communication*. Paris, L'Harmattan.
- Maarek P. J. (2001). *Communication et marketing de l'homme politique*. Paris, Litec.
- Mégard D. et Deljarrie B. (2009). *La communication des collectivités locales*, LGDJ. Paris, Lextenso éditions.
- Mercier A., Wolton D., Achache G., Boullier D., Gingras A. M., Le Bart C., Musso P. et Véron E. (2008). *La communication politique*. Paris, CNRS Editions.
- Meunier J. P. et Peraya D. (2010). *Introduction aux théories de la communication*. Bruxelles, De Boeck.
- Ogrizek M. et Guillery J.-M. (2000). *La communication de crise*. 2^e édition, Paris, Presses Universitaires de France.
- Open Government (2004). Freedom of Information Coalition.
- Pasquier M. (2011). *Communication publique*. Bruxelles, De Boeck.
- Pasquier M. et Meilland P. (2009). «L'introduction du principe de la transparence dans l'administration fédérale», in *Réformes de politiques institutionnelles et action publique*, pp. 209-229.
- Pasquier M. et Villeneuve J.-P. (2007). «Organizational barriers to transparency a typology and analysis of organizational behaviour tending ot prevent or restrict access to information», in *International Review of Administrative Sciences* 73, pp. 147-162.
- Pearlman M. W. (2010). *Piercing the Veil of Secrecy*. New Britain CT, LawFirst Publishing.
- Petit P., Lacroix V., Rey P. S. et Saban, L. (2007). *La communication en période électorale. Les 50 jurisprudences essentielles décryptées*. Voiron, territorial éditions.
- Pietrowski S. J. (2010). *Transparency and Secrecy. A reader linking literatur and contemporary debate*. Plymouth, Lexington Books.
- Pipart-Thavez D. (2009). *Les règles de la communication publique locale*. Paris, Guide Legipresse.
- Roberts A. (2006). *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge Press.
- Sellier D. (2006). *La communication gouvernementale en Europe*. Paris, L'Harmattan.
- Sfez L. (1991). *La communication*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Westphalen M. H. et Libaert T. (1999). *Communicator. Toute la communication d'entreprise*. Paris, Dunod.
- Young S. (2007). *Government communication in Australia*. Melbourne, Cambridge University Press.
- Zémor P. (2005). *La communication publique*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Zémor P. (2007). *Le défi de gouverner, communication comprise*. Paris, L'Harmattan.

Chapitre 22

ADMINISTRATION EN LIGNE: QUAND LES UTILISATEURS DEVIENNENT DES AGENTS PUBLICS

Olivier Glassey

L'administration en ligne (ou l'eGovernment pour une appellation plus internationale) est née avec l'essor de l'internet dans les années 1990. Ainsi le site de la Confédération suisse existe depuis septembre 1995 alors que le premier site d'un canton, celui de Bâle-Ville, est apparu en décembre 1994. L'administration en ligne n'est cependant pas limitée à l'utilisation d'internet, elle intègre également d'autres technologies de l'information et de la communication (TIC) telles que la téléphonie mobile, les cartes à puces, les certificats d'identité numérique, les connections sans fil, etc. L'administration électronique, bien que relativement jeune, s'inscrit dans la lignée de l'utilisation de l'informatique et des réseaux dans les administrations publiques. Sans entrer dans une digression historique, il convient de rappeler que le premier ordinateur commercial jamais construit (l'UNIVAC 1) a été acquis par le gouvernement américain en 1951, afin d'effectuer les fastidieuses opérations de comptage du recensement de la population. De même le premier réseau électronique, l'ARPANET, fut créé en 1969 par des universitaires américains et ne reliait quasiment que des centres de recherche et des agences gouvernementales jusqu'en 1983. Cette année-là, le réseau fut séparé en deux entités distinctes, l'une dédiée uniquement aux militaires et l'autre ouverte aux activités civiles. Enfin, le monde académique germanophone s'est penché dès les années 1970 sur le concept de « *Verwaltungsinformatik* » et dans un livre paru en 1992, Bonin s'essayait déjà à dessiner les contours de cette discipline.

Actuellement le champ d'étude de l'eGovernment est clairement interdisciplinaire et recouvre des aspects tant techniques qu'organisationnels, économiques,

politiques ou juridiques. En outre, la sociologie et les sciences de la communication s'y intéressent de plus en plus, en particulier avec la montée en puissance du Web 2.0 et de son pendant, le Gov 2.0. Ce chapitre consacré à l'administration en ligne et à ses utilisateurs adopte cependant une perspective clairement axée sur le management public et ne prend pas ou peu en compte les aspects techniques ou législatifs. Par ailleurs les terminologies *administration électronique* ou *en ligne*, *cyberadministration* ou *eGovernment* seront utilisées de façon interchangeable, bien que selon les définitions elles puissent couvrir des champs d'application légèrement différents. De plus, le terme *administré* est employé de façon générique, alors que le terme *utilisateur* se rapporte spécifiquement aux prestations en ligne.

Etat des lieux

Avant d'aborder les aspects managériaux et organisationnels de l'administration en ligne, cette section présente un rapide état des lieux, en Suisse et dans le monde. Les travaux de référence en la matière sont constitués de deux séries d'études, l'une pilotée par la Commission européenne et l'autre par les Nations Unies.

Depuis 2001, la Direction générale Société de l'information et médias de la Commission européenne mandate des cabinets de conseil pour réaliser une vaste enquête sur la numérisation des services publics en Europe. La neuvième édition a été réalisée en 2010 et elle porte sur 32 pays : les 27 états membres plus l'Islande, la Norvège, la Suisse, la Croatie et la Turquie (Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti et DTi 2010). L'enquête porte principalement sur la disponibilité et le niveau de sophistication de 20 prestations administratives de base, soit 12 pour les citoyens et 8 pour les entreprises (Ask *et al.* 2008), mais au fil des années de nouveaux indicateurs sont apparus, tels que l'expérience utilisateur ou l'existence d'outils « facilitateurs » (p. ex. paiement électronique ou gestion de l'identité numérique). En 2010 ce sont six pays qui atteignent une disponibilité en ligne de 100% pour les 20 prestations étudiées, avec une moyenne européenne d'un peu plus de 80% et la Suisse dans le peloton de queue (70% en 2010, avec un bond en avant formidable par rapport à 2009 où il n'y avait que 30% de ces prestations en ligne). Au niveau de la sophistication, mesurée sur la base d'un modèle de maturité (voir la section « cadre d'analyse »), quatre pays s'en tirent avec les honneurs (Irlande, Malte, Autriche et Portugal), puisqu'ils atteignent les 100%. Ils sont suivis de très près par la Suède, l'Allemagne et l'Italie (99%). Les écarts ne sont pas très importants, avec une moyenne européenne à 90%. Pour ce qui est de l'expérience utilisateur, qui se mesure en combinant la qualité de l'expérience interactive avec la qualité de l'information fournie, elle compte Malte, la France et les Pays-Bas dans le trio de tête. Tant pour le degré de sophistication

que pour l'expérience utilisateur, la Suisse est en dessous de la moyenne des 32 pays analysés.

L'enquête des Nations Unies a démarré en 2003 et classe ses 192 pays membres en fonction de l'EGDI, soit l'eGovernment Development Index (Nations Unies 2010). Ce dernier est calculé en combinant l'indice des prestations en ligne (disponibilité et maturité des prestations en ligne), l'indice de l'infrastructure de télécommunications (nombre d'ordinateurs, d'internautes, de téléphones mobiles, etc.) et l'indice du capital humain (alphabétisation et secteurs d'activité). Les pays avec l'indice le plus élevé (0,845 et plus) sont, par ordre décroissant, la République de Corée, les Etats-Unis et le Canada. Les pays européens sont bien placés, avec 6 entrées dans le Top 10, et la Suisse tire son épingle du jeu, avec un 18^e rang dû notamment à la qualité de ses infrastructures de télécommunications (première position devant les Pays-Bas et la Suède).

Ces études ou classements de prestations administratives en ligne, même si l'approche ou la méthodologie peuvent prêter le flanc à la critique, ont le mérite de montrer que les fondamentaux (c'est-à-dire les prestations de base) et l'infrastructure sont en place dans les pays développés. Cependant les investissements massifs dans l'administration en ligne n'ont pas encore porté leurs fruits (Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti et DTi 2009), car les taux d'adoption ou d'utilisation de prestations en ligne restent relativement faibles. Ainsi Malte, avec 100% de disponibilité et de sophistication des 20 prestations en ligne de base, n'atteint pas même les 50% de taux d'adoption par les utilisateurs (Capgemini *et al.* 2009). Ce décalage est encore plus marqué pour les citoyens que pour les entreprises. En effet, selon I2010 High Level Groupe (2007) seuls 30% des citoyens européens ont interagi en ligne «d'une façon ou d'une autre» avec le secteur public, contre 66% pour les entreprises. La situation semble toutefois s'améliorer lentement, avec 42% des Européens de 16 à 74 ans qui ont utilisé internet pour interagir avec les administrations publiques (Capgemini *et al.* 2010). En novembre 2009, la Déclaration ministérielle de Malmö tirait les conséquences de cet état de fait et fixait au nombre de ses priorités politiques la création des prestations qui répondent aux besoins des utilisateurs. Ses auteurs insistent également sur la nécessité de la collaboration transnationale et de la réutilisation des infrastructures et des informations, en insistant que cela ne sera possible qu'en assurant l'interopérabilité des solutions et des données.

Ce dernier objectif pourrait être repris mot pour mot en Suisse, où la structure fédérale fait que les cantons (et certaines villes) ont chacun développé leur propre offre de prestations en ligne. La stratégie suisse en matière de cyberadministration (Confédération suisse 2007) prend en compte cette nécessité, en identifiant la mise en œuvre d'un inventaire unique et d'une banque de référence des prestations publiques comme un des prérequis prioritaires à la mise en œuvre de

l'administration en ligne (Ask *et al.* 2009). La norme eCH-0070 recense actuellement plus de 1200 prestations (Asoh *et al.* 2002).

Si le fait de « répondre aux besoins des utilisateurs » et de « fournir une meilleure expérience utilisateur » devrait certainement permettre d'augmenter le taux d'adoption des prestations en ligne par les administrés, il reste d'autres obstacles à faire tomber pour élargir leur utilisation. Bertot *et al.* (2008) ont effectué une recherche sur les attentes et les problèmes des utilisateurs de prestations en ligne et ont identifié les barrières suivantes : lacunes en termes de compétences informatiques et internet ; manque d'approche intégrée et fait de « devoir recommencer à zéro » pour chaque prestation en ligne ; problèmes techniques, par exemple limitation au niveau des navigateurs ou mauvaise version des modules complémentaires (Java, Flash, etc.) ; absence de certains prérequis (carte de crédit pour payer en ligne, adresse email, compte Twitter ou Facebook).

Après ce rapide tour d'horizon de l'offre en matière d'administration électronique et de l'adoption de prestations en ligne, il s'agit maintenant d'aborder la question du point de vue du management public. Pour ce faire un cadre d'analyse relativement simple est défini dans la deuxième section et il est appliqué à trois exemples concrets dans la troisième section.

Cadre d'analyse

Dans leur enquête au titre plus qu'évocateur, « *If you measure it they will score: An assessment of international eGovernment benchmarking* », Janssen, Rotthier et Snijkers (2004) indiquent que les définitions de l'eGovernment sont nombreuses et qu'ils ne souhaitent pas en proposer une nouvelle. Ils se basent simplement sur les indicateurs utilisés dans une quinzaine d'études pour en inférer un « continuum » de l'administration en ligne qui va de la fourniture de prestations administratives sur internet à l'utilisation en général des technologies de l'information et la communication dans le secteur public. Ils distinguent également les études portant sur l'offre de prestations en ligne et la demande de la part des administrés. En plus des indicateurs de type input/output/adoption utilisés par les enquêtes mentionnées à la section précédente (par exemple ressources financières consacrées à l'administration en ligne, nombre des prestations disponibles en ligne, pourcentage de citoyens ou d'entreprises utilisant des prestations administratives en ligne), Janssen *et al.* (2004) proposent des indicateurs d'impacts, tels que la réduction du temps d'attente au guichet, la réduction du temps de traitement d'un dossier, ou la perception de la qualité de service par les administrés. Ils ajoutent qu'il existe très peu d'études portant sur les impacts de l'administration en ligne sur les administrés, car elles sont évidemment

plus difficiles à opérationnaliser que celles portant sur le nombre de prestations disponibles sur internet.

Taylor et Lips (2008) vont plus loin dans leur remise en question de « l'orthodoxie » de l'eGovernment, à savoir qu'il existe un postulat informel que « l'eGovernment est de facto centré vers l'administré » et qu'une certaine forme de déterminisme technologique ferait que la simple mise à disposition de prestations électroniques entraînerait leur adoption par les citoyens et les entreprises. Ils développent cette argumentation afin de montrer que l'administration en ligne n'est pas de nature technologique uniquement, mais qu'il est nécessaire de l'intégrer dans une vision politique globale et dans une approche managériale coordonnée.

Le cadre d'analyse proposé plus bas a pour but de « matérialiser » ou de formaliser cette approche managériale, en tenant compte des études comparatives de la Commission européenne ou des Nations Unies, qui ont certes des limites mais qui sont menées depuis une dizaine d'années et constituent tout de même une source d'informations très riche. Ce cadre comporte deux axes principaux :

- l'offre et la demande, soit la vision « classique » de l'administration en ligne ;
- les processus métier et leurs cibles, afin d'intégrer une dimension de management des prestations électroniques ainsi que les administrés.

Le tableau 22.1 propose une vision synthétique du cadre d'analyse et de ses différentes dimensions. Ces dernières sont ensuite discutées de façon plus détaillée.

Tableau 22.1 Cadre d'analyse des prestations administratives en ligne.

Offre	Demande
Disponibilité	Adoption
Sophistication	Usage Expérience utilisateur
Processus	Cible
Degré de formalisation	Citoyens-administrés
Perspective	Entreprises et organisations sans but lucratif
Efficience	Administrations publiques

Offre

La *disponibilité* est relativement simple à mesurer: une prestation administrative est-elle disponible sous sa forme électronique? Le concept de sophistication (ou de maturité) de l'eGovernment mérite par contre quelques explications complémentaires. Nombre d'études académiques et de rapports publiés par des grands cabinets de consultants reposent sur un découpage en niveau de maturité de l'administration

en ligne, généralement entre trois et six (Glassey 2002). Une tendance se dégage toutefois autour des quatre niveaux de *sophistication* suivants, illustrés par des exemples.

- La mise à disposition d'information : le portail ch.ch donne accès à des milliers de pages d'informations sur l'administration en Suisse, aux niveaux fédéral, cantonal et communal. L'information est organisée de façon thématique (par exemple autour des événements de la vie courante ou de situations auxquelles une entreprise pourrait être confrontée) et les utilisateurs y accèdent de façon transparente, sans avoir à se soucier de la hiérarchie ou de l'organisation interne du secteur public. D'autres outils plus avancés permettent d'effectuer des recherches dans des bases de données officielles, à l'image de zefix.admin.ch qui donne accès à toutes les entrées du registre du commerce fédéral.

- Les services électroniques transactionnels : la déclaration d'impôt est certainement la procédure administrative qui touche le plus grand nombre d'administrés, puisque tous les ménages, les entreprises ou les associations y sont astreints. Actuellement une dizaine de cantons suisses offrent la possibilité d'effectuer une déclaration d'impôt via internet, et la grande majorité d'entre eux mettent à disposition un CD-ROM permettant de saisir les données puis d'imprimer directement la déclaration. Un autre exemple de transaction électronique est la commande d'un extrait de casier judiciaire, qui permet également de payer les émoluments en ligne. L'extrait en lui-même n'existe pas encore sous forme numérique et seul le document papier qui est envoyé par courrier a une valeur officielle.

- L'intégration de processus métier ou de procédures : une demande d'autorisation de construire, généralement de compétence communale, peut nécessiter l'obtention de préavis de plusieurs services cantonaux (une vingtaine pour les cas complexes). Un point d'entrée unique, tel que la CAMAC (Assefa *et al.* 2009) dans le canton de Vaud ou Baugesuche (Astrom et Granberg 2008) à Zurich, permet aux utilisateurs (communes, architectes ou autres) de déposer et de suivre la progression d'une demande d'autorisation de construire de façon intégrée, alors qu'auparavant les administrés devaient faire «la tournée» des services par eux-mêmes. Un autre exemple fort intéressant est celui du Guichet Manifestations de l'Etat de Genève (Athanasios Karantjias 2009), où les organisateurs d'une manifestation sportive ou culturelle déposent une demande d'autorisation unique, qui est ensuite diffusée vers toutes les parties prenantes concernées, soit par exemple la police municipale, les transports publics genevois, le service du feu, l'aéroport (en cas de lâcher de ballons!), le service des espaces verts, etc.

- La transformation des métiers : en 2004 le Département fédéral de justice et police a mis à la disposition des cantons le registre informatisé de l'état civil, Infostar (Informatisiertes Standesregister). Tous les offices de l'état civil du pays y sont raccordés et les nouveaux événements sont uniquement documentés sous forme électronique. En parallèle à cette informatisation le nombre des offices a

fortement diminué, passant de près de 2000 à la fin des années 1990 à 171 en 2010. Infostar n'est pas la cause unique de cette centralisation, qui s'explique également par la révision de l'ordonnance fédérale sur l'état civil entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000. Cette dernière requiert désormais un taux d'activité minimum de 40% pour les officiers d'état civil, ce qui a entraîné la disparition de ceux qui exerçaient leur activité à titre quasiment honorifique, avec des taux d'occupation très faibles. L'organisation et les processus métier des offices d'état civil se sont donc vus complètement transformés par l'arrivée des technologies de l'information et de la communication.

Demande

L'*adoption* par les utilisateurs est un facteur qui est bien documenté, puisqu'Eurostat publie les mesures d'utilisation d'internet par les individus et par les entreprises afin d'interagir avec les administrations publiques (Eurostat). Il n'y a cependant pas d'informations détaillées sur les prestations administratives en ligne qui sont utilisées, ni sur les usages qui en sont faits. L'analyse de cette dimension de l'administration en ligne repose sur la catégorisation des *usages* proposée par Wimmer et Tambouris (2002), décrits et illustrés par des exemples ci-après.

- Récolte d'informations et formation des intentions d'usage, par exemple un citoyen se renseignant sur la possibilité de demander une aide financière pour son logement et utilisant une calculatrice en ligne pour déterminer s'il est éligible (Atkinson *et al.* 2004).
- Demande de prestation: il en existe de nombreux exemples, tels que la demande de certificats ou d'attestations ou la prise de rendez-vous.
- Réception ou réalisation d'une prestation: cette étape est encore très fréquemment effectuée sous forme papier, puisque c'est là le seul format officiellement reconnu pour nombre d'autorisations, de certificats ou de documents. Seules les prestations les plus simples peuvent être effectuées entièrement en ligne, par exemple la prise de rendez-vous pour le contrôle technique d'un véhicule ou la demande d'un délai pour déposer sa déclaration d'impôt.
- Suivi: cette phase regroupe le traitement des réclamations et recours, les demandes d'explications complémentaires, les vérifications, l'évaluation de la satisfaction des utilisateurs, etc. Le portail bernois TaxMe permet ainsi de retrouver les montants des acomptes versés, d'effectuer des paiements électroniques, ou de déposer des justificatifs et des réclamations en ligne.

Dans son enquête sur le développement de l'eGovernment, la Commission européenne indique que « *l'expérience utilisateur est désormais reconnue comme étant un*

élément de mesure essentiel de l'adoption des prestations en ligne», tout en concédant que c'est un domaine complexe à analyser car la culture et les normes y jouent un rôle majeur (Capgemini *et al.* 2009). Une comparaison de l'introduction de systèmes de gestion de l'identité dans huit pays européens en fournit un exemple frappant (Kubicek et Noack 2010). En effet, ces systèmes sont plus utilisés dans les pays où il y a moins de barrières à l'entrée, à savoir des coûts additionnels, l'installation de logiciels ou l'acquisition d'un lecteur de carte ou d'une clé USB, même si dans l'absolu cela permettrait une meilleure qualité de service et une meilleure sécurité. A l'inverse, les pays qui ont fait le choix de méthodes d'authentification forte, avec comme corollaire davantage de complexité pour les utilisateurs, ont connu un succès limité en ce qui concerne les services de gestion de l'identité numérique. L'expérience utilisateur est un champ de recherche relativement complexe et reste encore largement à explorer, mais un consensus existe autour des deux éléments de mesure définis par la Commission européenne (Capgemini *et al.* 2010) :

- La qualité de l'interaction, autrement dit comment les utilisateurs perçoivent la facilité d'utiliser une prestation en ligne.
- La qualité de l'information, à savoir la valeur ajoutée de la prestation en ligne en termes d'informations pertinentes pour les utilisateurs.

Ces deux dimensions sont à mettre en correspondance avec le modèle d'acceptation de la technologie (Davis 1989), qui part de l'hypothèse que lorsque des utilisateurs sont confrontés à une nouvelle technologie, de nombreux facteurs influencent l'utilisation qu'ils vont en faire, en particulier la perception de la facilité de l'utilisation et la perception de l'utilité de cette technologie. Cette approche semble ainsi tout à fait pertinente pour mesurer l'adoption par les utilisateurs des prestations de l'administration électronique.

Processus

Il ne s'agit pas ici de réorganiser, de gérer ou de modéliser des processus, selon les approches classiques (Davenport 1994; Hammer 1990; Scheer 2000), mais de les catégoriser. Lenk et Traunmüller (1999) ont défini quatre niveaux de *formalisation*:

- Les processus de routine ou les processus bien structurés, qui peuvent être automatisés ou semi-automatisés.
- La résolution de cas individualisée, avec des prises de décisions au cas par cas et une marge de manœuvre prévue.
- Les processus de négociation, qui comprennent des interactions et des prises de décisions entre des partenaires qui peuvent avoir des positions opposées.
- Les processus faiblement structurés, par exemple dans le domaine politique.

Par ailleurs, les prestations électroniques peuvent être analysées selon une *perspective*:

- Interne: les processus dits de back-office (ou d'arrière-guichet) ne sont pas visibles par les utilisateurs finaux. Ainsi un contribuable ne sait rien des processus de contrôle et d'analyse qui ont lieu entre le moment où il dépose sa déclaration d'impôt et le moment où il reçoit sa décision de taxation.
- Externe: les processus de front-office (ou au guichet, physique ou virtuel) reposent sur une interaction directe avec l'utilisateur, comme dans le cas d'un citoyen suisse souhaitant commander un nouveau passeport via internet: il doit effectuer quatre étapes afin de pouvoir fixer un rendez-vous pour saisir les données biométriques nécessaires à l'établissement de ce document.

Enfin, l'automatisation des prestations administratives, en particulier dans le cas des processus structurés, a pour objectif d'améliorer l'*efficience* de l'administration. Sans entrer dans le détail d'une définition de l'efficience, cela peut se traduire par une réduction du temps de traitement d'une demande, par le transfert d'une partie du traitement vers l'utilisateur (par exemple la saisie de données) ou par des réductions de coût (notamment la suppression de tâches de routine telles que le contrôle ou la ressaisie de données).

Cible

Les prestations fournies par l'administration électronique sont principalement destinées:

- Aux individus, qu'ils soient citoyens, administrés, étudiants, assujettis, ou autres. L'acronyme anglo-saxon G2C (Government to Citizens) est couramment utilisé.
- Aux personnes morales: entreprises, associations, fondations, etc. Ici il s'agit de G2B (Government to Businesses)
- À d'autres administrations publiques, ce qui est particulièrement vrai dans un système fédéral où la Confédération met à disposition des cantons de nombreux outils, les cantons faisant de même pour les communes (G2G, Government to Government).

Certains chercheurs étendent cette typologie aux employés (G2E, Government to Employees) voire même au G2R (Government to Religious Movements) mais ces variations ne sont pas prises en compte dans le cadre défini ici.

Cette segmentation est particulièrement importante à prendre en compte, car si la Confédération peut imposer aux cantons de transmettre des données de façon

électronique ou inciter financièrement des entreprises à utiliser des prestations en ligne, aucune administration ne peut pour l'heure envisager de supprimer ses prestations traditionnelles aux citoyens. De même, cette approche permet aussi d'identifier les prestations à forte valeur ajoutée, notamment en fonction du volume des transactions et par conséquent des économies d'échelle envisageables. Ainsi le nombre d'interactions d'une administration avec les citoyens est faible par rapport à celui des échanges avec les entreprises ou d'autres administrations.

Trois exemples

Trois exemples sont présentés ci-après afin d'illustrer l'application du cadre d'analyse présenté à la section précédente et de permettre au lecteur de mieux saisir toutes les implications de l'administration électronique. Ils sont basés sur des études de cas réalisées par l'auteur dans les administrations fiscales de trois cantons suisses et ils ont été choisis car ils se positionnent de façon relativement différenciée dans les dimensions d'analyse précédemment définies :

- TAO-PP (Taxation Assistée par Ordinateur – Personnes Physiques) est l'outil métier utilisé par les taxateurs de l'Etat de Vaud.
- ISEL (Impôt à la Source En Ligne) est un système qui permet à environ 12 000 employeurs du canton de Genève de transmettre les déclarations pour le compte de 120 000 salariés imposés à la source.
- TaxMe est un portail destiné aux contribuables bernois et il offre de nombreuses fonctionnalités : saisie de la déclaration, paiement des acomptes, réclamations, dépôt d'annexes, etc.

La taxation assistée par ordinateur

En 2002 l'administration cantonale des impôts (ACI) du canton de Vaud décidait d'introduire un nouveau système d'information afin de doubler sa capacité de traitement des déclarations d'impôts. En effet, la loi fédérale sur l'harmonisation fiscale imposait aux cantons de passer de la taxation bisannuelle prenumerando à la taxation annuelle postnumerando. Sans entrer dans les détails, cela signifiait que 360 000 déclarations d'impôt devaient désormais être traitées sur une période d'une année au lieu de deux ans, ce qui équivalait à un doublement de la charge de travail. C'est ainsi que le système TAO-PP (Taxation Assistée par Ordinateur – Personnes Physiques) a vu le jour, remplaçant les processus de travail antérieurs où les taxateurs traitaient toutes les déclarations au format papier, dans 19 offices d'impôt de district

(OID). Un nouveau concept de taxation a été introduit de façon itérative, dont le détail est décrit dans Glassey (2008). Les déclarations d'impôts sont scannées et les données introduites dans le système, puis les déclarations les plus simples sont traitées de façon entièrement automatique (7 à 8% d'entre elles en 2007). Un nouveau métier a de plus été introduit, celui de « cybertaxateur », à savoir une personne avec des compétences de base en matière fiscale, capable de traiter un dossier simple, avec quelques vérifications et corrections, en moins de 10 minutes. Cela a nécessité plusieurs changements de fond, dont les plus importants ont été i) la centralisation du traitement dit semi-automatique à Yverdon, ce qui a permis d'éviter de réexpédier les déclarations papier dans les 19 offices de district; et ii) l'affichage à l'écran des déclarations d'impôt au format A3, de manière à pouvoir travailler avec une approche similaire au papier. Ces cybertaxateurs ont traité 23% des dossiers en 2007 et le traitement simplifié des dossiers rendu possible grâce à l'utilisation d'écrans au format équivalent A3 a ensuite été étendu dans les offices de district. Cela a représenté 41% des dossiers traités en 2007 dans les offices de test, ce qui a conduit à généraliser cette approche dans tout le canton les années suivantes. Ce système a amené à traiter de façon « traditionnelle » moins d'un quart du total des contribuables, à savoir les dossiers complexes qui méritent des contrôles approfondis. Par ailleurs TAO-PP utilise des mécanismes d'analyse automatisés pour segmenter les dossiers et les attribuer directement aux spécialistes concernés. Enfin une approche de contrôle de qualité a été mise en place pour effectuer des contrôles aléatoires sur les dossiers traités de façon automatisée et semi-automatisée.

En ce qui concerne l'*offre* et la *demande*, il s'agit ici d'un cas particulier puisqu'intérieur à l'administration vaudoise. Il y a toutefois des éléments intéressants, puisque TAO-PP a été développé et mis à disposition des offices d'impôt de district par l'administration centrale du canton. Le système repose sur une architecture entièrement basée sur des technologies internet et TAO-PP donc accessible depuis n'importe quelle machine du réseau de l'Etat et équipée d'un navigateur Web. Au niveau de la *sophistication*, TAO-PP se situe clairement au niveau de l'intégration et de la transformation : il est notamment intégré au système de perception et permet de communiquer automatiquement des données fiscales à plusieurs catégories de tiers (aux communes, aux offices AVS, pour le calcul de la taxe militaire, etc.) et par ailleurs il a rendu possible une transformation en profondeur des processus métier. En effet, le simple fait de supprimer en partie la diffusion des dossiers papier à travers le canton a entraîné des économies significatives. Par ailleurs, le paradigme qui était précédemment en vigueur, à savoir « tout le monde doit être contrôlé en détail, du chômeur au millionnaire en passant par les étudiants ou les indépendants », a été remplacé par une approche où les contribuables ne payant pas ou très peu d'impôts sont contrôlés de façon ponctuelle afin de mettre plus de ressources à disposition pour vérifier les dossiers « à fort potentiel ».

Sachant que les offices de district disposaient auparavant de passablement d'autonomie et qu'un certain nombre de préposés étaient au départ opposés à ce système, l'approche de gestion du changement a été capitale. Certes, l'administration a pu imposer l'utilisation du système, mais un effort très important a été nécessaire pour favoriser son *adoption* par les taxateurs. Un travail d'*ergonomie* très poussé a été fourni pour faciliter le travail des utilisateurs, et c'est d'ailleurs ces derniers qui ont insisté pour réintroduire la vision synthétique de la déclaration à l'écran, pour retrouver les réflexes acquis en travaillant sur les formulaires de déclaration en format A3. Les types d'*usages* sont ici complètement couverts (demande, réalisation et suivi d'une prestation), avec des bases de connaissances qui offrent aux utilisateurs, et en particulier aux cybertaxateurs, l'accès à des informations les aidant à accomplir le travail de taxation.

Le *processus de travail* de la taxation ne présente pas un *degré de formalisation* très important et il s'agit là typiquement de prise de décision individualisée, en appliquant des règles fiscales qui peuvent être très complexes. Ces règles ont été formalisées au sein d'un moteur de calcul qui effectue une partie du travail du taxateur, mais celui-ci peut par contre traiter un dossier comme il l'entend, sans procédure contraignante intégrée dans le système. Cependant, TAO-PP intègre une dimension de processus structurés, au niveau de l'attribution et du suivi du traitement des dossiers par le management. Enfin, il s'agit là clairement d'une *perspective interne*, avec un contribuable qui reçoit une décision de taxation sans forcément connaître quoi que ce soit des processus de fonctionnement de l'administration fiscale. Dans le cas de TAO-PP, le gain en *efficience* a été très important puisque le système a permis de doubler la capacité de traitement des déclarations en passant d'une taxation bisannuelle à une taxation annuelle avec des effectifs constants.

Comme indiqué plus haut, la *cible* de TAO-PP est constituée principalement de clients internes, à savoir les taxateurs de l'administration fiscale centrale à Lausanne et des offices répartis dans tous les districts vaudois. Accessoirement le module de communication de TAO-PP permet de fournir des informations fiscales, notamment aux communes et aux offices AVS.

L'impôt à la source en ligne

En 2008 l'Etat de Genève modifiait sa réglementation sur l'imposition à la source afin de permettre la transmission de données électroniques par les employeurs. Ces derniers doivent en effet fournir directement à l'administration fiscale cantonale (AFC) les données nécessaires à taxer les contribuables imposés à la source. De plus les entreprises effectuent directement les retenues sur les salaires de leurs employés et reversent ces montants à l'Etat, percevant au passage une petite commission. L'impo-

sition à la source concerne les étrangers qui travaillent en Suisse ou qui reçoivent des rentes depuis la Suisse, ainsi que les Suisses qui travaillent à Genève mais vivent à l'étranger (en particulier en France voisine dans le cas de Genève). Elle s'applique également aux artistes, sportifs ou orateurs qui touchent un cachet ponctuel pour une performance effectuée à Genève. Au moment de la rédaction de l'étude de cas (Glassey et Sandoz 2009), ce système touchait plus de 12 000 entreprises et environ 120 000 employés, et le nombre de travailleurs étrangers est en progression constante à Genève depuis. Jusqu'au début de l'année fiscale 2009, les employeurs pouvaient utiliser un outil appelé GeTIS et distribué sur CD-ROM. Celui-ci permettait la saisie des données et la génération d'un formulaire contenant un code-barres. Cet outil satisfaisait pleinement les 52% des employeurs l'utilisant car il s'agissait pour la plupart de PME n'ayant pas de système de gestion de ressources humaines. Il convenait aussi à l'AFC qui pouvait récupérer les données en scannant les codes-barres. Le problème se situait au niveau des gros employeurs utilisant des progiciels de type SAP : ces derniers généraient des formulaires papier qu'il n'était possible que de scanner en format image, c'est-à-dire sans pouvoir récupérer les données. L'AFC avait en effet défini les données à transmettre mais non le format, ce qui compliquait de beaucoup l'utilisation d'outils de reconnaissance automatique de caractères et impliquait de grosses opérations de ressaisie de données. Considérant que le plus gros employeur «sorcier» de Genève compte près de 5000 personnes imposées à la source, il est facile d'imaginer la diminution du travail de saisie et la quantité de papier économisée. ISEL (Impôt à la Source En Ligne) offre aux employeurs deux possibilités de transmettre leurs données : i) le concept de GeTIS a été repris sur une plate-forme Web, pour les employeurs qui ne disposent pas de leur propre système ou qui ont un petit nombre de collaborateurs concernés; ii) l'AFC a développé des interfaces d'échange standardisées qui permettent aux gros employeurs de générer les données directement depuis leurs propres systèmes et de les déposer de façon électronique.

Dans cet exemple, ce qui est intéressant ce n'est pas tant l'*offre*, avec la mise à disposition d'outils tout à fait classiques d'échanges d'information, que le fait que la *demande* était quasiment inexistante, puisque les petits employeurs étaient satisfaits par le système existant et que les gros ne voyaient aucun avantage à changer leurs pratiques pour diminuer la charge de travail de l'Etat (voire même des inconvénients à cause de la surcharge de travail engendrée par les modifications nécessaires). Ce qui a fait la différence en termes d'*adoption* se situe au niveau des *usages* (et le passage de l'outil pour les PME d'un support CD-ROM à une plate-forme internet n'est pas significatif et n'est par conséquent pas discuté ici) : un des gros employeurs du canton qui a participé aux tests préliminaires d'ISEL a demandé des changements dans la procédure en vigueur afin que les utilisateurs du système se retrouvent aussi dans une situation gagnante. Ainsi des données qui devaient être fournies à double (sur un certificat fédéral et un certificat cantonal) ont été regroupées sur un

même certificat, simplifiant ainsi la tâche des employeurs. En outre, il a été prévu qu'ISEL devienne bidirectionnel, c'est-à-dire passe d'un mode où les employeurs fournissent des données à l'AFC à un mode où ils en reçoivent aussi en retour, en particulier les corrections effectuées par les taxateurs. Dans l'ancien système, ces changements étaient communiqués par l'AFC aux contribuables qui devaient ensuite remonter l'information à leurs employeurs, ce qui avait pour conséquence des délais et des erreurs. Le système est ainsi passé d'un mode d'*usage* où les utilisateurs ne peuvent que réaliser la prestation à une approche où le suivi est également intégré.

Dans le cas d'ISEL, les *processus* sont très structurés et de type front-office : il s'agit pour les employeurs de fournir des informations à l'AFC, ces dernières étant ensuite reprises dans les applications métier dédiées à la taxation (back-office). ISEL comporte uniquement des traitements simples, de validation et de contrôle de données. La valeur ajoutée de cet exemple en termes d'administration électronique se situe au niveau des volumes de traitement et non de leur complexité. En termes d'*efficience*, ISEL a permis d'éliminer la saisie manuelle de plusieurs milliers de formulaires par an. Dans le cadre plus large que celui de l'administration en ligne, c'est aussi un bon exemple d'une forme de partenariat public-privé, où les entreprises, qui forment les utilisateurs *cibles* d'ISEL, prélèvent l'impôt pour le compte de l'Etat sur les salaires de leurs collaborateurs.

Le portail fiscal TaxMe

La solution TaxMe de l'administration fiscale bernoise est destinée aux personnes physiques et comporte trois composants : i) TaxInfo est un portail d'information où des fiscalistes expliquent les pratiques de taxation dans un langage de tous les jours, les textes légaux étant également disponibles ; ii) TaxMe-Online est le système de déclaration d'impôt en ligne, les contribuables pouvant se passer complètement du papier, à l'exception d'une quittance signée confirmant le dépôt de la déclaration électronique ; iii) TaxMe-Portal regroupe les déclarations et les décisions de taxation des années précédentes, les acomptes payés et à payer, les annexes en format numérique (par exemple les factures médicales), et il permet aux contribuables de déposer des réclamations. En 2009 TaxMe-Online a été utilisé par 26% des contribuables bernois, contre 42% d'utilisateurs du CD-Rom et le tiers restant demeuré fidèle à la déclaration papier. Les différents composants de TaxMe ont été développés avec des outils open source et s'intègrent complètement avec NESKO (Neues Steuerkonzept), la solution métier utilisée par les taxateurs. Depuis son introduction en 2001 et jusqu'en 2009, TaxMe-Online a connu une augmentation annuelle du nombre de ses utilisateurs d'environ 20%. Le canton de Berne a par ailleurs conduit une

enquête de satisfaction en novembre 2008, avec des chiffres révélateurs: 92% des utilisateurs de TaxMe-Online sont plutôt ou tout à fait satisfaits du système, contre 76% pour l'utilisation des formulaires papier. De plus, 95% des personnes interrogées sont plutôt ou tout à fait satisfaites de la qualité de la documentation en ligne (TaxInfo), par rapport à 87% pour la documentation papier. Une analyse détaillée et des chiffres plus complets sont disponibles dans Glassey (2010).

L'*offre* de TaxMe est très complète en termes de sophistication, avec des prestations informationnelles et transactionnelles, de l'intégration (les acomptes et les paiements relèvent des services de la perception) et de la transformation (notamment la suppression du papier et des annexes, ou la rédaction de textes spécifiques et accessibles pour le portail). Les chiffres mentionnés plus hauts semblent démentir tous les constats faits en introduction concernant l'*adoption* des prestations administratives en ligne. En outre, l'*expérience utilisateur* peut être qualifiée de très bonne, avec 96% des utilisateurs de TaxMe-Online plutôt ou tout à fait satisfait du système en tant que tel. La perception de l'utilité de ces prestations en ligne ne semble pas non plus être à démontrer, avec une proportion de 33% de contribuables globalement très satisfaits parmi les utilisateurs de TaxMe-Online contre 18% pour les répondants ayant utilisé la déclaration papier. Par ailleurs, la solution TaxMe couvre tous les *usages* définis dans le cadre d'analyse: récolte d'information, demande et réalisation de la prestation, et suivi.

Les *processus* sont ici relativement structurés (dépôt de la déclaration, d'une réclamation ou d'annexes, paiement et suivi des acomptes, etc.) et dans une *perspective* clairement externe. Il s'agit également d'un bon exemple d'intégration du front-office et du back-office, puisque TaxMe est directement interfacée avec le système NESKO destiné aux taxateurs, ainsi qu'avec les modules de facturation et d'encaissement de l'Etat de Berne. Pour ce qui est de l'*efficience*, les gains ne sont pas aussi évidents que dans les deux exemples précédents (du moins par rapport à l'utilisation du CD-ROM), mais cela représente tout de même un volume potentiel de transactions très important, avec une déclaration et une dizaine d'acomptes par an et par contribuable. A terme et en imaginant la disparition progressive du CD-ROM, le potentiel d'économie est toutefois présent. Le *public cible* est clairement défini: ce sont les quelque 580 000 personnes physiques astreintes à l'impôt.

Quelques pistes

Il n'est pas possible de tirer de conclusions significatives des trois cas présentés, mais il semble toutefois que le fait de couvrir différents types d'usage, depuis la phase d'information et de formation d'intentions jusqu'au suivi, contribue largement à

l'utilité perçue des prestations administratives en ligne. Ainsi le simple fait d'offrir une transaction en ligne, même avec une bonne qualité d'interaction, pourrait ne pas être suffisant pour garantir une expérience utilisateur satisfaisante, et partant l'adoption plus généralisée de prestations administratives électroniques.

Plus globalement, la stratégie suisse en matière de cyberadministration (Confédération suisse 2007) recommande de fixer les priorités des prestations, à savoir « *de réaliser en priorité celles qui affichent un rapport coûts/bénéfices particulièrement favorable pour les groupes cibles et pour l'administration lorsqu'elles sont fournies par voie électronique* ». Cette stratégie insiste également sur la nécessité d'harmoniser les processus au-delà des frontières organisationnelles (intégration et transformation de l'offre) et sur l'importance des prérequis législatifs (modifications réglementaires) et techniques (mise à disposition d'infrastructures communes).

Enfin, le rapport « *Roadmapping eGovernment Research – Vision and Measures towards Innovative Government in 2020* » (Codagnone et Wimmer 2007), fruit d'un projet de recherche européen, définit un Top 10 des thématiques prioritaires dans le domaine. Il mentionne en particulier l'*eInclusion*, c'est-à-dire selon les termes de la Commission européenne « *n'oublier personne en matière de technologies de l'information et de la communication* »; l'*accessibilité* de l'administration électronique au plus grand nombre et par des canaux d'accès multiples; l'*utilisabilité* des services; la *valeur ajoutée* de ces nouvelles prestations; la *gestion de la qualité*; et l'*eProcurement*, à savoir les marchés publics en ligne. Pour mettre en pratique ces thèmes prioritaires, les membres du projet « *Roadmapping eGovernment Research* » ont défini des scénarios en fonction de différentes variables (stabilité de l'environnement global, confiance envers les gouvernements, domaines d'intervention de l'Etat). Les principales variantes en sont un « *Etat chef d'orchestre* » qui a un rôle de facilitation et de coordination; une « *société individualisée* » où la priorité est donnée aux choix personnels et où l'Etat n'offre qu'un service minimum; un « *gouvernement ambiant* » qui est présent dans tous les domaines mais de façon quasi invisible; un « *gouvernement qui lutte* » contre le manque de confiance des administrés et le décalage entre une bureaucratie traditionnelle et les besoins de la société; un *gouvernement uniquement là pour gérer des crises*; un état social; ou enfin un mode de transition où les Etats font le grand écart entre ces différentes variantes. Sur cette base, les contributeurs du rapport final ont effectué une analyse des écarts avec la situation actuelle (Codagnone et Wimmer 2007). Les principaux écarts relevés ne sont pas forcément de nature technologique, avec notamment le manque de collaboration et de travail en réseau de la part des administrations; les besoins de mise à niveau et de standardisation des cadres législatifs; la demande pour de nouvelles formes de gouvernance; la qualité de l'information; la gestion de l'identité, etc.

Conclusion

Le domaine de l'administration électronique entre à peine dans l'âge adulte et il est donc normal que certaines expériences de jeunesse aient été difficiles. Après une phase de développement technologique très rapide, centrée sur la création et la mise à disposition de prestations, force a été de constater que les utilisateurs ne suivaient pas, ou en tout cas pas autant qu'espéré. Cet état de fait a certainement eu un impact en termes d'efficience, puisque le volume de prestations relativement faible n'a pas permis de réaliser les économies d'échelle ou la réduction du coût de transaction attendus lors de la réalisation des investissements nécessaires à la mise en place de ces prestations en ligne. Les administrations ont donc dû en tirer des leçons, en replaçant l'administré au centre des réflexions en matière d'eGovernment et en travaillant sur des concepts tels que l'expérience utilisateur ou l'utilité perçue de ces prestations, une approche à laquelle la nouvelle gestion publique et le paradigme du service au client ne les avaient que partiellement préparées.

Il n'est cependant pas si simple de placer l'utilisateur au centre de l'administration électronique, et encore moins de le mettre en position de participer en tant qu'agent public. Pour aider le lecteur à mieux comprendre ces enjeux, un cadre d'analyse reposant sur des concepts tout à fait classiques du management (offre, demande, processus métier et cible) a été appliqué à trois exemples. Il en ressort que les conditions nécessaires à réaliser ces défis sont multiples, en fonction notamment de la sophistication des prestations offertes, du degré de formalisation des processus administratifs sous-jacents et évidemment du type d'utilisateurs auxquels la prestation s'adresse.

Bibliographie

- Ask A., Hatakka M. et Grönlund Å. (2008). «The Örebro City Citizen-Oriented E-Government Strategy», in *International Journal of Electronic Government Research*, 4(4), pp. 69-88.
- Ask A., Hatakka M. et Grönlund Å. (2009). «The Örebro City Citizen-Oriented Egovernment Strategy», in Reddick C. G. (Ed.), *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies*. Vol. 2, Hershey, Londres, Information Science Reference, pp. 752-772.
- Asoh D., Belardo S. et Nelson R. (2002). «Knowledge Management: Issues, Challenges and Opportunities for Governments in the New Economy», in *Proceedings of the 35th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'02)*. Vol. 5, Paper 129b, Island of Hawaii (Big Island), Computer Society Press.
- Assefa T., Negash S. et Amoroso D. L. (2009). «ICT Assimilation in Ethiopian Institutions», *AMCIS 2009 Proceedings*, Paper 530, San Francisco, AIS, pp. 1-10.

- Astrom J. et Granberg M. (2008). « Urban Planners, Wired for Change? Understanding Elite Support for E-Participation, in *Journal of Information Technology & Politics*, 4(2), pp. 63-77.
- Athanasiou Karantjias S. P. et Nineta Polemi. (2009). « Design principles of secure federated e/m-government framework», in *International Journal of Electronic Governance*, 2(4), pp. 402-423.
- Atkinson K., Bench-Capon T. et McBurney P. (2004). « PARMENIDES: Facilitating Democratic Debate», in Traunmüller R. (Ed.), *Electronic Government: Third International Conference, EGOV 2004*, Vol. 3183, Berlin/Heidelberg, Springer, pp. 313-316.
- Bertot J. C., Jaeger P. T. et McClure C. R. (2008). *Citizen-centered E-Government Services: Benefits, Costs, and Research Needs*. Paper presented at the Proceedings of the 9th Annual International Digital Government Research Conference. Montreal.
- Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti & DTi (2009). Smarter, Faster, Better eGovernment. http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf (consulté le 28.06.2011).
- Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti & DTi (2010). Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action. http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=747 (consulté le 28.06.2011).
- Codagnone C. et Wimmer M. A. (2007). Roadmapping eGovernment Research. Visions and Measures towards Innovative Governments in 2020. <http://www.egovrtd2020.org/EGOVRTD2020/FinalBook.pdf> (consulté le 28.06.2011).
- Confédération suisse (2007). Stratégie suisse de cyberadministration (« E-Government »). http://www.egovernment.ch/dokumente/strategie/E-GovCH_Strategie_2007_F.pdf (consulté le 28.06.2011).
- Davenport T. (1994). « Managing in the New World of Process», in *Public Productivity and Management Review*. Vol. 18, n° 2, 18, pp. 133-147.
- Davis F. D. (1989). « Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology», in *MIS Quarterly*, 13(3), pp. 319-340.
- Eurostat. eGovernment Statistics. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/E-government_statistics#Use_of_online_services_by_the_citizens (consulté le 28.06.2011).
- Glassey O. (2002). « Modélisation et implémentation d'un guichet virtuel pour les administrations publiques». http://doc.rero.ch/lm.php?url=1000,40,5,20050413103236-ST/1_These_Glassey.pdf (consulté le 28.06.2011).
- Glassey O. (2008). *A case study on taxpayer segmentation*. Paper presented at the Proceedings of the 2nd International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance - ICEGOV '08, New York.
- Glassey O. (2010). *Why TaxMe Makes Taxpayers Happy?* Paper presented at the European Conference on eGovernment (ECEG).
- Glassey O. et Sandoz A. (2009). *ISEL: An e-Taxation System of Employers*. Paper presented at the European Conference on eGovernment (ECEG).
- Hammer M. (1990). « Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate», in *Harvard Business Review*, Juillet-août.

- I2010 High Level Groupe (2007). Benchmarking Digital Europe 2011-2015. http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/benchmarking_digital_europe_2011-2015.pdf (consulté le 28.06.2011).
- Janssen D., Rotthier S. et Snijkers K. (2004). « If you measure it they will score: An assessment of international eGovernment benchmarking », in *Information Polity*, 9, pp. 121-130.
- Kubicek H. et Noack T. (2010). « Different countries-different paths extended comparison of the introduction of eIDs in eight European countries », in *Identity in the Information Society*, 3, pp. 235-245.
- Lenk K. et Traunmuller R. (1999). « Perspektiven einer radikalen Neugestaltung der oeffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik », in *Oeffentliche Verwaltung und Informationstechnik* (Vol. Schriftenreihe Verwaltungsinformatik). Heidelberg, Decker's Verlag.
- Scheer A.-W. (2000). *ARIS--business process modeling*. 3^e édition, Berlin/New York, Springer.
- Taylor J. A. et Lips A. M. B. (2008). « The citizen in the information polity: Exposing the limits of the e-government paradigm », in *Information Polity*, 13, pp. 139-152.
- Nations Unies (2010). E-Government Survey 2010. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf> (consulté le 28.06.2011).
- Wimmer M. et Tambouris E. (2002). *Online One-Stop Government: A Working Framework and Requirement*. Paper presented at the Proceedings IFIP World Computer Congress, Montreal.

Partie V

Gestion publique des ressources humaines

INTRODUCTION

Yves Emery

Depuis les années 1980, aux niveaux suisse et international, les organisations publiques ont vécu une succession de programmes de modernisation sans précédent, comme l'attestent les nombreuses études comparatives disponibles (OCDE 2005; Ongaro 2009; Pollitt et Bouckaert 2009). Réunis sous la bannière de la *nouvelle gestion publique* (NGP), ces programmes ont durablement transformé les administrations publiques, dans leurs modes de gestion et d'organisation, mais également dans leurs valeurs (Giauque et Emery 2008). Ils ont naturellement aussi contribué à transformer le travail des agents publics, son contenu, ses exigences et contraintes de réalisation, mais plus encore les conditions d'emploi et pratiques de gestion du personnel publique. Ce que nous appellerons dans cette partie la *GRH publique* d'aujourd'hui n'a plus rien à voir avec celle en vigueur au siècle passé. Longtemps inspirées du modèle de la bureaucratie, au sens de l'idéal-type formulé par Max Weber, les organisations publiques évoluent maintenant vers des formes institutionnelles et organisationnelles hybrides, qualifiées de «postbureaucratiques» (Olsen 2006), qui elles-mêmes ouvrent la voie à ce que nous appelons l'«après-fonctionnariat» (Emery 2006).

Cette partie introductory se concentrera ainsi sur la présentation des principales tendances portant l'administration vers la postbureaucratie, en rappelant tout d'abord les caractéristiques essentielles du fonctionnariat et de la bureaucratie classique, autant dans leurs dimensions fonctionnelles (logiques d'organisation et de gestion du personnel) que valorielles (logique culturelle, ethos public). Puis nous synthétiserons les points forts ainsi que les principales critiques adressées au

modèle bureaucratique, pour esquisser enfin les contours de la postbureaucratie, qui représente l'environnement institutionnel et organisationnel hybride au sein duquel évoluent les agents publics à l'heure actuelle. Cet univers hybride pose toutefois de nouvelles questions, parce qu'il introduit des paradoxes et injonctions contradictoires (Emery et Giauque 2005) qui placent les agents publics devant de nouveaux défis, les questionnent sur leur identité professionnelle, leurs motivations et leurs comportements au travail.

Eléments clés du modèle du fonctionnariat et de la bureaucratie wébérienne

Composantes classiques du fonctionnariat

Dans les faits, le modèle du *fonctionnariat* existe depuis les temps les plus reculés lorsqu'on songe par exemple aux mandarins de la Chine antique ou aux fonctionnaires de l'Egypte pharaonique. L'idée de constituer un ensemble de personnes formées et sélectionnées en fonction de leurs connaissances, rendant la nomination à la qualité de *fonctionnaire* indépendante de l'origine sociale ou de la cooptation, et ce faisant la démocratisant, sera reprise et systématisée par les approches occidentales du fonctionnariat (Guérard et Pailot 2007). Lorsque c'est la maîtrise de compétences spécifiques qui détermine l'accès à la fonction publique, plutôt que l'appartenance politique, propre au système des dépouilles (*spoil system*, selon lequel le gouvernement élu place dans les postes clés ses fidèles), les citoyens ont l'assurance de bénéficier d'une administration neutre et professionnelle, indispensable à une mise en œuvre efficace des bases légales et décisions prises par le pouvoir politique.

Le fonctionnariat est conceptualisé par Max Weber, le père du *modèle bureaucratique*, décrit de manière idéal-typique dans son ouvrage posthume *Wirtschaft und Gesellschaft* publié en 1956, longtemps après son décès en 1920 (Weber 1956). Ce modèle s'inscrit dans une réflexion plus globale liée aux formes de domination et de pouvoir dans la société. Il est pensé comme l'un des ingrédients fondamentaux d'une organisation bureaucratique chargée de mettre en œuvre, de manière professionnelle et neutre, les décisions des gouvernants, eux-mêmes légitimés démocratiquement par une élection populaire. On retiendra de ce modèle idéal-typique que le fonctionnaire, dans cette vision désormais classique (Germann 1996; Olsen 2006) :

- est nommé (à vie) après avoir été sélectionné selon des critères liés aux compétences ou aux diplômes attestant du savoir professionnel, souvent par concours ;

- occupe une fonction à plein-temps, sans y être personnellement attaché, et sans pouvoir s'adonner à d'autres occupations professionnelles ;
- travaille en veillant à l'application stricte des règles définies et des instructions reçues par la voie hiérarchique (politique et administrative) ;
- bénéficie d'un traitement (d'une rémunération) correct, pour éviter de céder aux tentatives de corruption, traitement progressant selon l'ancienneté ;
- évolue selon une logique de « plan de carrière » qui intègre, dès le départ, les postes successifs (grades) auxquels il peut prétendre, avant tout par le fait de son ancienneté.

Selon Weber, ces conditions doivent non seulement assurer la neutralité et la permanence des employés de la fonction publique, leur permettant d'agir selon une éthique du bien commun, mais également leur donner une certaine dignité dans l'exercice de leur fonction, voire une *position sociale* claire au sein de la société, comme cela a été longtemps le cas en France par exemple (Bodiguel et Rouban 1991).

Les caractéristiques du fonctionnariat ont été mises en œuvre de manière très dissemblable selon les pays, constat en partie dû aux différences importantes entre les systèmes politico-administratifs en place (Demmke et Moilanen 2010). Certains pays comme la France et l'Allemagne restent encore très proches du modèle imaginé par Weber, alors que la Suisse, à laquelle nous nous intéressons plus particulièrement dans le cadre de cet ouvrage, a toujours eu une fonction publique dite « ouverte », soit un système offrant une plus grande perméabilité entre secteurs privé et public, l'absence de concours d'entrée étant remplacée par la mise au concours public de tout poste à pourvoir.

Au-delà des principes du fonctionnariat, les dimensions organisationnelle et institutionnelle de la bureaucratie wébérienne représentent un cadre de référence plus global au sein duquel évoluent les membres de la fonction publique, et qui influence leurs comportements et leurs motivations. C'est ce que nous voulons maintenant développer.

Dimensions organisationnelle et institutionnelle du modèle wébérien, cadre de référence du fonctionnariat

La dimension organisationnelle de la bureaucratie wébérienne constitue, avec le système taylorien, l'un des modèles fondateurs de l'école dite *classique* du management. Ce qu'il convient de considérer comme l'« outil bureaucratique » du modèle wébérien représente la vision méthodiquement orchestrée d'une mécanique réalisant avec efficience les missions que la hiérarchie politique et administrative lui confie.

La métaphore de la machine a souvent été utilisée pour illustrer la vision inspiratrice de cette forme d'organisation (Morgan 1989) qui visait à appliquer aux bureaux, par analogie, les méthodes d'organisation du travail développées pour la production industrielle.

La vision de Weber est celle d'un Etat démocratique où les rapports sociaux ne seraient plus fondés sur l'arbitraire, la tradition ou encore le charisme de certains leaders, mais sur ce qu'il appelle l'autorité *rationnelle-légale*, fondement de l'Etat de droit¹. L'autorité *rationnelle-légale* consacre en effet la légitimité de l'Etat de droit, et donc des rôles *citoyens* et *politiques*, fondant leurs actes par le droit conçu démocratiquement. Elle fonde également la légitimité des fonctionnaires, véritables *rouages* de l'appareil administratif chargés de mettre en œuvre les lois et décisions des gouvernants, soutenus par un *ethos professionnel* (Mayntz 1997) mariant sens de l'intérêt général et impartialité, garantissant une mise en œuvre de la loi conforme à l'esprit du législateur. Les fonctionnaires sont ainsi les porteurs de valeurs institutionnelles qui expriment la spécificité de l'agir démocratique et du bien commun (Horton 2008). Des valeurs qui relèvent de trois sources distinctes : à la fois d'une éthique générale de l'action (valeurs éthiques telles que l'intégrité), de principes ou valeurs démocratiques (telles que l'impartialité) et de valeurs professionnelles (telles que l'efficacité, le sens du service). A noter que certaines typologies ajoutent encore une quatrième source : des valeurs humaines spécifiquement orientées vers l'interaction entre personnes (Tait 1999). Cet ethos évolue fortement ces dernières années, tout en présentant certains « invariants » qui sont au fondement de l'action publique (Jorgensen et Bozeman 2007).

Dans ce sens, le modèle bureaucratique est donc bien plus qu'un outil fonctionnel au service de la réalisation efficace de tâches – modèle qui est souvent retenu en pensant à la bureaucratie – c'est une *vision institutionnelle* qui véhicule un *ethos public* affirmant le rôle de l'Etat dans la régulation de la société, ses sources de légitimité et ses modes d'action (Fortier 2010). Contrairement à l'orientation individualiste sous-jacente aux approches basées sur les choix rationnels (*rational choice theories*; Vandebaele et Hondeghem 2005), et la vision économique néolibérale qui les sous-tend, l'*ethos public* véhicule ainsi des valeurs supposant une forme de dévouement ou d'engagement pour une communauté de personnes (restreinte ou très large, selon la perspective, qui peut aller jusqu'à l'humanité entière), de manière plus ou moins désintéressée, un engagement dépassant les intérêts égoïstes des acteurs pris individuellement. On le voit, le modèle bureaucratique, dans sa dimension institutionnelle, fournit un cadre valoriel pourvoyeur de sens et d'identité

¹ Et où ressort en pleine lumière sa formation complète de juriste, Dr en histoire du droit de l'Université de Berlin

professionnelle aux agents publics, guidés par des principes éthiques clairement exprimés, orientés vers le bien commun.

Forces et limites de l'idéal-type du fonctionnariat et de la bureaucratie, besoins de changement

Les caractéristiques mêmes de l'organisation bureaucratique, notamment un fonctionnement stable et prédictible, offrant à long terme un cadre de référence clair et des mécanismes de contrôle rodés, une hiérarchie unique devant être rigoureusement suivie (voie hiérarchique et unité de commandement), ainsi qu'une spécialisation des agents par la division du travail, des principes que l'on retrouve chez le Français Henri Fayol par exemple (Fayol 1916), constituent indéniablement des atouts précieux dans un environnement stable, où l'Etat doit garantir la pérennité de ses activités. Pour les agents publics eux-mêmes, la sécurité de l'emploi – et de la rémunération qui l'accompagne – devient un argument essentiel non seulement à l'exercice serein de leur fonction, mais également un avantage indéniable par rapport à l'emploi dans le secteur privé, avantage qui a traversé les époques pour se retrouver intact au XXI^e siècle (Emery, Clivaz *et al.* 1997 ; Demmke 2004).

Cependant, ces forces expliquent également les critiques progressivement formulées à l'égard de ce modèle, des critiques qui portent autant sur le système – l'organisation bureaucratique – que les individus qui en font partie, les agents publics, dans un rapport de causalité qui n'est d'ailleurs pas toujours clairement déterminé.

Le système bureaucratique s'avère peu approprié dans un environnement en mutation. Lorsqu'au milieu des années 1970, l'environnement dans les pays occidentaux est devenu hautement évolutif (on se rappellera à cet égard l'ouvrage à succès *Le choc du futur*; Toffler 1971), il devient nécessaire de repenser les modèles organisationnels pour augmenter leur capacité d'adaptation (Lawrence et Lorsch 1974). Cette vision n'est d'ailleurs pas seulement issue de la théorie de la *contingence*, que représentent ces deux auteurs, mais également des théoriciens des systèmes, qui mettent en exergue l'importance de la *variété requise* d'un système au sein de son environnement (Probst et Ulrich 1989). En d'autres termes, un système – ici l'organisation publique – ne peut efficacement remplir sa mission sans disposer en son sein d'une variété d'états égale ou supérieure à celle caractérisant son environnement pertinent. Ainsi, l'organisation bureaucratique devrait sinon précéder, en tous les cas s'adapter aux caractéristiques évolutives de l'environnement au sein duquel elle évolue, ce qui ne s'est pas avéré être la force première de l'organisation bureaucratique. En effet, les organisations publiques en général, et la fonction publique en particulier, ont pu être perçues comme un monde relativement fermé, déconnecté de

la société (Selznick 1957 ; Dupuy 1998), protégé par un corpus de lois spécifiques, adoptant des valeurs, des normes et modes de comportement particuliers favorisant l'autoréférence et l'autoreproduction, en perdant de vue leur finalité première et les besoins auxquels elles étaient censées répondre au sein de la société (Crozier 1980). Dans cette perspective aujourd'hui révolue, elles constituaient des systèmes quasi fermés, mettant en avant leur logique comme *réalité* imposée unilatéralement à leurs partenaires, et singulièrement aux citoyens bénéficiaires des prestations publiques. Lane les décrit ainsi comme des organisations difficilement contrôlables, poursuivant leurs propres objectifs et non ceux qui pourraient contribuer au bien-être de la société (Lane 1997). Les qualificatifs desquels sont affublés les agents publics sont alors le reflet de cet appareil bureaucratique : ils sont vus comme lents, paperassiers, pléthoriques et soucieux de leurs propres avantages, avant d'être à l'écoute, et encore moins au service, des citoyens (Dupuy 1998).

Si les critiques portant sur le modèle bureaucratique et le fonctionnariat se sont progressivement développées dès les années 1950-1960, dans le monde anglo-saxon (Downs 1966) autant qu'en France par exemple (Crozier 1963), force est de constater que la remise en question radicale de ce modèle peut être associée au mouvement de la nouvelle gestion publique, qui est à considérer avant tout comme une tentative de *managérialisation* de la gestion publique, à l'aune des valeurs, principes et méthodes de management développés au sein des entreprises privées prises en référence (Giauque et Emery, 2008). Ce mouvement critique en particulier une forme de *perfection de la règle* devenue finalité première (Friedberg 1997), qui ne permet pas de servir une prestation de qualité aux citoyens, rebaptisés pour l'occasion « clients », sans considérer les travers qu'une telle appellation peut engendrer. Soulignant son caractère fondamentalement bureaucratique au sens du langage commun, inefficace et incapable de se réformer, le mouvement de la NGP exerce une forte pression sur les administrations qui doivent légitimer toujours davantage leur mode de fonctionnement, même après avoir mis en œuvre de multiples programmes de réforme successifs.

Il est vrai que le modèle imaginé par Weber s'est révélé particulièrement résistant aux changements imposés de l'extérieur. Certains analystes critiques considèrent même que toute organisation bureaucratique parviendra toujours à résister aux pressions externes, en faisant passer sa propre logique avant celle de ses partenaires (politiques, bénéficiaires, etc. ; Dupuy 2004). L'outil bureaucratique idéal-typique apparaît ainsi en pratique, au fil du temps, comme l'archétype de l'inefficience parce qu'ayant détourné les finalités externes qu'il est censé poursuivre vers ses propres objectifs internes, ce qui expliquerait le déficit de performance publique malgré la compétence et la bonne volonté des agents publics (Trosa 2008).

D'un autre côté, il ne faut pas oublier de mentionner que les critiques s'accordent à dire que ce modèle, illustratif de l'école classique du management, a contribué de

manière décisive à la clarté des structures et de l'organisation du travail, et donc à la stabilité et à la prédictibilité du fonctionnement des organisations publiques, mais aussi des agents publics. Dans le cadre de l'Etat, ces qualités sont importantes, voire décisives, pour assurer une certaine pérennité à l'appareil public, c'est pourquoi les organisations publiques du XXI^e siècle, et un nombre croissant de chercheurs, étudient le mariage entre les principes classiques de la bureaucratie et les conceptions plus modernes de l'organisation, amenant la bureaucratie vers une conception plus hybride, qui préfigure de ce que nous avons appelé l'après-fonctionnariat.

Eléments clés de la postbureaucratie, matrice de l'après-fonctionnariat

L'idée de repenser les caractéristiques de l'organisation bureaucratique classique a déjà été exprimée il y a de nombreuses années (Heckscher et Donnellon 1994). A cette époque toutefois, ces auteurs formulaient une critique avant tout focalisée sur le modèle bureaucratique en tant qu'outil de gestion et d'organisation du travail, en l'estimant trop centralisé et hiérarchisé.

Un nombre croissant d'analystes des sciences administratives (Pollitt et Bouckaert 2004) ou des sciences de l'organisation (Olsen 2006) estiment qu'il serait maintenant judicieux de porter un regard neuf sur le modèle bureaucratique, en cherchant à le marier avec les conceptions plus entrepreneuriales de l'organisation publique, préconisées par la NGP (Osborne et Gaebl 1993). Pour Olsen, le modèle bureaucratique doit être appréhendé en tant que *variante* institutionnelle et organisationnelle dans un répertoire plus large de systèmes voués à résoudre les problèmes de la société, systèmes qu'il s'agit de combiner. En ce sens, il ne peut prétendre à une nouvelle hégémonie, vision que l'on pourrait alors qualifier de néobureaucratique, qui tenterait de remettre au goût du jour, sans la questionner sur le fond, l'approche classique de la bureaucratie. Selon cet auteur, il s'agit au contraire d'imaginer «une nouvelle vision morale institutionnelle qui synthétise les principes et standards éthiques provenant des sphères publiques et privées»². Une forme institutionnelle hybride combinant, selon de nouvelles logiques à inventer, les principes classiques de fonctionnement bureaucratique avec des principes issus de l'économie et des nouvelles formes de gouvernance.

² «A new institutionalised moral vision synthesizing private and public ethical principles and standards is needed [...]» (Olsen 2006: 7)

Nous trouvons également une idée comparable dans la conception de *New Public service* développée par Denhardt et Denhardt, qui estiment, en réaction à une managerialisation exagérée des services publics, que ceux-ci devraient notamment revenir sur certains fondamentaux de l'action publique au service des citoyens (Denhardt et Denhardt 2003), ou encore chez Stoker, qui présente autour de la notion de *Public Value Management* une approche alternative à la bureaucratie *et* au modèle de l'entreprise privée (Stoker 2006), une forme de 3^e voie inspirée de la logique des réseaux, au cœur du courant de la nouvelle gouvernance publique (Osborne 2006). Stoker prône la résurgence d'une action politique au sens non partisan de ce mot, qui imprègne l'ensemble de l'agir public, de la conception à la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Sorte d'ingénierie sociale permettant aux problèmes collectifs d'émerger et d'être pris en charge par des réseaux d'acteurs impliqués selon des mécanismes de gouvernance qui ne placent pas toujours l'Etat en acteur central omnipotent. On le voit, et l'auteur le reconnaît, il s'agit d'une vision originale qui ne manque pas de créer de nouveaux dilemmes pour les agents publics (cf. ci-dessous).

Tableau V.I Différences principales entre le modèle de la bureaucratie wébérienne et la postbureaucratie.

	Bureaucratie wébérienne	Postbureaucratie
Finalité de l'appareil bureaucratique	Poursuite de l'intérêt collectif, déterminé par un processus démocratique	Réponse aux besoins des différentes « parties prenantes » de l'Etat et de ses organisations
Valeurs principales, ethos dominant	Démocratie, bases légales, neutralité, stabilité, prédictibilité, égalité	Contribution de l'action publique à la société, à la résolution de problèmes publics (<i>outcomes</i>) Service aux citoyens, qualité des prestations Flexibilité, capacité de réponse Ouverture, transparence Imputabilité (<i>accountability</i>) Innovation sociétale
Mode d'organisation privilégié	Hiérarchique, spécialisé, par « division » ou dicastère Standardisation des procédures	Non hiérarchique, en réseau, par projet, communauté d'acteurs de politiques publiques Diversité et adhocratie (Mintzberg)
Acteurs clés	Citoyens, responsables politiques, responsables hiérarchiques	Responsables de projets, interfaces réseaux, acteurs de la base en contact avec les bénéficiaires (<i>street level bureaucrats</i>)
Ressources principales en termes de politique publique (au sens de Knoepfel 2010)	Droit, légitimité politique, finances, puissance publique	Droit, finances, consensus et légitimité au sein des domaines de politiques publiques, ressources logistiques (humaines, informationnelles, infrastructurelles)

Ainsi, les formes bureaucratiques nouvelles du XXI^e siècle ne conduisent pas à un modèle monolithique, mais au contraire à une multitude de variantes reflétant la diversité des valeurs pénétrant le secteur public, diversité mettant en exergue la capacité des organisations (et des agents) publiques à gouverner des réseaux d'acteurs dans le cadre de politiques cohérentes. Lorsqu'une institution se trouve sérieusement critiquée, elle doit réexaminer son « pacte avec la société » : sa rationalité, son identité et ses fondations, son ethos, ses codes de comportement et ses rapports de dépendance et de loyauté (Merton 1973, cité par Olsen 2006: 17). Chaque pays, voire chaque région (pensons à la différence manifeste dans les développements de la NGP en Suisse (Giauque et Emery 2008)), a sa définition, variable dans le temps, de ce qui constitue un bon gouvernement et une bonne administration, dans une vision institutionnaliste historique (Schedler et Proeller 2007) qui reflète un ethos public dominant.

Les différences principales entre le modèle de la bureaucratie wébérienne et la postbureaucratie peuvent être résumées ainsi (voir tab. V.1) (Emery et Giauque 2011).

Questionnements induits par l'univers hybride de l'après-fonctionnariat

Les évaluations au niveau international démontrent que les éléments positifs des réformes ayant eu lieu ces dernières années sont à considérer en parallèle avec de nombreux problèmes (Desmarais 2006; Giauque et Emery 2008). La situation suisse reflète d'ailleurs ces constats internationaux : le bilan effectué sur 10 ans d'expérience en nouvelle gestion publique (Lienhard, Ritz *et al.* 2005), compilant de nombreuses analyses spécifiques relatives à des projets particuliers au niveau de la Confédération, des Cantons et des Communes, montre bien que les expériences conduites à tous les niveaux du fédéralisme ont fait progresser la gestion publique, mais que ce bilan doit être différencié et présente des éléments contrastés :

- Progression notamment au niveau de la transparence et de la qualité des prestations fournies aux bénéficiaires, d'un leadership et un esprit d'entreprise accrus, d'une orientation vers les résultats et d'une efficience améliorée (Lienhard 2004; Ritz 2004).
- Difficultés notamment en regard de l'Etat de droit et du fonctionnement de l'administration, avec un impact potentiellement très négatif sur la motivation et le comportement des agents publics, ayant affaire à des injonctions pas toujours clairement articulées les unes par rapport aux autres, voire franchement contradictoires, posant d'évidents problèmes d'éthique comportementale (Emery et Giauque 2005; Wyser 2010). Des problèmes qui se retrouvent d'ailleurs au niveau international.

L'*economicisation*³ du mode de fonctionnement de l'administration, potentiellement contraire à l'intérêt collectif, ébranle l'ethos public. En témoigne l'accent mis sur les «clients» de l'administration, lesquels restent bien entendu également des citoyens qui attendent un traitement égalitaire et respectueux des lois (Ville-neuve 2006). Cette double contrainte contribue à une certaine perplexité chez les agents publics amenés à «satisfaire le client en mécontentant le citoyen» (Giauque 2004). Si ces exigences contradictoires ne sont pas mieux réfléchies et articulées, elles peuvent perturber en profondeur la motivation et les référentiels éthiques des agents publics, pour aboutir à moyen terme à une forme de crise identitaire, comme le soulignent d'autres analyses (Meyer et Hammerschmid 2006).

La tendance à l'individualisation de la gestion, en particulier des pratiques de GRH publique, est particulièrement questionnable au moment où la complexité même des problèmes auxquels l'administration doit faire face requiert un renforcement de la collaboration et de l'agir collectif, transversal, intersectoriel, en réseau, du comportement citoyen dans l'organisation (Organ, Podskoff *et al.* 2006) et de la mobilisation autour d'objectifs communs (Tremblay 2006). C'est dire l'importance qu'il convient d'accorder à l'analyse des conditions d'exercice de l'activité publique auxquelles sont confrontés les agents publics aujourd'hui. C'est l'objectif de cette partie de l'ouvrage.

Présentation des chapitres de cette partie de l'ouvrage

L'univers nouveau et contradictoire au sein duquel évoluent les agents publics sera analysé au long de cinq chapitres qui s'inscrivent dans la logique suivante :

Chapitre 23 Evolution du cadre légal et réglementaire de la fonction publique suisse

François Bellanger et Céline Roy

Le droit de la fonction publique a subi de profondes modifications durant ces quinze dernières années. La Confédération et la plupart des cantons ont totalement réformé leur statut du personnel, poursuivant des objectifs souvent similaires : suppression ou modification du statut de fonctionnaire, assouplissement des règles concernant

³ Néologisme signifiant la montée en force de la pensée et du raisonnement économique, comme grille d'analyse dominante du fonctionnement de l'Etat

les licenciements, refonte des traitements et diminution du rôle des sanctions. D'une manière générale, ces réformes s'orientent vers un rapprochement entre le droit de la fonction publique et le droit privé du travail. Toutefois, l'étendue de ce rapprochement varie selon les cantons, ce que ce chapitre montrera clairement.

Chapitre 24 Nouvelles politiques et processus de GRH publique
Yves Emery

Les changements profonds affectant les organisations publiques, ainsi que les nouvelles orientations des statuts de la fonction publique, impactent fortement les pratiques de gestion des ressources humaines publiques, qui peuvent jouer le rôle de cheval de Troie de la modernisation. Ce chapitre est destiné à documenter et porter un regard critique sur ces nouvelles pratiques, en sélectionnant les domaines essentiels de GRH, en montrant leur impact sur le comportement des agents publics, et en synthétisant les changements qui ont été introduits pour constituer une forme d'« après-fonctionnariat ».

Chapitre 25 Profil du personnel de la fonction publique
Christophe Koller

De qui parle-t-on lorsque l'on évoque les agents publics aujourd'hui? Il s'agira ici de brosser un portrait de la fonction publique suisse actuelle, aux différents niveaux du fédéralisme. Ce qui n'est guère aisément non seulement parce qu'un bilan consolidé n'existe pas, mais également parce que les définitions et le périmètre de la fonction publique divisent les spécialistes. Comment définir les «agents publics», quel bilan sociodémographique peut-on tirer à l'heure actuelle et quelles sont les tendances évolutives, voici les principales questions traitées dans ce chapitre.

Chapitre 26 Motivations et identités des agents publics suisses
David Giauque

L'abondante littérature produite sur la motivation au service public – *Public Service Motivation* ou encore PSM (Perry et Hondeghem 2008) – montre, s'il en était besoin, que les spécificités des motivations sous-tendant l'action publique ressortent d'autant plus que l'hybridation décrite ci-dessus s'accentue (Rouban 2010), les frontières entre l'activité publique et privée ayant tendance à devenir plus floues. Si le débat sur la spécificité des motivations des agents publics demeure

ouvert (Wright 2008), de nombreuses questions méritent d'être investiguées, en particulier l'influence que peuvent exercer les missions poursuivies, fonctions exercées, professions, etc. sur la motivation au service public, ainsi que les autres formes de motivation des agents publics dans l'après-fonctionnariat, lesquels vivent une forme nouvelle de contrat psychologique (Lemire et Martel 2007).

Chapitre 27 Ethique dans la fonction publique

Carole Wyser

Le respect de la loi et des règles administratives n'est plus le seul critère à l'aune duquel le comportement des agents publics est évalué; l'efficience, la qualité de service, l'ouverture, la flexibilité et la rapidité de réalisation viennent s'imposer en référentiels concurrents dans l'univers administratif, contribuant à la légitimité perçue de l'action publique. Ces attentes nouvelles et fréquemment contradictoires génèrent des dilemmes éthiques qui ne peuvent être aisément résolus par la mise en place de chartes éthiques, dont l'opérationnalité s'est montrée fortement limitée (Svensson et Wood 2009). La confrontation de ces cadres référentiels transforme progressivement l'ethos public et peut, si les processus à l'œuvre ne sont pas maîtrisés, générer des comportements dysfonctionnels où, par exemple, l'intérêt individuel prend le dessus sur l'intérêt collectif.

Bibliographie

- Bodiguel J.-L. et Rouban L. (1991). *Le fonctionnaire détrôné*. Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Crozier M. (1963). *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris, Ed. du Seuil.
- Crozier M. (1980). *La société bloquée*. Paris, Point-politique.
- Demmke C. (2004). *The future Challenges of Public Employment, or how to enhance its Attractiveness? Is private sector HRM right for the public sector?*, Maastricht, European Institute of Public Administration.
- Demmke C. et Moilanen T. (2010). *Civil Service in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Berlin, Peter Lang.
- Denhardt J.-V. et Denhardt R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York, Armonk, M.E.Sharpe.
- Desmarais C. (2006). *GRH, performance et changement dans les organisations publiques: vers de nouvelles représentations?* Quelle GRH pour les fonctions publiques, Lille.

- Downs A. (1966). *Inside Bureaucracy*. Boston, Little, Brown and Compagny.
- Dupuy F. (1998). *Le client et le bureaucrate*. Paris, Dunod.
- Dupuy F. (2004). *Sociologie du changement: pourquoi et comment changer les organisations*. Paris, Dunod.
- Emery Y. (2006). «L'émergence et les défis de l'après-fonctionnariat», in Chappelet J.-L., *Contributions à l'action publique*. Berne, Haupt, pp. 53-76.
- Emery Y., Clivaz C. et al. (1997). *L'image des fonctionnaires dans le canton de Genève*. Lausanne, IDHEAP.
- Emery Y. et Giauque D. (2005). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris, L'Harmattan.
- Emery Y. et Giauque D. (2012). *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*. Montréal, Presses Universitaires de l'Université Laval.
- Fayol H. (1916). *Administration industrielle et générale*. Paris, Dunod.
- Fortier I. (2010). «La modernisation de l'État québécois : la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme», in *Nouvelles pratiques sociales*, 22(2), pp. 35-50.
- Friedberg E. (1997). *Le pouvoir et la règle: dynamiques de l'action organisée*. Paris, Seuil.
- Germann R. E. (1996). *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement (Vol. 1)*. Berne/Stuttgart/Vienne, Haupt.
- Giauque D. (2004). *La bureaucratie libérale*. Paris, L'Harmattan.
- Giauque D. et Emery Y. (2008). *Représenter la gestion publique*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Guérard S. et Pailot P. (2007). «Entre concours d'entrée et évaluations des compétences: Recrutement renouvelé des agents publics», in Emery Y. et Giauque D., *Dilemmes de la GRH publique*. Lausanne, LEP, pp. 109-137.
- Heckscher C. et Donnellon A., (Eds) (1994). *The Post-bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change*. Londres, Sage.
- Horton S. (2008). «History and Persistence of an Idea and an Ideal» in Perry J. L. et Hondeghem A., *Motivation in Public Management*. New York, Oxford University Press, pp. 17-32.
- Jorgensen T. B. et Bozeman B. (2007). «Public Values: an Inventory», in *Administration et Society*, 39(3), pp. 354-381.
- Lane J.-E. (1997). *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. Londres, Sage.
- Lawrence P. R. et Lorsch J. W. (1974). *Organization and environment: managing differentiation and integration*. Homewood Ill, R.D. Irwin.
- Lemire L. et Martel G. (2007). *L'approche systémique de la gestion des ressources humaines: le contrat psychologique des relations d'emploi dans les administrations du XXI^e siècle*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Lienhard A. (2004). *FLAG für die Bundesverwaltung? Eine kritische Beurteilung*. Berne, 10 Jahre New Public Management in der Schweiz.
- Lienhard A., Ritz A., Steiner R. et Ladner A. (Eds) (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Berne, Haupt.

- Mayntz R. (1997). *Sociologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg, C.F. Müller Verlag.
- Meyer R. et Hammerschmid G. (2006). «Public Management Reform: An Identity Project» in *Public Policy and Administration*, 21(1), pp. 99-115.
- Morgan G. (1989). *Les images de l'organisation*. Ottawa, Eska.
- OCDE (2005). *Moderniser l'Etat. La route à suivre*. Paris, OCDE.
- Olsen J.-P. (2006). «Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy», in *Journal of public Administration Research and Theory*, 16(1), pp. 1-24.
- Ongaro E. (2009). *Public Management Reform and Modernization*. Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Organ D., Podskoff P. et al. (2006). *Organizational citizenship behavior: Its nature, antecedents and consequences*. Londres, Sage.
- Osborne D. et Gaebler T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York, Plume Book.
- Osborne S. (2006). «The New Public Governance?» in *Public Administration Review*, 8(3), pp. 377-387.
- Perry J. L. et Hondeghem A. (2008). «Building Theory and Empirical Evidence about Public Service Motivation» in *International Public Management Review*, 11(1), pp. 3-12.
- Pollitt C. et Bouckaert G. (2004). *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt C. et Bouckaert G. (2009). *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Probst G. F. B. et Ulrich H. (1989). *Pensée globale et management*. Paris, Les Editions d'organisation.
- Ritz A. (2004). *Was verändert WOV in den Kantonen? Verbreitung und Ergebnisse der Reformen*. Berne, 10 Jahre New Public Management in der Schweiz.
- Rouban L. (2010). «L'univers axiologique des fonctionnaires», in *Revue française d'administration publique*, 132, pp. 771-788.
- Schedler K. et Proeller I. (2007). *Cultural Aspects of Public Management Reform*. Oxford, UK, Elsevier.
- Selznick P. (1957). *Leadership in Administration*. Illinois, Eavaston.
- Stoker G. (2006). «Public Value Management», in *American review of Public Administration*, 36(1), pp. 41-57.
- Svensson G. et Wood G. (2009). «Inculcating the ethos of public-sector codes of ethics in Sweden: a longitudinal approach», in *Corporate Governance*, 9(2), pp. 175-188.
- Tait J. (1999). *De solides Assises, rapport du groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*. Ottawa, centre canadien de gestion (CCG).
- Toffler A. (1971). *Le choc du futur*. Paris, Denoël.
- Tremblay M. (2006). *Mobilisation des personnes au travail*. Montréal, HEC Montréal.
- Trosa S. (2008). *La réforme de l'Etat: un nouveau management?* Paris, Ellipses.

- Vandenabeele W. et Hondeghem A. (2005). « Valeurs et motivations dans l'administration publique : perspective comparative », in *Revue française d'administration publique*, 115, pp. 463-480.
- Villeneuve J.-P. (2006). « Citoyen-clients et administrations : acteurs confus et organisations entêtées. Typologie et analyse des rôles », in *Revue économique et sociale*, 1, mars, pp. 81-90.
- Weber M. (1956). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, Mohr.
- Wright B. E. (2008). « Methodological Challenges Associated with Public Service Motivation Research », in Perry J. L. et Hondeghem A., *Motivation in Public Management*. New York, Oxford University Press, pp. 80-98.
- Wyser C. (2010). *Climats éthiques dans le secteur public. L'effet de la managérialisation sur les dimensions éthiques de l'environnement de travail des organisations publiques*. Lausanne, IDHEAP, PhD., p. 320.

Chapitre 23

ÉVOLUTION DU CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE SUISSE

François Bellanger et Céline Roy

Le droit de la fonction publique a subi de profondes modifications durant ces quinze dernières années. La Confédération et la plupart des cantons ont réformé, parfois totalement, leur statut du personnel. Les objectifs de ces changements sont souvent similaires ; ils visent à supprimer ou modifier le statut de fonctionnaire, à assouplir les règles concernant les licenciements, à changer le système de rémunération et à diminuer le rôle des sanctions. D'une manière générale, ces réformes s'orientent vers un rapprochement du droit de la fonction publique avec le droit privé du travail (cf. notamment Subilia-Rouge 2003). Si l'ambition comme le résultat de la réforme sont clairs au plan fédéral, l'étendue de ce rapprochement varie parfois fortement selon les cantons.

Nous allons présenter un état des lieux du droit de la fonction publique de la Confédération et des vingt-six cantons en nous concentrant sur le mode d'engagement, les droits et les obligations des agents publics, les sanctions et la fin des rapports de travail¹. Pour chacun de ces points, nous présenterons brièvement le modèle traditionnel de la fonction publique, illustré par l'ancien Statut des fonctionnaires de la Confédération de 1927 (ci-après aStF), puis l'actuelle législation de la Confédération (Loi sur le personnel de la Confédération de 2000 ; ci-après LPers).

¹ En raison de l'étendue du champ d'étude de la présente contribution, les modèles cantonaux seront exposés dans les grandes lignes et d'éventuelles exceptions ou restrictions ne seront pas abordées, ainsi que les questions de mise en œuvre. Pour la même raison, nous ne traiterons pas des procédures de recours (cf. Pfammatter 2004).

Ensuite, nous analyserons les législations cantonales, en mettant en évidence similitudes et divergences.

Mode d'engagement

Dans le modèle traditionnel, les rapports de service se créent par la nomination du personnel par l'autorité, autrement dit au moyen d'une décision, soit un acte unilatéral ayant la particularité dans ce domaine d'être sujet à acceptation, l'accord du futur fonctionnaire étant évidemment nécessaire (Tanquerel 1999: 18). La LPers prévoit, quant à elle, que la création des rapports de travail s'effectue par un contrat de droit public (art. 8), même si la LPers, ses ordonnances d'exécution, voire les conventions collectives conclues avec les partenaires sociaux, fixent de manière détaillée les droits et obligations des parties et laissent très peu de place à la liberté contractuelle (Bellanger 2004: 291 ss).

La grande majorité des cantons a décidé de procéder à l'engagement de leur personnel au moyen d'un contrat de droit public. Sept cantons ont devancé la réforme fédérale. Il s'agit d'Appenzell Rhodes-Intérieures (art. 10 de la Personalverordnung de 1998 ; ci-après PeV/AI), de Bâle-Campagne (art. 13 de la Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons de 1997 ; ci-après PersG/BL), de Bâle-Ville (art. 9 de la Personalgesetz de 1999 ; ci-après PersG/BS), de Nidwald (art. 16 de la Gesetz über das öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnis de 1998 ; ci-après PersG/NW), d'Obwald (art. 45 de la Staatsverwaltungsgesetz de 1998 ; ci-après SG/OW), d'Uri (art. 10 de la Personalverordnung de 1999 ; ci-après PV/UR) et de Zoug (art. 4 de la Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatpersonals de 1998 ; ci-après PersG/ZG). Neuf autres cantons l'ont suivie depuis : Appenzell Rhodes-Extérieures (art. 15 de la Personalgesetz de 2005 ; ci-après PG/AR), Argovie (art. 3 et 8 de la Gesetz über die Grundzüge des Personalrechts de 2000 ; ci-après PersG/AG), Berne (art. 16 de la Loi sur le personnel de 2004 ; ci-après LPers/BE), Glaris (art. 6 et 11 de la Gesetz über das Personalwesen de 2002 ; ci-après PersG/GL), Grisons (art. 6 de la Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeiterinnen des Kantons Graubünden de 2006, ci-après PGM/GR), Jura (art. 17 de la Loi sur le personnel de l'Etat de 2010 ; ci-après LPers/JU), Schaffhouse (art. 6 de la Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatpersonals de 2004 ; ci-après PersG/SH), Vaud (art. 19 de la Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud de 2001 ; ci-après LPers/VD) et Fribourg (art. 30 de la Loi sur le personnel de l'Etat de 2001 ; ci-après LPers/FR). Dans ce dernier canton, malgré la forme contractuelle de l'engagement, le collaborateur fait l'objet d'une reconnaissance officielle de sa qualité d'agent après la période probatoire qui est en principe d'un an (art. 32 LPers/FR).

Cette reconnaissance revêt la forme écrite et est unilatérale (art. 28 du Règlement du personnel de l'Etat de 2002 ; ci-après RPers/FR).

Huit cantons continuent d'engager leur personnel au moyen d'une décision, ce sont les cantons de Genève (art. 10 de la Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux de 1997 ; ci-après LPAC/GE), de Lucerne (art. 8 de la Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis de 2001 ; ci-après PersG/LU), de Neuchâtel (art. 9 de la Loi sur le statut de la fonction publique de 1995 ; ci-après LSt/NE), de Saint-Gall (art. 4 et 6 de la Verordnung über den Staatsdienst de 1996 ; ci-après SV/SG), du Tessin (art. 7 de la Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti de 1995 ; ci-après LORD/TI), de Thurgovie (art. 13 de la Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals de 2003 ; ci-après VRS/TG), du Valais (art. 3 de la Loi fixant le statut des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais de 1983 ; ci-après LSt/VS) et de Zurich (art. 12 de la Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals de 1998 ; ci-après PersG/ZH).

Finalement, les cantons de Schwytz (Personal- und Besoldungsverordnung de 1991 ; ci-après PBV/SZ) et de Soleure (Gesetz über das Staatspersonal de 1992 ; ci-après StPG/SO) pratiquent les deux modes d'engagement. Leurs fonctionnaires sont nommés par une décision du parlement (art. 2 et 7 PBV/SZ ; art. 11 et 18 StPG/SO), alors que les employés sont engagés par l'exécutif au moyen d'un contrat de droit public (art. 2 et 12 PBV/SZ ; art. 12 et 18 StPG/SO). Le canton de Saint-Gall connaît également ces deux catégories d'agents publics (annexes 1 à 3 SV/SG), toutefois aucune distinction n'est faite pour le mode d'engagement, qui se fait au moyen d'une décision.

Nous constatons donc qu'une large majorité des cantons a décidé de rapprocher le mode d'engagement des agents publics de celui se pratiquant dans le privé en recourant à la conclusion d'un contrat plutôt que l'usage d'un acte unilatéral. Toutefois, bien que l'engagement par décision ou par contrat de droit privé diffèrent formellement et symboliquement, les conséquences de cette différence sont à relativiser (Wisard 2007: 42 et 46 ; Bellanger 2004: 296). D'une part, l'aspect unilatéral de la décision d'engagement est assoupli par le fait qu'elle est soumise à acceptation. D'autre part, le caractère bilatéral du contrat de droit public est limité, puisque des éléments essentiels, tels que la rémunération et les devoirs de l'agent public (p. ex. art. 33 *a contrario* du Règlement d'application de la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud de 2002 ; ci-après RLPers/VD), sont prévus par la législation et peuvent donc être modifiés unilatéralement. Dans ce sens, on peut relever que la LPers, ses ordonnances d'exécution, voire les conventions collectives conclues avec les partenaires sociaux, fixent de manière détaillée les droits et obligations des parties et instituent un statut similaire à celui d'un agent public nommé par une décision.

Dans les systèmes contractuels, le champ des négociations éventuelles avec le futur agent public, qui accompagne normalement la conclusion d'un contrat, est restreint. Une discussion peut être ouverte sur le salaire, mais elle est limitée, car l'administration doit respecter l'échelle des fonctions pour des motifs d'égalité de traitement. A nouveau, la situation n'est guère différente des fonctionnaires nommés par décision. De même, sous réserve d'un accord entre les parties, même lorsque le collaborateur est engagé par un contrat, la résiliation de ce dernier intervient par une décision sujette à recours pour permettre un contrôle de sa validité par les tribunaux compétents (p. ex. ATAF 2007/2 et 2007/3). D'un point de vue pratique, la nuance entre ce mode de résiliation et la fin négociée des rapports de service d'un fonctionnaire nommé par décision est difficilement perceptible.

Enfin, le choix de l'engagement contractuel ne signifie naturellement pas la soumission des rapports de travail au droit privé. La Confédération et l'ensemble des cantons sont, sous réserve d'exceptions prévues dans une loi, tenus d'appliquer le droit public dans leurs rapports avec leur personnel (Wisard 2007: 41; arrêt non publié du Tribunal fédéral 2P. 151/2005), avec éventuellement un renvoi au Code des obligations suisse de 1911 (ci-après CO) à titre de droit public supplétif (p. ex. art. 6 al. 2 LPers et art. 4 PersG/BS; sur le renvoi de la LPers au CO, Subilia-Rouge 2003: 298 ss).

En conséquence, le passage au contrat de travail de droit public plutôt qu'à un engagement relève moins d'un changement de système juridique que de motifs psychologiques ou cosmétiques. Le passage de la nomination au contrat, combiné avec un changement de dénomination des fonctionnaires qui deviennent des employés, marque un tournant important: même si les obligations des agents publics ne sont pas fondamentalement modifiées, le régime légal semble différent. Le fait d'avoir un contrat, qui plus est un contrat dont les éventuelles lacunes pourraient être comblées par l'application des dispositions du CO, rapproche la relation d'emploi des agents publics de celle des employés du secteur privé.

Droits des agents publics

Rémunération

Le modèle traditionnel se base sur une grille salariale comprenant des classes de traitement et des échelons progressifs dans chaque classe pour déterminer le traitement de chaque agent public, afin de garantir l'égalité de traitement (art. 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse; ci-après Cst.). Seuls trois critères sont pris en compte dans cette grille: la fonction exercée, définissant la classe de fonction,

l'expérience utile au poste lors de l'engagement déterminant l'échelon de départ dans la classe, et l'ancienneté déterminant ensuite l'augmentation annuelle à partir de l'échelon de départ. Ainsi, chaque année, le salaire est augmenté quelle que soit la prestation de l'agent public, sous réserve d'éventuelles sanctions (pour une présentation détaillée du système de rémunération du modèle traditionnel, cf. Knapp 1984).

Le modèle fédéral actuel prévoit, pour sa part, une rémunération liée aux prestations (sur ce type de rémunération, cf. Meyer 1999). Le salaire dépend de trois facteurs qui sont la fonction exercée, l'expérience et les prestations (art. 15 LPers). Ainsi, selon les résultats de l'évaluation personnelle annuelle d'un agent public, son salaire peut être augmenté ou diminué.

Au niveau cantonal, seuls Genève (art. 2 ss de la Loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers de 1973 ; ci-après LTrait/GE) et le Tessin (art. 42 ss du Regolamento dei dipendenti dello Stato de 1995 ; ci-après RORD/TI) rémunèrent encore leur personnel selon le modèle traditionnel, excluant toute prise en compte des prestations du collaborateur.

Tous les autres cantons prennent en compte les prestations de leurs agents pour déterminer la rémunération. Toutefois, dans douze cantons, cette prise en compte n'intervient que dans la fixation de l'augmentation annuelle, toute diminution étant exclue. Il s'agit des cantons de Bâle-Campagne (art. 9 ss du Dekret zum Personalgesetz de 2000 ; ci-après PersD/BL), de Bâle-Ville (art. 3 ss de la Gesetz betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt de 1995 ; ci-après LohnG/BS), de Berne (art. 63 ss LPers/BE), de Fribourg (art. 79 ss LPers/FR), du Jura (art. 3 ss du Décret concernant le traitement des magistrats, fonctionnaires et employés de la République et Canton du Jura de 1978 ; ci-après DTrait/JU), de Neuchâtel (art. 19 ss du Règlement concernant les traitements de la fonction publique de 2005 ; ci-après RTFP/NE), d'Obwald (art. 23 ss de la Personalverordnung de 1998 ; ci-après PersV/OW), de Schwytz (art. 42 ss PBV/SZ), de Soleure (art. 127 ss du Gesamtarbeitsvertrag de 2004 ; ci-après GAV/SO), d'Uri (art. 39 ss PV/UR), de Vaud (art. 42 ss LPers/VD) et du Valais (art. 23 ss de la Loi fixant le traitement des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais de 1982 ; ci-après LTrait/VS).

Les douze autres cantons tiennent compte des prestations pour la fixation de la rémunération et autorisent une diminution de salaire en cas de prestations insuffisantes. Ce sont les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures (art. 34 s. PG/AR), d'Appenzell Rhodes-Intérieures (art. 23 ss de la Standeskommisionsbeschluss zur Personalverordnung de 1999 ; ci-après StKB PeV/AI), d'Argovie (art. 35 ss de la Personal- und Lohnverordnung de 2000 ; ci-après PLV/AR), de Glaris (art. 3 ss de la Verordnung über die Entlohnung der Behördenmitglieder sowie des Staats- und Lehrpersonal de 2007 ; ci-après LohnV/GL), des Grisons (art. 18 ss PGM/GR), de

Lucerne (art. 31 ss PersG/LU), de Nidwald (art. 29 ss PersG/NW), de Saint-Gall (art. 1 ss de la Besoldungsverordnung de 1996; ci-après BV/SG), de Schaffhouse (art. 5 ss de la Verordnung über die Entlohnung des Staatspersonals de 2005; ci-après LohnV/SI), de Zoug (art. 44 ss PersG/ZG), de Zurich (art. 40 ss PersG/ZH) et de Thurgovie (art. 3 ss de la Verordnung des Regierungsrates zur Besoldungsverordnung de 1999; ci-après VRB/TG).

En plus de la rémunération, la Confédération et l'ensemble des cantons, à l'exclusion de Genève et du Tessin, permettent le versement de primes ou de récompenses pour divers motifs, tels que la performance (p. ex. art. 89 LPers/BE), l'innovation (p. ex. art. 95 LPers/FR) et la fidélité (p. ex. art. 28 de la Personalverordnung de 1998; ci-après PersV/ZH).

Le rapprochement avec le droit privé est donc massif au niveau de la rémunération des agents publics. Toutefois, les employeurs publics ne pourront jamais obtenir la même marge de manœuvre que ceux du privé, puisqu'ils sont tenus de respecter les droits fondamentaux, en particulier l'égalité de traitement (cf. Martenet 1997; Wisard 2007: 46). Une différence de traitement entre des collaborateurs d'une même collectivité publique ne peut se fonder que sur des motifs concrets et objectifs; elle ne peut en aucun cas être justifiée par des considérations financières. A défaut d'avoir une telle justification par des motifs objectifs et pertinents, il serait exclu d'avoir un traitement différent entre deux catégories de personnel d'un même employeur public, notamment avec des mécanismes d'augmentation annuelles différents. Bien évidemment, aucune différence de traitement entre homme et femme n'est admissible (p. ex. ATF 136 II 393).

Du point de vue de la rémunération fondée en tout ou partie sur les prestations, le respect de l'exigence d'égalité de traitement impose la mise en place de règles et procédures d'évaluation garantissant que les différences de traitement des collaborateurs se fondent sur des éléments concrets et objectifs, par exemple la comparaison entre des objectifs fixés et des résultats atteints. L'évaluation doit également pouvoir être contestée en cas de désaccord du collaborateur concerné. Les exigences contenues aux art. 4 al. 3 LPers et 15 à 17 de l'Ordonnance sur le personnel de la Confédération de 2001 (ci-après OPers), illustrent des principes d'évaluation respectant l'égalité de traitement.

Participation

Dans le modèle traditionnel, le personnel de la fonction publique ne participe que peu à l'élaboration et la mise en œuvre des textes légaux et réglementaires régissant son statut. Ainsi, l'aStF se limitait à instituer une commission paritaire consultative et à permettre la création de commissions du personnel dans les services. Aucune

information ou participation directe des agents publics n'était prévue, ni la possibilité de conclure des conventions collectives. L'actuel modèle fédéral prévoit un réel partenariat social (art. 107O pers). Tout d'abord, l'art. 33 LPers impose l'information et la consultation du personnel et des associations qui le représentent sur les questions importantes relatives au personnel. Ensuite, une déclaration d'intention périodique et bilatérale relative à la collaboration et aux objectifs en matière de politique du personnel est prévue par l'art. 107 OPers et un comité de suivi est mis en place à l'article suivant. Des commissions du personnel peuvent également être créées (art. 109 OPers) et, finalement, des conventions collectives sont conclues dans le cadre de l'administration décentralisée (art. 38 LPers; sur les conventions collectives dans la fonction publique, cf. Wisard 2007: 43 ss; Brühwiler 2001; Helbling 1998).

De fortes disparités existent entre les cantons sur ce sujet. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et du Valais n'abordent pas la question. Ensuite, les cantons de Genève (art. 88 ss du Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux de 1999; ci-après RPAC/GE), des Grisons (art. 61 ss PG/GR), de Nidwald (art. 7 PersG/NW) et du Tessin (art. 52 et 76 ss LORD/TI, ainsi que art. 37 RORD/TI) se limitent à instituer des commissions consultatives de type paritaire. Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures autorise en plus la conclusion de conventions collectives (art. 5 et 7 PG/AR). Pour leur part, les cantons de Schwytz (art. 26 PBV/SZ) et de Zoug (art. 66 PersG/ZG) imposent l'information et la consultation du personnel ou des associations le représentant sur les questions le concernant. Cette obligation s'ajoute à l'existence de commissions consultatives de type paritaire dans les cantons de Bâle-Campagne (art. 49 et 51 PersG/BL), de Bâle-Ville (art. 4 et 41 PersG/BS), de Fribourg (art. 14 ss et 123 LPers/FR), de Glaris (art. 4 PersG/GL et art. 2 de la Personalverordnung de 2006, ci-après PersV/GL), de Neuchâtel (art. 79 LSt/NE), d'Obwald (art. 40 SG/OW), de Saint-Gall (art. 73 de la Staatsverwaltungsgesetz de 1994; ci-après SG/SG, ainsi que les art. 2 ss et 63 SV/SG), de Thurgovie (art. 9 et 10 VRS/TG), d'Uri (art. 63 et 69 PV/UR) et de Vaud (art. 9, 11 ss et 46 LPers/VD). Finalement, les trois instruments de participation, que sont les commissions consultatives, l'information et la consultation, ainsi que la possibilité de conclure des conventions collectives, sont connus dans les cantons d'Argovie (art. 5 et 43 ss PersG/AG), de Berne (art. 8, 10, 47 et 110 LPers/BE), du Jura (art. 6, 11, 34, 60, 93 et 96 LPers/JU), de Lucerne (art. 4 et 61 PersG/LU et 68 ss de la Verordnung zum Personalgesetz de 2000; ci-après PersV/LU), de Schaffhouse (art. 4 et 27 PersG/SH), de Zurich (art. 6 et 47 ss PersG/ZH) et de Soleure (art. 45bis et 51 ss StPG/SO). Dans ce dernier canton, il est intéressant de remarquer que les normes d'exécution de la loi ne figurent pas dans une ordonnance du gouvernement, mais exclusivement dans le GAV, qui est une convention entre l'Etat et des associations du personnel.

Nous constatons donc qu'une grande partie des cantons prévoit une large participation du personnel ou des associations le représentant, à l'instar de la LPers.

Devoirs des agents publics

Tant dans le modèle traditionnel que dans le modèle fédéral actuel, les agents publics sont tenus à des devoirs particuliers en raison du rapport de droit spécial qui les lie à l'employeur public. Nous allons traiter séparément ces devoirs dans cette section, en commençant par trois devoirs généraux, le devoir de fidélité, le devoir de fonction et le secret de fonction, puis en poursuivant avec trois devoirs spécifiques, l'obligation de résidence, l'interdiction de la grève et l'obligation de nationalité. Ces obligations sont caractéristiques des rapports de travail dans la fonction publique et se retrouvent dans la quasi-totalité des statuts du personnel.

Devoir de fidélité

Le devoir de fidélité est typique d'un rapport de travail de droit public. Il s'agit d'un devoir très général obligeant l'agent public à agir conformément aux intérêts de son employeur public et à s'abstenir de leur porter préjudice (pour une présentation plus détaillée, cf. Hänni et Stöckli 2008: 433 ss; Tafelmacher 2004). Les dispositions légales fondant ce devoir, sans forcément le nommer, se bornent à énoncer son principe sans en définir le contenu concret. Ainsi, aucune évolution n'est perceptible dans les textes légaux entre le modèle traditionnel et l'actuel modèle fédéral (art. 20 LPers). Il en est de même au niveau cantonal où presque tous les cantons prescrivent l'obligation de fidélité ou de sauvegarde des intérêts de l'employeur de manière générale (art. 59 PG/AR; 18 et 20 PeV/AI; 22 PersG/AG; 36 PersG/BL; 12 PersG/BS; 55 LPers/BE; 56 LPers/FR; 20 RPAC/GE; 48 PG/GR; 21 LPers/JU; 50 PersG/LU; 15 LSt/NE; 42 PersG/NW; 33 SG/OW; 67 SG/SG; 30 PersG/SH; 30 PBV/SZ; 6 StPG/SO; 22 LORD/TI; 61 VRS/TG; 26 PV/UR; 50 LPers/VD; 28 PersG/ZG; 49 PersG/ZH). Les cantons du Valais et de Glaris font exception en n'ayant aucune disposition mentionnant, même vaguement, le devoir de fidélité. Toutefois, ce devoir peut être déduit des principes sous-jacents de leur législation.

L'absence d'évolution dans les textes légaux sur cette question ne signifie pas que cette notion n'ait pas changé en pratique. En effet, les normes imposant le devoir de fidélité servent de base légale pour restreindre certains droits fondamentaux des agents publics, comme par exemple la liberté d'expression (art. 16 Cst.). Les deux autres conditions nécessaires pour que ces restrictions soient licites, un intérêt public

et le respect de la proportionnalité (art. 36 Cst), peuvent amener à des changements dans ce domaine uniquement par une évaluation différente de l'importance des intérêts en présence (pour une étude approfondie des restrictions des droits fondamentaux dans la fonction public, cf. Hänni 2004: 158 ss, et spécialement sur le devoir de fidélité, Verniory et Waelti 2008 : 815 ss).

Devoir de fonction

Le devoir de fonction impose aux agents publics d'exécuter leur travail personnellement et avec soin (pour une présentation plus détaillée, cf. Hänni 2004: 155). Ce devoir de base est connu tant dans le modèle traditionnel que dans le modèle fédéral actuel (art. 20 LPers) et dans tous les cantons (art. 59 PG/AR, 18 et 20 PeV/AI; 22 PersG/AG; 36 PersG/BL; 12 PersG/BS; 55 LPers/BE; 56 LPers/FR; 21 et 22 RPAC/GE; 25 PersG/GL; 1 PG/GR et 58 PV/GR; 22 ss LPers/JU; 50 PersG/LU; 15 LSt/NE; 42 PersG/NW; 33 SG/OW; 67 SG/SG; 30 PersG/SH; 30 PBV/SZ; 6 StPG/SO; 22 LORD/TI; 61 VRS/TG; 26 PV/UR; 7 LSt/VS; 50 LPers/VD; 28 PersG/ZG; 49 PersG/ZH). Il est intéressant de remarquer qu'en droit privé, les employés ont un devoir similaire (art. 321 et 321a CO).

Secret de fonction

Le secret de fonction est également un devoir fondamental interdisant aux agents publics de divulguer des informations confidentielles qu'ils ont obtenues dans le cadre de leur fonction (pour une présentation plus détaillée, cf. Hänni 2004: 156). Tout comme pour le devoir de fidélité, les normes l'instituant n'ont pas été modifiées dans le cadre de la réforme de la fonction publique. Il est ancré dans la législation fédérale (art. 25 LPers et 94 OPers), ainsi que dans celles de presque tous les cantons (19 PeV/AI; 23 PersG/AG; 38 PersG/BL; 19 PersG/BS; 58 LPers/BE; 60 LPers/FR; 9A LPAC/GE; 26 PersG/GL; 50 PG/GR; 25 LPers/JU; 52 PersG/LU; 20 LSt/NE; 44 PersG/NW; 36 SG/OW; 68 SG/SG; 34 PersG/SH; 35 PBV/SZ; 38 StPG/SO; 29 LORD/TI; 76 VRS/TG; 27 PV/UR; 12 LSt/VS; 18 de la loi sur l'information vaudoise de 2002; 29 PersG/ZG; 51 PersG/ZH). Seul le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures n'a pas édicté de disposition à ce sujet. Toutefois, cette lacune est largement comblée par la législation sur la protection des données qui s'applique à l'ensemble des organes de l'Etat (art. 3 de la Gesetz über den Datenschutz d'Appenzell Rhodes-Extérieures de 2001).

Au même titre que pour le devoir de fidélité, l'absence de changement des normes instituant le secret de fonction ne signifie pas que la pratique n'a pas évolué. En effet,

une autre réforme est en cours dans les collectivités publiques suisses, portant sur la transparence de l'administration (cf. Flückiger 2006). Cette réforme a une incidence sur la définition des informations confidentielles, qui sont l'objet du secret de fonction.

Obligation de résidence

Le modèle traditionnel prévoit une obligation de résidence pour l'ensemble des agents publics sur le territoire de l'employeur public. L'aStF prévoyait même que l'autorité imposait la localité d'habitation des agents publics (art. 8). Le modèle fédéral a considérablement assoupli cette exigence puisqu'il l'a limitée à certaines catégories du personnel pour lesquelles elle est justifiée par les besoins de service (art. 89 OPers). Sur cette question, l'évolution a été en grande partie imposée par le Tribunal fédéral. En 1985 déjà, il déclarait cette restriction à la liberté d'établissement (art. 24 Cst.) disproportionnée dans le cas d'un enseignant d'université (ATF 111 Ia 214). Ainsi, l'intérêt général ou fiscal de la collectivité à l'établissement de tout son personnel sur son territoire n'étant plus considéré comme un intérêt public prépondérant, l'obligation de résidence doit avoir une autre justification (cf. Hänni 2004: 164). Malgré cette jurisprudence, le canton d'Obwald prévoit toujours une obligation de résidence pour l'ensemble de son personnel, avec toutefois la possibilité d'y déroger si les besoins de service ou une relation particulière avec la population ne s'y oppose pas (art. 54 SG/OW). Grâce à la possibilité de dérogations, cette disposition a pu subsister alors qu'elle est contraire au droit fédéral. Tous les autres cantons, à l'exception du Valais, prévoient la possibilité d'imposer une résidence sur leur territoire à certains agents (art. 66 PG/AR; 9 PeV/AI; 20 PersG/AG; 33 PersG/BL; 8 et 17 PersG/BS; 45 LPers/BE; 71 LPers/FR; 15 LPAC/GE; 34 PersG/GL; 53 PG/GR; 33 LPers/JU; 48 PersG/LU; 34 LSt/NE; 50 PersG/NW; 87 SG/SG; 9 PersG/SH; 38 PBV/SZ; 37 StPG/SO; 3 LORD/TI; 82 VRS/TG; 35 PV/UR; 44 LPers/VD; 33 PersG/ZG; 45 PersG/ZH).

Interdiction de grève

Dans le modèle traditionnel, l'ensemble du personnel a l'interdiction de faire la grève. Cela a totalement changé dans le modèle fédéral actuel, puisque le droit de grève (art. 28 Cst.) du personnel ne peut être limité que pour sauvegarder des intérêts essentiels tels que la sécurité du pays ou son approvisionnement en biens et services vitaux (art. 24 LPers et 96 OPers). A la différence de l'obligation de résidence, cette évolution n'a pas été imposée par les tribunaux et la constitutionnalité

du modèle traditionnel n'a pas été contrôlée par le Tribunal fédéral depuis l'introduction en 1999 du droit de grève dans la Cst. A notre sens, il n'existe pas de justification suffisante pour interdire à l'ensemble du personnel de se mettre en grève (du même avis, Auer *et al.* 2006: 1610; Hänni 2004: 166). Par contre, il est évident qu'un service minimum doit être assuré et qu'une limitation du droit de grève de certains agents publics est nécessaire et proportionnée. Au niveau cantonal, quatre cantons interdisent toujours à l'ensemble de leur personnel de faire la grève. Il s'agit des cantons de Fribourg (art. 67 LPers/FR), de Nidwald (art. 46 PersG/NW), de Saint-Gall (Art. 71 SG/SG) et du Valais (art. 7 LSt/VS). Sept cantons prévoient la possibilité d'interdire à certains agents publics de se mettre en grève: Appenzell Rhodes-Extérieures (art. 67 PG/AR), Argovie (art. 60 PersG/AG), Grisons (art. 47 PG/GR), Jura (art. 59 LPers/JU), Lucerne (art. 46 PersG/LU), Schaffhouse (art. 33 PersG/SH) et Thurgovie (art. 77 VRS/TG). Les cantons de Vaud (art. 52 LPers/VD) et de Berne (art. 12 LPers/BE) se réservent également cette possibilité et y ajoutent les conditions de licéité d'une grève. Ce dernier canton prévoit également la possibilité d'un *lock-out*. Finalement, les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville, de Genève, de Glaris, de Neuchâtel, d'Obwald, de Schwytz, de Soleure, du Tessin, d'Uri, de Zoug et de Zurich n'ont édicté aucune disposition sur la question.

Obligation de nationalité

L'obligation de nationalité a pour effet, dans le modèle traditionnel, que seuls les titulaires de la nationalité suisse peuvent travailler pour une collectivité territoriale. L'actuel modèle fédéral renonce à cette condition pour une large majorité des agents publics. L'art. 8 LPers prévoit tout de même de pouvoir limiter l'accès de certains postes impliquant l'exercice de la puissance publique à des personnes ayant la nationalité suisse et même à des personnes ayant exclusivement la nationalité suisse. L'interdiction des discriminations (art. 8 Cst.) et les accords de libre circulation (en particulier, l'art. 8 de l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et la communauté européenne de 1999; ci-après ALCP) imposent que les restrictions d'accès à la fonction publique liées à la nationalité soient objectivement fondées (sur ce sujet, cf. Nguyen 2005: 16 ss). L'ALCP autorise explicitement des limitations pour les postes impliquant l'exercice de la puissance publique ou destinés à sauvegarder les intérêts généraux publics (art. 10 de l'annexe I de l'ALCP). L'ensemble des emplois d'une collectivité publique ne remplissant pas ces conditions, une obligation de nationalité suisse pour l'ensemble du personnel n'est pas conforme au droit supérieur. Malgré ces règles, les cantons du Tessin (art. 3 LORD/TI) et du Valais (art. 6 LSt/VS) imposent la nationalité suisse pour l'accès à

l'ensemble de leurs postes, sauf exceptionnelle dérogation. Le canton du Jura (art. 16 LPers/JU) a assoupli cette condition en autorisant l'accès à la fonction publique aux ressortissants suisses d'un pays de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange, ainsi qu'aux étrangers ayant l'exercice des droits politiques (c'est-à-dire domiciliés en Suisse depuis dix ans et dans le canton du Jura depuis un an selon l'art. 3 de la loi jurassienne sur les droits politiques de 1978). Ainsi, il respecte indéniablement l'ALCP, par contre la question reste ouverte concernant la conformité avec l'interdiction des discriminations pour les étrangers d'un pays hors de l'Union européenne. Cela d'autant plus que cette condition réintroduit pour ces étrangers une obligation de résidence dans le canton, alors que le Jura y a renoncé sauf exceptions (cf. ci-dessus). Le canton de Soleure, pour sa part, limite l'accès à la fonction publique aux personnes de nationalité suisse ou ayant un permis d'établissement. Cette condition implique, au minimum, pour tous les étrangers de résider cinq ans en Suisse (art. 34 de la Loi fédérale sur les étrangers de 2005) avant de pouvoir devenir agent public. De nouveau, la question de la conformité de cette condition au droit supérieur est ouverte. Les autres cantons ont tous renoncé à une obligation de nationalité pour l'ensemble de leur personnel. Les cantons de Bâle-Ville (art. 8 PersG/BS), de Glaris (art. 10 PersG/GL), de Lucerne (art. 7 PersG/LU), de Neuchâtel (art. 10 LSt/NE), de Nidwald (art. 12 PersG/NW), de Shaffhouse (art. 9 PersG/SH) et de Zurich (art. 11 PersG/ZH) ont toutefois maintenu la possibilité de restreindre l'accès à certains postes aux titulaires de la nationalité suisse.

Sanctions

La réforme fédérale n'a pas entraîné de profonds changements concernant les possibilités de sanctions et la procédure y relative. Tant le modèle traditionnel que le modèle fédéral prévoient une liste de sanctions exhaustive permettant de réagir à une violation des obligations d'un agent public. Quelques changements ont toutefois été apportés dans le contenu de cette liste. Le modèle fédéral prévoit, pour les manquements par négligence, l'avertissement, le blâme et le changement d'activité. De plus, pour les violations par négligence grave ou intentionnelles, une réduction du salaire, une amende ou un changement du temps ou du lieu de travail sont envisageables (art. 25 LPers). L'ancienne législation n'établissait qu'une seule liste ne contenant pas l'avertissement mais autorisant en plus la suspension temporaire de l'emploi, la rétrogradation, la mise au provisoire et la révocation (art. 31 aStF). L'absence de cette dernière mesure de la liste de la LPers est à relativiser puisque, comme nous le verrons plus loin, un licenciement ordinaire peut avoir lieu en cas de violations

importantes des obligations légales ou contractuelles (art. 12 LPers). Pour finir, les deux modèles règlent la procédure à suivre pour sanctionner un agent (pour une présentation plus détaillée des types de sanction et des procédures, cf. Boinay 1998).

Les cantons connaissent des approches diverses concernant les sanctions. Ils peuvent être répartis en trois catégories. La première englobe les cantons établissant une liste de sanctions, exhaustive ou non. Fribourg (art. 75 LPers/FR), Genève (art. 16 LPAC/GE), Neuchâtel (art. 46 ss LSt/NE), Tessin (art. 32 ss LORD/TI), Valais (art. 16 ss LSt/VS) et Zoug (art. 10 PersG/ZG) en font partie avec une liste exhaustive des mesures disciplinaires à disposition. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures (art. 69 PG/AR), de Bâle-Ville (art. 24 ss PersG/BS) et de Schaffhouse (art. 41 ss PersG/SH) s'y ajoutent avec une liste exemplative. Le contenu de ces listes varie passablement. Toutefois, nous pouvons relever que tous ces cantons prévoient l'avertissement ou le blâme à l'exception de Fribourg. De plus, une diminution de la rémunération ou la suspension de son augmentation est également possible dans tous ces cantons à l'exception de Neuchâtel. Finalement, il est intéressant de constater que six cantons prévoient le licenciement ou la révocation comme ultime sanction. Il s'agit d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Fribourg, de Genève, de Schaffhouse, du Tessin et du Valais. Les cantons de Schwytz (art. 30a PersV/SZ) et de Zurich (art. 30 PersG/ZH) sont à rajouter dans la première catégorie, mais constituent des cas limites, puisque leurs listes ne contiennent qu'une seule sanction, l'avertissement. Tous ces cantons prévoient une procédure pour appliquer des sanctions, à l'exception de Zoug qui n'impose que le respect du droit d'être entendu.

La deuxième catégorie, intermédiaire, est composée des cantons établissant une procédure disciplinaire mais n'édictant pas de liste de sanctions. Il s'agit des cantons de Bâle-Campagne (art. 57 ss PersD/BL), de Glaris (art. 35 ss PersG/GL), de Lucerne (art. 13 ss PersG/LU) et de Nidwald (art. 18 ss PersG/NW).

Finalement, la troisième catégorie englobe les cantons ayant renoncé à infliger des sanctions. Ce sont Appenzell Rhodes-Intérieures, Argovie, Berne, Grisons, Jura, Obwald, Saint-Gall, Soleure, Thurgovie, Uri et Vaud. Dans ce dernier canton, la procédure de licenciement, que nous verrons plus loin, prévoit toutefois que l'agent public doit être averti avant la résiliation du contrat (art. 135 ss RLPers/VD). Cet avertissement n'étant prévu que dans le cadre de la procédure de licenciement, nous ne le considérons pas comme une sanction.

Fin des rapports de travail

Dans cette section, nous allons traiter de la résiliation des rapports de travail par l'employeur, à l'exception du licenciement immédiat. Nous commencerons par

étudier les motifs requis pour une telle résiliation, puis nous analyserons brièvement les conséquences d'un licenciement injustifié.

Motifs de résiliation des rapports de travail

Dans le modèle traditionnel, la nomination d'un agent public se fait pour une période administrative, en principe de quatre ans (cf. Michel 1999 : 155-179). Pendant cette période, l'agent ne peut pas être licencié, à l'exception d'une révocation et du cas où son poste serait supprimé et qu'aucun autre lui correspondant ne soit disponible. De plus, au moment de la réélection pour une nouvelle période administrative, l'agent a un droit à cette réélection dans la mesure où il satisfait aux exigences du poste. L'employeur public doit donc justifier toute non-réélection par un motif objectif suffisant (Hänni 1995 : 417; Tanquerel 1999 : 21). Ainsi, sauf en cas de faute particulièrement grave de l'agent public ou de suppression de poste, l'employeur, dans le modèle traditionnel, a peu de latitude pour résilier un rapport de travail. L'actuel modèle fédéral a aboli la période administrative et prévoit un engagement pour une durée indéterminée (art. 9 LPers). En contrepartie, il autorise l'employeur à résilier les rapports de travail en cas de violations importantes des devoirs de l'agent public, de manquements répétés dans les prestations ou le comportement malgré un avertissement, d'inaptitude ou de mauvaise volonté de l'agent public, de suppression de poste sans possibilité de mutation ou de disparition d'une condition d'engagement (art. 12 al. 6 LPers). Cette liste exhaustive des motifs de licenciement permet une certaine liberté d'appréciation à l'employeur, notamment en raison de l'usage de notions indéterminées.

C'est sur ce point que la diversité cantonale est la plus grande, allant de l'application du modèle traditionnel au simple renvoi au CO. Une première catégorie est composée uniquement du canton du Valais, qui est le dernier à appliquer le modèle traditionnel. La fin des rapports de service ne peut survenir qu'à la fin de la période administrative par la non-réélection ou en cas de faute particulièrement grave de l'agent public par une révocation.

La deuxième catégorie comprend les cinq cantons qui ont édicté une liste exhaustive des motifs de licenciement. Les cantons de Bâle-Campagne (art. 19 PersG/BL) et de Bâle-Ville (art. 30 PersG/BS) énumèrent cinq motifs, que le premier qualifie d'essentiels, justifiant un licenciement. Ces motifs sont l'empêchement à l'exécution des tâches, la suppression de poste et l'impossibilité d'une mutation, la commission d'un acte criminel incompatible avec la fonction, l'inaptitude ou l'insuffisance des prestations et la violation d'un devoir. Pour les deux derniers motifs, une période de probation doit être accordée avant de procéder à un licenciement. Le canton de Lucerne (art. 18 PersG/LU) connaît un système très semblable, à l'exception

que le motif de l'empêchement à l'exécution des tâches est remplacé par celui de la disparition d'un motif d'engagement et que la période probatoire est remplacée par un avertissement. Ces différences valent aussi pour le canton de Vaud (art. 59 et 62 LPers/VD), qui a également une liste très similaire, mais ne prévoyant pas de licenciement en cas d'acte criminel et imposant un avertissement également en cas de disparition d'un motif d'engagement. Le canton de Fribourg prévoit trois motifs de licenciement, qui sont la suppression du poste et l'impossibilité d'une mutation (art. 47 LPers/FR), l'absence de réponse aux exigences du poste sous l'angle des prestations, du comportement ou des aptitudes malgré un avertissement (art. 38 ss LPers/FR) et, en tant que sanction disciplinaire, la faute particulièrement grave de l'agent (art. 75 LPers/FR). Concernant ce dernier élément, il est utile de mentionner que la procédure est identique en cas de licenciement fautif ou non.

La troisième catégorie se compose des onze cantons connaissant une liste exemplative de motifs de licenciement. En plus de cette liste, tous les cantons qualifient les motifs permettant de justifier un licenciement. Les cantons d'Argovie (art. 10 PersG/AG), des Grisons (art. 9 et 19 PersG/GR), de Thurgovie (art. 21 VRS/TG) et d'Uri (art. 16 PV/UR) exigent des motifs objectifs suffisants (*sachlich zureichender Grund*). Alors que le canton de Schaffhouse (art. 11 PersG/SH) demande des motifs objectifs (*sachlicher Grund*), le canton de Berne (art. 25 et 30 LPers/BE) requiert des motifs pertinents, le canton de Nidwald (art. 59 PersG/NW) des motifs essentiels (*wesentlicher Grund*), le canton de Neuchâtel (art. 44 ss LSt/NE) des raisons graves et les cantons du Jura (art. 83 et 87 LPers/JU) et de Genève (art. 21 ss LPAC/GE) des motifs fondés. Malgré cette variété de terminologie, le contenu des différentes listes est très similaire. Par exemple, tous ces cantons citent la suppression de poste et l'impossibilité de mutation, ainsi que l'inaptitude ou l'insuffisance des prestations. Le canton du Tessin (art. 60 LORD/TI) est également classé dans cette catégorie, malgré une liste de motifs justificatifs a priori exhaustive. En effet, après la suppression du poste et de l'empêchement à l'exécution des tâches, il est indiqué que toute autre circonstance subjective ou objective qui rende la poursuite des relations de travail non exigible de bonne foi est un motif justificatif. Trois cantons de cette catégorie, Genève, Schaffhouse et le Tessin, connaissent le licenciement, appelé alors généralement «révocation», comme ultime mesure disciplinaire. Il est intéressant de s'y attarder car si les procédures ne sont pas identiques entre un licenciement comme sanction et le licenciement ordinaire, il faut que l'employeur public définisse dès le début de la procédure si le motif de licenciement est une violation des devoirs ou non (ATA-GE/182/2008, c. 5). Cette distinction n'est pas toujours évidente, par exemple si les prestations ne sont pas suffisantes ; il faut dans ce cas déterminer s'il s'agit d'insuffisance des prestations non fautive ou d'une insuffisance résultant d'une violation du devoir de fonction. Cette distinction

est importante car une erreur de qualification pourrait entraîner l'annulabilité du licenciement pour non-respect de la procédure. Le canton de Schaffhouse a prévu que le licenciement comme sanction suivait la procédure d'un licenciement ordinaire (art. 41 PersG/SH). Les cantons de Genève et du Tessin n'ont rien prévu de tel. Ils doivent donc distinguer le licenciement ordinaire du licenciement à titre de sanction ou de révocation, qui nécessite non seulement une enquête administrative (art. 27 LPAC/GE; 36 LORD/TI) mais aussi un strict respect du principe de la proportionnalité.

La quatrième catégorie regroupe les quatre cantons qui qualifient les motifs justifiant un licenciement sans en faire une quelconque liste. Ainsi, le canton de Zurich impose des motifs objectifs suffisants (art. 18 PersG/ZH) pour justifier un licenciement, alors que les cantons de Glaris (art. 39 PersG/GL), de Zoug (art. 13 PersG/ZG) et d'Appenzell Rhodes-Extérieures (art. 24 PG/AR) exigent des motifs objectifs. Ce dernier canton connaît le licenciement comme ultime sanction disciplinaire et prévoit que la procédure du licenciement ordinaire s'applique (art. 60 PG/AR).

Les deux cantons se contentant d'un renvoi au CO pour réglementer les motifs admissibles pour un licenciement composent la cinquième catégorie. Il s'agit des cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures (art. 2 et 36 PeV/AI) et d'Obwald (art. 48 SG/OW). Il est nécessaire de préciser que l'absence de disposition spécifique n'autorise pas l'employeur public à effectuer des licenciements sans motif sous peine d'arbitraire (art. 9 Cst.). Un motif plausible doit tout de même justifier le licenciement (Nguyen 1999: 426 s; Tanquerel 1999: 21).

La dernière catégorie est composée des trois cantons connaissant des régimes différents en fonction des postes. Le canton de Saint-Gall prévoit que les fonctionnaires sont nommés pour une période administrative (art. 76 SG/SG) et établit une liste exhaustive de motifs justifiant leur licenciement (art. 77 et 80 SG/SG). Outre la non-réélection, une résiliation des rapports de travail est possible en cas de suppression de poste et d'impossibilité de mutation, de prestations insuffisantes, d'empêchement à l'exécution des tâches ou d'exercice d'un emploi accessoire sans autorisation. Par contre, pour les employés, nommés pour une durée indéterminée, il se contente d'un renvoi au CO concernant leur licenciement (art. 83 SG/SG). Le canton de Schwytz ne prévoit pas de licenciement pour un fonctionnaire à l'exception d'une non-réélection à la fin de la période administrative (art. 9 PBV/SZ). Concernant les employés, une liste exhaustive de motifs objectifs suffisants est dressée (art. 21 et 21a PBV/SZ). Elle contient la suppression du poste et l'impossibilité de mutation, l'empêchement à l'exécution des tâches, la violation des devoirs, la commission d'un acte criminel incompatible avec la fonction et l'inaptitude ou l'insuffisance des prestations. Dans ce dernier cas, une période probatoire doit être accordée à l'employé avant de le licencier. Finalement, le canton de Soleure

connaît exactement le même système que Schwytz, à l'exception que les motifs permettant de licencier un employé sont qualifiés de motifs essentiels et qu'ils ne comprennent pas l'empêchement à l'exécution des tâches (art. 27 StPG/SO).

Conséquences d'une résiliation injustifiée

Dans le modèle traditionnel, la constatation d'un licenciement injustifié implique l'annulation de la décision de licenciement et la réintégration de l'agent public. Dans le même cas, le modèle fédéral actuel prévoit qu'en principe l'agent est réintégré. Toutefois, en cas d'impossibilité, les rapports de travail prennent fin et l'agent a le droit à une indemnisation (art. 14 et 19 LPers; pour un cas d'application, ATAF 2009/58; sur cette relativisation de la protection juridique, cf. Wisard 2007: 49; Subilia-Rouge 2003: 307 ss.).

Au niveau cantonal, les cantons de Berne (art. 29 LPers/BE), de Fribourg (art. 41 LPers/FR), de Glaris (art. 46 PersG/GL), du Jura (art. 87 LPers/JU) et de Soleure (art. 33 StPG/SO) ont adopté le système fédéral actuel. Tandis que les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures (art. 30 PG/AR), de Genève (art. 31 LPAC/GE), de Lucerne (art. 72 PersG/LU), de Nidwald (art. 64 PersG/NW), d'Obwald (art. 53 SG/OW), de Schaffhouse (art. 15 PersG/SH), de Schwytz (art. 21f PBV/SZ), du Tessin (art. 69 de la Legge di procedura per le cause amministrative de 1966), d'Uri (art. 16 PV/UR), de Vaud (art. 60 LPers/VD) et de Zurich (art. 14 PersG/ZH) prévoient la réintégration ou une indemnisation selon le choix de l'employeur public. Pour leur part, les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures (art. 2 PeV/AI), d'Argovie (art. 12 PersG/AG), des Grisons (art. 12 PG/GR), de Thurgovie (art. 26 VRS/TG) et de Zoug (art. 14 PersG/ZG) se sont alignés sur le droit privé du travail (art. 336a CO) en se limitant à indemniser l'agent licencié injustement. Finalement, les cantons de Bâle-Campagne (art. 20 al. 3 PersG/BL) et de Bâle-Ville (art. 39 PersG/BS) imposent un droit à la réintégration en cas de licenciement injustifié. Il en est de même pour les cantons de Neuchâtel, de Saint-Gall et du Valais qui n'ont édicté aucune disposition sur le sujet et qui ne connaissent pas de renvoi général au CO (Nguyen 1994: 15 s.; Tanquerel 1999: 23).

Conclusion

Cet état des lieux des législations cantonales du droit de la fonction publique permet de souligner la grande diversité qui existe encore. Les cantons ayant effectué une réforme se sont certes rapprochés du droit privé du travail, mais ne s'y sont pas

alignés automatiquement pour autant. Bien au contraire, ils ont effectué leurs choix pour chacun des points analysés.

Des cantons se distinguent toutefois soit pour l'étendue de leur rapprochement avec le droit privé soit au contraire pour leur grande proximité avec le modèle traditionnel. Ainsi, les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Argovie font partie pour tous les points étudiés des cantons les plus proches du droit privé, à l'exception de la participation pour le premier et des motifs de licenciement pour le second. Il est intéressant de souligner que ces cantons ont révisé leur législation respectivement en 1998 et 2000, c'est-à-dire avant ou en même temps que la Confédération. A l'inverse, les cantons du Valais, du Tessin et de Genève sont des cantons appliquant encore le modèle traditionnel pour tous les points étudiés, à l'exception de la rémunération pour le premier et de la fin des rapports de travail pour les deux derniers, ainsi que des sanctions pour le dernier. La législation de ces cantons date respectivement de 1983, 1995 et 1997, ce qui explique, en tout cas pour le premier, la grande proximité avec le modèle traditionnel.

Cette contribution a également mis en évidence des problèmes de conformité de certaines législations avec le droit supérieur, en particulier avec les droits fondamentaux pour ce qui est des devoirs des agents publics. Les législateurs des cantons concernés seraient bien inspirés d'effectuer les modifications qui s'imposent.

Bibliographie

- Auer A., Malinverni G. et Hottelier M. (2006). *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, Berne, Schulthess.
- Bellanger F. (2004). «Le renouveau du contrat de droit administratif», in Bellanger F., Chaix F., Chappuis C. et Héritier Lachat A. (Eds), *Le contrat dans tous ses états*. Berne, Stämpfli, pp. 289-303.
- Boinay G. (1998). «Le droit disciplinaire dans la fonction publique et dans les professions libérales, particulièrement en Suisse romande», in *RJJ*, 2.
- Brühwiler J. (2001). «Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst», in *DTA*, 171.
- Flückiger A. (Eds) (2006). *La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration*. Zurich, Schulthess.
- Hänni P. (1995). «La fin des rapports de service en droit public», in *RDAF*, 407.
- Hänni P. (2004). «Droits et devoirs des collaborateurs», in *RFJ*, 151.
- Hänni P. et Stöckli A. (2008). *Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz*. Zurich, Schulthess.
- Helbling P. (1998). «Gesamtarbeitsverträge [GAV] für den Staatsdienst», in *PJA*, 899.
- Knapp B. (1984). «Le système de rémunération des agents publics en Suisse», in *RDAF*, 1.
- Martenet V. (1997). «L'égalité de rémunération dans la fonction publique», in *PJA*, 825.

- Meyer C. (1999). «Leistungslohn im öffentlichen Dienstrecht», in Helbling P. et Poledna T. (Eds), *Personalrecht des öffentlichen Dienstes*. Berne, Stämpfli, pp. 133-153.
- Michel M. (1999). «Amtsdauersystem», in Helbling P. et Poledna T. (Eds), *Personalrecht des öffentlichen Dienstes*. Berne, Stämpfli, pp. 155-179.
- Nguyen M. (1994). «Le recours par l'administration au contrat de travail pour engager du personnel», in Duc J.-L. (Eds), *Le travail et le droit*. Fribourg, Academic Press, pp. 3-20.
- Nguyen M. (1999). «La fin des rapports de service», in Helbling P. et Poledna T. (Eds), *Personalrecht des öffentlichen Dienstes*. Berne, Stämpfli, pp. 419-459.
- Nguyen M. (2005). «L'accès des étrangers à l'emploi public», in *Terra Cognita*, 2005/7, pp. 16 ss.
- Pfammatter C. (2004). «Approche comparative des procédures suisses de la fonction publique», in *RFJ*, 225.
- Subilia-Rouge L. (2003). «La nouvelle LPers : quelques points de rencontre avec le droit privé du travail», in *RDAF*, I 289.
- Tafelmacher C. (2004). «Le *devoir de fidélité* à l'Etat à l'épreuve de la théorie juridique, de l'histoire, et de la pratique», in Caloz-Tschopp M.-C., Dasen P. et Spescha F. (Eds), *L'action «tragique» des travailleurs du service public*. Paris, L'Harmattan, pp. 341-394.
- Tanquerel T. (1999). «L'évolution du statut de la fonction publique dans l'administration centrale», in Aubert G., Bellanger F. et Tanquerel T. (Eds), *Fonction publique : vers une privatisation?* Zurich, Schulthess, pp. 7-42.
- Verniory J.-M. et Waelti F. (2008). «Le devoir de réserve des fonctionnaires», in *PJA*, 810.
- Wisard N. (2007). «Le statut de la fonction publique en mutation : contrat de droit public et individualisation des conditions de travail», in Emery Y. et Giauque D. (Dir.), *Dilemmes de la GRH Publique*, Lausanne, LEP Editions, pp. 37-64.

Chapitre 24

NOUVELLES POLITIQUES ET PROCESSUS DE GESTION PUBLIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

Yves Emery

Parmi les différents domaines de modernisation publique, celui de la gestion des ressources humaines (GRH) est sans doute un de ceux qui a le plus évolué au cours des 20 dernières années. D'une simple gestion administrative des dossiers du personnel, la GRH publique s'oriente actuellement vers une gestion stratégique du capital humain (Emery et Chassot 2009), même si, nous allons le voir en introduction, le niveau de maturité de la GRH publique ne permet pas d'affirmer aujourd'hui que cette dimension stratégique est véritablement atteinte. Il s'agit plutôt d'une vision vers laquelle convergent les différents projets de modernisation de la GRH publique, dont le point commun consiste à valoriser au mieux les compétences du personnel au service des missions de l'organisation.

Ce chapitre fera un tour d'horizon des tendances caractéristiques des processus essentiels de GRH publique, en montrant leurs fondements théoriques, leurs forces et limites à la lumière de la littérature récente, ainsi que les perspectives d'avenir, qui esquisSENT l'émergence d'un paradigme nouveau que nous appellerons l'« après-fonctionnariat ».

Niveaux de maturité de la GRH publique

Un bref regard sur la naissance des « services du personnel » en Suisse montre que la création de telles unités remonte, dans la majorité des cas, aux années 1970

seulement (Germann 1996). C'est dire qu'auparavant, l'opportunité de concentrer en une unité organisationnelle le savoir-faire spécifique de GRH n'était pas apparue évidente aux yeux des dirigeants publics concernés, contrairement aux services financiers et comptables, présents dès la mise sur pied des premiers services publics. En l'absence de service du personnel, les activités de base consistant à gérer les salaires et administrer les rapports de travail étaient réalisées par les secrétariats de direction, en lien avec les services comptables pour les éléments financiers. Dans certaines communes de petite taille, on trouve encore cet arrangement qui voit la fonction de boursier communal réaliser, pour une partie de son temps, des activités relevant de la GRH.

Dans ce contexte *préfonction RH*¹, la dissémination des pratiques RH dans l'organisation était naturellement laissée à la sensibilité et au bon vouloir des responsables politiques et administratifs en place, en précisant qu'aucune responsabilité formelle n'était donnée aux managers quant à la gestion de leur personnel, aucun processus défini, et aucun suivi réalisé. Il ne faut guère s'étonner que la GRH pratiquée était alors extrêmement éclatée, laissant la place à diverses formes de discrimination, y compris au niveau des rémunérations. Au nom de l'égalité de traitement, il devenait nécessaire de mettre de l'ordre dans ces pratiques disparates.

Les niveaux de maturité présentés ci-dessous reflètent un impact croissant de la GRH sur l'efficacité et l'efficience des services publics, dans un contexte organisationnel où une unité spécialisée « service du personnel » est chargée officiellement de cette mission. Ces niveaux sont l'expression d'une prise de conscience croissante de la valeur ajoutée que la GRH peut apporter à l'organisation dans l'atteinte de ses objectifs, mais également au personnel en place, qui sera ainsi plus motivé et impliqué dans le fonctionnement de son service.

L'idée qu'une GRH équilibrée considère autant le pôle « organisation », ou employeur, que le pôle « employé » (Emery et Gonin 2009), en développant toutes les synergies potentielles, s'impose alors progressivement comme l'un des axes de modernisation essentiels.

Premier niveau : naissance d'un service du personnel

La création d'un *service du personnel*² centralisé pour l'ensemble des départements au sein d'une même organisation publique, donne une impulsion très importante à la professionnalisation de la GRH publique. En effet, ces services ont pour mission

¹ A noter que RH est utilisé, plutôt que « personnel », ce dernier mot soulignant les aspects administratifs de la GRH.

² Souvent appelés « bureaux du personnel » pour mettre en avant le lieu physique où les employés venaient discuter leurs affaires, et parfois, toucher leur rémunération.

d'administrer les statuts du personnel en créant des règlements et outils d'application – telles les grilles de classification de fonctions – destinés à être appliqués à l'ensemble du personnel dans un processus relevant essentiellement de l'imposition (pratiques obligatoires). Leur mission première consiste alors à concevoir, faire approuver par les autorités (politiques) compétentes – principalement l'exécutif, parfois le législatif lorsqu'il s'agit de compléter les statuts du personnel –, mettre en œuvre et contrôler l'application d'un ensemble de normes de GRH. Ces normes sont destinées à réglementer les pratiques, notamment dans le sens d'une uniformisation basée sur l'égalité de traitement, principe incontournable du droit administratif. L'objectif prioritaire visé par ces services du personnel ne consiste guère à accroître l'efficacité et la compétence des membres du personnel, ni à améliorer les performances des services produisant les prestations publiques pour les citoyens. Il s'agit bien davantage de fournir un cadre de référence contraignant, circonscrivant les compétences de décisions et d'actions en matière de GRH, puis de le faire respecter. A ce stade, il n'est guère étonnant que les services du personnel aient été fréquemment qualifiés, par les responsables hiérarchiques notamment, de *Nein-Sager*, puisque la plupart du temps, les demandes formulées par la ligne se soldaient par un « non » sec et distant, marquant au passage l'autorité fonctionnelle naissante – pour ne pas dire le pouvoir – de ces services transversaux.

Deuxième niveau : développement de la fonction RH et passage à une gestion centrée sur les personnes

Progressivement, l'idée que les ressources humaines représentent un facteur décisif dans les organisations en général, dans les entreprises de service en particulier, et donc également dans les services publics, fait son chemin (Lengnick-Hall, Lengnick-Hall *et al.* 2009). Les services du personnel sont amenés à s'intéresser dorénavant aussi aux personnes composant les effectifs qu'ils administrent, et non plus seulement aux dossiers que ces personnes représentent. On notera au passage un certain parallélisme avec les évolutions relatives à l'orientation-client dans les services opérationnels. Concrètement, cette évolution implique de définir et développer les compétences, savoir-faire et comportements des agents publics, en fonction des attentes de l'administration, précisées dans des *cahiers des charges*, et parfois des *profils de compétences*. Le recrutement du personnel, l'évaluation du travail ainsi que la formation continue prennent de l'importance, bénéficiant de ressources progressivement augmentées.

Viser une meilleure adéquation entre la personne et le poste qu'elle occupe, une idée déjà présente dans les premiers écrits psychotechniques (voir p. ex. Münsterberg, 1917 (Schneider et Schmitt 1986)) ou encore au fondement du

management scientifique, permettra de rendre les agents publics plus productifs. Le modèle d'adéquation s'est considérablement développé au cours du siècle passé, dans le cadre de l'approche dite du *PE-fit* (*Person-Environment fit*; Kristof-Brown, Zimmermann *et al.* 2005). La littérature spécialisée distingue aujourd'hui communément entre l'adéquation à l'emploi occupé (*P-job fit*), à l'équipe (*P-Group fit*) à la hiérarchie de proximité (*P-Superviser fit*), ainsi qu'à la culture organisationnelle (*P-Culture fit*). Viser une meilleure adéquation à tous ces niveaux augmente la satisfaction du personnel, diminue l'intention de quitter l'organisation, tout en permettant d'atteindre des niveaux de performance supérieurs. Autant d'atouts qui deviennent des objectifs des services du personnel, fréquemment rebaptisés « services des ressources humaines » pour mettre en lumière leur nouvelle orientation.

Troisième niveau : responsabilisation de la hiérarchie dans la gestion du personnel

Toutes ces pratiques centrées sur les personnes amènent à une évolution apparemment inéluctable des services du personnel centralisés vers une décentralisation accrue. En effet, le fait même de s'intéresser davantage aux personnes n'est guère crédible lorsqu'il est pris en compte à distance, par des spécialistes RH qui ne côtoient jamais les principaux intéressés. Aussi voit-on émerger une délégation progressive des questions de personnel aux responsables hiérarchiques, visant un rapprochement entre le lieu où les décisions se prennent et le lieu où évoluent les personnes concernées. L'hypothèse sous-jacente est alors la suivante : plus les décisions se prennent proches du terrain, plus élevée en sera la pertinence, et donc, l'adéquation par rapport aux objectifs de l'organisation. Cet argument a conduit à une large décentralisation des activités de GRH, comme nous allons le voir plus loin dans cette section avec la mise sur pied de « répondants RH » directement subordonnés aux services opérationnels.

Dans le sillage de nombreuses publications (Peretti 2007 ; Martory et Crozet 2008), l'idée que la responsabilité principale en matière de GRH reposera sur les épaules des responsables hiérarchiques apparaît clairement (et constitue d'une certaine façon un retour à la situation prévalant avant la création des services du personnel). Dès lors, un accent important est mis sur les outils et démarches d'encadrement du personnel, sur la sélection et la formation des managers aux compétences de direction et styles de leadership destinés à développer et motiver les membres du personnel. Ce rôle désormais essentiel des cadres dans la GRH est illustré par l'orientation prise par les publications de l'Office fédéral du personnel (Office fédéral du personnel 2002 ; Office fédéral du personnel 2006), qui mettent en avant les qualités

de management dans l'administration comme l'un des axes essentiels de la modernisation. Un argument largement repris dans d'autres pays, y compris récemment, notamment par les services publics britanniques où la GRH doit affronter des défis sans précédent (CIPD 2010).

Cette discussion mène inévitablement vers le dernier niveau de développement de la GRH dans les services publics, puisque la question de l'impact réel des pratiques RH devient primordiale, en parallèle à l'évolution plus générale du management public « orienté vers les résultats ».

Quatrième niveau : impact organisationnel des pratiques de GRH

Depuis le milieu des années 1980, un important courant de la littérature de GRH met en exergue la valeur ajoutée et l'impact stratégique que les pratiques de GRH peuvent exercer sur la performance de l'organisation (Le Louarn et Wils 2001 ; Paauwe 2009). Même si cette littérature n'est pas, à la base, destinée aux organisations publiques, la transposition des raisonnements théoriques (chaîne de valeurs ajoutées) et des constats empiriques paraît opportune, bien que pas aisée étant donné la difficulté à définir et mesurer la performance organisationnelle dans les organisations publiques.

Les enjeux et controverses relatifs à ce dernier niveau de maturité sont importants et les questions à résoudre encore abondantes, même si un nombre croissant d'études empiriques montrent des corrélations statistiques significatives entre le degré de développement des pratiques de GRH et les résultats organisationnels, aussi dans les organisations publiques (Vermeeren *et al.* 2008).

Cette évolution implique pour la GRH publique le passage d'une logique de processus à une logique de résultats. Suivant le mouvement amorcé dans les autres fonctions, et sous l'impulsion dominante des différentes approches affiliées au management de la qualité, la fonction RH s'est concentrée ces dernières années sur ses processus de « production ». Il s'est agi de mettre à plat les flux de travail actuels, de les documenter – ce qui même dans le service public soumis à une exigence de légalité, n'était souvent pas réalisé – puis de les améliorer en intégrant les différents potentiels de progrès (Emery et Gonin 2009). S'interroger sur la valeur ajoutée apportée par les processus de GRH aux différents partenaires impliqués, en considérant les coûts engendrés par ces processus, cela représente sans doute l'un des défis essentiels de la GRH publique pour les prochaines années, même si des défis plus spécifiques – par exemple la gestion démographique ou la gestion des « talents » – sont mis en exergue par des études récentes (Demmke et Moilanen 2010 ; Davoine, Emmenegger *et al.* 2011).

Politiques et processus de GRH: les axes essentiels de la modernisation

La métamorphose de l'organisation et de la gestion publiques, issue de l'introduction à large échelle des principes de la nouvelle gestion publique, modifie en profondeur le fonctionnariat et la gestion des agents publics. A tout le moins, dans un souci de cohérence entre les systèmes de gestion, la GRH devrait être adaptée pour répondre aux nouvelles attentes découlant de la gestion publique modernisée, former les agents aux nouvelles compétences et revoir les systèmes d'encadrement, d'évaluation et de reconnaissance. Nombre d'analystes estiment même que la GRH a été dans bien des pays la clé de voûte de la modernisation (OCDE 1997 ; Rouillard, Bourgault *et al.* 2005), car elle constitue un levier essentiel du changement organisationnel qui affecte directement le profil et le comportement des agents publics au quotidien.

Rappelons tout d'abord que les nouvelles pratiques de GRH publiques reposent sur des statuts publics qui ont considérablement évolué (voir le chapitre 23 du présent ouvrage pour le détail). Pour résumer les tendances générales observables au niveau international, la voie de l'*alignement* des conditions d'emploi du public sur le privé apparaît clairement dans de nombreux pays, à l'exception de ceux marqués par une tradition de fonction publique de carrière, tels que la France, l'Allemagne et l'Autriche par exemple (Bossaert, Demmke *et al.* 2003).

Alors que la plupart des pays de l'Union européenne conservent une forme de sécurité d'emploi pour leurs agents publics (Bossaert 2005 ; Demmke et Moilanen 2010), la Suisse est allée très loin dans la transformation du statut des agents publics, opérant un évident alignement des conditions d'emploi sur le secteur privé, et cela au niveau de la Confédération et dans nombre de cantons (Wisard 2007). Et ce n'est pas fini : la « *Stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2011 à 2015*»³ prévoit expressément une révision de la loi sur le personnel fédéral (LPers/OPers) pour « *viser un rapprochement par rapport au droit des Obligations [...]* » (p. 17).

Cette évolution en profondeur du cadre légal illustre à elle seule le caractère hybride de l'après-fonctionnariat puisque le *contrat de droit public* a été considéré pendant longtemps par la doctrine comme une hérésie, et se trouve maintenant largement majoritaire dans les cantons, ainsi qu'à la Confédération (Koller, Heuberger *et al.* 2011).

Sur la base de ces nouveaux statuts, les principes mêmes du fonctionnariat classique, et donc les pratiques de GRH qui les supportent, sont modifiés en profon-

³ Voir www.epa.admin.ch

deur. Si l'on apprécie de manière plus fine les nouvelles logiques de GRH publique introduites, en référence aux principales tendances suisses et internationales en la matière, nous pouvons relever les champs de modernisation suivants, détaillés dans les paragraphes qui suivent (Emery et Giauque 2007; Meyer-Sahling 2009; Demmke et Moilanen 2010).

Introduction de politiques et de stratégies du personnel

Les statuts publics mentionnent de plus en plus fréquemment comme une exigence posée par le législateur la formulation d'une politique du personnel (Emery et Lambelet-Rossi 2000): il revient au gouvernement de formuler et d'assurer la mise en œuvre de cette politique, qui vient compléter la logique avant tout juridico-administrative du statut de la fonction publique. La politique RH peut être déclinée en une *stratégie RH* présentant un plan d'objectifs pour les prochaines années, avec les actions correspondantes⁴, et parfois même faire l'objet d'un concept directeur (*Leitbild*) qui établit le lien avec la stratégie plus générale de l'organisation⁵.

La définition d'une politique du personnel témoigne de l'importance accordée à une ressource estimée de plus en plus *stratégique* pour atteindre les missions que les autorités politiques fixent à l'administration. Cette politique lui permet de se positionner de manière plus claire, offensive et positive sur le marché de l'emploi, ce qui favorise l'attractivité de l'employeur⁶ dans un marché toujours plus compétitif, où les candidats potentiels ne pensent pas nécessairement à travailler dans les organisations publiques comme leur premier choix (Widmer 2010).

Une étude réalisée par l'auteur il y a plus de 10 ans montrait que la plupart des organisations publiques (cantons et grandes villes) ne disposaient pas de politique du personnel formalisée (Emery et Lambelet-Rossi 2000). S'il est difficile d'avoir aujourd'hui une vision précise du degré de développement des politiques du personnel au sein de l'administration en Suisse, en l'absence de données empiriques à ce sujet, nous pouvons poser en hypothèse que l'émergence et la dissémination des politiques du personnel seront l'un des thèmes clés de modernisation de la GRH

⁴ Voir p. ex.: http://www.pa.zh.ch/internet/finanzdirektion/personalamt/de/ueber_uns/was_wir_tun/personalmanagement-strategie.html (consulté le 2.01.2013).

⁵ Voir p. ex. le service du personnel de la Ville de Zurich: http://www.stadt-zuerich.ch/content/portal/de/index/portraet_der_stadt_zuerich/wirtschaftsraum_u_-foerderung/leitbild_der_stadt_zuerich.html (consulté le 2.01.2013).

⁶ A cet égard, la nouvelle politique du personnel de l'Etat de Vaud est très illustrative: il s'agit de positionner l'administration cantonale ainsi «*être un employeur parmi les plus attractifs sur le marché de l'emploi*», voir <http://www.vd.ch/fr/themes/etat-droit-finances/personnel-de-letat/politique-des-ressources-humaines/> (consulté le 2.01.2013).

publique ces prochaines années, promouvant une vision durable (*sustainable*) et éthique de la GRH publique. Pour les responsables de *Public Personnel Policies* du groupe européen d'administration publique (Bouckaert et Van de Donk 2010), les politiques de GRH publiques devront notamment promouvoir la diversité des personnels comme atout stratégique, renouveler le *contrat psychologique* (et pas seulement juridique) liant employeur et employé publics (Lemire et Martel 2007), mettre l'accent sur la motivation au service public, favoriser une action éthique de l'administration en matière d'emploi, contribuer à la protection de l'environnement et de ses ressources en développant la responsabilité sociale de l'employeur public (*Corporate Social Responsibility*) et finalement fournir un nouveau modèle susceptible de constituer une référence en matière de bonne GRH (publique, mais aussi privée). On le voit, les défis sont ambitieux, peut-être trop, et le travail à réaliser encore très important!

Décentralisation de la fonction RH

Si les services RH ont longtemps géré le personnel de manière très centralisée, voire centralisatrice (cf. supra), cette situation a beaucoup évolué au cours de cette dernière décennie, au point que certains analystes critiquent une forme d'éclatement de la GRH publique, faisant l'écho de celle constatée il y a quelque 15 ans dans les entreprises privées (Allouche et Sire 1998), tellement la décentralisation a été poussée.

Dans nombre de pays, les prérogatives des services centraux des ressources humaines ont été progressivement décentralisées pour les confier aux unités opérationnelles (ministères, services de l'Etat), illustrant un passage de pouvoir du service RH spécialisé à la ligne. La rationalité sous-jacente à une telle évolution est liée à une vision contextualiste qui met en avant l'importance de prendre des décisions en étant proche du « terrain », pour percevoir les besoins, contraintes et enjeux de chacune des unités opérationnelles concernées (Pichault 2007).

Dans le cas particulier de la Suisse, cette évolution ne concerne pas seulement le passage de pouvoir entre le service RH et la hiérarchie, mais également une délégation progressive de compétences entre le Parlement et le Gouvernement. En effet, l'examen des statuts du personnel votés par les Parlements cantonaux ces dernières années montre, à l'exemple archétypique des cantons de Neuchâtel ou de Vaud, que le cadre légal défini est nettement plus souple et, sur nombre de thématiques de GRH à commencer par la politique du personnel, invite le Gouvernement à préciser et concrétiser les orientations générales définies par le Parlement.

Dans un tel contexte se pose alors un dilemme classique, bien connu des processus de décentralisation : le dilemme « cohérence d'ensemble des pratiques, versus

pertinence des pratiques locales». Les audits de la fonction personnel de grandes organisations publiques⁷ illustrent à cet égard l'importance de trouver une articulation convaincante entre la gestion centralisée de certains domaines de GRH, touchant essentiellement aux conditions (statutaires) d'emploi, assurant une égalité de traitement entre agents publics, et la gestion décentralisée, pour toutes les questions touchant les compétences et performances des agents publics, qui doivent s'apprécier par rapport aux objectifs spécifiques des services opérationnels et des fonctions exercées. Pour ce faire, nombre d'administrations cantonales, et de grandes villes, ont créé la fonction de « responsable RH départemental », ou plus généralement de « répondant RH », une fonction décentralisée qui dépend généralement de la hiérarchie du département, tout en rendant des comptes, dans une logique fonctionnelle, au service du personnel centralisé. Ainsi à la ville de Lausanne, des répondants RH ont été mis en place en 2004 dans chacun des quelque 45 services de l'administration, avec un ratio initial de 1 RH à plein-temps pour 400 personnes (Ospel 2011).

La gestion des effectifs s'oriente vers une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)

Pendant longtemps la gestion des effectifs au sein des organisations publiques a rempli une fonction administrative et financière avant tout. Il s'agissait d'apprécier le nombre de recrutements, de progressions de carrière et de progressions salariales, en fonction des règles de gestion administrative en vigueur, de manière à pouvoir apprécier les répercussions de ces mouvements sur les effectifs par catégories de fonctions, ainsi que sur les budgets salariaux par services et pour l'ensemble de l'administration. Cette pratique, typique lorsque les ressources humaines ne sont considérées qu'en termes de coûts, a peu à peu été complétée par une réflexion prévisionnelle en lien avec l'activité développée par les différents services de l'administration (Guérard 2007). Dans une conception qui s'inspire de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), la direction des ressources humaines, en lien avec les directions des services opérationnels, élabore des scénarios sur le développement des prestations à fournir à la population, et sur cette base, anticipe les besoins en ressources humaines, à la fois en termes quantitatifs (niveaux d'effectifs requis dans

⁷ Voir par exemple l'audit de la fonction RH de la Commission européenne: Deloitte (2005). «Strategic alignment of Human Resource Management at the Commission». Final Report. Bruxelles, European Commission. Ou encore le rapport de l'organe de contrôle parlementaire de l'administration fédérale suisse: «Evaluation du pilotage de la politique du personnel de la Confédération». Rapport de synthèse du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national du 17 juin 2009, CPA, Berne.

les différentes catégories d'emploi) et en termes qualitatifs, par rapport aux compétences nécessaires à la réalisation des prestations (Emery 2010).

L'évolution de la gestion des effectifs vers la GPEC illustre de manière typique le rôle de plus en plus stratégique des RH dans le bon fonctionnement de l'administration, et correspond à ce que les spécialistes appellent « l'alignement vertical » de la GRH en lien avec la stratégie (ou plutôt les stratégies) de l'organisation publique (Barrette 2005). Notons ici que les pratiques liées à la nouvelle gestion publique, en particulier la gestion par contrats de prestations et enveloppes budgétaires, de même que les plans pluriannuels intégrant les finances et prestations commandées par les autorités politiques, sont des instruments qui facilitent la GPEC, voire contraignent les directions des services opérationnels à travailler dans ce sens. Il est également à relever que dans certains domaines très liés à l'évolution démographique, tels que l'enseignement, la gestion prévisionnelle des effectifs est pratiquée depuis de nombreuses années.

La sélection du personnel tend à se professionnaliser

Si la fonction publique basée sur le principe du mérite et de l'expertise professionnelle est l'une des caractéristiques marquantes de la bureaucratie wébérienne, cela ne signifie toutefois pas que les compétences requises pour exercer les emplois confiés aux fonctionnaires aient été définies et évaluées de manière professionnelle (Guérard et Pailot 2007). En effet, les critères présidant à la sélection des agents publics ont plus souvent été exprimés en termes de niveaux et de types de diplôme à détenir, respectivement de connaissances générales de la fonction publique, si ce n'est de culture générale, comme dans le cas des concours d'entrée pour la fonction publique en France. La détermination de profils de compétences précis, permettant d'apprécier le degré de *fit* entre le poste (et son environnement) et la personne, est une pratique qui n'est pas si ancienne et pas encore généralisée. Pourtant, elle constitue le point de départ d'un processus de sélection professionnelle.

En parallèle, les techniques d'évaluation des candidatures exploitent de plus en plus des outils d'évaluation fiables et sophistiqués permettant d'apprécier non seulement les compétences, mais également les intérêts professionnels et la personnalité des candidats aux emplois publics (Schneider, Goldstein *et al.* 1995). Cette tendance est à mettre à l'actif des services de ressources humaines qui, d'une manière générale, disposent d'un savoir-faire plus pointu, notamment en matière de psychologie du travail, et interviennent de manière plus systématique dans les recrutements pratiqués par les services opérationnels, là où le recrutement n'est pas réalisé par un organisme centralisé qui administre les concours d'entrée, comme c'est le cas dans les fonctions publiques dites « de carrière » (Demmke et Moilanen 2010).

En Suisse, le recrutement dans les organisations publiques a souvent été marqué par une intervention très faible des services RH, laissant à la hiérarchie (politique et administrative) le soin de choisir leur personnel sans qu'elle ne dispose toujours du savoir-faire pour le réaliser. Cette situation est toutefois de moins en moins fréquente. Dans le même registre, l'un des défis majeurs des processus de recrutement consiste à accélérer les procédures en cours, de sorte à diminuer le temps de traitement des dossiers et la prise de décision, afin de ne pas perdre des bons candidats découragés par des délais d'attente trop longs. L'une des tactiques efficaces en la matière consiste à décentraliser les recrutements, de sorte à ce que les décisions puissent être prises plus rapidement.

Finalement, les administrations publiques recourent de plus en plus systématiquement aux portails internet (interne, ainsi qu'aux bourses de l'emploi gérées par des organismes privés ou publics) pour dynamiser leur recrutement et améliorer leur image sur le marché, sans toutefois développer encore un véritable marketing de l'employeur (*Employer branding*; Petkovic 2007). Mais leur présence dans les forums de recrutement, par exemple sur les campus universitaires, est maintenant courante, ce qui n'était pas le cas il y a une dizaine d'années.

La gestion des performances se généralise

La gestion et l'évaluation des performances des agents publics constituent l'un des grands thèmes de modernisation depuis une bonne quinzaine d'années, en lien logique avec l'orientation vers la performance propre à la NGP (Bouckaert et Halligan 2008). La définition des performances à fournir par les agents publics, ainsi que les objectifs et critères permettant leur appréciation, ont fait l'objet de nombreuses analyses et les méthodes mises en œuvre au sein des administrations publiques reflètent les questionnements que soulève cette orientation vers les résultats, ainsi que le souci de tenir compte de la spécificité de l'action publique (Yang et Holzer 2005).

Il revient aux responsables hiérarchiques de tout niveau de fixer des objectifs et d'apprécier les performances de leurs collaborateurs subordonnés, tout en veillant à développer un leadership plus participatif, moins hiérarchique. Il s'agit de la démarche par excellence pour coordonner les efforts individuels vers des objectifs communs, assurant une meilleure coordination des activités, voire une coopération accrue. Mais plus que cet objectif de management, la gestion des performances apparaît comme une pratique indispensable, et fondamentalement complémentaire, aux dispositifs visant à introduire une rémunération à la performance, thème traité dans le paragraphe suivant.

Les pratiques d'évaluation de la performance ont une longue tradition dans le secteur privé, où elles ne sont pas unanimement acceptées (Reyge 2007). Dans le secteur public, ces pratiques font l'objet d'une critique encore plus importante,

même si, d'une manière générale, leur introduction est maintenant quasi généralisée (OCDE 2005). En cohérence avec l'orientation vers les résultats au niveau des services administratifs, la détermination d'objectifs de performance, et leur évaluation, permettent aux agents publics d'orienter plus clairement leurs efforts et rendent possibles des processus d'apprentissage, deux points essentiels à un bon encadrement et au développement de la motivation. Typique est à cet égard la pratique du canton de Genève, où les entretiens d'évaluation étaient pendant longtemps limités au temps d'essai (3 ans) avant la nomination à la qualité de fonctionnaire. Il a fallu attendre le milieu des années 2000 pour que cette pratique soit généralisée à l'ensemble du personnel.

Au niveau des problèmes rencontrés, relevons en particulier (Chavas et Crozet 2007; Norman 2007) :

- La difficulté à fixer des objectifs suffisamment concrets, sur lesquels les agents publics peuvent exercer une réelle influence. Ce point est lié à la complexité du fonctionnement de l'administration et au manque de clarté des objectifs organisationnels.
- La conduite non professionnelle de l'entretien d'évaluation, véritable pierre angulaire du dispositif. En cause sont à la fois les compétences de la hiérarchie à mener cet entretien, mais également le temps de préparation et de réalisation qu'il suppose, temps souvent pas mis à disposition. Relevons encore des structures qui, dans certains environnements tels que les établissements scolaires, sont caractérisées par des taux d'encadrement très faibles qui surchargent considérablement la hiérarchie. Dans les établissements scolaires par exemple, il n'est pas rare d'avoir un ou une responsable pour plus de 100 enseignants.
- Différents biais liés à l'évaluation en tant que telle, en particulier la sévérité extrême ou l'indulgence (appréciations complaisantes) des évaluateurs.
- Des évaluations faites « à rebours », c'est-à-dire des évaluations qui partent des quotas définissant la répartition du personnel selon les degrés de performances, pour arrêter les évaluations individuelles.
- Le refus d'appliquer le système en attribuant la note moyenne à l'ensemble du personnel (pratique de « l'arrosoir »).
- Finalement, différents effets négatifs sont constatés sur le personnel, en particulier la tendance à l'individualisation, voire à la compétition entre les membres du personnel.

La rémunération au mérite à la croisée des chemins

Si les années 1990 ont été celles de la promotion active des pratiques de rémunération à la performance au sein de la fonction publique, à l'image des rapports de l'OCDE (OCDE/PUMA 1997), on peut affirmer que la décennie 2000 au contraire,

restera comme celle du doute face à une pratique également controversée au sein des entreprises privées, au point que des économistes en viennent à recommander un système de rémunération publique pour les employés du secteur privé (Frey et Osterloh 2005). Les résultats de recherche s'accumulent pour montrer les apports, mais surtout les limites d'une pratique qui ne correspond que peu, dans l'esprit et les valeurs sous-jacentes, à l'ethos public et à l'idée que la motivation des agents publics comporte une composante intrinsèque, prosociale et orientée vers l'intérêt public plus que vers des intérêts matériels individuels (Rouban 2005; Norman 2007).

La situation en Suisse est claire, la majorité des cantons, ainsi que la Confédération, ont adopté cette pratique (voir le chapitre 23 de Bellanger et Roy du présent ouvrage). Une analyse réalisée par l'auteur au sein d'une dizaine de cantons répartis sur l'ensemble de la Suisse⁸ montre cependant un pays partagé entre deux cultures politico-administratives, l'une en Suisse allemande plus proche de la tradition anglo-saxonne, ouverte aux nouveaux principes de management, et l'autre, la Suisse romande, proche de la tradition française, corroborant les constats plus larges relatifs à la nouvelle gestion publique (Giauque et Emery 2008). Il apparaît en effet que l'augmentation de salaire est quasi automatique dans les cantons romands (sous réserve des décisions budgétaires prises par le Parlement, pouvant limiter ou bloquer les augmentations accordées au personnel), alors que le non-versement de l'annuité équivaut pratiquement à une sanction. Dans les autres cantons ainsi qu'à la Confédération, les augmentations dépendent des performances évaluées par la hiérarchie lors des entretiens d'évaluation. Notons que dans le canton de Berne, certaines fonctions ne sont pas soumises au système d'augmentation à la performance (directeurs, chancelier, membres des tribunaux, etc.), le législateur ayant estimé inopportun de leur appliquer ce système.

La refonte des logiques de carrière

Le système traditionnel de carrière, avec une progression programmée et quasi automatique au long de différents grades liés à des classes de traitement successives, a largement disparu en Suisse (hormis dans certains corps tels que la police). Les dispositifs actuels structurent l'évolution de carrière autour de l'acquisition de compétences ou de l'achèvement de modules de formation requis pour assumer un niveau de responsabilité supérieur ou une expertise plus pointue. Dans la plupart des administrations publiques, la formation pour les cadres de base, cadres intermé-

⁸ Rapport de mandat (confidentiel). L'analyse portait sur les cantons de GE, VD, NE, FR, BE, JU, Bâle-Ville, Zurich, Lucerne, ainsi que l'administration fédérale.

diaires et supérieurs fait l'objet de modules spécifiques, comme c'est le cas au sein de l'administration fédérale. Les dispositifs de formation et de développement des compétences techniques, sociales et de management ont été considérablement renforcés ces dernières 15 années, faisant des organisations d'authentiques organisations qualifiantes permettant de développer l'employabilité.

On peut dire, en lien avec les constats établis au niveau international (Guérard 2007; Demmke et Moilanen 2010), que les carrières actuelles dans la fonction publique sont moins linéaires, c'est-à-dire moins basées sur des formes d'automatisme indépendants du travail effectivement réalisé, et liés avant tout à l'ancienneté dans la fonction publique. Elles sont également moins verticales, cette vision classique de la carrière étant supplante par de nombreux autres cheminements professionnels. En particulier, au travers de dispositifs de mobilité interne, la transversalité des parcours de carrière est mise en avant, une transversalité qui cherche à décloisonner les entités organisationnelles (services, ministères, etc.), mais également les corps professionnels, véritables silos entre lesquels toute évolution professionnelle était pendant longtemps impossible sans démission. Pour faciliter ces démarches, des cartographies d'emploi permettent d'identifier les filières d'évolution professionnelle les plus pertinentes, en fonction de la proximité des compétences requises. Le projet DECFO de l'administration cantonale vaudoise va dans ce sens, de même que les outils plus généraux élaborés en France, en particulier le répertoire interministériel des métiers de l'Etat (DGAEP 2010).

Si la forme classique du fonctionnariat offrait un attrait pour les agents publics, lié à la prévisibilité et à la sécurité offertes par la progression de carrière automatique, les nouvelles carrières au sein des organisations publiques postbureaucratiques sont plus exigeantes, mais plus diversifiées aussi, constituant l'un des attraits essentiels de l'employeur public sur le marché de l'emploi⁹.

La cessation des rapports de travail facilitée

Le modèle classique du fonctionnariat garantit aux fonctionnaires une protection contre les pressions politiques par une sécurité de l'emploi, qui se traduit par la nomination. Cette protection particulière des employés publics s'est fortement assouplie durant les dernières années, mais elle reste clairement supérieure à la sécurité de l'emploi dont bénéficient les employés du secteur privé, tout en constituant une source de motivation (extrinsèque) importante pour les candidats potentiels,

⁹ Voir à ce sujet la stratégie du personnel de la Confédération : *Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015*, OFPER, 2010 ; ou encore la politique du personnel de l'Etat de Vaud (2011).

voire un atout compétitif décisif. Le sujet a été traité en détail dans le chapitre 23 du présent ouvrage. Nous voulions rappeler ici cette tendance, qui touche à la fois le contrat juridique unissant les agents publics à leur employeur, mais également le contrat psychologique, puisque le message sous-jacent consiste à promouvoir l'idée selon laquelle la garantie de l'emploi doit être, en partie au moins, remplacée par le développement de l'employabilité du personnel.

Rappelons également que la fréquence d'utilisation de cette possibilité de licenciement pour prestations insuffisantes montre une pratique très parcimonieuse: selon nos informations, seuls quelques cas par an, plus de 10 cas mentionnés seulement dans les cantons de Vaud, Bâle-Ville et à la Confédération suisse (ainsi qu'à Zurich, mais les chiffres précis ne sont pas disponibles). Les chiffres indiqués sont des estimations, nos interlocuteurs précisant que les statistiques centrales manquent en la matière. Cet indicateur de gestion ne semble ainsi pas primordial, tout en étant politiquement très sensible.

Conclusion

Toutes ces pratiques de GRH publique ont été rendues possibles par l'évolution du cadre légal du statut des fonctionnaires, mais également par la managérialisation des organisations publiques et un contexte politique réceptif à ce type d'évolution, comme c'est le cas de la Suisse où le peuple a été amené à se prononcer sur de nouveaux statuts du personnel et les a acceptés à une majorité des deux tiers (nouvelle Loi sur le personnel de la Confédération). Chacune à sa manière, ces évolutions illustrent l'administration publique en marche vers la postbureaucratie (Demmke et Moilanen 2010) et l'après-fonctionnariat. Les différences essentielles entre le paradigme du fonctionnariat et celui de l'après-fonctionnariat sont résumées dans le tableau 24.1.

Les contours précis de ce nouvel univers demeurent toutefois à inventer, tant il est vrai que la GRH publique ne saurait être à l'avenir purement et simplement assimilée à la GRH (privée), malgré l'alignement mentionné ci-dessus. Il s'agira bien davantage de tenir compte à la fois de la spécificité de l'ethos public et des valeurs qui le sous-tendent, mais également des types de motivation spécifiquement publiques (Emery et Martin 2010).

En Suisse, les pratiques des organisations publiques s'avèrent infiniment plus nuancées qu'il n'y paraît au premier abord, relativisant l'aspect « monolithique » de la GRH publique. D'une certaine façon, il semblerait que cela soit plutôt la GRH privée qui, par son ambition universaliste (Rouban 2007), inspirée du modèle rationnel de l'individu, souffre d'une forme de monolithisme que l'on pourrait qualifier de

Tableau 24.1 Différences essentielles entre le fonctionnariat et l'après-fonctionnariat.

	Fonctionnariat	Après-fonctionnariat
Statut (loi) de la fonction publique	Rapport de travail de droit public, engagement unilatéral par décision de l'autorité administrative en charge de la nomination	Rapport de travail de droit public, engagement par contrat, par l'autorité d'engagement (responsable hiérarchique de service, sauf pour les postes de direction où c'est le responsable politique)
Sélection des agents publics	Sélection par concours, mise au concours, le cas échéant concours d'entrée (p. ex. en France) Audition par une commission d'engagement Proposition administrative d'engagement	Sélection par appel de candidature (interne, externe) Audition par la hiérarchie politique et administrative (chef de service, voire responsable hiérarchique direct) Test d'aptitudes techniques et compétences sociales Proposition contractuelle d'engagement
Nomination	Nomination après une période probatoire pouvant aller jusqu'à 3 ans Nomination pour une période administrative, ou «à vie»	Plus de nomination, sauf exception Rapports de travail contractuels
Compétences recherchées	Maîtrise technique du domaine, compétences juridiques, intégrité, impartialité, probité, respect de la règle	Maîtrise technique du domaine, compétence d'organisation et de gestion, compétences sociales, esprit d'entreprise et sens de l'efficacité (performance), orientation «client»
Formation	Formation technique avant tout Formation aux bases légales du domaine d'activité Formation d'introduction au rôle de fonctionnaire	Formation technique (profession) Formation à la gestion et à l'organisation Formation aux systèmes qualité Formation à l'éthique des affaires publiques
Développement/évolution professionnelle	Carrières préprogrammées selon des niveaux de postes (p. ex. : commis administratif I, II, III, etc.), carrière hiérarchique par promotion	Carrière ouverte, dépendant des prestations fournies, projets conduits, etc. Carrière multidirectionnelle (vers la spécialisation, vers la responsabilité de projet, vers la hiérarchie, etc.)
Rémunération/systèmes d'incitation	Logique des règles déterminées par le statut de la fonction publique : Collocation des fonctions Classes de traitement Augmentations à l'ancienneté	Logique déterminée par le statut de la fonction publique, la situation financière de l'Etat, le marché du travail, les pratiques des organisations (publiques, privées) concurrentes Augmentations en partie à la performance
Position des agents publics dans la société	Catégorie spécifique «les fonctionnaires», parfois enviée, le plus souvent critiquée	Déterminée par l'appartenance à un domaine d'activité (politique publique) ou une profession, ou une organisation

néo-taylorien. La multiplication des modèles « haute performance » en matière de GRH (*High Performance Work Systems*; Pfeffer 1998) illustre la volonté de trouver une combinaison optimale de pratiques de GRH (*HR-Bundles*) qui conduirait automatiquement à une performance individuelle et organisationnelle supérieure. Dans cette perspective, l'analyse des pratiques publiques doit se garder de généraliser ses constats pour entrer dans les contingences et cristallisations de jeux d'acteurs prévalant dans des contextes où les professions et les domaines d'action publique jouent un rôle différentiateur de première importance (Pichault 2007).

Quels que soient les analyses et points de vue adoptés, les agents publics ont affaire à des pratiques fortement hybrides qui ne peuvent manquer de diversifier leurs cadres de références habituels et de questionner leurs motivations. C'est l'objet du chapitre 26 de cette partie.

Bibliographie

- Allouche J. et Sire B.(1998). *Ressources humaines : une gestion éclatée*. Paris, Economica.
- Barrette J. (2005). «Architecture de ressources humaines: Perspectives théoriques et pistes de recherche», in *Relations industrielles*, 60(2), pp. 213-243.
- Bossaert D. (2005). *The flexibilisation of the employment status of civil servants: From life tenure to more flexible employment relations?* Luxembourg, Institut européen d'administration publique, pp. 1-46.
- Bossaert D., Demmke D. et al. (2003). «L'évolution des fonctions publiques en Europe: une approche comparée des développements récents», in Onnée-Abbruciati M.-L. (Dir.), *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres? Pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe*. Bruxelles, Bruylant.
- Bouckaert G. et Halligan J. (2008). *Managing Performance*. New York, Routledge.
- Bouckaert G. et Van de Donk W. (Eds) (2010). *The European Group for Public Administration : (1975-2010). Perspectives for the Future*. Bruxelles, Bruylant.
- Chavas H. et Crozet P. (2007). «L'entretien d'évaluation dans la fonction publique: des intentions affichées aux effets constatés», in Guérard S., *La GRH publique en question : une perspective internationale*. Paris, L'Harmattan, pp. 363-380.
- CIPD (2010). *Building HR Performance in the Public Sector*. PPMA. Londres, Chartered Institute of Personnel et Development.
- Davoine E., Emmenegger S. et al. (2011). «Tendances RH en Suisse romande. Facteurs de mutation et dossiers prioritaires», in *Dossier HRM*, 22, Zurich.
- Deloitte (2005). «Strategic alignment of Human Resource Management at the Commission», in *Final Report*. Bruxelles, European Commission.

- Demmke C. et Moilanen T. (2010). *Civil Service in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Berlin, Peter Lang.
- DGAFFP (2010). « Répertoire interministériel des métiers de l'Etat », in *Politiques d'emploi publiques*. Paris, Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat.
- Emery Y. (2010). « Gestion prévisionnelle du personnel au XXI^{ème} siècle: les défis d'un processus clé de la GRH. », in *Persorama*, 1, pp. 36-39.
- Emery Y. et Chassot F. (2009). « Evolution de la politique institutionnelle de gestion des ressources humaines: quelles valeurs ajoutées pour la mise en œuvre des politiques publiques substantielles? », in Knoepfel P., *Réforme de politique institutionnelle de gestion des ressources de l'action publique*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 137-164.
- Emery Y. et Giauque D., (Eds) (2007). *Dilemmes de la GRH publique*. Lausanne, LEP.
- Emery Y. et Gonin F. (2009). *Gérer les ressources humaines*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Emery Y. et Lambelet-Rossi L. (2000). *Les politiques du personnel: conception, analyse et recommandation*. Chavannes-près-Renens (Suisse), Idheap.
- Emery Y. et Martin N. (2010). *Le service public au XXI^{ème} siècle: identités et motivations dans l'après-fonctionnariat*. Paris, L'Harmattan.
- Frey B. et Osterloh M. (2005). « Yes, Managers Should Be Paid Like Bureaucrats », in *Journal of Management Inquiry*, 14(1), pp. 96-111.
- Germann R. E. (1996). *Administration publique en Suisse*. Berne, Haupt.
- Giauque D. et Emery Y. (2008). *Représenter la gestion publique*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Guérard S. (Ed.) (2007). *La GRH publique en questions: une perspective internationale*. Paris, L'Harmattan, collection RECEMAP.
- Guérard S. et Pailot P. (2007). « Entre concours d'entrée et évaluations des compétences: Recrutement renouvelé des agents publics », in Emery Y. et Giauque D., *Dilemmes de la GRH publique*. Lausanne, LEP, pp. 109-137.
- Koller C., Heuberger N. et al. (2011). « Monitoring de l'Etat. Indicateurs pour la mesure comparative des administrations publiques et des autorités cantonales » in *Working Paper de l'IDHEAP*. Lausanne, Institut de hautes études en administration publique, 02/2011, pp. 1-97.
- Kristof-Brown A. L., Zimmermann R. D. et al. (2005). « Consequences of Individuals' Fit at Work: A Meta-Analysis of Person-Job, Person-organization, Person-Group, and Person-Supervisor Fit », in *Personnel Psychology*, 58(2), pp. 281-342.
- Le Louarn P. et Wils T. (2001). *L'évaluation de la gestion des ressources humaines*. Paris, Editions Liaisons.
- Lemire L. et Martel G. (2007). *L'approche systémique de la gestion des ressources humaines: le contrat psychologique des relations d'emploi dans les administrations du XXI^{ème} siècle*. Québec, Presses de l'Université du Québec.

- Lengnick-Hall M. L., Lengnick-Hall C. A. *et al.* (2009). « Strategic Human Resource Management: The Evolution of the Field », in *Human Resource Management Review*, 19, pp. 64-85.
- Martory B. et Crozet D. (2008). *Gestion des ressources humaines. Pilotage social et performance*. Paris, Dunod.
- Meyer-Sahling J.-H. (2009). « Sustainability of civil Service Reforms in Central et Eastern Europe five Years after EU Accession », in *SIGMA Paper*. Paris, OCDE, pp. 1-90.
- Norman R. (2007). « Pièges de la gestion des performances et gouvernance du secteur public », in Emery Y. et Giauque D., *Dilemmes de la GRH publique*. Lausanne, LEP.
- OCDE (1997). *Questions et évolution dans la gestion publique*. Paris, PUMA/OCDE.
- OCDE (2005). *Performance-related pay for government employees*. Paris, OCDE.
- OCDE/PUMA (1997). *La rémunération à la performance pour les cadres de la fonction publique*. Paris, PUMA/OCDE.
- Office fédéral du personnel (Ed.) (2002). *Führen lehren - Führen lernen*. Berne, Publications de l'Office fédéral du personnel.
- Office fédéral du personnel (Ed.) (2006). *Conduite dans un contexte politique*. Berne, Publications de l'Office fédéral du personnel.
- Ospel L. (2011). *Partenaires RH – Perceptions croisées – Ville de Lausanne – HEC Genève*. MAS en gestion des ressources humaines et des carrières. Genève, Université de Genève.
- Paauwe J. (2009). « HRM and Performance: Achievements, Methodological Issues and Prospects », in *Journal of Management Studies*, 46(1), pp. 129-142.
- Peretti J.-M. (2007). *Resources Humaines*. Paris, Vuibert Gestion.
- Petkovic M. (2007). *Employer Branding: Ein markenpolitischer Ansatz zur Schaffung von Präferenzen bei der Arbeitgeberwahl*. Francfort, Rainer Hampp Verlag.
- Pfeffer J. (1998). *The Human Equation*. Boston, Harvard Business School Press.
- Pichault F. (2007). « Les tentatives de modernisation des services publics via la GRH : une perspective contextualiste », in Guérard S., *La GRH publique en questions : une perspective internationale*. Paris, L'Harmattan, pp. 205-222.
- Reyge G. (2007). *Evaluation du personnel. Histoire d'une mal-posture*. Paris, L'Harmattan.
- Rouban L. (2005). « Le point sur la rémunération au mérite », in *Revue française d'administration publique*, 112, pp. 804-810.
- Rouban L. (2007). « Les systèmes d'incitation entre cultures nationales et régulations professionnelles », in Emery Y. et Giauque D., *Dilemmes de la GRH publique*. Lausanne, LEP, pp. 161-186.
- Rouillard L., Bourgault J. *et al.* (2005). *Les ressources humaines : clé de voûte de la réforme du secteur public au Québec*, in *Politiques et management public*, 3. *Une génération de réformes en management public : et après ?* Strasbourg.
- Schneider B., Goldstein H. W. *et al.* (1995). « The ASA Framework: An Update », in *Personnel Psychology*, 48(4), pp. 747-773.
- Schneider B. et Schmitt N. (1986). *Staffing Organizations*. Illinois, Scott, Foresman et Company.

- Vermeeren B., Kuipers B. *et al.* (2008). « Human Resource Management et Performance of Public Organizations : A study of HRM Activities et public service quality of Dutch municipalities », in *EGPA annual Conference 2008, Innovation in the public sector*. Rotterdam.
- Widmer P. (2010). « Dans quelle mesure l'administration fédérale est-elle compétitive sur le marché du travail ? », in *Perspective des étudiants et jeunes professionnels du droit*. IDHEAP, Lausanne.
- Wisard N. (2007). « Le statut de la fonction publique en mutation : contrat de droit public et individualisation des conditions de travail », in Emery Y. et Giauque D., *Dilemmes de la GRH publique*. Lausanne, Editions Loisirs et Pédagogie.
- Yang K. et Holzer M. (2005). « The Performance-Trust Link: implications for performance measurement », in *Public Administration Review*, 66(1), pp. 445-464.

Chapitre 25

PROFIL DU PERSONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE

Christophe Koller¹

«Le système formel de recrutement n'est pas une garantie de la représentativité de l'Administration publique»
(Urio 1984: 175)

Le secteur public joue un rôle important sur le marché du travail et constitue, en particulier en période de crise économique, l'un des moteurs de la croissance des emplois. En Suisse, la part des agents de l'Etat dans l'emploi est traditionnellement faible et se situe à environ 15% des actifs, alors qu'elle représente 15 à 30% des emplois dans la plupart des pays de l'OCDE. Dans les démocraties libérales multiculturelles, la question de la représentativité des agents du secteur public se pose périodiquement, un trop grand décalage avec le profil de la population étant généralement mal reçu.

Parler du personnel de la fonction publique en Suisse revient d'abord à poser le problème des *trois niveaux constitutifs de l'Etat*: fédéral, cantonal et communal et ensuite à croiser ces niveaux avec les particularités politico-administratives qui le composent. Nous nous limiterons dans cet article à résumer ces trois plans institutionnels comme autant de types d'employeurs distincts en nous concentrant sur les fonctions assumées par les *employés* et surtout leur *profil sociodémographique*.

¹ L'auteur tient à remercier chaleureusement Yves Emery pour sa relecture attentive du manuscrit.

Nous présenterons ces caractéristiques, dans la mesure de la disponibilité des sources, d'abord dans une optique internationale, ensuite au niveau de la Confédération, puis des cantons.

Relevons tout d'abord que les études portant sur le personnel de la fonction publique en Suisse sont *rares*, datées et surtout *limitées* à l'étude du profil de la haute fonction publique (Klöti 1972; Urio *et al.* 1984; Roth 1993) ou décrivant l'évolution par niveau administratif (Müller 1983; Du Pasquier 1986; Koller 2008). Selon Urio, ce désintérêt s'explique par des considérations *idéologiques, méthodologiques et pratiques*. Sur le plan *idéologique*, on considère l'administration comme une instance d'exécution subordonnée au gouvernement alors que d'autres la voient comme instrument de coercition de la classe dominante. Sur le plan *méthodologique*, les experts exposent le risque de voir se développer le culte du chiffre débouchant sur une critique récurrente de la taille de l'administration et sa tendance à la bureaucratisation. Enfin, sur le plan *pratique*, l'on relèvera le caractère peu bavard des employés du secteur public, tenus ou soumis au secret de fonction (Urio 1984: 6).

Nous ajouterons ici trois caractères importants marquant le personnel de l'Etat, à garder à l'esprit par rapport aux analyses qui suivent: a) une partie du personnel de l'administration publique est *assermentée*, comme les policiers et les agents de détention, engageant leur fidélité et leur intégrité, exprimées aussi par l'apparence de l'uniforme; b) le *caractère pérenne* de l'Etat assure à la grande majorité des employés un statut de droit public leur garantissant en principe une meilleure protection que dans le secteur privé; c) les employés de l'Etat ne sont pas tenus de vendre leurs prestations, leurs *tâches étant réglementées* et soumises aux contrôles des autorités, de l'économie et de la société.

Il n'est dès lors pas étonnant que les employés de la fonction publique restent habituellement en arrière-plan dans une organisation qui apparaît complexe, peu transparente, voire nébuleuse. Cette distance des «fonctionnaires» est encore renforcée par la volonté du politique et des partis de droite en particulier, de restreindre les prérogatives de l'Etat et à reprendre le contrôle d'une administration jugée trop importante, trop autonome, voire trop puissante. Cette autonomisation s'est renforcée à partir de l'entre-deux-guerres, d'abord au niveau de la Confédération avec une tendance à la centralisation, phénomène d'ailleurs largement remis en question depuis les années 1970 jusqu'à l'introduction en 2008 de la nouvelle loi sur la répartition des tâches (RPT). Il reste que la période de l'après-guerre est marquée dans les pays de l'OCDE par un mouvement de désindustrialisation et de tertiarisation de l'économie avec une entrée massive des femmes sur le marché du travail.

Suivant Wright Mills (1966), reconnaissons que l'organisation socio-économique repose désormais essentiellement sur le secteur tertiaire, caractérisé par la gestion administrative et financière, la vente et la distribution des produits industriels mais encore, et de plus en plus, par le développement des services aux ménages. C'est

ainsi que nous identifions deux autres facteurs expliquant l'essor récent de la fonction publique en Suisse et ceci malgré les restrictions budgétaires : la tertiarisation de l'économie et l'avènement des classes moyennes, ainsi que l'émancipation des femmes et leur entrée massive sur le marché du travail, en particulier dans les services de soin et d'assistance.

Définition du périmètre étatique, méthodes et sources

La difficulté à définir le périmètre des emplois de l'Etat n'est pas nouvelle ni propre à la Suisse. Le secteur est mouvant et à géométrie variable, déterminé par l'inclusion ou non d'institutions, de fondations et d'entreprises financées en tout ou partie par l'Etat (Roig 1980; Germann 1987, 1996; Du Paquier 1986; Koller 2007, 2008, 2010). Nous nous limiterons dans cet article à présenter des tendances de l'emploi par type d'employeurs, domaine d'activité, tout en cherchant à brosser leur profil sociodémographique en nous concentrant sur les administrations centrales, soit les activités non marchandes couvertes au moins à 50% par les finances publiques. Les régies fédérales ainsi que les entreprises de droit public sont exclues tout comme les représentants des législatifs, des exécutifs et de l'ordre judiciaire. L'administration publique au sens strict ou « administration centrale » regroupe en Suisse les unités appartenant à la Confédération, aux cantons (y compris les districts), aux communes et aux corporations de droit public. Elles sont subdivisées dans les formes juridiques suivantes: 20. Administration fédérale; 21. Administration cantonale; 22. Administration de district; 23. Administration communale; 24. Administration d'une corporation de droit public (OFS 2009; Koller 2008). L'administration publique au sens large couvre également les régies fédérales (CFF et la poste) ainsi que les autres entreprises de droit public marchandes rattachées à la Confédération, aux cantons, aux districts, aux communes ou aux corporations de droit public (formes juridiques 30 à 34). Il convient de rappeler ici que les principales sources permettant de brosser le portrait du personnel de la fonction publique en Suisse, sa représentativité, sont tirées du système des statistiques du marché du travail de l'OFS, lequel se compose d'enquêtes auprès des ménages, de recensements auprès des entreprises et de données administratives. Certaines ont pour but de montrer l'évolution des structures liées aux personnes, aux places de travail et aux emplois alors que d'autres mesurent le mouvement sur le marché du travail (Attinger *et al.* 2007). Le recensement fédéral des entreprises (RFE) est la principale source permettant de mesurer l'évolution des emplois selon les niveaux institutionnels par fonction et canton, mais il ne nous dit pas grand-chose sur le profil du personnel. Pour ce faire, il faut consulter les résultats des enquêtes par sondage menées auprès des ménages telles que l'enquête sur la population active (ESPA), complétant la statistique de la population active occupée (SPAO, approche sous l'angle de l'offre de main-d'œuvre) et la statistique de l'emploi, permettant des analyses conjoncturelles via la demande de travail des entreprises (STATEM). Ces enquêtes fournissent des informations régulières selon le sexe, l'âge, l'état civil, le niveau de formation et de qualification

requise par le poste, la nationalité mais avec des possibilités de régionalisation limitées. La BADAC consacre également une partie de ses enquêtes à la récolte d'informations sur le personnel des administrations centrales cantonales. Les résultats publiés par l'Office fédéral du personnel (OFPER) servent quant à eux à brosser le portrait des emplois de la Confédération alors que les statistiques de l'OCDE, basées pour la Suisse sur les données de l'OFS (RFE), permettent de réaliser des comparaisons internationales.

Employeurs de la fonction publique

L'administration publique au sens strict employait 324 000 personnes en équivalent plein temps (EPT) au 1^{er} septembre 2008, derniers chiffres disponibles. Les cantons apparaissent comme les principaux employeurs avec 137 000 personnes, y compris les districts, soit 42,3% des emplois de l'administration centrale, devant les communes (115 000, 35,6%), les corporations de droit public (37 000, 11,3%) et la Confédération (35 000, 10,9%) (OFS, RFE-NOGA 2008) (fig. 25.1). Les emplois des administrations centrales communales et de la Confédération sont restés relativement stables ces dernières années, alors que le personnel des administrations cantonales, et plus récemment des corporations de droit public, s'est renforcé². Entre 1995 et 2008, en effet, ce dernier type d'employeur a vu ses effectifs plus que doubler, passant de 17 000 à 36 500 EPT, conséquence d'un processus d'externalisation de certaines tâches de l'Etat.

Les cantons et les communes sont donc le cœur de l'Etat en Suisse et restent les employeurs les plus importants de l'administration publique, malgré une contraction pour les communes, compensée partiellement par une augmentation de l'échelon cantonal sur la période étudiée. Ces changements s'expliquent par des facteurs politico-institutionnels : décentralisation, déconcentration et autonomisation, mais aussi économiques : externalisation et agentification, allant dans le sens d'une organisation plus indépendante et proactive répondant aux nouvelles orientations néolibérales basées sur l'efficience et formalisées dans les principes de la nouvelle gestion publique (NGP) (Giauque et Emery 2008 ; Koller 2008).

² Pour l'administration publique, les chiffres de 2005 indiquent une hausse du nombre d'emplois par rapport à 2001. Cette hausse est en partie due à des changements de méthode dans la collecte des données, ainsi qu'à une redéfinition des catégories de salariés prises en considération. Un recours accru aux systèmes centralisés de gestion du personnel a permis d'affiner les données sur les effectifs. Il n'est pas possible de quantifier avec précision les conséquences des diverses adaptations apportées ces dernières années. Celles-ci pourraient expliquer jusqu'à un tiers de l'augmentation du nombre d'emplois observée entre 2001 et 2005 (Source : OFS : n° 0351-0612-80, 30.11.2006).

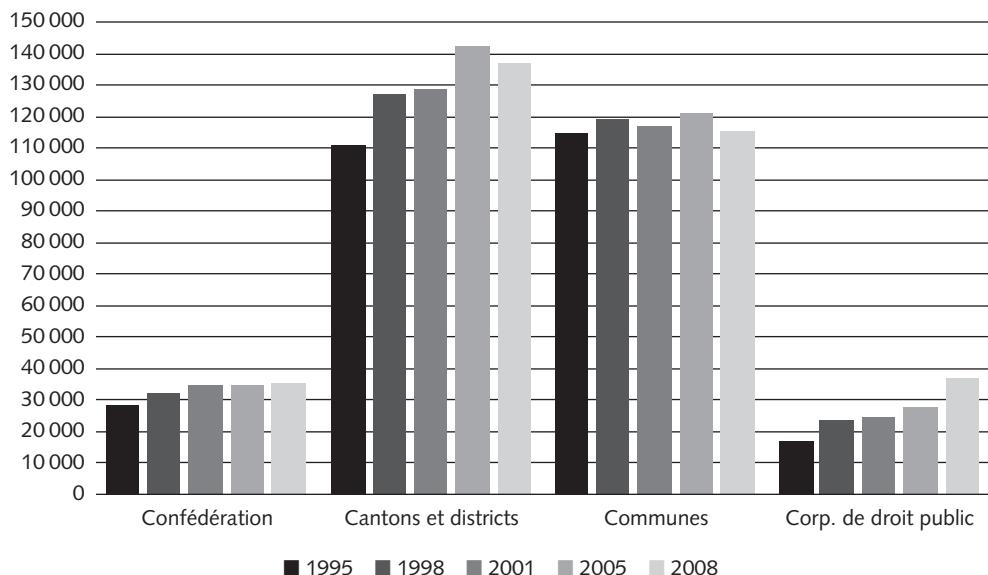


Figure 25.I Evolution des emplois selon le type d'employeur 1995-2008 (en EPT).

Source: OFS-RFE (formes juridiques 20-24; N-total 2008: 324 000 EPT).

Décentralisation administrative à géométrie variable

En comparaison internationale, nous l'avons dit, la Suisse se caractérise par une taille réduite de l'Etat central. La faiblesse des effectifs de la fonction publique s'explique par une tendance à l'éclatement politico-administratif et une organisation fédéraliste basée sur le local, composé de 26 cantons et quelque 2490 communes. Cette décentralisation découle d'abord de l'histoire de l'Etat helvétique, agrégat d'autonomies locales, ainsi que de facteurs géo-topographiques et culturels caractérisant la Suisse (Koller *et al.* 2012). Quant au partage des compétences, peu de domaines relèvent de la Confédération. Il s'agit essentiellement d'activités liées à la défense nationale, aux relations extérieures, à la politique énergétique et des transports, alors que les cantons gèrent les principaux domaines de la politique interne, notamment en matière d'éducation, de santé, de socialité, de justice, d'aménagement du territoire au titre d'un fédéralisme exécutif. « *Ce système réalise ce qu'on appelle la décentralisation administrative : le droit national étant appliqué par les agents locaux nommés par les gouvernements cantonaux* » (Aubert 1974: 88; Mahon 1985). Ainsi et à titre d'exemple, l'éducation obligatoire de niveau primaire peut être du ressort exclusif des cantons, à l'instar de Bâle-Ville et de Genève, alors que d'autres ont maintenu une communalisation totale des premières années d'enseignement (Argovie, Berne et Vaud). Les emplois des écoles secondaires et tertiaires relèvent quant à eux à nouveau des

autorités cantonales alors que le personnel des Ecoles polytechniques dépend de la Confédération.

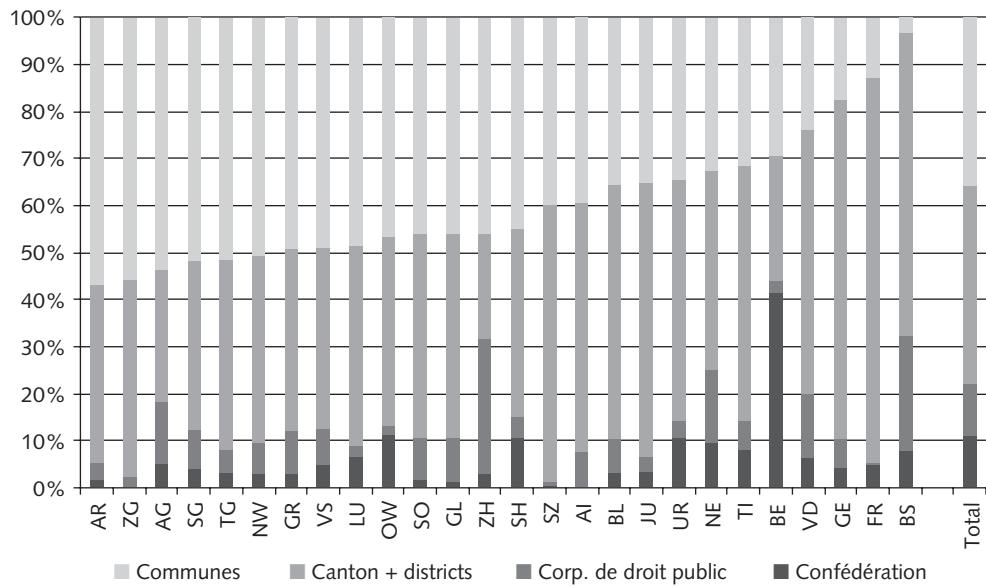


Figure 25.2 Fonction publique centrale selon le type d'employeur et le canton 2008.
Source: OFS, RFE-NOGA 2008 (formes juridiques 20-24), calculs propres.

Nous exprimons ici la décentralisation administrative en points de pourcentage des emplois des collectivités territoriales locales, représentées par les communes, par rapport au total des emplois de la fonction publique centrale. Comme le montre la colonne de droite du graphique de la figure 25.2, cette part atteint 36% au niveau suisse, avec de fortes différences selon le canton. Le type d'employeur tout comme la densité administrative dépendent de choix politiques déterminés par la localisation, la culture et la religion dominante. Ainsi, la part des emplois communaux est inférieure à 20% dans les cantons-villes de Bâle et de Genève, mais aussi à Fribourg qui suit un processus de cantonalisation accompagné d'un mouvement important de fusions de communes. Nous constatons aussi que la décentralisation administrative est généralement plus élevée dans la partie alémanique, que ce soit dans les cantons majoritairement protestants de Berne (en retranchant la Confédération), de Zurich mais aussi pour les cantons à majorité catholique ou mixtes comme AG, AR, NW, SG, TG et ZG. Cette décentralisation a pour avantage de diminuer la distance entre les agents de l'Etat et la population, avec une prise plus directe sur les problèmes pratiques. Mais cette relative autonomie peut avoir pour désavantage de diminuer la

clarté de la gouvernance, de ralentir le processus décisionnel tout en demandant un effort accru de coordination des services administratifs.

Du système de milice à la professionnalisation

Pour Germann (1996: 79-80), la plupart des employés de la fonction publique suisse ne sont pas à proprement parler des professionnels mais des actifs appartenant à une «administration de milice», travaillant pour la plupart à temps partiel et accomplissant des tâches accessoires à côté d'une activité professionnelle principale. Nous pensons que cette vision est dépassée, tant pour les employés de la Confédération, des cantons que des corporations de droit public. Elle concerne par contre encore une partie des employés des petites communes de moins de 10 000 habitants et de certains cantons de petite taille (Geser 1981: 171). Si nous reconnaissons que le taux d'activité du personnel de la fonction publique est corrélé à la taille de la population des communes et des cantons, il est aussi lié au degré de responsabilité dans le poste, au type d'activité et au cahier des charges du personnel.

Les administrations publiques ont été soumises à des réformes constantes au cours de ces trente dernières années, à un changement de culture administrative, visant à améliorer leur efficience et leur efficacité, et ce faisant contribuant à une professionnalisation accrue et une tendance à flexibiliser le travail des fonctionnaires. Ce besoin est aussi lié à la complexification des missions et à la multiplication des tâches de l'Etat. Les offres d'emplois publiées par la Confédération et les cantons indiquent en effet un renforcement des profils de spécialistes, bien formés, avec des compétences de plus en plus pointues et multiples. La signature des accords bilatéraux avec l'introduction de la libre circulation des personnes depuis 2002 (UE-17), et complète depuis 2007(UE-27), permet de rechercher désormais des candidats dans tous les pays membres, augmentant le bassin de recrutement mais aussi la concurrence sur ce segment du marché du travail relativement protégé jusque-là.

Les employés de la Confédération étaient rangés au début des années 1990 dans 325 fonctions (nombre en diminution depuis), correspondant le plus souvent à des métiers, par exemple informaticien, ou à des niveaux de qualification, par exemple adjoint scientifique, voire même des grades comme par exemple chef de bureau (Germann 1996: 113). Ces employés peuvent être permanents, non permanents ou à l'essai ou alors des agents spéciaux tels que les militaires de hauts rangs, les professeurs et les assistants des EPF (...) ou encore des collaborateurs personnels des chefs de départements, des secrétaires généraux (Grisel 1984: 460-467). Un modèle similaire existe au niveau des cantons avec parfois un nombre de fonctions encore plus élevé comme pour Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Tessin ou Vaud (BADAC-ESAC 08). Comparé à d'autres pays, Germann reconnaît que le dispositif suisse est

sur certains points assimilable au système de carrière allemand et français, même si la « période administrative » a été abolie par la nouvelle loi sur le personnel, assurant aux employés de la fonction publique une stabilité quasiment aussi grande qu'en France et en Allemagne.

Une autre tendance intéressante est celle marquant le passage des bureaucrates généralistes aux gestionnaires spécialisés. Relevons tout d'abord qu'il est difficile, voire impossible, de décrire les professions du secteur public, raison pour laquelle nous nous appuyons ici sur des tendances basées sur les chiffres agrégés disponibles. Il ressort tout d'abord de nos recherches que la part des cadres supérieurs et des professions intellectuelles et scientifiques s'est fortement accrue au cours des 20 dernières années, passant de 15 à 26% comme nous le montre la statistique de l'emploi (OFS-STATEM). Avec les employés des professions intermédiaires, ils formaient près de 50% des emplois en 2011, alors que la part des employés de type purement administratif diminuait de 15 à 10%, tout comme celle des ouvriers et des employés non qualifiés qui ne représentaient plus que le 6%. Cette évolution structurelle correspond aussi à une augmentation de la spécialisation remettant en cause la catégorie des employés généralistes, au profit de personnes maîtrisant les nouvelles technologies de l'information et possédant des compétences managériales. Ce pro-

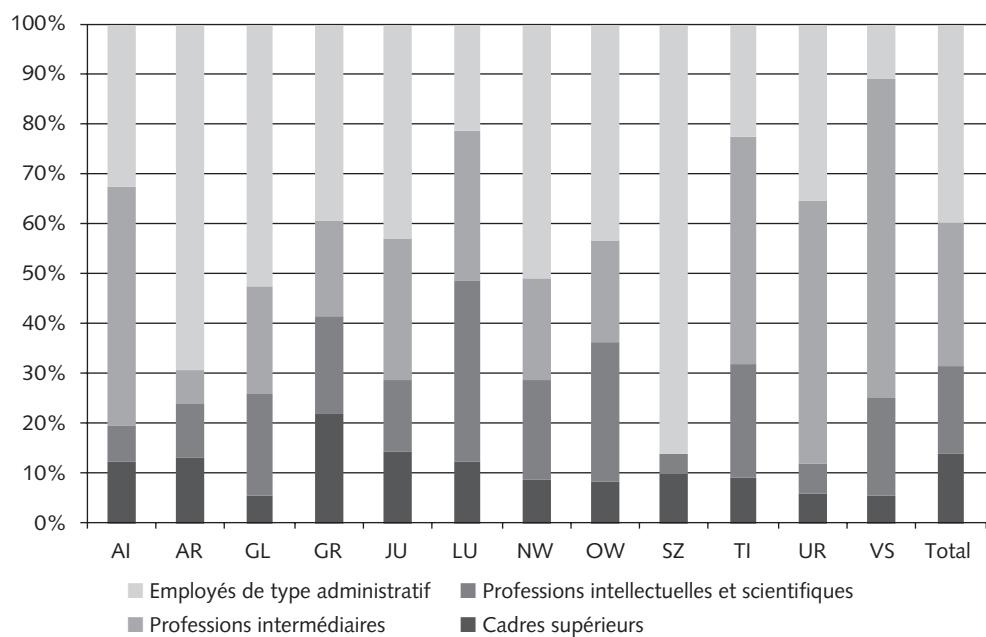


Figure 25.3 Employés des administrations centrales cantonales selon la catégorie professionnelle 2008, en %.

Source: BADAC-ESAC 08 (employés en EPT; 13 cantons sans réponses).

cessus contribue enfin à fortement raréfier les métiers classiques de l'administration : le travail de secrétariat et d'accueil, au profit d'une catégorie de collaborateurs scientifiques avec de nouvelles compétences pointues, davantage en phase avec les nouveaux principes de gestion et le modèle de l'économie privée, prônant le dépassement des pratiques juridiques ayant dominé les cultures administratives jusqu'alors.

La dernière enquête de la BADAC permet d'estimer la répartition des employés des administrations centrales cantonales ventilés par catégorie professionnelle (catégories élaborées sur la base des définitions de l'ESPA). On observe que la proportion des cadres supérieurs atteint 13%, supérieure au secteur privé (<6%), allant du 22% pour les Grisons à 5,3% pour le Valais et se situant entre 6% et 9% pour les cantons de la Suisse centrale et 7% au Tessin (fig. 25.3). Pour le Valais et le Tessin, les catégories intermédiaires sont surreprésentées alors que dans les cantons de la Suisse centrale, la part des emplois administratifs classiques est plus prononcée.

Evolution du personnel selon les fonctions de l'Etat

Les fonctions de l'Etat sont multiples et complexes, allant du pilotage des administrations jusqu'à la production d'informations, en passant par la gestion des ressources collectives et le contrôle des habitants. Les grandes enquêtes de l'OFS permettent de se faire une idée générale de l'évolution des effectifs pour les principales fonctions relevant du secteur public au sens large. Or, ces statistiques ne permettent pas toujours de distinguer la part du public par rapport au privé (en particulier pour la santé et l'enseignement), ce qui explique les écarts constatés par rapport aux résultats du recensement des entreprises.

La statistique de la population active occupée (OFS-SPAO) permet d'identifier les trois principales fonctions de l'Etat au sens large avec tout d'abord les activités régaliennes traditionnelles employant 184 000 personnes en 2010, soit 4% des actifs en Suisse, le personnel enseignant avec 302 000 personnes ou 7% des actifs (75% relevant du secteur public), derrière la santé et l'action sociale, 552 000 personnes, représentant 12% du total des actifs en Suisse (31% relevant du secteur public)³.

La statistique de l'emploi (OFS-STATEM) permet, quant à elle, de suivre l'évolution conjoncturelle des mêmes domaines depuis 1991. Nous observons ainsi sur la base du graphique de la figure 25.4 une augmentation soutenue dans ces

³ Il s'agit ici d'estimations comprenant les personnes actives occupées ventilées dans les sections et divisions économiques suivantes: O-84 Administration publique; P-85 Enseignement; Q 86-88 Santé humaine et action sociale. Source: OFS-SPAO.

secteurs par rapport aux autres suivant une tendance à la tertiarisation, mais aussi à la bureaucratisation de plus en plus prononcée de l'économie. Or, si les emplois de l'administration publique (+23%) suivent l'évolution du secteur tertiaire (+16%), les autres fonctions liées aux ménages augmentent plus vite encore, à l'instar de la santé et de l'action sociale (+55%), des emplois liés à l'hébergement médico-social destinés surtout aux personnes âgées (EMS : +83%), dépassés dès 2007 par l'action sociale (+88%), touchant des usagers plus jeunes. La courbe en W de l'action sociale sans hébergement montre un essor soutenu dans la seconde moitié des années 1990, marquées par la désindustrialisation ainsi que par les conflits dans les Balkans et l'afflux massif de réfugiés. Après un pic fin 1998, les emplois dans l'action sociale connaissent une chute jusqu'à fin 2001 pour repartir à la hausse sur fond de récession économique.

Pour résumer, les années 2000 dénotent un changement de priorité politique déterminant pour l'emploi public, avec une croissance particulièrement marquée pour l'action sociale ainsi qu'une tendance à l'institutionnalisation de catégories de personnes sorties du marché du travail, comme les personnes âgées ou porteuses de handicaps.

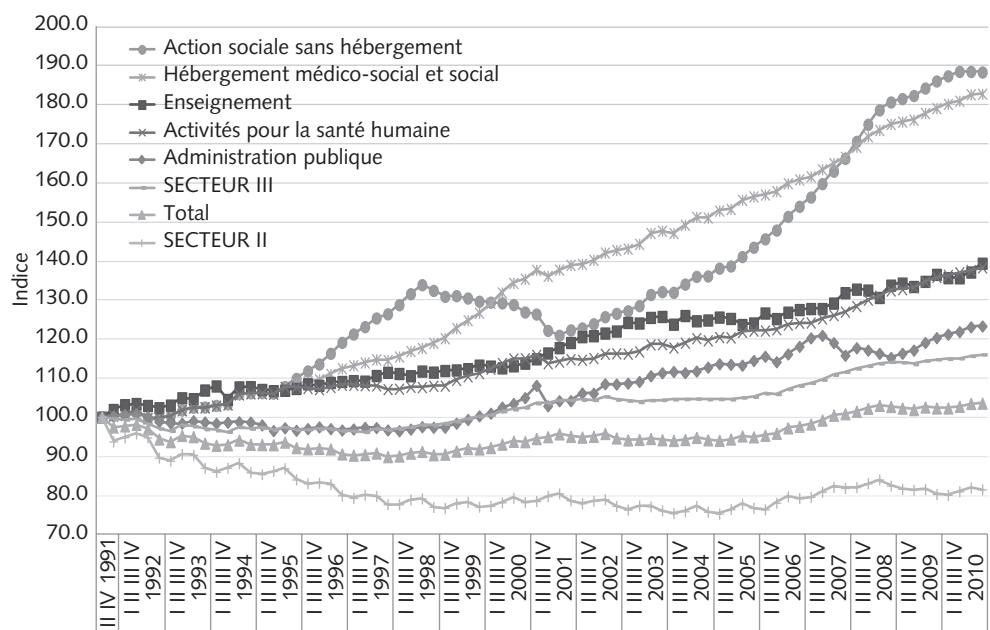


Figure 25.4 Evolution des emplois par division économique 1991-2010 (EPT)

(Indice : 3^e trim. 1991 = 100).

Source: OFS, STATEM, calculs propres.

La courbe de l'administration générale, quant à elle, suit un *trend* à la hausse avec un petit pic entre la fin de l'année 2000 et le premier trimestre 2001 pouvant s'expliquer par les mesures prises pour parer au « bug » de l'an 2000. La baisse des années 2007-2008 s'explique par contre par la suppression de postes au Département militaire fédéral, mais aussi par l'externalisation d'activités étatiques du ressort de cantons et l'application des mesures de restrictions budgétaires touchant l'ensemble des services publics.

Représentativité de la fonction publique

Il y a près de 30 ans, Urio *et al.* (1984: 175-177) affirmaient que l'on peut exclure en Suisse le fait que l'administration fonctionne comme agent de socialisation inculquant ses propres valeurs aux fonctionnaires. Et d'ajouter que, plus on s'élève dans la hiérarchie administrative, moins la représentativité socioprofessionnelle est garantie et plus les inégalités sociales sont grandes. Cette loi vaut d'ailleurs autant pour le secteur public que pour le privé. Or, vu que c'est au sommet que se préparent et se prennent les décisions, il importe que la représentativité soit assurée afin de légitimer le système et assurer la confiance dans les valeurs communes de démocratie représentative (Germann 1996: 150). Sans contredire ces avis qui demeurent d'actualité, nous allons tenter de décrire le profil des collaborateurs de l'administration centrale en complétant l'analyse du profil des employés de la Confédération par celui des cantons après avoir situé la Suisse en perspective internationale.

Une haute fonction publique peu représentative

Les études de Klöti (1972), Urio (1984) et Roth (1993) se sont focalisées sur le profil et la représentativité de la haute fonction publique en Suisse, plus particulièrement au niveau de la Confédération. Ces études sont tirées de biographies et d'enquêtes portant sur un échantillon d'agents publics hauts placés dans la hiérarchie administrative couvrant les années 1938 à 1991. Cette élite administrative est composée des chefs d'offices, de divisions ou de services. Les résultats, issus de méthodes différentes, fournissent des indications sur l'origine sociale et l'affinité politique des hauts fonctionnaires fédéraux mais aussi de sept cantons représentatifs des trois régions linguistiques, confessionnelles et géographiques : BE, BL, FR, GE, OW, SG, TI. Les analyses montrent que trois hauts fonctionnaires sur cinq sont issus de familles appartenant à des catégories socioprofessionnelles supérieures ou moyennes-supérieures : patrons, magistrats, professions libérales, cadres supérieurs,

alors que les ouvriers et les fils d'ouvriers ainsi que les personnes issues des classes moyennes restent largement sous-représentés et ceci avec une grande constance au fil des années. Ainsi, la plupart des hauts fonctionnaires possèdent un diplôme universitaire, plus de 80%, phénomène encore plus marqué pour les employés de la Confédération, alors que la composition politique dévie, hier comme aujourd'hui, de la répartition issue de la formule magique (Germann 1996: 151). On observe une large représentation du parti radical, environ 35% et même 50% si l'on tient compte des affiliations diverses, alors que ce parti n'atteint pas un quart des élus au niveau national depuis la Première Guerre mondiale et moins de 20% depuis le début des années 2000. Les démocrates chrétiens (PDC) étaient d'abord sous-représentés avant d'augmenter leur part dès les années 1980 mais surtout les années 1990 sous l'ère du Conseiller fédéral Flavio Cotti (PDC tessinois), se concentrant il est vrai essentiellement au Département de l'intérieur pour atteindre 22%. Ils occupent par contre une place beaucoup plus importante dans les cantons catholiques comme Fribourg, le Jura ou le Tessin. Les socialistes et les démocrates du centre restent encore minorisés parmi les hauts fonctionnaires fédéraux avec toutefois un renforcement pour les premiers au cours des années 1990 sous l'ère des Conseillers fédéraux socialistes Ruth Dreifuss (GE-DFI), Moritz Leuenberger (ZH-DTEC) et Micheline Calmy-Rey (GE-DFAE).

L'origine culturelle des hauts fonctionnaires fait également souvent l'objet de débats puisque les chefs déterminent largement le choix des personnes qu'ils engagent. HELVETIA LATINA, institution politique indépendante fonctionnant comme «observatoire des langues» n'hésite pas à intervenir régulièrement auprès des autorités afin de garantir la pluralité culturelle et linguistique dans l'administration fédérale. Ces interventions sont d'autant plus utiles que les langues latines apparaissent régulièrement sous-représentées dans les classes de salaires supérieures, d'environ trois points de pourcent, ce qui n'est pas négligeable. De plus, les latins tout comme les ressortissants des cantons majoritairement catholiques ont tendance à se retrouver dans les départements moins stratégiques tels que les affaires étrangères et l'intérieur alors qu'une sous-représentation est observée aux départements des finances, de justice et police mais aussi aux transports et à l'environnement. Le secrétaire général du Département fédéral des finances relevait en 1989 que onze offices fédéraux sur 88 (12,5%) étaient dirigés par des latins et qu'un seul était politiquement vraiment important (Germann 1996: 157). La surreprésentation des hommes alémaniques, majoritairement radicaux et protestants, d'un certain âge et possédant un grade militaire, était le signe distinctif de la haute fonction publique en Suisse entre 1848 et la fin du XX^e siècle. Les dernières études démontrent que cette situation ne s'est guère modifiée (Ballendowitsch 2005; Kübler 2009).

Féminisation de la fonction publique et flexibilisation du travail

Depuis la Seconde Guerre mondiale, le taux d'activité des femmes s'est fortement accentué dans tous les pays industrialisés, le secteur public jouant dans cette augmentation un rôle majeur. La part des femmes actives atteignait 66% pour les pays d'Europe occidentale en 1991, avec un maximum de 89% au Danemark et un minimum de 51% en Espagne (Maruani 1993: 21). La tertiarisation de l'économie jouera un rôle central dans la féminisation des tâches. Cette transformation s'explique d'abord par les révolutions technologiques ayant permis l'automatisation des modes de production et l'augmentation de la productivité du travail dans le secteur industriel, mais aussi par le développement de l'Etat social et des systèmes de santé, en passant par l'institutionnalisation des services d'assistance sociale. Les domaines du soin, de l'assistance et de l'éducation primaire, relevant d'abord du secteur public sont en effet des débouchés classiques de l'emploi féminin, ce dernier tirant profit de la flexibilisation du travail, avec la généralisation du temps partiel, du travail à domicile et du *job sharing*, permettant de mieux concilier vie professionnelle et familiale.

En 2005, les femmes occupaient 42% des emplois en Suisse. 19,4% étaient employées par l'Etat contre 13,3% des hommes (OFS-RFE). A l'instar de l'économie, la féminisation de la fonction publique s'est renforcée de manière significative dans pratiquement tous les pays au cours des 50 dernières années. La part des emplois féminins de l'administration centrale de 22 pays de l'OCDE passe ainsi de 41% à 46% entre 1995 et 2005. On relèvera que la Suisse se caractérise par un taux nettement moins élevé (29%) mais avec un effet de rattrapage plus important: +9 points situé au-dessus de l'Allemagne (23%; +2,3 points) mais en dessous de l'Italie et du Canada (54%; + 6 points), des pays scandinaves (46-49%), des Etats-Unis (44%, seul pays marqué par une stagnation), des Pays-Bas (41%; +2,2 points) et de l'Autriche (38%; + 2 points). Le pourcentage des femmes du secteur public helvétique au sens large était identique à celui des pays de l'OCDE, c'est-à-dire 52%, en constante augmentation depuis 1990, soit supérieure à celui de la fonction publique centrale.

Au niveau national et depuis 2005, la part des femmes s'est accrue de 2,1 points pour les emplois de la Confédération dépassant ainsi la cible fixée à 30% (Rapport sur la gestion du personnel 2009: 18). Par ministère et pour 2009, les femmes occupaient 52% des postes au DFI, 50% au DFAE et 49% à la Chancellerie fédérale, le DDPS possédant la part la plus faible (13%). Mais elles ne représentaient à la même date que 13,5% des employés de la haute fonction publique, soit un pourcentage tout de même plus élevé que pour les cadres supérieurs du secteur privé (10%) mais à peu près au même niveau que la moyenne des administrations centrales de 22 pays de l'OCDE. Selon un communiqué du Département fédéral des finances,

les femmes progressent dans les postes supérieurs. En effet, dans les classes de salaire 30-38 de la Confédération, ces dernières occupaient 14% des postes en 2010 contre 7% en 2001 (OPFER 2011).

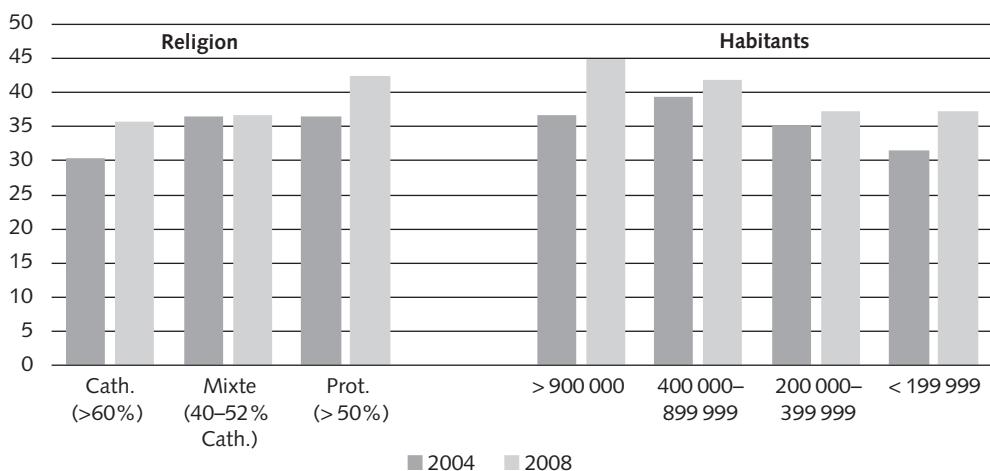


Figure 25.5 Femmes dans les administrations centrales cantonales selon la religion et la taille du canton 2004, 2008, en %.

Source: BADAC-ESAC 08 (valeurs moyennes de la part des femmes des catégories respectives).

Au 31.12.2008, la part des femmes dans les administrations centrales cantonales atteignait en moyenne 38%, en augmentation de quatre points par rapport à 2004 (fig. 25.5). Les cantons protestants employaient davantage de femmes (42% en 2008) alors qu'un rattrapage s'observait pour les cantons majoritairement catholiques. On observe une relation entre la taille des cantons et la part des femmes. En effet, plus la taille du canton augmente et plus la part de femmes employées par les administrations centrales sera élevée, avec une augmentation récente particulièrement marquée pour les deux plus grands cantons (plus de 900 000 habitants: Berne et Zurich) mais aussi pour les 13 plus petits (moins de 200 000 habitants: AR, AI, BS, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SH, SZ, UR, ZG).

Etat civil, nationalité et niveau de formation

L'état-civil, la nationalité et le niveau de formation déterminent également le profil des employés de la fonction publique. Selon les derniers chiffres du bureau vaudois de l'égalité, « *le type de ménage et le fait d'avoir ou non des enfants exercent une influence*

sur l'accès à des postes de cadres mais pas de la même manière pour les hommes et les femmes». Ainsi, les femmes avec enfants auront-elles beaucoup moins de chance d'occuper une position hiérarchique supérieure si elles en possèdent alors que l'inverse s'observe pour les hommes (BFEH et SCRIS, Les chiffres de l'égalité Vaud 2011). Les études centrées sur les employés de la fonction publique traitant ces aspects sont pratiquement inexistantes. Il faut remonter à 1991 pour trouver un rapport du canton de Zurich, dénotant déjà que l'*état civil* des employés de l'administration cantonale différait selon le sexe. En effet, il apparaissait à l'époque que 37% des hommes fonctionnaires étaient mariés contre seulement 7% des femmes, ces dernières étant à 50% célibataires alors que cela ne concernait qu'un quart de leurs collègues masculins et 40% des femmes de la population générale (Huber 1991 : 17). Quant à la *nationalité*, la même étude mettait en avant une correspondance entre la nationalité suisse et la fonction publique. En effet, l'étude calculait une proportion de 13% d'employés de nationalité étrangère à Zurich et auprès de la Confédération, soit un taux largement inférieur aux actifs étrangers oscillant entre 23 et 27% sur le plan suisse au cours des années 1990 et 2000 (OFS). Parmi les employés du secteur public d'origine étrangère, les femmes étaient surreprésentées (20%), essentiellement occupées à des fonctions subalternes telles que le nettoyage ou l'entretien. Ce taux a probablement baissé depuis du fait de la tendance à l'externalisation de ce type d'activité. La même étude montre aussi que 16% des employés cantonaux ont achevé une *formation universitaire*, 9% pour les femmes et 21% pour les hommes. Les réponses fournies par 14 cantons à l'occasion de la dernière enquête réalisée par la BADAC en 2008 fournissent des chiffres plus élevés et situés à 25% en moyenne pour les hautes écoles, avec des différences intercantoniales importantes situées entre 40% à Schwytz, aux Grisons et en Valais et 11% au Jura (fig. 25.6). Le Tessin, Appenzell Rhodes-Extérieures et Glaris possèdent une part relativement élevée d'employés ne dépassant pas le niveau de formation obligatoire ou du Certificat fédéral de capacité.

Structure par âge et expérience

L'âge et les années de services constituent également des éléments importants permettant de dresser le portrait de la fonction publique. Au niveau international tout d'abord, le pourcentage des employés âgés de moins de 30 ans se situe à 15% pour les pays de l'OCDE avec une légère tendance à la baisse dans les années 1990 (OCDE 2002: 5), soit une part nettement plus faible que celle de la population active du même âge (entre 25-30% selon le pays). La grande majorité des administrations centrales se caractérise par une structure par âge élevée et même bien plus élevée (Belgique, Grèce, Italie) que les populations actives respectives. La majorité

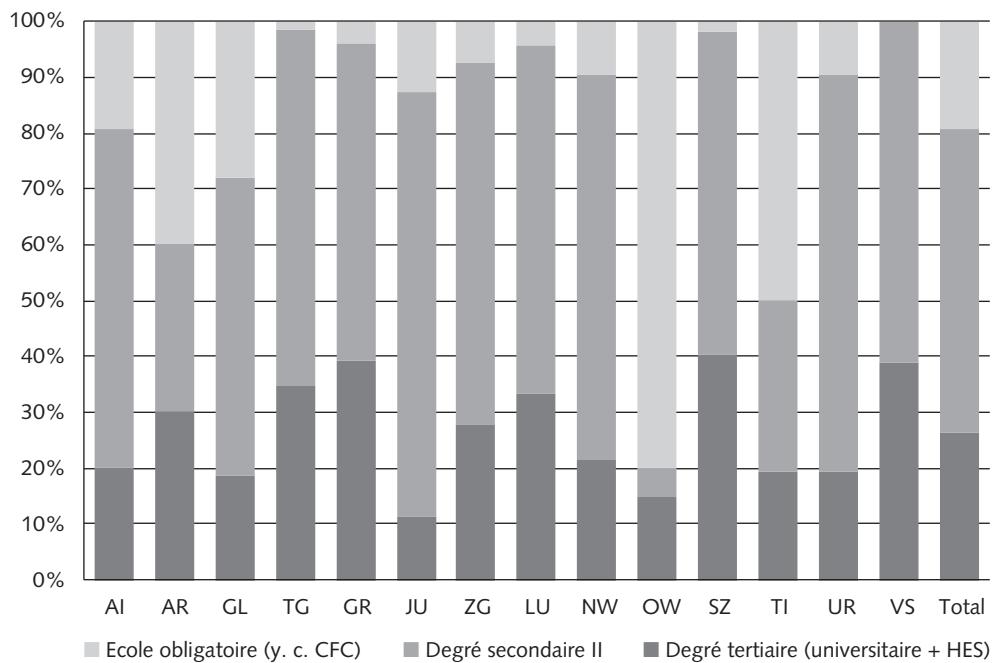


Figure 25.6 Niveau de formation* des employés des administrations centrales cantonales 2008, en %.

Source: BADAC-ESAC 08 (*Niveau de formation achevé le plus élevé; 12 cantons sans réponses).

des pays, dont la Suisse, dépasse les 30% d'employés âgés de plus de 50 ans alors que l'Allemagne et l'Autriche possèdent une proportion plus faible, autour de 25%. Le taux de chômage et/ou l'attractivité du marché du travail jouent un rôle dans ces résultats, tout comme l'âge et les conditions de la retraite. Un autre facteur à prendre en compte est le nombre d'années de service, déterminant pour prendre une retraite anticipée. L'âge de la retraite, même si elle est uniforme sur le plan fédéral, dépend des réalités cantonales, des conditions offertes par les caisses de pension ainsi que des choix de vie de l'employé.

Ainsi, selon l'OFS, la part des actifs de plus de 40 ans a-t-elle augmenté de 42% en 1991 à 56% en 2010, phénomène encore accentué par une diminution des employés de 14 à 24 ans au profit de filières de formation de plus en plus longues et multiples. Si on se focalise sur le secteur public au sens strict, on observe qu'environ 70% des employés des administrations cantonales sont âgés de 30 à 55 ans et 18% de plus de 55 ans (BADAC-ESAC 08).

En 2008, l'âge moyen du personnel de l'administration publique était de 42 ans, plus jeune pour les femmes, 40 ans, et de 44 ans pour les hommes quel que soit le niveau administratif, mais avec des variations d'un canton à l'autre en fonction de la

localisation géographique, de la culture administrative et de la vitalité économique (BADAC-ESAC 08).

Sauf Fribourg, les cantons romands possèdent un taux de jeunes employés plus faible. Les cantons où le taux d'actifs des administrations de plus de 55 ans dépasse les 20%, comme Uri ou Soleure, ont également un taux de jeunes employés assez élevé en comparaison intercantionale. Berne et Lucerne, soumis à d'importantes réformes administratives, emploient la plus forte proportion de moins de 30 ans (environ 20%) et la plus faible de 55 ans et plus (environ 12%). A l'inverse, Vaud, le Jura mais aussi le Tessin présentent une proportion plus élevée d'employés plus âgés. Peu de changements sont constatés entre 2004 et 2008, si ce n'est un très léger rajeunissement du personnel.

On pourrait attendre de l'Etat qu'il favorise l'emploi des jeunes en offrant des places de stage et d'apprentissage. Or, il ressort de nos enquêtes que ce n'est pas vraiment le cas, même si l'objectif fixé à 4% par la Confédération est atteint. En effet, au mois de janvier 2007, la Confédération offrait 850 places de stages et d'apprentissages, soit 4% des postes (4,5% en 2010), auquel il faut ajouter encore 280 postes en équivalent plein temps pour des stages universitaires. De leur côté, 22 cantons occupaient 2577 apprentis au 31.12.2008, soit environ 3% des emplois en équivalent plein temps, ce pourcentage étant stable par rapport à 2004, se caractérisant toutefois par de fortes variations entre les cantons.

De la stabilité fonctionnelle à la flexibilité permanente...

A fin 2008, 46% des employés des Etats cantonaux possédaient au moins dix ans d'expérience, la palme revenant au Tessin (61%). A l'inverse, la part des agents possédant moins de deux ans d'expérience s'élevait à 18%. La proportion des personnes dont la durée d'engagement était inférieure à deux ans était particulièrement élevée à Genève (32%), à Zoug (26%), à Soleure (23%), dans le Jura (21%), à Neuchâtel, Vaud et Berne (20%), dénotant une baisse d'attractivité de l'Etat comme employeur, du moins pour le personnel qualifié. Le cas de Genève est pour le moins singulier avec une part très réduite de personnes possédant une expérience de 2 à 10 ans (18% contre 34% en moyenne). Ce canton semble donc très attractif pour des personnes en début de carrière en offrant par là même une bonne sécurité d'emploi pour les personnes plus âgées (interprétation d'ailleurs confirmée par l'âge moyen des employés). A l'inverse, le Tessin applique une politique très restrictive en matière budgétaire qui a de fortes répercussions sur le personnel où aucun poste n'est remplacé avant six mois lors d'un départ. De plus, les nouveaux employés débutent avec une réduction de 3% à qualification égale, par rapport au salaire de la personne à remplacer. L'abolition du statut de fonctionnaire dans les années 2000, tant pour

la Confédération que les cantons, renforce la flexibilisation des emplois du secteur public, avec une organisation de plus en plus similaire à celle du secteur privé.

Conclusion

Nous avons vu dans ce chapitre que l'évolution des effectifs de l'Etat ainsi que leur profil sont intimement liés à la transformation de l'économie, mais aussi aux fonctions administratives attribuées aux différents échelons institutionnels. On observe un double phénomène de spécialisation des tâches administratives mais aussi d'homogénéisation du profil du personnel. Plus le niveau du secteur public est proche des administrés et plus le profil de ses agents leur correspondra, alors que plus on s'éloigne de l'usager et plus le personnel formera, du moins au niveau des cadres supérieurs, une élite spécifique. Cette dernière est constituée, sur le plan fédéral, essentiellement d'hommes alémaniques ayant achevé des études universitaires, d'abord en droit mais aussi et de plus en plus en économie, majoritairement protestants et d'orientation radicale. A l'instar du reste de l'économie, les professions subalternes emploient surtout des femmes mais aussi des étrangers même si ces derniers ne représentent qu'une portion congrue des agents publics, la plupart des postes de l'Etat n'étant attribué qu'à des ressortissants suisses.

L'analyse de l'évolution des emplois publics depuis les années 1990 montre un renforcement du personnel dans l'éducation, l'action sociale et la santé, dépassant largement l'indice des autres secteurs d'activités. Ces domaines, plus spécifiquement féminins, dynamisent le marché du travail et constituent le socle de l'Etat social et des services destinés aux ménages. C'est bien là qu'il faut lire la principale révolution des missions de l'Etat, passant d'une organisation essentiellement garante des besoins de l'économie, avec un fort renforcement de l'échelon fédéral, à la formation d'un réseau institutionnel servant plus largement les intérêts de la société dans son ensemble.

Les réformes administratives, pensées tout d'abord pour limiter la taille de l'Etat, n'ont pas eu partout les mêmes effets, provoquant parfois et à contrario une hausse des effectifs, ailleurs une contraction. Le niveau de développement initial des administrations, les pressions de la population et les décisions politiques expliquent largement les adaptations et les restructurations étatiques.

Le profil des employés de la fonction publique se distingue de celui du secteur privé d'abord par une carrière professionnelle plus stable et généralement plus longue qui s'explique par la pérennité des institutions et l'atemporalité des missions de l'Etat. Cette stabilité du marché de l'emploi public est d'autant plus forte auprès

de l'administration centrale car celle-ci exige loyauté et continuité. La tendance à la féminisation des administrations est constatée tant au niveau des cantons que de la Confédération qu'au niveau international. La représentation des femmes diminue toutefois en fonction de l'augmentation des qualifications requises et de la responsabilité dans le poste. Les jeunes trouvent rarement avant 30 ans des places dans la fonction publique centrale, même si les administrations suisses présentent une structure par âge similaire à la moyenne des pays de l'OCDE.

L'analyse multi-niveaux ne fait pas état de différences marquées entre la Confédération et les cantons quant au profil des employés de la fonction publique, même si des spécificités cantonales ressortent pour les administrations centrales, où la culture, la religion et la taille du canton influencent les choix et les stratégies organisationnelles de l'administration publique et de ses employés. En dehors d'une tendance à la féminisation de la fonction publique, on n'observe pas de transformation radicale du profil des employés publics entre 1990 et 2010. Si les administrations se féminisent, c'est surtout à cause de la modification de la structure des emplois et moins le fait d'un processus d'égalisation des chances, l'accès aux postes à responsabilité restant toujours largement défavorable aux femmes malgré une légère amélioration ci et là. Les employés de l'administration centrale sont généralement mieux formés mais moins bien payés que dans le secteur privé, plus particulièrement pour les postes à responsabilité.

Il n'y a pas lieu de croire que les inégalités diminueront pour les employés du secteur public au cours des prochaines années, tant pour les administrations centrales que pour les entreprises étatiques. Le vieillissement de la population accentuera encore la féminisation des tâches suivant le renforcement de la prise en charge des personnes âgées et la médicalisation de la société. La pénurie de main-d'œuvre ne touchera d'ailleurs pas uniquement le secteur socio-sanitaire mais également l'enseignement et la recherche qui peinent déjà à recruter en Suisse. L'Etat recourra donc davantage aux étrangers pour les fonctions curatives et éducatives. L'embauche de personnel étranger est désormais facilitée par les accords bilatéraux avec l'UE, notamment l'ALCP et l'abrogation des contingents permettant d'étendre le bassin d'emploi, y compris pour le personnel très qualifié, au-delà des zones frontières. Le troisième secteur qui va connaître un renforcement au cours des prochaines années est celui de la sécurité, avec l'embauche programmée de centaines de policiers qui seront composés en grande majorité de personnes de nationalité suisse possédant une formation type CFC. L'évolution du profil du personnel de la fonction publique sera donc paradoxale, déchirée entre la poursuite de demandes récurrentes de réduction des effectifs de l'administration centrale émanant de l'économie privée et des parlements et le besoin de renforcement des services destinés aux ménages, y compris dans le domaine de l'enfermement et du contrôle.

Bibliographie

- Administration fédérale (2011). Rapport sur la gestion du personnel 2010, Rapport à l'intention des commissions de gestion et des commissions des finances des Chambres fédérales.
- Ballendorfitsch J. (2005). *Der öffentliche Dienst in den Niederlanden und der Schweiz: Sozialstruktur und soziale Sicherung im Wandel*, Wiesbaden.
- Barbier-Gauchard A., Guilloux A. et Le Guilty M.-F. (2010). *Tableau de bord de l'emploi public. Situation de la France et comparaisons internationales*. Paris : CNRS.
- Bochsler D., Koller C. et al. (2004). *Les cantons sous la loupe. Autorités, personnel, finances*. Berne, Haupt.
- Bourdieu P. (1989). *La noblesse d'Etat: grandes écoles et esprit de corps*. Paris, Editions de Minuit.
- Busino G. (1993). *Les théories de la bureaucratie*. Paris, Presses universitaires de France.
- Coutaz G. (2008). *Histoire de l'administration cantonale vaudoise: pouvoir exécutif et administratif, 1998-2007; suivi du, Bilan de deux cents ans d'histoire de l'administration cantonale vaudoise, 1803-2007*. Chavannes-près-Renens, Archives cantonales vaudoises.
- Du Pasquier J.-N. (1986). *L'Etat englobé: l'insertion de l'Etat dans l'économie suisse, 1950-1980*. Lausanne, Réalités sociales.
- Fluder R. (1996). *Interessenorganisationen und kollektive Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst der Schweiz: Entstehung, Mitgliedschaft, Organisation und Politik seit 1940*. Zurich, Seismo.
- Germann R. E. (1996). *Administration publique en Suisse: L'appareil étatique et le gouvernement*. Berne, Haupt.
- Germann R. E. (1987). «L'amalgame public-privé l'administration paraétatique en Suisse», in *Revue politique et Management public et Cahier de l'IDHEAP*, (n° 29), vol. 5, n° 2.
- Geser H. (1981). *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation. Kleine Kantone im Lichte ihrer öffentlichen Budgetstruktur, Verwaltung und Rechtsetzung*. Berne, Peter Lang.
- Giauque D. et Emery Y. (2008). *Repenser la gestion publique bilan et perspectives en Suisse*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Goy M.-F. et al. (2007). *Structure et évolution de l'emploi dans les branches de l'économie vaudoise: résultats du recensement fédéral des entreprises 2005*. Lausanne, SCRIS.
- Grisel A. (1984). *Traité de droit administratif*. Neuchâtel, Ides et Calendes, 2 vol.
- Huber U. et Zingg Schrupkowski T. C. (1991). *Frauen in der Verwaltung des Kantons Zürich: eine empirische Untersuchung über Geschlechts-spezifische Differenzen anhand von Personal- und Besoldungsdaten*. Zurich, Direktion des Innern des Kantons Zürich, Fachstelle für Gleichberechtigung.
- Klöti U. (1972). *Die Chefbeamter der schweizerischen Bundesverwaltung*. Berne, Francke.
- Koller C., Hirzel A., Rolland A.-C., De Martini L. (2012). *Staatatlas. Kartografie des Schweizer Föderalismus/Atlas de l'Etat. Cartographie du fédéralisme*. Zurich, NZZ Libro.
- Koller C. (2010). *Services de migration et évolution de la population étrangère dans les cantons suisses 2002-2008*. Lausanne, cahier de l'IDHEAP n° 258.

- Koller C. (2008). «La fonction publique en Suisse: analyse géopolitique d'un fédéralisme à géométrie variable», in *Pyramides*, 15(1).
- Koller C. (2007). *Administrations publiques et autorités cantonales. Exploitations sur la base des résultats de l'Enquête sur les administrations cantonales 2004*. IDHEAP, Working-Paper n° 89.
- Kübler D. et al. (2009). *Le plurilinguisme de la Confédération: représentation et pratique linguistiques dans l'administration fédérale*. Bâle, Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung, FHNW.
- Mahon P. (1985). *La décentralisation administrative*. Genève, Droz.
- Maruani M. et Reynaud E. (1993). *Sociologie de l'emploi*. Paris, La découverte.
- Mayntz R. (1985). *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg, C. F. Müller.
- Michel M. (1998). *Beamtenstatus im Wandel: von Amtsdauersystem zum öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag*. Zurich, Diss jur.
- Mills C. W. (1966). *Les cols blancs: les classes moyennes aux Etats-Unis*. Paris, Maspero.
- Müller S. (1983). *Die Struktur des öffentlichen Personals in der Schweiz*. Dissenhofen, Rüegger.
- OCDE (1999). *La structure de l'emploi dans la fonction publique de sept pays de l'OCDE (Australie, Canada, Espagne, États-Unis, France, Royaume-Uni et Suède)*. Paris, OCDE, Vol. 2004.
- OCDE (2010). *Public administration after «New Public Management»*. Paris, OCDE.
- OPFER (2007). *Chiffres clés en matière de gestion du personnel/Personalpolitische Führungskennzahlen 2007*. Berne, Département fédéral des finances.
- OPFER (2011). Rapport sur la gestion du personnel 2010. Administration fédérale des finances.
Rapport à l'intention des commissions de gestion et des commissions des finances des Chambres fédérales Exercice 2010.
- OFS (2007, 2011). *Indicateurs du marché du travail 2007, 2011*. Neuchâtel, OFS.
- OFS (2009). *Recensement des entreprises 2008: Bases et méthodes*. Neuchâtel, OFS.
- OFS-BADAC (2006). *Les salaires dans les administrations publiques et les corps enseignants des cantons (Enquête suisse sur la structure des salaires 2004)*. OFS, Communiqué de presse n° 0351-0613-30.
- Peny Paul (Dir.) (2007). Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (Faits et chiffres). 515 : Ministère du budget, des comptes et de la fonction publique.
- Roig C. (1980). «L'approche systémique de l'administration publique», in Boulet (Ed.), *Science et action administrative*, Paris, Editions d'Organisation.
- Roth A.-N. (1994). *Les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale suisse: profils sociopolitiques, positions et pouvoir des élites administratives de la Confédération helvétique en 1991*. Genève, Département de science politique.
- Urio P. (1989). *Sociologie politique de la haute administration publique de la Suisse*. Paris, Economica.
- Urio P. (1984). *Le rôle politique de l'administration publique*. Lausanne, L.E.P.
- Urio P. (1984). *Les hauts fonctionnaires cantonaux en Suisse*. Genève, Département de sciences politiques.

Chapitre 26

MOTIVATIONS ET IDENTITÉS DES AGENTS PUBLICS SUISSES

David Giauque¹

La question identitaire et la problématique motivationnelle sont des thématiques actuelles dans la littérature scientifique (Duvillier *et al.* 2003; Perry et Hondeghem 2008). De plus, de nombreuses publications démontrent l'existence de différences importantes, notamment en termes de motivation, entre les secteurs privé et public, contribuant ainsi à souligner l'importance d'un tel questionnement (Rainey et Bozeman 2000; Wright 2001). Plus concrètement, des raisons permettent d'expliquer pourquoi ces sujets bénéficient d'un tel intérêt. Parmi celles-ci mentionnons notamment :

- la transformation des structures et du fonctionnement organisationnels des administrations, de même que les mutations récentes dans la fourniture des prestations publiques (cf. partie 2 du présent manuel pour de plus amples détails sur ces questions) ;
- les profonds changements managériaux remettant en question les manières de faire ainsi que les objectifs prioritaires des administrations publiques (cf. partie 4 de ce manuel) ;

¹ Ce chapitre s'inspire très largement des résultats de deux recherches scientifiques, financées par le FNS, et dirigés respectivement par David Giauque (projet n° 100012-116083 intitulé *Peut-on motiver les agents par le service public? Application du concept de «public service motivation» à la réalité helvétique*) et par Yves Emery (projet n° 100012-112393/1 portant sur *L'après-fonctionnariat: un modèle approprié pour relever les défis de l'Etat au XXI^e siècle?*). Par ailleurs, il reprend les conclusions d'un ouvrage récent regroupant les principaux résultats empiriques des recherches précédemment citées (Emery et Giauque 2012).

- finalement, les conditions d'emploi et pratiques de GRH, en profonde transformation dans la fonction publique (voir les chapitres précédents de la présente partie de ce manuel).

Face à tous ces chantiers, le sens, les valeurs et les identités au travail sont bien évidemment questionnés. En conséquence, l'objectif de l'article est de montrer quelles sont les principales dynamiques contemporaines en termes d'identités au travail et de motivation dans les administrations publiques suisses. Pour ce faire, les résultats de deux recherches récemment conduites, réalisées dans des administrations suisses (principalement cantonales, municipales et communales) portant précisément sur les dynamiques motivationnelles et identitaires seront mobilisés. Ceux-ci seront complétés par des données provenant de la foisonnante littérature scientifique internationale à disposition sur ces sujets.

La réflexion se structure en fonction de quatre sections principales. La première est dédiée à la définition théorique des notions d'identité au travail et de motivation. La seconde portera sur les principaux constats relatifs aux dynamiques identitaires et motivationnelles en émergence au sein des organisations publiques suisses confrontées à de multiples réformes. La troisième traitera des évolutions ou réformes institutionnelles et organisationnelles récentes qui influencent les motivations et identités des agents publics. Une dernière partie est consacrée à une conclusion en forme de constat intermédiaire, celui de l'hybridation progressive des identités et motivations.

Motivations et identités : quelques éléments théoriques

Définir la motivation au travail s'avère une tâche complexe puisqu'il existe un nombre considérable de publications et donc de points de vue sur le sujet (Roussel 2000). Il serait, évidemment, hors du champ du présent article de réaliser une revue exhaustive de cette littérature ici. Plus modestement, il s'agit de définir la notion et de revenir sur certains facteurs ou leviers identifiés comme étant à la base de la motivation au travail. Ces éléments théoriques permettront ensuite de mieux « faire parler » les données empiriques présentées par la suite.

Malgré la diversité des écrits sur la motivation au travail, il existe toutefois un certain consensus sur sa définition. Celle-ci « [...] représente le construit hypothétique utilisé afin de décrire les forces internes et/ou externes produisant le déclenchement, la direction, l'intensité et la persistance du comportement » (Roussel 2000 : 4). Cette définition met l'accent sur le fait qu'il est difficile d'observer directement la motivation d'un salarié. Il s'agit d'un construit hypothétique, c'est-à-dire un comportement que

toute personne est supposée pouvoir développer. D'autre part, la définition précédente met en avant plusieurs aspects centraux : la motivation se trouve à la base du déclenchement d'une activité, qu'elle soit physique ou intellectuelle ; elle oriente le comportement dans une direction précise, soit vers des objectifs à atteindre ; elle est à la base d'une dépense d'énergie, ou de la canalisation de l'énergie vers les objectifs à atteindre (intensité du comportement) ; elle soutient le comportement sur une période plus ou moins longue et contribue à la persistance de celui-ci. Une fois la définition posée, il est possible de tenter des réponses quant aux origines, aux déclencheurs, à la direction et à l'intensité de la motivation au travail. A ce niveau, de nombreux auteurs ont apporté leurs réflexions pour répondre aux questions précédentes. L'une des plus récentes taxonomies faisant état des différentes théories sur la motivation (Kanfer 1990) les réunit en trois paradigmes principaux : le paradigme des besoins/mobiles/valeurs ; le paradigme du choix cognitif ; celui de l'autorégulation/métacognition. Pour les fins de cet article, nous ne développerons ici que les théories pouvant être classées dans le premier paradigme.

De façon synthétique et quelque peu simplifiée, soulignons que le premier paradigme regroupe les théories qui tentent d'identifier les besoins, les valeurs et les mobiles principaux qui se trouvent à l'origine de la motivation. Parmi ces théories se trouvent celles des besoins (Herzberg *et al.* 1959 ; Maslow 1954), qui partent de l'idée que les salariés sont d'autant plus motivés qu'ils sont en mesure de « combler » un certain nombre de leurs besoins dans le cadre de leurs activités professionnelles. Dans cette catégorie figurent également les théories classiques de la motivation intrinsèque soulignant l'importance de la satisfaction de besoins psychologiques dans le déclenchement de la motivation au travail. Les sentiments de développement personnel et d'autonomie seraient, selon ce point de vue, à l'origine de la motivation (Ryan et Deci 2000).

Finalement, notons que dans le cadre de ce premier paradigme s'ajoutent les théories de l'équité qui partent de l'hypothèse selon laquelle les salariés comparent leur propre situation à celle de leurs collègues et que cette comparaison va aboutir à un constat d'équité ou de dissonance à même de déclencher le processus motivationnel (Adams 1965). Ces premiers éléments vont ensuite donner naissance à la notion de justice organisationnelle, sentiment de justice vis-à-vis de l'attribution de récompenses par l'organisation (justice distributive : salaire, promotion, reconnaissance, responsabilités, etc.) et par rapport aux procédures et processus mis en œuvre au sein de l'organisation (justice procédurale : système d'évaluation des performances, processus d'avancement, processus de participation, etc. ; Greenberg 1990). L'intérêt principal de ces différentes théories des besoins/mobiles/valeurs est de souligner l'importance de l'interaction entre des dimensions individuelles, liées à l'univers axiologique des individus et à leur parcours individuel, et des éléments plus structurels tels que les particularités organisationnelles, les conditions de travail ou

les caractéristiques de l'emploi dans le développement du processus de motivation/démotivation. Elles font donc largement référence à une littérature maintenant bien connue portant sur le degré de *fit* entre les particularités organisationnelles et/ou de l'environnement et les attentes des salariés (Steijn 2008). Ces divers niveaux d'analyse, valeurs, organisations, emplois/professions, rôles et activités font écho, comme nous le verrons plus tard, aux principaux constats de nos recherches empiriques récentes.

Cette interaction est également mise en exergue par les spécialistes de l'identité au travail qui soulignent que cette notion doit être vue comme une dynamique associant des processus biographiques de construction d'une « identité pour soi » et des mécanismes institutionnels et plus structurels de reconnaissance des « identités pour autrui » (Dubar 1992). Du reste, des sociologues ont démontré que dans la construction du soi, l'autre est indispensable. L'altérité est donc une dimension fondamentale dans la création des identités, qu'elles soient individuelles ou professionnelles par ailleurs (Chanlat 1990). Autrement dit, les identités au travail se construisent toujours dans les relations avec les autres (les collègues, les clients, le management, l'organisation et ses structures) mais également en fonction d'une perception subjective de sa situation. C'est dire aussi que les dynamiques motivationnelles sont très étroitement liées aux processus identitaires. En effet, les perceptions subjectives en termes d'aspirations professionnelles individuelles et les structures/processus organisationnels influencent à la fois la motivation des salariés mais également les mécanismes propres à la construction des identités au travail. Prenons un exemple pour être plus concret. La tradition administrative française conduit les agents publics à se percevoir comme appartenant à une « corporation » spécifique, celle du fonctionnariat et des grands corps de la fonction publique française. Cette forte identité de « corps » est rendue possible notamment par un système de recrutement centralisé et par concours, par une socialisation dans le cadre de hautes écoles menant à une carrière au sein de l'administration, par une forte sécurité de l'emploi également. Ces différentes « structures » offrent dès lors des conditions particulières à l'émergence d'une identité « fonctionnariat » et d'un sentiment de faire partie d'une profession orientée vers le développement du bien-être de la Nation (Rouban 2004). Dans d'autres systèmes administratifs, notamment anglo-saxons, voire scandinaves, les agents publics sont recrutés de façon plus ouverte et plus « classique », selon le modèle prévalant généralement dans le secteur privé. Leur parcours en termes de formation est plus diversifié, ils ne bénéficient la plupart du temps pas d'une socialisation collective à la fonction publique et ils sont engagés pour occuper un poste spécifique, dans une organisation donnée, les amenant à mettre en œuvre des compétences spécifiques également (Painter et Peters 2010). Dès lors, les identités au travail, de même que les motivations, sont plus fragmentées, plus diversifiées, moins homogènes aussi. En ce sens, les structures et particularités institutionnelles et organisationnelles des sys-

tèmes administratifs ont des impacts importants sur la construction des identités et des motivations individuelles. Comme le montrent les chapitres de la présente partie de ce manuel, la fonction publique suisse ressemble plutôt, de par ses spécificités structurelles et de par ses conditions d'emploi, aux systèmes administratifs anglo-saxons ou scandinaves, suggérant dès lors la présence de motivations et identités multiples, comme les parties suivantes le démontreront du reste.

Résultats empiriques de recherches récentes

Dans le cadre de cette section, nous relevons les principaux résultats de récentes recherches menées dans les administrations publiques suisses, et touchant aux notions de motivation et d'identité au travail. Seules les tendances majeures seront exposées ici, ne permettant dès lors pas un exposé exhaustif des différents mécanismes motivationnels et identitaires à l'œuvre aujourd'hui. Par contre, le lecteur intéressé pourra toujours se reporter aux différentes publications citées dans le texte pour en savoir davantage.

Première tendance : une forte dimension institutionnelle

Un premier constat s'impose : les agents publics suisses semblent tirer une partie de leur motivation et construire leur identité au travail sur la base des spécificités institutionnelles propres aux organisations dans lesquelles ils travaillent. De nombreux articles et ouvrages ont d'ores et déjà démontré que les fondements de la motivation des agents publics sont spécifiques en regard de ceux de leurs homologues du secteur privé (Jurkiewicz *et al.* 1998; Rainey et Bozeman 2000). Nos résultats empiriques confirment en tous les cas que la dimension institutionnelle est fondamentale dans les processus motivationnels et identitaires. En effet, le caractère « public » des organisations dans lesquelles évoluent les salariés n'est pas anodin, loin s'en faut. Ils déclarent un attachement aux valeurs « publiques » de leur emploi, notamment le fait de travailler dans l'intérêt public, se mettre au service de l'usager ou encore développer une politique publique qui leur tient à cœur (Giauque *et al.* 2010). Cette motivation à l'égard du service public (MSP), qui se révèle dans le cadre des investigations empiriques, s'avère un élément moteur de la motivation des salariés publics, qui n'est d'ailleurs pas limitée à la Suisse (Anderfuhren-Biget *et al.* 2010; Bright 2008; Perry 2000).

Selon les théoriciens de la MSP, les institutions publiques sont porteuses d'une logique particulière qui se transmet à leurs membres de différentes manières : la

socialisation, l'identification sociale ou l'apprentissage social. Si l'on y regarde de plus près, la définition plus spécifique et largement acceptée par la communauté des chercheurs s'intéressant au concept de MSP est la suivante: « *une prédisposition individuelle à répondre aux motifs principalement ou uniquement développés dans les institutions ou organisations publiques* »². Devant l'accumulation des faits empiriques, il ne fait guère de doute actuellement que cette dimension institutionnelle est un moteur important de la motivation et de l'identité des agents publics suisses (Giauque *et al.* 2011 ; Ritz 2009). La motivation et l'identité des agents publics sont donc aussi affaire de valeurs et l'attachement dont font preuve les salariés publics helvétiques aux valeurs propres « aux professions de service public » indique clairement l'importance d'une logique d'appartenance à l'univers de l'administration publique et à ses spécificités. Aussi, les valeurs de l'institution publique doivent être considérées comme l'une des sources de motivation des agents publics, qui agit en concurrence ou en complémentarité avec d'autres motivateurs que nous allons maintenant développer.

Deuxième constat: l'importance des politiques publiques

A la lumière des résultats obtenus dans nos enquêtes de terrain (Emery et Giauque 2012), il apparaît indispensable de retenir une deuxième dimension qui façonne la motivation et l'identité des agents publics: le domaine de politique publique (santé, social, sécurité, éducation, environnement, transport, agriculture, etc.). Si les politologues ont montré depuis de nombreuses années à quel point ces domaines peuvent constituer des communautés de sens et d'action, à l'intérieur desquelles les acteurs partagent des valeurs, des paradigmes, des rituels et d'autres déterminants de leurs actions (Knoepfel *et al.* 2006), les politiques publiques n'en sont pas moins fréquemment oubliées dans l'analyse des sources de motivation des agents publics.

De fait, la complexité des domaines d'action publique, ainsi que leur grande diversité, représentent une source de motivation intrinsèque quasi inépuisable. L'intérêt de considérer la dimension « politiques publiques » réside en particulier dans le fait qu'elle apporte une orientation plus concrète que la dimension institutionnelle, qui met en avant l'intérêt général. La politique publique substantielle est générée par une mise à l'agenda d'un problème de société que les acteurs politico-administratifs estiment relever de la sphère publique plutôt que privée. Ce problème est suffisamment précis pour qu'il sollicite un champ de compétences techniques et

² Traduction libre de: « *an individual's predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organisations* » (Perry et Wise 1990: 368).

d'expériences qui, dès lors, se profile comme une source de motivation essentielle pour les agents publics.

La fonction d'interface du domaine de politique publique pourrait bien se profiler comme un maillon permettant de décliner la MSP en un ensemble d'engagements et de contributions spécifiques, sorte de catalyseur d'un ancrage motivationnel qui est certes très profond, mais peut souffrir de son caractère plutôt abstrait.

Ainsi le travail de chaque agent public s'inscrit-il dans un champ de politique publique particulier, qui peut s'exercer à tous les niveaux de fonctionnement de l'Etat (central, territorial, local) et dans tout type d'organisations publiques. Ces domaines d'activités sont porteurs de normes, de valeurs spécifiques qui se trouvent également à la base de la construction motivationnelle et identitaire des salariés publics.

Troisième constat: l'importance des spécificités organisationnelles

A de très rares exceptions près, toute activité publique s'exerce dans le cadre d'organisations, qui représentent l'appareil étatique formalisé et composant le secteur public. Depuis fort longtemps, l'importance de l'organisation sous toutes ses facettes (missions et stratégie, structure, culture), comme source de motivation et d'identification, a été mise en évidence (Osty *et al.* 2007; Sainsaulieu 2000).

Les évolutions récentes de la gestion publique ont certainement contribué à renforcer la dimension organisationnelle comme source de motivation (ou de démotivation!) des agents publics. En effet, la logique de responsabilisation des entités de l'administration, inspirée de l'agencification (Christensen 2006; Gilardi 2008), devrait au final renforcer les valeurs et la culture spécifique à l'organisation. Ce que la littérature spécialisée appelle aussi «la culture d'entreprise» est lié à un courant théorique né dans les années 1980, qui mettait en avant la prégnance exercée par les valeurs organisationnelles sur le comportement de ses membres, à tous les niveaux de la hiérarchie (Deal et Kennedy 1982; Hofstede 1998). Dans cette perspective, chaque organisation (publique) développe au fil du temps une culture propre qui façonne son identité particulière et contribue à légitimer son action, autant à l'intérieur que par rapport à ses différentes *parties prenantes*. Dans l'univers hybride de l'administration contemporaine, cette culture organisationnelle peut ainsi représenter un ancrage qui permet à l'agent public de trouver du sens à son action et se sentir membre d'une collectivité qui partage, peu ou prou, les mêmes valeurs.

Selon les entretiens menés dans l'une des recherches mentionnées en introduction à ce chapitre (Emery et Martin, 2010), il ressort clairement pour une série de répondants que l'ancrage motivationnel dominant est lié à l'organisation, et que cette dernière présente des spécificités auxquelles ils s'identifient et qu'ils ne sont pas prêts à abandonner. Autrement dit, ils sont affectivement attachés à leur organisation,

sentiment contribuant à leur engagement organisationnel. Ce résultat spécifique est à rapprocher des études portant sur l'engagement organisationnel affectif développé au niveau international (Meyer *et al.* 2002).

Ainsi, une hybridation entre deux logiques motivationnelles semble servir aujourd'hui de cadre de référence dans l'administration publique, chacune se concrétisant à un niveau différent : la première logique, institutionnelle, prime lorsque les agents publics parlent, sur un plan valoriel, de leurs idéaux et principes quant aux rôles du service public et du sens qu'ils donnent au fait d'y travailler, tandis que la seconde, organisationnelle ou liée à un domaine de politique publique, domine lorsque les agents publics font référence, sur un plan plus pragmatique, à l'action même de travailler dans le service public, aux réalisations tangibles et aux résultats effectifs qu'ils sont amenés à produire dans leur organisation et pour des bénéficiaires (Emery et Martin 2010).

Quatrième constat : la profession, le métier comme source de motivation

L'organisation du travail fournit également à l'individu une identité spécifique à travers le groupe professionnel (ou de métier³) auquel il appartient. Le statut que fournit l'appartenance à un groupe professionnel donne à l'individu une identité collective différente de celle de l'organisation elle-même, en même temps qu'il lui apporte une reconnaissance individuelle en tant qu'occupant une position de « professionnel », et donc une source de motivation essentielle à long terme. Dans le cadre des résultats empiriques, l'une des dynamiques motivationnelles identifiée est clairement liée à cet ancrage motivationnel (Emery et Martin 2010). De même, le niveau de MSP apparaît corrélé au niveau de socialisation professionnelle, c'est-à-dire que plus les salariés sont intégrés dans des réseaux professionnels et plus ceux-ci déclareront un niveau élevé de MSP (Anderfuhren-Biget 2012). Cette identité au travail s'avère être transversale, supra-organisationnelle, liée au métier de l'individu et à la socialisation professionnelle qu'il a vécue tout au long de sa formation et de la carrière qu'il mène dans des organisations (Dubar 2005).

Un nombre croissant d'études soulignent l'importance des professions, ou des corps de la fonction publique pour la France (Rouban 2007), comme mode de régulation des agents publics. Pour Kirkpatrick *et al.* par exemple, les réformes conduites en Grande-Bretagne se sont vivement heurtées à une logique professionnelle, en

³ En sociologie des professions, les concepts de « métier » et de « profession » sont théoriquement différenciés ; notre propos étant général nous n'avons pas gardé cette distinction, l'important restant l'idée d'un groupe ayant la même activité de travail.

particulier parce qu'elles n'ont pas su intégrer les forces habituellement liées aux corps professionnels établis, à savoir une éthique de service, une forme d'intervention et d'interaction entre collègues et un attachement à des normes et règles de travail particulières (Kirkpatrick *et al.* 2005).

Au niveau de l'identité au travail, il n'existe pas en Suisse de formation professionnelle formalisée pour devenir agent public, contrairement notamment au système français. C'est dire que la « profession d'agent public » n'a pas de sens si ce n'est celui donné par la dimension institutionnelle publique relevant davantage de la MSP. Dès lors, il apparaît que les professions auxquelles les agents publics appartiennent, et les métiers spécifiques qu'ils exercent, constituent l'un des ancrages motivationnels les plus importants au XXI^e siècle. Les individus qui travaillent dans le service public vivent ainsi une première socialisation professionnelle externe à travers l'apprentissage de leur métier, leur socialisation professionnelle en tant qu'agent public se faisant dans un deuxième mouvement, à l'intérieur même des administrations publiques au travers de la culture organisationnelle vécue, ainsi que des formations continues qui les spécialisent; une socialisation peu définie, sur le tas pourrait-on dire, sans formalisation particulière (Saks et Ashforth 1997).

Cinquième constat: l'importance du rôle et des activités professionnelles

L'agent public exerce un ou des rôles spécifiques au sein de son organisation, qui se concrétisent par la tenue d'une fonction définie et la réalisation d'activités associées. Chaque emploi nécessite la maîtrise de compétences très spécifiques, qui sont précisées dans un profil de poste accompagnant la description de cet emploi. Il s'agit alors de la partie la plus concrète de l'environnement motivationnel. Les dynamiques motivationnelles et identitaires des agents publics dépendent également du type de fonction exercée (Emery et Giauque 2012).

Ce résultat spécifique n'est pas vraiment une surprise dans la mesure où la littérature contemporaine souligne que certaines fonctions ou activités peuvent amener les salariés publics à développer leurs propres règles de conduite ou normes de travail, les autorisant, notamment du fait qu'ils bénéficient d'une certaine autonomie et marge de manœuvre, à réinterpréter les règles administratives pour mieux servir les usagers. Le courant de recherches contemporain sur la « bureaucratie de terrain » ou *street-level bureaucracy* souligne, précisément, que les salariés publics en contact direct avec les usagers et dont les activités professionnelles nécessitent ou autorisent un certain degré de pouvoir discrétionnaire développent des motivations spécifiques, notamment en lien avec la réalisation d'un travail de qualité sur la base de critères professionnels spécifiques (Hupe et Hill 2007; Lipsky 1980). Occuper une fonction de *back office*, purement administrative, ou se trouver en contact avec les usagers

(*front office*) sont des réalités professionnelles qui peuvent avoir de grandes implications sur le type et la nature des dynamiques motivationnelles et identitaires.

Dernier constat: l'hybridation des logiques motivationnelles et identitaires

Notons, suite aux précédents constats empiriques, que les différentes dynamiques motivationnelles et identitaires relevées ne s'excluent pas mutuellement. Au contraire, nous avons présenté celles-ci sous la forme d'idéaux-types, principalement pour en relever les spécificités. Cependant, il paraît assez clair que les motivations et identités des agents publics suisses relèvent plutôt de l'hybridité que de l'unicité. Aussi, un salarié public peut trouver les sources de sa motivation aussi bien dans les valeurs du service public, dans le domaine de politique publique au sein duquel il inscrit ses activités, dans son rapport à son organisation d'appartenance, dans son métier, et finalement dans ses activités et rôles professionnels. Une combinaison toujours unique de ces différentes sources constituera donc le pilier sur lequel vont se construire les dynamiques motivationnelles et identitaires. Par ailleurs, il existe d'autres leviers que nous n'avons guère évoqués ici, liés plus spécifiquement aux trajectoires individuelles (identité personnelle, parcours individuels, sexe, etc.).

Les différents constats relevés précédemment peuvent paraître « décousus », peu cohérents entre eux, difficilement conciliaires, voire franchement contradictoires. Ceci n'est guère étonnant dans la mesure où les tendances observées soulignent l'hybridité des logiques identitaires et motivationnelles contemporaines. Cette hybridité a notamment pour particularité de brouiller les dynamiques identitaires et motivationnelles, rendant leur gestion du coup fort compliquée.

Identités et motivations au défi des réformes

Ces dynamiques identitaires et motivationnelles se trouvent aujourd'hui en évolution permanente, notamment du fait que les organisations publiques sont confrontées à de multiples chantiers de réformes (Lienhard *et al.* 2005 ; Schedler et Proeller 2000). Comme nous le mentionnions dans les propos théoriques introductifs, les motivations et identités sont toujours le résultat d'une co-construction impliquant une perception subjective individuelle et des réalités institutionnelles et organisationnelles. Or, ces dernières sont en pleine évolution. Nous souhaitons ici évoquer quelques-unes d'entre elles afin d'en montrer les incidences possibles sur la nature des motivations et identités dans le secteur public.

Première évolution : la dissociation entre logiques institutionnelle et organisationnelle

Soulignons, tout d'abord, un mouvement de « désinstitutionnalisation » ou de « fragmentation » de l'administration publique, dans le sens où celle-ci se trouve soumise à des logiques de modernisation organisationnelle qui tendent à l'éloigner de plus en plus des logiques institutionnelles à partir desquelles ses missions et objectifs prennent sens. Cette dissociation entre logique organisationnelle, qui implique une focalisation sur les processus de production internes et sur le *faire*, et logique institutionnelle, soit les finalités de l'action publique qui sont bien évidemment en relation avec les politiques publiques, est un constat d'ores et déjà établi dans la littérature portant sur l'impact des réformes managériales dans le secteur public, notamment en Suisse (Giauque et Emery 2008). Par contre, les effets de cette dissociation sur les dynamiques identitaires et motivationnelles des agents publics ont insuffisamment été évoqués.

Ainsi, la multiplication des dynamiques identitaires et motivationnelles peut probablement se lire comme étant une conséquence de cette dissociation. La mise en œuvre de stratégies de gestion des ressources humaines orientées sur l'individu contribue également fort probablement à cette pluralité d'axes identitaires et motivationnels en émergence. Face à cette « désinstitutionnalisation » et face à l'individualisation des conditions de travail, les salariés publics sont invités à se créer de nouvelles identités au travail et, par voie de conséquence, à fonder leur motivation sur de nouveaux référents. Les plus évidents actuellement, du moins ceux qui sont les plus utilisés, sont de type économique (Gomez 2009 ; Pfeffer et Sutton 2007). Le développement et l'importance prise par les incitations de type marchand dans le secteur public sont des sujets bien documentés (Moynihan 2008).

Par contre, force est de constater que la logique institutionnelle reste un facteur motivationnel majeur pour les salariés publics suisses. Constat qui devrait rassurer bon nombre de politiciens, voire de citoyens, à cela près que la multiplication des axes motivationnels dont nous avons parlé précédemment démontre qu'il existe bien un risque : celui que les agents publics trouvent leur motivation non plus dans les finalités de l'action publique mais bien plutôt en fonction de conditions de travail qui leur sont propres. Une sorte de *crowding-out effect*, puisque le sens spécifiquement public de l'activité pourrait bien être mis de côté au profit de la poursuite d'avantages plus spécifiquement individuels (Frey et Jegen 2001). Les évolutions liées aux réformes publiques récentes ont amené des valeurs nouvelles et différentes dans les organisations, faisant évoluer leurs spécificités culturelles, comme en témoignent les évaluations sur l'introduction de la nouvelle gestion publique (Moynihan 2010). L'hybridation des valeurs à l'intérieur d'une organisation brouille en quelque sorte les cartes pour ses membres (Poulsen 2007), ce qui peut, dans certains cas, aboutir

à la confusion et engendrer ainsi la démotivation, en particulier lorsque cela génère des attentes contradictoires (Emery et Giauque 2007). A ce niveau d'analyse, il n'est plus guère question de MSP, ni de motivation liée à un domaine d'activité, mais bien de culture et de sous-cultures organisationnelles, faisant resurgir les craintes d'un éclatement organisationnel des structures bureaucratiques (Knoepfel 2002).

Deuxième évolution : un processus de « mise à distance »

Cette tendance à la « désinstitutionnalisation » est très largement favorisée par les outils de modernisation visant, par exemple, à externaliser les prestations publiques, à autonomiser les organisations publiques, à les spécialiser en les dotant d'une enveloppe budgétaire (Varone et Visscher 2004). N'oublions pas qu'un objectif central des réformes consiste en une « mise à distance » des organisations publiques des instances politiques. Cette « mise à distance » vise précisément à séparer les activités stratégiques (logiques institutionnelles, définition d'objectifs de politiques publiques) des activités opérationnelles (logiques organisationnelles d'exploitation des ressources), afin d'éviter un mélange des responsabilités peu propice à une utilisation efficiente des deniers publics. En d'autres termes, la « désinstitutionnalisation » des organisations publiques est d'une certaine manière organisée, planifiée (Dardot et Laval 2009).

La montée en puissance des références néolibérales dans l'univers des organisations publiques (Passet 2001) se nourrit également de cette incertitude dans laquelle se trouvent les employés publics quant à la question du « pourquoi faire ». Une interprétation possible, et parfois donnée par certains scientifiques est que l'idéologie managériale et néolibérale, dominante dans les réformes actuelles (Boston 2011), a permis de combler un déficit de sens. Faute de réponses alternatives au « pourquoi faire », le « comment faire » s'impose comme fin ultime.

Pour Uhalde, les messages ambigus et contradictoires, ainsi que les paradoxes engendrés par la nouvelle gestion publique affaiblissent la dimension institutionnelle et organisationnelle des identités et poussent les individus à une « *logique de survie identitaire individuelle ou microcollective* », les poussant à trouver des sources de motivation dans des caractéristiques qui leur sont propres, typiquement la profession embrassée (Uhalde 2005). Dans ses recherches, il constate que lorsqu'il y a « *disjonction entre la sphère du travail et celle de l'organisation* », ce sont les identités de métier qui servent souvent de base de résistance aux individus car le travail est valorisé alors que l'organisation est vue négativement. Ce recentrage sur l'activité professionnelle peut s'interpréter comme un effet de cette « désinstitutionnalisation », poussant légitimement les salariés à trouver des finalités « hors institutions », dans leurs activités et missions individuelles, ou dans le cadre de leur métier de base.

Troisième évolution : managérialisation contre professionnalisation

La managérialisation actuelle de l'univers administratif contribue à remodeler les identités et motivations des agents publics. Ce constat n'est pas nouveau, bien entendu, mais il conduit certains auteurs à s'interroger sur une éventuelle «déprofessionnalisation» des organisations publiques (Ferlie et Geraghty 2007). La thèse est assez simple à comprendre : les réformes administratives, très largement orientées vers une optimisation de l'efficience productive, conduisent les agents publics à adopter des valeurs, conduites, et comportements associés à des activités de management, au détriment de valeurs, conduites, et comportements en rapport avec leur profession de base. La managérialisation constituerait donc un puissant levier d'«homogénéisation» identitaire et motivationnelle, précipitant ainsi un mouvement de déprofessionnalisation de l'administration publique. Elle conduirait à la réduction des normes et valeurs professionnelles, au profit d'activités plus spécifiquement managériales. En d'autres termes, le débat «professionnalisation – managérialisation» est d'actualité et pousse certains scientifiques à développer quelques scénarios concernant le développement futur des administrations publiques. Nous présentons ces scénarios dans la mesure où ils permettent de se faire une idée plus précise des développements possibles en termes d'identité et de motivation (Ferlie et Geraghty 2007 : 434-440).

Le premier scénario, le moins probable si l'on en croit les développements internationaux récents, est celui d'une forme d'hégémonie de la NGP conduisant à une managérialisation radicale. Dans le cadre d'un tel scénario, les valeurs, normes et identités sont tout simplement éradiquées au profit d'un cadre managérial global. La diminution de l'autonomie professionnelle s'effectue sur la base «d'un encadrement strict» exercé par des normes productives, des indicateurs de performance et par une kyrielle de mécanismes incitatifs visant à orienter les comportements des agents publics vers une «plus grande efficience productive».

Le second scénario concerne la mise en œuvre d'une NGP plus «douce» et le développement d'une managérialisation «indirecte». Les professionnels du secteur public seraient ainsi conduits à intégrer de nouvelles normes managériales, moins sur la base de mesures de la performance, d'audits et de régulations externes, mais plus en fonction de processus d'apprentissage subtils, par un changement culturel et par des techniques d'«enrôlement» visant à faire partager aux salariés publics «une même culture d'entreprise». En conséquence, les professionnels perdent petit à petit leur identité propre au profit d'une identité organisationnelle plus prégnante.

Le troisième scénario peut être décrit comme la colonisation du management par les professionnels du service public. Dans un tel cas de figure, les nouvelles normes et valeurs propres à la NGP sont «retravaillées» par les professionnels qui, par conséquent, vont pouvoir modeler les nouveaux principes et outils de

management qui leur sont proposés ou imposés. Dès lors, des acteurs « hybrides » vont donc émerger, typiquement la figure d'un *professionnel-manager* (Kitchener 2000). En conséquence, identités et valeurs vont tendre vers l'hybridation.

Finalement, un quatrième scénario est possible: la reprofessionnalisation des organisations publiques et l'émergence de la figure de l'expert étatique. Ce cas de figure est plausible dans un contexte où les réformes managériales se sont montrées contre-productives ou ont tout simplement échoué dans leurs objectifs de modernisation. S'ensuit une crise de légitimité qui peut conduire à la reprise en main de l'administration publique par les professionnels ou par des « experts » qui vont devoir remettre les organisations sur les bons rails.

Conclusion

Si tous les scénarios présentés ci-dessus sont plausibles, ils dépendent bien évidemment fortement du contexte. Comme les administrations publiques suisses ont très largement adopté les principes et outils de la NGP, on ne peut pas soutenir qu'elles soient particulièrement rétives, au même titre que les agents publics, à l'égard des réformes. Par contre, nous avons vu également que l'impact de ces réformes sur les identités et motivations n'est pas uniforme. On assiste bien plutôt à une « hybridation » des identités et valeurs, dans le sens où coexistent des référents professionnels, organisationnels, propres au service public, avec de nouvelles normes managériales.

Les résultats de nos recherches conduisent à penser que le scénario de l'hybridation paraît le plus probable. La multiplication et la diversification des valeurs sont des indices d'une modification en cours des identités et motivations des agents publics, sous l'effet, entre autres choses, des réformes managériales. A défaut de pouvoir clairement identifier la direction actuelle, il paraît certain que les dynamiques identitaires et motivationnelles sont aujourd'hui en recomposition. En lieu et place d'une tendance générale et unique, notre présentation démontre plutôt que nous assistons à une subtile hybridation des dynamiques identitaires et motivationnelles qui, très probablement, dépendent des circonstances modernisatrices propres à chaque organisation publique.

Cependant, étant donné que cette hybridation constitue aussi un éclatement des référents identitaires et motivationnels, il paraît de plus en plus ardu de trouver des outils généraux et universels pour mobiliser les agents publics. Cette multiplication des leviers motivationnels et des identités au travail constitue également un risque de clivages et de divisions organisationnels. Ce danger de fragmentation doit, dès lors, être compensé par des efforts managériaux importants pour tenter de conserver un semblant d'intégration, seule à même d'assurer la coordination et la coopération

nécessaires au bon fonctionnement organisationnel des administrations publiques. En d'autres mots, l'hybridation constatée ira de pair avec des initiatives managériales d'intégration et d'unification toujours plus importantes mais également consommatrices de ressources.

Bibliographie

- Adams J. S. (1965). «Inequity in social exchange», in Berkowitz L., *Advances in experimental social psychology*. New York, Academic Press, pp. 267-299.
- Anderfuhren-Biget S. (2012). «Profiles of Public Service Motivated Civil Servants: Evidence from a Multicultural Country», in *International Journal of Public Administration*, 35(1), pp. 5-18.
- Anderfuhren-Biget S., Varone E., Giauque D., et Ritz A. (2010). «Motivating Employees of the Public Sector: Does Public Service Motivation Matter?», in *International Public Management Journal*, 13(3), pp. 213-246.
- Boston J. (2011). «Basic NPM Ideas and their Development», in Christensen T. et Laegreid P. (Eds), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham (UK), Ashgate, pp. 17-32.
- Bright L. (2008). «Does Public Service Motivation Really Make a Difference on the Job Satisfaction and Turnover Intentions of Public Employees?», in *The American Review of Public Administration*, 38(2), pp. 149-166.
- Chanlat J.-F. (Ed.) (1990). *L'individu dans l'organisation. Les dimensions oubliées*. Ste-Foy/Paris, Presses de l'Université Laval/Eska.
- Christensen T. (Ed.) (2006). *Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern state*. Cheltenham, E. Elgar.
- Dardot P. et Laval C. (2009). *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*. Paris, La Découverte.
- Deal T. E. et Kennedy A. A. (1982). *Corporate Cultures. The Rites and Rituals of Corporate Life*. Addison-Wesley Publishers.
- Dubar C. (1992). «Formes identitaires et socialisation professionnelle», in *Revue française de sociologie*, 33(4), pp. 505-529.
- Dubar C. (2005). *La socialisation: construction des identités sociales et professionnelles* (3^e éd.). Paris, A. Colin.
- Duvillier T., Genard J.-L. et Piraux A. (Eds) (2003). *La motivation au travail dans les services publics*. Paris, L'Harmattan.
- Emery Y. et Giauque D. (2012). *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*. Québec, Les Presses de l'Université Laval (PUL).
- Emery Y. et Giauque D. (2007). *Dilemmes de la GRH publique*. Lausanne, LEP.
- Emery Y. et Martin N. (2010). *Le service public au XXI^e siècle. Identités et motivations au sein de l'après-fonctionnariat*. Paris, L'Harmattan et Schulthess Editions.

- Ferlie E. et Geraghty K. J. (2007). « Professionals in Public Services Organizations. Implications for Public Sector “reforming” », in Ferlie E., Lynn L. E. et Pollitt C. (Eds), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, Oxford University Press, pp. 422-445.
- Frey B. S. et Jegen, R. (2001). « Motivation crowding theory », in *Journal of Economic Surveys*, 15(1), pp. 589-611.
- Giauque D. et Emery Y. (2008). *Représenter la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes (collection Le Savoir suisse).
- Giauque D., Ritz A., Varone F. et Anderfuhren-Biget S. (2010). « Public Service Motivation. First Empirical Evidence in Swiss Municipalities », in *Yearbook of Swiss Administrative Sciences*, 1(1), pp. 159-170.
- Giauque D., Ritz A., Varone F., Anderfuhren-Biget S. et Waldner C. (2011). « Putting public service motivation into context: a balance between universalism and particularism », in *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), pp. 227-253.
- Gilardi F. (2008). *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Gomez P.-Y. (2009). « Théorie néo-libérale du gouvernement des entreprises: critique d'un renversement critique », in Golsorkhi D., Huault I. et Leca B. (Eds), *Les études critiques en management. Une perspective française*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 233-359.
- Greenberg J. (1990). « Organizational Justice: Yesterday, Today and Tomorrow », in *Journal of Management*, 16(2), pp. 399-432.
- Herzberg F., Mausner B. et Bloch-Snyderman B. (1959). *The motivation to work*. New York, John Wiley.
- Hofstede G. (1998). « Attitudes, values and organizational culture: disentangling the concepts », in *Organization studies*, 19(3), p. 477.
- Hupe P. et Hill M. (2007). « Street-level Bureaucracy and Public Accountability », in *Public Administration*, 85(2), pp. 279-299.
- Jurkiewicz C. L., Massey T. K. et Brown R. G. (1998). « Motivation in Public and Private Organizations. A comparative Study », in *Public Productivity et Management*, 21(3), pp. 230-250.
- Kanfer R. (1990). « Motivation Theory and Industrial and Organizational Psychology », in Dunnette M. D. et Hough L. M. (Eds), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Palo Alto, CA, Consulting Psychologists Press, (Vol. 1, pp. 75-170).
- Kirkpatrick I., Ackroyd S. et Walker R. (2005). *The New Managerialism and Public Service Professions*. Basingstoke, Palgrave McMillan.
- Kitchener M. (2000). « The ‘Bureaucratization’ of Professional Roles: The Case of Clinical » Directors in UK Hospitals », in *Organization*, 7(1), pp. 129-154.
- Knoepfel P. (2002). *L'éclatement de l'Etat – acht Thesen zur Abdankung der Einheitlichen, allgemeinen Staatsverwaltung*. Chavannes-près-Renens, IDHEAP.
- Knoepfel P., Larrue C. et Varone F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. (2^e éd.). Zurich, Verlag Rüegger.

- Lienhard A., Ritz A., Steiner R. et Ladner A. (Eds) (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Berne/Stuttgart/Vienne, Haupt.
- Lipsky M. (1980). *Street-level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Service*. New York, Russel Sage Foundation.
- Maslow A. (1954). *Motivation and personality*. New York, Harper et Row.
- Meyer J. P., Stanley D. J., Herscovitch L. et Topolnytsky L. (2002). «Affective, continuance, and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences», in *Journal of Vocational Behavior*, 61, pp. 20-52.
- Moynihan D. P. (2008). «The Normative Model in Decline? Public Service Motivation in the Age of Governance», in Perry J. L. et Hondeghem A. (Eds), *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*. Oxford, Oxford University Press, pp. 247-267
- Moynihan D. P. (2010). «A workforce of cynics? The effects of contemporary reforms on public service motivation», in *International Public Management Journal*, 13(1), pp. 24-34.
- Osty F., Sainsaulieu R. et Uhalde M. (2007). *Les mondes sociaux de l'entreprise. Penser le développement des organisations*. Paris, La Découverte.
- Painter M. et Peters B. G. (Eds) (2010). *Tradition and Public Administration*. New York, Palgrave Macmillan.
- Passet R. (2001). *L'illusion néo-libérale*. Paris, Fayard.
- Perry J. L. et Wise L. R. (1990). «The Motivational Bases of Public Service», in *Public Administration Review*, 50(3), pp. 367-373.
- Perry J. L. (2000). «Bringing Society in Toward a Theory of Public-Service Motivation», in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), pp. 471-488.
- Perry J. L. et Hondeghem A. (Eds) (2008). *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. New York, Oxford University Press.
- Pfeffer J. et Sutton R. (2007). *Faits et foutaises dans le management*. Paris, Vuibert.
- Poulsen B. (2007). «The question of roles and identities in public administration», in *Scandinavian Political Studies*, 30(4), pp. 469-490.
- Rainey H. et Bozeman B. (2000). «Comparing public and private organizations: empirical research and the power of the a priori», in *Journal of Public Administration Research and Theory, J-Part 10*(2), pp. 447-469.
- Ritz A. (2009). «Public Service Motivation and Organisational Performance in Swiss Federal Government», in *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), pp. 53-78.
- Rouban L. (2007). «Les systèmes d'incitation entre cultures nationales et régulations professionnelles», in Emery Y. et Giauque D. (Eds), *Dilemmes de la GRH publique*. Lausanne, LEP, pp. 161-186.
- Rouban L. (Ed.) (2004). *La fonction publique* (2^e éd.). Paris, La Découverte.
- Roussel P. (2000). *La motivation au travail, concepts et théories*. Unpublished manuscript, Toulouse.
- Ryan R. M. et Deci E. L. (2000). «Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being», in *American Psychologist*, 55(1), pp. 68-78.

- Sainsaulieu R. (2000). *L'identité au travail* (3^e éd.). Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Saks A. M. et Ashforth B. E. (1997). «Organizational Socialization, Making Sense of the Past and Present as a Prologue for the Future», in *Journal of Vocational Behavior*, 51(2), pp. 234-279.
- Schedler K. et Proeller I. (2000). *New Public Management*. Berne/Stuttgart/Vienne, Haupt.
- Steijn B. (2008). «Person-Environment Fit and Public Service Motivation», in *International Public Management Journal*, 11(1), pp. 13-27.
- Uhalde M. (2005). «Crise de modernisation et dynamiques des identités de métier dans les organisations», in *Revue de l'IRES*, 47(1), pp. 135-154.
- Varone F. et de Visscher C. (2004). «La nouvelle gestion publique “en action”» [Introduction d'un numéro de la revue et présentation synthétique des articles de la revue], in *Revue internationale de politique comparée*, 11(2), pp. 177-185.
- Wright B. E. (2001). «Public-Sector Work Motivation: A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model», in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(4), pp. 559-586.

Chapitre 27

ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Carole Wyser

Le drame se passe le 11 mars 2010. A une heure du matin, Skander Vogt, un détenu de la prison de Bochuz qui se situe dans le canton de Vaud en Suisse, met le feu à son matelas. Dépassés par la situation, les gardiens de prison et les policiers hésitent sur la procédure à suivre. Après plusieurs contacts entre les gardiens, la centrale d'alarme, les urgences, la police cantonale et le corps d'élite, les gardiens entrent à 2h30 dans la cellule enfumée et y découvrent un corps sans vie. Une enquête administrative s'ensuit, dirigée par Claude Rouiller, ancien président du Tribunal fédéral (Rouiller 2010). Le rapport qui en découle est sévère pour la hiérarchie du service concerné et met le doigt sur les erreurs successives du personnel, qui semble craindre de violer les directives de peur de risquer des sanctions disciplinaires, voire le licenciement. Ce drame interroge quant au contexte de travail que l'on retrouve actuellement au sein des institutions publiques, et les conséquences qu'il peut avoir sur la faculté de délibération éthique des agents publics. Mais ce questionnement n'est pas nouveau. En effet, depuis l'introduction de réformes administratives inspirées de la nouvelle gestion publique (NGP) dans la plupart des pays de l'OCDE, une littérature grandissante met en exergue les risques et les enjeux éthiques que soulève la mise en œuvre de modèles de gestion inspirés du secteur privé.

Plusieurs approches se dessinent pour aborder la thématique de l'éthique. Dans le cadre de cette contribution, nous considérons l'éthique comme un outil réflexif destiné à soutenir l'action. Cette contribution s'inscrit ainsi dans une perspective d'éthique descriptive. Il s'agit avant tout dans cette approche de cerner les points

de vue sous-jacents d’opinions éthiques que partagent certaines personnes, certains groupes ou la société en général dans une situation définie (Legault 2006). De la sorte, nous nous distançons d’une éthique normative consistant à émettre des jugements moraux en distinguant le juste du faux, l’équitable de l’injuste. En somme, la présente contribution a pour objectif de faire un état des lieux des constatations scientifiques établies dans ce domaine, et ce, en gardant une distance critique avec la littérature trop souvent dogmatique, qui juge et se positionne clairement quant à la *justesse morale* des différents modèles managériaux actuellement mis en œuvre dans le service public.

Pour ce faire, nous allons tout d’abord brièvement rappeler les spécificités du contexte public actuel pour permettre une meilleure compréhension de l’émergence de nouvelles problématiques éthiques. Puis, nous abordons plus précisément la thématique de l’impact des réformes administratives, inspirées de la pensée néolibérale, sur les dimensions éthiques des organisations publiques ; notamment sur le processus de délibération éthique des agents publics. Cette contribution aboutit finalement à la présentation des conséquences pratiques qu’implique ce nouveau contexte sur les organisations publiques. Ceci en questionnant tout particulièrement leur rôle et les outils qu’elles peuvent mettre en œuvre pour apporter des réponses concrètes aux nouveaux risques encourus.

Managérialisation du service public: vers une hybridation des valeurs

La NGP trouve son origine dans le courant de pensée néolibérale qui considère l’administration comme inefficace, inefficiente et constituée de bureaucrates improductifs. Selon cette doctrine, l’amélioration de la gestion publique passe par l’importation et l’adaptation des concepts et pratiques de management du secteur privé dans les institutions publiques (Hood 1991). Elle sous-tend donc une logique marchande qui place les notions de concurrence, de valeur de marché, de besoins des *clients* en première place, et est en conséquence considérée comme une tentative de managérialisation de la gestion publique. Cette évolution, qui estompe la frontière entre le monde des organisations publiques et privées, ne bouleverse pas uniquement la conception gestionnaire de l’administration publique, mais apporte avec elle une vision nouvelle de l’Etat et du rôle des institutions publiques, qui influence en profondeur les valeurs fondatrices de l’ethos public.

Dans le but d’augmenter l’efficience productive et de mieux satisfaire la clientèle des organisations publiques, la plupart des pays de l’Union européenne ont procédé, dans le cadre de réformes de modernisation de leur administration, à un évident

alignement des conditions d'emploi du secteur public sur le secteur privé¹. La Suisse n'a pas fait exception. Ce changement qui peut de prime abord sembler purement légal, se concrétise dans l'émergence de nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines (GRH) publique. Dans les grandes lignes et comme détaillé dans le chapitre consacré aux évolutions de la GRH publique, ces nouvelles pratiques de GRH tendent vers l'individualisation des conditions d'emploi, avec des mécanismes d'évaluation des performances, voire parfois de reconnaissance financière (cf. salaire à la performance). Des outils de gestion qui supposent une plus grande responsabilisation des agents publics, lesquels bénéficient en conséquence, au moins en théorie, d'une plus grande marge de manœuvre.

De nombreuses recherches ont été réalisées pour analyser l'impact de ces réformes inspirées de la NGP. Il en ressort qu'à bien des égards, ces changements importants ont permis une progression de la transparence et de la qualité des prestations fournies, un esprit d'entreprise et une orientation vers les résultats accrus, ainsi que d'une efficience améliorée. Mais ces réformes provoquent aussi un effet négatif sur la motivation et, selon un nombre grandissant d'auteurs, également sur les comportements des agents publics. A cet égard, les résultats de diverses recherches montrent des agents publics souvent désorientés par l'apparition de valeurs en provenance du monde marchand et de nouvelles pratiques managériales en lesquelles ils ne se reconnaissent que partiellement. Les analyses se rejoignent sur un point : le constat d'une hybridation des valeurs traditionnelles du modèle bureaucratique wébérien avec les valeurs marchandes inspirées du secteur privé (Farnham, Horton *et al.* 1996; Brereton et Temple 1999).

Face à ce nouveau contexte, un nombre grandissant d'auteurs mettent en évidence la perte de repères induite par les réformes mises en œuvre ces dernières années dans le secteur public (Chapman et O'Toole 1995; Frederickson 1999; Emery et Wyser 2008). En fait, les pressions dues à la modernisation de l'administration, la dégradation des conditions de travail liée aux pressions budgétaires, la décentralisation des compétences et des responsabilités, ainsi que la contradiction des valeurs importées par la NGP avec les valeurs traditionnelles du service public, sont toutes des raisons citées dans la littérature pour émettre des craintes quant à leur possible encouragement à adopter des comportements considérés comme inappropriés. Ce nouveau contexte soulève donc, plus que jamais, la question de l'influence de la managérialisation du service public sur l'éthique publique.

¹ Il est noté que les pays marqués par une tradition de fonction publique de carrière issue du *Rechtsstaat*, tels que la France, l'Allemagne et l'Autriche font exception à cet alignement des conditions d'emploi au secteur privé.

Emergence de nouvelles problématiques éthiques

Si les valeurs constituent un cadre de référence abstrait inspirant le comportement des agents publics, il n'est pas étonnant, dans le contexte que nous venons de présenter, de constater un regain des problématiques éthiques. En effet, deux référentiels de valeurs – au moins – s'affrontent: d'une part les valeurs traditionnelles du secteur public découlant du modèle de la bureaucratie wébérienne, et d'autre part les valeurs marchandes inspirées du secteur privé et de l'économie (Farnham, Horton *et al.* 1996; Brereton et Temple 1999; Haynes et Jones Melville 1999; Janett 2002; Demmke 2004). Ces référentiels induisent également deux *visions* antagonistes du rôle de l'agent public. La première vision correspond au modèle bureaucratique wébérien. L'agent public y est vu comme une personne neutre qui réalise fidèlement le travail confié par sa hiérarchie dans le cadre de sa fonction. Il est alors pensé comme l'un des rouages fondamentaux d'une administration qui doit mettre en œuvre les décisions politiques. Dans ce modèle, l'application stricte des lois, des règles et des instructions données par la voie hiérarchique constitue le critère éthique par excellence. Ainsi, le suivisme des lois, des règles et de la voie hiérarchique est gage d'un comportement définit comme «souhaité» ou «approprié». La seconde vision concorde avec les modèles organisationnels basés sur des valeurs marchandes, à l'image du secteur privé. Ce modèle sollicite des compétences autres de la part des agents publics dont la soumission au cadre légal (et aux documents écrits de façon plus générale) n'est plus érigée en règle d'or. En effet, il est attendu d'eux un comportement plus entrepreneurial, voire une prise de risque à l'intérieur de champs d'action qui ne sont plus que grossièrement balisés. Raison pour laquelle, cette conception nouvelle de la gestion publique offre une plus grande marge de manœuvre aux agents publics tout en mettant l'accent sur le résultat, ce qui peut parfois se faire au détriment du respect des procédures (Haynes et Jones Melville 1999; Janett 2002; Demmke 2004).

L'abolition du «statut» de la fonction publique qui assurait la sécurité de l'emploi, ainsi que l'introduction d'outils de gestion inspirés du secteur privé et davantage axés sur l'efficience et la performance que sur le respect strict de la *règle*, soulèvent plus que jamais la problématique de l'éthique comportementale des employés publics, d'autant que ces derniers sont soumis aux pressions grandissantes dues à la modernisation de l'administration. La dégradation des conditions de travail directement liée aux pressions budgétaires, la décentralisation des compétences et des responsabilités, la nouvelle *culture* organisationnelle qui est souvent perçue en contradiction avec les valeurs traditionnelles du service public (Jurkiewicz, Massey *et al.* 1998) sont des conditions présentées de façon récurrente dans la littérature pour émettre des craintes concernant leur possible encouragement à commettre des délits de fonction et adopter un comportement éthiquement inapproprié. Ces assumptions sont

d'ailleurs formalisées dès 1996 dans un ouvrage de l'OCDE sur « *l'éthique dans le service public* » qui questionne « *l'influence d'un contexte en mutation sur l'éthique et les normes de conduite* » (OCDE 1996 : 7), ce en mettant l'accent particulier sur l'évolution du style de gestion. L'introduction de la « *note de synthèse* » de cette publication en dit long sur les craintes émises à ce sujet :

« Les pays de l'OCDE sont préoccupés par la baisse de confiance dans les pouvoirs publics. Ce « déficit de confiance », comme on a pu l'appeler, se nourrit des « scandales » abondants rapportés, dont les causes sont de ce que l'on pourrait considérer comme étant des « actes inappropriés » des fonctionnaires à de la véritable corruption. Peu de pays membres – si tant est qu'il en existe un – ont échappé à la dégradation, présumée ou réelle, due à de mauvaises conduites. Par voie de conséquence, l'éthique et les normes de conduite dans la vie publique sont devenues le thème d'un important débat politique et dans l'opinion publique » (OCDE 1996 : 7).

Après que l'OCDE ait émis l'idée de mesures de répressions insuffisantes pour empêcher les « délits de fonction », plusieurs initiatives internationales et nationales voient le jour « *pour lutter contre la corruption et encourager l'éthique dans le service public* ». En Suisse, en 1998, l'organe parlementaire de contrôle de l'administration est mandaté pour évaluer l'impact de la NGP sur l'éthique dans les services publics. Le rapport qui en découle n'est pas très critique quant aux conséquences des réformes mises en œuvre et insiste principalement sur le fait que la NGP n'est pas une source de risque supplémentaire si une clarification des responsabilités est faite au préalable.

Ethique et réformes administratives

La littérature portant sur l'éthique dans les services publics est très vaste. Il existe une littérature grandissante qui postule une augmentation de la corruption des agents publics, alors que d'autres auteurs émettent des doutes quant à ce constat. Néanmoins, ces deux approches semblent se rejoindre sur un point : les valeurs qui guident l'éthique du secteur public perdent en clarté. Nous allons donc d'abord voir comment différentes perspectives se positionnent à ce sujet, pour aboutir à des approches qui tentent d'apporter une réponse pragmatique à la gestion de l'éthique des agents publics.

Le nouveau contexte de l'administration publique, dont nous venons de dresser un bref panorama, peut induire une perte de repères pour les employé-e-s du service public (qui s'apparente à un contexte d'anomie au sens de Durkheim) et met à

l'ordre du jour une réflexion quant aux conséquences éthiques de ces récents changements, ainsi qu'à la manière d'y apporter une réponse managériale. Comme le décrit bien Maesschalck (2004), quatre grandes positions se dessinent à ce sujet. Chacune d'entre elles propose une nouvelle doctrine du management de l'éthique au sein de l'administration publique. Nous allons brièvement les passer en revue.

La première position s'ancre dans l'idéologie néolibérale de la NGP. Ses défenseurs insistent sur l'utilisation des mécanismes de compétition afin d'éviter la corruption. Pour ce faire, Klitgaart donne l'exemple des agents publics qui, grâce à la mise en compétition des organisations publiques, ont moins d'opportunités d'exiger des prix excessifs, ce qui, selon ce courant de pensée, tendrait à être le cas dans un marché monopolistique (Klitgaart 1988 : 43). Ainsi, de façon sous-jacente, la NGP, qui est basée sur une idéologie néolibérale prônant la mise en compétition, induirait naturellement une éthique (ou du moins une diminution de la corruption) qui s'apparente aux trois «E» que sont l'économie, l'efficacité et l'efficience. Toutefois, comme le fait remarquer Menzel (2000) il est à noter que le thème de l'éthique n'est pas abordé à proprement parlé dans cette approche.

La seconde position s'oppose à la précédente et s'ancre dans le paradigme du «service public traditionnel» (*traditional public administration*, TPA). La doctrine de base du TPA, si l'on adopte une perspective du management de l'éthique, prescrit des processus organisationnels très réglementés, de sorte à ce que les agents publics n'aient que la possibilité de suivre (ou non) les règles explicitées. En conséquence, il n'est pas étonnant de constater que les défenseurs de ce courant présentent les réformes inspirées de la NGP comme destructrices de l'ethos public. Citons pour exemple Frederickson (1994, 1999, 2005) qui s'est exprimé quant aux conséquences de la NGP sur l'éthique publique, en plaident en faveur d'une *re-régulation* (1999 : 276).

La troisième position est une déclinaison du modèle appelé «nouveau service public» (*new public service*, NPS). Denhardt et Denhardt (2000) présentent l'approche NPS comme une troisième variante qui se positionne entre la dichotomie de l'ancien modèle dit traditionnel et la NGP. Au lieu d'une bureaucratie traditionnelle qui est contrôlée de façon *top-down*, Denhardt et Denhardt (2000 : 549) proposent de nouveaux mécanismes dans lesquels «*le rôle principal des agents publics est d'aider et d'aller à la rencontre des citoyens pour trouver des intérêts communs plutôt que de contrôler et de diriger la société*»². Au même titre que le modèle précédent, la littérature de ce courant porte un regard critique sur les répercussions de la NGP sur

² Traduction faite par nos soins. Texte original : «*the primary role of the public servants is to help citizens articulate and meet their shared interests rather than to attempt to control or steer society*».

les dimensions éthiques. Mais aucune solution quant à la gestion de l'éthique n'est concrètement proposée.

A l'inverse des trois positions précédentes, la quatrième ne s'identifie pas à une philosophie administrative claire. Son argument central est que le management de l'éthique est une part importante du management public. Cette doctrine prône qu'une politique de l'éthique (*ethics policy*) doit être une combinaison des trois modèles précédents, le tout adapté aux circonstances spécifiques de l'organisation. Cooper, par exemple, propose une telle approche combinée dans *The Responsible Administrator* (Cooper 2006). Le département du management public (PUMA) de l'OCDE a été le plus grand promoteur de ce modèle (1996, 2000), de pair avec les auteurs orientés sur la pratique, tels que Gilman (1999) et Uhr (1999). Les représentants de ce courant estiment que les réformes induites par la NGP peuvent avoir des conséquences positives (par exemple une meilleure prise en considération des besoins des bénéficiaires), mais restent malgré tout conscients des effets indésirables, en l'occurrence des comportements potentiellement dysfonctionnels, qu'induisent les outils de NGP. A l'inverse du TPA et du NPS, leur solution n'est pas de lutter contre la NGP, mais de la compléter par un management public de l'éthique bien développé et adapté aux réformes.

Force est de constater que la littérature portant sur cette thématique est souvent dogmatique et cherche soit à discriminer, soit à soutenir l'idéologie marchande sous-jacente aux réformes mises en œuvre dans le secteur public. En effet, les recherches appréciant de manière systématique et empirique l'impact de ce nouveau contexte sur l'éthique publique sont fort peu nombreuses et controversées (Demmke 2005). Cette rareté se renforce d'autant plus si l'on s'intéresse plus spécifiquement à l'effet des récentes réformes sur l'éthique des agents publics. Que savons-nous réellement sur cette supposée relation, et que pouvons-nous en apprendre ?

Managérialisation du secteur public et éthique des agents publics : constats empiriques

Les études empiriques évaluant l'impact des réformes administratives sur l'éthique des agents publics sont peu nombreuses. Les contributions qui portent sur cette thématique dénoncent principalement l'impact négatif de la managérialisation, ou proposent des modèles de gestion pour apporter une réponse aux présumées nouvelles problématiques rencontrées. Ainsi, déjà en 1995, Jocelyne Bourgon, alors greffier du Conseil privé canadien, confie à des sous-ministres neuf groupes de travail chargés d'examiner diverses questions fondamentales au bon fonctionnement de l'administration publique. Dans ce cadre, un groupe de travail présidé par John Tait analyse

« la relation entre les valeurs actuelles et les nouvelles valeurs de la fonction publique, et envisage des moyens d'adapter ces valeurs aux défis de l'heure» (Tait 1999 : vii). L'ensemble des réflexions réalisées figure dans le document « *de solides assises* » qui préconise de s'assurer que les fonctionnaires intérieurisent certaines valeurs particulières au service public, de telle sorte que la délibération éthique soit présente chaque fois qu'ils doivent trancher sur une question à portée morale.

Or, si l'impact des modèles de gestion inspirés de la NGP sur les comportements des agents publics est souvent discuté, rares sont les études démontrant empiriquement un tel lien de causalité. D'ailleurs, les résultats d'une recherche empirique réalisée en 2007 dans les services de police au Pays-Bas vont à l'encontre du courant dominant, en démontrant l'inexistence de l'impact de la NGP sur les comportements (non) éthiques des agents de police (Kolthoff 2007). Ces résultats alimentent la controverse et ne font que renforcer l'importance de développer des recherches empiriques dans ce domaine précis.

En Suisse, trois contributions abordent cette thématique par le biais de l'évolution de l'environnement de travail dans le secteur public. Selon la première, une investigation exploratoire basée sur 76 entretiens qualitatifs réalisés auprès du personnel sans fonction cadre de différentes organisations publiques, les conditions de travail se sont considérablement détériorées, offrant un important potentiel de comportements *déviant*s. Toutefois, selon les témoignages récoltés, de tels comportements demeurent limités. Le garde-fou principal semble être celui d'une forme d'éthique personnelle au sens de Turansky et Rousson (2001) dans la réalisation du travail, que bon nombre des personnes interviewées mentionnent (Emery et Wyser 2008). Ces résultats nourrissent les hypothèses présentées précédemment et laissent à penser qu'au-delà des limites juridiques, les récentes réformes administratives semblent générer un flou quant aux règles et normes organisationnelles en vigueur.

Ce résultat est complété par une seconde contribution qui analyse les effets auprès du personnel soignant de la mise en œuvre d'un outil de gestion permettant de calculer la répartition des coûts par prestations fournies (Wyser 2008). Basée sur des entretiens approfondis individuels et des groupes focus, cette étude met en exergue deux constats : d'une part, une augmentation des dilemmes éthiques rencontrés quotidiennement dans la pratique professionnelle ; d'autre part, une diminution des conflits interpersonnels, qui s'explique par la clarification des missions et objectifs de l'organisation faite dans le cadre d'une démarche qualité. Ce second point rappelle qu'un processus de managérialisation peut – selon le type de démarche mis en œuvre – également présenter des conséquences positives pour le personnel concerné, notamment par la clarification des rôles et missions de chacun.

La troisième contribution, également réalisée par l'auteure du présent chapitre (Wyser 2010), se base sur des données quantitatives récoltées auprès de sept organisations publiques de Suisse romande pour un échantillon global de 757 personnes.

En se basant sur le concept de climats éthiques organisationnels (Victor et Cullen 1987, 1988), les résultats corroborent ceux d'une partie croissante de la littérature, qui cherche à relever l'importance d'aborder les nouvelles problématiques éthiques que font émerger les transformations majeures de la gestion du secteur public. En effet, les constats réalisés dans le cadre de cette étude indiquent que le personnel des organisations publiques perçoit des attentes différencierées s'il travaille – ou qu'il pense travailler – dans une organisation publique managérialisée³. De plus, les analyses démontrent que l'influence au niveau de la managérialisation du secteur public est supérieure à l'impact qu'ont les différences relevées entre les organisations étudiées, ou encore à l'effet induit par les caractéristiques socio-professionnelles propres à chaque individu (formation, âge, ancienneté, genre, profession, etc.). En somme, ces constats révèlent que l'évolution contextuelle du secteur public a une influence significative sur les dimensions éthiques des organisations publiques.

En effet, les résultats démontrent que la managérialisation des organisations publiques tend à augmenter l'ensemble des exigences perçues par le personnel, et ce, sans mise en exergue de nouveaux référentiels clairs en terme de jalons comportementaux. En somme, au lieu de prioriser de nouvelles attentes vis-à-vis du personnel, la managérialisation implique l'adjonction de nouvelles attentes aux anciennes. Il est d'ailleurs fort intéressant de constater que la perception de la mise en œuvre d'outils de gestion inspirés du secteur privé renforce le sentiment de devoir suivre de manière littérale les lois, les règles et les procédures en vigueur; ce alors même que les intentions de la NGP étaient inverses. Deux interprétations peuvent être données à ce constat surprenant: cette situation est perçue par les agents publics comme une responsabilisation accrue de leur rôle, ce qui pourrait les pousser à suivre plus littéralement les lois et les règles en cherchant à se couvrir et à éviter d'éventuels reproches, sanctions, voire licenciements; les agents publics cherchent à réduire le sentiment de détresse que leur induit cet environnement paradoxal en adoptant une stratégie adaptative de négligence qui pourrait se traduire par une volonté de ne faire plus que le strict minimum exigé par le cadre normatif légal et organisationnel.

Par analogie, ce résultat rejoint les études portant sur les valeurs publiques (Jorgensen 2007; Jorgensen et Bozeman 2007), et démontre que le cumul de ces dernières est effectivement perçu par le personnel dans son activité quotidienne. Ceci laisse donc penser que les nouveaux modes de gestion mis en œuvre dans le secteur public proposent un nouvel équilibre entre tous les éléments qui entrent en ligne de compte lors d'un processus de délibération éthique. Comme tend à le démontrer

³ Nous entendons par «managérialisation» de l'administration publique la tendance de cette dernière à adopter une approche de gestion globale qui emprunte et met en œuvre des outils de gestion du secteur privé.

une littérature croissante dans la quasi-totalité des pays occidentaux, la thématique de l'éthique dans le secteur public dépasse largement le simple cadre organisationnel.

A en croire ces résultats, les problématiques éthiques que rencontrent les agents publics dans le quotidien de leur activité professionnelle proviennent d'un manque de repères qu'il est possible d'identifier au niveau institutionnel quant aux valeurs qui fondent, à l'heure actuelle, l'action publique. Doivent-ils favoriser l'application stricte de la loi et le respect de la ligne hiérarchique ou chercher à tenir davantage compte de leurs bénéficiaires? Quelle place peuvent-ils donner à leurs convictions personnelles? L'intérêt de l'organisation passe-t-il avant ou après les intérêts du personnel? Le niveau institutionnel ne semble pas en mesure d'apporter de réponses claires aux multiples dilemmes mis en évidence au travers de cette étude. Un tel constat questionne la finalité même de l'administration publique et, plus particulièrement, le rôle que doit jouer le niveau politique dans la clarification de cette question cruciale.

Ethique publique: le rôle crucial du niveau organisationnel

Face à la multiplication des valeurs de référence et aux exigences croissantes posées aux agents publics, deux réponses sont envisageables: soit les instances politiques s'engagent à apporter des réponses plus claires à la question cruciale de la finalité de l'action publique; soit le niveau organisationnel endosse de nouvelles responsabilités du fait que les instances politiques – volontairement ou non – n'offrent pas de réponses à la profonde mutation que nous vivons actuellement.

Les résultats de l'analyse réalisée par Schmidt (2008) indiquent que la mise en œuvre de la NGP a eu pour conséquence une perte de pouvoir des parlementaires suisses, ceci du fait qu'il leur est difficile de poser des objectifs organisationnels cohérents, soit par manque d'informations, soit par manque de temps. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant d'observer que le niveau organisationnel hérite alors d'un rôle nouveau d'une grande importance. La gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) qui offre une plus grande latitude aux organisations publiques quant à la manière de remplir leurs missions, la tendance à favoriser l'agentification, la promotion marketing et la création d'identités distinctes entre les différentes entités publiques ou encore le recours à des entreprises privées pour remplir une mission publique en sont de bons exemples.

Deux études américaines témoignent de l'importance des instances politiques dans l'éthique appliquée de l'action publique. Vaughan (1997) analyse la tragédie de l'explosion de la fusée *Challenger* à l'aide d'une approche ethnographique. En ne portant pas son attention sur la responsabilité des managers, mais sur l'impact

du système organisationnel et de son environnement sur les erreurs commises dans les processus de prises de décisions, elle complète les résultats de la commission d'enquête qui a exclu une simple erreur technique tout en dénonçant des dysfonctionnements organisationnels. En effet, Vaughan fait ressortir une culture organisationnelle basée sur trois dimensions guidant les actions individuelles : la culture technique, la responsabilité politique et la responsabilité bureaucratique. Son analyse approfondie démontre le poids de la responsabilité politique qui a fait travailler les ingénieurs dans une culture organisationnelle orientée sur le respect des délais et des coûts financiers, alors que la priorité concernait ordinairement la sécurité.

Dans le même ordre d'idées, Adams et Balfour (2010) mettent en exergue l'importance du rôle politique au travers d'une étude de cas analysant les problématiques éthiques liées au mandat donné par le gouvernement américain à la firme de sécurité publique Blackwater USA dans le cadre de l'intervention faite en Irak. Leur analyse permet de constater à quel point l'administration américaine n'a posé aucun jalon à son mandataire quant à la manière d'intervenir ou de traiter le peuple irakien. Ainsi, à plusieurs reprises les employés de Blackwater USA ont abattu des personnes innocentes, et ce sans que le gouvernement ne soit par la suite dénoncé pour responsable.

A l'heure actuelle, les instances politiques ne donnent aucune ligne directrice claire, cohérente et concertée quant aux valeurs et finalités qui doivent orienter l'action publique. Les organisations publiques héritent donc d'un nouveau rôle d'une grande responsabilité qui consiste à clarifier les finalités de leurs missions et, par la même occasion, les attentes vis-à-vis des agents publics. Les organisations publiques sont par conséquent vouées à prendre le relais pour offrir, à défaut de mieux, un cadre de travail adapté aux défis éthiques de notre temps. En effet, nos différents constats démontrent que la managérialisation induite par la NGP fait évoluer les éléments constitutifs d'une délibération éthique au sein des contextes organisationnels du secteur public. Ces résultats indiquent clairement l'émergence de nouvelles problématiques éthiques provenant d'un changement des références d'ordre éthique au sein des organisations publiques. Dès lors, le niveau organisationnel hérite d'un nouveau rôle d'une grande responsabilité qui consiste à clarifier les attentes vis-à-vis des agents publics ; rôle qui était anciennement joué par le niveau institutionnel au travers de l'ethos public. Les organisations publiques doivent donc impérativement prendre conscience du nouveau rôle qui leur est dévolu, ce afin de ne pas simplement déléguer cette lourde responsabilité aux membres de leur personnel. Or, l'augmentation de l'ensemble des attentes que ressentent les employé-e-s du service public qui travaillent dans un contexte à tendance managériale démontre que les organisations du secteur public n'ont pas encore pris les mesures nécessaires qu'exige ce nouveau contexte institutionnel. Nous ne pouvons donc qu'insister sur la nécessité, pour les organisations publiques, de prendre conscience du fait que leur mode

de gestion a de grandes chances d'être inapproprié aux enjeux éthiques qu'implique l'environnement pluriel qui caractérise la postbureaucratie contemporaine. A défaut de réponses claires venant des instances politiques, il est donc de la responsabilité des organisations publiques d'offrir un soutien aux multiples délibérations éthiques qui se font en leur sein, et ce, grâce à la mise en œuvre d'une démarche éthique qui corresponde aux nouveaux défis éthiques auxquels sont confrontés les agents publics de nos jours. Ceci afin d'éviter des situations qui peuvent mener à des comportements inadéquats, voire à induire une démotivation du personnel qui se retrouve confronté à un nouveau contexte sans ressources pour y faire face. De tels constats mettent donc en exergue la nécessité de lancer une réflexion quant à l'adaptation de l'« architecture éthique»⁴ des organisations publiques, chose qui, jusqu'à ce jour, n'a pas encore été le cas au sein de l'administration fédérale helvétique, ni même auprès des administrations cantonales (Caron et Giauque 2005). En d'autres termes, les réformes inspirées de la NGP, initiées dans l'administration publique, soulèvent de nouveaux défis éthiques qui nécessitent une évaluation des nouveaux risques qu'ils impliquent, ce afin de mettre en œuvre une gestion adaptée aux nouvelles problématiques éthiques inhérentes au nouveau contexte que nous pouvons qualifier de postbureaucratique.

L'intervention éthique

Il existe deux approches pour la mise en place d'un management de l'éthique: d'une part la conformité aux règles (*compliance*), et d'autre part l'intégrité (*integrity*). La première approche correspond à une vision normative qui considère l'éthique comme un moyen de définir la «bonne» conduite à l'aide de règles et/ou de normes dont l'application peut être contrôlée. De la sorte, cette approche est très similaire au management de l'éthique du modèle traditionnel également basé sur le contrôle. Dans cette perspective, il s'agit de dicter les comportements à l'aide de directives, de règlements et de circulaires. Le personnel a donc pour mission de se référer aux instructions, tandis que les cadres veillent au contrôle de l'application de ces dernières. Pour inciter la bonne application des règles, un système de sanctions paracheve ce modèle de gestion de l'éthique. Il est toutefois à noter qu'un tel renforcement de nouvelles règles et des systèmes de contrôle va à l'encontre des valeurs (tout particulièrement celles de l'autonomie et de l'entrepreneuriat) qui sous-tendent les réformes de type NGP. De plus, comme le fait remarquer Malherbe concernant les

⁴ Terminologie qui fait référence aux travaux réalisés par l'OCDE.

règlements (2007: 84-85) « ... il peut toujours subvenir des situations inédites dans lesquelles, comme l'avait déjà observé si finement le vieil Aristote, leur application « à la lettre » induit précisément ce qu'ils sont censés écarter. La sagacité nous demande alors de relativiser la lettre de la norme et, dans un acte d'authentique créativité éthique, de nous reporter à la raison d'être de cette norme pour en préciser la signification concrète dans la situation problématique ». C'est pourquoi, la pratique atteste de la nécessité de compléter la première approche prescriptive par la seconde dite de l'« intégrité », qui s'ancre dans la philosophie de l'« éthique appliquée ». Cette perspective se distingue du fait qu'elle envisage l'éthique comme une aide à la résolution de dilemmes moraux qui ne se limite pas à l'application de nouvelles règles et de systèmes de contrôle. Il s'agit donc, avant tout, d'un soutien à la réflexion individuelle.

Dans les lignes qui suivent, nous allons brièvement présenter les interventions éthiques qui peuvent être mises en œuvre dans le but de gérer au mieux les défis éthiques auxquels sont confrontées les organisations publiques à l'heure actuelle.

L'intervention éthique la plus courante dans les organisations publiques est l'énonciation d'un code de comportement, à l'image de celui adopté par le Conseil fédéral le 19 avril 2000 pour l'ensemble du personnel de la confédération. Mais le simple fait de mettre sur papier des principes directeurs en matière d'éthique professionnelle ne suffit pas à les concrétiser. Une littérature importante est d'ailleurs publiée à ce sujet et met en exergue la nécessité d'un engagement supplémentaire à la simple énonciation de valeurs et de normes pour qu'une telle démarche s'ancre réellement dans la pratique, et ne se contente pas de rester purement cosmétique.

Si l'éthique organisationnelle repose effectivement sur le partage de valeurs communes à l'ensemble de ses membres, ces dernières doivent dans un premier temps être explicitées. Les contributions dans ce domaine permettent d'identifier quatre erreurs à ne pas commettre afin d'assurer l'efficacité des codes éthiques.

Tout d'abord, l'énonciation de ces valeurs ne doit pas être imposée du haut de la hiérarchie, mais être le résultat d'une mise en évidence d'un groupe représentatif de tous les niveaux de l'organisation. Faute de quoi, le personnel s'approprie difficilement ces valeurs et les assimile davantage à un règlement assorti de sanctions en cas de non-respect.

La seconde erreur est de se contenter de nommer des valeurs sans décliner leur application dans la pratique. En effet, sans explication du sens de la valeur, si possible en l'exemplifiant au travers de comportements (non) souhaités dans la pratique, il est difficile d'attendre des employé-e-s d'une organisation qu'ils aient une compréhension commune de ces dernières. De la sorte, l'interprétation de ces valeurs se fait individuellement, ce qui annihile la vision commune que devrait justement apporter un code éthique.

La troisième erreur concerne le style rédactionnel de cet outil. Trop souvent les codes éthiques ne sont pas aisés à la compréhension et adoptent le ton d'un

règlement, voire d'une politique du personnel. Ainsi, ils ne sont plus en mesure de remplir la fonction de soutien à la réflexion, mais font office d'une mise en évidence d'obligations supplémentaires auxquelles il est nécessaire de se soumettre.

La quatrième erreur a trait à la sous-estimation du rôle que jouent les cadres intermédiaires dans l'application de cet outil. En effet, sans leur soutien et leur exemplarité, il est quasi impossible de faire vivre un code éthique dans la pratique quotidienne d'une organisation.

En somme, pour assurer une réelle efficacité d'un code de conduite, il est impératif qu'il soit le résultat d'une démarche participative incluant divers niveaux hiérarchiques de l'organisation. Cette démarche permet une meilleure assimilation de la part des employé-e-s des valeurs censées orienter leur comportement. En effet, par la déclinaison de ces dernières dans des situations vécues, il est possible de leur donner un sens plus compréhensible et imagé à l'aide d'exemples concrets de comportements souhaités. D'ailleurs, force est de constater que les valeurs – souvent très nobles – figurant sur les codes de conduite font toujours l'unanimité, mais suscitent de grandes discussions lorsqu'il s'agit de les concrétiser au travers de dilemmes éthiques rencontrés dans la pratique quotidienne. En d'autres termes, il est nécessaire de passer de la théorie à la pratique en questionnant le sens que prennent les valeurs dans la manière de réaliser son travail. Comment puis-je veiller à donner vie quotidiennement à l'*«égalité de traitement»*, au *«respect d'autrui»*, ou encore à l'*«empathie»* dans mon activité professionnelle? Quels sont les exemples ou contre-exemples du respect de ces valeurs?

Même si le code éthique est l'instrument le plus communément utilisé, l'énonciation de valeurs communes à l'organisation nécessite des interventions d'un autre registre afin de permettre l'opérationnalisation de ces dernières dans les comportements effectifs des employé-e-s. L'explicitation des valeurs n'est en effet qu'une étape dans leur concrétisation pratique au travers de comportements et d'attitudes. Malheureusement, il est regrettable de constater qu'une grande majorité des organisations publiques (suisses) ne vont pas au-delà de cette étape, que nous pourrions qualifier d'initiale. Avec l'engouement pour l'éthique, depuis un peu plus d'une quinzaine d'années, on assiste à une véritable inflation du discours éthique qui conduit souvent à la rédaction et à l'adoption de codes de conduite, dont l'effet est parfois imperceptible dans la pratique. Pour dépasser l'effet de mode et apporter de réelles réponses à la suite du profond changement vécu par le secteur public que nous avons décrit tout au long de cette contribution, il est essentiel de bien concevoir que le *«jugement éthique ne consiste donc pas simplement à suivre la règle, mais implique plutôt le devoir, dans l'incertitude, de questionner la pertinence et l'applicabilité de la règle en question, et ce, sous l'éclairage des valeurs personnelles et organisationnelles»* (Villemure 2007: 211). Une démarche éthique ne peut donc pas se contenter de transmettre des connaissances, puisqu'elle est le complément indispensable à l'insuf-

fisance des lois, des normes et des règles, notamment lorsqu'elles ne sont pas applicables ou pertinentes à une situation donnée, ou lorsqu'elles conduisent à contredire l'esprit qui a présidé leur énonciation. Il ne s'agit donc pas de chercher la conformité aux valeurs explicitées dans un code éthique, ni à uniformiser des comportements, mais bien à sensibiliser et à développer une *compétence du jugement éthique*; c'est-à-dire, la capacité de prendre par soi-même des décisions, au travers de la recherche de la solution du moindre mal, afin d'adopter une conduite appropriée aux situations rencontrées. Une telle démarche participe donc à une vision intégrée de l'organisation et cherche à développer une culture organisationnelle favorisant le dialogue et l'ouverture entre l'ensemble de ses membres.

Dans cette perspective, plusieurs initiatives renforcent la matérialisation de ces principes dans les comportements effectifs du personnel. Même si la littérature se fait rare à ce sujet, trois grandes tendances peuvent être mises en exergue. Tout d'abord, une telle démarche doit être accompagnée de sensibilisation et de formation au jugement et à la délibération éthique. Il s'agit avant toute chose de créer des occasions de dialogue et des ateliers de discussion où les membres d'une équipe peuvent parler ouvertement des difficultés qu'ils rencontrent, et ce dans un climat de coopération. Ces formations n'ont pas pour objectif de transmettre un savoir, mais doivent permettre une prise de conscience quant à la complexité de certaines situations qui nécessitent une délibération éthique. Il serait toutefois erroné de croire que ces formations permettent à l'ensemble du personnel d'acquérir une capacité de jugement éthique infaillible. Cette approche ne doit donc en aucun cas être dénigrante vis-à-vis du système normatif plus rigide déjà en place, mais complémentaire à ce dernier.

Une seconde piste concerne la structure organisationnelle. En effet, comme le signalent Boivert, Jutras et Marchildon (2007: 129), la forte hiérarchisation, la tendance bureaucratique, et le fonctionnement en «silos» «peuvent constituer d'importants obstacles à des contacts humains chaleureux, à des communications satisfaisantes et à une bonne collaboration». De la sorte, il est indispensable de trouver une cohérence entre la structure, les stratégies, les valeurs et les objectifs d'une organisation. Sans quoi il est vain de demander aux agents publics de se conduire en respect des valeurs organisationnelles. Ainsi, il faut être conscient que la mise en œuvre d'une démarche éthique rencontrera beaucoup plus d'obstacles dans une organisation fortement hiérarchisée, situation encore très fréquente dans un grand nombre de services publics.

Une troisième piste ressort notamment des expériences et réflexions faites par les membres de la Chaire d'éthique appliquée de l'Université de Sherbrooke. Il s'agit de la constitution d'une instance intra-organisationnelle dont la fonction est de conseiller et de fournir une aide à la décision. En effet, malgré toutes les formations données afin de permettre aux employé-e-s des organisations publiques d'acquérir les

compétences nécessaires à la délibération éthique, l'apparition de nouveaux dilemmes – à chaque fois inédits – fait émerger le besoin d'une aide institutionnalisée à la prise de décision. Il peut s'agir d'un individu ou d'un comité dont le rôle est d'accompagner la personne qui vit un dilemme éthique, et ce en lui proposant les outils adéquats pour lui permettre de prendre par elle-même la décision la plus éclairée.

Voici de manière non exhaustive des pistes permettant, dans une certaine mesure, d'apporter des réponses à la multitude de questions soulevées au travers de cette contribution. Etant donné l'environnement pluriel, exigeant et contradictoire caractérisant le contexte actuel, ainsi que le manque de jalons institutionnels ou politiques clairs quant aux finalités de l'action publique, il revient à chaque organisation de choisir parmi les pistes et mesures présentées ci-dessus celles qui leur paraissent les plus adaptées à leur culture, de sorte à offrir à ses employé-e-s le soutien nécessaire aux situations paradoxales grandissantes qui se présentent à eux.

Bibliographie

- Adams G. B. et Balfour D. L. (2010). «Market-Based Government and the Decline of Organizational Ethics», in *Administration & Society*, 42(6), pp. 615-637.
- Boisvert Y., Jutras M. et al. (2007). «Quelques réflexions (critiques) sur l'intervention en éthique appliquée aux organisations publiques», in Boisvert Y., *L'intervention en éthique organisationnelle : théorie et pratique*. Montréal, Liber.
- Brereton M. et Temple M. (1999). «The new public service ethos : an ethical environment for governance», in *Public Administration*, 77(3), pp. 455-474.
- Caron D. J. et Giauque D. (2005). «Ethique, agents publics et nouvelle gestion publique : de nouveaux outils pour de nouveaux défis? Une comparaison Canada-Suisse», in *Revue politiques et management*, 23(4), pp. 73-89.
- Chapman R. A. et O'Toole J. (1995). «The role of the Civil service : a Traditional View in a Period of Change», in *Public Policy an Administration*, 10(2), pp. 3-20.
- Cooper T. L. (2006). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role* (5^e éd.). San Francisco, Jossey-Bass.
- Demmke C. (2004). *The future Challenges of Public Employment, or how to enhance its Attractiveness? Is private sector HRM right for the public sector?* European Institute of Public Administration.
- Demmke. C. (2005). *Are civil servants different because they are civil servants?* Maastricht, Institut européen d'administration publique, pp. 1-127.
- Denhardt J.-V. et Denhardt R. B. (2000). «The New Public Service : Serving Rather than Serving», in *Public administration Review*, 60(6), pp. 549-559
- Durkheim E. (1988). *Des règles de la méthode sociologique*. Paris, Flammarion.

- Emery Y. et Wyser C. (2008). «The Swiss Federal administration in a context of downsizing: the public servants perception about productivity, motivation and ethical issues», in Maesschalck J. et Huberts L., *Ethics and Integrity of governance: perspectives across frontiers*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Farnham D., Horton S., et al. (Eds) (1996). *New Public Manager in Europe, Public Servants in Transition*. Londres, McMillan Business.
- Frederickson H. G. (1994). «Research and Knowledge in Administrative Ethics», in Cooper T. L., *Handbook of Administrative Ethics*. Marcel Dekker.
- Frederickson H. G. (1999). «Public Ethics and the New Managerialism», in *Public Integrity*, 1(3), pp. 265-278.
- Frederickson H. G. (2005). «Public Ethics and the New Managerialism: An Axiomatic Theory», in Frederickson H. G. et Ghere R. K., *Ethics in Public Management*. New York, M.E. Sharpe, pp. 165-183.
- Gilman S. C. (1999). «Public Sector Ethics ans Government Reinvention: Realigning Systems to Meet Organizational Change», in *Public Integrity*, 1(2), pp. 175-192.
- Haynes B. et Jones Melville H. (1999). «Ethics and Public Sector Management: the Western Australian Experience», in *Australian Journal of Public Administration*, 58(2), pp. 70-82.
- Hood C. (1991). «A Public Management for all Seasons», in *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.
- Janett D. (2002). «L'éthique professionnelle dans l'administration fédérale suisse», in *Ethique publique*, 4(1), pp. 127-134.
- Jorgensen T. B. (2007). «Public values, their nature, stability and change. The case of Denmark», in *Public Administration Quarterly*, 30(4), pp. 365-398.
- Jorgensen T. B. et Bozeman B. (2007). «Public values: An inventory», in *Administration & Society*, 39(3), pp. 354-381.
- Jurkiewicz C., Massey T. K. et al. (1998). «Motivation in Public and Private Organizations», in *Public productivity and management Review*, 21(3), pp. 230-250.
- Klitgaard R. (1988). *Controlling Corruption*. Los Angeles, California, University of California Press.
- Kolthoff E. (2007). *Ethics and New Public Management: Empirical Research into Effects of Business-like Government on Ethics and Integrity*. Boom Juridische Uitgevers
- Legault G. A. (2006). «L'éthique appliquée comme discipline philosophique», in Lacroix A., *Ethique appliquée, éthique engagée*. Montréal, Liber.
- Maesschalck J. (2004). «Towards a public administration theory on public servant's ethics: a comparative study», in *Department Politieke Wetenschappen, Faculteit Sociale Wetenschappen*. Leuven, Katholieke Universiteit Leuven.
- Malherbe J.-F. (2007). «Elements de méthode en «éthique clinique»», in Boisvert Y., *L'intervention en éthique organisationnelle: théorie et pratique*. Montréal, Liber.
- Menzel D. C. (2000). «The Morally Mute Manager: Fact or Fiction?», in *Public Personnel Management*, 28(4), pp. 515-527.

- OCDE (1996). *L'éthique dans le service public: questions et pratiques actuelles*. Paris, OCDE.
- OCDE (2000). *Renforcer l'éthique dans le service public: les mesures des pays de l'OCDE*. Paris, OCDE/PUMA.
- Organe parlementaire de contrôle de l'administration (1998). *L'éthique dans le service public*. Berne, Services du Parlement, pp. 1-29.
- Rouiller C. (2010). Rapport de l'organe d'enquête administrative spéciale désigné par le canton de Vaud dans l'affaire du décès de M. Alexandre Vogt, Etat de Vaud.
- Schmidt N. (2008) *New Public Management im Parlament: Auswirkung auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen*. Zurich, Rüegger Verlag.
- Tait J. (1999). De solides Assises: Rapport du groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. Ottawa, Centre canadien de gestion (CCG), p. 96.
- Trosa S. (2008). *La réforme de l'Etat: un nouveau management?* Paris, Ellipses.
- Turansky V.-A. et Rousson M. (2001). «Centralité du travail et éthique(s) chez les cadres suisses romands?», in *Revue économique et sociale*, n° 4, pp. 291-300.
- Uhr J. (1999). «Institutions of Integrity. Balancing Values and Verification in Democratic Government», in *Public Integrity*, 1(1), pp. 94-106.
- Vaughan D. (1997). «The Trickle-Down Effect: Policy Decisions, Risk Work, and the Challenger Tragedy», in *California Management Review*, 39(2), pp. 80-102.
- Victor B. et Cullen J. B. (1987). «A Theory and Measure of Ethical Climate in Organizations», in *Research in Corporate Social Performance and Policy*, 9, pp. 51-71.
- Victor B. et Cullen J. B. (1988). «The Organizational Bases of Ethical Work Climates», in *Administrative Science Quarterly*, 33(1), pp. 101-125.
- Villemure R. (2007). «Certaines choses valent mieux que d'autres», in Boisvert Y., *L'intervention en éthique organisationnelle: théorie et pratique*. Montréal, Liber.
- Weber M. (1956). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, Mohr.
- Wyser C. (2008). «Impact des nouveaux outils de gestion sur la perception de l'éthique, des dilemmes et des choix comportementaux du personnel soignant», in *Pyramides. Revue du Laboratoire d'Etude et de Recherches en Administration Publique de l'Université Libre de Bruxelles*, 16(2), pp. 87-116.
- Wyser C. (2010). *Climats éthiques dans le secteur public: l'effet de la managérialisation sur les dimensions éthiques de l'environnement de travail des organisations publiques*. Lausanne, IDHEAP, phD.

Partie VI

Gestion financière du secteur public

INTRODUCTION

Nils Soguel¹

L'objectif de cette partie du *Manuel d'administration publique suisse* est d'exposer les enjeux de la gestion financière dans le secteur public². L'objectif est également de montrer comment s'organise cette gestion.

Les finances de l'Etat et leur gestion sont tout à la fois, au moment de l'élaboration du budget, l'une des ressources clés des activités de nos collectivités publiques et, au moment de l'établissement des comptes, la résultante de ces activités. Il ne peut y avoir d'Etat sans finances, sauf dans l'imaginaire de certains philosophes (Amselek 1983). Il n'existe pas de politique publique qui échappe à cette règle. La gestion financière est une activité transversale de l'Etat, une activité liée au fonctionnement même des institutions étatiques. Cela explique qu'on la qualifie de politique institutionnelle (Quermonne 1985). Ce qui explique également qu'un grand nombre de membres de la fonction publique sont impliqués dans cette gestion ou y sont confrontés, ou encore doivent développer les compétences d'interprétation correspondantes. Les contributions rassemblées présentent donc des concepts et des instruments utiles dans la sphère politique et dans divers domaines

¹ Nous adressons nos remerciements à Sonja Ziehli pour toute l'aide apportée à la réalisation de cette partie consacrée à la gestion financière du secteur public.

² *Bewirtschaftung der öffentlichen Finanzen* en allemand, *public sector financial management* en anglais.

de l'administration, et pas seulement au sein du département ou du service des finances³.

La gestion financière n'est pas un but en soi. Elle n'existe pas pour elle-même. Elle doit être au service de l'organisation. Dans le secteur public, elle est parfois comparable à celle à l'œuvre dans le secteur privé. Mais elle s'en distingue par certains aspects liés aux spécificités du secteur public (IPSAS Board 2011). Elle doit évidemment répondre aux besoins du fonctionnement démocratique des collectivités publiques. Ces dernières ne doivent pas dégager du profit pour pouvoir poursuivre et développer leurs activités. Pour se financer, elles ne dépendent pas de transactions marchandes. Elles dépendent largement de la fiscalité et des transferts financiers. Les prestations fournies ne se limitent pas à des biens et des services. Elles incluent des composantes redistributives entre individus et entre régions. Elles incluent également des préoccupations de politique macroéconomique (lutte contre les fluctuations conjoncturelles et soutien à la croissance économique). Dans le secteur public, le budget revêt donc une importance considérable. C'est par cet instrument que la population, à travers ses représentants dans le Légititatif, autorise l'Exécutif et l'administration à la ponctionner fiscalement. C'est par le budget qu'elle autorise la dépense pour financer telle ou telle activité.

Ces caractéristiques se reflètent dans les principes de gestion financière contenus dans les textes légaux régissant les finances des collectivités publiques. Le modèle de loi figurant dans le manuel de comptabilité publique recommandé par la Conférence des directeurs cantonaux des finances (FDK-CDF 2008) indique que « *la gestion des finances est régie par les principes de la légalité, de l'équilibre budgétaire, de l'emploi économe des fonds, de l'urgence, de la rentabilité, de la causalité, de l'indemnisation des avantages, de la non-affectation des impôts généraux et de la gestion axée sur les résultats* ». Quatre principes, en tout cas, sont typiques du secteur public, celui de la légalité et celui de la non-affectation des impôts principaux. Le principe de légalité veut que chaque dépense soit fondée sur une base légale (disposition constitutionnelle ou légale, décision de justice, référendum ou décision du Parlement sujette à référendum). Quant à eux, les impôts généraux ne doivent pas être affectés, autrement dit leurs recettes ne doivent pas être réservées pour financer spécifiquement un type de dépenses particulier. Le principe de causalité et celui de l'indemnisation des avantages veulent que, dans la mesure du possible, le bénéficiaire de prestations ou d'avantages spécifiques ou le responsable de coûts particuliers en assume les charges. Les autres principes sont moins spécifiques. L'équilibre budgétaire implique

³ On ne traitera donc pas de domaines plus spécialisés comme la trésorerie de l'Etat ou la perception des impôts. Ces thématiques concernent en effet des métiers trop spécifiques de l'administration pour intéresser le lectorat visé par ce manuel.

de couvrir les charges par les revenus, en tout cas à terme. Selon le principe de l'emploi économe des fonds, les dépenses doivent se révéler nécessaires et supportables. Les dépenses doivent se faire par ordre d'urgence. Pour chaque projet ou politique publique, la variante offrant la meilleure rentabilité, soit le rapport entre la dépense et l'objectif fixé, doit être choisie. De même, la gestion et les décisions financières doivent être orientées vers les résultats.

Lorsque l'on en arrive à la présentation du budget et des comptes, les principes applicables sont ceux du produit brut, de la comptabilité d'exercice, de la continuité, de l'importance, de la clarté, de la fiabilité, de la comparabilité et de la permanence des méthodes comptables (FDK-CDF 2008). En vertu du principe du produit brut, charges et revenus doivent être inscrits séparément; il en va de même des actifs et des passifs, ainsi que des recettes et dépenses d'investissement; il ne peut donc y avoir compensation préalable et chaque opération doit figurer pour son montant intégral. Le principe de comptabilité d'exercice veut que charges et revenus soient enregistrés dans le budget ou dans les comptes de la période où ils sont occasionnés. Comme son nom l'indique, la continuité postule qu'une collectivité publique ne cessera jamais ses activités. Le principe de l'importance veut que toutes les informations nécessaires à apprécier rapidement et complètement la situation financière soient présentées. La clarté et la fiabilité s'imposent: les informations doivent être claires et compréhensibles; elles doivent refléter les faits économiques, sans omettre les éléments importants; elles doivent être objectives, neutres et dénuées d'arbitraire; la présentation doit suivre le principe de prudence. La comparabilité des informations doit être recherchée de même que la permanence sur la longue période dans la manière de présenter les informations.

Ces principes – soit de gestion financière, soit de présentation des états financiers – sont en filigrane des contributions de cette partie. Tout l'édifice de gestion financière des collectivités publiques, qu'il s'agisse des dispositions légales ou des pratiques, est organisé – ou devrait l'être – de manière à les mettre en œuvre et les respecter. C'est pourquoi il s'avérait nécessaire de les rappeler en préambule.

Après cette brève introduction, la première contribution, celle d'Alain Schönenberger, nous brosse un panorama des finances publiques suisses et cela dans une perspective statistique. Elle nous renseigne sur les montants dépensés par les collectivités publiques suisses dans différents domaines, par exemple dans la prévoyance et la sécurité sociale ou dans la formation. Elle nous montre également de quelle nature sont ces dépenses (personnel, transferts, biens et services, etc.) et comment elles sont financées (impôts directs et indirects, cotisations sociales, etc.). Elle nous offre également une comparaison de la taille de l'Etat suisse avec celle d'autres pays de l'OCDE.

La contribution de Gebhard Kirchgässner nous offre, quant à elle, une mise en perspective politico-économique des déficits publics et de l'évolution de la dette de

l'Etat. D'abord, elle rappelle quelles sont les conditions à respecter pour que la politique budgétaire soit soutenable. Ensuite, elle développe les hypothèses qui relèvent de l'économie politique et qui permettent d'expliquer pourquoi les gouvernements sont tentés de creuser des déficits. Enfin, elle traite des dispositions institutionnelles visant à empêcher cette tendance naturelle et aborde en particulier les freins à l'endettement mis en place à l'échelon cantonal et fédéral, ainsi que la nouvelle disposition allemande inspirée de celle de la Confédération.

La contribution de Lukas Summermatter entre dans la gestion financière des collectivités publiques à proprement parler. Elle relate les principales théories normatives et positives liées à cette gestion, dont par exemple la théorie incrémentaliste. Elle passe en revue les divers processus utilisés, qu'il s'agisse des perspectives à long terme, du budget, des comptes ou de la comptabilité analytique. Elle traite du passage de la gestion par les ressources à celle orientée sur les prestations, ainsi que de l'extension de l'horizon financier grâce à la planification financière. Une partie est également consacrée au droit des crédits. Cet élément est central dans la conduite de l'Exécutif et de l'administration par le Législatif que ce soit au moment de l'octroi du budget ou du rendu des comptes.

Qu'il s'agisse des comptes ou du budget, ou encore du plan financier, tous ces documents doivent suivre une même logique de présentation. La contribution de Nils Soguel décrit cette logique et la manière d'interpréter ces documents pour se faire une idée de la situation financière d'une collectivité. Elle retrace l'évolution historique de la comptabilité publique en Suisse et ce que cette évolution a apporté, notamment à travers le modèle comptable harmonisé de deuxième génération (MCH2). Les principaux éléments constitutifs des états financiers sont ensuite présentés: le compte de résultats, le compte des investissements, le tableau des flux de trésorerie, le bilan, et l'annexe.

Ancrer des principes de gestion financière et de présentation des états financiers est une nécessité pour répondre aux besoins du fonctionnement démocratique des collectivités publiques. S'assurer de leur respect en est la suite logique. C'est le rôle du contrôle des finances. La contribution de Kurt Grüter y est consacrée. Elle explique comment la surveillance des finances est organisée en Suisse et comment cette organisation diffère de celle retenue dans d'autres pays. Elle montre comment s'intègre l'organe de contrôle des finances dans ce dispositif de surveillance. Elle souligne l'importance de l'indépendance de cet organe. Elle en décrit le rôle et aborde l'évolution de ce rôle précédemment centré sur l'audit de régularité et englobant de plus en plus l'audit de performance.

La gestion financière est exposée à une multitude de risques. Mais de nombreuses opportunités s'offrent également à elle. L'organisation fédéraliste suisse fait naître des risques et des opportunités spécifiques au secteur public. La contribution de Bernard Dafflon y est consacrée. Elle montre en particulier comment les transferts

financiers entre collectivités publiques de même niveau ou de niveaux différents sont utilisés. Elle montre également leur importance quantitative et qualitative dans les budgets des collectivités décentralisées. Par conséquent, elle mesure le degré de dépendance des collectivités récipiendaires vis-à-vis de ces transferts. Elle pose ainsi le constat que ces transferts comportent un risque de réduction de l'autonomie des collectivités bénéficiaires, avec comme corollaire un affaiblissement de la responsabilité budgétaire.

La contractualisation des services publics s'est largement développée comme une alternative soit à la production directe, soit à la privatisation. Cette contractualisation peut rester interne à l'administration ou s'effectuer avec un partenaire externe. La contribution de Laure Athias présente les risques et les opportunités liés à la contractualisation. Elle se penche également sur la solution du partenariat public privé (PPP). Avec cette solution la puissance publique délègue au partenaire privé, non seulement la gestion au quotidien des projets, mais aussi leur définition, leur financement et la construction des infrastructures correspondantes. La contribution dresse un bilan des promesses tenues ou non tenues de la contractualisation et en particulier des PPP. Elle montre à quelles conditions cette solution constitue davantage une opportunité qu'un risque pour la qualité et le coût des prestations fournies à la population.

Signalons finalement que nous avons renoncé à intégrer une contribution qui aurait spécifiquement traité des aspects constitutionnels, légaux et réglementaires de la gestion financière des collectivités publiques. Une telle contribution aurait été redondante par rapport à celles présentées ici. En contrepartie, les auteurs indiquent souvent les références légales utiles directement dans leur contribution.

Bibliographie

- Amselek P. (1983). « Peut-il y avoir un Etat sans finances », in *Revue du Droit Public*, pp. 267-283.
- FDK-CDF-Conférence des directeurs cantonaux des finances (2008). *Manuel – modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes*. MCH2, Berne, CDF.
- FDK-CDF-Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (2008). *Handbuch – Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden*. HRM2, Berne, FDK.
- IPSAS-International Public Sector Accounting Standards Board (2011). *Key Characteristics of the Public Sector with Potential Implications for Financial Reporting*. Exposure Draft, Toronto (Canada) : International Federation of Accountants-IFAC.
- Quermonne J.-L. (1985). « Les politiques institutionnelles: essai d'interprétation et de typologie », in Grawitz M. et Leca J. (Eds), *Les politiques publiques – Traité de science politique*, Tome 4, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 61-88.

Chapitre 28

FINANCES PUBLIQUES EN SUISSE

Alain Schönenberger

L'objectif principal de ce chapitre est d'apporter une vision statistique et quantitative des finances publiques en Suisse. Il s'agit de montrer dans quels domaines les collectivités publiques suisses s'engagent en termes de dépenses, et d'indiquer comment ces dépenses sont financées. En particulier, la présente contribution donne une idée succincte de la structure et de la composition des dépenses et des recettes de l'Etat suisse. Elle rend compte de leur évolution récente. Elle montre également l'importance de la taille de l'Etat suisse et des prélèvements auxquels il procède, à la fois en comparaison internationale et dans une perspective historique.

Définition du secteur public

Connaître les dépenses et les recettes de l'Etat ou du secteur public presuppose déjà une définition de l'objet d'étude. Pour un pays, l'Etat serait simplement ce que la Constitution ou le droit public stipule. Il existe toutefois de nombreuses institutions qui ne font pas partie de l'administration publique, en raison de leur autonomie de décision, mais qui ne sont pas non plus des institutions tout à fait privées en raison de leur dépendance, essentiellement financière, des pouvoirs étatiques. Le Fonds monétaire international (FMI 2001: 7) considère dans son Manuel sur les statistiques de finances publiques (SFP) que les administrations publiques sont composées « *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. Les principales fonctions économiques des administrations publiques consistent 1) à fournir à la collectivité des biens et des services non marchands destinés à la consommation collective ou individuelle et 2) à redistribuer le revenu et la richesse au moyen de transferts.» Cette définition économique est guidée par les tâches que l'Etat doit remplir dans une économie de marché. Toutefois, il n'existe pas de consensus sur une liste des tâches d'essence publique.

En définitive, la délimitation statistique du secteur des administrations publiques – la sectorisation selon le terme employé – est une affaire de conventions et de normes. La définition utilisée par la nouvelle statistique financière en Suisse s'aligne sur celle du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC95), qui elle-même est issue des travaux effectués au niveau mondial (ONU, FMI ou OCDE) sur le système des comptes nationaux. En conséquence, le secteur des administrations publiques inclut les entités

- qui perçoivent des impôts, et qui sont financées par les impôts et autres recettes publiques ;
- qui redistribuent des revenus et des actifs ;
- qui sont sous contrôle public (par exemple par la nomination de leurs dirigeants) et qui ne couvrent pas plus de la moitié des coûts de production par des recettes obtenues sur le marché (vente de biens et services, ou de prestations).

Le secteur de l'administration publique en Suisse est formé des quatre unités institutionnelles qui sont la Confédération, les 26 cantons (et leurs 9 concordats), les communes et finalement les assurances sociales publiques obligatoires. Le secteur ne comprend pas nécessairement toutes les unités administratives qui figurent dans le budget public. A l'inverse il y a lieu de considérer les unités administratives absentes des comptes publics, mais qui relèveraient du secteur des administrations publiques (AFF, 2011a). A titre d'exemple, la FINMA, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, fait partie des unités budgétaires de la Confédération, mais elle n'est pas incluse dans le périmètre statistique de l'Etat. En effet, malgré le fait que sa direction soit nommée par le Conseil fédéral, son financement est assuré par les contributions directes des banques et des assurances surveillées. Au niveau cantonal, toujours à titre d'exemple, les établissements possédant leurs propres comptes, tels que les hôpitaux ou les établissements médico-sociaux (EMS), les centrales électriques et autres producteurs et distributeurs d'énergie ou les entreprises de transports publics appartiennent au secteur des sociétés non financières (privées), alors les banques cantonales et les caisses de pensions sont classées dans le secteur des sociétés financières. Les fonds de loterie, souvent gérés par les cantons hors budget, les universités, même si ces dernières sont financées par une dotation ou une enveloppe

fixe en vertu de leur statut d'autonomie, et divers autres fonds et services qui n'apparaissent pas en tant que tel au budget, sont en revanche inclus dans le secteur des administrations publiques. Au niveau communal, les nombreuses entreprises dites « publiques » fournissant l'énergie et l'eau, les usines d'incinération et stations d'épuration, mais aussi les maisons pour personnes âgées, les services d'aide à domicile qui peuvent figurer dans le budget de certaines communes font partie des sociétés non financières. Notons que pratiquement toutes les entreprises de transports, les aéroports et autres infrastructures de transports ne figurent ni dans les budgets publics, ni dans la statistique financière des administrations publiques.

La nouvelle statistique financière, conformément à la définition des administrations publiques sur le plan international, couvre, en plus des trois niveaux de collectivités suisses, aussi les assurances sociales obligatoires. En Suisse, ce secteur ne couvre pas toutes les institutions sociales obligatoires. Certaines assurances sociales ont des caractéristiques qui les excluent du secteur. Sont considérées comme assurances sociales obligatoires, au sens de la nouvelle statistique financière, l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI), les allocations pour perte de gain (APG), les allocations familiales du régime fédéral dans l'agriculture, l'assurance chômage (AC) et l'assurance-maternité de Genève, dont les prestations sont un peu plus généreuses que celles de l'APG qui couvrent également la maternité. Contrairement à la plupart des pays de l'UE ou de l'OCDE, l'assurance-maladie, l'assurance accident ainsi que les allocations familiales non agricoles – malgré le fait qu'elles sont obligatoires pour les employés et employeurs – sont exclues en Suisse. En effet, elles ne présentent pas toutes les caractéristiques que l'on prête aux assurances sociales obligatoires selon les normes internationales (institutions gérées par l'Etat, et non par des organismes privés à but non lucratif, prestations financées par des cotisations déterminées en fonction du revenu des assurés, et non par des primes par tête comme dans le cas de l'assurance-maladie¹). Les fonds de pension (2^e pilier de la prévoyance vieillesse), qui en Suisse représentent une part importante des rentes-vieillesse versées aux retraités, sont exclus des assurances sociales et sont attribués au secteur des sociétés financières. La raison en est que ces fonds sont, comme dans d'autres pays de l'OCDE, financés par capitalisation – et non pas selon le principe de répartition du premier pilier AVS – en accumulant des avoirs tout au long de la vie active pour permettre un paiement de rentes au moment de la retraite. Il s'ensuit une certaine « sous-estimation » des administrations publiques suisses en comparaison internationale.

¹ Remarquons toutefois que le subside cantonal versé aux assurés maladie modestes (au total pour un montant d'environ 4 milliards de francs) dépend du revenu imposable. Cela introduit, du moins pour les classes de revenus modestes, un échelonnement des primes nettes en fonction du revenu.

Dépenses publiques

Les dépenses des administrations publiques découlent de l'achat de biens et services nécessaires à la fourniture des prestations collectives, telles que les services administratifs, la défense ou le maintien de l'ordre et de la sécurité publique. Elles découlent également de la fourniture de biens et services destinés à la consommation individuelle comme l'éducation, la santé, le logement, les loisirs et les services culturels. Ces services peuvent être fournis gratuitement ou moyennant le paiement d'un émolumment ou d'une taxe qui couvre le coût. Dans les faits, le financement est assuré principalement par les impôts. Les biens et services fournis à la population dans son ensemble ou aux particuliers peuvent être produits par les administrations publiques elles-mêmes ou achetés par ces dernières à des tiers. Aux achats de biens et services, qui comprennent la rémunération des employeurs, s'ajoutent les subventions et transferts à des tiers versés pour l'accomplissement des tâches publiques et dans le cadre de la fonction redistributive des administrations publiques. La statistique financière s'intéresse aux flux financiers qui correspondent aux paiements effectués par les administrations publiques (Confédération, cantons, communes et assurances sociales obligatoires) respectivement aux recettes encaissées par ces mêmes administrations. Une distinction est faite entre les flux liés à l'exploitation (correspondant à peu près aux dépenses courantes d'exploitation – qui ne considèrent pas les charges comptables comme les amortissements ou les provisions – et les flux liés aux investissements (dépenses du compte d'investissement)².

Dépenses selon les tâches réalisées par l'Etat

Le tableau 28.1 montre les dépenses par fonctions ou tâches effectuées par les collectivités publiques et les assurances sociales obligatoires (année de référence 2009). Au total, l'administration publique dépense 185,8 milliards (34,7% du PIB) en éliminant dans les statistiques financières les transferts entre les collectivités du même niveau et entre collectivités de niveau différent. En effet, la présentation agrégée des flux financiers des administrations publiques passe par une consolidation des recettes et des dépenses de telle sorte qu'aucune transaction financière entre les collectivités publiques (et les assurances sociales obligatoires) n'est comptée deux fois³.

² Pour plus de détail au sujet des comptes publics, voir la contribution de Soguel dans cet ouvrage.

³ Le lecteur intéressé à la thématique des transferts financiers entre collectivités suisses pourra se référer à la contribution de Dafflon dans ce même volume.

Tableau 28.I Dépenses des administrations publiques, par fonction 2009.

	Confédération en millions de francs	en %	part fonction en % de francs	Cantons et concordats en millions de francs	en %	part fonction en % de francs	Communes en millions de francs	en %	part fonction en % de francs	Assurances sociales en millions de francs	en %	part fonction en % de francs	Total en millions de francs	en %
Administration générale	5023,3	8,6	36,5	4005,5	5,4	29,1	4715,8	11,0	34,3	0,0	0,0	—	13 365,8	7,2
Ordre et sécurité publique, défense	5448,2	9,3	37,2	6624,4	9,0	45,2	2588,0	6,0	17,7	0,0	0,0	—	14 227,8	7,7
Formation	5127,3	8,7	13,7	21 539,6	29,3	57,4	10 836,7	25,2	28,9	0,0	0,0	—	32 346,5	17,4
Culture, sport et loisirs, église	398,6	0,7	7,9	1611,8	2,2	32,1	3005,5	7,0	59,9	0,0	0,0	—	4887,4	2,6
Santé	395,5	0,7	3,4	9613,1	13,1	83,8	1462,2	3,4	12,7	0,0	0,0	—	11 317,9	6,1
Prévoyance et sécurité sociale	15 618,5	26,6	42,0	14 115,9	19,2	37,9	7474,2	17,4	20,1	53823,0	99,9	—	72 805,5	39,2
Trafic et télécommunications	8898,8	15,2	44,9	6479,7	8,8	32,7	4462,3	10,4	22,5	0,0	0,0	—	16 613,7	8,9
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	882,7	1,5	13,7	1379,6	1,9	21,4	4177,8	9,7	64,9	0,0	0,0	—	5747,2	3,1
Economie publique	4702,9	8,0	45,4	4560,5	6,2	44,0	1101,3	2,6	10,6	0,0	0,0	—	7867,1	4,2
Finances et impôts	12 208,5	20,8	64,5	3626,8	4,9	19,2	3101,2	7,2	16,4	54,6	0,1	—	6584,9	3,5
Total	58 704,3	100,0	33,5	73 556,9	100,0	42,0	42 925,0	100,0	24,5	53 877,6	100,0	—		
Total éliminations	58 704,2	100,0	31,6	49 640,6	67,5	26,7	37 330,7	87,0	20,1	40 088,2	74,4	21,6	18 5763,7	100,0

Note: Après élimination des doubles comptes liés aux transferts entre collectivités publiques de même niveau ou de niveaux différents.
Source: AFF, Statistique financière.

Elimination des flux financiers entre les sous-secteurs de l'administration publique

Une vue agrégée de l'administration publique exige l'élimination des flux financiers entre les différentes collectivités publiques, de même niveau et de niveaux différents. Ainsi, pour éviter le double comptage de la dépense qui constitue aussi une recette pour la collectivité bénéficiaire, la statistique financière ne considère pas le montant reçu par la collectivité bénéficiaire lors des opérations de consolidation. Le tableau montre que les transferts entre collectivités se montent à près de 50 milliards au total, dont 6,3 milliards sont des transferts entre collectivités publiques de même niveau (somme des chiffres de la diagonale, par exemple 3,9 milliards entre les seuls cantons). La compensation financière versée par un canton non universitaire à un canton universitaire pour ses étudiants constitue un exemple de transfert horizontal entre cantons. La Confédération verse 18,2 milliards aux cantons (et 13,6 milliards de subsides aux assurances sociales). Un peu plus de la moitié de cette somme représente des contributions versées aux cantons pour la réalisation des tâches et d'investissements publics (subsides versés aux universités, pour le trafic d'agglomération, par exemple), mais aussi des parts aux recettes fédérales (de l'impôt fédéral direct IFD par exemple), des paiements au titre de la péréquation financière, ainsi que des paiements d'indemnités pour l'exécution de tâches fédérales par les cantons à la demande de la Confédération. Au total, la Confédération verse aux autres collectivités publiques près de 32 milliards, ce qui représente plus de la moitié des dépenses de la Confédération (54%). Les sommes correspondantes versées par les cantons ne représentent que 13% de leurs dépenses (après transferts entre cantons).

Tableau des transferts entre collectivités publiques, en millions de francs, 2009.

	Confédération	Cantons	Communes	Assurances sociales	Total
Confédération	0,0	18 233,3	1,0	13 610,2	31 844,5
Cantons	0,0	3911,8	5593,4	179,2	9684,4
Communes	0,1	5258,3	2140,1	0,0	7398,4
Assurances sociales	0,0	424,7	0,0	271,3	696,0
Total	0,1	27 828,1	7734,4	14 060,7	49 623,3

Source: AFF, Statistique financière.

Il ressort également du tableau 28.1 que la part de la Confédération représente 31,6% des dépenses totales, soit la part la plus élevée. Les assurances sociales obligatoires, fortement réglementées par la Confédération, représentent près de 22%. Si l'on ne considère que les collectivités publiques, c'est-à-dire la Confédération, les cantons et les communes, la part aux dépenses de la Confédération est de 40%,

et celle des cantons de 34%. Les trois niveaux de collectivités publiques sont, à de rares exceptions près, responsables conjointement, à des degrés divers il est vrai, de la fourniture des services et prestations publics. Les deux exceptions notables, qui n'apparaissent pas explicitement dans le tableau, sont les « relations étrangères » pour un montant de 2,6 milliards et la « défense » pour un montant de 4,9 milliards; dans ce domaine, la Confédération assume les 92% des dépenses des collectivités publiques. Le solde de 8% correspond à la participation des cantons dans la protection civile. Les dépenses en « relations avec l'étranger » figurent avec celles consacrées aux « législatif et exécutif » et aux « services généraux » dans la fonction « administration générale ». La défense, militaire et civile, ainsi que la promotion de la paix, figurent ensemble avec la « sécurité publique » et la « justice » dans la fonction « ordre et sécurité publique, défense ». La part de la Confédération aux dépenses totales dans ce domaine est de 36 à 37%. Une part fédérale plus élevée dans les dépenses des collectivités publiques est observée dans la « prévoyance sociale » en raison des contributions respectives au financement des assurances vieillesse, invalidité, maladie et chômage, dans le domaine « trafic et télécommunications » (en particulier routes nationales, infrastructure ferroviaire), en « économie publique » (soutien de l'agriculture avec 3,7 milliards, soit 88% des dépenses des collectivités publiques dans ce domaine) et « finances et impôts » (versements des parts aux recettes fédérales aux cantons). L'Etat central consacre donc d'importants moyens financiers au soutien de l'agriculture, des assurances sociales et des transports.

Les cantons consacrent une grande partie de leur budget à la fourniture de prestations collectives régionales, en particulier dans le domaine de la santé (hôpitaux, homes médicalisés) et dans la formation (tous les niveaux du primaire à l'université). Les communes jouent un rôle prépondérant sur le plan culturel et sportif, et elles assument également des tâches importantes et variées dans la protection de l'environnement (gestion des déchets, approvisionnement et épuration des eaux). Globalement, les tâches communes assurées par les collectivités publiques sont par nature l'administration générale, l'infrastructure routière et la prévoyance sociale (qui comprend les prestations d'assistance sociale au niveau des cantons et des communes).

Dépenses en fonction de leur nature économique

Si l'on considère la classification économique des dépenses publiques, pour les trois niveaux de collectivités publiques, on note que moins d'un tiers des ressources budgétaires est consacré au personnel (tab. 28.2). La part la plus élevée est due aux transferts (38%). Il est intéressant de noter que le budget de la Confédération est grevé de transferts dans une proportion de 61,6%. Ici, les transferts englobent ceux versés aux autres administrations publiques et ceux revenant au secteur privé.

Tableau 28.2 Dépenses des collectivités publiques, par catégories économiques 2009.

	Confédération			Cantons et concordats ¹			Communes ¹			Collectivités publiques ^{1,2}		
	en millions de francs	en %	% collectivité	en millions de francs	en %	% collectivité	en millions de francs	en %	% collectivité	en millions de francs	en %	% collectivité
Charges courantes	51 057,1	87,0	33,2	66 831,9	90,9	43,5	35 923,0	83,7	23,4	126 891,4	86,9	100,0
Personnel	6656,2	11,3	15,1	24 023,2	32,7	54,6	13 282,5	30,9	30,2	43 961,8	30,1	100,0
Biens et services	3866,8	6,6	18,8	7836,3	10,7	38,0	8905,3	20,7	43,2	20 608,4	14,1	100,0
Charges d'armement	1094,8	1,9	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1094,8	0,7	100,0
Charges financières	3259,1	5,6	54,3	1291,9	1,8	21,5	1446,1	3,4	24,1	5997,1	4,1	100,0
Transferts	36 180,1	61,6	44,2	33 680,5	45,8	41,1	11 998,2	28,0	14,7	54 938,3	37,6	100,0
Charges extraordinaires	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	291,0	0,7	100,0	291,0	0,2	100,0
Dépenses d'investissement	7647,2	13,0	35,8	6725,0	9,1	31,5	7002,0	16,3	32,8	19 208,8	13,1	100,0
Immobilisations corporelles	2174,3	3,7	18,0	4470,0	6,1	37,1	5405,1	12,6	44,9	12 049,3	8,2	100,0
Immobilisations incorporelles	40,7	0,1	42,9	53,6	0,1	56,5	0,5	0,0	0,6	94,8	0,1	100,0
Prêts et participations	1420,7	2,4	77,3	285,0	0,4	15,5	133,1	0,3	7,2	1838,8	1,3	100,0
Contributions et dépenses extraordinaire	4011,6	6,8	54,3	1916,5	2,6	25,9	1463,3	3,4	19,8	5225,9	3,6	100,0
Dépenses totales¹	58 704,3	100,0	33,5	73 556,9	100,0	42,0	42 925,0	100,0	24,5	146 100,2	100,0	100,0

¹ Après suppression des transferts entre collectivités publiques de même niveau² Après suppression des transferts entre les collectivités publiques

Source : AFF, Statistique financière.

Sur le montant total des transferts fédéraux de 36 milliards, 32 milliards sont destinés aux collectivités publiques (cantons: 18,2 milliards; assurances sociales: 13,6 milliards). Le solde constitue des subventions aux entreprises (notamment agricoles, mais aussi de transport) et, pour une faible part, des subsides aux ménages. Les proportions publiques et privées pour les transferts sont inversées dans les cantons et les communes. En effet, les cantons et les communes contribuent pour d'importantes sommes au financement des transports publics, des prestations hospitalières et de la formation. Ensemble, ils versent aussi un volume important de subsides et d'aide aux ménages, notamment à titre d'aides sociales.

La rémunération des employés des collectivités publiques coûte quelque 44 milliards (30%) et les achats de biens et services comptent pour 14% des dépenses totales (plus de 20 milliards). Les charges financières, soit pour l'essentiel les intérêts payés au titre du service de la dette publique, représentent 4,1% des dépenses totales. Les 19 milliards de dépenses d'investissements représentent 13,1% des dépenses, 80% des investissements publics sont réalisés par les cantons et les communes.

Revenus de l'administration publique

Le financement de l'Etat et de ses prestations se fait majoritairement par le biais des impôts. Les revenus fiscaux, en y incluant les cotisations sociales, représentent près de 90% des revenus courants des administrations publiques (157,6 milliards en 2009, selon tab. 28.3). Les autres 21 milliards de revenus d'exploitation proviennent pour l'essentiel de compensations et de recettes liées aux patentnes et concessions. Pour la première catégorie, il s'agit de compensations reçues pour des prestations fournies et vendues, telles que les hospitalisations ou les séjours passés en établissements médico-sociaux, divers émoluments administratifs, et les recettes d'écolage ou d'amendes. Les revenus financiers sont constitués de la rémunération provenant de placements du patrimoine financier et immobilier. Finalement, les recettes d'investissements sont des versements effectués par des tiers dans le cadre de projets d'investissement réalisés directement par les collectivités publiques, ou des subventions reçues respectivement des remboursements de frais.

Selon l'OCDE, un impôt est un prélèvement obligatoire de ressources au profit des administrations publiques sans contrepartie directe. Le paiement de l'impôt se fait par un versement monétaire, mais il peut subsister des transferts en nature, qui ne se reflète pas ou que partiellement dans les comptes publics. En Suisse, le travail fourni par les membres de l'armée de milice, mais compensé en dessous du salaire de marché (par une solde journalière), constitue un exemple de transferts en nature. L'impôt n'est pas le seul terme utilisé pour désigner un prélèvement obligatoire,

Tableau 28.3 Revenus de l'administration publique, 2009.

	Confédération	Cantons et concordats ¹	Communes ¹	Collectivités publiques ²	Assurances sociales	Total ²
	en millions de francs	en %	en millions de francs	en % de francs	en millions de francs	en millions de francs
Impôts directs	22 664,8	38,1	36 653,9	52,0	24 358,4	64,5
Impôt sur le revenu	9 790,8	16,5	23 983,6	34,1	16 821,5	44,6
Impôts sur la fortune	–	–	3244,1	4,6	2292,6	6,1
Impôts sur le bénéfice	8 086,5	13,6	5528,3	7,8	3120,0	8,3
Impôts sur le capital	–	–	875,9	1,2	510,2	1,4
Impôts fonciers	–	–	265,0	0,4	671,4	1,8
Impôt anticipé	4 372,5	7,4	–	–	–	–
Impôt sur les maisons de jeux	414,9	0,7	40,6	0,1	–	–
Autres impôts directs	–	–	2716,4	3,9	942,8	2,5
Impôts sur la consommation et la dépense	33 546,9	56,4	2120,6	3,0	64,1	0,2
Taxe sur la valeur ajoutée	19 655,9	33,1	–	–	–	19 655,9
Droits de timbres fédéraux	2805,5	4,7	–	–	–	2805,5
Impôts spécifiques	7570,2	12,7	–	–	–	7570,2
Droits de douane	1033,4	1,7	–	–	–	1033,4
Redevances de circulation	21 094	3,5	–	–	2109,4	1,5
Autres taxes (d'incitation)	372,4	0,6	–	–	372,4	0,3
Impôts sur la possession et de dépense	–	–	2120,6	3,0	64,1	0,2
Cotisations sociales	56 211,7	94,6	38 774,5	55,1	24 422,5	64,7
Revenus fiscaux	3228,5	5,4	31 650,7	44,9	13 331,2	35,3
Autres revenus	11 08,0	1,9	2571,9	3,7	259,0	0,7
Patentes, concessions	1741,8	2,9	6487,5	9,2	7632,7	20,2
Compensations	346,7	0,6	22501,4	32,0	5392,2	14,3
Revenus de transfert ^{1,2}	32,1	0,1	90,0	0,1	47,3	0,1
Divers et fonds spéciaux	–	–	–	–	133,7	0,1
Revenus d'exploitation	56 440,2	100,0	70 425,2	100,0	37 753,7	100,0
Revenus financiers	1536,7	2,6	2893,0	4,1	3274,4	8,7
Revenus d'investissements	5678,1	9,6	2417,2	3,4	1399,5	3,7
Revenus extraordinaires	1427,4	2,4	49,2	0,1	–	–
Total revenus	68 082,5	114,5	75 784,6	107,6	42 427,6	112,4

¹ Après suppression des montants compris à double lieux aux recettes provenant du même secteur² Après suppression des transferts entre les unités d'administration publiques

Source : Administration fédérale des finances, statistiques financières 2009 de la Suisse, rapport annuel Neuchâtel, 2011.

comme le montrent les exemples suivants pour les impôts fédéraux : la Taxe sur la valeur ajoutée, les Droits de timbres, et les Droits d'entrée (de douane) ou la Redevance sur le trafic des poids lourds.

La taxe ou la contribution, au sens propre, est un paiement exigé d'un administré, soit en échange d'un service rendu ou d'un avantage procuré (par exemple la «taxe poubelle», les frais d'écolage ou d'étude), soit en contrepartie d'une dépense provoquée (taxe administrative, émolumment demandé pour obtenir un extrait du registre des poursuites, ou un permis). Il y a une certaine équivalence entre la taxe et le coût ou la valeur de la prestation. Si le montant n'est manifestement pas en relation avec la valeur de la prestation reçue, il doit être considéré comme un impôt (ou une subvention dans le cas où le prix demandé serait inférieur aux coûts). Tel est souvent le cas lorsque l'Etat exploite un monopole ou une régate (la Régie fédérale d'alcool par exemple). Les recettes de vente obtenues par ces monopoles fiscaux sont alors considérées comme des recettes fiscales.

Les cotisations aux assurances sociales payées par les employés, les employeurs et les indépendants sont assimilées à des impôts. Elles forment toutefois une catégorie à part dans les statistiques des recettes fiscales et publiques de l'OCDE. Le caractère d'impôt des cotisations sociales découle du fait qu'elles sont en principe versées à des institutions étatiques et qu'elles sont calculées sur la base des salaires des assurés. De plus, par rapport à la question de la contrepartie directe, même si les cotisations sociales présentent un certain lien avec les prestations sociales qu'elles financent, ce lien est généralement tenu : d'une part les prestations ne sont payées que lors de la survenance des risques assurés ou d'un événement assuré, tel que maladie, accident, pertes de gain, chômage, naissance, invalidité, vieillesse, etc. ; d'autre part, la correspondance entre le montant des cotisations payées tout au long des années et les prestations des assurances est faible. Ce sont les assurés d'aujourd'hui qui financent les prestations d'aujourd'hui, selon le principe du financement par répartition.

Recettes fiscales

La Suisse prélève toutes les catégories courantes d'impôts (tab. 28.3). Les impôts, qualifiés de directs, parce qu'ils sont censés être payés par la personne physique ou morale assujettie à l'impôt, représentent la catégorie la plus importante. Les recettes de ces impôts constituent plus de la moitié des recettes fiscales des administrations publiques, y compris les cotisations sociales. Le seul impôt sur le revenu des personnes physiques, prélevé par les trois niveaux de collectivité, représente 32% des recettes fiscales. Cette part se situe nettement en dessus de la part moyenne des pays membres de l'OCDE qui s'établit à 25%. Les cotisations de sécurité sociale représentent 24% des recettes fiscales. Les montants des cotisations payées par les

employeurs et les employés aux assurances maladie et accidents et à l'allocation familiale, exclues de la statistique financière, représentent 27 milliards de francs, sans considérer les cotisations versées aux fonds de pension.

Les impôts indirects sur la consommation, censés être reportés sur le consommateur, et sur la dépense des ménages sont, avec une part de 23%, sous-représentés dans la structure fiscale suisse. La part moyenne des pays de l'OCDE est de 33%. Si les recettes de l'impôt progressif sur le revenu se concentrent dans les cantons et les communes, les impôts sur les biens et services sont clairement l'apanage de la Confédération. La part relativement faible de ces impôts tient notamment au fait que les taux de la taxe sur la valeur ajoutée le (TVA) sont assez modestes. En effet, par exemple, le taux normal de la TVA suisse est, avec ses 8%, bien en dessous du taux minimum de 15% requis par l'Union européenne pour ses membres.

En général, les recettes prélevées par les unités d'administration publique leur sont acquises. Elles sont portées au budget et financent les programmes de dépenses de manière indifférenciée. Il existe cependant des prélèvements fiscaux qui sont affectés à des tâches précises ou qui reviennent à une autre collectivité publique (par exemple les parts cantonales aux recettes fédérales).

Affectation des recettes fiscales

L'avantage de l'affectation est politique. En effet, une hausse ou l'introduction d'un impôt est parfois plus facile à faire accepter lorsque son utilisation est connue et populaire. L'inconvénient est la réduction de la marge de manœuvre dans l'utilisation des ressources financières du budget. Cela peut inciter à la dépense en cas d'abondance des recettes ou, au contraire, freiner les projets qui bénéficient de l'affectation en cas d'insuffisance de recettes. L'affectation est surtout pratiquée par la Confédération dans le cadre de la TVA et des prélèvements spécifiques frappant certains biens et services.

Ainsi, les recettes supplémentaires apportées par le relèvement des taux de TVA en 1999 et 2001 ont été affectées, d'une part au financement de l'AVS et de l'AI, et, d'autre part au financement des grands projets ferroviaires. L'augmentation temporaire au 1^{er} janvier 2011 (jusqu'à fin 2017) des taux de la TVA, acceptée en votation populaire en septembre 2009, est dédiée au financement de l'AI⁴. Cette affectation de recettes indirectes, à la sécurité sociale, permet de contenir la charge fiscale frap-

⁴ Avec l'introduction de la TVA en 1995, les dispositions transitoires de la Constitution stipulaient alors que, pendant les cinq premières années, 5% du produit annuel de la TVA non affecté devaient être attribués à la réduction des primes d'assurance maladie pour les assurés de condition modeste.

pant les revenus. Remarquons toutefois que le prélèvement sur les recettes brutes des maisons de jeux, introduit en avril 2000, revient également à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (AVS et AI).

Le transport est le grand bénéficiaire de l'affectation des recettes d'impôts spécifiques frappant leurs usagers (pour environ 5 milliards de francs dans le compte routier). Il en va ainsi par exemple de la moitié du produit net de l'impôt sur les huiles minérales grevant la consommation des carburants (diesel, essence), de la totalité de la surtaxe sur ces mêmes carburants et de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (la «vignette»). Les recettes nettes de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) mise en place en 2001 sont réparties à raison d'un tiers pour les cantons, affecté également en principe à la couverture des dépenses routières, et de deux tiers pour la Confédération (grands projets de transports ferroviaires).

Mentionnons, finalement en passant, qu'un dixième des recettes de la Régie fédérale des alcools est distribué aux cantons «*pour combattre les causes et les effets de l'abus de substances engendrant la dépendance*», et que les recettes de l'impôt sur le tabac sont entièrement affectées au financement de l'AVS et de l'AI.

Parts aux recettes fédérales

Les cantons participent aux recettes d'un certain nombre d'impôts de la Confédération. La distribution de la part aux droits de timbre fédéraux a été supprimée en 1981 et abrogée en 1986. Actuellement, les parts proviennent de la répartition de :

- 17% des recettes de l'IFD suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière en 2008 (3,065 milliards en 2009). Historiquement, cette participation aux recettes a été introduite comme mesure compensatoire accordée aux cantons dès l'introduction de l'impôt fédéral direct en 1941, afin que les cantons admettent que la Confédération puisse prélever un impôt direct. Elle s'élevait auparavant au total à 30% (depuis 1943), dont une partie (13%) répartie en fonction de la capacité financière des cantons.

- 10% des recettes de l'impôt anticipé dès 2008, distribuées en proportion de la population résidante (431 millions en 2009). Auparavant, ces recettes étaient redistribuées pour une moitié en proportion de la population résidante, et pour l'autre moitié aux cantons dont l'indice de la capacité financière était inférieur à la moyenne suisse (soit 18 des 26 cantons).

- 20% de la taxe d'exemption de l'obligation de servir à titre de commission de perception dès 1961 (29,5 millions en 2009). Une participation aux recettes de la taxe existe depuis la centralisation de l'organisation de l'armée en mains fédérales en 1874 (initialement 54%).

Taille de l'administration publique

La croissance des activités du secteur public est un fait marquant du XX^e siècle dans tous les pays économiquement avancés. Généralement, l'importance de l'Etat est mesurée par le rapport entre les dépenses publiques ou les recettes (fiscales), définie de façon plus ou moins large, et le produit intérieur brut (PIB)⁵. En effet, selon les pays, la quote-part de l'Etat ou du secteur public a triplé, voire quintuplé, ou plus encore en un siècle (Tanzi et Schuknecht 2000). Pour la Suisse, la première phase de la croissance relative des dépenses publiques s'est terminée à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cette phase de croissance a été provoquée par la sévère crise des années 1930, par l'effort d'armement et par le coût de la mobilisation militaire qu'a dû supporter la Confédération. C'est d'ailleurs en plein régime d'économie de guerre que la Confédération a introduit l'actuel Impôt fédéral direct (IFD), à l'origine appelé impôt pour la défense nationale, et l'ancien impôt sur le chiffre d'affaires frappant les livraisons de marchandises (remplacé en 1995 par la TVA). Ces deux impôts forment encore aujourd'hui l'essentiel du régime financier de la Confédération.

A la sortie de la guerre, en raison de la réduction de l'effort militaire et de la reprise vigoureuse de la croissance économique, on a assisté à un certain désengagement relatif de l'Etat, de sorte que la quote-part des dépenses, c'est-à-dire les dépenses publiques en comparaison avec le PIB, a baissé dans les années 1950. La deuxième phase de l'expansion de l'Etat a démarré, notamment sous l'impulsion de la croissance économique et de la population résidante (*baby-boom*, immigration), durant les années 1960. Il était devenu urgent de procéder à certains travaux d'infrastructure qui avaient été négligés (réseau autoroutier, télécommunications) et de développer la sécurité sociale. La quote-part des dépenses s'est alors progressivement élevée jusqu'au milieu des années 1970 avant de diminuer à nouveau pour se stabiliser durant les années de bonne conjoncture de 1984 à 1989.

⁵ Utiliser au numérateur les dépenses (recettes) publiques totales rend surtout compte de l'effort distributif croissant des administrations publiques, alors que le dénominateur ne mesure que la production du pays durant l'année en biens et services, y compris celle de l'Etat. La production étatique toutefois ne correspond qu'aux ressources réelles utilisées, soit aux dépenses en biens et services effectuées au cours de l'année, ainsi qu'à la rémunération versée aux employés. En effet, les sommes redistribuées en espèces par les collectivités publiques et les assurances sociales sont des transferts de ressources sans contrepartie productive. En comparant les ressources utilisées ou l'emploi par rapport au PIB ou l'emploi total, on mesure l'importance de l'Etat dans l'utilisation des ressources du pays, en négligeant toutefois l'essentiel de la fonction redistributive. De plus, ces indicateurs financiers ou budgétaires de la taille de l'Etat font l'impasse sur le rôle et l'impact de la réglementation, qui souvent ne se traduisent pas ou que faiblement en dépenses. Voir OCDE (2011b) pour la définition des divers indicateurs macroéconomiques de la taille des administrations publiques.

L'effort de rééquilibrage des finances publiques qui a eu lieu après les déficits conjoncturels et structurels des années 1970 s'est conjugué avec un dynamisme plus modéré des recettes. La croissance des recettes a été contenue par des mesures d'in dexation des barèmes de l'impôt sur le revenu (lutte contre la progression à froid) et par la réticence des contribuables à approuver des augmentations de taux d'imposition. Par la suite, les effets sociaux de la stagnation des années 1990 ont engendré une nouvelle augmentation de la quote-part des dépenses publiques, non sans mal compte tenu du fait que les comptes des collectivités publiques sont devenus rapidement déficitaires. Dès la fin des années 1990, certains cantons et la Confédération se sont dotés d'instruments légaux d'équilibre budgétaire (règles sur le déficit maximal, freins aux dépenses, freins à l'endettement) pour tenter de maîtriser les déficits et pour respecter les limites de financement imposées par l'évolution à long terme des recettes⁶.

Même si le rapport entre les dépenses publiques et le PIB a doublé depuis 1960 en Suisse, et même triplé ou quadruplé depuis le début du siècle selon des estimations, il reste encore relativement modeste en comparaison internationale. Selon la nouvelle statistique financière, la quote-part de l'Etat (dépenses des collectivités publiques et des assurances sociales obligatoires en pour cent du PIB) atteignait un maximum avec 38,3% en 2003, niveau qui se situe nettement en dessous de la moyenne de l'Union européenne avec 48% environ. L'estimation pour 2010 donne une quote-part de 34,5% (fig. 28.1).

La quote-part fiscale – les recettes fiscales par rapport au PIB – s'établit à 29,7% en 2009, soit 4,2 points de plus qu'en 1990. La moyenne des quotes-parts fiscales des pays membres de l'OCCE est de 33,7%. En Suisse, les cotisations sociales ne représentent que 7,1 points de pourcentage.

Comme le souligne l'OCDE (2011: 38), les indicateurs de recettes et de charges fiscales pour la Suisse, et par conséquent également ceux des dépenses publiques, sont très bas en comparaison avec les autres économies développées de l'OCDE. Une part non négligeable des transferts sociaux est financée à l'aide de contributions obligatoires qui sont perçues par des organismes privés à but non lucratif. Les contributions payées à des assurances sociales gérées en privé, et celles de la prévoyance professionnelle (financée selon le principe de capitalisation) ne font par définition pas partie des recettes fiscales. En prenant en compte les recettes des assurances sociales exclues, il apparaît que la charge fiscale suisse est similaire à celle des voisins européens à revenu élevé (entre 37 et 43%). En effet, les contributions versées aux

⁶ Sur le thème des déficits et de l'endettement, ainsi que sur les règles budgétaires pour y faire face, voir la contribution de Kirchgässner dans cet ouvrage.

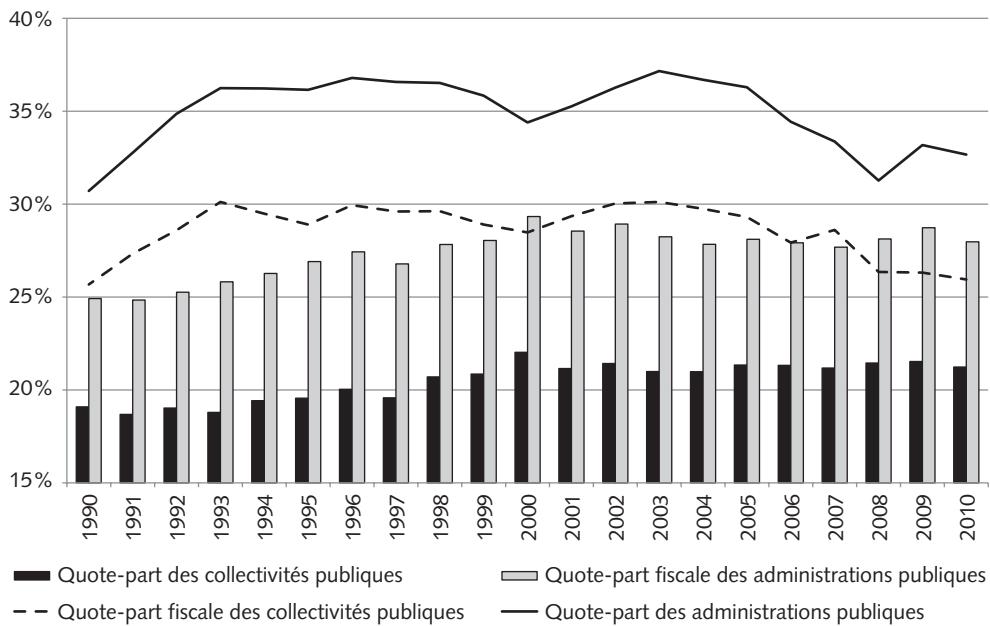


Figure 28.1 Quote-part fiscale et la quote-part des administrations publiques 1990-2010, en % du PIB.

Source: AFF, Statistique financière.

assurances obligatoires contre la maladie et les accidents ainsi qu'à titre d'allocations familiales représentent déjà 5,2% du PIB, sans considérer au moins une partie des cotisations versées à titre de prévoyance professionnelle⁷.

Déficits et endettement

En comparaison internationale, et jusque dans les années 1990, les finances publiques suisses sont restées globalement saines, à l'image des bonnes performances macro-économiques du pays⁸. Durant la période de forte croissance des années 1960, le

⁷ Les statistiques compilées par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS, 2011) indiquent que les cotisations à la prévoyance professionnelle se montent à 39 milliards de francs en 2009. Ce montant important couvre d'une part les rachats facultatifs de prestations, d'autre part également pour une grande partie des plans de prévoyance qui vont au-delà du minimum requis par la loi.

⁸ Voir la contribution de Kirchgässner dans ce même volume.

solde financier des comptes des collectivités publiques, soit la différence entre les recettes totales et les dépenses totales, était en moyenne équilibré. Il s'est nettement aggravé au début des années 1970, jusqu'à dégager un solde négatif de 2% du PIB en 1972. Un redressement de la situation budgétaire a eu lieu dans les années 1980 sous l'effet combiné de la reprise économique et des mesures d'assainissement budgétaire prises à tous les niveaux. Par la suite, la situation budgétaire s'est rapidement et fortement dégradée dès 1989, sous l'impact de la période de stagnation économique jusqu'à 1997. Les comptes des collectivités publiques se sont détériorés sous le double impact des recettes en stagnation et des dépenses qui ont été alourdis notamment par la hausse des dépenses sociales (financement de l'assurance chômage, assistance sociale). En moyenne, le déficit financier des comptes des collectivités publiques se montait à -2,8% du PIB entre 1989 et 1997 (ou à -2,4% si l'on considère la définition internationale des besoins de financement, atteignant -4,9% en 1993; -4,2% en 1992). La rigueur budgétaire et la reprise économique de la seconde moitié des années 1990 ont permis de réduire le déficit et de le transformer même en excédent (+2,3% du PIB en 2000).

Depuis, le ralentissement économique de l'après 2000 et la reprise de la croissance dès 2004 se reflète fidèlement dans les comptes publics. La croissance des recettes a permis de dégager des excédents de financement au niveau fédéral et au niveau cantonal. Le solde global des comptes communaux se trouve traditionnellement, en négatif ou en positif, proche de l'équilibre, du fait que l'état des finances communales est étroitement surveillé et par le citoyen et par l'autorité cantonale, soutenue par les exigences légales de l'équilibre budgétaire.

Le solde consolidé de l'administration publique, c'est-à-dire tout niveau institutionnel confondu, a dépassé deux fois les 3% de déficits du critère de Maastricht de l'Union européenne, et ceci en 1992 et 1993. Depuis, à la lecture de la figure 28.2, on observe un net redressement des finances publiques en Suisse. Ce redressement est le fait des trois niveaux de collectivité, et de la maîtrise du solde des assurances sociales. Il est également dû aux divers mécanismes de contrôle budgétaire (frein aux dépenses, frein à l'endettement, corrections des déficits budgétés, etc.) instaurés depuis 2001.

Il n'est donc pas étonnant de constater que l'endettement public a baissé ces dernières années. Durant la période de stagnation économique des années 1990, la dette brute est passée de 107 milliards en 1990 à près de 219 milliards en 1998. En pour cent du PIB, la dette brute de l'administration publique a crû de 32% à 55%. Elle s'est ensuite stabilisée dans les années qui suivent pour même baisser dès 2004 de façon spectaculaire en termes absolus et relatifs, de 246 (55%) à 209 milliards (39%). La part de l'endettement des communes dans le PIB a reculé depuis 1990, celle des cantons est restée stable, alors que la part de la dette de la Confédération a doublé (fig. 28.3).

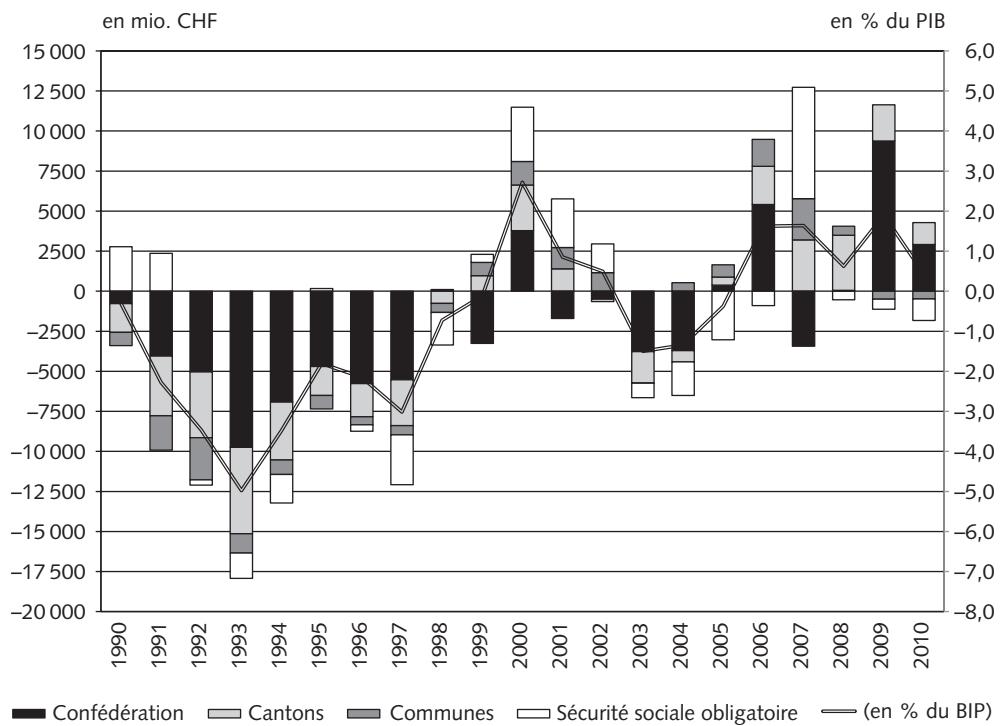


Figure 28.2 Evolution du solde financier de l'administration publique, en francs et en % du PIB, 1990 à 2009.

Source: AFF, Statistique financière.

En comparaison internationale, le taux d'endettement brut (qui ne tient pas compte des actifs financiers détenus par les collectivités publiques) se situe dans la moyenne inférieure des pays développés de l'OCDE. Outre les mécanismes légaux de limitation des déficits et de l'endettement, la performance macroéconomique relativement bonne de la Suisse durant les dernières années a contribué à la stabilisation et au recul de la dette publique.

Remarques conclusives

L'évolution des finances publiques en Suisse depuis 1990 a connu deux phases caractéristiques. Durant les années 1990, la stagnation économique, avec la croissance explosive du chômage, a réduit la croissance des recettes et augmenté les dépenses sociales. Des déficits importants se sont creusés, notamment à la Confédération et

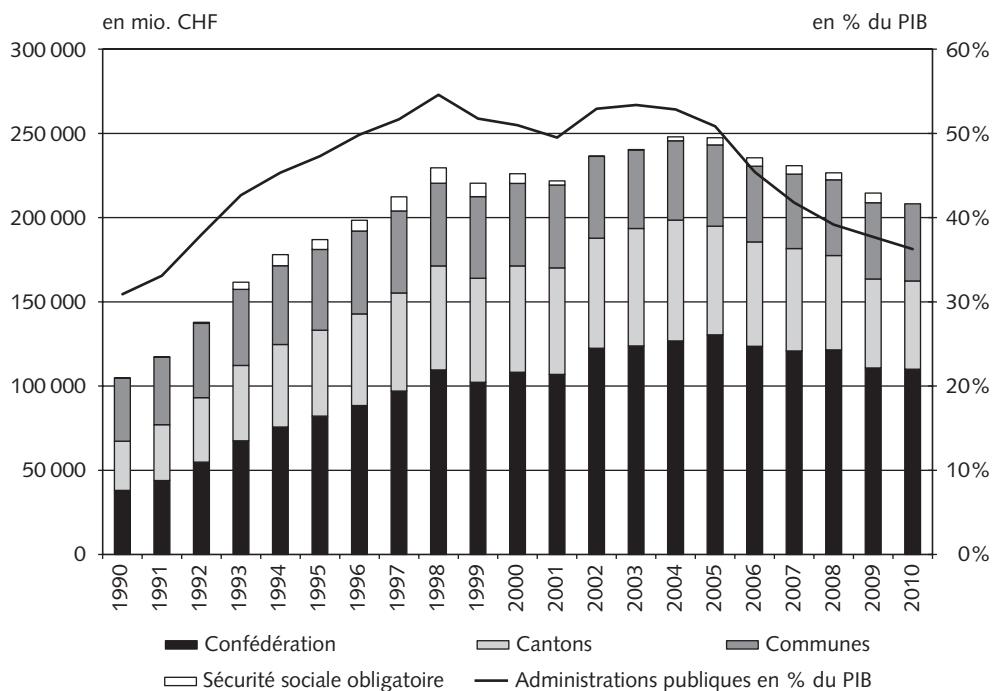


Figure 28.3 Niveau de la dette brute des administrations publiques, en millions de francs et en % du PIB, 1990 à 2009.

Source : AFF, Statistique financière.

dans les cantons. En dépit de ces problèmes conjoncturels, mais aussi structurels (vieillissements de la population, croissance des coûts de la santé), les comptes des assurances sociales obligatoires sont restés globalement équilibrés. La reprise de la croissance, avec l'introduction des mécanismes de freins à l'endettement, sont à l'origine du rééquilibrage des finances, avec même l'apparition d'excédents importants dès 2006. Si les finances publiques sont aujourd'hui saines, les dépenses des administrations publiques ont augmenté et vont encore augmenter notamment dans les assurances sociales sous la pression des problèmes structurels. Contrairement à ce que suggère la simple comparaison à partir des indicateurs des statistiques financières internationales, la taille effective des administrations suisses se situe aujourd'hui bien plus près de la moyenne des pays de l'OCDE. Toutefois, il existe encore une certaine marge de manœuvre en Suisse pour financer la croissance à venir des tâches publiques. L'endettement et les déficits semblent maîtrisés, ce qui permet d'affronter d'éventuelles turbulences liées à la crise financière ou à la conjoncture mondiale. Dans ce contexte, la mobilisation des ressources fiscales est handicapée par la

structure particulière du système fiscal dans la mesure où la part des impôts directs est comparativement plus élevée en Suisse. L'augmentation du taux de la TVA, à la hauteur du taux normal minimum de 15% requis par l'Union européenne, par exemple, en remplacement d'une partie des recettes directes, ne pourrait se faire sans adapter l'affectation des recettes, voire des impôts, entre les différents niveaux de collectivité publique. D'une part, la TVA peut contribuer au financement des assurances sociales, gênées par le vieillissement de la population, d'autre part on peut imaginer une rétrocession d'une partie des recettes aux cantons et communes. La fiscalité écologique constitue une autre piste, encore peu explorée, à condition que les recettes ne soient pas retournées à la population.

Bibliographie

- AFF-Administration fédérale des finances (2011a). *Méthodes et concepts de la statistique financière de la Suisse*. Berne.
- AFF-Administration fédérale des finances (2011b). *Statistique financière 2009 de la Suisse, rapport annuel*. Neuchâtel.
- Fonds monétaire international, FMI (2001). *Manuel de statistiques de finances publiques*. Washington.
- OCDE (2011). *Etudes économique de l'OCDE: Suisse 2011*. Paris, OCDE.
- OFAS (2011). *Statistique des assurances sociales suisses 2011, Compte global*. Berne.
- Tanzi V. et Schuknecht L. (2000). *Public Spending in the 20th Century. A global Perspective*. Cambridge University Press.

Chapitre 29

ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA DETTE ET DES DÉFICITS PUBLICS

Gebhard Kirchgässner

Tant que le paradigme traditionnel de l'équilibre des comptes annuels prévalait, il pouvait malgré tout arriver que des déficits et des excédents ponctuels surviennent. Toutefois, la dette publique était plutôt une question secondaire, en tout cas en dehors des périodes et des situations de crise. Les difficultés sont cependant apparues après la Seconde Guerre mondiale, lorsque, conformément aux enseignements keynésiens, on est passé au concept de politique anticyclique. Ce concept admet les déficits en période de récession, mais exige de les compenser par des excédents durant les périodes de haute conjoncture. Or, si les politiciens tolèrent volontiers les déficits en période de récession, ils ne parviennent pas, en période de haute conjoncture, à dégager les excédents nécessaires à les compenser. En effet, les mesures d'économie sont nettement moins populaires que les hausses des dépenses publiques. Ce phénomène provoqua, depuis les années 1960, une hausse massive de la dette de l'Etat dans la plupart des pays membres de l'OCDE.

En Suisse également, la dette publique progressa fortement. Les responsables en sont la Confédération et un nombre limité de cantons. Toutefois le phénomène ne survint pas déjà au cours des années 1970 et 1980. Il n'apparut qu'au cours des années 1990 à la suite d'un tassement de la croissance. Même les hausses sensibles de la fiscalité en 1993 ne permirent pas d'éviter les importants déficits de la Confédération. La situation se détendit provisoirement à la fin des années 1990 grâce à un train de mesures décidées lors d'une « table ronde » visant à équilibrer le budget fédéral. La situation se détériora à nouveau au début de ce siècle suite à la crise provoquée par l'éclatement de la bulle de l'Internet. Après 2006, la Suisse dégagea des excédents.

Cette évolution positive, liée notamment à l'essor économique survenu entre 2004 et 2008, permit un recul important de l'endettement public: En 2010, la dette, en pourcentage du PIB, retomba en dessous de son niveau de 1993.

En considérant cette évolution, deux questions viennent à l'esprit:

- Quelles étaient/sont les causes de l'augmentation générale de la dette au cours des dernières décennies, y compris durant les périodes où l'économie a connu un développement «normal»; comment se fait-il que les déficits aient atteint un tel niveau?
- Pourquoi la situation en Suisse a-t-elle évolué d'une manière si différente par rapport à celle des autres pays industrialisés?

Pour répondre à ces questions, deux approches distinctes, mais complémentaires, sont possibles. La théorie économique traditionnelle, qui sera abordée dans la première partie de cette contribution, explique pourquoi les déficits publics sont admissibles dans certaines situations, même si cela doit conduire, certes de manière limitée, à un endettement. Elle expose en outre les conditions à respecter pour que la politique budgétaire soit soutenable, c'est-à-dire pour que la dette publique n'excède pas certaines limites et, en particulier, ne progresse pas plus rapidement que le PIB. Selon cette théorie, il faudrait, en période d'essor économique, accumuler du capital propre et proscrire les déficits à répétition. Les approches relevant de l'économie politique, abordées ensuite, visent à expliquer pourquoi des gouvernements, même démocratiquement élus, sont tentés de creuser des déficits, y compris en période de haute conjoncture, avec comme conséquence inévitable à terme une hausse du niveau de la dette. Pour éviter ce phénomène, des dispositions institutionnelles sont nécessaires. Les parties suivantes traitent et abordent en particulier les freins à l'endettement mis en place à l'échelon cantonal et fédéral, ainsi que la nouvelle disposition allemande inspirée de celle de la Confédération.

Explications et justifications traditionnelles des déficits budgétaires

Afin de déterminer si les déficits publics peuvent être tolérés, il convient de faire la différence entre la perspective de court terme, celle de moyen terme et celle de long terme. En l'occurrence, il s'agit également de définir quand et dans quelle mesure l'accroissement de la dette étatique se justifie.

A court terme, les fluctuations des recettes de l'Etat doivent être lissées. Alors que les dépenses (courantes) de l'Etat surviennent de manière plus ou moins régulière en cours d'année, les recettes fluctuent fortement puisqu'elles dépendent des

échéances fiscales. Des avances de trésorerie à très court terme sont nécessaires pour synchroniser les encaissements et les décaissements. Mais ces mouvements de trésorerie doivent pouvoir se compenser en cours d'exercice. Ils ne justifient donc pas que l'Etat s'endette à long terme.

A moyen terme, sur l'intervalle d'un cycle conjoncturel, il faudrait lisser les dépenses de consommation et d'investissement de l'Etat. Un tel lissage est indiqué pour le secteur privé et, de façon analogue, pour le secteur public (cf. Barro 1979). De ce point de vue, la solution proposée par Keynes, consistant à remplacer l'équilibre permanent du budget par un équilibre sur l'ensemble du cycle conjoncturel est judicieuse. Elle offre la possibilité de déployer une «politique budgétaire anticyclique». Elle permet de tolérer des déficits budgétaires importants en cas de circonstances exceptionnelles, telles que la crise économique des années 2008 et 2009. Il faudra toutefois toujours s'assurer que les mesures anticycliques prévues apportent ce qu'on attend d'elles. Le lissage des dépenses publiques sur un cycle conjoncturel devrait s'accompagner d'une exigence d'équilibre budgétaire à moyen terme. Par conséquent, il ne justifie pas non plus que l'Etat s'endette à long terme.

L'Etat ne devrait s'endetter à long terme que si des projets d'infrastructure «majeurs» sont requis et qu'il ne peut les financer à travers son budget de fonctionnement. Cela concerne au premier chef les collectivités locales. Une (petite) commune ne peut pas, par exemple, financer un nouveau bâtiment scolaire sur son budget de fonctionnement. Exiger d'elle qu'elle économise au préalable l'entier de la somme nécessaire serait aussi inadéquat que d'exiger des ménages privés qu'ils économisent tout l'argent nécessaire pour acquérir un logement, donc sans recourir à une hypothèque. Au niveau national, toutefois, cet argument n'est pas pertinent, sauf dans certaines circonstances extrêmes. En fait, il est d'autant moins pertinent que la collectivité est grande¹.

L'endettement public se justifie également par le fait que l'économie privée a besoin d'opportunités de placements dénués de risque. Cela vaut en particulier pour les caisses de pension. Le volume des emprunts publics nécessaires à financer de grands projets d'infrastructure devrait toutefois, en général, suffire à satisfaire les besoins de ces investisseurs. Par conséquent, cet argument n'est pas de nature à justifier un surcroît de dette étatique. Il n'est du reste valable que si les emprunts d'Etat peuvent effectivement être considérés comme sûrs, c'est-à-dire que la probabilité de défaut est pratiquement nulle.

En souscrivant à des crédits à long terme, l'Etat peut accroître sa marge de manœuvre financière à court et à moyen termes. Mais c'est avant tout l'impact à

¹ A l'échelon national, la construction des «nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes» (NLFA) est un exemple où cet argument s'appliquerait.

long terme de la dette sur la marge de manœuvre de l'Etat qui détermine quel est le niveau adéquat d'endettement public sur la durée. Le problème devient ainsi celui de la «soutenabilité» des finances publiques. La dette publique explicite ne représente qu'une dimension du problème. La dette publique implicite, qui résulte des besoins futurs des assurances sociales, en est une dimension tout aussi importante; mais elle ne sera pas traitée ici.

Le mécanisme à travers lequel la dette publique affecte la marge de manœuvre de l'Etat a déjà été formulé par Domar (1944). Dans une perspective à long terme, en partant d'un taux de croissance réel et constant γ , d'un taux d'inflation constant π et d'un taux constant d'endettement supplémentaire net k (taux de déficit), alors on peut poser que le taux d'endettement donné par le rapport entre la dette publique totale D et le produit national Y correspond à la relation

$$\frac{D}{Y} = \frac{k}{\gamma + \pi}.$$

Le taux d'endettement dépend donc du rapport entre la part du déficit public au produit national (taux de déficit) et le taux de croissance du produit national nominal. La dette publique est ainsi d'autant plus supportable que le taux de croissance nominal du produit national est élevé (le taux de croissance nominal résulte approximativement de la somme du taux de croissance réel et du taux d'inflation).

Dans le cadre d'une politique soutenable, l'endettement et le déficit publics peuvent certes progresser, mais aucun d'eux ne devrait augmenter plus rapidement que le produit national. Toutefois, on peut se demander si cette règle est pertinente. Le déficit primaire conditionne en effet également la marge de manœuvre financière. Il correspond à la différence entre les dépenses étatiques G (hors intérêts et hors opérations purement comptables) et les recettes fiscales T . En fonction de nos hypothèses préalables, la relation de long terme entre le déficit primaire et le produit national est donnée par l'expression

$$\frac{G - T}{Y} = k \left(1 - \frac{\rho}{\gamma} \right),$$

où ρ est le taux d'intérêt réel (lui aussi constant). Ainsi, pour que l'Etat puisse se permettre d'enregistrer à long terme un déficit primaire, il faut que le taux de croissance réel du produit national soit supérieur au taux d'intérêt réel. Cette contrainte ne peut être contournée par la création monétaire et l'inflation puisque γ et ρ sont des taux réels².

² Le seigneurage permet de relâcher quelque peu cette contrainte. Rappelons que le seigneurage correspond au bénéfice que l'Etat, ou plutôt la banque centrale, encaisse en émettant de la monnaie.

Pour des raisons théoriques le taux de croissance économique ne peut guère, à long terme, dépasser le taux d'intérêt réel: en définitive, la capacité de verser des intérêts dépend de la performance économique. Entre 1991 et 2009, le taux de croissance nominal moyen en Suisse a atteint 2,6%, alors que le taux d'intérêt moyen des obligations de la Confédération s'établissait à 3,6%³. Dans de telles conditions il n'est pas vraiment pertinent de tolérer à long terme que la dette publique s'accroisse, car cela réduit la marge de manœuvre de l'Etat. Cela pourrait nécessiter un relèvement de la fiscalité sans toutefois que l'Etat ne fournit des prestations en contrepartie. Il est par ailleurs probable que, passé un certain niveau, toute nouvelle progression de la dette provoque une hausse du taux d'intérêt et, par conséquent, évincer des investissements privés. Tout cela peut entraver la croissance économique, la compétitivité internationale et la création d'emplois.

Les déficits publics et l'endettement qui en résultent ne sont donc pas un problème en soi, puisqu'ils ont une fonction importante. Mais, à long terme, il n'est pas acceptable qu'ils progressent plus rapidement que le produit intérieur brut, ni qu'ils dépassent un certain pourcentage du PIB. Pour cela, les critères de Maastricht, par exemple, sont utiles. Selon eux, un déficit public ne devrait pas dépasser 3% du PIB et la dette totale 60% du PIB. On peut certes discuter de ces seuils. Mais de telles limites doivent indéniablement exister si l'on vise une politique budgétaire soutenable, une politique qui évite un surendettement et un effondrement budgétaire de l'Etat.

Eléments d'économie politique expliquant les déficits excessifs

Les éléments présentés précédemment permettent non seulement de justifier des déficits relativement limités en fonction de l'évolution conjoncturelle. Ils permettent aussi de justifier des déficits importants dans des situations inhabituelles telles que les crises économiques⁴. Ils ne parviennent toutefois ni à justifier, ni à expliquer la hausse tendancielle de la dette publique observée au cours des dernières décennies ou encore les différences constatées entre les pays. Alesina et Perotti (1995), pour ne citer qu'eux, l'ont bien souligné. Auparavant, Buchanan et Wagner (1977) avaient déjà montré qu'abandonner le principe de l'équilibre annuel des comptes incite les

³ Source: Banque nationale suisse, *Bulletin mensuel de statistiques économiques*, juin 2011.

⁴ Au sujet des répercussions des situations de crise sur l'évolution des finances publiques, voir également l'ouvrage de référence de Peacock et Wiseman (1961).

gouvernements à tolérer des déficits quasi permanents accompagnés d'un accroissement de la dette de l'Etat. Ils ont ainsi certes pu expliquer la tendance générale à la hausse de la dette publique, mais pas les différences entre les pays.

L'analyse des déficits publics sous l'angle de l'économie politique apporte un éclairage fondamentalement différent de celui apporté par l'analyse traditionnelle. L'approche traditionnelle postule l'existence d'un planificateur social qui cherche à maximiser une fonction de bien-être collectif (quelle que soit la forme de cette fonction). Pour sa part, l'économie politique considère que le gouvernement doit certes se soucier des préoccupations de l'électorat afin d'assurer sa réélection, mais qu'il poursuit également ses intérêts propres. Dans sa variante extrême, que l'on doit à Buchanan et Wagner (1977), le gouvernement apparaît comme un Léviathan ayant pour seul objectif de maximiser son propre revenu. Cependant, même les variantes plus modérées considèrent que l'exigence de réélection ne suffit pas à faire coïncider les intérêts du gouvernement ou de sa clientèle avec les intérêts de l'ensemble de la population.

Pour l'essentiel, l'économie politique offre quatre catégories de modèles. Ces modèles ont pour but d'expliquer aussi bien les faits stylisés témoignant de la tendance haussière de la dette étatique que les différences entre pays (à ce sujet, voir également Feld et Kirchgässner 2000). Dans une première catégorie de modèles, les gouvernements s'endettent de manière stratégique afin de restreindre la marge de manœuvre des futurs gouvernements. Dans une deuxième catégorie de modèles, les conflits de répartition entre groupes d'intérêts ou partenaires au sein d'une coalition sont utilisés pour expliquer l'endettement public. Une troisième catégorie considère le budget d'un gouvernement comme un bien commun appartenant à toutes les parties prenantes au processus budgétaire. La quatrième et dernière catégorie de modèles fait intervenir les différentes institutions présentes dans les divers pays.

Dans le premier cas, le gouvernement au pouvoir s'attend à perdre les prochaines élections. Dans le temps qui lui reste, il utilise les outils à sa disposition de manière stratégique afin d'atteindre autant d'objectifs que possible et/ou de limiter la marge de manœuvre du gouvernement qui lui succédera. Il crée ainsi un état de fait. Son objectif est de mettre en place une politique économique qui ne laisse à son successeur qu'un éventail défavorable d'options politiques. Pour y parvenir, la dette de l'Etat est un levier utile. En se basant sur un échantillon de 18 pays de l'OCDE, Grilli, Masciandaro et Tabellini (1991) constatent empiriquement une corrélation négative entre la durée moyenne du mandat d'un gouvernement et le niveau de la dette publique. En outre, les gouvernements des pays de l'OCDE ont été renouvelés plus fréquemment durant les années 1970 et 1980 qu'au cours des deux décennies précédentes. Le fait que certains pays connaissent une stabilité politique plus importante que d'autres joue donc un rôle dans le niveau d'endettement étatique.

Les conflits entre responsables impliqués dans le processus politique constituent une deuxième cause possible de la hausse de la dette étatique. Ce peut être le cas lorsque différents ministres, pour être réélus, cherchent à satisfaire, à travers leur politique, une clientèle hétérogène et que leurs revendications budgétaires ne sont pas compatibles les unes avec les autres. Plus les conflits sont importants et plus il est difficile de se mettre d'accord sur des mesures de réduction de l'endettement. Il est probable que de tels conflits politiques surviennent plus fréquemment dans des gouvernements de coalition que dans des gouvernements majoritaires. En effet, chaque parti représenté au sein de la coalition et disposant d'un pouvoir de veto peut bloquer les décisions budgétaires. Sur la base d'un échantillon de 15 pays de l'OCDE, Roubini et Sachs (1989) constatent que les gouvernements de coalition présentent des déficits supérieurs aux gouvernements majoritaires et que les déficits sont d'autant plus élevés que le nombre de partis composant la coalition est important. Selon les auteurs, il est plus difficile pour un gouvernement de coalition de s'entendre sur des hausses fiscales et des coupures budgétaires. En effet, cela nécessite de concevoir des paquets de mesures qui soient acceptés par l'ensemble des partis gouvernementaux. Or, les partis ne donnent leur accord que si leur clientèle en retire un avantage net.

La troisième approche est celle de Velasco (2000). Dans une perspective dynamique, l'auteur considère le budget de l'Etat comme un bien collectif en main des parties prenantes au processus budgétaire. Les divers groupes d'intérêts et ministres en charge des divers départements revendentiquent la plus large part budgétaire afin de satisfaire leurs exigences ou celles de leur clientèle. Un problème analogue celui de la « tragédie des Communaux » surgit. En effet, un décideur ne peut être privé du droit d'accès aux ressources communes, alors que ce droit entre précisément en conflit avec les droits des autres décideurs. Donc l'ensemble des décideurs déterminent leur comportement de consommation et de dépenses, non pas en fonction de la part du budget qui leur est réellement nécessaire, mais en se référant à l'ensemble du budget. Cela conduit à surexploiter les moyens budgétaires et, à terme, à endetter l'Etat.

Les approches considérées jusqu'ici ne tiennent pas compte de l'influence des institutions diverses et variées sur les finances publiques. Face à cela, par exemple, Persson et Tabellini (2004) montrent que le niveau des déficits (en pourcentage du PIB) est significativement inférieur dans les pays où les élections se déroulent au scrutin majoritaire par rapport au niveau atteint dans les pays où les élections ont lieu à la proportionnelle. Que le système politique soit un régime parlementaire ou un régime présidentiel ne semble, par contre, jouer aucun rôle. L'impact de la démocratie directe a été étudié d'abord pour les Etats-Unis. D'après les constats de Kiewiet et Szakaly (1996), le niveau de la dette publique par habitant est significativement plus faible dans les Etats où un référendum est nécessaire pour émettre

de nouveaux emprunts publics garantis. Feld et Kirchgässner (2001) ont obtenu un résultat similaire pour les communes suisses. L'endettement y est moindre en cas de référendum financier obligatoire. Il en va de même en matière d'autorisation de déficit au budget, même si ce résultat n'est pas statistiquement significatif. En recourant à un indice mesurant le degré de démocratie directe, Feld et Kirchgässner (2008) constatent également que les droits populaires ont un effet modérateur dans les cantons, tant sur les déficits que sur la dette, même si seul ce dernier effet est significatif d'un point de vue statistique.

Naturellement, il existe aussi des déficits « involontaires », résultant pour partie de dépenses inattendues, mais découlant plus particulièrement de recettes fiscales inférieures aux prévisions. Ainsi, Chatagny et Soguel (2012) démontrent que les prévisions de recettes ont une influence significative sur les dépenses finalement réalisées. Les sous-évaluations débouchent sur des déficits plus faibles alors que les surévaluations accentuent les déficits. Tant que les estimations des recettes fiscales ne sont pas systématiquement biaisées pour des raisons stratégiques, de telles erreurs de prévision ne devraient toutefois pas avoir de conséquence à long terme.

Règles visant à limiter les déficits (I): premières expériences faites en Allemagne, aux Etats-Unis et dans les pays membres de l'Union européenne

Après avoir abandonné le paradigme de l'équilibre annuel des comptes, on a très tôt envisagé des règles visant à limiter les déficits de manière à empêcher une hausse constante et disproportionnée de la dette étatique. En Allemagne, une telle disposition fut introduite en 1969 déjà dans la loi fondamentale (constitution). Elle prévoit que « *le produit des emprunts ne doit pas dépasser le montant des crédits d'investissements inscrits au budget; il ne peut être dérogé à cette règle que pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global* » (art. 115(1)). Cette règle n'a cependant pas suffi à éviter la hausse massive de la dette survenue au cours des dernières décennies, une hausse que la réunification ne peut expliquer à elle seule. Le phénomène est largement lié à l'importante marge d'interprétation laissée au gouvernement pour définir les circonstances correspondant à une « perturbation de l'équilibre économique global ». Aux Etats-Unis, le *Gramm-Rudman-Hollings Act* (GRH) fut promulgué en 1985 afin de limiter le déficit public; mais il fut déclaré anticonstitutionnel par la Cour suprême un an plus tard. Le *Budget Enforcement Act* (BEA) est venu le remplacer en 1990. On s'interroge encore pour savoir si ces deux dispositions légales ont eu un quelconque succès (à ce sujet, voir par exemple Poterba 1997). Il n'est pas non plus possible de dire avec certitude si les règles obligeant les diffé-

rents Etats américains à équilibrer leur budget ont permis de freiner l'endettement (voir à ce sujet l'aperçu dans Kirchgässner 2002: 147 ss). Cela s'explique par la possibilité, à laquelle il est fréquemment fait recours, de sortir certaines dépenses du budget officiel et de les transférer dans des budgets annexes qui eux ne sont pas soumis à des limitations légales.

L'apparente inefficacité des règles budgétaires à influer sur les finances publiques aux Etats-Unis a conduit Hagen (1992) à rechercher d'autres mécanismes qui garantiraient la soutenabilité de la politique budgétaire. L'auteur analyse le processus budgétaire des pays membres de l'Union européenne (au nombre de 15 à l'époque). D'après ses résultats, un processus budgétaire qui aurait les caractéristiques suivantes permettrait de réduire les déficits: (i) une position forte du premier ministre ou du ministre des finances par rapport aux autres ministres dans les négociations budgétaires en amont de l'approbation d'arrêté budgétaire, ou des négociations à l'intérieur du gouvernement pour fixer en début de processus des objectifs budgétaires contraignants; (ii) une limitation stricte des amendements budgétaires qu'il est possible d'adopter dans le cadre du processus parlementaire, par exemple sous forme de vote «tout ou rien» sur l'enveloppe globale du budget avant même la lecture du budget au parlement; (iii) un niveau important de transparence budgétaire; et (iv) pendant l'exécution du budget, une autonomie limitée laissée aux ministres en charge des divers départements et un pouvoir fort donné au ministre des finances⁵.

Règles visant à limiter les déficits (2): les freins à l'endettement dans les cantons

En comparaison avec l'Allemagne et les Etats-Unis, les expériences réalisées en Suisse avec les règles budgétaires sont nettement plus positives. Cela est particulièrement vrai à l'échelon cantonal. Un «frein à l'endettement» fut introduit pour la première fois dans le canton de Saint-Gall en 1929 déjà. Le canton de Fribourg suivit en 1960, imité par d'autres cantons dans les années 1990. Actuellement, presque tous les cantons disposent de telles règles; leur portée diffère cependant fortement. Les réglementations les plus strictes, telles celles en vigueur à Saint-Gall et à Fribourg, comprennent quatre éléments essentiels: (i) les votant-e-s doivent approuver les dépenses de l'Etat. Le référendum financier existe dans tous les cantons, à l'exception de Vaud. Il fixe à partir de quel montant une dépense unique ou récurrente,

⁵ S'agissant du processus budgétaire, voir la contribution de Summermatter dans ce même volume.

qui ne repose sur aucune base légale, doit être, obligatoirement ou facultativement, soumise au peuple. Lorsque les dépenses découlent d'une loi, il existe la possibilité du référendum législatif facultatif et ce dans tous les cantons. (ii) En l'absence de réserves, la planification financière ne tolère qu'un déficit plafonné à un montant prédéterminé. Si le plafond menace d'être dépassé, alors la fiscalité s'adapte automatiquement. (iii) Lorsque la conjoncture économique est favorable et que des excédents sont enregistrés, des réserves doivent être constituées. La fiscalité ne peut être réduite que si ces réserves atteignent un certain seuil. (iv) D'un point de vue budgétaire, les investissements sont gérés de manière spécifique. Des règles d'amortissement fixes s'appliquent et les montants correspondants sont imputés au compte de fonctionnement (compte de résultats)⁶.

Ces règles ont fait leurs preuves. Les cantons de Saint-Gall et de Fribourg se sont de facto depuis longtemps affranchis de leur dette. Les recettes de leurs placements dépassent largement les intérêts passifs qu'ils ont à payer. Qui plus est, il s'agit là de deux cantons « pauvres » : le revenu par habitant y est nettement inférieur à la moyenne suisse. En revanche, des cantons riches tels que Genève ou Bâle-Ville sont endettés, parfois lourdement. Feld et Kirchgässner (2008: 236) montrent qu'effectivement les déficits sont, toutes choses égales par ailleurs, nettement inférieurs dans les cantons dotés d'un frein à l'endettement que dans les cantons qui en sont dépourvus. Cet effet est statistiquement fortement significatif. Cela n'implique pas pour autant que des charges soient transférées aux communes. Les estimations réalisées montrent que les déficits communaux ne sont guère affectés.

La logique de ces freins cantonaux à l'endettement est évidente. L'électorat se prononce sur les dépenses que le canton doit réaliser. S'il accepte les propositions qui lui sont faites, il sait qu'il devra également en assurer le financement en payant ses impôts. Pour fonctionner, ce mécanisme requiert toutefois deux éléments centraux du système politique suisse ; d'une part, la démocratie directe et le référendum financier pour permettre l'approbation des dépenses prévues ; d'autre part, l'autonomie budgétaire des cantons afin d'adapter les recettes à ces dépenses. Ainsi démocratie directe et fédéralisme fiscal se complètent.

Il est important de relever que les freins à l'endettement dans les cantons n'ont pas été imposés d'en haut. Au contraire, ils ont été initiés par la base et décidés librement et démocratiquement par les citoyennes et les citoyens. Ce ne sont donc pas des juges ou des commissaires d'Etat qui ont limité la marge de manœuvre des parlements. Pour le corps électoral, les freins à l'endettement ne sont pas des barrières à l'action du parlement et du gouvernement. Ils sont davantage un instrument visant

⁶ S'agissant de la comptabilisation des investissements et des amortissements, voir la contribution de Soguel dans ce même volume.

à ce que les préférences citoyennes soient prises en compte. De ce point de vue, le fonctionnement démocratique ne rencontre effectivement aucun problème.

Règles visant à limiter les déficits (3): le frein à l'endettement de la Confédération

Comme nous l'avons relevé précédemment, la dette de la Confédération progressa fortement sous l'effet des importants déficits des années 1990. Introduire un référendum financier au niveau fédéral pourrait contribuer à remédier à cette situation. Cette proposition ne semble toutefois pas avoir de chance devant le parlement dans un délai raisonnable.

Après plusieurs tentatives infructueuses visant à rétablir la discipline budgétaire, la crise fut résolue à la fin des années 1990 grâce à l'« objectif budgétaire 2001 », négocié autour d'une table ronde réunissant un grand nombre de groupes d'intérêts et approuvé par le peuple le 7 juin 1998. L'objectif était de ramener le déficit de la Confédération de 5 milliards de francs en 1999 à 2,5 milliards en 2000, puis, dès 2001, de le limiter à 2% des recettes. Cet objectif fut atteint en 2000 déjà grâce à une conjoncture économique que l'on n'attendait pas aussi vigoureuse et grâce à divers facteurs exceptionnels. Les comptes de la Confédération présentaient alors un excédent de 3,8 milliards de francs. Entre 2001 et 2004, toutefois, la Confédération enregistra à nouveau d'importants déficits.

Une telle approche semble, comme le montrent également les expériences réalisées dans d'autres pays, constituer un moyen possible (et parfois approprié) de faire face à une situation de crise. Sur la durée, cependant, elle ne peut guère suppléer à un dispositif institutionnel. Or, la solution adoptée à l'échelon cantonal, consistant à offrir aux citoyens la possibilité de se prononcer sur les dépenses et à adapter automatiquement la fiscalité, n'est pas envisageable au niveau fédéral. Par ailleurs, la tentative d'introduire un frein aux dépenses plutôt qu'un référendum financier au niveau fédéral s'est avérée insuffisamment efficace. Cet instrument, accepté en votation populaire le 12 mars 1995, soumettait l'acceptation de toute nouvelle dépense à la majorité qualifiée de chacune des deux chambres du parlement. C'est pourquoi seule une solution inverse restait à essayer: les recettes demeuraient comme auparavant décidées par le peuple et le parlement aurait à faire le nécessaire pour adapter les dépenses aux recettes dont le niveau serait lissé sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel.

Cette solution de « frein à l'endettement » a été approuvée en votation populaire le 2 décembre 2001. Décrit de manière succincte, le dispositif prévoit que les dépenses s'adaptent aux recettes dont le niveau est corrigé pour tenir compte de la situation

conjонcturelle⁷. Cette correction s'effectue au moyen du filtre Hodrick-Prescott. Cela permet de connaître quel serait le niveau des recettes si la situation conjoncturelle était « neutre ». Les recettes extraordinaires ne sont pas prises en compte dans le calcul et doivent servir au remboursement de la dette. Les excédents et les déficits « normaux » du compte d'Etat sont enregistrés dans un compte de compensation spécialement géré à cet effet. Année après année, le montant du compte est réduit ou augmenté de la correction conjoncturelle des recettes. Lorsque le déficit cumulé du compte dépasse 6% des dépenses totales de l'exercice précédent, il doit être amorti au cours des trois années suivantes déjà. Des dépenses extraordinaires peuvent être décidées en marge du dispositif si la majorité des membres des deux Chambres fédérales les approuve. Toutefois, elles doivent être amorties dans un délai de six ans (disposition complémentaire décidée par le Parlement en 2009 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010).

Pour que les réductions de dépenses potentiellement nécessaires se concrétisent, le Conseil fédéral peut, dans les limites de ses compétences, décider d'économies supplémentaires. Cependant, les exigences légales doivent être respectées et, cas échéant, les prestations voulues par la loi ne doivent pas être restreintes. En outre, si la législation doit être modifiée pour réaliser des économies supplémentaires, le Conseil fédéral doit soumettre à l'Assemblée fédérale les propositions de modification légale qui s'imposent.

Le nouveau dispositif devait initialement s'appliquer en 2003, soit pour le budget 2004. Or, la situation financière de la Confédération se détériora notablement après le référendum sur l'introduction du frein à l'endettement en 2001. En 2003 un « nouveau » déficit structurel fut « identifié ». Afin de donner trois ans supplémentaires au parlement et au gouvernement pour l'éliminer, une réglementation transitoire reportant à 2007 la pleine application du frein à l'endettement fut décidée. Des efforts considérables ont ensuite été consentis pour atteindre cet objectif. Finalement, l'objectif fut atteint dès 2005 grâce à une conjoncture favorable. Durant la crise économique des années 2008-2009 et nonobstant trois programmes de stabilisation, les exigences du frein à l'endettement ont toujours été satisfaites. L'heure de vérité ne sonnera vraiment que lorsqu'il faudra éliminer des déficits considérables.

Le frein à l'endettement interdit qu'en moyenne la Confédération augmente son endettement net. Simultanément, il tente toutefois d'y associer une marge de manœuvre pour permettre un endettement lorsque la conjoncture le requiert. Si,

⁷ A ce sujet, voir les bases légales : arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement du 22 juin 2001 (BBl 2000: 4653) et modification de la loi sur les finances de la Confédération du 22 juin 2001 (BBl 2000: 4728 ss, projet).

grâce à l'effet du frein à l'endettement et de la croissance économique, le taux d'endettement revient à celui des années 1980, alors on pourrait envisager d'assouplir la règle. Mais ceci n'est pas encore à l'ordre du jour.

Règles visant à limiter les déficits (4): le frein à l'endettement en Allemagne

En Allemagne, au cours des décennies passées et en moyenne, les déficits atteignirent des niveaux nettement supérieurs à ceux constatés en Suisse. Les coûts de la réunification ne suffisent pas, à eux seuls, à expliquer cette différence. Il devint nécessaire d'agir, non seulement au niveau fédéral, mais aussi dans certains Länder, en particulier ceux de Berlin, de Brême et de la Sarre. Grâce à la présence au pouvoir entre 2005 et 2009 d'une grande coalition, il fut possible d'introduire les modifications constitutionnelles nécessaires. La modification de la loi fondamentale du 29 juillet 2009 (et de la loi d'accompagnement du 10 août 2009) lança la deuxième étape de la réforme du fédéralisme allemand et institua des freins à l'endettement tant au niveau fédéral qu'au niveau des Länder⁸. Aux deux échelons, les dispositifs s'inspirent du frein à l'endettement de la Confédération helvétique. Dès l'exercice 2011, il fallut s'attaquer aux déficits de l'Etat fédéral. L'entreprise doit être achevée d'ici à 2016. Ensuite et en moyenne, seul un déficit maximum équivalent à 0,35% du produit intérieur brut sera admissible. Une composante conjoncturelle autorise des déficits plus importants en période de récession. Mais ces déficits devront être comblés ensuite. En outre, des dépenses extraordinaires (p. ex. suite à des catastrophes naturelles) peuvent être admises si une majorité qualifiée du Bundestag l'approuve.

Les Länder ont également dû s'attaquer à leurs déficits dès 2011. Dès 2020 et en moyenne, ils ne pourront plus enregistrer de déficits. S'ils disposent ainsi d'une période d'adaptation plus longue, ils doivent se soumettre à une réglementation encore plus stricte que celle de l'Etat fédéral. Pour obtenir l'assentiment des Länder financièrement faibles, il fallut leur octroyer une aide pour leur assainissement de 800 millions d'euros par an pour toute la période de transition, de 2011 à 2019. Ce dispositif présente donc des analogies avec à celui mis en place pour les cas de rigueur dans le cadre de la nouvelle péréquation financière fédérale en Suisse. On espère ainsi que ces Länder pourront ensuite s'en sortir sans devoir contracter de nouveaux emprunts.

⁸ Voir BGBl 2009, partie 1, n° 48, pp. 2248-2250, n° 53, pp. 2702-2712.

Un conseil de la stabilité formé des ministres des finances de tous les Länder et des ministres des finances et de l'économie de l'Etat fédéral est chargé de veiller sur l'ensemble du mécanisme. Sa mission est de surveiller les budgets de l'Etat fédéral et des Länder, d'identifier à temps les situations d'urgence et, cas échéant, de mettre à exécution des mesures d'assainissement. Toutefois, il ne dispose pour y parvenir que de moyens d'action très limités. En définitive, ses compétences se limitent à des avertissements, sans possibilité de sanctions financières, si l'on excepte que le Land concerné doit établir un rapport semestriel sur les nouveaux emprunts contractés. L'idée est que cette obligation de rendre compte crée publiquement une pression et incite les Länder à respecter les directives. On peut toutefois douter que cette seule mesure soit suffisante. En effet, les Länder ne disposent d'aucune compétence en matière fiscale et une grande part de leurs dépenses est liée à long terme.

Bien que de nombreuses interrogations subsistent concernant l'efficacité du frein à l'endettement en Allemagne, celui-ci constitue le modèle à la base du projet prévu en Autriche. Après les décisions du sommet de l'Union européenne de décembre 2011, il pourrait également servir d'exemple pour d'autres pays membres de l'UE.

Considérations conclusives

A l'inverse des expériences antérieures réalisées aux Etats-Unis et en Allemagne, l'exemple suisse démontre que des règles institutionnelles fixées au niveau constitutionnel ou légal peuvent contribuer, si elles sont formulées de manière appropriée, à limiter la dette publique et à assurer une politique budgétaire soutenable. Il n'est donc pas fortuit que les freins à l'endettement en Allemagne se réfèrent au modèle de la Confédération. L'exemple suisse révèle encore autre chose. Il démontre que des règles peuvent être conçues pour assurer que les Etats membres d'un Etat fédéraliste poursuivent eux aussi une politique budgétaire soutenable et ne se contentent pas de laisser à l'Etat fédéral et/ou aux autres Etats membres le soin d'assumer leurs dettes en dernier ressort. Pour y parvenir, une clause de non-renflouement (*no bailout*) crédible doit exister. Cela n'est possible que si les Etats membres disposent de compétences non seulement en matière de dépenses, mais aussi de recettes. Cela implique une autonomie fiscale, au moins partielle. Le fait que les Länder allemands n'en disposent pas conduit à douter de l'efficacité des freins à l'endettement mis en place en Allemagne.

Un dispositif institutionnel pertinent en matière de finances publiques devrait permettre d'éviter le surendettement. Néanmoins, l'expérience montre que les épisodes d'endettement excessif surviennent toujours et encore. A l'heure actuelle, on a tendance à y faire face par des mesures ponctuelles. Celles-ci peuvent être

couronnées de succès, comme cela fut le cas en Argentine au début des années 2000. Il serait tout de même plus judicieux de développer et d'instaurer des procédures réglementaires en cas d'insolvabilité des Etats. De telles propositions existent d'ores et déjà. Mais les décideurs politiques ne semblent pas prêts à les institutionnaliser.

Il serait naturellement plus judicieux d'assainir les finances publiques avant d'en arriver à une telle situation. Un tel assainissement peut être obtenu soit en augmentant les recettes, soit en réduisant les dépenses. Un vif débat a lieu actuellement dans les milieux scientifiques afin de déterminer quelle est l'approche offrant les meilleures perspectives de succès. La plupart des recherches utilisant un panel des pays de l'OCDE sont arrivées à la conclusion qu'une stratégie de réduction des dépenses paraît plus performante (Alesina et Perotti 1995). Cela semble concorder avec l'expérience en Suisse dans les années 1990 ; les hausses d'impôts de 1993 n'ont pas permis de rééquilibrer les budgets. Les expériences des cantons suisses que nous avons décrites donnent cependant une image différente. Manifestement, les règles institutionnelles qui y sont à l'œuvre jouent un rôle important. Ce ne sont pas les réductions des dépenses ou les hausses fiscales en tant que telles qui contribuent à l'assainissement financier. La réussite dépend d'abord du contexte spécifique et plus particulièrement des mécanismes institutionnels sur lesquels s'appuient les processus budgétaires.

Bibliographie

- Alesina A. et Perotti R. (1995). «The Political Economy of Budget Deficits», in *IMF Staff Papers*, 42, pp. 1-31.
- Barro R. J. (1979). «On the Determination of the Public Debt», in *Journal of Political Economy*, 87, pp. 940-971.
- Buchanan J. M. et Wagner R. E. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York, Academic Press.
- Chatagny F. et Soguel N. C. (2012). «The Effect of Tax Budgeting Errors on Fiscal Balance: Evidence from the Swiss Cantons», in *International Tax and Public Finance*, 19, pp. 319-337.
- Domar E. D. (1944). «The “Burden of the Debt” and the National Income», in *American Economic Review*, 34, pp. 798-827.
- Feld L. P. et Kirchgässner G. (2000) «Staatsverschuldung und direkte Demokratie: Empirische Ergebnisse für Schweizer Gemeinden», in Neck R., Holzmann R. et Schneider F. (Eds), *Staatsschulden am Ende? Ursachen, Wirkungen und Zukunftsperspektiven*. Vienne, Manz, pp. 215-236.
- Feld L. P. et Kirchgässner G. (2001). «Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities», in *Public Choice*, 109, pp. 347-370.

- Feld L. P. et Kirchgässner G. (2008). «On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience», in Sturm J.-E. et Neck R. (Eds), *Sustainability of Public Debt*. Cambridge (Mass.), MIT Press, pp. 223-255.
- Grilli V., Masciandaro D. et Tabellini G. (1991). «Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries», in *Economic Policy*, 13, pp. 341-392.
- Hagen J. v. (1992). «Budgetary Procedures and Fiscal Performance in the European Communities», in *Economic Papers*, n° 96. Commission of the European Communities.
- Kiewiet D. R. et Szakaly K. (1996). «Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness», in *Journal of Law, Economics and Organization*, 12, pp. 62-97.
- Kirchgässner G. (2002). «The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence», in Winer S. L. et Shibata H. (Eds), *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics*. Cheltenham, Edward Elgar, pp. 145-177.
- Peacock A. T. et Wiseman J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton, Princeton University Press.
- Persson T. et Tabellini G. (2004). «Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes», in *American Economic Review*, 94, pp. 25-45.
- Poterba J. M. (1997). «Do Budget Rules Work?», in Auerbach A. J. (Ed.), *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*. Cambridge (Mass.), MIT Press, pp. 53-86.
- Roubini N. et Sachs J. D. (1989a). «Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries», in *Economic Policy*, 8, pp. 99-132.
- Velasco A. (2000). «Debts and Deficits with Fragmented Policymaking», in *Journal of Public Economics*, 76, pp. 105-125.

Chapitre 30

PROCESSUS DE PILOTAGE FINANCIER

Lukas Summermatter

Le présent chapitre offre un aperçu des processus de pilotage financier des pouvoirs publics. Sa première partie expose brièvement, sous la forme d'une synthèse comparative, les théories fondamentales. Après quoi une vue d'ensemble des processus de pilotage financier est offerte afin d'aborder certains aspects de manière plus détaillée dans les parties suivantes.

Cette contribution se base sur les travaux antérieurs de l'auteur dans le domaine du pilotage à moyen terme (Schedler et Summermatter 2009; Schedler, Summermatter et Signer 2010), travaux qu'elle intègre dans un ensemble plus vaste. Les notions utilisées ici et leur définition s'appuient sur la loi sur les finances de la Confédération (LFC), sur la loi sur le controlling et la présentation des comptes du canton de Zurich (*Gesetz über Controlling und Rechnungslegung*, CRG) et sur la loi modèle sur les finances (LMFC) du Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2 (FDK-CDF 2008).

Théories budgétaires

Le budget est la pierre angulaire du pilotage financier. En effet, en amont du budget approuvé par le Parlement on trouve les processus de planification tandis qu'en aval s'enclenchent les processus d'exécution du budget et de comptabilisation. En principe, le budget est le résultat d'un processus décisionnel collectif. Par

conséquent, nous présentons ici des théories relatives aux processus décisionnels et aux facteurs susceptibles de les influencer. Dans un premier temps, la forme du budget et le processus budgétaire ne sont pas déterminants. Les considérations qui suivent s'appuient sur celles de Candreva, Jones et McCafferey (2011).

En principe, toutes les théories budgétaires traitent du problème fondamental, formulé ainsi par Key (1940 : 1137, traduction par l'auteur) : « *Sur quelle base faut-il décider que tant de dollars seront alloués à telle activité plutôt qu'à telle autre?* » A son époque déjà, Key constate que cette question est de nature politique, dès lors qu'elle touche les dépenses. La recherche de réponses a débouché sur diverses théories budgétaires, dans différents domaines scientifiques. A ce jour, aucune ne s'est imposée. Au contraire, chaque théorie se cantonne à des aspects spécifiques de l'établissement d'un budget.

Parmi les théories budgétaires, on peut distinguer d'une part les théories normatives, qui indiquent comment le monde devrait fonctionner, et d'autre part les théories descriptives, qui tentent de décrire la manière dont le monde fonctionne. Du côté des théories descriptives, certaines s'intéressent au processus d'élaboration du budget, d'autres au résultat du processus, et d'autres encore à ces deux aspects (tab. 30.1).

Tableau 30.1 Théories budgétaires.

Théories normatives	
Théorie des finances publiques	
Théories descriptives (processus)	Théories descriptives (résultat)
Incrémentalisme	
« Bricolage incertain » et rationalité limitée	
Rationalités multiples	Équilibre ponctué
Théorie institutionnelle	
Modèle de la poubelle	

Source: Candreva et al. 2011: 3, traduction de l'auteur.

La *théorie des finances publiques* (*Theorie of Public Finance*) de Musgrave (1959) se fonde sur la théorie macroéconomique. Elle identifie trois fonctions du budget : stabilisation de la conjoncture, correction de la répartition des revenus et de la fortune, correction de l'allocation des ressources. Tant la fiscalité que les dépenses publiques peuvent être utilisées pour remplir ces trois fonctions, la grande difficulté étant de les remplir idéalement et conjointement.

L'*incrémentalisme* (*Incrementalism*) part de l'idée que la plus grande part d'un budget reste inchangée d'une année à l'autre et que seuls des ajustements limités,

incrémentaux, sont possibles. Cette adaptation incrémentale du budget se fonde sur le postulat que les décisions antérieures sont équitables, répondent aux besoins ou impliquent des coûts échoués. Les tenants de cette théorie considèrent donc que « *le facteur exerçant la plus forte influence sur le budget de l'année courante est le budget de l'exercice précédent* » (Wildavsky et Caiden 2001 : 47, traduction de l'auteur).

Le « *bricolage incertain* » (« *Muddling Through* ») et la *rationalité limitée* (*Bounded Rationality*) sont des théories conçues par Lindblom (1959) et Simon (1957). L'observation du comportement humain montre que les êtres humains n'agissent jamais de manière pleinement rationnelle. Les raisons en sont l'incertitude planant sur les conséquences de toute action, l'ignorance des tenants et aboutissants des diverses décisions à prendre, l'impossibilité de tout savoir et l'incohérence des préférences. La rationalité limitée postule que les décisions, et donc les budgets, ne sont pas le résultat d'analyses complètes visant à maximiser l'utilité, mais de comparaisons successives et limitées.

La théorie de l'*équilibre ponctué* (*Punctuated Equilibrium*) repose sur les travaux de Baumgartner et Jones (1993). Selon elle, certes en général, les changements politiques n'interviennent que graduellement, mais des variations soudaines et majeures peuvent survenir si l'on considère un horizon temporel plus lointain. Ainsi pour Jones (2001), le processus budgétaire mobilise des forces contradictoires, ce qui ne débouche que sur des ajustements incrémentaux. Toutefois pour cet auteur, il peut arriver que des modifications du contexte suscitent des préoccupations particulières, préoccupations qui engendrent des évolutions budgétaires significatives.

La théorie des *rationalités multiples* (*Multiple Rationalities*) fait le lien entre les travaux de Thurmaier et Willoughby (2001) et de Rubin (1993). Les représentants de cette théorie reconnaissent la complexité sociale et politique du processus budgétaire. Thurmaier et Willoughby partent du principe que différents acteurs interviennent à différents stades du processus. Selon ces auteurs, chaque acteur est doté d'une rationalité qui non seulement lui est propre, mais qui de plus est limitée. Or des problèmes de natures diverses (économique, politique, sociale, juridique, etc.) surviennent à chaque stade du processus budgétaire. Pour chaque problème, il existe une rationalité spécifique permettant de le résoudre au mieux. Rubin (1993 : 21-23) identifie cinq domaines de décision distincts, mais interreliés : décisions concernant les recettes, les processus, les dépenses, l'équilibre entre les recettes et les dépenses, et enfin concernant la mise en œuvre. Ces domaines de décisions interviennent à divers endroits du système politico-administratif. Selon l'approche des rationalités multiples, les budgets sont le résultat de décisions non linéaires en temps réel, influencées par un ou plusieurs de ces cinq domaines décisionnels.

La théorie des *institutions* (*Institutional Theory*) jouit d'une très longue tradition. Les formes récentes de cette théorie reposent entre autres sur les travaux de Meyer et Rowan (1977) et de DiMaggio et Powell (1983). « *La théorie des institutions s'intéresse*

aux aspects les plus profonds et les plus implicites des structures sociales. Elle analyse les processus en fonction des structures [...] qui ont été établies pour contraindre les comportements sociaux. Plus précisément, elle étudie comment ces éléments voient le jour, se diffusent, sont adoptés, se transforment à travers le temps et l'espace, et comment ils s'effondrent. » (Scott 2004: 408, traduction de l'auteur). Les acteurs du processus budgétaire adaptent leur comportement en fonction de ces institutions. Pour prendre des décisions, ils se réunissent dans des arènes d'action (*Action Arenas*) caractérisées par des règles formelles ou informelles, par une technologie, par un contexte et par des attentes en termes de résultat. Chaque acteur élabore une stratégie répondant à ses objectifs propres. Ces stratégies s'adaptent ensuite en continu, sur la base des écarts constatés entre résultats souhaités et résultats obtenus. Cette théorie considère donc que les résultats, par exemple les budgets, sont la conséquence des stratégies menées conjointement par les différents acteurs.

Le modèle de la poubelle (*Garbage Can Model*), enfin, considère les décisions à l'intérieur des organisations comme résultats d'un concours de circonstances entre quatre flux (*streams*) indépendants: un flux de problèmes, un flux de solutions, un flux d'acteurs et un flux de situations de prise de décisions. Dans ce tel modèle, une situation décisionnelle peut être comprise comme une poubelle (*garbage can*) « *dans laquelle les acteurs jettent les problèmes et les solutions les plus divers dès qu'ils se font jour* » (Cohen, March et Olsen 1972: 2, traduction de l'auteur). Une organisation devient ainsi une « *collection de choix possibles qui cherchent des problèmes, de problématiques et de sentiments qui cherchent des situations décisionnelles dans lesquelles ils pourront être mis en avant, de solutions à la recherche de problèmes auxquels elles pourraient apporter réponse, et de décideurs cherchant du travail* » (Cohen et al. 1972: 2). Kingdon (2003) a adapté le modèle de la poubelle au contexte de l'administration publique. Selon lui, les organisations publiques présentent au moins trois des quatre caractéristiques que l'on rencontre dans les organisations auxquelles le modèle est applicable: préférences équivoques, processus peu clairs, incertitude sur la coopération des participants. Selon le modèle de Kingdon, si les bons problèmes, solutions et acteurs coïncident au moment propice, une « fenêtre d'opportunité politique» (*Policy Window*) s'ouvre temporairement avec la possibilité de faire avancer une idée.

Pilotage financier intégré

A la suite de cette synthèse des théories budgétaires les plus significatives, la présente section offre un aperçu des processus de pilotage financier et de leur interaction. Nous considérons toujours comme processus de pilotage l'ensemble d'un cycle

constitué de la planification, de la mise en œuvre, de l'exécution et du contrôle, même si ces phases revêtent une importance variable d'un processus à l'autre.

Les processus sont décrits en fonction des caractéristiques suivantes (tab. 30.2) :

- Horizon temporel : du pilotage à court au pilotage à long terme.
- Objet : ressources (en particulier finances), prestations (produits et services), effets (sur le destinataire de la prestation, c'est-à-dire sur la société et l'économie).
- Acteurs primaires : administration, gouvernement, parlement.
- Instruments : vision, planification (intégrée des tâches et) des finances-P(IT) F, plan financier, budget, compte d'Etat, comptabilité analytique-CA (prévu/ effectif), évaluations.
- Optique prépondérante en matière financière : financement (comptabilité de caisse: recettes et dépenses), résultat (comptabilité en droits constatés: charges et revenus, actifs et passifs), coûts (coûts et produits), crédits (comptabilité de caisse ou en droit constatés: montant des crédits et état de leur consommation)¹.

Au centre du *pilotage à long terme*, se trouvent le plus souvent les évolutions politiques, sociales ou économiques majeures. Le pilotage à long terme se préoccupe en premier lieu des effets et en partie des prestations nécessaires pour obtenir ces effets. Les ressources correspondantes jouent ici un rôle secondaire; tout au plus des garde-fous peuvent être posés pour garantir l'évolution financière recherchée (p. ex. taux d'imposition, chemin de croissance de certaines tâches, taux d'endettement).

Le pilotage à long terme se concrétise à travers des lignes directrices, des visions ou des instruments similaires (p. ex. lignes directrices de développement pour le canton d'Argovie, stratégie 2012+ du canton d'Obwald). En plus de ces instruments, le plus souvent transversaux, de nombreuses politiques sectorielles disposent de planifications spécifiques (p. ex. le programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES) dans le domaine des infrastructures ferroviaires). Ce sont les évaluations qui permettent finalement de juger dans quelle mesure les effets à long terme satisfont les objectifs et d'en tirer les conséquences.

Le pilotage à long terme est l'affaire du Gouvernement. L'administration y apporte son concours notamment en préparant les bases d'information et les scénarios nécessaires à la fixation des objectifs. Dans le meilleur des cas, le Parlement est, quant à lui, tenu informé.

¹ S'agissant des différentes formes de comptabilité, voir la contribution de Soguel dans ce même volume.

Tableau 30.2 Processus de pilotage financier.

Processus	Pilotage à long terme	Planification (intégrée des tâches et) des finances (P(IT)F)	Budget et clôture des comptes	Gestion des coûts et des prestations
Horizon temporel	8-20 ans	3-5 ans	1 à 2 ans	Par jours jusqu'à 2 ans
Objet :				
– Effets	x	x		
– Prestations	x	x	x*	x
– Ressources		x	x	x
Acteurs primaires :				
– Préparation	Administration	Administration	Administration/ Gouvernement	Administration
– Décision	Gouvernement	Gouvernement	Parlement	Administration
Instruments				
– Planification financière	Externe et interne : ligne directrice, vision ou analogue/ plans sectoriels	Externe et interne : P(IT)F	Externe : Budget	Interne : Comptabilité analytique (planifiée)
– Contrôle et élaboration de rapports financiers	Evaluation	P(IT)F, évaluation	Comptes annuels	Interne : Comptabilité analytique (effective)
Optique prépondérante en matière financière	Financement	Succès	Crédits budgétaire	Coûts

* Le budget d'input traditionnel ne s'intéresse pas aux prestations, au contraire du budget de prestations.

La *planification financière traditionnelle* et la *planification intégrée des tâches et des finances* (PITF) disposent en règle générale d'un horizon temporel de quatre ans, soit l'exercice budgétaire et les trois années suivantes (cf. art. 19 LFC). La planification financière présente l'évolution future prévue des finances d'une collectivité. Elle met en évidence les problèmes susceptibles de se poser à moyen terme et permet donc de prendre à temps des mesures pour les résoudre.

A l'instar du pilotage à long terme, la planification (intégrée des tâches et) des finances incombe avant tout au Gouvernement, appuyé par l'administration. Dans certains cantons, le Parlement participe activement à l'élaboration de cette planification; dans d'autres, le Parlement arrête la P(IT)F; dans d'autres encore, la P(IT)F est simplement transmise au Parlement pour information.

Le pilotage financier s'effectue traditionnellement au moyen du *budget annuel*, qui prend pour l'essentiel la forme de crédits. L'administration se voit ainsi autorisée à dépenser, pour une année donnée, les moyens inscrits au budget pour des finalités données, jusqu'à concurrence d'une somme prédéfinie.

Selon Wildavsky (1978 : 4 ss), l'objectif principal d'un budget public est de s'assurer la redevabilité (*accountability*) des organes qui utilisent les fonds publics envers ceux qui les mettent à disposition. Le contrôle dans le sens « d'avoir le contrôle sur... » et, partant, le pilotage (*control*) sont étroitement liés à cet objectif. En dernier ressort, les activités économiques de l'Etat sont pilotées et planifiées à travers le budget. L'annualité du budget reste de mise, même si sa pertinence est régulièrement remise en question.

Indépendamment du processus budgétaire (traditionnel ou prospectif) et des modalités du budget (d'après les ressources ou d'après les prestations), le bouclément intervient au terme de l'exercice (année comptable). Au niveau fédéral, le bouclément est contrôlé par le Contrôle fédéral des finances (CDF), conformément à l'art. 6 LCF. Le résultat du bouclément (compte d'Etat) est ensuite soumis pour approbation par le Gouvernement au Parlement. A l'interne, l'évolution des coûts peut être analysée en cours d'année et au moment du bouclément, grâce à la comptabilité analytique en comparant ce qui était prévu et ce qui a été réalisé.

La comptabilité analytique (CA) permet la *gestion des prestations et de leurs coûts*. Elle comprend des données de planification, au moins sur un an, ainsi que les valeurs effectives correspondantes. Dans le secteur privé, la CA est essentiellement utilisée comme base de planification et de décision. Dans le secteur public, son rôle se limite encore trop souvent au calcul *a posteriori* du coût des prestations. Or l'avantage spécifique de la CA, c'est-à-dire le pilotage des prestations et de leurs coûts, n'apparaît véritablement qu'à travers l'analyse des écarts entre le planifié et le réalisé. Par conséquent la CA ne peut être véritablement utile que si le management accorde toute l'attention voulue au travail de planification.

D'un budget traditionnel axé sur les ressources à un budget prospectif axé sur les prestations

Wildavsky a toujours rappelé que la préparation d'un budget relève davantage d'une conduite politique des finances que d'une conduite technique (Wildavsky 1974). En définitive, et Rubin (2000) l'évoque aussi, les budgets sont le résultat de processus préparatoires et décisionnels parfois opaques et fortement enchevêtrés :

- les budgets reflètent les décisions votées indiquant ce que l'Etat doit faire ou non ;
- les budgets reflètent les priorités entre les différentes tâches de l'Etat ;
- les budgets reflètent l'importance que la politique accorde aux prestations publiques (en fonction de leurs destinataires) ;

- les budgets sont de puissants instruments pour rendre compte aux citoyennes et citoyens ;
- les budgets reflètent les préférences des citoyennes et des citoyens par rapport à la manière de financer les prestations étatiques et par rapport à la hauteur du financement ;
- les budgets reflètent le pouvoir relatif exercé par différents individus ou groupes d'intérêts sur les activités de l'Etat.

Les budgets font aussi partie du champ d'intervention des managers publics. Tout comme les entreprises du secteur privé « travaillent » leur marché, les cadres de l'administration tentent d'influer sur l'allocation et le volume des budgets. Ils font donc partie des acteurs qui, selon Rubin (2000), exercent leur pouvoir relatif dans le processus budgétaire.

La nouvelle gestion publique NGP (*New Public Management* NPM, *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* WoV) a modifié la manière d'appréhender le pilotage du système politico-administratif. L'approche traditionnelle du pilotage se concentrait sur les intrants (*inputs*), c'est-à-dire les ressources, permettant à l'Etat et à ses instances d'exécuter leurs tâches. Elle était par ailleurs fortement marquée par le débat annuel relatif au budget, occultant l'évolution à moyen et à long terme. La réforme des années 1990 a imposé un changement de perspective : les politiciennes et les politiciens devraient piloter le budget davantage en fonction des prestations et des effets qu'en fonction des ressources. En outre, les budgets devraient moins se fonder sur le passé et considérer davantage les évolutions futures. Il en découle des changements tant dans le processus budgétaire – passant d'une perspective traditionnelle à une perspective prospective – que dans le budget lui-même – d'un budget de ressources à un budget de prestations.

Dans le sillage de l'introduction de la NGP, de nombreuses collectivités ont modifié les modalités de leurs budgets. Au lieu de définir comme auparavant – dans un budget de ressources – l'utilisation des ressources selon la nature des dépenses et des charges (personnel, matériel, véhicules, etc.), les *budgets par prestation* (*performance budgets*) rattachent les ressources à des groupes de prestations (p. ex. prestations de police de sûreté, de police de la route et de police criminelle pour un organe de police cantonal). Chaque groupe de prestations se voit allouer non seulement un crédit, mais aussi des objectifs en termes de quantité et qualité des prestations attendues. De tels budgets de prestations permettent au politique de renforcer son influence sur les prestations à fournir, sur la base des normes juridiques et du pilotage financier. Le budget de prestations montre les conséquences des politiques publiques sur l'évolution annuelle des finances et des prestations. Il oblige à valider ces conséquences d'un point de vue politique. Simultanément, l'introduction d'enveloppes budgétaires offre davantage de souplesse aux unités

administratives dans le choix des moyens qu'elles utiliseront pour fournir leurs prestations.

En langage courant, le budget par prestations est le plus souvent assimilé à l'*enveloppe budgétaire*. Dans la pratique, il se concrétise le plus souvent de cette façon (p. ex. art. 18 LMFC). Or, un budget de prestations se caractérise avant tout par l'allocation de crédits à des prestations, indépendamment du degré de détail ou de globalité de cette allocation. L'enveloppe budgétaire, en revanche, s'en distingue par deux autres caractéristiques. D'une part, elle alloue les moyens à un niveau de généralité plus élevé qu'un budget traditionnel. Autrement dit, elle réunit plusieurs voire toutes les rubriques de crédit d'une unité organisationnelle ou d'un groupe de prestations (p. ex. art. 43 al. 1 LFC). Cela permet à l'administration d'utiliser les moyens alloués de manière plus souple. D'autre part, les enveloppes budgétaires sont le plus souvent octroyées sous forme de crédits pour des charges nettes. Cela signifie que les revenus se soustraient aux charges, ou les recettes aux dépenses, à l'intérieur du budget. L'administration peut ainsi compenser un surcroît de charges par des revenus additionnels (p. ex. art. 43 al. 2 LFC).

Le *processus budgétaire traditionnel*, qu'il s'agisse d'un budget de ressources ou d'un budget de prestations, se fonde sur la clôture des comptes de l'année précédente (fig. 30.1). Les chiffres de l'exercice précédents servent donc de base pour les projets de budgets des diverses unités administratives. Ces unités et l'administration des finances jouent un rôle central dans la préparation du budget. Les unités élaborent chacune un projet de budget pour leur sphère d'activités et le soumettent à l'administration des finances. Cette dernière rassemble ces divers projets en un seul projet de budgets qu'il soumet à l'exécutif. Celui-ci traite le projet de l'administration des finances dans le cadre d'une séance spéciale. Si le gouvernement demande des amendements, les parties du budget touchées par ces demandes sont renvoyées aux unités concernées. Après modification, les budgets suivent à nouveau le même processus, de l'administration des finances au gouvernement. Si les modifications apportées à la demande de l'exécutif le satisfont, alors le budget décidé par le gouvernement est transmis au Parlement, pour débat et prise de décision. Le budget est présenté, accompagné d'un message, comme projet au Parlement. Ce dernier l'approuve, avec d'éventuels ajustements, au terme du débat budgétaire. Dans les communes qui ne disposent pas de législatif élu, cette mission revient aux citoyennes et citoyens réunis en assemblée communale.

L'*élaboration prospective d'un budget* (Schedler *et al.* 2010) reflète un travail tourné vers l'avenir plutôt que basé sur le passé. Ici, les directives budgétaires du gouvernement ne se fondent plus sur les comptes de l'année précédente, mais en premier lieu sur les données du plan intégré des tâches et des finances (fig. 30.2). Le budget annuel découle ainsi sur la planification à moyen terme ce qui accroît sa pertinence.

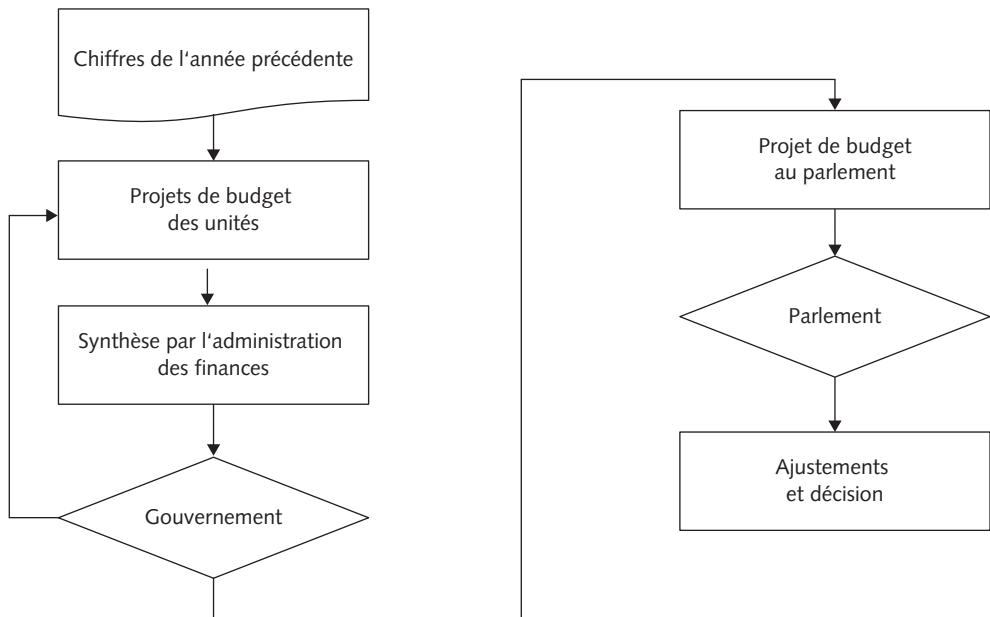


Figure 30.1 Processus budgétaire traditionnel.

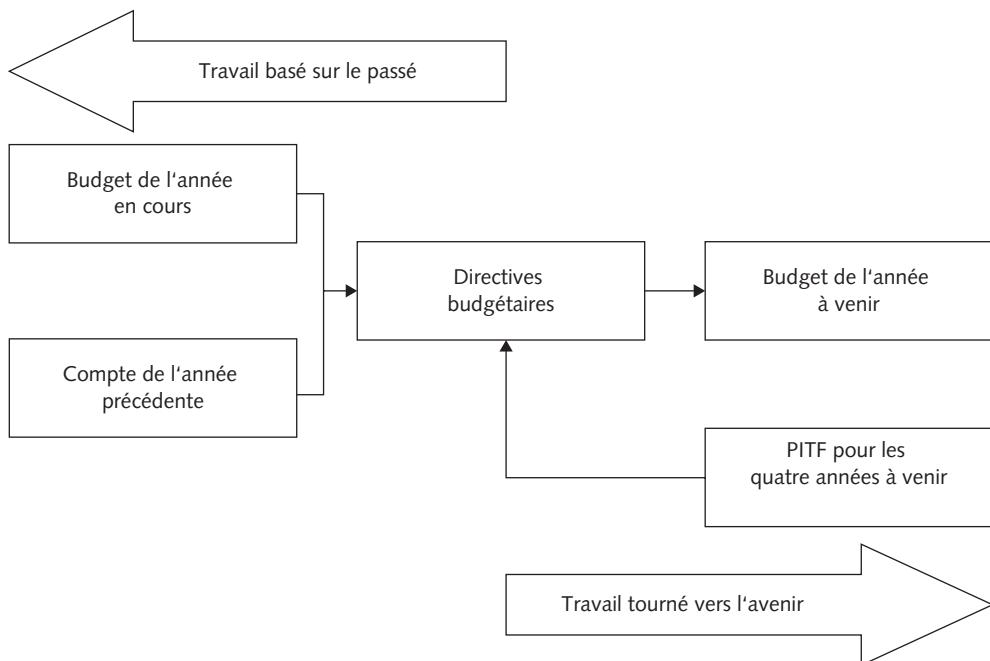


Figure 30.2 Elaboration prospective du budget.

Pilotage à moyen terme avec le plan intégré des tâches et des finances (PITF)

Les budgets annuels ne sont pas adaptés à un pilotage orienté sur les effets, et ce pour deux raisons. D'abord, une part importante du budget annuel est liée et il n'est donc pas possible de la remettre en cause en fonction des priorités politiques. Par exemple, à court terme, environ 60% du budget de la Confédération est lié. Plus l'horizon de planification est lointain, plus la part de dépenses liées se réduit. En effet, des adaptations de la législation peuvent intervenir en cas de planification à long terme (AFF 2008: 82). Par conséquent si l'on souhaite que le pilotage puisse exercer une influence significative, alors une perspective à moyen ou à long terme est nécessaire. Ensuite, les effets des mesures prises sont rarement immédiats; souvent, ils se manifestent avec un certain retard. En particulier, les interventions de l'Etat se caractérisent généralement par de très longs délais entre le moment où elles sont décidées et le moment où elles auront déployé leurs effets. Donc le cycle du pilotage ne peut être bouclé que dans une perspective à moyen, voire à long terme puisque l'évaluation des décisions prises ne peut parfois intervenir qu'après plusieurs années.

En Suisse, un concept de pilotage à moyen terme dans le cadre de la NGP a été élaboré et diffusé dans les années 2000 (Brühlmeier, Haldemann, Mastronardi et Schedler 2001). Ce concept prévoit de combiner deux instruments de pilotage visant deux finalités distinctes, intégrant avant tout une optique de pilotage différenciée.

Ce concept – dit de Saint-Gall – pour la planification politique se fonde sur une double articulation du pilotage à moyen terme (Brühlmeier *et al.* 2001: 111 ss):

- Au plus tard six mois après son entrée en fonction, le (nouveau) gouvernement publie les priorités politiques de sa législature (période de quatre ans en Suisse, en règle générale). Ce *plan de législature* permet au gouvernement de se doter d'un profil politique. Elaboré une fois par législature, il peut servir de base pour évaluer le degré d'atteinte des objectifs au terme de la législature.
- En outre, un *plan intégré des tâches et des finances* (PITF) global (c'est-à-dire couvrant l'ensemble des tâches), est établi une fois par an. Il est ensuite régulièrement mis à jour en cours d'année. En règle générale, ce plan intègre les quatre années à venir et fait le lien entre le volet des prestations et les volets des finances, de manière analogue au budget de prestations.

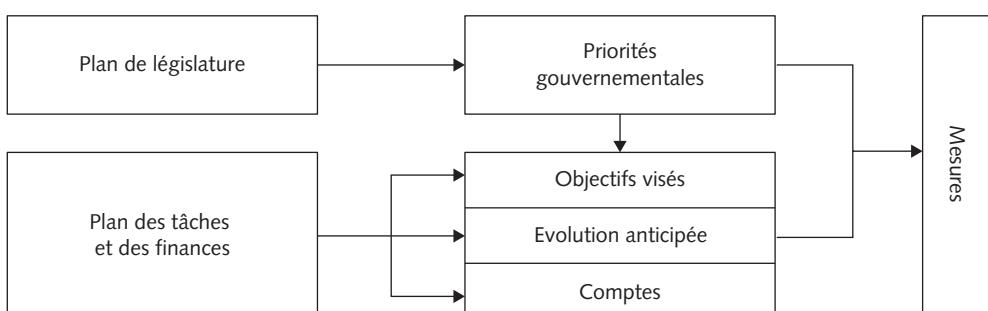
Ces deux instruments sont liés de manière souple. Certes une convergence doit exister au cours de la première année. Mais pour les années suivantes les adaptations du PITF peuvent conduire à des divergences par rapport au plan de législature. Le tableau 30.3 compare les deux instruments.

Tableau 30.3 Comparaison entre plan de législature et PITF.

	Plan de législature	Plan intégré des tâches et des finances
Orientation	Programme politique du gouvernement	Programme de management du gouvernement
Domaines couverts	Concentration sur les changements	Global : couvre toutes les tâches
Adaptation	Statique : tous les 4 ans, en début de législature	Dynamique : annuel en continu
<i>Feed-back</i>	Eventuellement par étapes, sinon rapport final ou évaluations	Continu/une fois par an, à la manière d'un monitorage

Ces deux instruments permettent de construire conjointement un profil politique et une vue d'ensemble de l'évolution des tâches et des finances à moyen terme, axés sur les besoins de conduite. Le pilotage à moyen terme découle de l'interaction entre ces deux instruments (fig. 30.3). Les points forts du gouvernement, définis dans le plan de législature, se retrouvent dans la planification figurant dans le PITF. De son côté, le PITF n'est pas une pièce rapportée mais s'intègre au jour le jour dans la réalisation des missions de l'Etat. Le PITF intègre deux types d'informations : l'évolution réelle, telle qu'elle apparaîtrait si aucune mesure particulière n'est prise, et les objectifs visés reflétant l'évolution politiquement souhaitée. Enfin, le PITF sert également à communiquer les changements apportés aux prévisions puisque toute nouvelle mouture du PITF peut être comparée aux anciennes. Le gouvernement peut ainsi expliquer, par exemple, pourquoi un objectif précédemment fixé a été abandonné ou modifié.

L'objectif principal de ce pilotage à moyen terme n'est pas une planification aussi parfaite et cohérente que possible de toutes les activités de l'Etat, telle qu'on s'efforçait de la réaliser dans les approches rationnelles des années 1960 (p. ex. avec le

**Figure 30.3** Modules et contenus de la planification à moyen terme.

PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System* ou le ZBB *Zero Based Budgeting*). Au contraire, le plan intégré des tâches et des finances est perçu d'entrée comme une plateforme de communication politico-administrative. Cette plateforme doit offrir au gouvernement, avec l'administration d'une part et le parlement d'autre part, un regard au-delà de l'annualité vers des horizons plus larges (Schedler et Summermatter 2009: 396).

Les différents crédits et leurs interrelations

Les différents horizons de planification se répercutent non seulement sur les processus financiers, mais aussi sur les crédits octroyés par le Parlement. Cette rubrique offre un aperçu des types de crédits utilisés aux niveaux fédéral et cantonal (à l'exemple du canton de Zurich). Elle indique également comment ses divers types se complètent.

Les crédits sont un élément central du pilotage financier du gouvernement et de l'administration par le Parlement. Ils interviennent dans le cadre du budget, sous la forme d'autorisations particulières de dépenses pour des projets concrets. Toutefois, des différences importantes existent entre la Confédération et les cantons, mais aussi entre cantons.

Les *crédits budgétaires* sont les éléments constitutifs du projet de budget soumis par le gouvernement au Parlement, puis du budget approuvé par le Parlement. Ils sont votés par le Parlement et autorisent le gouvernement «*à grever les comptes annuels pour l'objet déterminé jusqu'à concurrence du plafond fixé*» (art. 44 al. 1 LMFC). Cela concerne soit des charges du compte de résultats (dépenses courantes ou charges purement comptables), soit des dépenses d'investissement (AFF 2008: 83). Les crédits de charges et les crédits d'investissement doivent être demandés séparément, même dans le cas de crédits globaux (enveloppes budgétaires, p. ex. § 15 art. 1 CRG). Dans un système budgétaire utilisant des enveloppes budgétaires, les crédits budgétaires se présentent comme suit:

- Un crédit budgétaire grevant le compte de résultats porte sur la différence entre les charges et les revenus (§ 15 al. 2 CRG).
- Un crédit budgétaire grevant le compte d'investissements porte sur les dépenses d'investissements. Les recettes d'investissement sont présentées séparément (§ 15 al. 3 CRG).

Les crédits budgétaires s'éteignent en fin d'année. Il est toutefois possible de poursuivre certains ouvrages, travaux ou activités (AFF 2008: 84) en reportant sur l'exercice suivant les montants non utilisés, grâce à un report de crédit (p. ex. § 25 CRG; art. 36 LFC).

Si un crédit budgétaire ne suffit pas, le gouvernement a la possibilité de demander au parlement un *crédit supplémentaire*. Dans le canton de Zurich, les crédits supplémentaires doivent atteindre un certain montant pour pouvoir être sollicités (p. ex. § 21 al. 2 CRG). Quant à elle, la Confédération distingue entre le crédit supplémentaire ordinaire et le crédit supplémentaire provisoire. Le crédit supplémentaire ordinaire est accordé par le Parlement soit lors de sa session d'été (1^{er} supplément) soit lors de sa session d'hiver (2^e supplément; AFF 2008 : 84). Le crédit supplémentaire provisoire ne peut être décidé par le Conseil fédéral que pour des paiements urgents et cela avec l'assentiment préalable de la délégation des finances (crédit provisoire ordinaire) ou par le seul Conseil fédéral de manière exceptionnelle uniquement, dans des cas particulièrement urgents (crédit provisoire urgent; AFF 2008 : 84). Un crédit supplémentaire représente des moyens supplémentaires par rapport à ceux octroyés précédemment. Il augmente donc le crédit budgétaire de l'année en cours.

Dans des circonstances particulières, en cas d'urgence, le gouvernement peut autoriser, de sa propre compétence, un dépassement de budget si les crédits budgétaires font défaut ou sont insuffisants. A la Confédération, les dépassements de crédit sont des crédits supplémentaires provisoires que le Conseil fédéral est amené à octroyer après l'adoption du message concernant le second supplément par le Parlement. Ils sont soumis seulement par la suite au Parlement avec le compte d'Etat pour autorisation ultérieure (AFF 2008 : 84). Les cantons connaissent également l'outil du dépassement de budget, sous des formes diverses. Ils doivent motiver les dépassements de crédit face au Parlement au moment de l'approbation des comptes annuels et en demander décharge (art. 46 al. 3 LMFC). Dans le canton de Zurich, le dépassement de budget n'accroît pas le crédit budgétaire, à la différence du crédit supplémentaire.

Il existe des différences notables entre la Confédération et les cantons en ce qui concerne les crédits d'engagement. C'est pourquoi il sera d'abord question ici des *crédits d'engagement à la Confédération*, puis des crédits d'engagement comme instrument d'autorisation de dépense dans le canton de Zurich – présenté comme un exemple de réglementation cantonale.

Le *crédit d'engagement* de la Confédération autorise le gouvernement et l'administration à entrer en matière « *lorsqu'il est prévu de contracter des engagements financiers allant au-delà de l'exercice budgétaire* » (art. 21 al. 1 LFC). Cet outil intervient en particulier en cas de conclusion de contrats. Le gouvernement et l'administration ne peuvent toutefois effectuer aucun paiements résultant de tels contrats sans crédit budgétaire correspondant. Au niveau fédéral, les crédits d'engagements sont soumis au Parlement soit en même temps que le budget, soit par le biais d'un message spécial (art. 23 LFC).

Si un crédit d'engagement ne suffit pas à réaliser un projet, le gouvernement peut demander un *crédit additionnel* (art. 27 LFC). En cas d'urgence, le Conseil fédéral « *peut autoriser sa mise en chantier ou sa poursuite avant que le crédit d'engagement nécessaire ne soit ouvert.* » (art. 28 al. 1 LFC). Mais il est tenu de soumettre à l'approbation ultérieure de l'Assemblée fédérale les engagements additionnels qu'il a décidés (art. 28 al. 2 LFC).

Comme leur nom l'indique, les crédits d'engagement autorisent uniquement à souscrire un engagement. Mais ils n'autorisent pas à grever d'une quelconque charge les comptes annuels. « *Les besoins financiers consécutifs à des engagements doivent être inscrits au budget à titre de charge ou de dépense d'investissement* » (art. 21 LFC). Cette nécessité d'une double autorisation de certaines dépenses par le Parlement peut présenter des problèmes pratiques. Supposons que le Parlement octroie un crédit d'engagement pour un projet devant s'étaler sur plusieurs années (p. ex. travaux de construction ou acquisition d'équipements). Le gouvernement et l'administration passent des contrats avec des tiers dans le cadre du crédit d'engagement; ces contrats prévoient des délais de paiements. Pour que ces délais soient respectés, l'aval du Parlement doit être sollicité chaque année au sujet des crédits budgétaires nécessaires à ces paiements. Si le Parlement n'octroie pas ces crédits, ou les octroie en partie, alors cela peut retarder le projet. Si ce scénario se reproduit pendant plusieurs années, cela peut conduire à une prolongation des crédits d'engagement concernés au-delà de leur durée initialement prévue.

Dans les cantons, la notion de dépense est étroitement liée au référendum financier. C'est pourquoi, au niveau cantonal, l'instrument du crédit d'engagement doit être abordé dans le contexte de l'*autorisation de dépenses*.

La loi sur le controlling et la présentation des comptes du canton de Zurich (CRG) définit les dépenses comme l'utilisation du patrimoine financier en vue de réaliser des tâches publiques (§ 34 CRG). Si le gouvernement et l'administration souhaitent engager des dépenses au sens de la CRG, ils ont besoin d'une base légale adéquate, d'un crédit budgétaire et de l'autorisation de dépenses émanant de l'organe compétent (§ 35 CRG).

L'exigence d'une base légale est satisfaite s'il existe une disposition juridique, une décision de tribunal, une décision du législatif cantonal même soumise au référendum ou une décision du souverain (§ 35 al. 2 CRG). Cette exigence ne sera pas développée dans le cadre du présent article. La deuxième exigence a déjà été abordée plus haut, lorsqu'il a été question des crédits budgétaires.

L'autorisation de dépenses (troisième exigence) est accordée par l'organe compétent. Le tableau 30.4 présente les compétences relatives aux nouvelles dépenses, en prenant l'exemple du canton de Zurich.

Tableau 30.4 Compétences en matière de dépenses dans le canton de Zurich.

Organe	Dépenses nouvelles et ponctuelles	Dépenses nouvelles et récurrentes	Forme de l'autorisation
Peuple	Plus de 6 millions de CHF	Plus de 600 000 CHF	Référendum facultatif
Parlement	Plus de 3 millions de CHF	Plus de 300 000 CHF	Crédit d'engagement
Gouvernement	Jusqu'à 3 millions CHF	Jusqu'à 300 000 CHF	Décision du gouvernement
Directions et chancellerie d'Etat	Jusqu'à 1 million CHF*	Jusqu'à 200 000 CHF*	Disposition du service compétent ou signature de la pièce comptable par la personne autorisée

* Valable également pour les dépenses liées. Autres compétences liées aux dépenses liées selon § 39 let. C et d FCV). (§ 36 CRG; § 39 et 40 FCV; art. 33, 56 et 68 Cst. Zurich)

Dans le canton de Zurich, le *crédit d'engagement* est donc l'instrument qui autorise une nouvelle dépense dépassant les compétences du gouvernement² en la matière. Avec le crédit d'engagement, le Parlement accorde au gouvernement et à l'administration la possibilité de s'engager financièrement pour un projet précis, jusqu'à concurrence d'un montant fixé au préalable (§ 38 al. 1 CRG) – cela indépendamment du fait que ces dépenses courrent sur une ou plusieurs années. Les crédits d'engagement sont présentés au Parlement au moyen d'un rapport explicatif.

Comme à la Confédération, un *crédit additionnel* doit être demandé au Parlement dans les cantons lorsqu'un crédit d'engagement ne suffit pas pour mener à terme un projet et que la prestation ne peut ou ne doit pas être réduite (art. 41 CRG). Dans le canton de Zurich, le gouvernement peut octroyer des crédits additionnels en cas d'urgence ; il doit cependant en informer immédiatement le Parlement (§ 41 al. 2 CRG).

Perspectives

Les efforts actuellement consentis par de nombreux Etats et collectivités locales en vue d'assainir leurs finances démontrent clairement qu'il est difficile, à court terme, de prendre des mesures, qui plus est des mesures judicieuses. Aujourd'hui plus que

² Dans certains cantons dont Berne, toutes les autorisations de dépenses sont désignées par le terme de crédits d'engagement. Dans le canton de Lucerne, on appelle crédit spécial ce qui est considéré comme un crédit d'engagement dans le canton de Zurich.

jamais, il est absolument nécessaire de disposer d'un pilotage financier qui permette d'anticiper les évolutions futures et de décider en fonction de ces évolutions plutôt qu'en fonction du passé.

Pour le permettre, un changement d'attitude est indispensable partout dans le système politico-administratif. Les parlementaires doivent être désireux de penser l'avenir financier au-delà de l'horizon d'un seul exercice, voire au-delà de l'horizon d'une législature. Leurs réflexions doivent aboutir à des mesures correctrices au plan politique. Le gouvernement et l'administration doivent soutenir le Parlement dans cette voie. Ce soutien va plus loin que l'élaboration et la mise à disposition de bases d'information. Il implique avant tout de placer le projet annuel de budget dans une perspective à moyen terme. Un budget ne doit plus être établi sur la base de celui de l'année précédente. Il doit intégrer la planification des tâches et des finances à moyen terme.

Cette approche de la planification politique se distingue de celles connues précédemment. Ces dernières nécessitaient un fort degré de rationalisation des choix politiques (Brühlmeier *et al.* 2001 : 18 ss). Au contraire, le plan de législature permet au gouvernement de se doter d'un profil politique visionnaire. Ce n'est qu'ensuite, au moment où des mesures de concrétisation du plan sont décidées, qu'il en découle un plan de tâches et de finances. Ce dernier, quant à lui, constitue une perspective portant sur les quatre années à venir, mais n'engage le gouvernement que pour l'exercice budgétaire arrêté. Les données concernant les années suivantes relèvent de la planification et de la prospective; elles ne sont pas contingentes à des décisions déjà prises. Par conséquent, elles restent suffisamment malléables pour permettre des réorientations politiques. Toutefois, elles devraient inciter le gouvernement et l'administration à s'intéresser systématiquement aux évolutions pouvant intervenir dans les secteurs d'activité qui les concernent. Elles devraient également les inciter à partager en toute transparence ces perspectives d'évolution avec le parlement. Ce dernier, à son tour, peut influer indirectement sur la planification établie par le gouvernement et l'administration, par exemple au moyen de mandats de planification ou de modifications de la législation.

Références légales

- CRG. *Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (vom 9. Januar 2006)* (611): canton de Zurich.
- FCV. *Finanzcontrollingverordnung (vom 5. März 2008)* (611.2): canton de Zurich. *2005 sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances)* (RS 611.0).
- LCF. *Loi fédérale sur le Contrôle des finances (Loi sur le Contrôle des finances)* du 28 juin 1967 (RS 614.0).

Bibliographie

- Baumgartner F. et Jones B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.
- Brühlmeier D., Haldemann T., Mastronardi P. et Schedler K. (2001). *Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Berne/Stuttgart/Vienne, Haupt.
- Candreva P., Jones L. R. et McCaffery J. L. (2011). *Planning, Programming, Budgeting & Execution System (unpublished book chapter)*. Monterey, Naval Postgraduate School.
- Cohen M. D., March J. G. et Olsen J. P. (1972). «A Garbage Can Model of Organizational Choice», in *Administrative Science Quarterly*, 17(1), pp. 1-25.
- DiMaggio P. J. et Powell W. W. (1983). «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», in *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147-160.
- AFF Administration fédérale des finances (2008). Ökonomische, rechtliche und organisatorische Grundlagen der Haushaltführung des Bundes. Berne, AFF.
- FDK-CDF-Conférence des directeurs cantonaux des finances (2008). *Manuel – Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2*, Berne, CDF.
- Jones B. D. (2001). *Politics and the Architecture of Choice*. Chicago, University of Chicago Press.
- Key V. O. (1940). «The Lack of a Budgetary Theory», in *The American Political Science Review*, 34, pp. 1137-1144.
- Kingdon J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies* (2^e éd.). New York, Longman.
- Lindblom C. E. (1959). «The Science of «Muddling Through»», in *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88.
- Meyer J. W. et Rowan B. (1977). «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», in *American Journal of Sociology*, 83(2), pp. 340-363.
- Musgrave R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York, McGraw-Hill.
- Rubin I. S. (1993). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Blancing* (2^e éd.). Chatham, Chatham House Publishers.
- Rubin I. S. (2000). «The politics of public budgets», in Stillman R. J. (Ed.), *Public Administration. Concepts and Cases*. Boston, Houghton Mifflin, pp. 376-392.
- Schedler K. et Summermatter L. (2009). «Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz», in *Der Moderne Staat – dms*, 2(2), pp. 391-410.
- Schedler K., Summermatter L. et Signer D. (2010). *Politik mit Weitblick: Leitfaden zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung*. Saint-Gall, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (IDT-HSG).
- Scott R. W. (2004). «Institutional theory», in Ritzer G. (Ed.), *Encyclopedia of Social Theory*. Thousand Oaks, Sage, pp. 408-414.
- Simon H. A. (1957). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. New York, Macmillan.

- Thurmaier K. M. et Willoughby K. G. (2001). *Policy and Politics in State Budgeting*. Armonk, M.E. Sharpe.
- Wildavsky A. (1974). *The politics of the budgetary process*. Boston, Little.
- Wildavsky A. (1978). «A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts», in *Public Administration Review*, 38(6), pp. 501-509.
- Wildavsky A. et Caiden N. (2001). *The New Politics of the Budgetary Process* (4^e éd.). New York, Longman.

Chapitre 31

PRÉSENTATION DES ÉTATS FINANCIERS PUBLICS

Nils Soguel¹

Ce chapitre a pour objectif de permettre au lecteur qui ne posséderait pas de connaissance préalable de la comptabilité de comprendre les états financiers des collectivités publiques suisses. Il s'agit notamment de savoir quels sont les principaux éléments contenus dans le budget et dans les comptes et comment les interpréter. C'est pourquoi nous renonçons à entrer dans les détails de la comptabilisation de telle ou telle opération. Par contre, nous nous concentrerons sur les éléments clés et les interrelations entre ces éléments.

La nécessité d'un tel chapitre réside dans le fait que les états financiers sont un instrument central de la gouvernance des collectivités publiques: qui ne peut les comprendre ne peut valablement saisir les problèmes et les risques auxquels font face les administrations. Historiquement, le vote du budget et l'acceptation des comptes sont deux temps forts du travail politico-administratif².

¹ L'auteur remercie vivement Sonja Ziehli pour ses commentaires, ses suggestions et son traitement des données comptables et statistiques.

² C'est pourquoi nous nous intéressons ici aux aspects liés à la comptabilité générale (ou financière) des collectivités. Nous laisserons de côté les éléments liés à la comptabilité analytique. De tout temps, la comptabilité générale a servi de base à l'établissement des comptes (et du budget) des collectivités publiques. Son objectif est de renseigner sur la situation financière globale. Sa tenue est rendue obligatoire par la législation sur les finances publiques. La comptabilité analytique a le plus souvent un caractère facultatif. Son objectif est d'expliquer comment le coût des prestations fournies est constitué (par exemple quels sont les coûts fixes et quels sont ceux qui varient en fonction des quantités fournies). Il permet également de montrer dans quelle mesure le coût est couvert par les recettes, notamment en présence de taxes causales (eau claire, eau usée, déchets).

Or, et c'est bien ainsi, les états financiers étatiques ne ressemblent plus depuis fort longtemps au « carnet du lait » avec dans une première colonne les entrées d'argent et dans une seconde colonne les sorties. Au fil du temps, ils se sont sophistiqués et continuent de le faire. Du coup l'intuition ne suffit plus pour les comprendre et se faire une idée cohérente de la situation financière.

Dans un premier temps, nous retracions brièvement l'évolution historique de la comptabilité publique en Suisse et ce que cette évolution a apporté. Après quoi, nous présentons les principaux éléments constitutifs des états financiers des collectivités publiques : le compte de résultats, le compte des investissements, le tableau des flux de trésorerie, le bilan et l'annexe. Pour chaque élément, nous détaillons sa raison d'être, son contenu et la manière d'évaluer l'information qu'il apporte. Ce chapitre s'achève par une réflexion sur les futurs développements des états financiers publics.

Bref historique de l'évolution de la comptabilité publique en Suisse

Le développement historique de la comptabilité en Suisse est marqué par des tentatives répétées d'harmoniser les pratiques à la fois horizontalement – entre cantons – et verticalement – entre communes, cantons et Confédération. Les premières tentatives d'harmonisation au XIX^e siècle ne marquent cependant pas l'apparition de la comptabilité publique. En Europe, cette dernière est née avec les Etats qui apparaissent comme organisation publique et se développent à partir du XIII^e siècle imposant, sur un territoire donné, une administration militaire, judiciaire et fiscale. En matière de comptabilité, ces Etats en construction exploitent les expériences du capitalisme d'abord marchand (XVI^e-XVIII^e), puis industriel (dès la fin du XVIII^e), puis financier (dès le milieu du XIX^e). Peu à peu, ils définissent leurs propres normes et pratiques pour finalement aboutir à des manuels et autres traités de comptabilité publique (Legay 2011). Ce mouvement s'effectue toutefois de manière non concrète et conduit en Suisse à une diversité intercantionale considérable.

En 1878, puis 1892, la Société suisse de statistique (www.stat.ch) s'essaye à formuler des exigences minimales pour réduire cette diversité. Ses travaux sont marqués par l'opposition entre les partisans de la comptabilité camérale inspirée de la pratique allemande et les tenants de la comptabilité en partie double³. Il faut attendre la fin

³ Schématiquement, la comptabilité en partie double se distingue de la comptabilité camérale (ou comptabilité simple) par le fait que chaque variation ou chaque flux est inscrit simultanément et de façon symétrique dans deux comptes séparés : l'origine de la variation ou du flux est enregistré dans un compte (compte de crédit) tandis que la destination est consignée dans un autre compte (compte de débit). Cela permet de s'assurer que le résultat qui apparaît au bilan soit bien identique à celui dégagé au compte de résultat. La comptabilité camérale n'offre pas cette possibilité de contrôle automatique.

des années 1940 pour que plusieurs cantons introduisent un plan comptable décimal relativement similaire construit autour de deux comptes : un compte ordinaire enregistrant les dépenses opérationnelles⁴ à financer de façon récurrente et un compte extraordinaire enregistrant les dépenses d'investissement à financer préalablement ou antérieurement. La Confédération, quant à elle, développe son propre système principalement basé sur un compte financier enregistrant l'ensemble des dépenses. Pour ce qui les concerne, et dans plusieurs cantons, les communes recourent à une comptabilité dont le compte de résultats forme le noyau, se rapprochant ainsi des pratiques du secteur privé. Les trois niveaux institutionnels suivent ainsi leur propre voie jusqu'à la fin des années 1960.

Mais cette situation devient difficilement tenable compte tenu des besoins de coordination (partage des tâches et des charges) et de péréquation (partage des ressources) entre collectivités. En 1970 un nouveau chantier d'harmonisation comptable s'ouvre à l'instigation de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (www.fdk-cdf.ch). Ce chantier trouve son aboutissement en 1977 dans la publication par la Conférence d'une recommandation à l'attention des cantons et des communes. Cette recommandation est développée dans un *Manuel de comptabilité publique* (FDK-CDF 1981, 1982). Il est connu maintenant sous l'abréviation MCH1, pour Modèle Comptable Harmonisé de 1^{ère} génération (HRM1 en allemand). Cette appellation reflète bien la réalité : pour la première fois la substance des états financiers des collectivités locales subit un mouvement d'harmonisation.

Cependant, l'introduction du MCH1 est assez laborieuse. Chaque canton doit en effet traduire les recommandations de la Conférence dans sa propre législation et dans la loi sur les finances des communes. Or la traduction n'est pas toujours fidèle au modèle. Par ailleurs, le processus est soumis au calendrier et à la faisabilité politique. Bref, il faut attendre le milieu des années 1990 pour que la quasi-totalité des cantons et des communes appliquent le MCH1 sous une forme ou sous une autre. Pendant ce temps, la Confédération utilise toujours son modèle basé sur son compte financier, certes en y apportant quelques aménagements, notamment un compte statistique de résultats.

Toutefois, il devient de plus en plus pressant pour la Confédération d'évoluer et d'abandonner sa vision camérale. Le mouvement de «gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestation GMEB» initié au cours des années 1990 dans la mouvance de la «nouvelle gestion publique» nécessite un cadre comptable davantage orienté vers une vision entrepreneuriale. Par ailleurs, des normes comptables internationales se développent pour les collectivités publiques (*IPSAS International Public Sector Accounting Standards*). Leur objectif est de rendre plus facile la com-

⁴ La notion de dépenses opérationnelles équivaut à celle de dépenses courantes. Elle exclut les charges purement comptables. Elle exclut également les dépenses extraordinaire.

préhension des états financiers, en particulier pour les bailleurs de fonds (des Robert et Colibert 2008 ; Müller-Marqués Berger 2008). Mais elles obligent à passer à une comptabilisation respectant les droits constatés (c'est-à-dire une comptabilité d'exercice ou d'engagement, *accrual accounting*) et le principe de l'image fidèle (*true and fair view*). Dans les cantons, de nombreuses voix réclament un nouvel effort d'harmonisation. En effet, la mise en œuvre du MCH1 a tout de même engendré une grande diversité de pratiques. A cela s'ajoute la nécessité pour la Suisse de produire une statistique de ses finances publiques respectant les normes du Fonds monétaire international (IMF 2010) et permettant d'élaborer les comptes nationaux de la Suisse dans le respect du Système européen des comptes nationaux et régionaux (Eurostat 1996) après la conclusion des Bilatérales II.

Dès le début des années 2000 la Confédération travaille à son Nouveau Modèle Comptable (NMC, NRM en allemand ; EFV-AFF 2006). Elle l'applique pour la première fois à son budget 2007. Parallèlement, des cantons manifestent leur volonté d'appliquer les normes IPSAS avec le moins possible d'exceptions. C'est le cas de Genève pour son budget 2008 et de Zurich pour son budget 2009. La Conférence des directeurs cantonaux des finances se doit d'agir. Elle entame le remaniement du MCH1 en 2003. En 2008, elle remplace le MCH1 par son nouveau *Manuel – Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2* (HRM2 en allemand ; FDK-CDF 2008). Les recommandations contenues dans le MCH2 sont présentées dans la suite de cette contribution. Elles sont compatibles avec le NMC de la Confédération et avec les normes IPSAS. Elles constituent surtout une évolution par rapport au MCH1. Hormis principalement des classifications comptables contraignantes, elles laissent toutefois passablement de liberté aux cantons. C'est pourquoi tant ceux qui souhaitent appliquer le principe de l'image fidèle (IPSAS) que les adeptes d'une approche plus politique des finances publiques – basée en particulier sur le principe de prudence – y trouvent leur compte. D'autant que la Conférence préconise « *de mettre en œuvre la présente recommandation technique aussi rapidement que possible, soit au cours des 10 prochaines années* ». Les calendriers d'introduction disponibles à ce jour indiquent que 10 années seront largement nécessaires pour y parvenir⁵.

Ce bref historique montre que l'harmonisation des comptes publics en Suisse s'effectue pas à pas. Faute de base légale, la Conférence des directeurs cantonaux des finances ne peut offrir que des recommandations. De son côté, la Loi sur les finances de la Confédération LFC, du 7 octobre 2005, précise que « *le Conseil fédéral s'emploie à harmoniser les normes de présentation des comptes de la Confédération, des cantons et des communes* » (art. 48, al. 4, état le 1^{er} mai 2011). Toutefois, la souveraineté des

⁵ Voir www.srs-cspcp.ch pour le détail du calendrier d'introduction du MCH2.

cantons en matière de gestion financière s'oppose à l'imposition par la Confédération de pratiques uniformes aux échelons cantonaux et communaux.

Cela dit, en comparaison internationale, les collectivités suisses ne sont pas en retard. Certes les normes IPSAS font beaucoup parler d'elles et de nombreuses organisations internationales les appliquent (INTERPOL, OTAN, OCDE, plusieurs agences onusiennes, etc.). Mais rares sont encore les pays qui appliquent une comptabilité d'engagement en suivant sans exception les normes IPSAS. Par ailleurs, certains gouvernements centraux, comme l'Allemagne ou la Grèce, n'appliquent pas encore la comptabilité en partie double (Christiaens *et al.* 2010). Or ce principe est déjà un acquis du MCH1.

Structure générale héritée du Modèle Comptable Harmonisé de l'ère génération MCH1

Parmi les acquis du MCH1 mentionnons l'articulation des états financiers autour de trois composants : un compte de fonctionnement – similaire au compte pertes et profits bien connu dans le secteur privé –; un compte des investissements et un bilan. A la clôture des comptes, s'y ajoute un quatrième élément, à savoir un tableau de financement. Ce tableau fait le lien entre le compte de fonctionnement et le compte des investissements pour indiquer dans quelle mesure le *cash flow* de fonctionnement permet de financer les investissements. Cette rubrique fait brièvement le point sur ces divers apports. Leur traduction dans le MCH2 sera présentée plus en détail dans les sections suivantes.

Ensemble le compte de fonctionnement et le compte des investissements forment le compte administratif. Toute dépense comptabilisée dans le compte administratif, qu'elle soit opérationnelle dans le compte de fonctionnement ou d'investissement nécessite une autorisation préalable du législatif en vertu des dispositions sur le droit des crédits (voir la contribution de Summermatter dans cet ouvrage).

Le compte de fonctionnement doit permettre aux collectivités de connaître les coûts de leurs prestations. On y enregistre donc les dépenses opérationnelles, mais aussi des charges purement comptables comme les amortissements (dépréciation des actifs) et les imputations internes.

Quant aux dépenses d'investissement, elles sont comptabilisées en cours d'exercice dans un compte spécifique avant de les porter au bilan. Une dépense a un caractère d'investissement dès le moment où elle offre une utilité au-delà de l'exercice en cours. Le MCH1 prévoit de financer les investissements selon le principe de la couverture ultérieure. En effet, ce sont les utilisateurs de l'infrastructure qui doivent en supporter le coût. Ce coût inclut des dépenses opérationnelles (salaires,

intérêts passifs, etc.). Il inclut également l'équivalent de l'usure et de l'obsolescence du patrimoine administratif concerné. Cette usure et cette obsolescence sont attestées en mettant des amortissements comptables (dépréciations) à charge du compte de fonctionnement.

A la clôture des comptes, le tableau de financement permet de dégager les investissements de l'année déduction faite des subventions et des autres recettes d'investissement reçues. Il met en regard de ces investissements nets l'autofinancement provenant du fonctionnement (*cash flow*). L'autofinancement correspond à la différence entre les afflux et les sorties de trésorerie liés aux activités opérationnelles. Si l'on constate que les investissements nets sont plus élevés que l'autofinancement, cela indique que la collectivité a dû s'endetter en cours d'année pour couvrir ses besoins de trésorerie. Si, au contraire, l'autofinancement est plus élevé, cela montre que la collectivité a pu se désendetter.

Les sorties de fonds découlant des investissements sont activées au bilan dans le patrimoine administratif. Par contre, les allocations de fonds qui ne sont ni des investissements, ni des dépenses opérationnelles, sont considérées comme des placements de liquidités (disponibilités, avoirs, valeurs mobilières ou immobilières). Ces placements sont mis en évidence au bilan dans le patrimoine financier. Ces placements relèvent de la gestion courante. Ils ne nécessitent donc pas une décision d'octroi de crédit budgétaire de la part du législatif (dans le compte de fonctionnement ou dans le compte des investissements). Le critère de différenciation entre patrimoine administratif et patrimoine financier est celui de l'aliénabilité: un actif est réputé aliénable, si sa vente par la collectivité publique propriétaire ne menace pas la fourniture de prestations publiques que la collectivité a légalement ou réglementairement l'obligation de fournir. Ainsi, un immeuble de rendement est en principe aliénable et doit être catégorisé dans le patrimoine financier.

Il est également recommandé de comptabiliser les opérations dans les comptes de l'exercice pendant lequel surgissent les droits et devoirs de la collectivité et non pas au moment des entrées et sorties de fonds. Le principe d'échéance doit donc être préféré au principe de caisse.

Ces recommandations sont accompagnées d'un plan comptable uniformisé à la fois en matière de numérotation et de libellé de comptes. Le plan offre ainsi une proposition de classification par nature et par fonction. Cette double classification est une spécificité du secteur public. Elle permet d'estimer le coût par prestation directement dans la comptabilité financière. Le secteur privé ne recourt qu'à la classification par nature. Pour faciliter la convergence des droits budgétaires cantonaux et communaux, les recommandations incluent un modèle de loi sur les finances.

Le MCH2 s'inscrit dans la continuité du MCH1. Il recommande également de recourir aux mêmes composantes. Au passage certaines appellations évoluent. Le compte de fonctionnement devient le compte de résultats. Le tableau de finance-

ment devient le tableau des flux de trésorerie. Le MCH2 préconise de compléter ces éléments par une substantielle annexe aux comptes. Sauf mention spécifique, la suite du texte adopte la perspective du MCH2.

Compte de résultats⁶

Le compte de résultats (*Erfolgsrechnung*, *Statement of Financial Performance* ou *Income Statement*) a pour raison d'être de renseigner sur le coût de fonctionnement d'une collectivité et sur le *taux ou le degré de couverture* des charges par les revenus. Autrement dit, le compte de résultats doit indiquer si les revenus – notamment fiscaux – ont suffi à couvrir le coût des prestations offertes. Un déficit – un excédent de charges – témoigne de revenus insuffisants ou de charges excessives. Il réduit la fortune au passif du bilan ou augmente le découvert au bilan. Un boni indique que les revenus ont excédé les charges. De manière normative, le degré de couverture devrait être de 100% : les revenus devraient être équivalents aux charges (Olson 1969).

Le compte de résultats a également pour raison d'être de permettre la gestion des crédits budgétaires. Au moment du budget, il présente l'ensemble des crédits budgétaires octroyé par le législatif. Au moment des comptes, il permet de contrôler le niveau d'utilisation de ces crédits.

Il est donc un élément central du dispositif financier des collectivités publiques. C'est pourquoi il occupe, par le nombre de pages qui y sont consacrées, l'essentiel des états financiers. De plus il se trouve systématiquement au début du fascicule du budget, puis des comptes.

Le MCH2 prévoit trois échelons de bouclement du compte de résultats, comme l'illustre le tableau 31.1. Le premier échelon dégage le résultat provenant uniquement des activités d'exploitation. Ce résultat correspond à la différence entre les revenus d'exploitation (comme les revenus fiscaux ou les revenus de transferts⁷) et les charges d'exploitation (comme les charges de personnel ou les charges de transfert). Le deuxième échelon renseigne sur le résultat provenant des activités de financement, soit la différence entre les produits financiers (dont les intérêts actifs) et les charges financières (dont les intérêts passifs). L'addition du résultat d'exploitation et du résultat des activités financières conduit au résultat opérationnel. Celui-ci n'inclut pas les revenus et les charges extraordinaires. Ces éléments apparaissent dans le

⁶ L'appellation compte de résultats est introduite dans le cadre du MCH2. Précédemment on parlait de compte de fonctionnement (*Laufende Rechnung*).

⁷ S'agissant de l'importance des revenus et des charges de transferts, voir la contribution de Dafflon dans ce même volume.

Tableau 31.1 Présentation échelonnée du compte de résultats (en 1000 Fr).

	Débit	Crédit
Charges d'exploitation	2714015	
30 Charges de personnel	1 021 967	
31 Charges de biens et services	392 431	
33 Amortissements du patrimoine administratif	67 580	
35 Attributions aux fonds/financements spéciaux	22 789	
36 Charges de transfert	1 119 681	
37 Subventions à redistribuer	89 567	
Revenus d'exploitation		2 591 651
40 Revenus fiscaux		1 476 893
41 Patentés et concessions		65 047
42 Compensations		454 589
43 Revenus divers		43 788
45 Prélèvements sur les fonds/financements spéciaux		11 632
46 Revenus de transfert		450 135
47 Subventions à redistribuer		89 567
Résultat provenant des activités d'exploitation		-122 364
34 Charges financières		47 731
44 Produits financiers		98 868
Résultat provenant de financements		51 137
Résultat opérationnel (déficit)		-71 227
38 Charges extraordinaires		22 246
48 Revenus extraordinaires		64 389
Résultat extraordinaire		42 143
Résultat total (déficit)		-29 084

Source: adapté de FDK-CDF (2008) et des comptes 2010 du canton de Bâle-Campagne.

troisième échelon qui renseigne sur le résultat des opérations extraordinaires. Les opérations extraordinaires correspondent à des événements imprévisibles et hors de tout contrôle, comme des catastrophes naturelles. Mais elles incluent aussi les amortissements comptables supplémentaires ou les attributions aux préfinancements. Ce type d'enregistrements ne résulte d'aucun fait économique, mais il est autorisé pour des motifs de politique financière. Il permet d'accroître le volume des charges et par conséquent de réduire un éventuel boni. Un boni réduit, voire inexistant, coupe court aux velléités de baisse fiscale ou de hausse des dépenses. Le résultat total correspond à l'addition du résultat opérationnel et du résultat des opérations

extraordinaires (autrement dit à la différence entre le total des revenus et le total des charges). Un excédent de revenus augmente le résultat reporté et cumulé au bilan. Un excédent de charges réduit le résultat cumulé au bilan. Cependant l'échelon offrant l'image la plus fidèle du résultat est celui du résultat opérationnel puisqu'il exclut l'influence d'éléments extraordinaire.

Précédemment, le MCH1 ne préconisait pas l'échelonnement du compte de résultats (c'est-à-dire du compte de fonctionnement). L'échelonnement est une innovation du MCH2 pour les cantons et les communes et du NMC pour la Confédération. Le principe de l'échelonnement n'apparaît pas dans les normes IPSAS. Il s'inspire des normes en vigueur dans le secteur privé⁸. Toutefois, ces normes ne connaissent que les deux premiers échelons. Elles excluent donc l'idée même qu'il existe des éléments extraordinaire. Par contre, elles obligent à mettre en évidence l'apport des opérations financières au résultat. Cela peut aider à cerner les risques de taux qui pèsent sur les finances publiques. En effet, une détérioration des conditions d'emprunt conduit à une dégradation du résultat provenant des activités de financement. A son tour cette dégradation doit être compensée par le résultat d'exploitation si la collectivité concernée entend maintenir son résultat opérationnel.

Le tableau 31.1 présente les grandes rubriques de la classification par nature des charges et des revenus. Cette classification est standardisée et devrait être respectée par toutes les collectivités. Elle offre donc une bonne base de comparaison. Une autre classification standardisée est également proposée par le MCH2: la classification fonctionnelle dont un extrait apparaît dans le tableau 31.2 indiquant les dix domaines principaux⁹. Présenté selon cette classification, le compte de résultats renseigne sur le coût et les revenus engendrés par les grandes fonctions (ou tâches) étatiques. Ceci est également particulièrement intéressant dans une optique de comparaison intertemporelle, intercollectivité, voire internationale (puisque cette classification est compatible avec *la Classification of Functions of Government COFOG* de l'Organisation des Nations Unies). Si besoin est, la collectivité présente également le compte de résultats selon sa propre classification organique. Contrairement à la classification par nature et à la classification fonctionnelle, cette classification ne peut pas être harmonisée. En effet, elle dépend de l'organigramme de chaque collectivité, c'est-à-dire de son organisation spécifique en départements ou en dicastères. Mais elle est essentielle dans la perspective du droit des crédits:

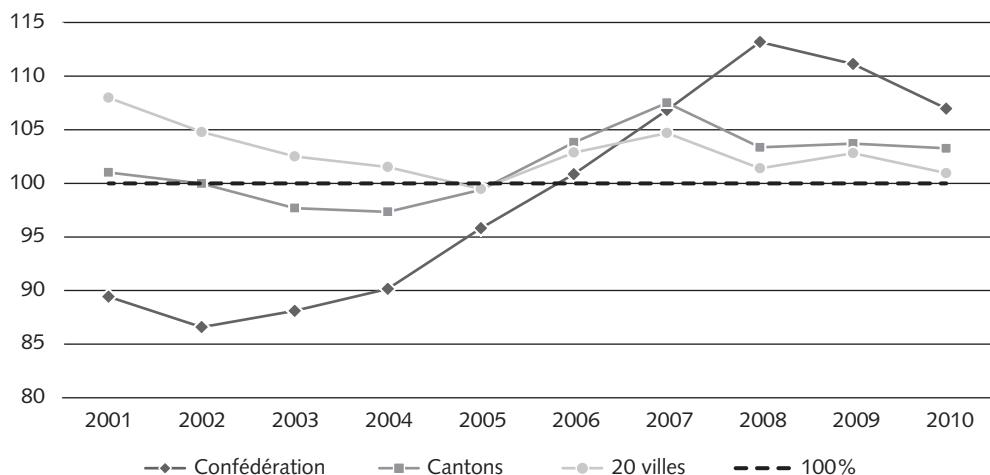
⁸ La présentation échelonnée du résultat est requise par les normes suisses de présentation des comptes des petites et moyennes entités (Swiss GAAP RPC/FER). Les normes internationales (*International Accounting Standards*) se bornent à offrir un exemple de présentation échelonnée, sans pour autant la rendre contraignante.

⁹ Pour les détails des natures et des fonctions, voir le plan comptable du MCH2 tenu à jour sur www.srs-cspcp.ch.

Tableau 31.2 La classification fonctionnelle comprend dix tâches principales.

-
- | | |
|---|--|
| 0 | Administration générale |
| 1 | Ordre et sécurité publiques, défense |
| 2 | Formation |
| 3 | Culture, sport et loisirs, église |
| 4 | Santé |
| 5 | Prévoyance sociale |
| 6 | Trafic et télécommunications |
| 7 | Protection de l'environnement et aménagement du territoire |
| 8 | Economie publique |
| 9 | Finances et impôts |
-

Source: FDK-CDF (2008).

**Figure 31.1** Développement du degré de couverture en pourcents des charges au cours des 10 dernières années.

Source: Soguel et Ziehli (2011).

les crédits obtenus, puis dépensés, par chaque unité administrative sont ainsi clairement identifiables et contrôlables.

Plusieurs indicateurs financiers clés peuvent être établis grâce aux informations véhiculées par le compte de résultats. Mentionnons le degré de couverture des charges par les revenus, mesuré en pourcents. La figure 31.1 présente l'évolution de ce degré sur dix ans, soit de 2001 à 2010 pour la Confédération, pour l'ensemble des cantons

suisses et pour 20 villes suisses¹⁰ (Soguel et Ziehli 2011). On y voit que la récession économique de 2002-2003 a dégradé le degré de couverture des charges des collectivités du fait que les revenus du compte de fonctionnement ont stagné voire décliné, alors qu'en parallèle les charges n'étaient pas toujours maîtrisées. Les cantons dans leur ensemble et surtout la Confédération font face à des déficits (excédents de charges) problématiques. La situation s'améliore ensuite grâce à la reprise conjoncturelle. Elle s'améliore également grâce à l'introduction du mécanisme de frein à l'endettement¹¹. Dès 2006 et dans l'ensemble, les collectivités suisses couvrent plus que largement leurs charges et par conséquent enregistrent un boni (excédent de revenus). D'autres indicateurs clés peuvent être calculés comme le poids des intérêts nets en comparaison des recettes fiscales ou la manière avec laquelle la collectivité maîtrise ses dépenses opérationnelles par habitant (Soguel et Ziehli 2011).

Compte des investissements

Le compte des investissements (*Investitionsrechnung, Statement of Investments*) a pour raison d'être de mettre en évidence et de renseigner sur le volume d'investissements à réaliser (budget) ou réalisé (comptes). Il renseigne donc sur l'importance des actifs administratifs créés au cours de l'exercice. Ces actifs seront, au moment de la clôture, répertoriés au bilan, dans le patrimoine administratif de la collectivité. Ils seront également graduellement amortis tout au long de leur durée d'utilité. Autrement dit, l'équivalent de leur usure et de leur obsolescence sera mis à charge du compte de résultats et réduira parallèlement leur valeur au bilan.

Une dépense doit être comptabilisée comme investissement si certaines conditions sont remplies. D'abord la dépense doit procurer une utilité nouvelle ou accrue et cela sur plusieurs années. Faute de quoi la dépense est une dépense opérationnelle à comptabiliser dans le compte de résultats. Le surcroît d'utilité peut être quantitatif (par exemple augmentation de la capacité d'accueil d'un bâtiment scolaire) ou qualitatif (rénovation de ce bâtiment prolongeant sa durée d'utilité). Ensuite la dépense doit créer un actif du patrimoine administratif, donc nécessaire à l'accomplissement des tâches exigées par le droit public. Sinon, la dépense s'apparente à un placement qui est recensé au bilan comme élément du patrimoine financier.

¹⁰ Bienne, Bellinzona, Berne, Coire, Delémont, Emmen, Frauenfeld, Fribourg, Genève, Köniz, La Chaux-de-Fonds, Lausanne, Lucerne, Neuchâtel, Schaffhouse, Sion, Saint-Gall, Thoune, Winterthur, Zurich (par ordre alphabétique).

¹¹ Cf. la contribution de Kirchgässner dans ce même volume.

En pratique, on fait généralement la distinction suivante. Les dépenses modestes renouvelées chaque année sont assimilables à des dépenses opérationnelles. Le caractère modeste ou non est déterminé par une limite d'activation propre à chaque collectivité : par exemple au-delà de 50 000 francs pour un seul objet une dépense ayant un caractère d'investissement doit être portée au compte des investissements pour être ensuite inscrite à l'actif du bilan.

Les dépenses d'investissement peuvent être de diverses natures (tab. 31.3). Il peut s'agir de dépenses pour l'achat, la réalisation ou l'amélioration de biens administratifs durables (biens immobiliers comme terrains, routes, ou biens mobiliers comme meubles, machines). Il peut s'agir également de prestations internes pour la création ou l'amélioration de l'infrastructure, comme la conduite de chantiers par les services administratifs de la collectivité (la contrepartie figure alors dans les revenus du compte de résultats). Les éléments transférés du patrimoine financier vers le patrimoine administratif (par exemple un bâtiment appartenant à la collectivité, naguère loué à un tiers, est maintenant occupé par l'administration) sont aussi des

Tableau 31.3 Présentation du compte des investissements, par nature (en 1000 Fr).

	Débit	Crédit
5 Dépenses d'investissement	197 936	
50 Immobilisations corporelles	109 551	
51 Investissements pour le compte de tiers	174	
52 Immobilisations incorporelles	7 383	
54 Prêts	16 136	
55 Participations et capital social	1 039	
56 Propres subventions d'investissement	60 244	
57 Subventions d'investissement à redistribuer	3 409	
58 Investissements extraordinaires	0	
6 Recettes d'investissement		81 277
60 Transferts d'immobilisations corporelles dans le patrimoine financier		11 318
61 Remboursements		3 078
62 Vente d'immobilisations incorporelles		0
63 Subventions d'investissement acquises		48 296
64 Remboursement de prêts		12 060
65 Transferts de participations		38
66 Remboursement de propres subventions d'investissement		43
67 Subventions d'investissement à redistribuer		6 444
68 Recettes d'investissement extraordinaires		0
Investissement net		116 659

Source : adapté de FDK-CDF (2008) et des comptes 2010 de Bâle-Campagne.

investissements. Les octrois de prêts ou de subventions à des tiers, de même que la prise de participation, dans un but d'investissement sont également à comptabiliser comme des investissements.

Le compte des investissements est conçu comme un compte de patrimoine. Il enregistre au doit toutes les dépenses qui créent des actifs administratifs. A l'avoir sont portées toutes les recettes reçues dans ce but.

La différence entre les dépenses d'investissement (5) et les recettes d'investissement (6) représente l'investissement net. Les dépenses sont généralement supérieures aux recettes. Mais c'est parfois l'inverse. Comme le constate Dafflon (1994: 77), les recettes d'investissement sont liées à un investissement précis. Elles sont donc affectées. Toutefois, il est courant que la dépense et la recette correspondante interviennent au cours d'exercices comptables différents : une subvention peut être reçue dans l'exercice qui suit celui de la dépense. Il arrive donc que l'investissement net soit négatif (recettes supérieures aux dépenses).

Il n'existe pas de norme théorique aisément applicable qui permettrait de définir le montant idéal d'investissement brut ou net. En théorie, les investissements se justifient si leur bénéfice, c'est-à-dire leur utilité, est supérieur à leur coût. Cette règle peut à la rigueur être appliquée pour chaque projet d'investissement considéré individuellement et cela à travers une analyse coûts-bénéfices. Mais cela n'est guère envisageable à l'échelon de l'ensemble des investissements. Sur une base empirique, en observant la situation dans les cantons et les villes suisses, Soguel et Ziehli (2011) situent l'effort d'investissement net idéal à l'intérieur d'une fourchette allant de 7,5 à 9,5% des dépenses opérationnelles. Le graphique de la figure 31.2 présente l'évolution de l'effort d'investissement pour la Confédération, pour les cantons suisses et pour 20 villes suisses sur la période 2001 à 2010 (Soguel et Ziehli 2011). Ainsi, en 2010, la Confédération a investi environ 13 francs pour chaque tranche de 100 francs de dépenses opérationnelles. Elle produit un effort d'investissement constamment supérieur à celui des villes considérées, ces dernières affichant un effort supérieur à celui des cantons. À travers les années, et quel que soit l'échelon institutionnel, on constate une accentuation de l'effort. La Confédération et les villes considérées déploient un effort supérieur à la fourchette indiquée. Pour leur part, l'ensemble des cantons s'en rapproche. Hasard ou volonté, l'évolution semble plutôt procyclique dans les cantons (baisse en 2002 et 2008, années de récession économique) et contra-cyclique dans les villes.

L'idée et l'architecture générale du compte des investissements existaient déjà dans le MCH1. La Confédération les a intégrées dans son propre modèle de compte au moment du passage au NMC. Par contre, le compte des investissements n'est pas exigé par les IPSAS. Il va donc au-delà de ce qui est requis par ces normes. Par conséquent, une collectivité qui voudrait respecter les IPSAS pourrait malgré tout utiliser le compte des investissements plutôt que d'inscrire directement les

opérations d'investissement dans des comptes du bilan. Notons que le MCH2 laisse le choix de reporter au bilan chaque objet dans le pur respect du produit brut, suivant en cela les IPSAS : la dépense d'investissement est recensée à l'actif du bilan, tandis que la recette d'investissement correspondante (c'est-à-dire la subvention) est recensée au passif en tant qu'engagement financier à long terme ; les éléments à l'actif et au passif doivent ensuite être amortis chaque année. Alternativement, le MCH2 admet encore une présentation simplifiée consistant à activer au bilan la dépense d'investissement déduction faite de la recette liée.

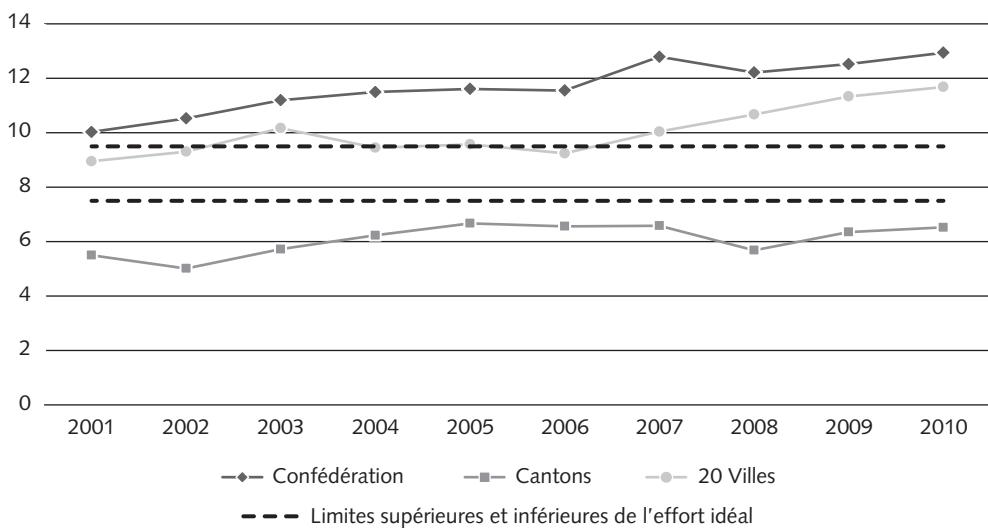


Figure 31.2 Développement de l'effort d'investissement net au cours des 10 dernières années, en pourcents des dépenses opérationnelles.
Source: Soguel et Ziehli (2011).

Tableau des flux de trésorerie

Le tableau des flux de trésorerie (*Geldflussrechnung, Cash Flow Statements*) a pour raison d'être d'indiquer les liquidités générées ou, au contraire, consommées par les différentes activités de la collectivité : activités d'exploitation, d'investissement et de financement. Il renseigne ainsi sur les raisons de la variation des liquidités (caisse, poste, banque et équivalents de trésorerie) entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre. Il permet donc de comprendre l'évolution des postes du bilan entre ces deux dates.

L'idée d'inclure un tableau de flux de trésorerie dans les comptes n'est pas nouvelle. Le MCH1 connaissait déjà quelque chose de semblable avec le tableau de

financement : nous allons y venir. Toutefois le tableau de flux de trésorerie recommandé par le MCH2 est plus détaillé et satisfait aux normes IPSAS. Le NMC de la Confédération introduit un tel tableau.

Le tableau 31.4 présente les flux de trésorerie selon l'approche directe. Il présente en effet les activités d'exploitation générant des sorties ou des entrées de liquidités. Quant à elle, l'approche indirecte (non présentée ici) se base sur le résultat de l'exercice et le modifie pour tenir compte des opérations qui n'ont pas d'impact sur les liquidités. Le tableau 31.4 montre que les activités d'exploitation apportent à la collectivité davantage de liquidités qu'elles n'en consomment. La différence – le *cash flow* provenant des activités d'exploitation – peut être utilisée pour financer des investissements. C'est précisément ce qu'indique la suite du tableau pour les activités

Tableau 31.4 Présentation du tableau des flux de trésorerie tel que préconisé par le Manuel MCH2 (présentation directe, en 1000 Fr).

Flux de trésorerie	
Flux de trésorerie provenant des activités d'exploitation	
+ Revenus ayant une incidence sur les liquidités	2 607 070
dont revenus fiscaux	1 476 893
dont revenus de transferts	450 135
dont autres revenus	680 042
- Charges ayant une incidence sur les liquidités	-2 530 810
dont charges de personnel	-1 021 967
dont charges de transferts	-1 119 681
dont autres charges	-389 162
= Cash flow provenant des activités d'exploitation	76 260
Flux de trésorerie provenant des activités d'investissement	
+ Recettes du compte des investissements ayant une incidence sur les liquidités	81 277
- Dépenses du compte des investissements ayant une incidence sur les liquidités	-197 936
= Cash drain provenant des activités d'investissement	-116 659
Flux de trésorerie provenant des activités de financement	
+ Recettes financières (versements provenant d'emprunts, etc.)	138 358
- Dépenses du compte (remboursements de prêts, etc.)	-17 435
= Cash flow provenant des activités de financement	120 923
<i>Entrée nette des liquidités</i>	<i>80 524</i>
Variation au bilan	
Disponibilités et placements à court terme au 1 ^{er} janvier	371 085
Disponibilités et placements à court terme au 31 décembre	451 609
<i>Augmentation des liquidités au bilan</i>	<i>80 524</i>

Source: adapté de FDK-CDF (2008) et des comptes 2010 du canton de Bâle-Campagne.

d'investissement. Ces dernières consomment davantage de liquidités qu'elles n'en apportent. La différence – le *cash drain* – n'est que partiellement compensée par le *cash flow* d'exploitation. La troisième partie montre que les activités de financement ont, elles aussi, généré un *cash flow*. Le tableau montre finalement que la somme des cash flows et des cash drains correspond bien à la variation des liquidités entre le bilan d'ouverture et le bilan de clôture.

Cette présentation est assurément à la fois détaillée et précise. Par ailleurs, elle permet de dégager le *cash flow* d'exploitation. Elle permet également d'expliquer la variation des liquidités au bilan. Elle présente toutefois l'inconvénient de ne pouvoir être établie qu'à posteriori, lorsque les flux de trésorerie sont connus. Par contre, elle ne peut pas être établie au moment de l'élaboration du budget sur la base des crédits alloués. Le MCH1 avait résolu ce problème à l'aide du tableau de financement (tab. 31.5). Ce tableau met en évidence les liens entre les deux éléments du compte administratif: le compte de résultats et le compte des investissements. Il renseigne sur le taux de couverture des charges (solde du compte de résultats). Il renseigne également sur les conditions de financement de l'investissement net (solde du compte des investissements). En effet, le mode de financement des dépenses d'investissement répond à une autre logique que celui des dépenses de fonctionnement: l'amortissement comptable assure le financement sur le long terme, tandis que la recherche de l'équilibre du compte de résultats doit garantir la couverture des charges par les revenus de l'exercice.

Evidemment, la comptabilisation des revenus et des charges selon le principe de l'échéance et non selon le principe de caisse implique que l'addition du solde du compte et des amortissements ne donne qu'une approximation de l'autofinan-

Tableau 31.5 Présentation du tableau de financement tel que préconisé par le Manuel du MCH1 (en 1000 Fr).

	Débit	Crédit
4 Revenus du compte de résultats		2 770 376
3 Charges du compte de résultats	2 799 460	
4-3 Excédent de charges (solde du compte de résultats)	-29 084	
5 Dépenses d'investissement		197 936
6 Recettes d'investissement		81 277
5-6 Investissement net (solde du compte des investissements)	116 659	
4-3 Reprise du solde du compte de fonctionnement		-29 084
33 Reprise des amortissements du patrimoine administratif		67 580
4-3+33 Autofinancement (cash flow provenant du compte de fonctionnement)	38 496	
Besoin en capitaux tiers (investissement net – autofinancement)	78 163	

Source: adapté de FDK-CDF (1982) et des comptes 2010 du canton de Bâle-Campagne.

cement (ou *cash flow*). En effet, le *cash flow* exact correspond à la différence entre les seuls revenus du compte de résultats qui donnent lieu à des encaissements et les seules charges donnant lieu à des décaissements (les autres charges et revenus restant purement comptables et n'affectant donc pas les liquidités). Malgré cette approximation, le tableau de financement a cela d'intéressant qu'il peut être établi tant sur la base des informations véhiculées par les comptes (incluant les crédits consommés) que sur la base des décisions prises pour le budget (incluant les crédits votés). Il permet donc d'évaluer le degré d'autofinancement de l'investissement net d'abord prévu et ensuite réalisé.

Notons que la notion d'autofinancement, en tant que grandeur générée par le système comptable, n'est plus présente dans le Manuel du MCH2 (alors que paradoxalement elle est utilisée dans les indicateurs financiers proposés par ce même Manuel). La notion de compte administratif, qui est apparue avec le Manuel du MCH1, disparaît également du Manuel MCH2.

Avec le degré de couverture des charges, le degré d'autofinancement est l'indicateur le plus révélateur de la situation financière d'une collectivité publique. Il indique, en pourcents, la part des investissements nets (des recettes d'investissement) que la collectivité peut financer à l'aide du *cash flow* venant du fonctionnement. Le graphique de la figure 31.3 présente l'évolution de ce degré entre 2001 et 2010 pour la Confédération, pour les cantons et pour 20 villes suisses (Soguel et Ziehli 2011). En dessus de 100%, l'autofinancement couvre plus que la totalité des investissements nets et la collectivité peut se désendetter. C'est le cas des cantons avant 2002, puis dès 2006 (idem pour les villes avant 2002 et en 2006-7). C'est également le cas

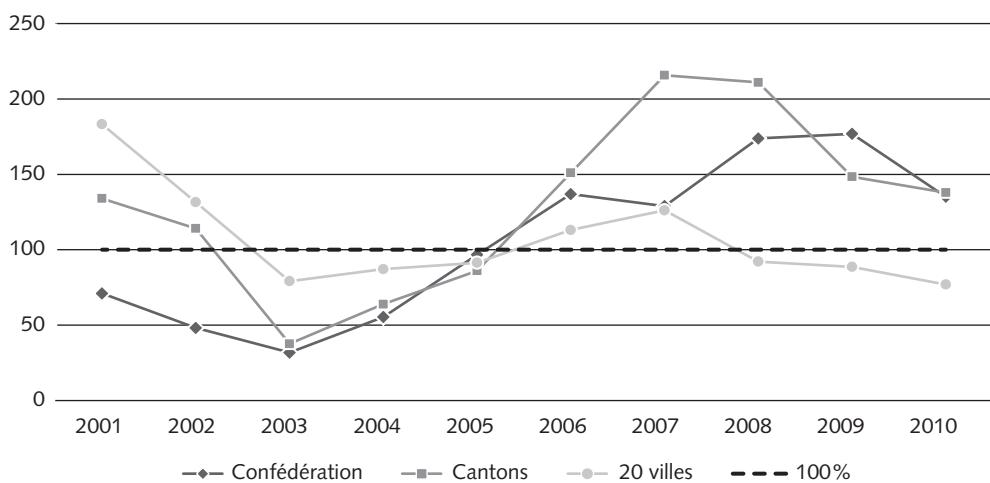


Figure 31.3 Développement du degré d'autofinancement en pourcents de l'investissement net au cours des 10 dernières années.

Source: Soguel et Ziehli (2011).

de la Confédération dès 2006. En dessous, l'autofinancement ne suffit pas à couvrir l'investissement net et la collectivité doit s'endetter. C'est le cas de la Confédération jusqu'en 2005 et des villes dès 2007. Ces fluctuations témoignent de l'impact de l'évolution conjoncturelle sur les finances publiques.

Bilan

Le bilan (*Bilanz, Statement of Financial Position ou Balance Sheet*) n'a assurément pas la même importance dans les états financiers d'une entreprise privée que dans ceux d'une collectivité publique. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le bilan se situe à l'avant du rapport des comptes des entreprises, tandis qu'on le place à la fin des comptes des collectivités. Cependant, la raison d'être du bilan est la même dans le secteur privé et dans le secteur public: offrir un inventaire des ressources (postes du passif) dont dispose l'entité et de la manière dont elle emploie ces ressources (postes de l'actif). Le bilan exprime donc la situation financière de façon *statique*, typiquement au 1^{er} janvier ou au 31 décembre; contrairement aux autres composantes des états financiers qui eux renseignent sur les flux au cours de l'exercice (flux de charges et de revenus, flux de dépenses et de recettes d'investissement, flux de trésorerie).

Comme l'indique le tableau 31.6, le MCH2 distingue entre les actifs faisant partie du patrimoine administratif et ceux appartenant au patrimoine financier. Le MCH1 faisait déjà cette distinction. Il en va de même du NMC de la Confédération. Cette séparation n'est pas requise par les IPSAS et n'existe pas en comptabilité privée. Cependant elle se justifie par le droit des crédits et en particulier par les crédits

Tableau 31.6 Présentation résumée du bilan (en 1000 Fr).

	1.1	31.12
1 Actif	2 435 845	2 675 840
10 Patrimoine financier	1 318 394	1 478 521
14 Patrimoine administratif	1 117 451	1 197 319
2 Passif	2 435 845	2 675 840
20 Capitaux de tiers	2 270 778	2 498 056
29 Capitaux propres	165 067	177 784
dont 299 Résultats cumulés au bilan	154 394	125 310

Source: adapté de FDK-CDF (2008) et des comptes 2010 du canton de Bâle-Campagne.

d'engagement créant des actifs dont le but est de remplir des tâches de droit public. Le principe d'évaluation varie également selon le type de patrimoine. Le patrimoine financier est évalué selon la valeur de marché (valeur vénale) ; la valeur des actifs qui le composent doit donc être ajustée périodiquement. Le patrimoine administratif est évalué à sa valeur d'acquisition (valeur historique) ; la valeur des actifs qui le composent est dépréciée au rythme des amortissements comptables. Le passif est structuré de la même manière que celui des entreprises avec une subdivision entre capitaux tiers et capital propre. Les capitaux tiers sont évalués à leur juste valeur. Le MCH2 regroupe divers éléments sous l'intitulé « capital propre ». On y trouve le cumul des excédents de charges ou de revenus du compte de résultats (dénommé auparavant « fortune nette » par le MCH1). On y trouve également les financements spéciaux, les préfinancements, les fonds ayant un caractère de réserves et les réserves.

Les grandeurs du bilan varient entre le début et la fin de l'année en particulier sous l'effet des opérations passées dans le compte des investissements et dans le compte de résultats. Les investissements augmentent le patrimoine administratif, les amortissements comptables le réduisent. Le capital propre est particulièrement influencé par le solde du compte de résultats. Un excédent de revenus augmente la valeur des résultats cumulés. Un excédent de charges la réduit. Ainsi le déficit de 29 millions de francs apparaissant au compte de résultats (tab. 31.1) diminue d'autant le niveau des résultats cumulés au bilan entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre

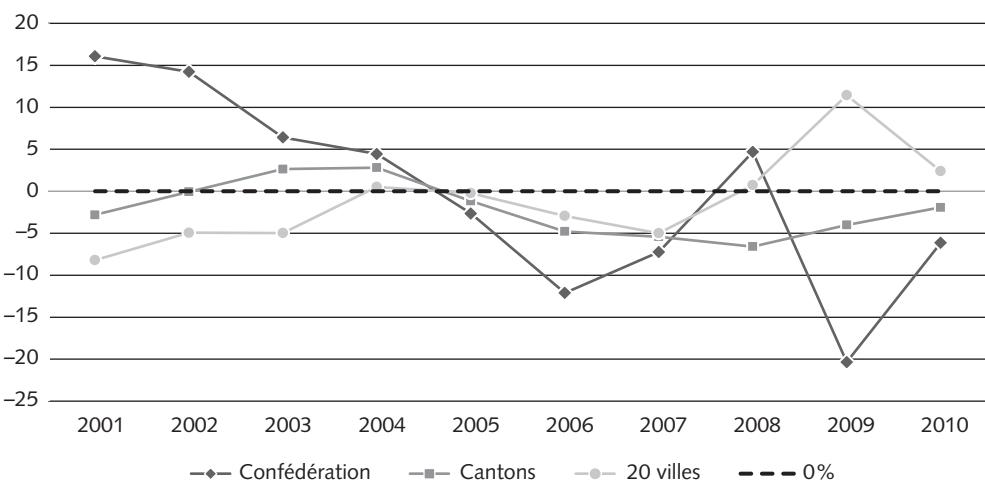


Figure 31.4 Développement des engagements nets au cours des 10 dernières années, en pourcents des dépenses opérationnelles.

Source: Soguel et Ziehli (2011).

(tab. 31.6). Cette valeur peut d'ailleurs devenir négative sous l'effet de déficits répétés ou importants. Pour le reste, le patrimoine financier et les capitaux tiers varient selon les besoins de liquidités ou selon la capacité de placement ou de remboursement d'emprunt de la collectivité.

Le bilan constitue la principale base d'analyse financière dans le secteur privé. Dans le secteur public, le bilan permet de connaître les engagements bruts (capitaux tiers) des collectivités publiques vis-à-vis de tiers (en particulier du fait de leur endettement). Il permet aussi de connaître le montant des engagements nets (engagements bruts déduction faite du patrimoine financier). La figure 31.4 montre l'évolution des engagements nets de la Confédération, des cantons et de 20 villes suisses entre 2001 et 2010, en pourcents des dépenses opérationnelles (Soguel et Ziehli 2011). En dessus de 0%, les engagements s'accroissent. En dessous, ils se réduisent. En lien avec le graphique de la figure 31.3, elle montre que les engagements de la Confédération se sont sensiblement accrus avant 2005, partant d'une hausse annuelle des engagements équivalente à 15% de ses dépenses opérationnelles. Dès 2005, la Confédération réduit chaque année ses engagements. 2008 fait exception en raison de la récession et du programme de relance déclenché. Notons que le mécanisme du frein fédéral à l'endettement a permis cela grâce à son ajustement automatique à la conjoncture. Les mécanismes de frein à l'endettement des cantons n'offrent pas une telle flexibilité. Du coup, bon an, mal an, depuis 2005, les cantons réduisent leurs engagements. Les villes considérées se sont également désengagées quasi chaque année, hormis en 2009 et 2010.

Annexe

La raison d'être de l'annexe aux comptes est de renseigner sur les règles régissant l'établissement des comptes (y compris les divergences par rapport aux recommandations du MCH2) et sur les principes d'évaluation du bilan. L'annexe doit également fournir des informations supplémentaires dans divers domaines. Il s'agit en particulier de tableaux détaillant l'état du capital propre, des provisions, des participations et des garanties, des immobilisations. Finalement elle doit inclure toute indication additionnelle permettant d'apprecier l'état de la fortune, des finances et des revenus et les risques financiers (contrats de leasing, liste des crédits d'engagement, etc.). Le lecteur intéressé à avoir davantage de détails se référera au Manuel MCH2.

Précédemment, le MCH1 ne préconisait pas de joindre une annexe aux comptes. L'annexe est une innovation du MCH2 pour les cantons et les communes et du NMC pour la Confédération. Le principe est repris des normes IPSAS.

Perspectives d'évolution de la comptabilité publique en Suisse

Grâce aux modèles comptables harmonisés de première (MCH1), puis de deuxième génération (MCH2), les états financiers des cantons et des communes ont atteint un standard élevé de qualité en comparaison internationale. Il en va de même de la Confédération avec son nouveau modèle comptable (NMC).

De ce point de vue, leur qualité n'est pas loin d'atteindre celle requise par les normes IPSAS. Dans quelques domaines bien définis et limités, le MCH2 laisse aux collectivités la possibilité d'opter pour des pratiques différentes de celles souhaitées par les IPSAS. Toutefois, dans ces domaines, les collectivités qui le souhaitent peuvent opter pour des pratiques compatibles avec les IPSAS : par exemple amortissements linéaires, présentation des investissements au bilan selon le principe du produit brut, comptabilisation des recettes fiscales selon le principe de la délimitation des exercices. Parfois, le MCH2 s'écarte sciemment des IPSAS. C'est le cas lorsqu'il introduit la possibilité de considérer des charges et des revenus comme étant extraordinaires et qu'il autorise de comptabiliser des amortissements supplémentaires. C'est aussi le cas lorsqu'il met davantage l'accent sur le compte de résultats plutôt que sur le bilan (sans pour autant négliger ce dernier). C'est encore le cas lorsqu'il conserve une distinction claire à l'actif du bilan entre le patrimoine administratif – essentiel à la mission de l'Etat – et le patrimoine financier – utile pour la gestion de la dette et des liquidités. Jusqu'ici les IPSAS se sont beaucoup inspirées des normes pour le secteur privé (*IFRS International Financial Reporting Standards*). Du coup, elles n'ont guère pris en compte les spécificités du secteur public. Mais cela pourrait changer.

De son côté, le MCH2 est également appelé à évoluer. La Conférence des directeurs cantonaux des finances, mais aussi la Confédération, l'ont souhaité en créant, parallèlement au lancement du MCH2, le Conseil suisse de présentation des comptes publics (www.srs-cspcp.ch). Ce conseil n'est pas une instance prescriptive de normalisation comptable comme ses homologues d'autres pays. Son rôle est d'observer la manière dont le MCH2 et le NMC sont mis en œuvre par les collectivités suisses. Son rôle est également de conseiller et de compléter les recommandations du MCH2. Le Conseil suisse de présentation des comptes publics est donc un instrument à disposition des collectivités pour parfaire la transparence, la comparabilité et la fiabilité de leurs états financiers.

Bibliographie

- Christiaens J., Reyniers B. et Rollé C. (2010). «Impact of IPSAS on reforming governmental financial information systems: a comparative study», in *International Review of Administrative Sciences*, 76, pp. 537-554.

- Dafflon B. (1994). *La gestion des finances publiques locales*. Paris, Economica.
- des Robert J.-F. et Colibert J. (2008). *Les normes IPSAS et le secteur public*. Paris, Dunod.
- Müller-Marqués Berger T. (2008). *Internationale Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (IPSAS). Grundlagen und Einzeldarstellungen*. Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag.
- EFV-AFF Administration fédérale des finances (2006). *NMC Le nouveau modèle comptable de la Confédération*. Berne, Publications fédérales.
- EFV-AFF Eidgenössische Finanzverwaltung (2006). *NRM Das neue Rechnungsmodell des Bundes*. Berne, Publications fédérales.
- FDK-CDF Conférence des directeurs cantonaux des finances (1982). *Manuel de comptabilité publique*. Berne, Haupt.
- FDK-CDF Conférence des directeurs cantonaux des finances (2008). *Manuel – Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes – MCH2*. Berne, CDF.
- FDK-CDF Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (1981). *Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte*. Berne, Haupt.
- FDK-CDF Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (2008). *Handbuch – Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden – HRM2*. Berne, FDK.
- Legay M.-L. (Ed.) (2010). *Dictionnaire historique de la comptabilité publique*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- IMF International Monetary Fund (2010). *Government Finance Statistics Manual GFSM*. Washington D. C., www.imf.org.
- Olson M. (1969). «The principal of fiscal equivalence», in *American Economic Review*, 59(2), pp. 479-487.
- Eurostat (1996). *Système européen des comptes SEC 1995*. Luxembourg, OPOCE Office des publications de l'Union européenne.
- Soguel N. et Ziehli S. (2011). *Vergleich 2010 der Kantons- und Gemeindefinanzen – Comparatif 2010 des finances cantonales et communales*. Lausanne, IDHEAP Heft – Cahier de l'IDHEAP.

Chapitre 32

CONTRÔLE DES FINANCES

Kurt Grüter

Dans les collectivités publiques, le contrôle des finances est l'organe de surveillance chargé de vérifier, selon des normes reconnues, la gestion financière de l'administration, l'utilisation parcimonieuse et économique des fonds publics, ainsi que les comptes annuels. Les entités contrôlées sont notamment l'administration, les entreprises publiques et les bénéficiaires de subventions. Le contrôle des finances est le reflet du système politique. Il n'existe donc pas un modèle unique de surveillance financière. Même si l'on observe une convergence des méthodes au niveau mondial, l'organisation institutionnelle diffère tant entre pays qu'à l'intérieur de la Suisse. Compte tenu des caractéristiques liées à la démocratie directe et à un fédéralisme fort, le contrôle des finances en Suisse diffère fortement des modèles étrangers. Le présent chapitre a pour objectif d'exposer la position, les tâches, les compétences et les méthodes de travail du contrôle des finances. Il inclut une présentation du système de contrôle interne.

Tant à l'échelon de la Confédération qu'à celui des cantons, il a fallu du temps pour passer de ce qui n'était qu'un bureau de contrôle à un contrôle des finances axé sur l'examen des pièces justificatives, puis à l'autorité indépendante actuelle bénéficiant de compétences spécialisées les plus diverses. L'approche du contrôle a également changé suite à la modernisation de la gestion administrative. Les vérifications ne se limitent plus à la régularité et à la légalité, mais portent de plus en plus sur l'économie, la rentabilité et l'efficacité. En effet, les milieux politiques veulent aujourd'hui légitimement savoir si les mesures et les programmes adoptés génèrent les effets escomptés.

La surveillance financière reflète le système politique

Il n'existe pas un modèle unique de contrôle des finances, de cour des comptes ou de système de surveillance. Les structures et les institutions de surveillance répondent aux conditions cadres et aux besoins politiques, de sorte que l'on recense probablement autant de variantes du contrôle des finances que de pays. D'une manière générale, on distingue trois types fondamentaux (Conseil fédéral 1998: 4101) :

- cour des comptes avec pouvoirs juridiques (modèle napoléonien) ;
- cour des comptes sans pouvoirs juridiques ;
- autorité de contrôle (modèle Westminster).

Si les deux premiers modèles sont assimilés à un quatrième pouvoir au sein de l'Etat, le modèle Westminster constitue une autorité indépendante, organisée comme un établissement de droit public hors de l'administration. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) se rapproche plutôt de cette conception, mais il diverge par son rattachement au Département fédéral des finances (dff) et son appartenance à l'administration fédérale décentralisée. Son indépendance est ancrée dans la loi fédérale sur le contrôle fédéral des finances (Loi sur le contrôle des finances, LCF)¹.

En comparaison internationale, le système fédéral de surveillance peut être considéré à plusieurs égards comme un cas particulier : il subit l'influence des éléments liés à la démocratie directe, d'un fort degré de fédéralisme qui confère aux cantons et aux communes une grande autonomie en matière financière, de la concordance et du système bicaméral. Sans examiner en détail chacun de ces éléments structuraux, on peut tout de même constater qu'en fixant des taux maximaux pour l'impôt fédéral direct et la taxe sur la valeur ajoutée, la Constitution impose une discipline très stricte au Conseil fédéral et au Parlement en matière de dépenses. Cet effet est renforcé par les instruments de politique budgétaire relatifs au frein aux dépenses et à l'endettement, instruments approuvés à une large majorité par le peuple et les cantons. Un système bipartite ou un Etat centralisé requièrent un contrôle financier différent par rapport à un gouvernement de concordance ou à un Etat fédéral. La concordance partage les responsabilités gouvernementales entre les principaux partis et intègre donc de nombreux contrôles. Un Parlement constitué d'un Conseil national et d'un Conseil des Etats dotés des mêmes pouvoirs tend à légiférer plus minutieusement et instaurer une législation de meilleure qualité que dans les démocraties n'ayant qu'une seule Chambre. Tous ces facteurs influencent la surveillance et renforcent le contrôle des finances.

¹ LCF, RS 614.0

La mise en place d'une cour des comptes en Suisse est débattue depuis plus d'un siècle. Cette option est régulièrement rejetée compte tenu des compétences des commissions de surveillance du Parlement, du manque d'efficacité, de coûts élevés et de doublons avec une révision interne. Le Parlement craint une perte de pouvoir, tandis que le gouvernement recule devant les frais importants et estime qu'une cour des comptes nuirait à l'équilibre subtil de la concordance des pouvoirs au niveau fédéral (Conseil fédéral 1998 : 4110). Jusqu'à présent, sur le plan fédéral, on tient au système moniste : le CDF soutient le Parlement et le Conseil fédéral. Cette solution a fait ses preuves.

Bien qu'il existe plusieurs déclinaisons des trois types fondamentaux et divers systèmes de surveillance, une convergence des méthodes s'instaure sous l'influence de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (*INTOSAI International Organisation of Supreme Audit Institutions*, www.intosai.org). Un ensemble de normes de révision, l'*ISSAI*², sert de référence pour les travaux des organes de contrôle de par le monde.

Système de surveillance de la Confédération

Naissance d'un contrôle des finances indépendant à la suite de scandales³

Le Parlement exigea dès 1876 une vérification des documents comptables en raison des dépenses croissantes du Conseil fédéral. Ce dernier proposa alors de créer le Bureau fédéral des contrôles au sein du Département fédéral des finances. Le Bureau commença ses activités en 1877 et fut rebaptisé Contrôle fédéral des finances cinq ans plus tard. Compte tenu de la persistance des débats sur le contrôle financier, le Conseil fédéral suggéra la mise en place de deux commissions des finances permanentes et d'une Délégation des finances composée de membres de ces commissions. Ceci ouvrit la voie à un compromis sur la surveillance financière qui prévaut encore aujourd'hui. La Seconde Guerre mondiale apporta des modifications importantes : le CDF employait 37 collaborateurs en 1929 contre 80 en 1944. Il était chargé du contrôle de l'économie de guerre et de l'armement. Ses effectifs furent réduits massivement après la guerre. Lors de la réorganisation intervenue en l'an 2000, le Parlement accorda 92 postes au CDF.

² *International Standards of Supreme Audit Institutions* (normes internationales des institutions de contrôle des finances publiques), cf. www.issai.org.

³ Basé sur le document « L'histoire du CDF », téléchargeable sous www.cdf.admin.ch.

L'ancrage institutionnel du Contrôle des finances, l'augmentation de ses moyens, et donc de son efficacité, ne résultèrent toutefois pas d'une quelconque sagesse politique, mais de scandales. Après l'affaire des Mirages, une commission d'enquête parlementaire préconisa de renforcer la surveillance. Ceci fut concrétisé à travers la première loi fédérale sur le contrôle fédéral des finances. Cette loi fut adoptée par le Parlement le 28 juin 1967 et sa structure de base est toujours en vigueur. Son point essentiel réside dans le double rôle assumé par le CDF. Cette entité unique soutient tant le Parlement que le gouvernement; ce qui est la caractéristique d'un système moniste. Le domaine de surveillance était décrit en détail et certaines tâches de contrôle étaient répertoriées de manière non exhaustive. Autrefois, les contrôles formels étaient prioritaires mais les examens matériels ont pris une importance toujours plus grande.

Deux scandales politiques renforçèrent le CDF dans les années 1990 : la surveillance exercée par les organisations secrètes P26 et P27, ainsi que les manquements constatés dans la Caisse fédérale d'assurance gérant le 2^e pilier du personnel de la Confédération. Conformément à la Déclaration faite par l'INTOSAI à Lima en 1977, l'indépendance du Contrôle des finances fut accrue. Le CDF fut notamment habilité à mener des contrôles d'efficacité et à publier un rapport annuel rassemblant ses principales constatations et recommandations. Il fallut toutefois attendre la révision de 1999 pour voir inscrits dans la LCF les critères essentiels, selon l'INTOSAI, à l'indépendance du contrôle des finances.

Critères d'indépendance selon l'INTOSAI

Selon l'INTOSAI (2007) l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) repose sur huit piliers :

- *Statut juridique*: l'indépendance doit être ancrée dans la Constitution afin de garantir le statut juridique adéquat.
- *Ressources*: les ISC doivent pouvoir disposer des ressources nécessaires. Elles doivent pouvoir décider librement de leur budget et de leur personnel. Elles ne doivent pas dépendre du gouvernement d'une quelconque façon.
- *Direction*: les conditions de nomination et de destitution du ou de la responsable doivent être définies dans une loi.
- *Audit*: les ISC doivent pouvoir décider seules des sujets d'audit, de leur planification, des méthodes utilisées et de l'exécution des contrôles. Leur activité ne doit être soumise à aucune directive ou ingérence du gouvernement et de l'administration.
- *Accès à l'information*: les organismes contrôlés sont tenus de fournir, sans restriction aucune, tous les documents et informations dont les ISC ont besoin pour s'acquitter de leurs tâches.

- *Présentation des résultats d'audit:* les ISC doivent présenter les résultats de leurs audits au moins une fois par an.
- *Publication des rapports d'audit:* les ISC déterminent librement le contenu et la date de publication de leurs rapports. Elles peuvent décider de leur publication et de leur diffusion.
- *Suivi:* les ISC doivent s'assurer elles-mêmes que leurs observations et évaluations sont prises au sérieux et leurs recommandations mises en œuvre. Pour ce faire, elles doivent disposer de mécanismes indépendants de suivi.

Il a fallu du temps pour passer de ce qui n'était qu'un bureau de contrôle à un contrôle des finances axé sur l'examen des pièces justificatives, puis à l'autorité indépendante actuelle bénéficiant de compétences spécialisées les plus diverses. A l'heure actuelle, le CDF satisfait à l'essentiel des critères d'indépendance prévus par l'INTOSAI. Ainsi, son directeur détient la compétence exclusive pour les questions de personnel. Le CDF demande directement au Parlement les ressources nécessaires. Il établit son programme d'audit en toute autonomie et décide de son propre chef de la publication des rapports d'audit. Le principal défaut est l'absence d'ancrage dans la Constitution. Le Parlement pourrait supprimer le CDF à tout moment. Cela ne nécessiterait en effet qu'une modification législative.

Organes de contrôle multiples

La surveillance au niveau fédéral est définie à l'art. 169 de la Constitution fédérale et ancrée dans la loi sur le Parlement (LParl)⁴. Le système se caractérise par deux commissions parlementaires permanentes de surveillance (les Commissions des finances et celles de gestion), plusieurs délégations de surveillance et le CDF. Les Commissions des finances exercent la haute surveillance sur l'ensemble des finances de la Confédération (art. 50, al. 1, LParl) tandis que les Commissions de gestion surveillent la gestion du Conseil fédéral et de l'administration (art. 52, al. 1, LParl). En dérogation au système des deux Chambres, trois délégations ont été créées en matière de surveillance: la Délégation des finances, la Délégation de surveillance de la NLFA⁵ et la Délégation des Commissions de gestion. Ces dernières sont appuyées par le Contrôle parlementaire de l'administration. Le CDF collabore principalement avec la Délégation des finances des Chambres fédérales et la Délégation de surveillance de la NLFA.

⁴ LParl, RS 171.10

⁵ La délégation de surveillance de la NLFA (Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes) assure la haute surveillance sur la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes.

Le système de surveillance de la Confédération comprend donc une multitude d'acteurs. En 2005, dans le cadre d'un examen du CDF par ses pairs, la Cour fédérale des comptes allemande s'y intéressa et parla d'une pluralité des contrôles. On peut dès lors se demander si le nombre de commissions parlementaires et d'organes de contrôle ne devrait pas être réduit. Un regroupement des deux Commissions de surveillance revient souvent sur le devant de la scène. Il ne va en effet pas de soi que les finances et la gestion doivent être contrôlées par deux commissions différentes. Il s'agit là d'une question qui devrait impérativement être réglée à l'heure de la nouvelle gestion publique (*New Public Management*). Toutefois le Parlement a toujours renoncé à ce regroupement en invoquant la surcharge des parlementaires de milice et la concentration du pouvoir au sein d'une commission de surveillance.

En l'an 2000, le Conseil fédéral amorça la simplification du système en supprimant son Service de contrôle administratif. Il fit notamment valoir que la révision de la loi sur le contrôle des finances lui permettait, ainsi qu'au Parlement, de confier des mandats au CDF. En pratique, le Parlement recourt davantage à cette possibilité que le Conseil fédéral. Le CDF établit seul plus de 90% de son programme d'audit. Un peu plus de 5% des ressources sont affectées à des mandats spéciaux confiés par le Parlement et le Conseil fédéral. Si les mandats du Conseil fédéral nécessitent un arrêté fédéral, ceux du Parlement sont transmis par l'intermédiaire de la Délégation des finances.

Tâches et domaine de surveillance du CDF

La position, l'organisation, les tâches et le domaine de surveillance du CDF sont fixés dans la loi sur le contrôle des finances (LCF). Le CDF y est décrit comme l'organe suprême en matière de surveillance financière. En vertu de l'art. 1 LCF, il est soumis uniquement à la Constitution fédérale et à la loi dans l'exercice de ses fonctions. Il est autonome dans les limites des prescriptions légales et détermine seul son programme annuel. Le CDF peut refuser les mandats du Parlement et du gouvernement s'ils devaient compromettre la réalisation de son programme de révision. Il est rattaché au Département fédéral des finances sur le plan administratif, mais n'est pas lié par les directives de ce département. Le CDF met tous ses rapports d'audit à disposition de la Délégation des finances des Chambres fédérales. L'art. 5 LCF définit les critères du contrôle financier et oblige le CDF à examiner si les dépenses consenties ont l'effet escompté. En vertu de l'art. 6, le CDF a notamment pour tâche :

- d'examiner l'ensemble de la gestion financière lors de toutes les phases de l'exécution du budget; il procède, par échantillonnage, à un contrôle préalable des engagements qui doivent être pris;
- d'examiner l'établissement du compte d'Etat;

- de surveiller les contrôles que doivent effectuer les unités administratives sur leurs crédits et la gestion des crédits d'engagement⁶ ;
- de vérifier les systèmes de contrôle interne ;
- d'examiner si les prix appliqués par les monopoles aux achats de la Confédération sont adéquats ;
- d'examiner la sécurité et la fonctionnalité des applications informatiques traitant des données de nature financière, notamment en contrôlant si les directives applicables sont observées ;
- d'exercer des mandats de contrôle auprès d'organisations internationales.

Le domaine de surveillance est défini en détail. La surveillance financière s'applique ainsi non seulement au budget de la Confédération, mais également aux récipiendaires de subventions et aux organismes chargés d'exécuter des tâches fédérales. De sa propre initiative, le CDF s'est fait agréer par l'Autorité de surveillance en matière de révision. Cela atteste que les exigences qualitatives sont satisfaites et renforce sa compétitivité sur le marché du travail. L'indépendance du CDF n'est toutefois pas garantie par cet agrément, mais par la LCF. Les relations internationales du CDF, sa collaboration avec des associations professionnelles et les examens par les pairs réalisés régulièrement par les institutions étrangères de contrôle des finances publiques sont autant de mesures garantes de la qualité de ses prestations (Bundesrechnungshof 2005; Office of the Auditor General of Norway 2009).

Révision interne

L'art. 11 LCF définit les relations du CDF avec les services de révision interne. Ces services sont les inspectorats des finances intégrés aux offices fédéraux, aux entreprises et aux établissements de la Confédération. Ils appuient la direction de l'entité dans laquelle ils sont intégrés. Cette disposition légale précise la position, les droits et les obligations des inspectorats. Ceux-ci doivent transmettre au CDF leurs programmes annuels de révision et tous leurs rapports. Ils doivent annoncer immédiatement toute irrégularité constatée ayant une portée fondamentale ou une importance financière considérable. De plus, le CDF peut édicter des directives techniques, en particulier sur la méthodologie de révision et sur la participation au contrôle du bouclage du compte d'Etat. Il doit également assurer la coordination entre son

⁶ Concernant la thématique du droit des crédits, voir la contribution de Summermatter dans ce même volume.

propre programme d'audit et les contrôles des inspectorats. Afin de garantir une unité de doctrine en matière de révision, la responsabilité de la formation continue des collaborateurs des inspectorats a été confiée au CDF lors de la révision de la LCF en 1994. Les membres des inspectorats sont invités à participer aux formations internes du CDF. Ce dernier organise deux fois par an une conférence avec leurs responsables pour faciliter l'échange d'informations et d'expériences. Enfin, la surveillance des inspectorats des finances incombe au CDF. Celui-ci vérifie leur efficacité tous les cinq ans environ. En effet, le CDF ne peut s'appuyer sur les travaux des inspectorats que s'il a la certitude qu'ils travaillent avec professionnalisme et selon des normes reconnues. Il existe actuellement 16 services de révision interne des finances.

Situation dans les cantons

La révision de la loi fédérale sur le contrôle fédéral des finances en 1999 a initié un mouvement de modernisation au niveau cantonal. Fédéralisme oblige, une grande diversité règne entre les cantons. Ce n'est pas le cas en Allemagne où les 16 Länder disposent chacun d'une cour des comptes avec des structures et des domaines de surveillance identiques et des compétences similaires. Cela dit, l'indépendance de plusieurs contrôles cantonaux des finances fut renforcée grâce à l'Association professionnelle des contrôles des finances (*Fachvereinigung der Finanzkontrolle*, www.finanzkontrolle.ch) qui élabora une loi-cadre s'inspirant fortement de la LCF. L'enquête menée en 1997, puis en 2002 et en 2008 par cette association montre que les bases légales des Contrôles cantonaux des finances ont été partiellement ou entièrement modifiées dans dix cantons. Des réformes administratives, des scandales ou des nouveautés juridiques dans le secteur privé ont motivé des révisions législatives.

L'enquête de 2008 montre que la loi-cadre était applicable dans ses grandes lignes à l'échelon cantonal. La caractéristique principale demeure le système moniste. Le Contrôle des finances y aide le Parlement à exercer sa haute surveillance et le gouvernement à surveiller l'administration. Il est réjouissant de constater que le domaine de surveillance a été élargi et que l'instance en charge du contrôle des finances est en droit de soumettre maintenant directement son budget au Parlement. On observe également une hausse du nombre de cantons dans lesquels le Contrôle des finances dispose d'une base constitutionnelle. Il est toutefois dommage que quelques Contrôles des finances effectuent encore certaines tâches relevant de l'administration, comme le contrôle des directives. En effet, cela nuit à l'impartialité d'une opinion d'audit ultérieur.

S'agissant du rattachement administratif de l'instance de contrôle, plusieurs solutions coexistent: rattachement à la Direction des finances, à la Chancellerie d'Etat ou au Parlement. Dans certains cantons, le Contrôle des finances est géré par un mandat de prestations ou suivi par une commission technique. Lors de l'établissement d'un mandat de prestations, il faut cependant veiller à ne pas restreindre l'indépendance du Contrôle des finances. L'évolution observée dans les cantons de Genève et de Vaud est intéressante: en rupture d'avec le système moniste dominant, ces cantons ont opté pour un système dual avec une cour des comptes et un contrôle financier interne.

Composer avec une taille restreinte, compléter les connaissances techniques, gagner en indépendance vis-à-vis du gouvernement: tels sont indéniablement les principaux défis devant lesquels sont placés les Contrôles cantonaux des finances. Se mettre en réseau, échanger informations et expériences contribuent aux efforts d'indépendance. Pour ce faire, à l'instigation du CDF, une conférence annuelle réunit tous les Contrôles cantonaux des finances. On y examine les enjeux relatifs au contrôle des tâches communes à la Confédération et aux cantons et on y décide des stratégies d'audit pour y faire face. Des groupes de travail élaborent des listes de contrôle ou des guides méthodologiques. Le CDF réalise depuis des années des audits communs avec les Contrôles cantonaux des finances, que ce soit dans le domaine de l'impôt fédéral direct, de la péréquation financière, des réfugiés ou pour le projet de correction du Rhône en Valais. Ces contrôles conjoints permettent de développer une compréhension partagée de l'audit.

De la révision au contrôle des résultats

Nouvelle gestion publique et surveillance

L'évolution de l'approche et des méthodes d'audit reflète celle des tâches publiques et de la gestion administrative. En 1876, les fonctionnaires réviseurs devaient dans la mesure du possible contrôler et viser toutes les pièces justificatives. En 1956, une expertise révéla que le CDF appliquait des méthodes de travail correctes sur le plan technique mais que les contrôles matériels devaient être étendus et les révisions externes approfondies. La LCF de 1967 imposa donc non seulement la régularité et la légalité comme critères de contrôle, mais également la rentabilité et l'économie. Cette liste fut complétée en 1995 par le critère de relation avantageuse entre coûts et utilité et par le critère d'efficacité financière des programmes. Parallèlement le CDF fut déchargé de la tâche fastidieuse consistant à libérer les factures de la Confédération. Il put consacrer davantage de temps aux audits matériels, du contrôle de

l'économie à celui des résultats. Cette nouvelle orientation était indispensable eu égard à la modernisation de la gestion administrative. Des contrôles de rentabilité accrus étaient également essentiels compte tenu des ressources fédérales limitées. Les milieux politiques voulaient s'assurer que les programmes de l'Etat avaient bien les effets escomptés.

Au niveau fédéral, cantonal et communal, une gestion des budgets axée sur les prestations (*output*) remplace de plus en plus la gestion axée sur les ressources (*input*). La nouvelle gestion publique (*New Public Management*) et la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) gagnent du terrain dans l'administration fédérale. Elles requièrent une nouvelle approche des audits de la part du CDF. Il devient essentiel de déterminer si les objectifs fixés dans le mandat de prestations ont été atteints avec l'enveloppe budgétaire accordée. Cela également pour les transferts financiers de la Confédération : la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a introduit l'instrument des conventions-programmes accompagnées de subventions forfaitaires⁷. Ce ne sont plus des projets individuels (comme la construction de pare-avalanches) qui sont subventionnés par la Confédération et cela en fonction de critères de calcul précis, mais des programmes de protection des zones d'habitation et des infrastructures. Il appartient au canton de décider des mesures à prendre afin d'atteindre les objectifs définis dans les conventions-programmes.

Le développement et l'application de nouvelles approches et méthodes de contrôle sont également observées dans les cantons. Indépendamment de la nouvelle gestion publique, les Contrôles cantonaux des finances modifient leur compréhension de l'audit. Toutefois, dans plusieurs cantons, la taille réduite de l'organe de contrôle nuit à l'excellence professionnelle en matière d'audit de rentabilité et d'efficacité.

La réponse du CDF face aux nouveaux défis

Le CDF a adapté ses structures et ses processus aux nouveaux défis. Il a aussi bénéficié de l'intérêt croissant des milieux politiques et professionnels pour les contrôles d'efficacité. La révision totale de la Constitution fédérale impose au Parlement d'évaluer l'efficacité des mesures prises (art. 170). Un groupe interdépartemental a été mis en place au sein de l'administration fédérale afin de favoriser l'essor des évaluations. La législation comprend un nombre croissant de clauses d'évaluation qui obligent l'administration à vérifier l'efficacité des mesures. La Société suisse d'évaluation

⁷ Concernant les transferts financiers découlant de la péréquation des ressources et à la compensation des charges, voir la contribution de Dafflon dans ce même volume.

(SEVAL) fut fondée en 1996. Elle a notamment pour objectif de définir des standards et de veiller à leur diffusion dans la pratique. Le Conseil fédéral répertorie les évaluations prévues ou réalisées par l'administration dans ses programmes de législation et ses rapports d'activité.

Le CDF a dû relever le défi d'acquérir les connaissances spécialisées nécessaires et de marier deux cultures, à savoir une culture classique de contrôle et une culture d'évaluation axée sur l'analyse des effets⁸. Il a également fallu surmonter les résistances des entités auditées face aux nouvelles techniques. En effet, ces entités doivent être convaincues de l'utilité du contrôle. Sans leur participation active, aucun résultat probant ne peut être obtenu et, surtout, la mise en œuvre des recommandations ne bénéficie pas de l'adhésion nécessaire.

En 2001, le CDF créa un centre de compétences pour les audits de rentabilité et les évaluations, dont la qualité du travail fut attestée à l'occasion d'un examen par les pairs réalisé en 2008 (Office of the Auditor General of Norway 2009). De plus, il fait partie d'un groupe de travail de l'INTOSAI qui entend diffuser méthodes et standards sur le plan mondial.

Stratégie du CDF pour réaliser les évaluations

Le CDF s'est fixé pour objectif d'effectuer environ six évaluations par an. Celles-ci prennent beaucoup de temps et utilisent près d'un sixième des ressources d'audit du CDF. Le CDF affecte toujours environ un tiers de ses ressources aux contrôles obligatoires (par exemple la vérification prescrite par la LCF des comptes d'Etat et des comptes des écoles polytechniques fédérales), à des mandats spéciaux comme l'examen de l'adéquation des taux de la dette fiscale nette de la taxe sur la valeur ajoutée ou la qualité des données relatives à la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Les capacités d'audit restantes sont consacrées aux examens relevant de la surveillance financière telle que l'informatique, la construction ou les subventions. Ces examens ne portent pas seulement sur la régularité et la légalité mais également sur l'économie et la rentabilité.

Les contrôles des résultats englobent les contrôles de rentabilité et les évaluations. Le contrôle de rentabilité met en relation le concept (*input*) et la réalisation (*output*). Le concept comprend la volonté politique, la législation et les moyens mis à disposition. La réalisation couvre différents aspects tels que l'organisation, l'acquisition de biens et de services et l'informatique. En revanche, une évaluation apprécie aussi

⁸ Les méthodes et les instruments utilisés par le CDF, les projets en cours et les rapports relatifs aux évaluations achevées sont présentés sur le site Internet www.cdf.admin.ch.

systématiquement et objectivement que possible le bien fondé d'un concept, d'une réalisation ou des effets d'une politique publique, d'un programme ou d'un projet. Elle va donc plus loin qu'un contrôle classique de la rentabilité et analyse également les conséquences sur la société. Les effets d'une politique donnée sont analysés de manière pluridisciplinaire, ce d'autant que les évaluations concernent souvent plusieurs offices.

Choix du sujet d'audit

Avant chaque évaluation, le CDF réalise une étude de faisabilité pour s'assurer que les audits mobilisant d'importantes ressources fourniront des résultats utilisables. Cette étude approfondit l'ébauche du projet, détermine la méthodologie d'évaluation, règle la question de la disponibilité et de l'accès aux informations. Elle décide également quelle technique d'analyse utiliser et quelles personnes interroger. Le choix du sujet de l'audit, ce que les Anglo-Saxons appellent *picking the winners*, représente une tâche exigeante. Le CDF a défini dix critères dont huit au moins doivent être satisfais pour entamer l'évaluation. Il faut, par exemple, que le programme soit en vigueur depuis quelques années, que ses prestations (*output*) soient quantifiables, que le Conseil fédéral et le Parlement disposent d'une marge de manœuvre suffisante et que les résultats de l'évaluation soient disponibles à temps pour les discussions politiques. Le CDF décide de réaliser une évaluation uniquement si l'ébauche de projet et l'étude de faisabilité révèlent que l'évaluation pourra apporter des réponses pertinentes.

Collaboration entre la Confédération et les cantons en matière de surveillance

La loi fédérale de 1967 sur le Contrôle fédéral des finances a introduit des dispositions sur les rapports entre le CDF et les cantons. L'art. 16 définit l'étendue de la surveillance de la Confédération. Le CDF ne peut effectuer des contrôles dans les cantons que si ceux-ci reçoivent des prestations financières fédérales et si une loi ou un arrêté fédéral prévoit ce contrôle. Dans tous les autres cas, l'accord du gouvernement cantonal est requis. Dans la mesure du possible, le CDF collabore avec les Contrôles cantonaux des finances et il peut leur déléguer certaines tâches de vérification.

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a assigné au CDF une nouvelle tâche légale. Il doit vérifier la qualité des données relatives à la péréquation des ressources et à la com-

pensation des charges. Les résultats de ces audits annuels sont soumis au groupe d'assurance qualité composé de représentants des cantons et de la Confédération. Celui-ci propose le cas échéant des corrections nécessaires dans les flux financiers intercantonaux. Le CDF assure que les cantons bénéficiaires ne reçoivent pas trop peu et que les cantons contributeurs ne versent pas trop dans le cadre de la péréquation financière. Par ailleurs il doit garantir qu'il est capable d'exercer la surveillance financière des conventions-programmes. Le Parlement a précisé à l'art. 20a de la loi sur les subventions (LSu) que la surveillance financière doit être organisée en accord avec le CDF⁹. La formule de base élaborée par le CDF pour régler la surveillance financière à l'intérieur des conventions-programmes correspond à la collaboration usuelle définie dans la LCF.

La collaboration entre le Contrôle fédéral des finances et les Contrôles cantonaux des finances s'est intensifiée ces dix dernières années. Les analyses relatives à l'impôt fédéral direct (IFD) revêtent une importance particulière. A l'initiative du CDF, un bilan fut établi dans le cadre des discussions avec les administrations des contributions et les Contrôles cantonaux des finances afin d'évaluer conjointement les risques du processus de perception et de transfert de l'impôt. Un modèle d'audit fut ainsi élaboré et la majorité des Contrôles cantonaux des finances accepta de vérifier la perception, l'encaissement et le transfert de l'impôt fédéral direct à la Confédération et d'en informer le CDF. L'expérience a montré au CDF que cette solution basée sur le volontariat ne fonctionnait pas : les Contrôles cantonaux des finances ne furent pas en mesure d'exécuter ces audits ou ne le voulurent pas. La loi interdit même à certains Contrôles cantonaux des finances de remettre des rapports d'audit au CDF. Pour l'organe de contrôle de la Confédération, les recettes de l'IFD restaient ainsi une *Terra incognita*, alors qu'elles représentent tout de même un montant de quelques 18 milliards de francs soit près d'un tiers du budget fédéral. Le Parlement exigea du Conseil fédéral qu'il prenne des mesures pour combler cette lacune. Le Conseil fédéral chargea donc le CDF à l'été 2010 d'engager une consultation sur la révision de la LCF. Le CDF soumit aux cantons, aux partis et aux associations un projet de révision qui ne modifiait pas les compétences des cantons, ni la surveillance spécialisée qui incombe aux administrations fiscales et qui respectait les principes du fédéralisme. La proposition prévoyait que le CDF ne réaliseraient des audits qu'en accord avec les Contrôles cantonaux des finances, si ceux-ci étaient dans l'incapacité ou refusaient de mener leurs propres vérifications. La proposition se heurta à une opposition farouche, notamment de la part des directeurs cantonaux des finances. Le Conseil fédéral décida dès lors début 2011 de renoncer à la révision de la LCF et demanda au Département fédéral des finances de modifier la loi fédérale sur l'impôt

⁹ LSu, RS 616.1

fédéral direct. La surveillance spécialisée de l'Administration fédérale des contributions (AFC) sera renforcée et les Contrôles cantonaux des finances seront tenus de procéder à des audits et d'en référer tant à l'AFC qu'au CDF.

Système de contrôle interne

Une solide révision interne et externe ne rend pas pour autant inutile un système de contrôle interne (SCI). Le législateur a imposé au CDF de contrôler également l'efficacité des SCI. L'administration fédérale s'est dotée de SCI depuis quelque temps déjà, mais le CDF déplorait régulièrement leurs lacunes et leurs faiblesses. Par exemple, les processus de conduite, de réalisation et de soutien ne sont souvent pas suffisamment axés sur les objectifs à réaliser ou sur la réduction des risques. La description et la documentation des procédures sont lacunaires, les contrôles automatisés des systèmes informatiques sont trop peu utilisés ou les vérifications prévues dans les processus ne sont pas effectuées. Les services ne furent tenus d'instaurer et d'entretenir un SCI en vertu de la loi sur les finances (LFC) que lors de l'introduction du nouveau modèle comptable au sein de l'administration fédérale. Conformément à l'art. 39 LFC, le Conseil fédéral doit prendre les mesures nécessaires afin de protéger la fortune de la Confédération, de garantir l'utilisation adéquate des fonds, de prévenir, déceler des erreurs et des irrégularités dans la tenue des comptes et de garantir la régularité de celle-ci et la fiabilité des rapports¹⁰. Le législateur a expressément indiqué que les risques encourus et le rapport coût-utilité devaient être pris en compte. En d'autres termes, un SCI ne doit pas être une fin en soi, mais être conçu en tenant compte des risques. Ces dispositions, précisées par le Conseil fédéral à l'art. 36 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC)¹¹, stipulent qu'un SCI comprend des mesures réglementaires, organisationnelles et techniques. Le SCI relève des tâches de conduite : les directeurs sont responsables de son introduction, de son utilisation et de sa supervision. Selon l'OFC, il appartient à l'Administration fédérale des finances d'édicter les directives nécessaires en accord avec le CDF et après consultation des départements¹². Le CDF confirme la présence d'un SCI efficace dans son rapport de révision sur le compte d'Etat.

Un SCI ne peut toutefois pas garantir qu'aucun dommage matériel ou immatériel ne survienne. Aussi efficace qu'il soit, il ne peut empêcher un dol si une per-

¹⁰ LFC, RS 611.

¹¹ OFC, RS 611.01.

¹² Concernant la mise en place d'un système de contrôle interne, voir également CDF (2007).

sonne agit avec une intention délictueuse. Un SCI efficace rend cependant les comportements abusifs plus difficiles et confère une sécurité raisonnable, même si elle n'est pas absolue. Il ne peut éviter les décisions erronées. Des considérations sur le rapport coût-utilité peuvent également restreindre son efficacité et des défaillances humaines ou techniques sont susceptibles d'entraîner des disfonctionnements. Il est par ailleurs toujours possible que certains collaborateurs ne respectent pas le SCI. Les contrôles peuvent échouer si plusieurs personnes s'unissent pour commettre des actes délictueux. Un concept informatif, un système institutionnalisé d'amélioration et de suggestion et un service d'information sur des irrégularités éventuelles (*whistleblowing*) sont en mesure d'accroître sensiblement l'efficacité des systèmes de contrôle. Début 2011, la révision de la loi sur le personnel de la Confédération a désigné le CDF comme service externe pour les annonces d'irrégularités.

La convergence des modèles comptables de l'économie privée et des pouvoirs publics et les débats sur une gestion administrative adéquate conduisent également les cantons et les communes à prévoir et à mettre en place des systèmes de contrôle internes.

Perspectives

La loi fédérale sur le Contrôle des finances a suivi le cours de l'histoire. Elle n'a jamais été remaniée en profondeur, de sorte qu'une révision totale se justifie. La prochaine occasion devrait être saisie pour traiter en une fois les différents points en suspens et éviter de continuer sur la voie du rapiéçage de ce texte de loi. Le rapport 2009 du Fonds monétaire international comporte également plusieurs recommandations pour la révision de cette loi allant dans le sens d'un renforcement de l'indépendance du CDF (IMF 2009). Il faudra veiller à cet égard à combler la lacune constitutionnelle et à accorder au CDF une autonomie juridique. Cela enverrait un signal clair sur le fait que le CDF est un organe de surveillance financière indépendant de l'administration.

Nonobstant ces modifications juridiques et institutionnelles, le CDF doit relever de nouveaux défis. Il doit adapter sa stratégie d'audit aux nouveaux risques apportés par l'introduction des nouveaux modèles de gestion administrative et de subventionnement, du nouveau modèle comptable¹³ et l'introduction systématique d'un SCI. Entre sphère politique et sphère administrative, le CDF n'est pas le moteur du

¹³ Concernant la thématique du nouveau modèle comptable, voir la contribution de Soguel dans ce même volume.

changement. Toutefois à travers des recommandations pratiques, il peut appuyer utilement l'administration dans sa mutation. Ses efforts ne doivent avoir pour objectif un renforcement de la bureaucratie. Au contraire, ils doivent soutenir une administration efficace, préoccupée des prestations qu'elle offre et proche des citoyens.

Bibliographie

- Bundesrechnungshof (2005). *Zusammenfassung der Ergebnisse zur Peer Review der Eidgenössischen Finanzkontrolle*. Bonn.
- CDF Contrôle fédéral des finances (2007). *Mise en place d'un système de contrôle interne (SCI)*. Berne, www.cdf.admin.ch.
- Conseil fédéral (1998). « Message concernant la révision de la loi fédéral sur le contrôle fédéral des finances (LCF) », in *Feuille fédérale*, 4(40), pp. 4101-4126.
- IMF International Monetary Fund (2009). *Switzerland – Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) – Fiscal Transparency Module*, in *IMF Country Report*, n° 09/201, Washington, www.imf.org.
- INTOSAI Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (2007). *Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB)*. www.intosai.org.
- Office of the Auditor General of Norway (2009). *Peer Review – Evaluationen und Querschnittsprüfungen durch die Eidgenössische Finanzkontrolle*. Oslo.

Chapitre 33

TRANSFERTS FINANCIERS ENTRE COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

Bernard Dafflon

L'objectif de ce chapitre est de montrer de quelle manière sont utilisés les transferts financiers entre collectivités publiques et dans quelle mesure les collectivités récipiendaires sont dépendantes de ces transferts. Ce chapitre se subdivise en deux approches, l'une théorique, l'autre pratique. Sous l'angle théorique, la première section de cette contribution situe les transferts financiers dans le budget décentralisé. La deuxième en examine la justification, la nature et la logique. La troisième s'intéresse à la manière de classer les transferts financiers, afin d'y voir clair en mettant un peu d'ordre dans les définitions et les modes de faire. Deux approches analytiques sont possibles, mises ici en contraste. Les théories traditionnelles du fédéralisme financier mettent l'accent essentiellement sur les besoins de financement et sur la nécessité de corriger des effets externes entre échelons de gouvernement (verticaux) et entre collectivités appartenant à un même échelon administratif (horizontaux). Les modèles de « deuxième génération » soulignent le risque que ces transferts conduisent à réduire l'autonomie des collectivités bénéficiaires, avec comme corollaire un affaiblissement de la responsabilité budgétaire. Cette approche cherche en outre à établir les liens possibles entre transferts, autonomie financière et péréquation. D'un point de vue pratique, la quatrième section s'intéresse à la situation actuelle des transferts financiers, verticaux et horizontaux, entre la Confédération, les cantons et les communes. On y examine les domaines de l'activité des cantons qui reçoivent les subventions les plus importantes. On y précise également le concept de dépendance financière des cantons.

Le budget décentralisé

Le budget décentralisé présenté dans la figure 33.1 sert à positionner les transferts financiers dans le processus budgétaire et à amorcer la réflexion sur les objectifs poursuivis – les transferts appartenant à la boîte à outils des politiques publiques. Dans la logique du fédéralisme financier, les tâches choisies en propre par les cantons et les communes¹ (BCL pour « biens collectifs locaux » par simplification) devraient être financées par la fiscalité propre [$B = A$]. Certaines tâches spécifiques, notamment environnementales, devraient être financées par des redevances d'utilisation [$D = C$]. Les transferts financiers accompagnent, totalement ou partiellement, les fonctions déléguées [$F = E$]. Notons, comme c'est le cas pour la Suisse, que ces équivalences peuvent être adaptées. Selon la législation fédérale et la jurisprudence, [$D = C$] est une obligation² en application des principes de l'utilisateur-payeux (par exemple: approvisionnement en eau potable) ou du pollueur-payeur (évacuation et traitement des eaux usées, enlèvement et traitement des ordures). Par contre des ajustements peuvent se faire entre B et F dans la mesure où les compétences fiscales sont largement attribuées aux cantons, [$B > A$], ce qui permet de réduire le recours aux transferts financiers, [$F < E$] tout en maintenant un équilibre budgétaire [$(B + F) = (A + E)$], sous hypothèse que $C = D$.

En réalité, le budget décentralisé va comporter des déséquilibres structurels, tels qu'inscrits dans la figure 33.2. Les déséquilibres de l'offre [G] résultent d'un hiatus entre les tâches cantonales et communales et les moyens financiers disponibles, hiatus à résorber par diverses mesures [H]. Les déséquilibres de production [I] proviennent de disparités de besoins et/ou de coûts de production des services collectifs, ou du fait que les espaces fonctionnels et institutionnels ne correspondent pas (Dafflon et Ruegg 2001 : 15-17), créant ainsi des effets de débordement et d'encombrement. Des corrections sont possibles via des transferts financiers [K]. Enfin, les déséquilibres des ressources disponibles à charge fiscale comparable [L] devraient être en partie réduits par la péréquation [M]. Les moyens de remédier à ces déséquilibres englobent une nouvelle répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement, un réexamen des compétences fiscales, mais passent le plus souvent par des transferts financiers. En effet, des ajustements par les transferts financiers sont plus faciles à mettre en œuvre, politiquement et institutionnellement, qu'une nouvelle répartition des tâches ou des ressources.

¹ Les systèmes décentralisés ou fédéraux à trois niveaux comprennent le centre, le niveau intermédiaire (cantons, provinces, Etats, Länder, communautés autonomes) et le niveau local (communes, municipalités). Par référence à la Suisse, nous utilisons les termes de cantons et communes.

² Si [$D > C$], l'excédent de recettes doit être versé sur une réserve spécifique inscrite au bilan et ne peut pas tomber dans les recettes générales du budget. D ne peut donc pas être un impôt déguisé.

Dépenses	Recettes
Répartition des tâches et des compétences	
[A] Tâches choisies en propre (<i>choice</i>)	[B] Fiscalité propre – impôt(s) exclusif(s) – impôt(s) partagé(s) – choix entre impôts et redevances d'utilisation
[C] Tâches spécifiques (dévolues ou déléguées)	[D] Redevances d'utilisation
[E] Tâches déléguées (<i>agency</i>)* – en général – initiatives	[F] dotations et subventions dotations non affectées ou parts aux impôts subventions spécifiques d'incitation

* Les dépenses liées peuvent prendre trois formes :

- délégation verticale (tâches déléguées par le centre aux gouvernements intermédiaires et par ces derniers aux gouvernements locaux (BCL sous tutelle, norme))
- délégation horizontale (tâches attribuées par un canton/une commune à un/une autre par contrat ou dans le cadre d'un accord de coopération de type concordat/syndicat intercommunal à but unique ou multiple)
- dépenses courantes (intérêt et amortissement de l'infrastructure liée à l'introduction des normes)

Figure 33.1 Le budget décentralisé.

Dépenses	Recettes
Déséquilibres de l'offre*	
[G] Déséquilibres de l'offre*	[H]
– discordance entre tâches et ressources – uniformité du système fiscal – impasse budgétaire	– dotations budgétaires supplémentaires – idem – idem, ou système de coefficients d'impôt (centimes additionnels, <i>Steuerfuss</i>)
[I] Déséquilibres de production	[K]
– effets de débordement, d'encombrement – disparités des coûts	– subventions de correction – péréquation des charges
[L] Déséquilibre de ressources financières	[M] péréquation des ressources

* Ici, la solution à privilégier est le réexamen de la répartition des compétences et/ou des ressources, les subventions n'étant que des moyens subsidiaires pour combler les écarts restants.

Figure 33.2 Déséquilibres structurels possibles.

A ce stade, on dénombre quatre catégories de transferts financiers : les transferts généraux à but de financement (en F et H : dotations), les subventions d'incitation (en F), les subventions correctrices (en K), et les subventions de nature péréquative (péréquation des besoins en K, péréquation des ressources en M). Ce premier classement introduit une relation entre les objectifs (financement, incitation, correction, péréquation) et le design du transfert qu'il faut ajuster en conséquence.

Justifications des transferts budgétaires

La théorie économique fournit plusieurs motifs justifiant des transferts financiers entre échelons de gouvernement et entre collectivités territoriales. La figure 33.3 présente un panorama simplifié des arguments possibles. La première colonne énumère les raisons de l'action budgétaire. Il faut toutefois rappeler que les transferts financiers sont dans bien des cas des palliatifs. En amont, d'autres mesures structurelles devraient être examinées d'abord: elles sont indiquées dans la deuxième colonne «démarche alternative». la figure 33.3 est distribuée en six blocs qui groupent les principaux motifs d'intervention.

1. Les transferts financiers de la première catégorie servent au financement des tâches déléguées aux cantons et communes. Les transferts visent à dédommager l'échelon cantonal quand celui-ci est tenu de remplir une fonction d'agence pour le compte de l'échelon de niveau supérieur, comme la fourniture d'un service de base sur l'ensemble du territoire conformément aux exigences du gouvernement central. La part de 17% de l'impôt fédéral direct acquise aux cantons appartient à cette catégorie. Ces transferts visent également à corriger les déséquilibres verticaux. Cela est particulièrement le cas quand les ressources propres des collectivités publiques décentralisées sont insuffisantes pour que ces dernières soient en mesure de financer les dépenses qui sont de leur compétence.

2. Les transferts incitatifs visent à modifier les choix budgétaires des entités qui en bénéficient pour les orienter vers des prestations souhaitées par le niveau de gouvernement qui paie. Ils sont généralement associés à des prestations particulières, que le bénéficiaire devrait fournir selon des niveaux qualitatifs et quantitatifs fixés par le payeur. Du point de vue de la théorie des subventions, les effets visés sont un effet de revenu (le budget de la collectivité bénéficiaire augmente), un effet de substitution (qui correspond à la nouvelle orientation budgétaire de la collectivité bénéficiaire pour la tâche et les standards voulus par le payeur), en évitant des effets adverses (la collectivité bénéficiaire diminuant son propre budget pour la tâche encouragée dès lors qu'elle reçoit une subvention). Le problème fondamental est ici celui de la cessation des paiements une fois l'effet incitatif obtenu: cette logique économique est souvent combattue par une logique politique de consolidation. La subvention fédérale pour encourager la création de structures d'accueil de la petite enfance et de places de crèche entre dans cette catégorie.

3. Les transferts peuvent avoir pour objectif de corriger et de compenser les effets externes (de type effets de débordement) liés à la fourniture décentralisée de certaines prestations publiques. Cela est en particulier le cas quand l'aire de consommation des services publics ou le territoire bénéficiaire dépasse les frontières correspondant à l'espace institutionnel qui fournit la prestation ou quand des agents économiques non résidants peuvent bénéficier des services rendus par une collecti-

vité sans en supporter le coût. Les services d'éducation fournis et financés par une région donnée ont par exemple des effets externes positifs sur les autres régions (en particulier si les individus sont mobiles). Les versements que les cantons effectuent entre eux selon l'Accord intercantonal universitaire de 1997 correspondent à cette logique.

Trois problèmes fréquents bloquent la mise en œuvre de transferts financiers liés aux effets de débordement. (i) Les collectivités où résident les bénéficiaires d'effets de débordement ont tendance à ignorer les avantages reçus et adoptent des comportements de passager clandestin. (ii) Les collectivités qui produisent ces services ne souhaitent que recevoir une compensation financière pour le service rendu, mais sans admettre la participation de la collectivité payante à la décision. (iii) Les collectivités reconnaissent les effets de débordement mais n'arrivent pas à s'accorder sur leur valeur monétaire et donc la compensation à payer. Avec des effets de débordement en évolution, sans accord sur cette évolution, la compensation reste figée sur les critères de l'accord initial. Ces trois raisons conduisent à des situations sous-optimales dans l'espace fonctionnel (sous-fourniture des services ayant des effets externes positifs et sur-fournitures de biens et services ayant des effets externes négatifs sur le reste de l'économie).

4. Les transferts financiers ont aussi vocation à corriger les déséquilibres horizontaux entre collectivités publiques décentralisées. Les transferts ont alors un rôle de péréquation des ressources, mais aussi des besoins. Ils visent généralement à «égaliser» (rapprocher de la moyenne) les moyens à la disposition des gouvernements locaux afin que ceux-ci puissent offrir une qualité comparable (et dans une même fourchette de coûts) de services publics sur un territoire considéré. Des ressources supplémentaires sont alors transférées aux collectivités qui ont une capacité contributive plus faible que la moyenne nationale ou des besoins plus élevés que la moyenne nationale (par exemple communes situées en zone de montagne).

5. Les transferts financiers de la cinquième catégorie ont une dimension macroéconomique. Il n'est plus question ici de financement général des budgets décentralisés, ni de compensation, d'incitation ou de correction visant à une meilleure allocation des ressources. Les effets visés sont globaux. Dans le premier cas – au moins en théorie – le but est d'encourager une demande globale qui serait insuffisante en cas de mauvaise conjoncture économique. Dans le second cas, l'objectif est de piloter des projets de développement régional. Les aides financières fédérales accordées au travers de la nouvelle politique régionale (NPR), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, sont de cette nature. La Confédération soutient les régions éligibles pour les aider à maîtriser le changement structurel, améliorer les conditions cadres pour les activités économiques, promouvoir les innovations, générer de la valeur ajoutée et encourager la compétitivité.

Justifications	Démarches alternatives	Type de subvention proposé
1. Transferts à but généraux de financement; déséquilibre fiscal vertical		
• discordance entre tâches et ressources	nouvelle répartition des tâches/ressources, décentralisation fiscale ou impôts partagés	subventions globales forfaitaires
• impasse budgétaire	nouvelle répartition des tâches (solution pour le long terme) ou impôts partagés	(ou spécifiques, avec les montants calculés selon les besoins) <i>(partage)</i>
• le centre accapare l'impôt; le taux d'impôt du niveau fédéral est trop élevé	impôts partagés, augmentation de la souveraineté fiscale aux niveaux décentralisés	à éviter : subventions <i>ex post</i> de type <i>bail-out</i>
• assiette fiscale limitée ou faible, dans un système fiscal uniforme	décentralisation fiscale ou impôts partagés	
• recettes fiscales limitées ou faibles (lorsqu'on admet un certain niveau de concurrence fiscale entre juridictions)	harmonisation fiscale matérielle (abandon de la concurrence fiscale)	subventions globales forfaitaires <i>(partage)</i>
2. Subventions d'incitation ; normes minimales/biens sous tutelle/priorités nationales		
• normes dictées par le centre pour faciliter la mobilité des facteurs de production		subventions spécifiques conditionnelles <i>(compensation)</i>
• pour défendre les intérêts des minorités		
• imposition des préférences centrales sur le niveau cantonal et communal, dans l'intérêt du bien-être national		subventions spécifiques forfaitaires <i>(incitation)</i>
3. Subventions correctrices ; effets de débordement		
• l'autorité locale/cantonale ne tient pas compte des bénéfices/ coûts engendrés envers les autres collectivités → production sous-optimale/sur-optimale de BCL	réorganisation des structures territoriales préexistantes pour établir une correspondance entre les dimensions institutionnelle et fonctionnelle ; taxe Pigouvienne	subventions spécifiques conditionnelles non rationnées = subventions Pigouviennes <i>(correction)</i> à éviter : subventions conditionnelles rationnées
4. Subventions péréquatives; déséquilibre fiscal horizontal		
• distribution inéquitable de ressources naturelles		subventions globales forfaitaires ; péréquation des ressources <i>(partage, péréquation)</i>
• disparités des capacités financières		
• différences des coûts/besoins opportunités de réaliser un rendement d'échelle, pour des raisons démographiques, topographiques, socio-économiques, etc.	nouvelle répartition des tâches/ressources ; collaboration intergouvernementale	subventions spécifiques conditionnelles, si l'objectif de péréquation se combine avec la demande pour des biens sous tutelle ; péréquation des besoins/des coûts <i>(correction ou compensation)</i>

Figure 33.3 La justification économique des transferts intergouvernementaux.

Justifications	Démarches alternatives	Type de subvention proposé
5. Politiques macroéconomiques		
Stabilisation : <ul style="list-style-type: none"> encourager les dépenses cantonales/locales en périodes de récession et les décourager pendant la reprise conjoncturelle 	encourager la participation du secteur privé	récession : subventions spécifiques (pour investissements) forfaitaires (<i>incitation</i>)
Développement régional : <ul style="list-style-type: none"> maintenir ou favoriser des activités économiques dans les cantons/régions périphériques qui ont un potentiel de développement 	aide à la mise en place de conditions cadres; politiques régionales sectorielles d'encouragement au secteur privé; soutien aux nouvelles activités	subventions sectorielles (agriculture de montagne, tourisme, LIM, par exemple) (<i>incitation et soutien</i>)
6. Justice redistributive		
<ul style="list-style-type: none"> assurances sociales, santé, éducation, aide sociale, attribuées au niveau régional/local pour des raisons d'efficacité 		subventions spécifiques forfaitaires

Sources: adapté de Musgrave et Musgrave 1979: 630 ss; King 1984: 86-88 et 121-163; Costello 1993: 112 et 117; Shah 1994; Ahmad et Craig 1997. Également: Conseil de l'Europe, Rapport 74, 2000.

La justification économique des transferts intergouvernementaux (suite).

6. La dernière catégorie est mentionnée ici pour rappel puisque les bénéficiaires en sont des personnes ou des familles, ou des groupements privés – et non pas des collectivités publiques. Ces transferts ont une nature éminemment redistributive, principalement fondée sur le critère de capacité économique des bénéficiaires. Ainsi il en va de l'aide fédérale et cantonale pour la réduction des cotisations à l'assurance maladie ou l'aide financière accordée aux familles à revenu modeste dont les enfants fréquentent des structures d'accueil de la petite enfance.

Définitions et critères³

La typologie habituelle des subventions propose de multiples critères pour juger de leurs qualités. Nous en avons retenu trois, selon l'*utilisation*, le *mode de calcul* et la *disponibilité des fonds*, qui peuvent se combiner, comme le montre la figure 33.4.

³ Pour une introduction à l'analyse microéconomique des effets des différents types de subventions en particulier sur la dépense locale, voir Gilbert et Guengant (1988) ou Dafflon (1995: 25-40).

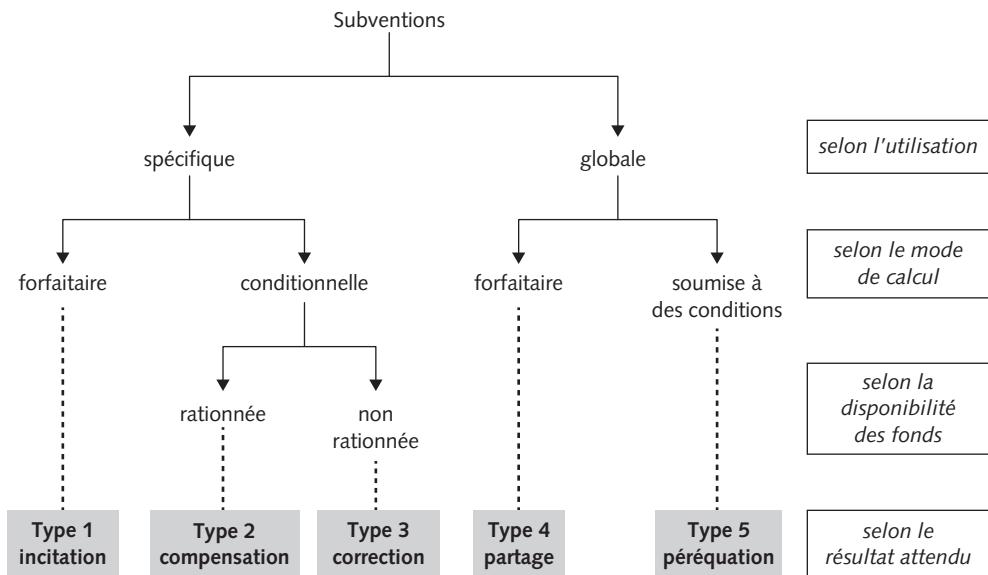


Figure 33.4 La typologie des subventions.

Source: Dafflon et Madiès 2008: 80.

Selon l'utilisation: globale ou spécifique

- Globale (*general/block/unconditional grants*) si le montant est à libre disposition de la collectivité bénéficiaire. En général, le partage des impôts appartient à cette catégorie.
- Spécifique (*selective/conditional/restricted/categorical/specific grants*) si des critères de sélection limitent l'utilisation du montant en l'affectant à une tâche, à une dépense précisée par la collectivité qui verse la subvention. L'affectation peut être plus ou moins étroite (par exemple : une subvention pour l'enseignement scolaire secondaire est sans doute moins restrictive qu'une subvention pour développer l'usage de l'informatique dans les écoles secondaires).

Selon le mode de calcul: conditionnelle ou forfaitaire

- Conditionnelle ou proportionnelle (*matching grants*) à une dépense déterminée lorsque le montant reçu varie en fonction soit du montant de la dépense subventionnée, soit de la part de financement propre que la collectivité bénéficiaire est prête à consacrer à la tâche subventionnée.
- Forfaitaire ou non conditionnelle, non proportionnelle (*non-matching/lump-sum grants*) lorsque la collectivité bénéficiaire reçoit un montant fixe

à dépenser (pour la tâche désignée si la subvention est spécifique, mais pas forcément), quelle que soit sa propre participation ; lorsqu'il s'agit de partage d'un impôt, si le montant est prédéterminé et garanti en proportion de la recette fiscale.

Selon la disponibilité des fonds : rationnée ou non rationnée

- Rationnée ou à guichet fermé (*closed-ended grants*) si les moyens budgétaires totaux mis à disposition par la collectivité donatrice pour une tâche subventionnée sont limités. Mais alors il faut aussi fixer les critères de sélection pour le cas où le total des demandes individuelles excède les moyens mis à disposition.
- Non rationnée ou à guichet ouvert (*open-ended grants*) dans le cas contraire à ce qui est décrit dans le paragraphe précédent. En général, cela signifie qu'une collectivité peut percevoir une subvention dès que certaines conditions ou certains critères sont satisfaits : elle y a droit quelle que soit la situation financière de la collectivité qui verse la subvention, cette dernière ne pouvant prétexter sa situation budgétaire ou conjoncturelle pour refuser ou réduire la subvention.

Pour être complet, deux remarques concernant les subventions « globales » et les subventions « conditionnelles » doivent encore être formulées ici.

Même l'octroi d'une subvention globale peut être lié à une ou des « condition(s) » à respecter, par exemple varier en fonction d'un effort à fournir ou d'un seuil budgétaire à respecter (effort fiscal minimal, volume des dépenses propres du bénéficiaire, ou pourcentage fixe des recettes fiscales de la collectivité qui reçoit la subvention).

Toute subvention conditionnelle est « discriminatoire » dans le sens qu'elle favorise les collectivités à capacité financière forte, au détriment des collectivités moins aisées : alors que les premières sont capables de fournir un apport appréciable au financement du projet et, par conséquent, peuvent accéder à des subventions importantes, les dernières ont du mal à satisfaire aux conditions minimales de cofinancement et sont donc souvent exclues du cercle des ayants droit, même si elles ont des besoins encore plus forts que les collectivités concurrentielles. En d'autres termes, les collectivités bénéficiaires d'une subvention n'ont pas une position égale face à la dépense résiduelle nécessaire pour financer le solde de la dépense après déduction de la subvention. Pour éviter la spirale négative du déséquilibre horizontal, l'inégalité d'accès doit être neutralisée par un système de transferts péréquatifs. Un autre effet pervers de la subvention proportionnelle est qu'elle oblige les collectivités économiquement faibles (et donc dépendantes de transferts) à pousser leurs dépenses

vers les domaines prioritaires fixés par le gouvernement qui verse la subvention. En conséquence, la structure des priorités et des dépenses locales risque de se déformer, la marge de manœuvre de la collectivité devient plus étroite – ce qui provoque une tendance vers la centralisation.

Si l'on prend en compte les objectifs des transferts financiers décrits en début de chapitre avec les trois paires de critères mentionnés (utilisation, mode de calcul, disponibilité de fonds), on aboutit à cinq situations typiques, qui correspondent en fait aux résultats attendus (dernière ligne dans la figure 33.4) :

1. Des *incitations* à produire ou à accroître la quantité et la qualité des services collectifs décentralisés peuvent être obtenues par des subventions spécifiques et forfaitaires :
 - spécifiques, pour lier l'utilisation des montants reçus à la tâche à encourager ;
 - forfaitaires (non conditionnelles), parce que le montant du transfert ne doit pas dépendre de la dépense que la collectivité bénéficiaire serait spontanément prête à consentir pour cette tâche, puisque justement cette dépense est insuffisante.
2. La *compensation* des besoins et des coûts des services collectifs décentralisés qui doivent respecter les normes des biens tutélaires imposées par le centre pourrait se faire par des subventions spécifiques, conditionnelles et rationnées :
 - spécifiques, pour garantir que les dépenses locales se dirigent vers les domaines tutélaires ;
 - conditionnelles, parce que le calcul du montant dépend de l'écart des besoins ou des coûts par rapport à la norme fixée pour la tâche subventionnée ;
 - rationnées, parce que les subventions à guichet fermé exercent une stimulation plus forte sur les dépenses locales que celles à guichet ouvert.
3. Si l'intervention est de nature *correctrice*, par exemple en ce qui concerne les effets de débordement des bénéfices tirés des services collectifs décentralisés, les subventions doivent être spécifiques, conditionnelles et non rationnées :
 - spécifique : c'est-à-dire liées à la tâche qui est à l'origine de l'effet de débordement ;
 - conditionnelle : c'est-à-dire proportionnelles aux dépenses qui provoquent cet effet ;
 - non rationnées, pour que la production des BCL avec un effet de débordement positif ne soit pas restreinte par des limites budgétaires : c'est l'étenue de l'externalité qui est déterminante.

4. Le *partage* des ressources, servant soit à répartir les moyens financiers dans un système fiscal plutôt uniforme, soit à résoudre une impasse budgétaire, peut se faire au travers de subventions globales et forfaitaires :

- globales : le montant étant à la libre disposition de la collectivité qui en bénéficie ;
- forfaitaires : l'objectif du partage des ressources n'étant pas d'orienter l'offre de services collectifs décentralisés vers un usage particulier. Le montant à répartir devrait être prédéterminé et garanti.

5. La *péréquation* justifie également une subvention globale et forfaitaire.

- globale : le montant doit être à la libre disposition de la collectivité qui en bénéficie ;
- forfaitaire : le montant étant prédéterminé et garanti.

Dans ce cas, la différence avec la subvention visant au partage des ressources est uniquement liée aux critères de répartition : le partage des ressources se fait en respectant le critère d'origine des fonds, la péréquation au sens strict faisant intervenir la capacité financière de la collectivité bénéficiaire. Dans le cas de la péréquation, l'accès aux transferts est parfois soumis à des conditions additionnelles, tel un effort fiscal minimal ou une réorganisation préalable de la gestion des finances communales (comme par exemple l'application du principe du pollueur-payeur pour les tâches environnementales).

Cette typologie, donnée *ex ante*, doit être interprétée avec précaution car l'efficacité des transferts financiers, et donc le choix d'une forme particulière de subvention, dépend encore des incidences étudiées du point de vue de la collectivité bénéficiaire ou de celle qui paie.

Les transferts financiers en Suisse

Cette rubrique s'intéresse à la réalité des transferts financiers entre collectivités publiques en Suisse. L'analyse porte essentiellement sur le volume des transferts entre Confédération, cantons et communes, sur les domaines où les transferts sont conséquents et sur le degré de dépendance des cantons à l'égard des transferts financiers reçus⁴. L'année de référence est l'année 2009.

⁴ Nous renonçons, faute de place, à une analyse du point de vue de l'économie institutionnelle qui aurait catégorisé les transferts financiers selon la typologie de la figure 33.3.

Volume général des transferts financiers

Les dépenses totales du secteur public (sans les assurances sociales) se sont montées à 175 milliards de francs en 2009 (33% du PIB, tab. 33.1)⁵. Les transferts financiers en constituent une part importante, correspondant à 51% dans l'ensemble. La Confédération y consacre 69% de son budget, les cantons 48% et les communes 31%. Toutefois, les «charges de transfert» appartiennent toutes au groupe par nature 36 du MCH2⁶ (CDCF 2008: 174-176). Or ce groupe comprend également les subventions allant aux entreprises et exploitations privées (par exemple, celles concernant la politique agricole) et aux ménages (comme la réduction des primes d'assurance-maladie). On a donc une addition des transferts financiers entre collectivités publiques et des dépenses – sous forme de subventions – de mise en œuvre de politiques publiques touchant le secteur privé⁷.

Pour la Confédération, 46% des transferts sont versés aux cantons, 38% aux assurances sociales, 4% aux entreprises publiques, 5% au secteur privé et 7% à l'aide à l'étranger. Pour les cantons, la proportion des subventions versées aux communes dans le total des transferts est de 12%, tandis qu'elles sont de 55% au secteur privé et 28% aux entreprises publiques. Les communes participent pour 37% à des dépenses cantonales, alors que les parts des transferts sont de 49% vers le secteur privé, de 7% aux entreprises publiques et de 6% à la péréquation verticale.

Le montant total des transferts financiers de fonctionnement et d'investissement de la Confédération aux cantons (18 277 millions) est plus de trois fois plus élevé que celui allant des cantons vers leurs communes (5 593 millions). Il est aussi intéressant de noter qu'en sens inverse, les communes participent à hauteur de 5 258 millions à des dépenses cantonales. Dans ces totaux, les montants péréquatifs ne sont jamais importants, tant s'en faut: 2 808 millions pour les cantons venant de la Confédération, et 1 137 millions pour les communes venant des cantons – là aussi, en sens inverse les communes participent à hauteur de 758 millions dans

⁵ Le PIB 2009 était de 535 650 millions de francs. Notons que les montants des transferts financiers étant comptés à double (par exemple, les 13 801 millions de transferts versés par la Confédération aux cantons sont ensuite comptés comme dépenses réalisées dans les domaines subventionnés), le poids du secteur public est en réalité de 145 873 millions (175 002 millions moins les transferts de fonctionnement et d'investissement), ce qui donne un ratio dépenses publiques/PIB de 27,2% sans les assurances sociales.

⁶ Cf. la contribution de Soguel dans ce même volume.

⁷ Le nouveau modèle comptable MCH2 n'améliore pas la situation (cf. la contribution de Soguel). En effet, la rubrique 36 regroupe dans les transferts financiers, les parts aux recettes (360), les dédommagements (361), la péréquation (362), les subventions (363), les réévaluations (364 et 365), les amortissements des subventions d'investissement (366) et les autres charges de transferts (369). Seul le quatrième niveau de la classification par nature permettrait d'obtenir l'information nécessaire. Or cette dernière ne sera pas systématiquement disponible à ce niveau de désagrégation.

les régimes cantonaux de péréquation. Notons toutefois que ces chiffres globaux cachent une forte diversité des modalités de transferts propres à chaque canton (tab. 33.3).

Tableau 33.1 Classification économique des dépenses publiques, 2009, en 1000 francs.

Nature des dépenses	Confédération	Cantons	Communes	Total
1	2	3	4	5
• Dépenses courantes (sans les transferts)	14 833 068	33 021 706	23 573 893	71 428 667
• Transferts financiers	36 223 909	33 680 505	11 998 201	81 902 615
secteur public	16 610 234	5 218 210	5 135 915	26 964 359
– Confédération	0	0	70	70
– Cantons	13 801 680	3 915 230*	4 378 016	18 179 696
– Communes	982	4 081 566	2 151 653*	4 082 548
– péréquation financière	2 807 573	1 136 644	757 829	4 702 046
assurances sociales	13 610 240	179 192	0	13 789 432
entreprises publiques	1 399 923	9 352 013	922 721	11 674 657
secteur privé	1 960 630	18 415 116	5 852 170	26 227 916
étranger	2 521 790	235 216	87 395	2 844 401
autres	121 091	280 757	0	401 848
• Dépenses de fonctionnement extraordinaires	87	0	290 950	291 037
Total des dépenses de fonctionnement	51 057 064	66 702 211	35 863 044	153 622 319
• Dépenses d'investissement (sans les transferts)	3 635 671	4 820 692	5 524 701	13 981 064
• Transferts financiers et remboursements	4 011 574	1 916 828	1 470 758	7 399 160
secteur public	1 667 842	375 162	122 479	2 165 483
– Confédération	0	0	0	0
– Cantons	1 667 842	0	122 479	1 790 321
– Communes	0	375 162	0	375 162
entreprises publiques	2 264 438	968 146	1 229 607	4 462 191
secteur privé	79 294	573 520	118 672	771 486
Total des dépenses d'investissement	7 647 245	6 737 520	6 995 459	21 380 224
Total des dépenses	58 704 308	73 439 731	42 858 503	175 002 542
• transferts financiers en % des dépenses de fonctionnement	71%	50%	33%	53%
• transferts financiers en % des dépenses d'investissement	52%	28%	21%	35%
• transferts financiers en % des dépenses totales	69%	48%	31%	51%
• dont entre Confédération, cantons et communes	31%	8%	12%	17%

* s'agissant de transferts financiers entre cantons et entre communes (les dépenses des uns sont les recettes des autres), ce montant n'est pas compris dans le total.

Classification fonctionnelle des transferts financiers

La répartition des transferts financiers par fonction fait ressortir les domaines dans lesquels s'inscrivent les montants principaux desdits transferts (tab. 33.2) :

- Pour la Confédération, les domaines principaux sont les finances (35%), l'essentiel étant constitué des parts aux recettes et de la péréquation⁸; la prévoyance (21%), le trafic (14%), comprenant les subventions pour les routes principales et routes alpestres; l'économie (16%) et la formation (11%), dont presque la moitié pour les universités et les bourses d'études.
- Les rapports financiers entre les cantons sont de trois ordres : (i) obligatoire et vertical : les participations des cantons à fort potentiel fiscal à la péréquation des ressources; (ii) obligatoire et horizontal : principalement les contributions payées dans le cadre de concordats intercantonaux (par exemple les participations des cantons aux universités pour les étudiants extra-cantonaux, ou le concordat concernant l'exécution des peines privatives de libertés); (iii) contractuel et horizontal : de manière moins importante, les accords bilatéraux concernant des politiques particulières à effet de débordement (par exemple, la contribution du canton de Bâle-Campagne aux dépenses culturelles de celui de Bâle-Ville).
- Faute de données détaillées sur les transferts financiers entre chacun des 26 cantons et les communes, on ne peut que supputer les domaines sur lesquels portent l'essentiel des subventions : dans les finances, c'est bien évidemment les politiques péréquatives intercommunales qui absorbent l'essentiel, ainsi que les subventions d'encouragement aux fusions volontaires de communes; dans l'enseignement, le domaine de l'école obligatoire de niveau préscolaire (écoles enfantines) et primaire; dans la prévoyance, principalement l'aide sociale.

Degré de dépendance financière des cantons

Toute politique publique recourant à des transferts financiers soulève trois sortes de problèmes: (i) l'incitation, qui vise à modifier les choix des bénéficiaires et, par conséquent rompt la neutralité allocative; (ii) la question redistributive (entre bénéficiaires et ceux qui ne le sont pas, entre bénéficiaires et contribuables-payeurs) ou

⁸ Dès 2008, la péréquation fédérale entre les cantons sépare la péréquation des ressources (basée sur des indices cantonaux de potentiel des ressources fiscales calculés sur la base de l'impôt fédéral direct corrigé) et la péréquation des besoins (socio-démographiques et topo-géographiques). Voir Dafflon (2005) pour les aspects structurels et le site Internet de l'administration fédérale des finances (www.efv.admin.ch) pour la situation 2011.

Tableau 33.2 Transferts financiers entre gouvernements, par fonction, 2009, en 1000 francs.

Fonction	de la Confédération aux cantons	entre les cantons	des cantons aux communes
administration générale	0	2554	195 095
ordre, sécurité publique, défense	188 891	29 760	125 171
formation	2 008 277	2 298 000	1 186 576
culture, loisirs, sports	38 828	1165	62 714
santé	27 008	10 131	7 870
prévoyance	3 738 988	122 033	1 339 987
trafic et télécommunications	2 503 122	8286	232 467
environnement et aménagement du territoire	433 362	2042	256 160
économie	2 985 502	4374	123 454
finances et impôts	6 353 116	1 436 886	2 063 877
Total	*	18 277 095	3 915 230
			** 5 593 372

* transferts financiers de fonctionnement + d'investissements = 16 609 253 + 1 667 842 = 18 233 283;

** transferts financiers de fonctionnement + péréquation + investissement = 4 081 566 + 11 366 44 + 375 162 = 5 593 372.

Source : Statistique financière 2009 de la Suisse, AFF et OFS, Neuchâtel, 2011: 63, 68, 69, tableaux SF I3111.II, I312.09 et I312.I3.

péréquative (entre cantons et communes bénéficiaires ou payeurs) et (iii) le degré de dépendance du bénéficiaire face au(x) payeur(s).

Dans ce dernier cas, on note deux formes de dépendance. La première est fonctionnelle dans la mesure où le versement d'une subvention est conditionné aux respects de normes qualitative ou quantitative à satisfaire : la collectivité bénéficiaire devient agent d'exécution pour la part normée de ses dépenses. Elle perd son autonomie budgétaire entendue comme « *la capacité de décider seule, en toute indépendance, les catégories, la quantité et la qualité des prestations qu'elle entend offrir à ses résidents* » (Dafflon et Madiès 2008: 70). La seconde forme de dépendance, traitée ici, est financière. L'autonomie financière existe « *lorsqu'une collectivité est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin, sans recourir à ou dépendre d'autres collectivités situées à un niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement* » (Dafflon et Madiès 2008: 64). Elle met en relation la part de ressources reçues de l'extérieur et la part de ressources propres. Le tableau 33.3 qualifie l'autonomie financière des cantons pour 2009.

Le tableau 33.3 établit une distinction entre les subventions fédérales, la péréquation et les parts aux recettes. En effet, les subventions fédérales contiennent une double restriction d'autonomie en limitant à la fois les choix dépensiers des cantons bénéficiaires puisqu'elles sont spécifiques et, le plus souvent, conditionnelles, et l'autonomie financière des cantons, puisque leurs finances dépendent pour une part de sources extérieures. Tel n'est pas le cas des versements péréquatifs et des parts aux

Tableau 33.3 Dépendance financière des cantons, 2009.

Canton	Montant en 1 000 francs				Ratio de dépendance en %			
	Subventions fédérales	Péréquation	Parts aux recettes	Ressources fiscales totales	Subventions fédérales	Péréquation	Total	Parts aux recettes
1	2	3	4	5	6 = 2/5	7 = 3/5	8 = (2+3)/5	9 = 4/5
Zurich	1 214 848	87 529	788 392	11 490 037	10,6	0,8	11,3	6,9
Berne	1 315 758	535 762	368 127	10 039 864	13,1	5,3	18,4	3,7
Lucerne	453 259	197 264	146 124	3 006 133	15,1	6,6	21,6	4,9
Uri	93 107	49 508	21 670	396 042	23,5	12,5	36,0	5,5
Schwyz	153 062	6 045	135 450	1 043 168	14,7	0,6	15,3	13,0
Obwald	51 408	40 774	14 821	323 117	15,9	12,6	28,5	4,6
Nidwald	39 151	1 480	26 383	333 106	11,8	0,4	12,2	7,9
Glaris	41 692	39 909	15 858	436 651	9,5	9,1	18,7	3,6
Zoug	80 693	0	245 962	1 257 363	6,4	0,0	6,4	19,6
Fribourg	403 912	253 731	112 477	2 912 145	13,9	8,7	22,6	3,9
Soleure	193 255	123 986	89 728	1 981 169	9,8	6,3	16,0	4,5
Bâle-Ville	284 818	48 453	224 581	4 125 660	6,9	1,2	8,1	5,4
Bâle-Campagne	213 235	0	129 910	2 293 975	9,3	0,0	9,3	5,7
Schaffhouse	83 058	9 235	61 882	620 039	13,4	1,5	14,9	10,0
Appenzell Rh.-E.	65 936	44 414	32 600	421 272	15,7	10,5	26,2	7,7
Appenzell Rh.-I.	31 366	13 352	9 428	132 016	23,8	10,1	33,9	7,1
Saint-Gall	538 630	234 845	183 617	3 830 692	14,1	6,1	20,2	4,8
Grisons	528 332	206 900	164 238	2 339 455	22,6	8,8	31,4	7,0
Argovie	421 916	86 622	231 647	4 310 829	9,8	2,0	11,8	5,4
Thurgovie	253 277	143 381	92 600	1 658 303	15,3	8,6	23,9	5,6
Tessin	295 611	41 549	173 051	3 088 796	9,6	1,3	10,9	5,6
Vaud	852 421	50 821	442 943	8 419 641	10,1	0,6	10,7	5,3
Valais	284 674	298 611	148 993	2 867 091	9,9	10,4	20,3	5,2
Neuchâtel	217 277	109 694	75 860	1 879 500	11,6	5,8	17,4	4,0
Genève	514 731	113 938	466 262	8 310 038	6,2	1,4	7,6	5,6
Jura	166 635	69 773	31 149	775 715	21,5	9,0	30,5	4,0
Suisse	8 792 064	2 807 573	4 433 752	78 291 819	11,2	3,6	14,8	5,7

Source: http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzstatistik/index.php (refresh 08/2012); col. 2 à 5: F10.7.4. Recettes, cantons individuels; Détail par recette des parts aux recettes: SF I311.10; colonnes 6 à 9, % nos calculs.

recettes. L'utilisation des versements péréquatifs est libre. Les parts aux recettes sont des droits des cantons obtenus historiquement lorsqu'ils ont cédé à la Confédération le pouvoir d'empêter sur leur domaine fiscal⁹. On n'est donc pas dans une relation

⁹ Pour l'historique des parts cantonales aux recettes de la Confédération et l'usage péréquatif qui en a été fait, voir Dafflon (1995, chapitre 4).

restrictive puisque, d'un point de vue institutionnel, c'est l'inverse qui prévaut : une obligation de la Confédération de verser ces parts. A la différence des comparaisons internationales équivalentes, ce sont donc les colonnes 2 et 3 subventions et péréquation qu'il faut prendre en compte pour mesurer la dépendance financière calculée ensuite dans les colonnes 6 et 7. Les versements péréquatifs sont plutôt symboliques, ne représentant en moyenne que 3,6% des recettes fiscales des cantons. Le ratio de dépendance est de 11,2% pour les subventions – ce qui est très faible en comparaisons internationales. En même temps, ces ratios sont un indicateur de forte responsabilité budgétaire : les cantons doivent en moyenne assumer par leurs impôts à hauteur de 85% les conséquences fiscales de leurs décisions dépensières. Toutefois, les écarts sont relativement importants si l'on considère les cantons individuellement : seuls quatre d'entre eux reçoivent moins de 10% (colonne 8 : Zoug, Genève, Bâle-Ville et Bâle-Campagne). A l'autre extrême, quatre cantons dépassent le seuil de 30%. La dépendance la plus forte est celle des cantons d'Uri (36%), d'Appenzell Rhodes-Intérieures (34%), les Grisons et le Jura avec respectivement 31% et 30%.

En guise de conclusion

Le regard jeté dans cette courte analyse sur les transferts financiers entre gouvernements permet de formuler quelques observations sur les « règles » ou les « bonnes pratiques. D'abord la typologie des transferts est complexe (fig. 33.4), ce qui ne permet guère de généraliser, de classer, et donc de comparer, les sortes de subventions versées (ou reçues). Pour la Suisse, la statistique officielle informe certes sur le destinataire des transferts (tab. 33.1). Mais elle ne permet pas de catégoriser les transferts selon leur justification, à l'exception de la péréquation (tableaux 33.2 et 33.3). Les transferts financiers ne peuvent *a priori* être analysés sous l'angle économique, sauf à entrer dans leur détail institutionnel. Cela est particulièrement préoccupant car ils représentent tout de même 51% des dépenses publiques (tab. 33.1). Seuls les parts aux recettes et les transferts de péréquation sont présentement circonscrits et peuvent faire l'objet d'une analyse de performance.

Les subventions entre la Confédération et les cantons représentent en moyenne 11% des ressources fiscales des cantons (mais avec un minimum établi à 6% pour Genève et un maximum à 24% pour Uri et Appenzell-Rhodes-Intérieures). Cette situation permet deux conclusions. Le risque général de dépendance des cantons au financement fédéral est limité : les cantons ne peuvent pas reporter sur le niveau fédéral leurs décisions dépensières. Inversement, la Confédération ne peut pas intervenir dans les finances cantonales, les moyens transférés étant limités. De ce point de vue, si les cantons sont en perte d'autonomie, celle-ci est plutôt due à la densité

croissante de la législation leur imposant des normes et prescriptions dans l'accomplissement de leurs tâches. Enfin, avec un volume péréquatif correspondant à 3,6% des recettes fiscales des cantons, la péréquation joue un rôle symbolique de solidarité verticale.

Bibliographie

- Ahmad E. et Craig J. (1997). « Intergovernmental Transfers », in Ter-Minassian T. (Ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, IMF.
- Boadway R. et Shah A. (Eds) (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practices*. Washington, The World Bank, Public Sector Governance and Accountability Series.
- Conseil de l'Europe et Blom-Hansen J. (2000). « Méthode d'estimation des besoins de dépenses des collectivités locales et méthodes d'estimation des recettes prévisionnelles », in *Report n° 74 of the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR)*, Strasbourg.
- Costello D. (1993). « Intergovernmental Grants: What Role for the European Community? », in Commission of the European Communities, DG for Economic and Financial Affairs (Ed.), *European Economy: Reports and Studies n° 5*, Bruxelles-Luxembourg.
- Dafflon B. (1995). *Fédéralisme et solidarité: étude de la péréquation en Suisse*, Institut du fédéralisme, Etudes et colloques Series n° 15, Fribourg.
- Dafflon B. (2005). « La Nouvelle Péréquation Financière après le 28 novembre 2004 », in Mazzoleni O. (Ed.) *Fédéralisme et décentralisation/Federalismo e decentramento*. Lugano et Milan, Casagrande editore, pp. 127-181.
- Dafflon B. et Madiès T. (2008). *Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*. Agence Française de Développement, Notes et Documents, Numéro 42, novembre 2008.
- Dafflon B. et Ruegg J. (2001). *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*. Editions Universitaire Fribourg, Collection Economie et Gestion, Volume 4.
- Gilbert G. et Guengant A. (1988). *Economie publique locale*. Paris, Economica.
- King D. (1984). *Fiscal Tiers: the Economics of Multilevel Government*. Londres, Allen and Unwin.
- Musgrave R. A. et Musgrave P. B. (1979). *Public Finance in Theory and Practice*, 2^e édition, Tokyo, McGraw-Hill Kogakusha Ltd.
- Shah A. (1994). « The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies », in *Policy and Research Series 23*. Washington, The World Bank.
- Ter-Minassian (Ed.) (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, International Monetary Fund.

Chapitre 34

LA CONTRACTUALISATION DE SERVICE PUBLIC: UNE ANALYSE ÉCONOMIQUE

Laure Athias

L'un des rôles de la puissance publique est de maximiser le bénéfice socio-économique de la société, ce qui passe par l'utilisation optimale de ses ressources. Le développement impressionnant de la contractualisation de service public depuis les trois dernières décennies, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, répond à cette exigence fondamentale. Il s'explique par la défiance toujours croissante envers la capacité de la puissance publique à fournir les services publics indispensables. Le *New Public Management* s'inscrit clairement dans cette remise en cause du modèle webérien d'un Etat articulé autour d'une bureaucratie efficace et à même d'évaluer, de subvenir, voire d'anticiper les besoins de la société. Toutefois, les expériences en Suisse et ailleurs sont mitigées et incitent à regarder de plus près ces différents contrats, à vérifier leur raison d'être – au-delà d'être des instruments de cosmétique comptable du secteur public – ainsi qu'à identifier où les économies peuvent être réalisées. Tels sont les objectifs de ce chapitre qui, dans un premier temps, circonscrit le champ de l'analyse puis explore, dans un second temps, les avantages et inconvénients escomptés de ces contrats ainsi que les problèmes rencontrés dans la pratique. En filigrane, indépendamment de toute référence idéologique à un *moins* ou un *plus* d'Etat, c'est la définition d'un *mieux* d'Etat qui s'impose comme objet d'analyse pour l'économiste, l'expert en sciences politiques ou en science administrative qui cherche à établir les limites de l'Etat. Ce chapitre s'inscrit dans cette perspective de redéfinition des prérogatives de la puissance publique, autrement dit du *scope of government*.

Définition, délimitation et importance de la contractualisation de service public

« La contractualisation presuppose que soit prise en compte l'existence d'acteurs autonomes, dont il s'agit d'obtenir la coopération et elle passe par un processus de négociation, visant à définir les contours d'une action commune [...] La contractualisation permettra de formaliser ces relations, en précisant les engagements des uns et des autres » (Chevallier 2005).

Cette définition générale de la contractualisation permet d'appréhender plus particulièrement la contractualisation de services publics, entendus au sens de prestations publiques, qu'ils soient administratifs, industriels ou commerciaux, voire de nature régaliennes (comme la Défense). Elle peut porter sur la production et/ou sur la fourniture des prestations publiques et impliquer aussi bien des opérateurs publics que privés. Autrement dit, les concepts de contractualisation et externalisation ne sont pas synonymes dans la mesure où le recours aux techniques contractuelles n'implique pas la participation obligatoire du secteur privé. C'est ainsi que l'on peut distinguer deux types de contractualisation de service public, la contractualisation interne et la contractualisation externe.

Lorsqu'elle est interne, elle se fait entre des entités différentes du secteur public ou entre différents organes d'une même entité du secteur public (cf. les encadrés suivants qui illustrent ces deux possibilités). Elle consiste principalement à rendre explicite l'application et le respect d'engagements, eux aussi rendus explicites. La contractualisation interne revêt des formes variées tant par la nature des engagements pris que par leur dimension et leur forme. On peut donc mettre sous le vocable de contractualisation interne de la fourniture de services publics, les contrats avec les agences (cf. le chapitre 10 de Pasquier et Fivat dans cet ouvrage qui présente en détail le concept d'agence en Suisse), les contrats/mandats de prestations de service public, les conventions d'objectifs, les marchés publics de services, dès lors que tous ces contrats sont conclus avec un opérateur public. La contractualisation interne des services publics ne constitue pas un phénomène nouveau, surtout en Suisse, pays décentralisé, mais son essor depuis les années 1980 dans tous les pays développés s'inscrit en droite ligne des principes du *New Public Management*.

Exemple de contrat de prestations de service public (lié à l'éducation) entre deux entités du secteur public

Un exemple de contrat de prestations interne de fourniture de service public est donné par le contrat signé en 2008 entre la Confédération suisse, représentée par le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER), et la Fondation suisse pour la recherche en sciences sociales, FORS.

FORS a été créée pour accomplir une mission de service, de recherche méthodologique et de soutien à la valorisation des connaissances. C'est un centre de compétences national pour les sciences sociales dont les activités consistent à principalement à produire des données dans le cadre d'enquêtes nationales et internationales afin de développer la recherche empirique, en particulier les méthodologies d'enquête.

Le contrat de prestations « *définit les domaines de prestations stratégiques dans lesquels FORS déploie ses activités avec la contribution que la Confédération met à sa disposition pour la période 2008-2011 (8 000 000 CHF) en vertu de la loi sur la recherche. Il règle la procédure en matière d'évaluation de la réalisation des objectifs et en matière de concrétisation des mesures pour atteindre les objectifs dans le cadre du rapport annuel ainsi que les procédures et les compétences en matière de contrôle des finances et d'examen du droit aux subventions* » (cf. contrat original).

Exemple de contrat de prestations de service public entre différents organes d'une même entité du secteur public

Le 15 décembre 2004, le canton du Valais modifie sa loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers (LGCAF) selon les principes suivants :

- identification et définition de toutes les prestations de l'administration ;
- identification des ressources financières et humaines nécessaires à la réalisation des prestations ;
- définition des prestations dans des mandats de prestations politiques, stratégiques et opérationnels ;
- mise en place du « controlling » pour la définition, le suivi et l'amélioration des mandats de prestations.

Le canton du Valais a ainsi développé un concept de gestion par mandats de prestations de l'Etat et de son administration englobant le parlement, le gouvernement, les départements et les services. Trois types de mandats de prestations sont donc possibles prenant la forme d'une structure pyramidale qui répond à l'exigence de séparation des pouvoirs entre le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et l'administration, ainsi qu'aux compétences, responsabilités et besoins spécifiques de chacune de ces instances. Plus précisément, les mandats de prestations politiques sont conclus entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat et sont constitués des objectifs politiques (prestations politiques) à atteindre par unité organisationnelle (service). Les mandats de prestations stratégiques sont quant à eux conclus entre le Conseil d'Etat et les départements sur la base du mandat de prestations politique. Ils sont constitués de groupes de produits (prestations stratégiques) qui précisent les axes principaux de la mise en œuvre des objectifs politiques convenus avec le Grand Conseil. Enfin, les mandats de prestations opérationnels sont conclus entre les départements et les services sur la base des mandats de prestations stratégiques. Ils sont constitués des produits (prestations opérationnelles) à réaliser par l'administration. Ainsi, chaque type de mandat décrit les objectifs à atteindre, les priorités, les indicateurs de qualité et de performance permettant d'évaluer la réalisation des objectifs, ainsi que les ressources financières et humaines nécessaires.

Source: « Généralisation de la gestion par mandats de prestations à l'Etat du Valais », Stéphane Theytaz, SSSA, 19 juillet 2006.

A la différence de la contractualisation interne, la contractualisation externe de service public implique le secteur privé. Pour autant, elle n'est pas équivalente à la privatisation de services publics. En effet, dans le cadre de privatisations, la collectivité publique renonce à l'exécution d'une prestation de service public pour transférer cette tâche au secteur privé. Ces missions privatisées peuvent rester d'intérêt public, mais leur exécution ne relève plus du cahier des charges de l'Etat. Dans le cas de la contractualisation externe, l'Etat garde la maîtrise de la mission de service public.

Pareillement, cette forme de contractualisation n'est pas nouvelle en Suisse où il y a une longue tradition de coopération entre le secteur public et des opérateurs privés. Par exemple, en 2005, au niveau de l'administration de la Confédération, entre 600 et 700 millions de francs ont été dépensés dans le cadre de 6000 mandats externes (*NZZ*, article du 19 octobre 2010). Selon Bingisser *et al.* (2005), « *la législation a de tout temps fourni les bases nécessaires à ces interactions* ».

Toutefois, la Suisse recourt peu à une forme particulière de contractualisation externe de service public assujetti à une infrastructure, à savoir les partenariats public privé (PPP) (Lienhard 2006). La notion de PPP est multiforme, elle recouvre une variété d'arrangements contractuels impliquant des partages de risques différents. Il n'existe pas d'accord unanime sur une définition non ambiguë de ce qu'est un PPP. Néanmoins, le PPP peut être défini en faisant une référence explicite aux différentes tâches nécessaires à la fourniture des services publics et à la répartition de ces tâches entre les partenaires publics et privés (Iossa *et al.* 2008). En première approximation, ces tâches sont au nombre de quatre : la définition des projets, leur financement, la construction des infrastructures correspondantes et enfin leur gestion quotidienne. Dans le cadre de la fourniture traditionnelle de service public, l'autorité publique, que ce soit une collectivité locale ou un gouvernement central, définit les contours du projet en question, en garantit le financement, et en assure la gestion, par exemple sous la forme de régies ou d'agences. A contrario et le plus souvent, la construction des infrastructures est laissée au secteur privé (souvent dans le cadre de marchés publics). Dans le cas d'un PPP, la puissance publique délègue au secteur privé l'ensemble de ces tâches et signe un contrat de long terme avec ce dernier pour la fourniture du service. Cette définition fait ainsi essentiellement référence aux contrats de partenariats (correspondant au PFI, *Private Finance Initiative*, anglais) et aux concessions.

Alors que selon l'association PPP-Suisse¹ il y aurait une quinzaine de projets PPP en Suisse en 2011, trois seulement correspondent réellement à la définition de

¹ PPP-Suisse est une association fondée en 2006, constituée de partenaires publics et privés, offrant une assistance dans le développement des PPP en Suisse ainsi que des publications sur le sujet.

Tableau 34.1 PPP en Suisse: trois exemples uniques.

Nom	Ville/Canton	Description
Centre administratif cantonal « Neumatt »	Canton de Berne	<p>Le projet « Neumatt » a été signé en 2009 entre le Canton de Berne et HFM Hälg Facility Management AG. Il porte sur la construction d'un bâtiment comprenant entre autres un atelier, un centre administratif (tribunaux) et une prison régionale de 110 lits. Le partenaire privé, après avoir été impliqué dans la phase de réalisation et de construction, est également impliqué dans la fonction de production des services publics à travers des opérations de <i>facility management</i> (entretien du bâtiment et une série de services tels que nettoyage, fourniture de matériel de bureau, service de courrier, livraison d'équipements de bureau, restauration).</p> <p>Le partenariat porte sur une durée de 25 ans et l'investissement initial a été intégralement supporté par Zeughaus PPP AG. Cette dernière touche, depuis la mise en service du bâtiment et sur toute la durée du contrat, une contribution annuelle de la part du Canton.</p>
Le Projet « Cadiom »	Canton de Genève, Onex	<p>Le projet PPP Cadiom (pour « chauffage à distance par incinération des ordures ménagères ») a été signé en 1999 entre la société mixte Cadiom S.A. (détenue à 51% par les services industriels de Genève, à 44% par C.G.C. Dalkia et à 5% par Implenia et d'autres actionnaires) et le Canton de Genève, sous la forme d'une concession de 30 ans.</p> <p>Ce projet d'assainissement fonctionne comme suit : l'incinération à l'usine des Cheneviers sert à chauffer l'eau, qui est ensuite distribuée par 30 km de canalisations vers les habitations. Cadiom S.A. a étudié, construit et désormais exploite les installations de production et de distribution, tandis que le concédant, l'Etat de Genève, surveille et garantit le prix du kWh.</p>
« Schule im Netz »	Confédération, Cantons	<p>Le projet « PPP – Ecole sur le net » a été lancé en 2000 et comprend la participation de la Confédération, des Cantons, et plusieurs entreprises privées du domaine des technologies de l'information (Swisscom, Dell, Apple, etc.). Le but est d'améliorer l'accès et l'utilisation des nouvelles technologies de l'information dans les écoles primaires et secondaires suisses.</p> <p>Le partenariat fonctionne ainsi : les entreprises privées fournissent les infrastructures et les services de réseau, les Cantons développent le contenu multimédia et assurent la formation des professeurs, et la Confédération aide les Cantons en apportant 80% du financement.</p>

Sources: <https://www.ppp-schweiz.ch>; Hofmeister et Borchert (2004); Bolz (2005)

PPP donnée ci-dessus (le contrat PPP doit inclure la conception, le financement, la construction, l'exploitation et la maintenance). Ces trois cas uniques de PPP en Suisse sont détaillés dans le tableau 34.1.

En revanche, plus de 1300 projets de PPP ont été lancés en Europe depuis 1990, pour un montant global approchant les EUR 250 milliards (Kappeler et Nemoz 2010; fig. 34.1).

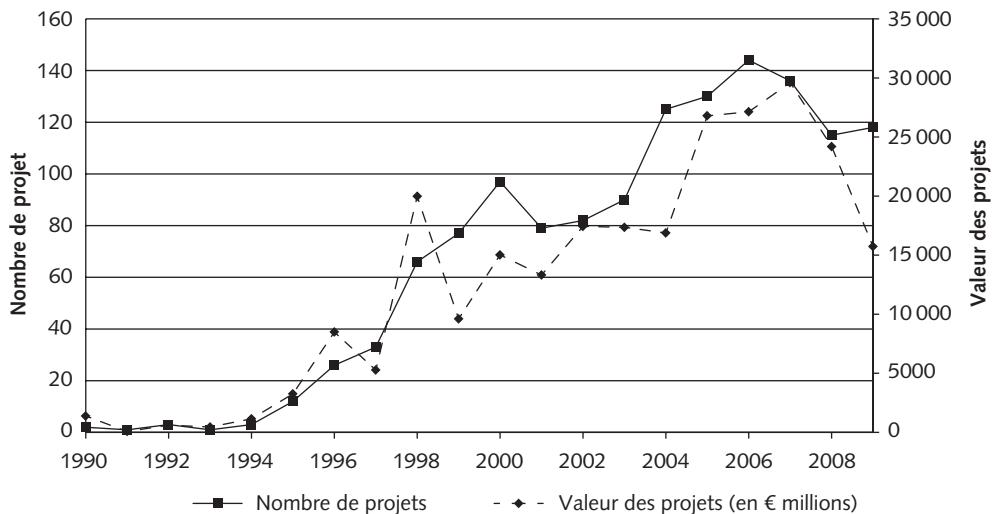


Figure 34.1 Evolution du nombre (axe de gauche) et de la valeur (en € millions, axe de droite) des PPP européens entre 1990 et 2009.

Source: Kappeler et Nemoz (2010).

Au sein de l'Union européenne, le Royaume-Uni fait figure de proue représentant les deux tiers du nombre total de PPP européens. Avec 10% du nombre total de projets, l'Espagne est le deuxième marché PPP le plus important. La France, l'Allemagne, l'Italie et le Portugal représentent respectivement entre 2 et 5% du nombre total de projets. Comme le montre la figure 34.2, la distribution en termes de valeur sur les vingt dernières années donne une image similaire. Apparaît toutefois la Grèce qui représente 5,5% de la valeur des PPP en Europe.

En ce qui concerne la répartition par secteur, le secteur des transports est de loin le secteur qui a été le plus concerné par les PPP, représentant, en moyenne entre 2005 et 2009, 41% du nombre total de projets et 75% de la valeur totale des PPP européens en dehors du Royaume-Uni (Kappeler et Nemoz 2010). Son importance, à la fois en termes de nombre de projets et de valeur, est toutefois sur le déclin si bien qu'en 2010 il perd sa place de secteur principal affecté par les PPP au profit des secteurs de l'éducation et de la santé (fig. 34.3). Il s'agit d'une évolution naturelle dans la mesure où les premiers PPP ont été réalisés dans le secteur des transports et les projets n'étant pas infiniment renouvelables, d'autres secteurs comme l'éducation, la santé et les services publics généraux ont gagné en importance.

Si la Suisse n'est pas beaucoup touchée par le phénomène PPP, elle démontre toutefois un intérêt croissant à recourir à de tels arrangements contractuels pour la fourniture de services publics: par exemple le nouvel art. 52a de l'Ordonnance

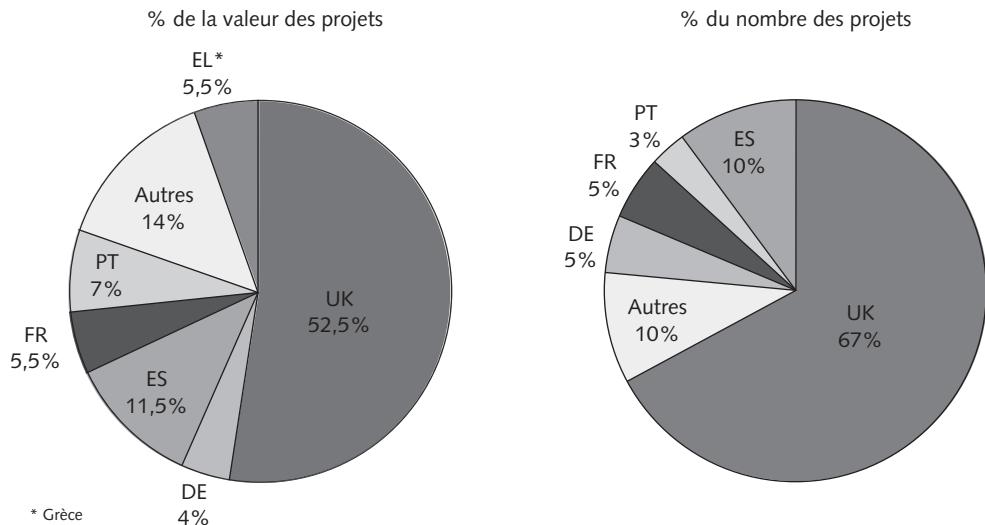


Figure 34.2 Distribution par pays des PPP européens, valeurs agrégées sur 1990-2009.

Source: Kappeler et Nemoz (2010).

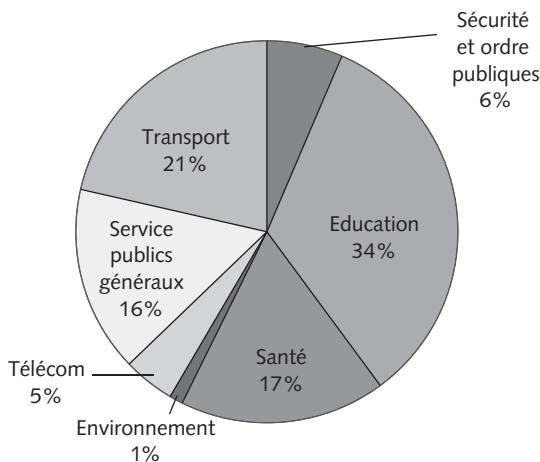


Figure 34.3 Distribution du nombre de projets PPP par secteur en 2010 en Europe.

Source: <http://www.eib.org/epec>.

sur les finances de la Confédération, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, stipule que « *dans l'accomplissement des tâches, les unités administratives examinent, s'il y a lieu, la possibilité de collaborer à plus long terme, sur des bases contractuelles, avec des partenaires privés* ». Est-ce une bonne chose? Plus généralement, on vient de le voir, la

contractualisation de service public, interne et externe, est devenue un mécanisme très important de fourniture de services publics. Quels en sont les avantages escomptés ?

Les promesses/vertus de la contractualisation de service public

Gains d'efficacité

Différentes explications sont généralement avancées pour comprendre la popularité de la contractualisation des services publics, aussi bien interne qu'externe. Une bonne partie d'entre elles suggère que la contractualisation peut apporter un réel gain en termes d'efficacité, permettant la mise en place et le développement de services publics à moindre coût, voire d'atteindre de meilleurs niveaux de performances.

Une première justification tient au fait que la contractualisation de service public, interne ou externe, permet de réduire les interférences politiques. Selon la théorie des choix publics, les responsables publics ont parfois tendance à poursuivre des objectifs plus politiques qu'économiques, ce qui peut nuire à l'efficacité de la fourniture publique directe de services publics. La contractualisation oblige la puissance publique à mieux spécifier ses besoins et requiert la plupart du temps la mise en place d'évaluations préalables. Elle le conduit à effectuer une analyse de la valeur des éléments du programme, et souvent à réduire ses propres demandes. Par contre, ce travail d'évaluation n'est pas toujours clairement effectué dans le cas d'une fourniture directe, ce qui explique la dérive des coûts et des délais, ainsi que le surdimensionnement des projets. Par ailleurs, en ce qui concerne plus particulièrement la maintenance des infrastructures, la puissance publique a dans la majorité des cas très peu d'incitations à l'assurer. Elle préfère en revanche investir dans de nouveaux projets puisqu'il est plus attrayant pour les politiciens d'inaugurer de nouveaux projets plutôt que de réaliser de la maintenance de routine sur des infrastructures existantes. A l'inverse, un contrat qui spécifie et fait respecter les standards de qualité pour la fourniture du service, oblige l'opérateur à maintenir de façon adéquate l'infrastructure.

La contractualisation de service public permettrait également de fournir de meilleures incitations. Cette thématique est traitée dans cet ouvrage dans l'article de Pasquier et Fivat en ce qui concerne la contractualisation interne, avec un focus particulier sur les agences (voir la deuxième partie de leur chapitre). La contractualisation externe peut en outre apporter des gains d'efficacité liés à la propriété privée. Ils tiennent avant tout à la différence d'incitations à l'efficacité qui prévaut entre les

secteurs public et privé, celles-ci étant plus fortes dans le secteur privé que dans la relation salariale liant la puissance publique au fonctionnaire. Le niveau de pénalité en cas de non-respect des termes contractuels est aussi plus élevé dans le secteur privé. Il est également souvent avancé que la contractualisation externe de services publics permet d'améliorer l'efficacité productive dans la mesure où elle permet d'assigner chaque risque à la partie contractante qui peut soit le contrôler intégralement, soit le supporter au coût le plus faible.

Lorsque le contrat requiert la mise en place d'un investissement en vue de fournir le service public, les PPP peuvent apporter des gains d'efficacité en sus de ceux mentionnés ci-dessus. Ils tournent essentiellement autour des avantages du groupage des tâches (*bundling* dans la littérature anglo-saxonne) et des mécanismes de gouvernance que de tels contrats impliquent. En effet, le principal avantage des PPP identifié par la littérature académique est de pouvoir proposer un contrat global, liant plusieurs phases complémentaires d'un projet comme la conception, la construction et l'exploitation de l'infrastructure pour la fourniture du service public correspondant. En proposant un contrat global à un opérateur unique, la puissance publique l'incite à internaliser les externalités entre les phases de construction et d'exploitation, en d'autres termes à minimiser les coûts sur toute la vie du contrat. Dans la mesure où les investissements réalisés lors de la phase de construction peuvent diminuer les coûts d'exploitation et de maintenance et/ou augmenter les recettes à venir, des gains d'efficacité peuvent être obtenus en recourant aux PPP. Ainsi, un opérateur privé sera plus concerné par la qualité de l'infrastructure qu'il construit (prison, canalisations, et infrastructures de réseau dans les trois exemples de PPP en Suisse) s'il sait qu'il devra supporter des coûts plus élevés en cas de problème *ex post*. C'est ce qui amène à penser que les problèmes rencontrés lors de l'exploitation du stade de Genève (stade de la Praille) auraient pu être évités si le constructeur avait été également l'exploitant².

Dans une étude récente financée par la Banque Européenne d'Investissement, Blanc-Brude *et al.* (2009) testent la différence au niveau des coûts de construction entre les PPP et la fourniture traditionnelle (construction de l'infrastructure impliquant souvent un opérateur privé via des marchés publics mais la gestion demeure publique) pour 227 projets autoroutiers parmi lesquels 65 sont des PPP (contrats de concession ou PFI). Ils s'attendent à ce que les coûts de construction soient plus élevés dans le cadre de PPP compte tenu du *bundling*, en d'autres termes compte tenu

² Michael Drieberg témoigne du piètre aménagement du stade après l'organisation d'un concert de la façon suivante: « *Il n'y a pas de rampe pour les camions. Les 400 tonnes de matériel ont dû être déchargées à l'extérieur et acheminées sur des palettes. Sur un accès en pente! Le toit n'est pas ignifugé, ce qui limite l'utilisation de feux d'artifice. Et il a fallu enlever à nos frais des rangées entières de sièges pour que les accès publics soient conformes aux normes d'évacuation de la foule!* »

des incitations des opérateurs privés à surinvestir lors de la phase de construction pour diminuer les coûts d'exploitation et au final le coût global du projet. Effectivement, ils mettent en évidence un surcoût lié au choix du PPP d'environ 25%, qui correspondrait approximativement aux surcoûts *ex post* généralement observés lors de la fourniture traditionnelle d'autoroutes (les réclamations sont fréquentes en génie civil). A noter toutefois que cette étude ne permet pas d'avancer si les coûts totaux (coûts de construction, d'exploitation/maintenance et de transaction) sont plus élevés ou moins élevés dans le cas des PPP.

Des retours d'expérience mettent également en évidence que les délais de construction d'une nouvelle infrastructure sont plus souvent respectés en PPP qu'en fourniture traditionnelle. Cela s'explique par la mise en place d'incitations fortes pour les opérateurs (le paiement ne débute généralement pas avant la phase d'exploitation du service, pénalités de retard, etc.). Ainsi une étude récente du UK National Audit Office (NAO 2009), la cour des comptes anglaise, indique que 69% des projets de construction PFI signés entre 2003 et 2008 ont été fournis à la date prévue, et 65% l'ont été au prix contractualisé. Parmi les projets délivrés en retard, 42% ont été finalement réalisés dans les six mois suivant la date prévue et moins de la moitié a connu une augmentation du prix. Néanmoins, comme l'indique le tableau 34.2, l'écart à l'avantage des PFI qui était noté auparavant par des études anglaises (HM Treasury 2003) se réduit.

Tableau 34.2 L'efficacité des PFI anglais versus fourniture traditionnelle.

<i>Statut du projet</i>	HM Treasury report (2003) en %		NAO report (2009) en %	
	PFI	Non-PFI	PFI	Non-PFI
à la date prévue	88	30	69	65
au budget prévu	79	28	65	54

Source: De Brux, Piron et Saussier (2011).

Allégement de la contrainte budgétaire publique

Lorsque la fourniture du service public nécessite la mise en place d'un investissement, il est souvent avancé que la contractualisation externe permet de relâcher la contrainte budgétaire des collectivités publiques puisqu'une partie plus ou moins importante des fonds provient du secteur privé³. Cet argument n'est toutefois

³ Il est souvent également avancé que la contractualisation externe, sous toutes ses formes, permet de s'affranchir de la contrainte de blocage du personnel.

évidemment pas valable si le contrat prévoit le remboursement par la puissance publique des investissements réalisés par le secteur privé au travers de loyers ou de contrats de PPP dont la durée et l'échelonnement dans le temps masquent quelque peu la réalité des montants impliqués⁴. Par exemple, le Royaume-Uni a «découvert» qu'il devait décaisser, dans le cadre de contrats PFI, £235 milliards sur les trente prochaines années (Jensen et Blanc-Brude 2010). Dans de tels cas, la contractualisation externe est perçue par la puissance publique comme un outil de financement hors bilan qui évite de dégrader, en apparence, l'endettement du secteur public. Cette «illusion fiscale» à laquelle conduit le recours à l'investissement privé est relevée par *The Economist* dans le cas particulier des PPP: «*Cynics suspect that the government remains keen on PFI not because of the efficiencies it allegedly offers, but because it allows ministers to perform a useful accounting trick*»⁵. Toutefois, comme il est évoqué dans la quatrième section de ce chapitre, les normes IPSAS ont évolué afin d'éviter ce biais injustifié en faveur des PPP.

Cet argument n'est pas non plus valable même lorsque les investissements réalisés par l'opérateur privé sont totalement couverts par des taxes aux usagers ou par des revenus annexes (en octroyant des droits de superficie par exemple), dans la mesure où ces mêmes taxes ou revenus auraient pu être utilisés pour couvrir les investissements en capital requis dans le cadre d'une fourniture traditionnelle. Autrement dit, les ressources épargnées par le gouvernement en n'ayant pas à payer les investissements préalables dans le cadre de la contractualisation externe doivent correspondre, en valeur actualisée, au revenu des taxes ou aux revenus annexes laissés à l'opérateur privé⁶.

Introduction de la concurrence

La contractualisation externe de service public permet de rendre possible la mise en concurrence des opérateurs en vue d'obtenir le contrat de service public. Cette mise en concurrence «pour le marché» au lieu de «sur le marché» (Demsetz 1968) peut conduire à l'établissement d'un prix concurrentiel et à l'élimination de toute rente économique pour l'opérateur privé.

⁴ A noter par ailleurs que le financement privé est plus onéreux que le financement public en termes de taux d'intérêt.

⁵ *The Economist*, «Singing the blues: Recession is heaping problems on a controversial form of public investment», 2 juillet 2009.

⁶ Voir Engel, Fischer et Galetovic (2011) pour un traitement de cette équivalence ricardienne.

Les défaillances de la contractualisation de service public

In fine, il existe potentiellement des avantages à la contractualisation interne ou externe de service public permettant d'atteindre une meilleure efficacité productive et une meilleure qualité de service. Il n'en reste pas moins que nombreux sont les exemples de contractualisation de service public infructueux. Ils suggèrent que ses avantages ne sont que *potentiels* et que certaines conditions doivent être remplies pour qu'ils soient effectivement réalisés⁷.

Régulation contractuelle sur les coûts et la qualité imparfaite

La régulation dans le cadre des contrats de services publics, internes ou externes, est imparfaite en raison essentiellement des asymétries d'information entre le régulateur et le régulé (l'effort de réduction des coûts, d'amélioration de la qualité, d'innovation de l'opérateur en place n'est pas observable). Elle prend généralement la forme de contrats à prix-fixe qui incitent fortement les opérateurs à réduire leurs coûts et à produire de manière efficace. En effet, comme le prix est fixe sur toute la durée du contrat, toute réduction de coûts se traduit par des gains plus élevés pour l'opérateur. Or, sur une durée contractuelle longue, il est raisonnable de penser que les opérateurs peuvent être capables d'améliorer leur productivité (que ces gains soient obtenus par le recours à de nouvelles technologies, une meilleure expertise, des innovations organisationnelles ou des facteurs de production moins chers). Si de tels gains sont possibles, ils doivent être réalisés et partagés avec le public. Cependant, la régulation actuelle à prix fixes ne prévoit pas ces gains de productivité au cours du temps⁸. Par conséquent, elle ne fournit ni les incitations adéquates aux opérateurs afin qu'ils réduisent les coûts comme ils le feraient sur un marché concurrentiel, ni les mécanismes de partage des bénéfices réalisés avec le public.

Par ailleurs, si en contractualisant sur des obligations de *service* et non sur des obligations de *moyens*, les contrats de service public sont fortement incitatifs, ils

⁷ Ce point est très bien résumé dans un article de *The Economist*, « Rubbish Competition », du 22 octobre 2011 : « *The idea reflects an eternal dilemma for governments everywhere. While the private sector ought to be cheaper at providing services, often after the contract is won either the price goes up, or the quality of the service down; sometimes both.* »

⁸ Même lorsqu'il y a eu mise en concurrence pour la passation du contrat de service public, la concurrence effective ne garantit pas que de tels gains soient pris en compte dans les offres remises. En effet, (i) le nombre d'enchérisseurs est souvent faible, (ii) il y a des risques d'ententes entre entreprises concurrentes mais également entre la puissance publique et les candidats sous forme de favoritisme (voir l'exemple de la gestion du CTI du Canton de Genève ci-après), et (iii) les contrats peuvent être renégociés *ex post* et l'opérateur sélectionné ne fait alors plus face à la concurrence.

ne sont efficaces que dans la mesure où il est possible de parfaitement spécifier les caractéristiques du service attendu. Sinon, les opérateurs peuvent avoir pour tentation de réduire leurs coûts au détriment de la qualité de service. Par exemple, une étude de Hart *et al.* (1997) semble indiquer qu'un tel processus est à l'œuvre dans les prisons américaines. Les services délégués au privé sont effectués par des gardiens sous-qualifiés, ce qui permet une réduction des coûts d'exploitation mais en contrepartie dégrade la qualité de service (violences dans les prisons, évasions...). Ceci expliquerait selon les auteurs pourquoi les prisons déléguées au privé ne sont généralement pas des prisons de haute sécurité, abritant des détenus dangereux, mais essentiellement des prisons pour mineurs (de Brux *et al.* 2011).

Coûts de transaction élevés

La mise en place d'un cadre contractuel génère automatiquement des coûts de transaction. Ils peuvent être définis comme les coûts de contractualisation *ex ante* et *ex post* (c'est-à-dire avant et après la signature du contrat). Ils comprennent les coûts d'étude, de sélection des partenaires, d'écriture, d'exécution, de renégociation et d'inadéquation des contrats.

Les coûts de transaction peuvent toutefois varier selon les choix contractuels (Williamson 1985). Comme les contractants ne sont pas omniscients⁹, les contrats prenant place dans un environnement incertain (fonction de la durée contractuelle) sont *incomplets*. En d'autres termes, ils ne prévoient pas toutes les éventualités futures et les moyens d'y répondre, ce qui peut générer des coûts de transaction importants. Par ailleurs, la contractualisation de service public peut créer une relation de monopole bilatéral entre la puissance publique et l'opérateur une fois le contrat conclu. Cette relation de dépendance crée des opportunités de hold-up qui peuvent se refléter dans des renégociations coûteuses et non justifiées d'un point de vue social, d'autant plus que les renégociations n'impliquent pas les consommateurs et les citoyens pourtant partie prenante.

Ainsi, les coûts de transaction devraient être d'autant plus élevés que les contrats de services publics sont de long terme et impliquent des investissements spécifiques, c'est-à-dire non redéployables sans coûts pour une autre utilisation. On devrait donc observer, par exemple, des coûts de transaction bien plus importants dans le cadre de PPP que dans les autres contrats de service public (internes ou externes) du fait des caractéristiques mêmes des PPP (contrats de long terme, incertitude, groupage

⁹ La compétence de l'acteur public est déterminante pour le bon établissement des contrats. Or celui-ci dispose rarement à l'interne des connaissances techniques et des expériences nécessaires (Cour des Comptes 2009).

des tâches qui augmente la complexité du projet). C'est ce que montre le NAO dans une publication de 2003 (NAO 2003), alors qu'il ne considère que les coûts de transaction *ex ante*: « *The procurement of PFI deals is inherently more complex than the procurement of conventional deals and can involve departments and bidders in heavy administrative costs. For example, on the Newcastle Estate deal (19th Report, Session 1999-2000), the cost of the procurement to the Department of Social Security rose from an initial estimate of £0,4 million to £4,4 million [about 2 percent of the discounted contract value], an eleven-fold increase, reflecting the complexity of this type of procurement and the Department's inability to undertake many of the tasks required to negotiate the deal.* » Aussi, d'autres études empiriques menées aux Etats-Unis estiment le coût du suivi de la performance des PPP entre 3% et 25% de la valeur totale du PPP. L'importance des coûts de transaction associés aux PPP limite leur utilisation aux grands projets et explique pourquoi certains pays introduisent dans leur législation une condition d'investissement minimum pour les PPP (£ 20 millions au Royaume-Uni).

Cependant, la majeure partie des coûts de transaction est difficilement mesurable. Par exemple, ils peuvent résulter de la sélection de l'opérateur qui n'est pas le plus efficace mais le plus optimiste ou le plus opportuniste. Si les obligations de service sont mal spécifiées (comme ça peut être le cas pour des contrats de service public complexes), l'opérateur le plus conscient des imprécisions contractuelles qu'il pourra exploiter *ex post* sera celui qui proposera un prix extrêmement bas et remportera donc l'appel d'offres alors même qu'il n'est pas le candidat le plus efficace. Par ailleurs, même si les attentes de la puissance publique sont clairement définies, l'incertitude liée au projet (sur la demande future ou les conditions futures d'exploitation) n'est généralement pas évaluée de la même manière par les participants à l'appel d'offres. Il est alors possible que la mise en concurrence aboutisse à retenir le candidat le plus optimiste, pouvant conduire à ce que l'on appelle la « malédiction du vainqueur » si l'opérateur sélectionné fait faillite *ex post*. Ces deux problèmes de sélection adverse ont été mis en évidence dans certaines études (Athias et Nunez 2008)¹⁰.

¹⁰ Le problème de « malédiction du vainqueur » semble être décrit en filigrane dans un article paru dans *Le Temps*, le 21 juin 2011 (« Déroute chinoise sur l'autoroute Berlin-Varsovie »): « *Les Chinois [le consortium Covec] proposent un prix canon : deux fois moins cher que le budget réservé par la Direction polonaise des routes nationales. Les Chinois rafagent la mise et le patronat polonais dénonce un cas flagrant de dumping. "A ce prix, personne ne peut construire une autoroute", avertit le président de la Chambre du transport routier, Wojciech Malusi. [...] Quand, ce printemps, les prix des carburants et de l'asphalte s'envolent, le groupe chinois est à cran. Il ne parvient plus à payer ses sous-traitants. Ceux-ci entrent en grève en mai. Le gouvernement polonais reconnaît avoir un problème. Il hausse le ton et refuse de renégocier le contrat. Il y a une semaine, Covec décide de jeter l'éponge.* »

Risque de collusion entre décideurs publics et opérateurs

Indépendamment des difficultés liées à la régulation et à la complexité des contrats de service public, le fait que les agents publics ne soient pas tous motivés par l'intérêt public soumet les procédures de contractualisation de service public, internes ou externes, à des risques de collusion entre décideurs publics et entreprises, que ce soit sous la forme de favoritisme ou de distorsions des prix d'attribution des contrats. Ces risques sont d'autant plus forts que les agents publics disposent d'un pouvoir discrétionnaire important et que les montants des contrats en jeu sont élevés.

Un exemple de favoritisme est donné dans le rapport de la Cour des comptes relatif à la gestion du centre des technologies de l'information (CTI) du Canton de Genève (Cour des comptes 2009: 52): « *Celle-ci [la société de location de services (LSE)] a accepté d'engager le fils du cadre du CTI puis de le mettre à disposition du CTI via un contrat LSE. Ce lien pourrait impliquer un avantage donné à la famille ainsi qu'indirectement à la société concernée. En effet, il convient de souligner que la personne engagée comme externe ne possède objectivement pas les qualifications demandées.* »

Il est toutefois important de rappeler, comme il a été souligné plus haut, que la fourniture directe de services publics est sujette à d'autres jeux d'influence, notamment sous la forme d'emplois excessifs ou de choix technologiques inefficaces justifiés seulement par le désir du décideur politique de flatter une partie de son électorat.

Quelques propositions majeures pour améliorer l'efficacité de la contractualisation de service public

Si la contractualisation de service public, qu'elle soit interne ou externe, présente des défaillances, il est toutefois possible d'avancer quelques propositions majeures afin d'améliorer son efficacité.

L'adoption de nouvelles normes comptables

Les normes comptables évoluent sous l'influence des normes comptables internationales du secteur public, les normes IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*). Or les normes IPSAS imposent désormais à la collectivité publique de comptabiliser l'investissement réalisé en PPP parmi les immobilisations corporelles du patrimoine administratif, et ce dès la mise en service du bien objet du PPP. Le montant à activer doit correspondre au coût d'entrée chez le partenaire privé. Au passif du bilan, les capitaux tiers doivent être augmentés d'un montant équivalent.

En Suisse, et compte tenu du droit des crédits, cela nécessite évidemment qu'un crédit d'engagement soit préalablement voté (voir sur ce point le chapitre 30 de Summermatter dans ce même volume). Par ailleurs, des informations détaillées sur le contenu du contrat de PPP doivent être apportées dans l'annexe aux comptes. Une conséquence pratique est que le PPP serait replacé à sa juste place, celle d'un outil parmi d'autres de la commande publique, qui ne procure pas de marges financières supplémentaires en matière de recours à des capitaux tiers.

L'application d'une meilleure régulation contractuelle

Une solution au problème de régulation des coûts soulevé plus haut consisterait à appliquer une régulation de la forme «RPI-X» (Laffont et Tirole 1993), c'est-à-dire que l'augmentation des prix serait déterminée en fonction de l'inflation (*Retail Prices Index*, RPI, dans la formule) et en soustrayant les gains de productivité escomptés (X dans la formule). Ces gains escomptés peuvent être estimés à partir des performances passées de l'opérateur concerné mais aussi à partir des performances d'autres entreprises du même secteur.

Une telle régulation est coûteuse en termes de compétences et d'informations mais elle peut en valoir la peine. Par exemple, Jensen et Blanc-Brude (2010) estiment que des gains de productivité de 5% sur les coûts d'exploitation et maintenance à venir sur les projets PFI engendreraient un gain de £5,4 milliards, montant qui peut atteindre £28 milliards avec des gains de productivité de 20%. Le tableau 34.3 indique comment les gains de productivité potentiels (estimés avec le scénario intermédiaire de 10%) auraient pu aider les ministères à atteindre leurs objectifs de coupes budgétaires sur la seule année 2010.

Pour faire face aux problèmes d'incertitude mais également d'opportunisme propres aux contrats de service public, le design contractuel doit incorporer le «bon»

Tableau 34.3 Contribution potentielle des gains de productivité des PFI sur les coupes budgétaires des ministères en 2010.

Département	Objectif de réduction budgétaire (2010) en £ millions	Gains d'efficacité potentiels des PFI sur les coûts hors construction sur 2010 (10% de gain) en £ millions	Contribution des gains sur les PFI à l'objectif
Education	670	49*	7%
DEFRA**	162	28	17%
Transport	683	27	4%
Justice	325	23	7%

* Tous les chiffres pour les gains de productivité sont donnés en termes constants 2009.

** Department for Environment, Food and Rural Affairs

Source: Jensen et Blanc-Brude (2010).

niveau de flexibilité: il doit être suffisamment rigide pour que les offres sélectionnées engagent les opérateurs privés, mais il doit être suffisamment flexible pour s'adapter à un environnement changeant lorsque les contrats sont de long terme (Athias et Saussier 2007). Cela passe par une réflexion *ex ante* sur les mécanismes d'adaptation des contrats *ex post* et sur les options de résiliation dans les cas où le contrat ne pourrait aller à son terme. A titre d'exemple, les contrats doivent prévoir des clauses de pénalités – crédibles¹¹ – en cas de non-respect des obligations contractuelles. Ils doivent également stipuler les différentes étapes menant à la déchéance de l'opérateur et à la reprise du contrat par la puissance publique ou un autre opérateur. Si renégociation il y a, la manière dont elle sera gérée doit également être spécifiée dans le contrat. Il est donc nécessaire de préciser dès la signature du contrat, les cas de résiliation, les formules de calcul des indemnités pour chacun d'eux, ainsi que les modes de règlement des conflits¹². Aussi, rendre tant que possible la rémunération de l'opérateur dépendante de la demande pour le service diminue le pouvoir de négociation de l'opérateur lors des renégociations pour adapter *ex post* la fourniture du service (Athias 2009). Enfin, pour pallier les problèmes d'offres optimistes, Engel *et al.* (2001) suggèrent qu'une solution consiste à faire porter l'appel d'offres sur la valeur actualisée des revenus requis par les offreurs. L'opérateur sélectionné est alors celui qui se contente du chiffre d'affaires actualisé le plus faible. La durée du contrat n'est donc pas figée, elle sera variable en fonction de la demande future, et le contrat s'arrête lorsque la valeur actualisée des revenus est atteinte.

Conclusion

De nos jours, l'idée selon laquelle l'Etat n'est pas forcément tenu de fournir directement lui-même tous les services publics mais doit plutôt en garantir la bonne exécution fait de plus en plus d'adeptes. Elle conduit à faire de l'Etat non plus un acteur mais un arbitre. Autrement dit, sa fonction consisterait pour l'essentiel à poser des règles aux opérateurs au travers de contrats, et à veiller à leur respect. C'est ce qui sous-tend cette redéfinition du *scope of government*, c'est-à-dire des prérogatives de la puissance publique.

Cette idée fait échos à un ensemble de raisons que nous avons évoquées dans ce chapitre. Néanmoins, on l'a vu, la contractualisation de services publics n'est pas

¹¹ Des pénalités trop fortes peuvent entraîner un coût trop élevé pour la puissance publique en rendant impossible la relation contractuelle ou en risquant la rupture de service.

¹² De telles solutions sont plus largement détaillées dans de Brux *et al.* (2011) pour le cas particulier des PPP.

exempte de problèmes. Elle ne constitue donc pas la solution la plus efficace, ou plus précisément la moins défaillante, dans tous les cas.

In fine, c'est certainement dans la comparaison des jeux d'influence entre acteurs (décideurs politiques et opérateurs) que se trouvent les véritables raisons pour les choix des modes de fourniture des services publics. C'est donc sur l'économie politique de ces choix que la recherche devra porter ses efforts futurs.

Bibliographie

- Athias L. (2009). « Responsabilité politique et design contractuel des partenariats public privé », in *Revue Economique*, 60(4), pp. 1011-1022.
- Athias L. et Nunez A. (2008). « Winner's curse in toll road concessions », in *Economics Letters*, 101(3), pp. 172-174.
- Athias L. et Saussier S. (2007). « Un partenariat public-privé rigide ou flexible ? Théorie et application aux concessions routières à péage », in *Revue Economique*, 58(3), pp. 565-576.
- Bingisser S., Bolz U., Cathomen I. et Oehry W. (2005). Partenariat Public-Privé: une approche nouvelle pour la Suisse. Brochure PPP Initiative Suisse.
- Blanc-Brude F., Goldsmith H. et Valila T. (2009). « A comparison of construction contract prices for traditionally procured roads and public private partnerships », in *Review of Industrial Organization*, 35(1-2), pp. 19-40.
- Bolz U. (Dir.) (2005). *Public Private Partnership in der Schweiz. Grundlagenstudie – Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung*. Zurich, Schulthess.
- Chevallier J. (2005). « Loi et contrat dans l'action publique », in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 17.
- Cour des comptes du Canton de Genève (2009). Rapport concernant l'audit de gestion relatif au Centre des technologies de l'information (CTI). Rapport n° 21.
- de Brux J., Piron V. et Saussier S. (2011). « Une analyse économique des partenariats public-privé », in *Document de Travail Chaire EPPP*.
- Demsetz H. (1968). « Why regulate utilities », in *Journal of Law and Economics*, 11, pp. 55-66.
- Engel E., Fischer R. et Galetovic A. (2011). « The Basic Public Finance of Public Private Partnerships », à paraître in *Journal of the European Economic Association*.
- Engel E., Fischer R. et Galetovic A. (2001). « Least-present-value-of-revenue auctions and highway franchising », in *Journal of Political Economy*, 109, pp. 993-1020.
- Hart O., Shleifer A. et Vishny R. W. (1997). « The proper scope of government: Theory and an application to prisons », in *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), pp. 1127-1161.
- HM Treasury (2003). PFI: Meeting the Investment Challenge. Londres, HM Treasury.
- Hofmeister A. et Borchert H. (2004). « Public-Private Partnerships in Switzerland: Crossing the Bridge with the Aid of a New Governance Approach », in *International Review of Administrative Sciences*, 70(212), pp. 216-231.

- Iossa E., Martimort D. et Pouyet J. (2008). « Partenariats public-privé: Quelques réflexions », in *Revue économique*, 59(3), pp. 437-449.
- Jensen O. et Blanc-Brude F. (2010). Why the PFI Needs a Regulator. ViewPoint, Infrastructure Economics.
- Kappeler A. et Nemoz M. (2010). « Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis », in *European Investment Bank Economic and Financial Report 2010/04*.
- Laffont J.-J. et Tirole J. (Dir.) (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MIT Press.
- Lienhard A. (2006). « Public Private Partnerships (PPPs) in Switzerland: experiences – risks – potentials », in *International Review of Administrative Sciences*, 72(4), pp. 547-563.
- NAO (2003). Delivering better value for money from the Private Finance Initiative. Rapport technique.
- NAO (2009). Private finance projects. Rapport technique.
- Williamson O. (Dir.) (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, Free Press.

Partie VII

Structures politico-administratives de sept politiques publiques choisies

INTRODUCTION

Peter Knoepfel

L'administration fédérale a de multiples visages. Elle ne représente ainsi pour les uns qu'un ensemble de bâtiments structurant le tissu urbain de l'agglomération bernoise de manière plus ou moins heureuse, alors qu'elle est vue par d'autres comme un immense groupe de personnes liées entre elles par des structures hiérarchiques, des produits communs ou des corps professionnels. Pour d'autres encore, l'administration représente ni plus ni moins que «le centre du pouvoir» helvétique, composé d'un exécutif (le Conseil fédéral), de Départements fédéraux et d'une soixantaine de grandes unités d'action appelées Offices fédéraux ou, plus récemment, Agences fédérales, Instituts fédéraux, voire même Commissions fédérales au degré d'indépendance variable.

Pour l'analyste des politiques publiques en charge de cette dernière partie, l'administration fédérale représente avant toute chose un espace de gestion des dossiers publics relevant de la compétence de la Confédération, réunissant un grand ensemble d'acteurs politico-administratifs composé de plusieurs centaines d'unités de base. Ces unités, appelées selon la nomenclature fédérale «sections», peuvent être vues, par analogie avec la physique nucléaire, comme les atomes (unités «non divisibles») de l'administration, localisés ou «hébergés» dans des unités administratives hiérarchiquement ordonnées au sein de Divisions, d'Offices et, in fine, de sept Départements fédéraux. Coordonnées verticalement et horizontalement les uns aux autres, ces atomes forment ce que nous appelons les «arrangements institutionnels» chargés de la conduite de politiques publiques spécifiques, c'est-à-dire de «politiques sectorielles» (politique(s) agricole(s), économique(s), de défense nationale, etc.).

Toujours en analogie avec la physique nucléaire, ces arrangements peuvent être assimilés à des molécules dont les structures varient dans le temps.

L'élaboration et la mise en œuvre de toute politique fédérale reposent ainsi sur une multitude d'acteurs politico-administratifs situés à différents niveaux hiérarchiques de l'administration fédérale et des 26 administrations cantonales. Dans la plupart des cas, cette structuration hiérarchique suppose une séparation stricte des compétences au sein du processus décisionnel, la charge d'élaboration et de préparation incombant en règle générale à une ou plusieurs unités de base et le pouvoir décisionnel proprement dit revenant à un acteur politico-administratif dit «supérieur» (le chef du Département, la direction de l'Office, etc.). Pour chacun des différents produits envisageables, le nombre effectif d'échelons supérieurs impliqués dans le processus décisionnel dépendra ensuite du poids politique que les acteurs attribuent à leur contenu, qui varie sensiblement d'un produit à l'autre. Dans chaque domaine, la compétence respective des unités de base et des différents niveaux hiérarchiques supérieurs (*coordination verticale*) est dès lors finement régulée par des actes législatifs élaborés par le Conseil fédéral, le chef de Département, voire le chef ou la direction d'un Office. Vu les besoins croissants de coordination entre politiques sectorielles (*coordination horizontale*), ces mêmes documents fixent également de plus en plus une «hiérarchie secondaire» qui définit d'une part l'acteur en charge de la responsabilité principale et, d'autre part, les acteurs politico-administratifs (fédéraux et, plus souvent, cantonaux) qui doivent impérativement être inclus dans le processus de «consultation interne» qui accompagne les phases d'élaboration et de décision.

Dans ce contexte, les 7 chapitres composant la présente partie sont précisément dédiés à la présentation des structures et des procédures administratives gouvernant une série de politiques publiques intervenant au sein de sept champs sociaux distincts. Il s'agit des politiques sociales (chap. 35), des politiques économiques (chap. 36), des politiques agricoles (chap. 37), des politiques de l'éducation, de la recherche et de l'innovation (chap. 38), des politiques des transports (chap. 39), des politiques du développement territorial (chap. 40) et des politiques de l'environnement (chap. 41). Si ce choix peut sembler au premier abord arbitraire, il reflète néanmoins les politiques les plus fréquemment traitées au sein de travaux de cours, de masters et de doctorats conduits ces 20 dernières années au sein de l'IDHEAP.

A noter que les auteurs de ces différentes contributions n'ont pas été choisis en fonction de leurs disciplines, mais plutôt en raison de leurs connaissances très étendues des politiques et des structures politico-administratives en question, connaissances acquises soit en tant que praticiens travaillant au sein même de ces structures, soit comme chercheuses et chercheurs observant leurs fonctionnements depuis de longues années. Le résultat présenté ici témoigne donc de cette variété d'approches, plus ou moins analytiques et/ou descriptives, plus ou moins basées sur la littérature

scientifique et/ou sur des expériences pratiques personnelles, et adoptant tantôt un regard extérieur plutôt critique ou, à l'inverse, plus proche de la réalité vécue.

Essayant de « marier » approche classique d'analyse de politiques publiques et approche plus traditionnelle et empirique basée sur l'analyse des cahiers des charges des unités administratives concernées, l'éditeur a néanmoins donné aux auteurs quelques consignes qui, nous semble-t-il, se reflètent bien dans les textes sous la forme d'une structure commune. Chacun d'entre eux présente ainsi, dans un premier temps, un aperçu des principales politiques sectorielles constituant le champ social en question. Ils en décrivent, entre autres, les législations pertinentes, les objectifs, les outils d'action prédominants et quelques produits phares élaborés par l'administration fédérale. Par la suite, dans un second temps, chaque chapitre sélectionne deux à trois politiques publiques spécifiques situées dans ces champs et en présente, de manière détaillée, les acteurs politico-administratifs clés ainsi que les procédures guidant leur élaboration. Le choix de ces politiques n'est pas le fruit du hasard mais est au contraire présidé par la volonté de retenir d'une part des politiques conduites selon le modèle classique du fédéralisme d'exécution (qui veut que la mise en œuvre incombe entièrement au canton) et, d'autre part, des politiques qui s'écartent de ce modèle (c'est-à-dire qui sont caractérisées soit par une plus forte implication d'acteurs fédéraux dans la mise en œuvre, soit par une faible importance des acteurs cantonaux). Une dernière consigne insistait sur des présentations, si possible graphiques, des structures administratives en action : données sur le personnel, sur les finances, ainsi que sur leurs relations mutuelles et les procédures les régissant. En guise de conclusion, l'éditeur a finalement invité les auteurs à formuler quelques réflexions sur les futures perspectives relatives aux arrangements institutionnels étudiés.

Comme les lectrices et les lecteurs le découvriront, chaque contribution reste, malgré tout et fort heureusement, une création unique. Cette variété ne fait en fin de compte rien de plus que refléter la difficulté à analyser à travers un même concept analytique les arrangements institutionnels des politiques publiques fédérales « représentatives » pour notre pays, une telle démarche représentant vraisemblablement un projet de recherche de (trop) longue haleine et à notre sens inutile dans la mesure où des changements interviennent en permanence au niveau de ces structures. Au final, le choix de la variété permet d'ailleurs de mieux rendre compte de la subjectivité des regards sur des phénomènes somme toute pluriels, probablement davantage basé sur des décisions incrémentales que sur un seul et unique projet d'ingénierie institutionnelle commun à l'ensemble de l'administration fédérale.

Chapitre 35

STRUCTURES POLITICO-ADMINISTRATIVES DES POLITIQUES SOCIALES

Cyrielle Champion et Giuliano Bonoli¹

La notion de sécurité sociale renvoie à l'ensemble des dispositifs étatiques qui ont pour objectif de garantir un revenu en cas d'inactivité ou de revenus insuffisants. En Suisse, comme dans la plupart des autres pays d'Europe continentale, ces dispositifs prennent la forme d'assurances sociales qui couvrent les principaux risques sociaux (vieillesse, invalidité, chômage, maladie). Concrètement, les assurés cotisent aux différentes assurances sociales pendant les périodes d'activité et bénéficient de prestations lorsqu'ils ne peuvent pas travailler. Le droit à une prestation d'assurance presuppose donc en général le paiement de cotisations pendant une période définie dans la loi. Les prestations sont normalement proportionnelles au salaire assuré.

A côté des assurances sociales, le système suisse de sécurité sociale prévoit un filet de dernier recours, l'aide sociale, qui garantit l'accès à un revenu égal au minimum vital à toute personne légalement résidente dans le pays. Contrairement aux assurances sociales, l'accès à l'aide sociale ne presuppose aucun paiement de cotisation. Seul le besoin est pris en compte par ce dispositif. Ensemble, assurances et aide sociales constituent le système de sécurité sociale d'un pays.

¹ Ce chapitre se base sur une recherche financée par le Fonds national pour la recherche scientifique, intitulée « Redefining the internal boundaries of western European welfare states » (projet n° 100012-126528).

Dans ce chapitre, nous avons décidé de nous limiter à la protection du revenu de la population en âge de travailler. En effet, le problème de la garantie d'un revenu se pose de manière différente selon l'âge. En Suisse, comme dans le reste des pays de l'OCDE, les lois prévoient que le travail n'est plus exigible au-delà de l'âge de la retraite ordinaire, soit 64 ans pour les femmes et 65 pour les hommes. Ce seuil, même s'il est de plus en plus remis en question, continue à avoir un impact important dans la structure du système de sécurité sociale. Par exemple, le droit aux prestations de l'assurance chômage s'éteint à l'âge de la retraite.

La distinction entre deux composantes du système de sécurité sociale en fonction de l'âge a pris beaucoup d'importance aux cours des 15 dernières années. En effet, de plus en plus, on estime qu'à côté de sa fonction traditionnelle de garantie d'un revenu, la sécurité sociale doit aussi promouvoir le retour à l'emploi des bénéficiaires, et ce, de plus en plus, indépendamment de la cause du non-emploi. Ce mouvement touche (pour l'instant?) uniquement la population en âge de travailler. De plus, les différences entre les dispositifs ciblant cette partie de la population tendent à s'estomper (Clasen et Clegg 2011). Nous avons donc choisi de nous concentrer sur la sécurité sociale pour les personnes en âge de travailler, et plus particulièrement sur trois dispositifs : deux assurances sociales fédérales (assurance invalidité et assurance chômage) et l'aide sociale, qui en Suisse est entièrement du ressort des cantons et des communes.

La sécurité sociale pour les personnes en âge de travailler est une politique publique centrale pour le fonctionnement de l'économie suisse et pour le maintien de la cohésion sociale. Premièrement, sur le plan financier, le système coûte à la collectivité plus que CHF 22 milliards par ans², soit environ 4% du PIB. Il concerne une grande partie de la population. Une étude mandatée par l'OFAS a estimé que sur une période de trois ans (2004-2006) 930 000 personnes, soit 20% de la population résidente, a touché des prestations d'au moins un des trois dispositifs de sécurité sociale pris en compte (Fluder *et al.* 2009). Indirectement, en tant qu'assurés ou simplement contribuables, c'est pratiquement la totalité de la population résidente qui est concernée.

Ce nombre de personnes directement concernées par la sécurité sociale a connu une forte augmentation au cours des 20 dernières années. Pour l'assurance invalidité, l'augmentation a été particulièrement forte entre 1990 et 2006 (de 164 000 à 299 000 bénéficiaires de rentes d'invalidité). L'aide sociale a connu une évolution

² Ce chiffre comprend les postes suivants : AI (9,6 mia), prestations complémentaires AI (1,7 mia), AC (7,1 mia) et AS (4,2 mia). Il s'agit de chiffres pour 2009 pour l'AI et AC et 2008 pour AS. (OFAS 2010).

encore plus spectaculaire, avec un nombre de bénéficiaires de plus de 18 ans passant de 59 000 en 1990 à 165 000 en 2006. Le nombre de bénéficiaires de l'assurance chômage est par contre plus fluctuant, au rythme de l'évolution économique, mais aussi concerné par une hausse tendancielle dans le long terme. Ce qui interpelle dans ces chiffres n'est pas seulement la tendance à la hausse, mais aussi le fait que le nombre de bénéficiaires continue à augmenter durant des phases d'expansion de l'emploi, entre 1996 et 1999 et entre 2002 et 2006 (Champion 2011).

Finalement, le rôle important que joue le système de sécurité sociale pour les personnes en âge de travailler est confirmé par l'intérêt que lui réservent les médias et le débat politique. L'idée qu'une partie de la population en âge de travailler puisse se retirer du marché du travail et bénéficier d'un revenu de remplacement suscite toujours de la méfiance, comme le montre l'importance que prend le thème des abus dans le débat public.

Le poids financier du système, la forte augmentation du nombre de bénéficiaires au cours de ces dernières années ainsi que la centralité du thème des abus peuvent être vus comme des éléments qui ont contribué à déclencher un mouvement de ré-orientation important du système de sécurité sociale vers la promotion de l'emploi. Au cours des deux dernières décennies, des réformes allant dans ce sens ont été adoptées pour les deux assurances sociales fédérales ainsi que pour l'aide sociale dans plusieurs cantons. Comme nous le verrons plus loin, ce développement, toutefois, met en évidence une série de problèmes de coordination entre les différents composants du système. En effet, les efforts pour réorienter les dispositifs vers la promotion de l'emploi ont probablement souvent produit des déplacements des coûts d'un régime à l'autre. De plus, un nombre non négligeable de bénéficiaires d'un des trois régimes cumule plusieurs problématiques (par exemple ; problème de santé, manque de formation), ce qui rend nécessaire une certaine collaboration entre les différents acteurs. Une analyse simultanée des trois dispositifs nous permet de mettre en évidence cet aspect de la coordination, crucial pour le bon fonctionnement du système dans son ensemble.

Dans cette contribution, nous présentons d'abord le système suisse de sécurité sociale pour les personnes en âge de travailler, dit aussi système AAA en référence aux trois régimes sociaux principaux qui le composent, à savoir l'assurance chômage (AC), l'assurance invalidité (AI) et l'aide sociale (AS). Pour garder un niveau de complexité gérable, nous ne prenons pas en compte d'autres régimes moins centraux qui font tout de même partie de la sécurité sociale pour les personnes en âge de travailler, à savoir l'assurance accidents, l'allocation perte de gain pour le service militaire ou la maternité et les allocations perte de gain en cas de maladie. Dans un deuxième temps, chacun des trois « piliers » du système est examiné de manière plus approfondie, et nous concluons avec une réflexion sur la question de la coordination.

La structure du système de sécurité sociale pour les personnes en âge de travailler

Le système suisse de sécurité sociale pour les personnes en âge de travailler a une structure très complexe, avec des interventions qui ont lieu à des niveaux différents de l'Etat fédéral (tab. 35.1). Les autorités fédérales (Conseil fédéral, Parlement et Tribunal fédéral) jouent un rôle très important dans le pilotage des deux assurances sociales fédérales : AC et AI. Au cours des dernières années, ces deux assurances ont fait l'objet de plusieurs importantes révisions. En général, le but des révisions était double : s'approcher de l'équilibre budgétaire et renforcer la dimension « promotion de l'emploi ». Les deux assurances sociales fédérales constituent des exemples de « fédéralisme d'exécution ». En effet, la mise en œuvre est entièrement déléguée aux cantons.

Tableau 35.1 Structure et principaux acteurs des trois dispositifs de sécurité sociale.

	Assurance chômage (AC)	Assurance invalidité (AI)	Aide sociale (AS)
Niveau fédéral	<ul style="list-style-type: none"> – Autorités fédérales – SECO, Direction du travail 	<ul style="list-style-type: none"> – Autorités fédérales – OFAS, Domaine AI 	
Niveau intercantonal	<ul style="list-style-type: none"> – Conférence des Chefs des Départements cantonaux de l'Economie publique (CDEP) – Associations des offices suisses du travail (AOST) 	<ul style="list-style-type: none"> – Conférence des offices AI (COAI) 	<ul style="list-style-type: none"> – Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) – Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)
Niveau régional – supracantonal		<ul style="list-style-type: none"> – Services médicaux régionaux (SMR) 	
Niveau cantonal	<ul style="list-style-type: none"> – Service de l'emploi – Caisses cantonales d'assurance chômage 	<ul style="list-style-type: none"> – Office cantonal AI – Office cantonal des assurances sociales – Caisses de compensation cantonales AVS-AI 	<ul style="list-style-type: none"> – Service de l'action sociale
Niveau régional – infracantonal	<ul style="list-style-type: none"> – Offices régionaux de placement (ORP) 		<ul style="list-style-type: none"> – Centre social régional, Service social régional ou
Niveau Communal			<ul style="list-style-type: none"> – Agence sociale communale – Commissions sociales
Autres acteurs	<ul style="list-style-type: none"> – Fournisseurs de mesures de réinsertion – Caisses de chômage 	<ul style="list-style-type: none"> – Fournisseurs de mesures de réinsertion – Caisses de compensation – Institutions de prévoyance professionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> – Fournisseurs de mesures de réinsertion

Les autorités fédérales ne jouent pas un rôle similaire dans le domaine de l'aide sociale, où le droit fédéral se limite à obliger les cantons à mettre à disposition des résidents un dispositif garantissant le minimum légal (Constitution fédérale, art. 12 et art. 115). L'absence d'implication du niveau fédéral dans l'aide sociale a laissé de l'espace pour des formes de gouvernance intercantonales, comme la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), qui n'est pas à proprement parler une conférence intercantionale, mais une association privée. Comme nous allons le voir plus loin, elle joue néanmoins un rôle crucial dans le domaine, en publiant des recommandations qui sont largement suivies par les cantons.

Le système connaît également des organismes régionaux qui regroupent plusieurs cantons. Il s'agit essentiellement des Services médicaux régionaux (SMR) qui ont la responsabilité d'examiner les demandes de prestations AI au plan médical.

Ensuite, le niveau cantonal joue un rôle crucial dans les trois dispositifs. La mise en œuvre des assurances fédérales est en effet entièrement déléguée aux cantons, plus particulièrement aux Services de l'emploi dans le cas de l'assurance chômage, et aux Offices cantonaux de l'AI. Les premiers sont des services étatiques, en général rattachés aux Départements de l'économie. Leur rôle consiste entre autres à mettre sur pieds une caisse cantonale de chômage chargée du versement des indemnités de chômage, d'organiser les offices régionaux de placement ainsi que les services de logistiques des mesures du marché du travail. Quant aux Offices cantonaux de l'AI, ce sont des établissements autonomes de droit public (Loi sur l'assurance invalidité, art. 54). Au niveau cantonal, on trouve également des caisses de compensation qui s'occupent de récolter les cotisations et de verser les prestations de l'assurance invalidité.

Le rôle des cantons pour l'aide sociale est variable. Tous les cantons disposent d'une loi cantonale sur l'aide sociale. Dans certains cantons, essentiellement en Suisse romande mais aussi à Bâle-Ville, Glaris ou aux Grisons, le canton joue un rôle important aussi dans la mise en œuvre. Dans les autres cantons, par contre, cet aspect est délégué en grande partie aux communes.

La mise en œuvre implique également un niveau régional à l'intérieur des cantons. Ceci est le cas dans la quasi-totalité des cantons pour l'assurance chômage. Ce service est fourni par des Offices régionaux de placement (ORP) qui couvrent l'ensemble du territoire du pays (la Suisse en compte près de 130). Le niveau régional infracantonal joue également un rôle important dans certains cantons dans le domaine de l'aide sociale. Essentiellement en Suisse romande mais aussi à Berne l'aide sociale est gérée par des services sociaux régionaux qui regroupent en général plusieurs communes.

La mise en œuvre de la politique de la sécurité sociale ne se limite toutefois pas aux acteurs étatiques mentionnés ci-dessus. En effet, à côté des caisses de compensation et des caisses d'assurance chômage cantonales on trouve des caisses professionnelles,

gérées paritairement par les représentants des employés et des employeurs, ainsi que des caisses patronales et syndicales. Dans le domaine AI, comme les prestations de l'assurance invalidité sont en général complétées par une rente d'invalidité de deuxième pilier, nous pouvons mentionner également les institutions de prévoyance (caisses de pension). Finalement, la mission de réinsertion professionnelle est généralement déléguée à des organismes privés, le plus souvent à but non lucratif, qui mettent à disposition leurs services aux différents dispositifs. Les trois institutions s'appuient sur ces acteurs à qui elles achètent les services nécessaires.

Le système de sécurité sociale pour les personnes en âge de travailler paraît donc très complexe, impliquant des acteurs étatiques, paraétatiques et privés. La structure fédérale de l'état se trouve reproduite dans le système, où, comme nous l'avons vu, chaque niveau joue un rôle important aussi bien que des niveaux intermédiaires (intercantonal, régional). Rappelons encore que la présentation que nous venons de faire peut être qualifiée de simplifiée, dans la mesure où nous avons omis des acteurs qui dans certains domaines peuvent jouer un rôle important, tels que les assureurs accident et maladie.

Cette complexité représente un défi important pour le système, dans la mesure où les différents acteurs sont appelés à collaborer pour remplir les missions que leur ont confiées les législateurs. Le besoin de coordination est particulièrement important en ce qui concerne la mission de promotion de l'emploi. Cette mission présuppose des compétences spécifiques qui ne sont pas disponibles partout. En outre, en introduisant des incitations fortes à la réinsertion professionnelle dans un contexte de mauvaise coordination, le risque est grand de promouvoir en réalité des transferts de charges sur d'autres dispositifs.

L'assurance chômage: organisation et acteurs

Principes fondamentaux

L'assurance chômage est devenue une assurance obligatoire au niveau fédéral en 1982. Ses principes sont définis dans le cadre de la Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI, RS 837.0). Depuis son introduction, la LACI a fait l'objet de plusieurs révisions pour assurer son équilibre financier. Les plus importantes sont la révision de 1995, qui a introduit les Offices régionaux de placement et a fortement développé les mesures du marché du travail, ainsi que les révisions de 2002 et 2010 qui ont revu le système de financement à travers des modifications de critères d'accès et de la durée des prestations de l'assurance chômage.

Néanmoins, aucune de ces révisions n'a fondamentalement altéré les principes de base régissant l'assurance chômage fédérale. L'assurance chômage est régie par les principes de l'assurance sociale.

- Elle est financée par des cotisations salariales et patronales (depuis le 1^{er} janvier 2011, 2,2% réparties également entre employeurs et employés, à ce taux s'ajoutent des cotisations de solidarité pour la part des salaires au-dessus du montant maximal de gain assuré). Au niveau fédéral, un fonds de compensation collecte l'ensemble des cotisations et finance l'ensemble des prestations. La Confédération ne participe que marginalement au financement de l'assurance chômage (cf. LACI, art. 90). La Confédération peut combler le fond en cas de dette jusqu'à une certaine limite. Si cette limite est dépassée, le Conseil fédéral doit alors présenter une révision du financement de l'assurance chômage dans l'année qui suit.
- Elle fournit des prestations financières qui dépendent de la participation au marché du travail et qui visent à garantir un revenu proche d'avant la période de chômage. Plus concrètement, en ce qui concerne la LACI, cela signifie que le droit aux prestations chômage n'est pas universel, mais est subordonné à des conditions de contributions³. Quant aux montants des indemnités, ils sont calculés sur la base des revenus antérieurs (70 ou 80% du revenu net précédent la période de chômage).

Les prestations de l'assurance chômage ne sont pas uniquement financières. Parmi ces prestations figurent aussi le financement d'un service public de placement (les ORP) ainsi que des mesures du marché du travail en faveur des chômeurs assurés (LACI, art. 7)

Arrangement politico-administratif

Comme nous l'avons vu précédemment, l'assurance chômage est régulée et pilotée au niveau fédéral. En vertu du principe du fédéralisme d'exécution, sa mise en œuvre est cependant déléguée aux cantons (Perret *et al.* 2007). En plus des acteurs étatiques, les partenaires sociaux jouent également un rôle important à travers la gestion de caisses de chômage privées. Le pilotage, la surveillance ainsi que la mise en œuvre de la LACI relèvent donc de multiples acteurs.

³ La LACI prévoit dans certains cas de figures des exceptions aux conditions relatives à la période de cotisation (LACI, art. 14). Toutefois, le droit et la durée des prestations ne sont pas seulement déterminés par les conditions relatives aux cotisations. Le droit aux indemnités chômage est aussi défini en fonction de l'aptitude au placement (LACI, art. 8), alors que la durée des prestations est non seulement fonction de la durée des cotisations, mais aussi de l'âge.

Au niveau fédéral, le *Conseil fédéral* (CF) est l'autorité chargée de la surveillance des assurances sociales, et donc de l'assurance chômage (LPGA, art. 76, al. 1). Le CF doit veiller à une application uniforme du droit. Le CF prend également des décisions relatives au financement de l'assurance chômage. En cas de dette du fonds de compensation, il est ainsi dans l'obligation de proposer une révision de la LACI en vue de rétablir son équilibre financier.

Dans ses tâches de pilotage et de surveillance financière, le CF est assisté par la *Commission de surveillance du fonds de compensation* (LACI, art. 89). Celle-ci contrôle l'état et l'évolution du fonds de compensation et en réfère annuellement au CF. Elle est également compétente pour l'approbation du budget des caisses et des cantons. Ses activités de conseil auprès du CF portent non seulement sur les questions financières relatives à l'AC, mais aussi sur l'élaboration pour le CF des textes législatifs. La commission est composée de sept représentants des employeurs, de sept représentants des travailleurs ainsi que de sept membres représentant de la Confédération, des cantons et des milieux scientifiques. Ses membres et son président sont nommés par le Conseil fédéral (LACI, art. 89). Selon le rapport du CPA⁴, sa composition tripartite, intégrant les partenaires sociaux, est particulièrement adéquate pour mener à bien la fonction de recherche de consensus et de conseil auprès du CF (CPA 2008).

La Direction du travail du SECO est l'autorité fédérale chargée de la mise en œuvre de la politique fédérale du marché du travail et de l'assurance chômage⁵. Dans ce domaine, ses tâches comprennent notamment la mise en œuvre de la LACI et de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE, RS 823.11). En plus de ses tâches d'exécution, la Direction du travail du SECO joue un rôle important dans la conception des révisions de la loi, et ce même si le CF est formellement l'autorité compétente pour le pilotage de LACI et le lancement de révisions de la loi (cf. Pasquier et Larpin 2008). C'est d'ailleurs également le cas de l'OFAS qui est l'autorité fédérale chargée de la mise en œuvre de la loi sur l'assurance invalidité (pour plus de détails sur le rôle de l'OFAS, voir plus loin la section *Assurance invalidité*).

En tant qu'entité administrée par le SECO, l'*organe de compensation* de l'assurance chômage est l'autorité administrative réellement responsable de la mise en œuvre de la loi sur l'assurance chômage. Plus précisément, l'organe de compensation est en charge de l'administration du fonds de compensation (CPA 2008). Selon l'art. 83 de la LACI, il comptabilise les cotisations versées au fonds de compensation et attribue

⁴ Contrôle parlementaire de l'administration.

⁵ En 2010, la Direction du travail du SECO, qui intègre le centre de prestations « Marché du travail et assurance chômage » en charge de la LACI, comptait en moyenne 229,6 emplois en équivalent plein temps (EPT), stagiaires et apprenants non inclus (données fournies par le SECO).

aux caisses de chômage les ressources nécessaires tirées du fonds de compensation. Il est également responsable pour le contrôle de la gestion et des tâches d'exécution attribuées aux caisses de chômage publiques et privées, ainsi que du contrôle de la gestion et des tâches d'exécution déléguées aux autorités cantonales (CPA 2008). L'organe de compensation est également chargé d'assurer la coordination avec les autres assurances sociales (LACI art. 83).

Ensuite, au niveau cantonal et régional, la mise en œuvre de la LACI est assurée essentiellement par les ORP et les *caisses de chômage privées et publiques*. Les premiers sont responsables pour les activités de conseil et de placement des chômeurs. Ils peuvent assigner des chômeurs à des mesures de marché du travail. En cas de refus, ou de manière plus générale en cas de comportement inadéquat, ils peuvent prononcer des sanctions, sous forme de suspension temporaire ou définitive des indemnités journalières. Les caisses de chômage, quant à elles, s'occupent de déterminer le droit aux prestations⁶ et de verser les indemnités aux chômeurs. En tant qu'organisation assurant le paiement des indemnités, les caisses de chômage sont également chargées d'administrer les sanctions financières prononcées par les ORP (art. 81 LACI).

Chaque canton a l'obligation d'instaurer une caisse de chômage publique ouverte à tous les domiciliés du canton. Toutefois, les organisations d'employeurs et les syndicats peuvent instituer séparément ou en commun des caisses de chômage privées aux niveaux national, régional ou cantonal. Le financement des caisses de chômage par le fonds de compensation est assuré au travers de conventions de prestations entre le SECO et les cantons ou organisations patronales et syndicales (Buffat 2009). Il existe un grand nombre de caisses de chômage, qui entrent en concurrence dans le sens où les chômeurs peuvent choisir la caisse de chômage à laquelle ils veulent s'affilier. En 2008, il existait en Suisse 39 caisses de chômage, dont 25 caisses publiques cantonales et 14 caisses privées (Pasquier et Larpin 2008 : 10). Toutes ces caisses sont regroupées via un comité des caisses de chômage suisse (ASAK).

Au niveau des relations avec les bénéficiaires, le système suisse d'assurance chômage est donc caractérisé par une division organisationnelle. Cela presuppose une étroite collaboration entre les caisses de chômage qui versent les indemnités et administrent les sanctions financières et les ORP qui assurent le suivi des chômeurs. L'échange d'information est assuré par un système informatique fédéral, PLASTA, qui met à disposition de l'ensemble des acteurs les données des dossiers individuels, des emplois vacants et des mesures du marché du travail (Buffat 2009 : 75).

Les *autorités cantonales* sont responsables de la mise en œuvre des *Offices régionaux de placement* (ORP) et des mesures du marché du travail (MMT). Les caisses publiques de chômage y sont également en règle générale directement subordonnées

⁶ Dans certains cantons, un examen préalable du droit aux prestations est effectué par les communes.

(CPA 2008). Concernant les mesures du marché du travail, les autorités cantonales pourvoient à une offre suffisante et en adéquation avec les besoins des marchés du travail locaux et cantonaux (LACI art. 85, let. h). Depuis la révision de la LACI en 1995, les autorités cantonales sont tenues d'offrir un nombre minimum de mesures du marché du travail. Toutefois, elles restent libres quant à l'importance qu'elles veulent donner aux différents types de mesures du marché du travail prévues par la LACI (Battaglini et Giraud 2003).

Les ORP ont été introduits avec la 2^e révision de la LACI en 1995 pour suivre et conseiller les demandeurs d'emploi, les placer et les assigner à des mesures du marché du travail. Auparavant, cette tâche était de la compétence des communes. La régionalisation des offices de placement, placés sous la responsabilité des autorités cantonales par la législation fédérale, a donc permis une sorte de professionnalisation des services et une plus grande uniformité au sein des cantons (Engler 2006).

L'accès aux services des ORP n'est pas limité aux chômeurs indemnisés, mais est possible gratuitement pour toute personne en recherche d'emploi et souhaitant bénéficier des conseils des conseillers ORP. En vertu de l'article 59d de la LACI, les personnes qui ne remplissent pas les conditions de cotisations peuvent également bénéficier de certaines mesures du marché du travail⁷. Les cantons peuvent toutefois compléter cette offre en concluant des contrats de prestations avec les ORP.

Bien que les ORP dépendent directement des autorités cantonales, ils sont également liés au SECO via un système de monitoring par indicateurs de performances introduit en 2000 (Bertozzi *et al.* 2008; Giraud 2006). Le monitoring compare les performances des ORP et des cantons sur la base de la rapidité de la réinsertion professionnelle, la prévention du chômage de longue durée et l'évitement des réinscriptions. Ces indicateurs sont pondérés en fonction de la situation du marché du travail local. Une synthèse des résultats de cet exercice de monitoring au niveau cantonal est publiée chaque année par le SECO. Ce système de monitoring permet au SECO de conclure tous les trois à quatre ans avec chaque canton un contrat de management par objectif.

Un autre acteur important du système de l'assurance chômage sont les fournisseurs de mesures du marché du travail, qui organisent et mettent en œuvre les mesures de réinsertion professionnelle sur mandat des services de l'emploi des différents cantons. Pour la plupart, il s'agit d'organismes privés à but non lucratif.

⁷ Les chômeurs en fin de droit ne sont pas couverts par l'article 59d, car celui-ci ne peut pas être invoqué durant une période de deux ans à partir de la fin d'un délai cadre d'indemnisation (SECO, Circulaire relative aux mesures du marché du travail, janvier 2009).

Conclusion

Un grand nombre d'acteurs sont impliqués dans la mise en œuvre de l'assurance chômage tant au niveau fédéral que cantonal et régional. Cette diversité est le reflet d'un fédéralisme d'exécution qui permet une adaptation aux marchés du travail locaux et une plus grande proximité avec les employeurs. Elle est aussi en partie le reflet de l'histoire, notamment en ce qui concerne l'existence de caisses de chômage privées gérées par les partenaires sociaux, qui existaient avant l'institution de caisses de chômage publiques cantonales suite à l'introduction de la LACI en 1982. Selon l'étude du CPA (2008), la répartition des compétences entre les différents organes d'exécution est claire; la coexistence de caisses de chômage publiques et privées ainsi que la division organisationnelle entre ORP et caisse de chômage ne semblent pas poser de problèmes majeurs pour l'ensemble des acteurs. Toutefois, certains relèvent également des problèmes d'efficience liés au nombre élevé de caisses de chômage et à la séparation des activités entre ORP et caisses de chômage. De plus, cette structure, qui n'offre pas de porte d'entrée unique et peut être difficile à comprendre pour le chômeur, manque d'une orientation client dans son ensemble (CPA 2008).

Finalement, le système de monitoring des performances des ORP permet certes une meilleure efficacité globale du système, mais il génère aussi un certain nombre d'effets pervers. Ce système risque par exemple de favoriser des stratégies dites de *creaming*, soit des efforts concentrés sur les chômeurs les plus rapidement réinsérables, alors que les cas les plus difficiles sont laissés de côté en attendant que leur droit aux indemnités ne soit épuisé. La pression exercée par le monitoring pourrait également promouvoir un certain «égoïsme institutionnel», c'est-à-dire une tendance à favoriser le transfert de «cas difficiles» à d'autres régimes.

Assurance invalidité

Principes fondamentaux

Tout comme l'AC, l'AI est aussi une assurance sociale obligatoire régulée au niveau fédéral et sa mise en œuvre est décentralisée. Toutefois, l'AI se distingue nettement de l'AC dans son mode de financement et ses principes redistributifs. La loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance invalidité (LAI, RS 831.20) définit les conditions d'assurance, les prestations et l'organisation de l'assurance invalidité. L'assurance invalidité existe depuis 1960 et forme le premier pilier de la prévoyance invalidité.

Dès sa mise en œuvre en 1960, l'assurance invalidité a été régie par le principe de «la réadaptation prime la rente». Par conséquent, les prestations de l'AI comprennent non seulement des prestations financières (le paiement des rentes) mais aussi toute une palette de mesures de réadaptation. L'octroi d'une rente n'intervient en fait qu'en dernier lieu lorsque la capacité de gain ne peut pas être maintenue ou améliorée par des mesures de réadaptation (LAI art. 28 al. 1). Les rentes AI offrent un revenu de subsistance minimum calculé sur la même base que les rentes de vieillesse dans le cadre de l'AVS. Pour les personnes qui cotisent à un deuxième pilier dans le cadre de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, LPP (RS 831.40), ces prestations sont alors complétées par des prestations d'invalidité qui, elles, sont liées aux revenus. Les personnes qui n'ont pas accès aux prestations de la LPP ou qui n'en reçoivent qu'une prestation modeste, peuvent bénéficier des prestations complémentaires sous condition de ressources et financées par l'impôt (OCDE 2006).

Au contraire de l'AC, l'AI est universelle, dans le sens où le droit aux prestations de l'AI n'est pas lié à l'exercice d'un emploi préalable. Tous les résidents de Suisse et ceux qui y exercent une activité rémunérée sont assurés contre l'invalidité. Jusqu'en 2008, tous les adultes qui avaient payé des cotisations pendant au moins une année durant leur carrière professionnelle avaient droit à des prestations de l'AI, mais une rente exceptionnelle existait pour les enfants et les personnes qui avaient cotisé pendant moins d'un an. Même si la durée de cotisation donnant droit à une rente ordinaire est passée d'un à trois ans avec l'entrée en vigueur de la 5^e révision de l'AI en 2008, ces conditions relatives aux contributions restent très souples en comparaison internationale. Par contre, les conditions d'octroi sont déterminées par l'existence d'une invalidité, définie comme une «incapacité de gain totale ou partielle présumée permanente ou de longue durée» (LPGA art. 8). La seule atteinte à la santé physique, psychique ou mentale ne suffit donc pas pour ouvrir un droit aux prestations de l'AI, mais il faut que celle-ci conduise à des conséquences négatives en termes économiques (Geiser 2007).

L'AI est financée pour moitié par des cotisations paritaires entre employés et employeurs et pour l'autre moitié par les impôts fédéraux et cantonaux. Pour une période limitée allant de 2011 à 2017, un financement additionnel est prévu à travers l'augmentation de la TVA. Depuis l'introduction de la nouvelle péréquation financière en 2008, l'assurance invalidité assume le financement des rentes et des mesures de réhabilitation individuelles, alors que les cantons sont responsables des institutions pour personnes handicapées (Bütler et Gentinetta 2007; OCDE 2006)

Arrangement politico-administratif

De manière générale, la mise en œuvre de la LAI est déléguée aux cantons via les offices AI cantonaux, alors que la Confédération est responsable de son pilotage et de la surveillance de son exécution. Plus particulièrement, l'OFAS est l'autorité fédérale responsable de la surveillance administrative de l'application de la loi. Les offices AI cantonaux, les Services médicaux régionaux et les Caisses de compensation sont les principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la LAI. Toutefois, les organismes privés jouent également un rôle important, non seulement dans l'administration de l'AI, mais aussi dans sa conception. Plusieurs prestations liées à l'AI relèvent en effet de l'assurance privée. D'un côté, en amont de l'AI, les indemnités journalières de maladie relèvent des assureurs maladie privés. De l'autre, les prestations d'invalidité du deuxième pilier sont administrées par des organismes de prévoyance professionnelle privés (OCDE 2006).

Le *domaine AI de l'OFAS* constitue l'instance fédérale chargée de la surveillance de la mise en œuvre de la LAI par les offices AI⁸. Toutefois, jusqu'en 2000, l'OFAS n'exerçait qu'une surveillance limitée sur l'exécution de l'AI (CPA 2005; Bütler et Gentinetta 2007). Suite à la forte augmentation du nombre de rentes AI et aux importantes variations intercantoniales du pourcentage de bénéficiaires AI et du recours aux mesures de réadaptation, son travail de surveillance s'est renforcé, avec un système de compte rendu et de suivi amélioré visant à inciter les cantons à produire de meilleurs résultats. Dans le sillage de la 4^e révision de la LAI, la procédure de contrôle de la bonne exécution des tâches des offices AI est devenue plus fréquente. Auparavant effectuée tous les trois ans, elle est actuellement réalisée chaque année (OCDE 2006). En outre, afin de garantir et améliorer l'efficacité, la qualité et l'uniformité des tâches exécutées des offices AI cantonaux, des conventions d'objectifs analogues à celles conclues entre les ORP et le SECO ont été mises en place entre l'OFAS et les offices AI cantonaux.

Les *offices AI cantonaux* sont les organes de mise en œuvre de l'assurance invalidité (en collaboration avec les organes de l'AVS et sous la surveillance de la Confédération). Chaque canton est tenu d'instituer un office AI qui fait l'objet d'une convention avec la Confédération (LAI art. 54). Les offices AI sont compétents pour évaluer l'invalidité et pour décider du droit aux prestations. En termes de prestations d'insertion, les offices AI sont chargés de déterminer et mettre en œuvre les mesures de détection et d'intervention précoce. Ils sont également chargés de déterminer si une réadaptation professionnelle est possible, et le cas échéant, de proposer une

⁸ En 2010, le nombre d'emplois EPT de l'OFAS était de 257, dont 53 pour le domaine AI (données fournies par l'OFAS).

mesure de réadaptation médicale ou professionnelle adaptée (art. 57 LAI). Depuis 2004, les offices AI sont aussi chargés de créer des services actifs de placement qui constituent le pendant des ORP pour les personnes handicapées. Finalement, ils sont compétents pour accorder des subventions aux institutions et aux organisations qui offrent notamment des emplois protégés (OCDE 2006).

Au niveau intercantonal, la Conférence des offices AI (COAI) est l'association faîtière regroupant l'ensemble des offices AI pour la défense de leurs intérêts au niveau fédéral. La COAI participe activement au développement de l'AI et veille à une application uniforme de la loi à travers la formation et l'échange d'expérience (COAI 2011).

Des *Services médicaux régionaux* (SMR) ont été mis en place en 2004 avec l'entrée en vigueur de la 4^e révision sur l'AI pour évaluer les conditions médicales du droit aux prestations, à la demande des offices AI. Ils sont indépendants des offices AI en ce qui concerne l'expertise médicale, mais dépendent d'eux sur le plan administratif (art. 59 LAI). Auparavant, cette tâche revenait entièrement aux médecins traitants dont l'évaluation était critiquée pour manquer de neutralité (Darioli 2008). Il existe 10 SMR en Suisse, établis et exploités conjointement par plusieurs offices AI.

A l'origine, leur intervention n'était requise que pour les cas d'évaluation du taux d'invalidité les plus difficiles, soit environ 10 à 20% des cas (OCDE 2006: 160). Leur rôle a cependant gagné en importance avec la 5^e révision de l'AI. Ils déterminent désormais les capacités fonctionnelles des assurés à exercer une activité lucrative ou à accomplir les travaux habituels.

Alors que les offices AI décident du droit aux prestations AI et déterminent les mesures de réadaptation et veillent à leur exécution, le calcul du montant des prestations financières et leur versement relèvent de la compétence des *caisses de compensation cantonales et professionnelles*⁹ (art. 60 LAI). Finalement, comme dans le cas de l'AC, des services d'aide à la réinsertion, des formations, ou des réhabilitations sont achetés à des fournisseurs externes privés, à but lucratif ou non.

Les caisses de compensation assurent entre autre les tâches fédérales suivantes : gestion de l'AVS, des prestations complémentaires à l'AVS/AI, gestion du régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes dans l'armée ou dans la protection civile, gestion des allocations de maternité.

⁹ Les caisses de compensation professionnelles sont des institutions de droit public dotées de la personnalité juridique dont la création et le règlement sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 56, loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance vieillesse et survivants, LAVS, RS 831.10).

Conclusion

Le fédéralisme d'exécution a conduit à de fortes variations intercantionales dans le pourcentage de bénéficiaires de prestations AI d'âge actif, ainsi que du recours à la réadaptation professionnelle. Pour une bonne partie, cela s'explique par des facteurs externes liés à la situation économique et au marché du travail des différents cantons. Mais une partie s'expliquerait aussi par des facteurs internes au fonctionnement des offices AI cantonaux. Au contraire de l'AC, l'OFAS n'a jusqu'à récemment exercé qu'une surveillance limitée des offices AI (Spycher *et al.* 2003).

Tout comme l'AC, la mise en œuvre de la LAI est marquée par une séparation organisationnelle entre le versement des prestations financières d'une part et l'expertise médicale, le conseil aux assurés et l'octroi des mesures de réinsertion d'autre part. Mais en plus, une multitude d'organismes privés interviennent tout au long du processus, ce qui pose des problèmes supplémentaires de coordination.

Comme d'autres assurances sociales, l'AI est engagée dans un processus de réforme depuis plusieurs années. Ce processus poursuit essentiellement deux objectifs : d'une part le rétablissement de l'équilibre financier, mis à mal par la forte augmentation du nombre de bénéficiaires au cours des années 1990 ; de l'autre, un renforcement de la fonction de promotion de l'emploi.

Aide sociale

Principes fondamentaux

L'aide sociale vise à garantir les besoins vitaux des personnes nécessiteuses. Le droit à l'aide dans les situations de détresse est inscrit dans la Constitution fédérale depuis sa révision en 2000. Selon l'article 12 de la Constitution, « *quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine* ».

En vertu de l'article 115 de la Constitution, l'aide sociale relève de la compétence des cantons. Il n'existe donc pas de loi cadre fédérale sur l'aide sociale. La compétence de la Confédération en matière d'aide sociale se limite à garantir le droit à l'aide en cas de besoin et à en régler les compétences dans le cadre de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS, RS 851.1). A noter que des prestations d'aide sociale peuvent aussi être fournies par des organisations privées d'intérêt public (telles que Caritas, Centre social protestant, etc.). Cette aide ne remplace toutefois pas l'aide sociale publique.

A la différence de l'AC et l'AI qui fonctionnent selon une logique assurantielle, l'aide sociale fonctionne selon une logique d'assistance, basée sur les principes suivants (Fragnière et Girod 2002; CSIAS 2005) :

- Principe de subsidiarité : l'aide sociale fonctionne comme le dernier filet de la sécurité sociale. Cela signifie que l'aide sociale n'intervient que lorsqu'une personne ne peut subvenir elle-même à ses besoins et que toute autre forme de soutien, notamment de la famille et des assurances sociales, est épuisée.
- Orientation vers la finalité plutôt que la cause : l'aide sociale vise à garantir un minimum vital d'existence à toute personne dans le besoin, quelles que soient les raisons pour lesquelles la personne est dans le besoin. L'aide sociale a également pour but de favoriser l'indépendance économique et personnelle des individus et d'assurer leur intégration sociale et professionnelle.
- Principe de l'individualisation du besoin : l'aide est individualisée selon le besoin de la personne et n'est définie qu'après un examen circonstancié de la situation personnelle et professionnelle de la personne.
- Principe du contrôle : l'aide sociale est attribuée sous conditions de ressources et sous certaines règles de comportements. La personne est ainsi tenue de mettre en œuvre tout ce qui est en son pouvoir pour sortir de sa situation de détresse.

Ces principes définissent les conditions d'accès à l'aide sociale, le montant de ses prestations ainsi que son financement. L'aide sociale n'est attribuée que sous conditions de ressources, après un examen préalable du revenu et de la fortune du requérant. Les montants attribués sont forfaitaires (*flat-rate*), calculés pour permettre la couverture des besoins de base. Des prestations financières circonstancielles peuvent toutefois s'y ajouter. Finalement, liée au fait que l'aide sociale ne remédie pas à un risque particulier, son financement est assuré uniquement par les impôts cantonaux et communaux.

Législation, financement et arrangements institutionnels

Etant donné que l'aide sociale est une compétence cantonale, son organisation est réglée par les différentes lois cantonales sur l'aide sociale. Ces lois définissent notamment les objectifs et principes de l'aide sociale, les critères d'éligibilité, les montants de l'aide, les droits et devoirs des bénéficiaires, ainsi que la répartition des compétences entre cantons et communes. Il existe donc 26 différentes lois sur l'aide sociale en Suisse, avec chacune leurs propres critères et organisations en matière d'aide sociale.

Dans la pratique toutefois, il existe une certaine homogénéité dans les lois grâce aux normes émises par la *Conférence suisse des institutions d'action sociale* (CSIAS) en

ce qui concerne les principes fondamentaux et le mode de calcul de l'aide sociale (voir plus bas). Même si ces normes ne sont que des recommandations, elles sont toutefois appliquées par la plupart des cantons, permettant ainsi une certaine uniformité dans les objectifs, prestations et montants de l'aide financière entre les différentes lois cantonales.

Les lois cantonales varient cependant toujours fortement en ce qui concerne la répartition des compétences entre le cantons et les communes quant à son financement et sa mise en œuvre. Dans les deux cas, les variations vont d'une cantonalisation complète de l'aide sociale jusqu'à une totale autonomie communale.

En matière de financement, la cantonalisation de l'aide sociale est toutefois plutôt rare, limitée à GE et au TI. De manière générale, la participation financière du canton est plus importante dans les cantons latins que dans les cantons alémaniques. Mais dans la majorité des cas, le financement est soit assumé entièrement par les communes, soit partagé entre les communes et le canton (OFS 2005).

La mise en œuvre de l'aide sociale est généralement assumée par des *services sociaux*, mais varie également fortement d'un canton à l'autre, voire d'une commune à l'autre dans certains cantons suisses allemands. L'organisation de la mise en œuvre de l'aide sociale, à savoir la détermination du droit aux prestations financières et le conseil en matière d'aide personnelle et économique, dépend surtout des lois cantonales en matière d'aide sociale et de la taille des communes. Outre les modèles de mise en œuvre cantonalisée (service social cantonal) qui prévalent dans les cantons de GE, TI, BS, AI et NW, Fluder *et al.* (1999) distinguent trois grands types de mise en œuvre de l'aide sociale. Un premier type concerne les services sociaux régionaux professionnalisés mis sur pieds par plusieurs communes. Au sein même de ce type, on peut distinguer entre les services sociaux régionaux dont l'organisation concrète relève de la libre initiative des communes via des contrats de coopération (cf. canton de AG), ou est pilotée et imposée par l'autorité cantonale (cf. canton de VD) (voir Baumann *et al.* 2010). En deuxième lieu, on trouve des services sociaux professionnalisés mis en place par une seule commune, existant en général dans les communes de plus de 15 000 habitants. Finalement, un troisième type d'organisation est la mise en œuvre communale sans personnel spécialement qualifié. Les autorités communales sont alors responsables de déterminer le droit à l'aide sociale et d'assurer les tâches de suivi et de conseil aux habitants de ses communes. Au milieu des années 1990, ce type d'organisation prévalait encore dans 29% des communes, mais son importance a diminué depuis avec la tendance à la régionalisation, voire la cantonalisation, de l'aide sociale dans certains cantons suisses allemands (Degiacomi 2008; Baumann *et al.* 2010).

Dans tous les cas, les services sociaux en charge de la mise en œuvre de l'aide sociale offrent principalement une aide matérielle et un suivi individualisé. Comme l'AC et l'AI, ils achètent des services de réinsertion sociale et socioprofessionnelle

à des organismes externes. Il s'agit dans la plupart des cas d'organismes à but non lucratif.

Coordination intercantionale

Comme mentionné plus haut, la CSIAS est donc un acteur clé de la coordination de l'aide sociale au niveau fédéral. La CSIAS est une association professionnelle créée en 1905 afin d'assurer une certaine harmonisation dans la pratique de l'aide sociale au-delà des frontières cantonales. La CSIAS se compose de représentants des communes, des cantons, de la Confédération ainsi que des organisations sociales privées (elle compte environ 1000 membres). Les normes édictées par la CSIAS définissent les objectifs et principes de l'aide sociale, le mode de calcul de l'aide sociale et promeuvent l'utilisation de mesures d'intégration sociale et professionnelle pour favoriser l'indépendance économique et sociale des bénéficiaires. Même si ces normes ne sont que des recommandations, elles sont toutefois appliquées par la plupart des cantons, et servent de référence dans la jurisprudence (CSIAS 2005).

Mais la CSIAS n'est pas le seul organisme à assurer la coordination de l'aide sociale entre les cantons. Au niveau fédéral, la *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales* (CDAS) est aussi active dans le soutien et l'encouragement à la collaboration entre les cantons dans le domaine de la politique sociale. Elle représente également les intérêts des cantons dans les différentes commissions et groupes de travail de la Confédération. Au niveau de la coordination intercantionale, son rôle dans le domaine précis de l'aide sociale est toutefois plus limité que la CSIAS. Cela peut s'expliquer par le fait que la CSIAS, étant une association professionnelle et non politique, dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour négocier les normes d'aide sociale. Dans les dernières années, les deux organisations, mais tout particulièrement la CDAS, ont plaidé pour l'introduction d'une loi-cadre fédérale sur la garantie du minimum vital pour clarifier les compétences aux niveaux fédéral, cantonal et communal en matière de sécurité sociale et permettre une meilleure cohérence globale du système de sécurité sociale.

Finalement, il existe d'autres institutions veillant à la coordination au niveau régional. On peut mentionner la CDAS-Est, la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) et la Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz (ZGSDK) qui sont toutes trois des sous-divisions de la CDAS pour les régions respectives de la Suisse de l'Est, la Suisse latine et la Suisse centrale. On peut aussi mentionner l'Initiative des villes: Politique sociale, association qui regroupe près de 50 villes suisses et se consacre à la défense des intérêts des villes auprès des autorités fédérales et cantonales. Finalement, l'Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS) est une association latine offrant une plate-

forme d'échanges et d'informations pour l'ensemble des institutions d'action sociale actives en Suisse romande et au Tessin.

Conclusion

Parmi les trois régimes de sécurité sociale pris en considération ici, l'aide sociale est peut-être celui qui a été le plus remis en question par les évolutions socioéconomiques des 20 dernières années. Traditionnellement, émergeaient à ce régime des personnes très éloignées du marché du travail et confrontées à des problèmes de désinsertion sociale majeure. Aujourd'hui, par contre, on trouve un nombre croissant de *working poor*, et de chômeurs en fin de droit qui n'ont pas vraiment d'autres problèmes que le manque d'un emploi ou d'un revenu suffisant. Pour cette raison, la plupart des lois cantonales de l'aide sociale ont également été réformées. Simultanément, la CSIAS a introduit dans ses normes des dispositions visant le renforcement de la composante « réinsertion sociale et socioprofessionnelle ».

Sécurité sociale en Suisse aujourd'hui: le défi de la coordination

Comme nous avons pu le voir, le système de sécurité sociale pour les personnes suisses en âge de travailler est composé de plusieurs régimes et dépend pour sa mise en œuvre d'une multitude d'acteurs.

Cette fragmentation n'a pas posé de problème majeur jusqu'à la fin des années 1980, où régnait encore une situation de plein emploi en Suisse. Elle est toutefois devenue problématique à partir des années 1990 en réponse à plusieurs transformations touchant le système de sécurité sociale pour les personnes en âge de travailler. Les problèmes sont visibles à plusieurs niveaux: tout d'abord au niveau de la cohérence et de l'efficience générale du système, mais aussi au niveau de l'aide apportée aux bénéficiaires dont les besoins et problèmes sont devenus également plus complexes.

Les problèmes liés à la fragmentation

Problèmes liés à une prise en charge adéquate des personnes avec des problèmes multiples

Traditionnellement, les trois régimes couvrent des champs de compétences bien distincts: une absence temporaire d'emploi dans le cas de l'assurance chômage;

la détresse matérielle, sociale et personnelle dans le cas de l'aide sociale; et finalement, l'incapacité de travail due à une atteinte à la santé dans le cas de l'AI. Depuis les années 1990, cette division est apparue de moins en moins adaptée pour répondre à des problèmes sociaux plus complexes.

Aujourd'hui, les causes de recours à des prestations sociales ne sont plus aussi claires qu'auparavant. Plus de 35% des bénéficiaires de l'aide sociale de plus de 15 ans sont à la recherche d'un emploi (OFS 2012: 18). De la même manière, une partie de l'augmentation du nombre de rentes AI peut s'expliquer par le découragement de certains sans-emploi peu qualifiés qui se tourneraient après un certain temps vers les prestations AI (Ott *et al.* 2008).

Finalement, pour certains bénéficiaires, la survenance de plusieurs risques peut déclencher un droit simultané à plusieurs prestations sociales. Une étude mandatée par l'OFAS montre qu'entre 2004 et 2006, sur l'ensemble des personnes qui ont touché des prestations d'au moins un des 3 régimes, 13% de l'effectif ont reçu des prestations de plus d'un système (Fluder *et al.* 2009). Au vu de la multitude d'organisations impliquées dans la mise en œuvre de chacun des régimes, cela signifie que toute une partie des bénéficiaires cumulant plusieurs problèmes doit ouvrir un dossier dans plusieurs organisations en même temps. A l'inverse, pour certains bénéficiaires le risque existe qu'aucune assurance ne veuille entrer en matière (Membres du groupe national de coordination CII 2004).

Incitations négatives de transferts des coûts

D'un autre côté, dans un contexte marqué par les pressions financières sur l'ensemble du système, la fragmentation encourage à des stratégies « individualistes » de transfert de coûts entre les différents régimes sociaux. On peut distinguer plusieurs manières de transférer les coûts d'une prestation sociale à l'autre. Une première consiste à jouer avec les règles existantes. Par exemple, jusqu'à récemment, une stratégie largement développée par certains systèmes cantonaux d'aide sociale a été d'offrir des programmes d'emploi temporaire suffisamment longs pour permettre aux bénéficiaires de reconstituer un droit à l'assurance chômage.

L'entrée en vigueur de la 4^e révision de la LACI au 1^{er} avril 2011 a toutefois mis un frein à cette pratique. Une autre manière de transférer les coûts est de restreindre l'accès aux prestations pour en limiter les coûts. Cette deuxième stratégie est notamment observable dans la plupart des dernières révisions des assurances chômage et invalidité. Dans cette pratique, l'aide sociale et les assurances sociales ne sont pas égales, étant donné le caractère subsidiaire de l'aide sociale. Toutefois, dans les deux cas, les conséquences de transferts de coûts sont largement similaires, à savoir qu'une partie grandissante des sans-emploi se retrouve ballottée d'un système de prestation sociale à l'autre en voyant ses chances de retrouver un emploi stable s'amenuiser à chaque transfert.

Problèmes de lacunes et doublons liés à la réorientation du système vers l'emploi

Finalement, la forte augmentation du nombre de bénéficiaires dans les trois régimes a amené chacun d'eux à réorienter leur mission vers la promotion de l'emploi dès les années 1990. Le développement de mesures et des services d'aide au retour à l'emploi s'est toutefois déroulé indépendamment dans chacun des trois régimes sans véritable coordination. De ce développement résulte une forte segmentation des services et mesures de réinsertion proposés en fonction des régimes sociaux (Wyss et Ruder 1999). Un exemple concerne les services de placement qui sont offerts à la fois par les ORP, les offices AI, et aussi, en général à travers des mandats externes, par les services sociaux. Ceci a pour conséquence une mise en concurrence des trois régimes pour mettre en place son propre réseau d'employeurs.

D'un autre côté, il faut aussi relever que tous les régimes ne disposent pas de toutes les compétences ou moyens suffisants pour développer des prestations d'aide à la réinsertion professionnelle qui puissent répondre aux besoins individuels des bénéficiaires. Ainsi, la gamme de mesures de réinsertion proposée par chacun des trois régimes n'est jamais complète. Par exemple, l'AI ne dispose pas de cours de techniques de recherches d'emploi (Guggisberg *et al.* 2008), alors que l'assurance chômage ne dispose pas de compétences spécifiques pour les bénéficiaires atteints dans leur santé. Au niveau de l'aide sociale, dans les petites communes qui ne disposent pas de service social professionnalisé, les prestations sociales sont souvent assurées par des employés, à titre de fonction secondaire, qui n'ont pas toujours les compétences nécessaires pour mettre en œuvre des prestations de réinsertion professionnelle. Dans ces communes, l'aide sociale se résume donc généralement à assurer les prestations financières (Membres du groupe national de coordination CII 2004: 5). Plus généralement, dans l'aide sociale qui est financée au niveau soit communal, soit cantonal, les moyens financiers limités ne permettent pas de développer une offre de mesures d'intégration suffisante et réellement qualifiante (Pfister 2009).

La collaboration interinstitutionnelle : une solution transitoire ?

La reconnaissance de ces problèmes liés à la fragmentation du système de protection sociale n'a réellement émergé sur la scène politique fédérale qu'à la fin des années 1990. En 1997, un groupe de travail composé de la plupart des acteurs fédéraux et cantonaux (dont SECO, l'OFAS, CSIAS, CDAS; Initiative des villes) avait été formé dans le cadre de la 4^e révision de l'AI pour réfléchir aux possibilités existantes pour améliorer la coordination entre les assurances chômage et invalidité et l'aide sociale. Une des principales conclusions de ce groupe de travail était que le chemin vers un système plus souple et efficace en termes d'intégration passerait moins par la création (ardue) de nouvelles structures au niveau fédéral que par le développement

au niveau des organes d'exécution d'un état d'esprit favorable au décloisonnement et orienté sur les besoins des individus (Wyss et Ruder 1999).

Ce n'est cependant qu'à la suite d'une recommandation commune de la CDEP et CDAS en 2001 qu'une véritable proposition allant dans le sens d'une meilleure collaboration interinstitutionnelle a vu le jour. Au cours des 10 dernières années, différents projets de collaboration interinstitutionnelle (CII) ont été initiés sous la responsabilité du SECO et l'OFAS. Il s'agit de la CII simple, de la CII plus, et enfin du projet pilote CII-MAMAC qui a été lancé en 2005 et a pris fin en 2010. Tous ont pour objectif d'améliorer les chances de retour sur le marché du travail des personnes bénéficiant du soutien de plusieurs organisations en favorisant la mise en commun des informations et des prestations de réinsertion professionnelle entre les 3 régimes (Champion 2008). Les trois projets se différencient en fonction des acteurs qu'ils englobent et le degré de contrainte qu'ils exigent pour les organisations parties prenantes. Le dernier-né, CII-MAMAC¹⁰, est aussi le projet le plus contraignant. Ciblant les personnes présentant une problématique très complexe et ayant une chance de réinsertion sur le marché du travail, le projet se distinguait par la définition d'une stratégie d'intégration commune qu'aucune des trois organisations participantes (ORP-services sociaux-offices AI) ne pouvait refuser de mettre œuvre (Champion 2008).

L'introduction de la CII a permis un rapprochement et une meilleure compréhension mutuelle des différentes logiques institutionnelles de fonctionnement (Egger *et al.* 2010). Toutefois, la CII telle que conçue actuellement a aussi de nombreuses limites. Tout d'abord, la CII est une forme de coordination ponctuelle, activée au cas par cas, et prioritairement destinée aux bénéficiaires étant en contact avec plusieurs organisations. La CII ne concerne donc qu'une catégorie restreinte de bénéficiaires dont la multiplicité des problèmes est avérée institutionnellement. En d'autres termes, ce sont toujours les critères et droits institutionnels, et non pas les problèmes individuels des bénéficiaires, qui définissent le droit à bénéficier d'une prise en charge dans le cadre de la CII (Nadai *et al.* 2010).

Ensuite, même si le principe de la CII est désormais ancré dans les lois fédérales (art. 85f LACI et art. 68bis LAI) et qu'un pilotage et une coordination sont assurés au niveau fédéral, il n'existe aucune base légale fédérale pour obliger les autorités cantonales à participer à un projet CII (Gächter 2006). C'est donc aux Cantons qu'il revient de décider s'ils veulent introduire ou non un projet CII et quelle forme concrète ils veulent lui donner. Dans la pratique, tous les cantons ont mis en place au moins un projet CII, mais les modèles concrets de collaboration diffèrent forte-

¹⁰ L'acronyme MAMAC signifie en allemand «Medizinisch-Arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management».

ment d'un canton à l'autre (Egger *et al.* 2010). Plus fondamentalement, en l'absence d'une base légale fédérale régulant l'aide sociale, aucune garantie n'existe quant à la pérennité de la CII sur le long terme. Cette pérennité est d'autant plus questionnée que les organisations de l'AI, de l'ORP et de l'aide sociale ne recourent pas de la même manière à la CII. Dans le cas de la CII-MAMAC, les offices AI n'annoncent que rarement des cas, mais reçoivent en revanche une grande partie des cas annoncés par les ORP et les services sociaux (Egger *et al.* 2010).

Finalement, la CII consiste avant tout en une collaboration entre les organisations existantes qui n'introduit aucun changement fondamental dans les structures de régulation et de financement actuelles. Or, cette forme de coordination ne modifie en rien les incitations à transférer les coûts d'un régime à l'autre. Aussi longtemps qu'il n'y aura pas de modification de la législation fédérale ou de mise en commun des ressources financières, il sera difficile de renverser ces incitations (Gächter 2007; Nadai *et al.* 2010).

Néanmoins, et malgré ces limites et la fin du projet CII-MAMAC, le Conseil fédéral a décidé de persévérer sur cette voie et de renforcer la collaboration interinstitutionnelle. A cette fin, une structure nationale a été mise en place à la fin 2010 pour définir une stratégie de développement de la CII. Finalement, la poursuite et l'institutionnalisation de la CII ont été inscrites dans les objectifs du Conseil fédéral pour 2011.

Conclusion

En Suisse, le système de protection sociale pour les personnes en âge de travailler tel que nous le connaissons aujourd'hui est le fruit d'un processus de développement long et peu cohérent. Le résultat est une juxtaposition de différentes prestations sociales couvrant chacune des risques sociaux bien définis, régies chacune par leurs propres règles et administrées et financées par différentes institutions et à différents niveaux étatiques. Cette forte fragmentation est de plus en plus considérée comme un obstacle majeur à la poursuite de plusieurs objectifs du système dans son ensemble : une gestion efficiente des deniers publics, la promotion de la réinsertion professionnelle et une prise en charge compétente des bénéficiaires.

Face à cet état de fait, la première réaction des autorités a été de se tourner vers une meilleure collaboration entre les institutions concernées. Toutefois, plusieurs acteurs doutent de la portée potentielle d'un tel exercice. Déjà dans leur recommandation initiale, la CDAS et la CDEP concevaient la CII comme une forme de coopération transitoire visant «*à harmoniser, à moyen et long terme, le cadre légal et financier*» (Membres du groupe national de coordination CII 2004: II).

D'autre part, dans le contexte politique suisse actuel, des modèles de coordination qui exigerait une restructuration plus en profondeur du système, tels que la création d'un guichet unique (Bachman *et al.* 2005) ou une assurance générale de revenu remplaçant la palette actuelle d'assurances sociales (Gurni 2011), n'ont quasiment aucune chance de voir le jour dans le moyen terme. L'idée même d'une loi cadre fédérale sur l'aide sociale figure depuis plusieurs années sur l'agenda politique et constitue une étape préliminaire nécessaire. Toutefois, elle fait encore face à de nombreux points irrésolus (Schmid 2009) et une forte résistance politique. Dans ce contexte, persévirer sur le chemin de la CII constitue la solution la plus probable dans les prochaines années.

Bibliographie

- Bachmann R., Müller F. et Balthasar A. (2005). *Guichet social*. Berne, BSV.
- Baumann B., Stremlow J., Strohmeier R. et Bieri A. (2010). «Arbeitsmarktmassnahmen, Sozialhilfe und Alterspflege in der Schweiz. Föderal geprägte Politikfelder im europäischen Vergleich», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, n° 06/10, Berne, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Bertozzi F., Bonoli G. et Ross F. (2008). «The Swiss road to activation: legal aspects, implementation and outcomes», in Eichhorst W., Kaufmann O. et Ko R. (Eds), *Bringing the jobless into work? Experiences with activation in Europe and the US*. Berlin, Springer, pp. 121-160.
- Buffat A. (2009). «Les réformes au prisme de l'autonomie et du contrôle des agents publics de base: Le cas de la politique suisse du chômage», in *Pyramides (revue du CERAP/ULB)*, n° 1, pp. 69-91.
- Bütler M. et Gentinetta K. (2007). *Die IV: Eine Krankengeschichte*. Zurich, NZZ Libro.
- Champion C. (2008). «La collaboration interinstitutionnelle: prémisses d'une réforme de la sécurité sociale suisse», in *Working Paper de l'IDHEAP*.
- Champion C. (2011). «Switzerland: A Latecomer Catching up?», in Clasen J. et Clegg D. (Eds), *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford, Oxford University Press, pp. 121-141.
- Clasen J. et Clegg D. (2011). *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford; Oxford University Press.
- Darioli S. (2008). «Vers une collaboration interinstitutionnelle engagée sur la ligne de front entre assurances sociales et aide sociale. Un exemple: la V^e révision AI», in Le dossier du mois de l'ARTIAS, Juin 2008, Yverdon-les-Bains, ARTIAS.
- Degiacomi P. (2008). *Sozialhilfe in Graubünden am Scheideweg*. Masterthesis, Olten, Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Egger M., Merckx V. et Wüthrich A. (2010). «Evaluation du projet national CII-MAMAC», in *Aspects de la sécurité sociale*, n° 9/10, Berne, OFAS.
- Engler H. (2006). *ORP: 10 ans d'expériences et d'adaptation aux changements!* Berne, SECO.

- Fluder R., Graf T., Ruder R. et Salzgeber R. (2009). *Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe)*, Berne, Bundesamt für Sozialversicherung, Forschungsbericht, n° 1/09.
- Fluder R. et Stremlow J. (1999). *Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen*, Berne, Paul Haupt.
- Fragnière J.-P. et Girod R. (Eds) (2002). *Dictionnaire suisse de politique sociale (2^e édition revue et augmentée)*. Lausanne, Réalités sociales
- Gächter T. (2006). « Rechtliche Grundlagen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) », in *Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge*, 50, pp. 593-618.
- Gächter T. (2007). « Einleitung », in Gächter T. (Ed.), *Rechtsfragen zur IIZ*. Berne, Weblaw, pp. 1-8.
- Geiser G. (2007). « Rente et assurance-invalidité ne sont pas synonymes », in Le dossier du mois de l'ARTIAS, mai 2007, Yverdon-les-Bains, ARTIAS.
- Giraud O. (2006). *La formation comme politique d'activation des chômeurs : Analyse des réseaux locaux de mise en œuvre dans le cas suisse*, Document de travail n° 71, Noisy-Le-Grand, Centre d'Etudes de l'emploi.
- Guggisberg J., Egger T. et Künzi K. (2008). « Evaluation du placement dans l'assurance invalidité », in *Aspects de la sécurité sociale*, n° 2/08, Berne, BSV.
- Gurni R. (2011). « L'assurance générale du revenu : Une proposition de réforme du Réseau de Réflexion Suisse », in Le dossier du mois de l'ARTIAS, janvier 2011, Yverdon-les-Bains, ARTIAS.
- IVKS (2011). *Jahresbericht 2010 der IVKS*, Lucerne, IVKS.
- Mitglieder der Nationalen IIZ-Koordinationsgruppe (2004). *Handbuch zur institutionellen Zusammenarbeit (IIZ)*.
- Nadai E., Canonica A. et Koch M. (2010). *Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) im System der sozialen Sicherung. Schlussbericht*. Olten, Fachhochschule Nordwestschweiz.
- OCDE (2006). *Maladie, invalidité et travail: Surmonter les obstacles. Norvège, Pologne, Suisse*. Paris, OCDE.
- OFS (2005). *Gesamtschau der bedarfsabhängigen Sozialleistungen in der Schweiz. Überblick über die kantonalen Bedarfsleistungen 2002*. Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.
- OFS (2012). *Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2010. Ausgewählte Ergebnisse*, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.
- OFAS (2010). *Schweizerische Sozialversicherungsstatistik*. Berne, Office fédéral des assurances sociales.
- Ott W., Bade S. et Wapf B. (2008). « Nicht zielkonforme Leistungen in der Invalidenversicherung : Bedeutung und Größenordnung », in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, n° 4/07, Berne, Bundesamt für Sozialversicherung.
- Pasquier M. et Larpin B. (2008). « Analyse des problèmes politico-administratifs et de la gouvernance des caisses publiques de chômage », in *Cahier de l'IDHEAP*, n° 244a, Chavannes-près-Renens, IDHEAP.
- Perret V. et Battaglini M. (2007). *Les cantons suisses face au chômage : Fédéralisme et politiques de l'emploi*. Paris, L'Harmattan.

- Pfister N. (2009). *La pratique du mandat d'intégration de l'aide sociale. Synthèse de l'étude de la CSIAS*. Berne, CSIAS.
- PVK (2005). *Evaluation der Rolle des BSV in der Invalidenversicherung*. Berne, Parlamentarische Verwaltungskontrolle.
- PVK (2008). *Evaluation der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund*. Berne, Parlamentarische Verwaltungskontrolle.
- SKOS (2005). *Richtlinien für die Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe*. Berne, SKOS.
- Schmid W. (2009). «Une loi-cadre fédérale sur l'aide sociale: Introduction à la thématique». Bienné, Journée nationale de la CSIAS, 12 mars 2009.
- Spycher S., Baillod J., Guggisberg J. et Schär Moser M. (2003). *Analyse der interkantonalen Unterschiede innerhalb der Invalidenversicherung*. Berne, Büro BASS.
- Wyss K. et Ruder R. (1999). «Mesures d'intégration contre le chômage de longue durée: forte segmentation», in *Sécurité sociale*, pp. 239-245.

Chapitre 36

STRUCTURES POLITICO-ADMINISTRATIVES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Klaus Armingeon et Sarah Engler

Ce chapitre met l'accent sur la politique économique de la Confédération helvétique. En matière de politique économique, les articles les plus importants de la Constitution fédérale (du 18 avril 1999, RS 101) sont l'article 27 (liberté économique) et les articles 94 à 107, qui composent le chapitre «Economie». Concernant les rapports entre la Confédération et les cantons en la matière, le principe est que les cantons participent au processus de décision sur le plan fédéral (art. 45). Ils mettent en œuvre le droit fédéral et édictent des normes sur l'économie pour autant que la Confédération ne fasse pas usage de ses compétences (art. 46). Naturellement, la mise en œuvre de certaines politiques économiques (p. ex. politique des cartels, surveillance des prix, surveillance des banques et des bourses) est de la seule compétence de la Confédération.

Quatre sections composent ce chapitre. La première définira la politique économique et exposera quelques exemples et problématiques de politiques partielles. La deuxième présentera les objectifs, les instruments, les acteurs et les problèmes des politiques conjoncturelles et de stabilisation. Les objectifs, les instruments, les produits et les défis du tourisme seront ensuite traités dans la troisième section. La politique du tourisme est en effet au croisement de plusieurs politiques (politique régionale, politique des transports, etc.). Elle intervient en interaction avec des acteurs des niveaux communal, cantonal et fédéral, avec une forte participation d'acteurs privés et quasi publics. Enfin, la section conclusive mentionnera quelques questions déterminantes posées par l'économie politique, observée du point de vue

des sciences politiques. Alors que l'essentiel de la présente contribution sera descriptif, sa conclusion proposera quelques perspectives d'analyse¹.

Les domaines de l'économie politique

La politique économique vise à donner forme à l'économie nationale ou à certains de ses éléments constitutifs. Généralement, on distingue trois grands domaines : gouvernance économique, politique structurelle, politique de processus.

Gouvernance économique

La gouvernance économique régit le cadre de l'ordre économique et la coordination des activités économiques. Elle détermine la réalité constitutionnelle de l'économie et les règles régissant l'interaction entre les acteurs économiques. Elle se fonde sur l'article 27 de la Constitution fédérale (du 18 avril 1999, RS 101), qui garantit la liberté économique comme le droit de l'individu de se défendre contre les interventions de l'Etat dans les activités privées. Selon la législation la plus récente, il en résulte que l'Etat a pour mission constitutionnelle de créer des conditions cadres favorables à la liberté économique. En outre, les abus et les dérives doivent être combattus. La Confédération doit préserver la concurrence économique (art. 96). Elle doit prendre des mesures destinées à protéger les consommateurs et les consommatrices (art. 97), prévenir et combattre le chômage et le renchérissement (art. 100) (Biaggini *et al.* 2009: 14).

Politique structurelle

La politique structurelle repose sur la composition de l'économie politique. Il s'agit ici de définir quelles sont les industries qui soutiennent l'Etat et quelles infrastructures (énergie, santé, formation, transports), dans quelle mesure et à quel niveau de qualité ce dernier entend les créer. En plus de la politique agricole, qui est la politique structurelle la plus vaste et fera l'objet d'un chapitre distinct, les politiques structurelles importantes en Suisse sont la promotion du tourisme et des exportations.

¹ Littérature générale: on trouvera dans Zohlnhöfer et Dümig (2011) une introduction générale utile, du point de vue des sciences politiques, au sujet de la politique et de l'économie. Concernant le droit administratif économique de la Confédération, on se référera à Biaggini *et al.* (2009). Enfin, Hotz-Hart *et al.* (2006) et Brunetti (2009) offrent des introductions accessibles à l'économie publique.

Politique de processus

Enfin, la politique économique est aussi une politique de processus. Elle conçoit et influence les évolutions du marché à court terme. La politique du marché du travail, en particulier dans sa forme active, contribue à atteindre un taux d'occupation élevé. La mise en œuvre de la politique fiscale (impôts et dépenses publiques) fait aussi partie des politiques de processus.

Les deux paragraphes suivants présenteront plus en détail la politique conjoncturelle et la politique touristique de la Confédération. La politique conjoncturelle est généralement considérée comme une politique de processus parce qu'elle sert en principe à réagir aux évolutions conjoncturelles à court terme. Elle comprend toutefois des caractéristiques de la gouvernance économique. Ainsi, les principes régissant les possibilités d'intervention doivent être définis dans la loi (voir par exemple l'art. 100 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, RS 101). La politique conjoncturelle a également des effets de politique structurelle parce qu'elle soutient certains secteurs économiques au moyen de mesures de stabilisation de la conjoncture; dans le cas contraire, ces secteurs souffriraient en raison de leur manque de compétitivité.

La politique touristique est en grande partie considérée comme une politique structurelle parce que le tourisme est une industrie importante du pays, qu'il convient d'encourager (voir à ce sujet, par exemple, la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, RS 935.12, ou la loi fédérale du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme, RS 935.22). Il existe cependant là aussi des liens étroits avec les deux autres domaines parce que le secteur touristique est influencé par les conditions cadres de politique économique et par les mesures de politique conjoncturelle.

Politique conjoncturelle

Objectifs et instruments

La politique conjoncturelle est régie par l'article 100 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101). Celui-ci prévoit que la Confédération «*prend des mesures afin d'assurer une évolution régulière de la conjoncture et, en particulier, de prévenir et combattre le chômage et le renchérissement*» (al. 1) et l'autorise à «*déroger au principe de la liberté économique dans les domaines du crédit et de la monnaie, du commerce extérieur et des finances publiques [...] au besoin*» (al. 3). Ici, il faut prendre en

considération le développement économique propre à chaque région (al. 2). En outre, la Confédération peut « *prélever des suppléments ou accorder des rabais sur les impôts et les taxes relevant du droit fédéral* » (al. 5) et « *obliger les entreprises à créer des réserves de crise* » (al. 6). La politique monétaire relève de la responsabilité de la Banque nationale suisse; elle est régie par la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse (RS 951.11). Les politiques sociales et fiscales comprennent un grand nombre d'autres lois, telles que la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.0) pour la politique sociale ou la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11) pour la politique fiscale.

La politique conjoncturelle influe sur les évolutions du marché à court terme. Elle s'efforce de stabiliser la marche de l'économie et, en particulier, de limiter les répercussions des récessions sur le marché du travail. Certains économistes et politiciens considèrent que la meilleure politique conjoncturelle consiste à n'en avoir aucune. Ils font confiance aux capacités d'autorégulation des marchés, doutent de l'efficacité d'interventions actives de l'Etat et en redoutent les effets de distorsion.

Si l'on opte pour une politique conjoncturelle active, les acteurs ont la possibilité d'influer sur la marche de l'économie au moyen des politiques suivantes :

- politique fiscale : pilotage par les recettes et dépenses de l'Etat;
- politique monétaire : pilotage par l'alimentation de l'économie en argent;
- politique sociale : en particulier l'assurance-chômage;
- politique d'imposition : dans le sens d'une politique conjoncturelle prévoyante;
- politique du marché du travail².

La *politique fiscale* repose sur l'idée qu'en cas de faible demande, l'Etat peut en créer davantage en dépensant davantage, et relancer ainsi l'économie. En règle générale, ces dépenses sont financées par l'endettement. C'est pourquoi un tel modèle de pilotage visera théoriquement à économiser en période de haute conjoncture afin de combler l'endettement. L'évitement de la surchauffe conjoncturelle constitue ici un effet secondaire important parce qu'en période de haute conjoncture, l'Etat réduit sa propre demande. Cette politique fiscale peut intervenir sur les dépenses et les recettes en période de récession. Du côté des recettes, la politique peut opter pour des allégements fiscaux (temporaires); du côté des dépenses, elle peut augmenter celles-ci, par exemple en anticipant la construction de routes ou d'autres infrastructures publiques. Les mesures de stabilisation prises en Suisse par le Parlement entre

² Pour des raisons de place, nous n'aborderons pas plus avant la politique du marché du travail. A ce sujet, voir le chapitre 35 de Bonoli et Champion, dans le présent ouvrage.

2008 et 2010 en réaction à la crise économique en sont un exemple : les mesures des deux premières phases comprenant des investissements destinés aux infrastructures, à la construction de logements et de routes, etc., ont créé de la demande supplémentaire et, ce faisant, ont relancé l'économie³.

La *politique monétaire* peut agir sur deux leviers : la demande d'investissements et les chances à l'exportation. Si la Banque nationale abaisse ses taux d'intérêt, il sera plus avantageux, pour les entreprises, de procéder à des investissements. Il est ainsi possible de relancer l'économie en période de récession. Les chances à l'exportation fluctuent lorsque la Banque nationale tâche de renforcer ou d'affaiblir le franc, par exemple en fournissant des liquidités aux banques. Si le franc est dévalué, il est plus facile de vendre des marchandises à l'étranger parce que leurs prix baissent. En cas de réévaluation, les importations deviennent moins onéreuses alors que l'industrie exportatrice se trouve désavantagée. L'instrument de la politique monétaire a également été utilisé pendant la crise économique actuelle. A la fin 2008, la Banque nationale a fortement abaissé les taux d'intérêt afin de stabiliser l'économie et, en particulier, les marchés financiers (Banque nationale suisse 2011 : 19).

Les *politiques sociales et fiscales*, enfin, sous-tendent une politique conjoncturelle qui ne requiert pas de décision politique supplémentaire en période de récession. Il s'agit là de stabilisateurs automatiques. En période de récession, ils réduisent la charge fiscale et augmentent les dépenses sociales de l'Etat alors qu'ils ont un effet contraire en cas de haute conjoncture. Les impôts sur le bénéfice des entreprises et les indemnités de chômage en sont de bons exemples. En période de récession, les charges fiscales sur les bénéfices sont en recul ; le budget des entreprises n'est pas grevé davantage par ces dépenses. Plus la progression est forte (également pour l'impôt sur le revenu), plus l'effet anticyclique est fort également. En période de récession, davantage d'actifs se retrouvent sans emploi. Ils restent toutefois des consommateurs parce qu'ils reçoivent des indemnités. Plus celles-ci sont généreuses, plus l'effet est marqué.

Une fois les décisions politiques relatives au système fiscal et aux prestations sociales prises, celles-ci déploient leurs effets en période de récession, sans que les acteurs politico-administratifs n'aient besoin d'agir. Cela, étant entendu que les stabilisateurs automatiques dépendent de l'efficacité de l'administration. Si les indemnités de chômage ne sont pas versées immédiatement et dans le montant approprié, et si les recettes fiscales ne sont pas réduites au bon moment et conformément aux règles, les stabilisateurs automatiques ne peuvent pas fonctionner de manière optimale. En Suisse, l'exemple de la révision de la loi sur l'assurance-chômage (modification du 19 mars 2010 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur

³ <http://www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen/index.html?lang=de> (consulté le 1.11.2011).

l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0)⁴ montre que les stabilisateurs automatiques peuvent faire l'objet d'ajustements nécessaires aux nouvelles conditions, mais que ceux-ci ne dépendent pas immédiatement de la situation économique à un moment précis. L'assurance-chômage a certes été révisée parce que le nombre estimé de 100 000 chômeurs par an a dû être porté à 130 000⁵. Mais comme cette moyenne est calculée tout au long d'un cycle conjoncturel, cette révision a été adoptée indépendamment de la situation conjoncturelle du moment. En Suisse, l'étendue des stabilisateurs automatiques correspondait, en 2003, à 85% de la moyenne des pays de l'OCDE⁶ (Girouard et Andre 2005: 22). Les contre-mesures «automatiques» permettant de lutter contre les crises conjoncturelles sont donc notablement plus faibles en Suisse que dans la plupart des autres pays d'Europe continentale.

Acteurs

La politique conjoncturelle est un domaine en grande partie piloté de manière centralisée par la Confédération.

Acteurs de la politique fiscale anticyclique

Les principaux acteurs de la politique fiscale anticyclique sont:

- le gouvernement, en particulier:
 - le Département fédéral des finances (DFF) et ses offices fédéraux:
 - Administration fédérale des finances (AFF);
 - Administration fédérale des contributions (AFC);
 - le Département fédéral de l'économie (DFE) et son Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).
- les cantons et les communes;
- les groupes d'intérêt;
- les partis au Conseil national et au Conseil des Etats.

⁴ La révision a été approuvée par le peuple le 26 septembre 2010.

⁵ <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/01880/02734/index.html?lang=de> (consulté le 2.11.2011).

⁶ A titre de comparaison: Etats-Unis 77%, Allemagne 116%, France 120%, Italie 120%, Grande-Bretagne 102%, Suède 125%, Autriche 118%.

Gouvernement et administration fédérale

Au niveau du gouvernement national, ce sont avant tout le DFF et le DFE qui traitent de politique conjoncturelle. Les intérêts des autorités d'Etat découlent de leur mandat légal et constitutionnel. Au DFF, c'est l'administration fédérale des contributions qui est chargée du prélèvement des moyens destinés à la Confédération, alors que l'administration fédérale des finances s'occupe de planifier une politique fiscale viable. Les objectifs et fonctions de l'administration fédérale des finances sont définis à l'art. 8 (art. 9: dispositions particulières) de l'ordonnance du 11 décembre 2000 sur l'organisation du Département fédéral des finances (RS 172.215.1).

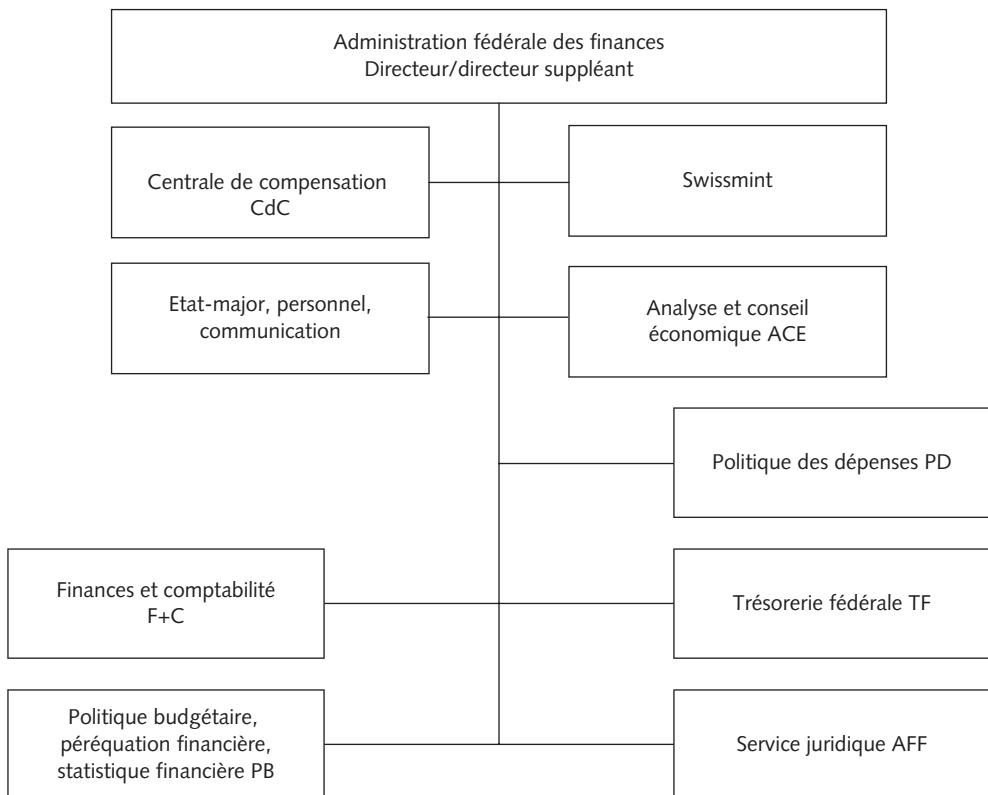


Figure 36.1 Organigramme de l'administration fédérale des finances (AFF).

Source: organigramme AFF, <http://www.efv.admin.ch/d/efv/organisation/index.php> (consulté le 2.II.2011).

L'*administration fédérale des finances* (AFF) assure un aperçu du ménage de la Confédération dans son ensemble (al. 1 let. a) et dirige l'administration des finances fédérales (al. 1 let. b et c). Quelque 200 collaborateurs travaillent à l'administration

fédérale des finances, essentiellement des juristes, des économistes et des personnes ayant un bagage commercial⁷. La figure 36.1 montre la structure de l'administration fédérale des finances, y compris Swissmint (environ 20 collaborateurs) et la Centrale de compensation (environ 700 collaborateurs), tous deux subordonnés à l'AFF.

L'*administration fédérale des contributions* (AFC) est responsable du prélèvement des moyens destinés à la Confédération, conformément à l'art. 12 de l'ordonnance du 11 décembre 2000 sur l'organisation du département fédéral des finances, déjà citée. Sa mission comprend en outre l'application du droit fiscal (fixé dans les lois relatives aux différents impôts, RS 64), le développement de la fiscalité, la mise à disposition d'informations sur les questions fiscales et la résolution de questions fiscales internationales. L'administration fédérale des contributions occupe environ 110 collaborateurs, ayant des profils de juristes, d'économistes ou des formations commerciales⁸. La structure de l'administration fédérale des contributions est représentée par la figure 36.2.

D'une manière générale, il est possible de dire que le DFF est en particulier astreint à mener une politique budgétaire viable. Le frein à l'endettement joue ici un rôle particulier. Inscrite dans la Constitution (art. 126 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, RS 101) en 2001, cette disposition précise la règle valable jusque-là, qui voulait que les recettes et les dépenses de la Confédération soient maintenues à l'équilibre sur la durée. On y a ajouté que les dépenses devaient être liées aux recettes lors de l'établissement du budget. Les dépenses ne pouvaient être augmentées que si leur financement était assuré par des recettes supplémentaires ou par des coupes équivalentes. Les baisses d'impôts doivent être couplées à des réductions de dépenses correspondantes. Dans des situations exceptionnelles que le Parlement doit explicitement identifier comme telles, il est possible de prévoir un surcroît de dépenses. Lorsque des montants maximaux sont dépensés, les surcroûts de dépenses doivent être compensés au cours des années suivantes (art. 100 de la Constitution fédérale, al. 2-4). Ces règles contraignent le gouvernement et le Parlement à une politique largement procyclique. Ces directives constitutionnelles visant à une politique fiscale prévoyante sont encore renforcées par les rapports de force au Parlement et au gouvernement, ainsi que par l'électorat. A plusieurs reprises, le peuple s'est prononcé en faveur d'un Etat svelte – en particulier au niveau fédéral – et l'a affirmé par un fort soutien au frein à l'endettement (2001: 85% de voix favorables). Il n'existe pas de majorité en faveur d'un interventionnisme d'Etat déterminé et étendu au Parlement.

⁷ <http://www.efv.admin.ch/d/efv/index.php> (consulté le 15.11.2011).

⁸ <http://www.estv.admin.ch/org/00045/index.html?lang=de> (consulté le 15.11.2011).

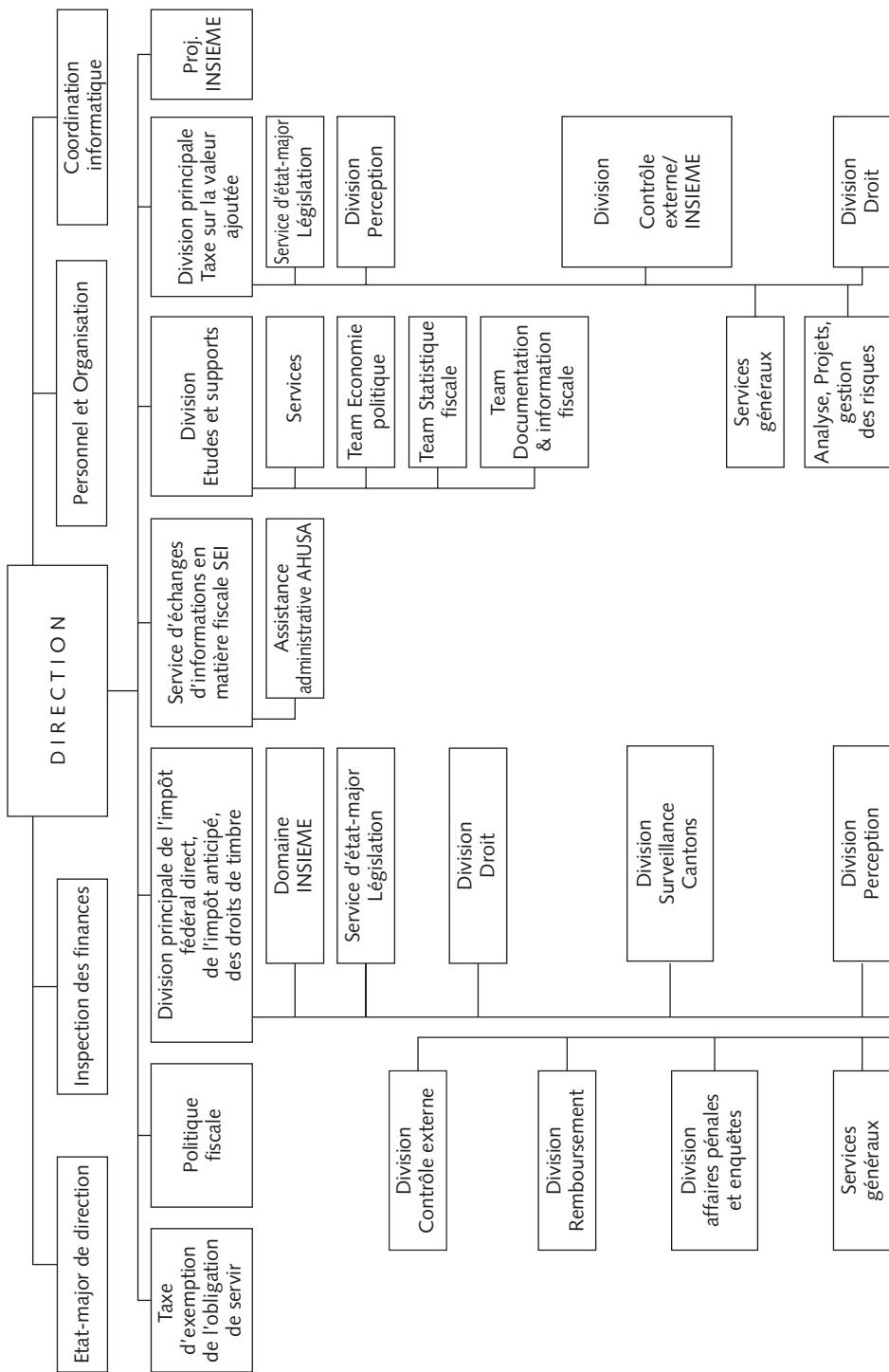


Figure 36.2 Organigramme de l'administration fédérale des contributions (AFC).
 Source : organigramme de l'AFC, <http://www.est.admin.ch/org/00046/index.html?lang=de> (consulté le 21.11.2011).

Au *Département fédéral de l'économie*, le *Secrétariat d'Etat à l'économie* est le centre de compétence de la Confédération pour toutes les questions centrales liées à la politique économique. Ses tâches et objectifs sont définis dans l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'économie du 14 juin 1999 (RS 172.216.1). L'article 5 al. 1 let. a définit en particulier un objectif important: « [...] assurer une croissance économique durable étayée par une politique conjoncturelle et une politique de l'emploi cohérentes [...] ». Le SECO fournit des plans, des expertises et des évaluations destinées à la politique économique de la Confédération. Il occupe environ 630 collaborateurs issus des domaines académiques les plus divers. Dans celui de la politique conjoncturelle, les profils les plus représentés sont ceux des économistes, des juristes et des politologues⁹. La structure du SECO est représentée par la figure 36.3.

Cantons et communes

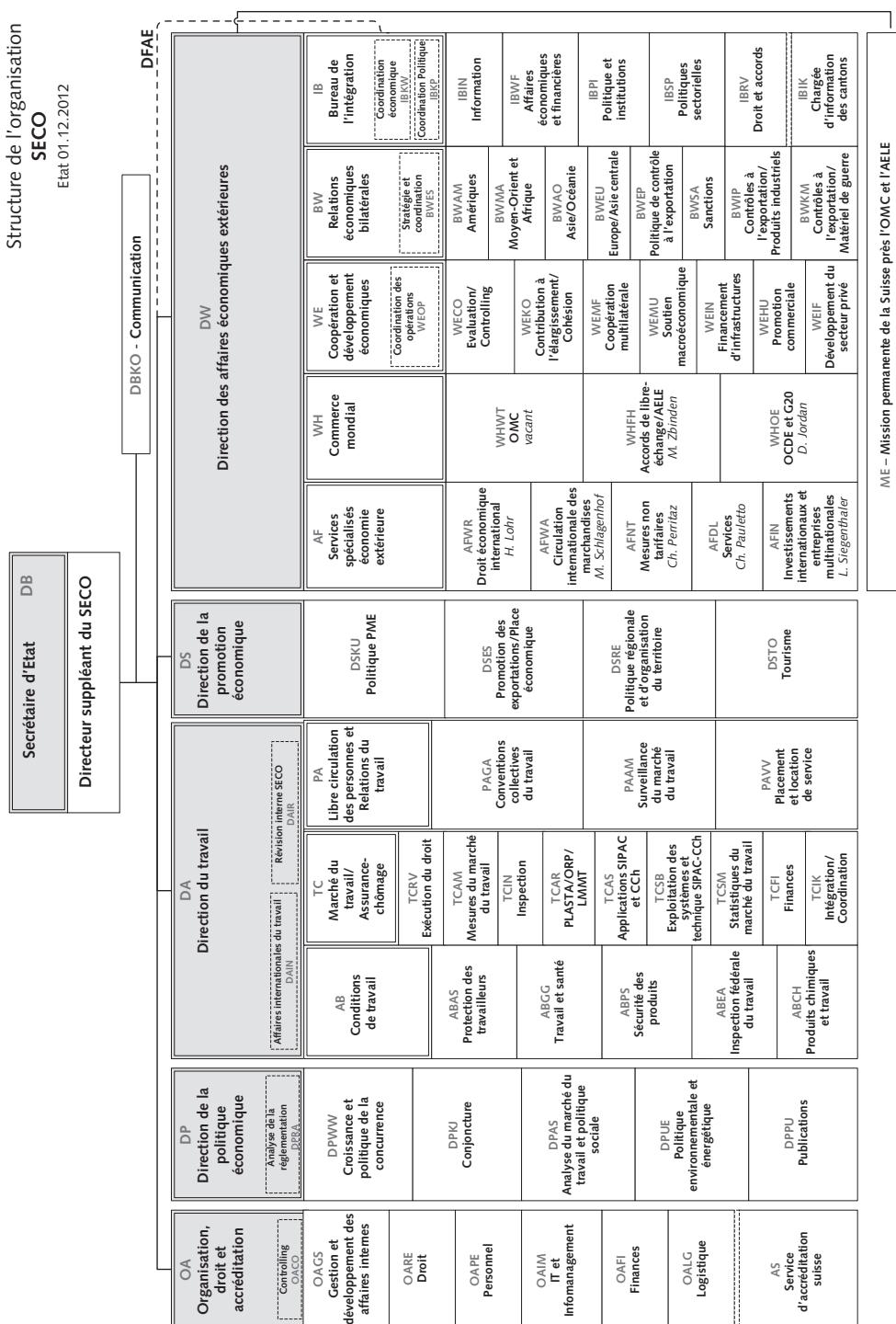
L'activité de politique conjoncturelle de la Confédération dépend de la coopération des cantons et des communes. Ces derniers doivent mettre en œuvre les mesures de politique économique de la Confédération et donner suite aux incitations à la coopération. Plus la politique conjoncturelle est active et anticyclique, plus il est nécessaire de coopérer.

Groupes d'intérêts

Les associations d'employeurs et d'entreprises et les syndicats revêtent une importance toute particulière pour la politique conjoncturelle. Cette importance résulte de cinq circonstances.

- Depuis l'introduction des articles relatifs au domaine économique dans la Constitution fédérale en 1947, les associations économiques doivent être consultées avant l'introduction de lois d'exécution en matière d'économie et peuvent être invitées à se prononcer à leur sujet (art. 147 de la Constitution fédérale). En outre, la Confédération est tenue de collaborer avec les milieux économiques dans le cadre de la politique conjoncturelle (art. 100 al. 2 de la Constitution fédérale).
- Les associations de producteurs, et en particulier les associations d'entreprises et d'employeurs, sont des acteurs pratiquement incontournables lors de la conception et de la concrétisation des politiques économiques en raison de la capacité d'obstruction de leurs membres.
- La démocratie directe donne aux groupes d'intérêts, et en particulier aux syndicats, la possibilité de lancer la menace d'un référendum et, ce faisant, d'obtenir des concessions.

⁹ Courrier électronique de Patrizia Herzog (15 novembre 2011), cheffe du personnel, SECO.

**Figure 36.3** Organigramme du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).Source : structure de l'organisation SECO, <http://www.seco.admin.ch/org/000686/index.html?lang=de>, (consulté le 2.11.2011).

- Les associations d'entreprises et les syndicats sont représentés, directement ou par le biais de parlementaires proches de leurs intérêts, dans de nombreuses commissions parlementaires et extraparlementaires. Par exemple, le président de l'Union syndicale suisse siégeait en 2011 au sein de la Commission parlementaire de l'économie et des redevances, extrêmement importante pour la politique économique. Le président de cette commission est, quant à lui, membre du comité de Swissmem, l'une des associations d'employeurs les plus importantes.
- Le partenariat social étendu est considéré comme l'un des avantages compétitifs les plus importants de la Suisse. Il presuppose une collaboration respectueuse entre l'Etat et les organisations d'employeurs et de collaborateurs.

L'association d'entreprises economiesuisse (nommée «Vorort» jusqu'en 2000) représente les intérêts économiques dans le processus politique alors que l'Union patronale suisse s'occupe des questions non pas économiques, mais politiques concernant les employeurs. Cela comprend entre autres la négociation de conventions collectives de travail et la formation professionnelle. L'Union suisse des arts et métiers représente exclusivement les intérêts des secteurs d'activités organisés en associations (Eichenberger et Mach 2011). Du côté des syndicats, l'Union syndicale suisse, forte de 380 000 membres (2011), est l'organisation faîtière la plus importante de Suisse. Les 16 syndicats qui en sont membres se caractérisent par leur importance: plus de la moitié des membres individuels sont affiliés au syndicat Unia (2011: 200 000 membres), issu en 2004 de la fusion du Syndicat industrie et bâtiment, de l'ancienne Fédération des travailleurs de la métallurgie et de l'horlogerie et d'autres syndicats. Le Syndicat du personnel des transports (50 000 membres), le Syndicat des médias et de la communication et celui des services publics (chacun 35 000 membres) sont nettement plus petits. La deuxième organisation faîtière la plus importante du pays est Travail.Suisse, forte de 170 000 membres; elle est née en 2003 de la fusion de la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse et d'Employés Suisse. Enfin, il existe encore un grand nombre d'autres syndicats et d'associations similaires (Oesch 2011).

Les partis au Conseil national et au Conseil des Etats

Les partis sont importants pour la politique conjoncturelle parce qu'ils influent, au sein du Parlement, sur la conception des stabilisateurs automatiques, les débats et les décisions relatives aux programmes conjoncturels. Les positions des partis suisses en matière de politique économique ne sont pas toujours identiques d'un canton à l'autre. Cela est particulièrement vrai pour le PLR et pour le PDC/PCS, mais moins

pour l'UDC et le PS¹⁰. Alors que le PS et les Verts plaident pour l'intervention de l'Etat dans les processus économiques, les libéraux adoptent la position opposée. L'UDC est certes favorable à une politique financière restrictive, mais son soutien à la libéralisation économique est nettement moins évident. Le PDC se positionne de manière centriste, entre les extrêmes du PLR et du PS. Une politique conjoncturelle active trouvera donc un écho favorable auprès des représentants du PS et des Verts au Conseil national et au Conseil des Etats, ainsi que du PDC avec quelques réserves ; la résistance viendra en particulier des radicaux et des libéraux.

Acteurs de la politique monétaire

La Banque nationale suisse (BNS) est l'acteur le plus important de la politique monétaire. Ses tâches, ses conditions de travail et sa structure sont définies par la loi fédérale sur la Banque nationale suisse du 3 octobre 2003 (RS 951.11). L'alinéa 1 de l'article 5 stipule qu'elle doit mener la politique monétaire dans l'intérêt général du pays. « *Elle assure la stabilité des prix. Ce faisant, elle tient compte de l'évolution de la conjoncture.* » Il apparaît ainsi clairement que la stabilité des prix est l'élément central du travail de la Banque nationale suisse. La BNS est autonome pour ce qui concerne l'accomplissement de cette mission. L'article 6 de la loi prévoit : « *Dans l'accomplissement des tâches de politique monétaire [...], la Banque nationale et les membres de ses organes ne peuvent ni solliciter ni accepter d'instructions du Conseil fédéral, de l'Assemblée fédérale ou d'autres organismes.* » Néanmoins, la BNS et le gouvernement national restent en étroit contact ; de nombreuses mesures sont coordonnées de manière conjointe, par exemple le sauvetage de l'UBS, lancé en 2008. Ces règles impliquent cependant deux éléments importants pour ce qui concerne la politique conjoncturelle.

- Le gouvernement et le Parlement ne peuvent pas exiger de la banque qu'elle fasse coïncider l'alimentation de l'économie en liquidités avec une impulsion fiscale de la Confédération. Chaque concertation repose sur la conviction, non sur des ordres.
- Même lorsque la Banque nationale suisse est convaincue par les objectifs et les techniques définies par une politique du gouvernement et qu'elle est en

¹⁰ Au niveau national, ces positionnements ont été identifiés grâce aux réponses des candidats aux élections au Conseil national en 2007 ayant répondu à un questionnaire ad hoc (source : aide en ligne aux élections smartvote, élections au Conseil national 2007 : enquête auprès des candidats) et à l'évaluation des comportements de vote des conseillers nationaux au cours de la 47^e législature (source : Sotomo, courrier électronique du 11 juillet 2011). Il est possible de constater un accord global entre les perspectives des candidats et leur comportement ultérieur de vote (nous remercions Daniel Schwarz, smartvote, et Stephanie Tuggener, Sotomo, pour la mise à disposition de ces données).

principe disposée à coopérer, celle-ci ne peut se trouver en collusion avec l'objectif prioritaire de stabilité des prix. La BNS a donc la possibilité de pondérer cet objectif en fonction de l'évolution de la conjoncture. Mais en cas de conflit d'intérêt, la stabilité des prix prime toujours

Acteurs de la conception et de la concrétisation

des stabilisateurs automatiques (politique fiscale et sociale)

Les acteurs principaux de conception et de concrétisation des stabilisateurs automatiques (politique fiscale et sociale à long terme) sont le peuple, les syndicats, les partis, le Parlement, les organes de taxation et l'administration des assurances sociales (à ce sujet, voir le chapitre 35 de Bonoli et Champion dans le présent ouvrage).

Les acteurs mentionnés plus haut, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et l'administration fédérale des contributions participent à la mise en forme des stabilisateurs économiques, en particulier au moyen de la mise à disposition d'informations. L'AFC considère ainsi que sa première mission est « *le développement du droit fiscal*¹¹ » et le SECO se conçoit comme le « *centre de compétence de la Confédération pour toutes les questions de politique économique*¹² ». Ici, l'administration n'est nullement « apolitique ». Elle ne se limite pas à une application littérale de la législation (Linder 2005 : 236 ss). L'administration est donc un acteur du processus politique. Dans les différentes phases du processus législatif, elle émet des suggestions, participe et décide. La forte spécialisation fonctionnelle et professionnelle de l'administration constitue ici une condition particulièrement importante pour une prise d'influence réellement efficace.

Le souverain s'est prononcé à plusieurs reprises pour un Etat svelte, pour une fiscalité légère et pour une faible progressivité de l'imposition. L'introduction de l'assurance-chômage obligatoire (loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982, RS 837.0) – qui constitue un stabilisateur automatique particulièrement important – est arrivée relativement tard, en comparaison internationale. Elle est en phase avec le développement globalement tardif de l'Etat-providence en Suisse et s'explique en grande partie par les effets de la démocratie directe. D'un autre côté, la démocratie directe a également empêché de réduire, sans compensation, le niveau atteint par les prestations de l'Etat-providence (Obinger 1998 ; Armingeon 2001 ; Bonoli 2006). En matière d'Etat social et de fiscalité, les associations et les partis adoptent des positions qui correspondent à leur profil de programme global (favorables à l'état social pour le PS et sous certaines conditions, pour le PDC; plutôt sceptiques pour le PLR et l'UDC; les syndicats

¹¹ <http://www.estv.admin.ch/org/00045/index.html?lang=de> (consulté le 15.11.2011).

¹² <http://www.seco.admin.ch/org/00686/index.html?lang=de> (consulté le 15.11.2011).

sont favorables à l'Etat-providence, les entreprises et les associations d'employeur sont plutôt opposées au développement de l'Etat-providence).

La mise en place de la politique fiscale, qui constitue un autre stabilisateur automatique important, intervient via les administrations fiscales aux niveaux communal, cantonal et fédéral (AFC). La mise en œuvre de l'assurance-chômage est l'apanage des offices cantonaux du travail, auxquels sont subordonnés les Offices régionaux de placement (ORP) et les caisses de chômage. Les caisses de chômage sont le plus souvent publiques, mais les syndicats et les associations professionnelles gèrent également de nombreuses caisses de chômage. Le syndicat Unia, dépendant de l'USS, gère ainsi pas moins de 68 caisses de chômage en Suisse (2011).

Exemple : prévisions conjoncturelles¹³

Comment un produit important de l'administration fédérale en matière de politique conjoncturelle est-il élaboré? Nous répondrons à cette question en prenant l'exemple de la prévision conjoncturelle. Le groupe d'experts de la Confédération en matière de prévisions conjoncturelles fournit, quatre fois par an, une évaluation de la conjoncture et des prévisions de croissance économique (PIB et ses composants principaux) pour l'année en cours et pour l'année qui vient. Les conséquences possibles pour le marché du travail sont également mises en évidence sous la forme de prévisions concernant le chômage et l'occupation. Ces prévisions donnent à la Confédération des données importantes, exploitables en particulier pour l'estimation des recettes, dans l'optique de la préparation du budget; elles servent en outre de base d'information pour la politique conjoncturelle et d'autres domaines politiques. Ce groupe d'experts est composé d'une quinzaine de personnes issues de différentes unités de l'administration. Y sont représentés :

- le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO);
- l'administration fédérale des finances (AFF);
- l'administration fédérale des douanes (AFD);
- l'Office fédéral de la statistique (OFS);
- la Banque nationale suisse (BNS).

La Banque nationale suisse y est représentée avec un statut d'observatrice parce qu'elle élabore ses propres prévisions conjoncturelles et qu'elle représente une instance indépendante de la Confédération. Avant les séances du groupe d'experts,

¹³ Toutes les indications reposent sur notre entretien du 30 novembre 2011 avec Bruno Parnisari, responsable du service Conjoncture du Secrétariat d'Etat à l'économie.

de nombreuses données conjoncturelles sont collectées et analysées, les facteurs exogènes sont identifiés (p. ex. concernant la croissance économique escomptée à l'étranger) et des modèles macroéconomiques ou statistiques sont évalués; tout cela constitue une base quantitative de discussion au sein du groupe d'experts. Lors de la session du groupe d'experts, il est question de réévaluer les facteurs exogènes, de les ajuster au besoin, de débattre des résultats des modèles évalués et d'intégrer aux prévisions l'expertise des représentants des différentes unités de l'administration. A la fin de la session, on s'entend sur une prévision ponctuelle. La prévision ponctuelle du PIB est réalisée de manière indirecte si une prévision est établie pour tous ses composants principaux (p. ex. consommation privée, investissements, commerce extérieur). En cas de désaccord, la décision est prise à la majorité. Une semaine après la session environ, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) publie les prévisions conjoncturelles du groupe d'experts.

Problèmes

Dans les milieux économiques, l'efficience d'une politique de pilotage anticyclique fait débat. Des arguments sont avancés, affirmant que le pilotage par la demande doit être remis en question en fonction de ses conséquences sur l'économie (inflation, *crowding out*, etc.). Même si l'on part d'un principe d'effectivité, un consensus persiste sur l'existence de quatre problèmes.

- Dans les pays caractérisés par une forte intégration de l'économie, une impulsion portant sur la demande peut échouer parce que les citoyens utilisent le surcroît de revenu acquis pour consommer à l'étranger. Ce problème ne pourrait être résolu que si, en période de récession, les pays liés entre eux pouvaient coordonner leur politique fiscale. Or, la dernière crise démontre que ce n'est guère possible.
- L'impulsion de politique fiscale doit intervenir rapidement et au bon moment. Cela implique que les acteurs politiques soient en mesure de s'entendre rapidement sur un programme. Compte tenu des conséquences en termes de redistribution et des risques d'inflation et de fuite de capitaux d'une politique fiscale étendue, cela ne peut fonctionner que si le gouvernement n'a pas de conflits internes importants de programme et de politique. Les gouvernements monopartites ont ici de bonnes chances de s'entendre sur un paquet fiscal en temps de crise. Les gouvernements de coalition étendue tels que celui de la Suisse ont en revanche besoin de beaucoup de temps pour s'entendre sur un train de mesures (Armingeon 2011).
- Il doit être possible de lancer rapidement l'impulsion. Cela presuppose par exemple l'existence de projets praticables aux niveaux fédéral, cantonal ou communal en cas de subventions plus importantes de la part de la Confédération. Les cantons et les communes doivent être prêts à concrétiser leurs projets, le cas échéant

avec leur participation aux coûts. Lors de la crise de 2008, il n'a pas toujours été possible d'investir rapidement les moyens à disposition dans la coopération avec les cantons et les communes.

- En comparaison internationale, la Suisse est confrontée à l'obstacle important d'une politique fiscale anticyclique (frein à l'endettement – voir plus bas). Le ménage fédéral est si restreint qu'une impulsion de politique fiscale de la Confédération chiffrée en pourcentage du produit intérieur brut implique une augmentation des dépenses de la Confédération chiffrée à 10%. Dans d'autres Etats fédéraux, le budget de l'Etat central est plus important, et l'extension du ménage de l'Etat central s'avère en conséquence moindre (Etats-Unis : 6%, Allemagne 8%, Autriche 4%, Belgique 3%, chiffres 2003 ; Armingeon 2006 : 6%).

Politique touristique¹⁴

Objectifs et instruments

Avec la chimie, la métallurgie et l'industrie des machines et de l'horlogerie, le tourisme est l'une des quatre plus importantes branches d'activité de l'économie suisse générant des recettes grâce à l'exportation et à la livraison de prestations aux étrangers. Quatre pourcents de la population active travaille dans le domaine du tourisme, ce qui représente environ 140 000 emplois (Suisse Tourisme 2011 : 6, 9). A plus d'un titre, la politique touristique suisse est intersectorielle. Elle englobe des éléments de politique régionale, environnementale, sportive, de santé, des transports, d'aménagement du territoire et d'infrastructures. Il en découle des objectifs divers tels que la compétitivité des entreprises de services touristiques, la protection de l'environnement, la promotion de la santé et la protection du paysage. Müller (2011 : 96 s.) distingue ainsi trois groupes d'objectifs.

- objectifs sociaux (p. ex. promotion des loisirs comme condition de l'épanouissement individuel) ;
- objectifs économiques (p. ex. plein emploi, compétitivité, croissance) ;
- objectifs environnementaux (p. ex. assurance d'un équilibre écologique stable).

¹⁴ Le présent exposé suit étroitement Müller (2008, 2011), pour autant que d'autres sources ne sont pas mentionnées. Comme nous nous référons quasi exclusivement à l'argumentation de ces deux ouvrages, en en faisant la synthèse ou la paraphrase, nous renonçons à une indication détaillée des sources.

Il existe, au niveau fédéral, les bases légales suivantes, directement créatrices d'instruments politiques.

Promotion touristique du pays: la loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant Suisse Tourisme (RS 935.21 ; dénomination Suisse Tourisme depuis 1995) est la base légale définissant Suisse Tourisme comme une corporation de droit public. Sa mission principale est la suivante : « [...] encourager la demande en faveur des destinations de voyage et de vacances en Suisse [...]. » (art. 1, al. 1).

Promotion de l'innovation et de la collaboration: la loi fédérale du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme (RS 935.22) régit l'attribution des aides financières de la Confédération dans le domaine du tourisme. La Confédération peut en effet accorder des aides financières jusqu'à concurrence de 50% pour l'innovation et la collaboration. Elle soutient ainsi des projets (art. 2) qui

- développent et mettent en œuvre de nouveaux produits, équipements ou canaux de distribution (let. a) ;
- améliorent la qualité des prestations existantes (let. b) ;
- créent des structures d'organisation compétitives permettant un gain d'efficacité (let. C) ;
- améliorent la formation et le perfectionnement (let. d) ;
- relèvent de la recherche et du développement (let. e).

Les projets doivent en outre renforcer la compétitivité de la Suisse en matière de tourisme, respecter la nature, l'humain et l'environnement, créer des conditions d'occupation attrayantes, générer une impulsion novatrice dans une région touristique ou revêtir un caractère exemplaire (art. 3).

Promotion de l'hôtellerie: la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement (RS 935.12) constitue la base légale de la Société suisse de crédit hôtelier. La mission de cette coopérative de droit public est d'attribuer des prêts avantageux pour l'achat, la rénovation et la construction d'établissements d'hébergement. Cela doit permettre d'atteindre l'objectif de promotion de la compétitivité et de la durabilité de l'économie hôtelière en Suisse.

Politique régionale: la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0) a pour objectif de renforcer la compétitivité et la création de valeurs dans les régions. Cela doit permettre d'assurer des emplois, de maintenir un habitat décentralisé et d'aplanir les inégalités entre les régions. La Confédération et les cantons fournissent une aide financière à des initiatives contribuant à cet objectif. Celles-ci peuvent comprendre des projets assurant directement ou indirectement la promotion du tourisme. En outre, la coopération entre la politique régionale et les autres politiques sectorielles d'efficacité locale doit être promue par divers instruments, parmi lesquels il convient de compter également la politique touristique (Scherer et Schnell 2008: 529).

Il existe en outre un grand nombre d'autres lois constitutives de la politique touristique¹⁵. Tous ces instruments législatifs interviennent à des niveaux très divers. Ainsi, la loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant Suisse Tourisme agit sur la promotion touristique du pays; la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement vise à soutenir l'hôtellerie et la loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes du 23 juin 2006 (RS 743.01) régit la construction et l'exploitation de transports à câbles.

Il en découle un grand nombre d'instruments indirects tels que les dispositions normatives de politique des étrangers, d'acquisition de terrain par des étrangers, d'aide aux investissements en région de montagne, les instruments de politique régionale faisant actuellement partie de la nouvelle politique régionale (Scherer et Schnell 2008; SECO s. d.), l'aménagement du territoire, la protection de la nature et du patrimoine, la protection des eaux, des forêts, de l'environnement, les sentiers pédestres et de randonnée ou la réglementation régissant les voyages à forfait et protégeant les consommateurs.

Presque tous les cantons ont une loi ou une ordonnance relative à la politique touristique. Une telle législation fait défaut uniquement dans les cantons de Soleure et de Zurich.

Acteurs

En plus des partis, de nombreuses institutions s'occupent aussi de politique touristique au niveau national.

Acteurs étatiques

Le *centre de compétences de la Confédération en matière de tourisme du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)* est le service central de l'administration fédérale en matière de tourisme. Il est responsable de la politique touristique nationale et internationale et assure la surveillance stratégique de la promotion touristique de la Confédération. En outre, il exerce, avec le Département fédéral de l'économie, la surveillance des

¹⁵ Exemples :

- loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (RS 935.52);
- loi fédérale du 2 septembre 1999 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (RS 641.20), prévoyant une législation particulière pour les prestations d'hébergement;
- l'ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (RS 431.012.1), qui prescrit une statistique sur le tourisme;
- la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451);
- la loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes du 23 juin 2006 (RS 743.01).

corporations de droit public telles que Suisse Tourisme et la Société suisse de crédit hôtelier (voir ci-dessous). Le centre de compétences en matière de tourisme collabore avec d'autres organisations nationales et internationales de tourisme¹⁶. La plupart de ses six collaboratrices et collaborateurs (en 2011) sont des économistes¹⁷. La section « Autorisations I » de l'*Office fédéral des transports* autorise les transports à câbles. Les transports à câbles mineurs sont soumis aux prescriptions cantonales, qui doivent être approuvées par l'Office fédéral des transports. La section « Tourisme » de l'*Office fédéral de la statistique* relève les données statistiques du domaine du tourisme. Le *groupe parlementaire pour le tourisme et les transports*, plus important groupe d'intérêts (80 membres) de l'assemblée fédérale, est constitué de membres du Conseil national et du Conseil des Etats, issus de diverses orientations politiques. Ses membres se réunissent une fois par session. Lors d'une manifestation annuelle, ils échangent leurs points de vue avec des représentants de la branche du tourisme. Le secrétariat de ce groupe est assuré par Suisse Tourisme, une corporation de droit public¹⁸.

Corporations de droit public

Suisse Tourisme a pour mission de stimuler la demande de voyages et de vacances en Suisse. L'art. 1 al. 2 de la loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant Suisse Tourisme (RS 935.21) mentionne les principales missions suivantes :

- analyser l'évolution des marchés et conseiller les opérateurs (let. a.) ;
- préparer et diffuser des messages promotionnels (let. b.) ;
- mettre à profit ou organiser des manifestations promotionnelles et offrir des services aux médias (let. c.) ;
- informer de l'offre touristique (let. d.) ;
- assister les opérateurs dans leurs activités de distribution (let. e.) ;
- aider à la commercialisation des produits (let. f.) ;
- coordonner l'accès au marché et coopérer avec d'autres organisations et entreprises intéressées à l'image de marque du pays (lit. e.).

La *Société suisse de crédit hôtelier* propose des prêts à des conditions préférentielles pour la rénovation, la reconstruction ou l'acquisition d'installations d'hébergement et de soins. Elle œuvre avant tout avec des prêts sans intérêts de la Confédération, mais peut aussi lever des fonds sur le marché des capitaux ou dans les milieux intéressés (art. 14 de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement du 20 juin 2033, RS 935.12).

¹⁶ <http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00508/index.html?lang=de> (consulté le 22.11.2011).

¹⁷ Courrier électronique de Patrizia Herzog (16 novembre 2011), cheffe du personnel, SECO.

¹⁸ http://www.swisstourfed.ch/index.cfm?parents_id=965 (consulté le 15.12.2011).

Enfin, les *Chemins de fer fédéraux suisses* et *CarPostal Suisse* sont les acteurs centraux des transports de tourisme.

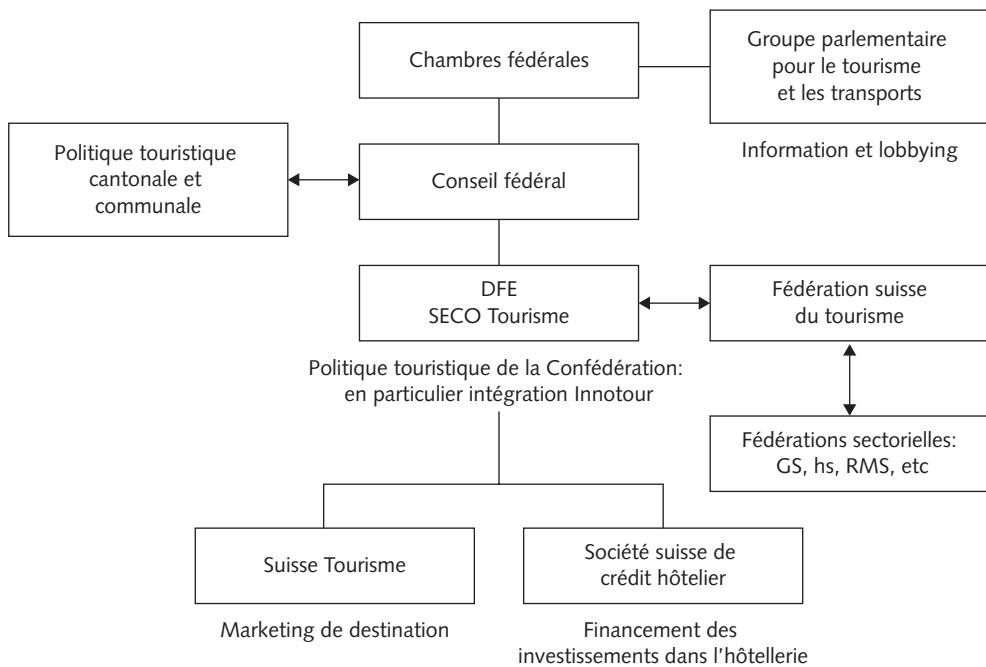


Figure 36.4 Les acteurs de la politique touristique.

Source: Conseil fédéral suisse 2010: 80.

Organisations de droit privé

La *Fédération suisse du tourisme* est l'association faîtière du tourisme suisse. Elle défend les intérêts des prestataires touristiques vis-à-vis de la politique, des autorités et du public. Elle compte environ 600 membres¹⁹.

Hotelleriesuisse rassemble environ 2700 exploitations hôtelières, soit 40% des établissements existants. Cela représente les deux tiers des capacités en lits et les trois quarts des nuitées à l'hôtel. *Hotelleriesuisse* défend les intérêts de l'hôtellerie auprès des autorités et des organisations privées²⁰.

GastroSuisse est l'ancienne « Schweizer Wirteverband ». Il s'agit de l'association faîtière des sections cantonales. *GastroSuisse* défend les intérêts des restaurants, par

¹⁹ http://www.swisstourfed.ch/index.cfm?parents_id=1160 (consulté le 15.11.2011).

²⁰ <http://www.hotelleriesuisse.ch> (consulté le 9.08.2011).

exemple lors de révisions de la loi fédérale sur l'alcool, de la réglementation relative à la taxe sur la valeur ajoutée, de la loi sur les denrées alimentaires ou la fumée passive²¹.

La *Caisse suisse de voyage (Reka)* est une organisation de tourisme social dont le but est de promouvoir les vacances et les voyages en Suisse, et de faciliter l'accès à ceux-ci²².

La *Conférence des directeurs d'offices de tourisme régionaux de Suisse (CDR)* se compose d'un directeur d'office de tourisme par région. Suisse Tourisme et la Fédération suisse du tourisme (FST) en font également partie. La politique touristique, le marketing, la qualité et l'avenir du concept d'offres sont les domaines les plus importants de l'activité de la CDR. La Suisse se compose de 13 régions touristiques²³.

En plus de ces associations, il existe des organisations syndicales du personnel du secteur touristique et des groupes d'intérêts représentant les transports à câbles, les transports publics, les managers du tourisme ou les guides de montagne.

Aux niveaux régional, cantonal et communal, il existe des services touristiques cantonaux, des hautes écoles et des instituts de tourisme ou de politique régionale, des associations et organes touristiques cantonaux, des organisations de tourisme régionales et infrarégionales, des offices communaux du tourisme et plus de 200 associations locales de tourisme, de soins et de transports. La figure 36.4 montre les acteurs principaux de la politique touristique.

Exemple : les prévisions pour le tourisme suisse²⁴

Le service Tourisme du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) publie deux fois par an les prévisions du tourisme suisse. Cette publication comprend une rétrospective de la saison touristique qui vient de s'achever, des perspectives sur la saison qui s'ouvre et des prévisions pour les deux (prévisions en début de saison d'été) ou trois (prévisions en début de saison d'hiver) à venir. A l'instar des prévisions destinées à la politique conjoncturelle, les prévisions de l'économie touristique suisse peuvent servir de base pour les décisions relatives à la politique touristique en Suisse. Les acteurs suivants participent à l'élaboration et à la publication de ces prévisions :

- Service Tourisme (direction de la promotion économique) du SECO ;
- BAK Basel Economics AG (institut de recherche indépendant) ;

²¹ <http://www.gastrosuisse.ch/de/gastrosuisse/verband/ueber-uns/organisation/> (consulté le 15.11.2011).

²² <http://www.reka.ch/de/Pages/default.aspx> (consulté le 9.08.2011).

²³ http://www.swisstourfed.ch/index.cfm?parents_id=1014 (consulté le 17.09.2011).

²⁴ Cet exemple se réfère principalement au diagramme de processus : *Prévisions pour le tourisme suisse*, élaboré par le service Tourisme du SECO (courrier électronique du 14 décembre 2011).

- Direction de la politique économique du SECO ;
- Suisse Tourisme ;
- Service de communication du Secrétaire d'Etat.

En règle générale, la planification des prévisions débute dix mois avant la publication. Avant tout, le Service Tourisme élabore un calendrier avec BAK et Suisse Tourisme. Sur mandat du Service Tourisme, BAK élabore ensuite les prévisions ; celles-ci reposent sur un modèle statistique et économétrique. BAK discute ces prévisions avec le Service Tourisme, qui s'entretient à son tour des tendances prévisionnelles avec les responsables des prévisions conjoncturelles (de la direction de la promotion économique) parce que la situation économique globale constitue un élément important du modèle. BAK reçoit ensuite un feed-back du SECO, sur la base duquel il rédige un rapport et un communiqué de presse sur les prévisions. Le rapport, le communiqué de presse et la présentation élaborée en sus par BAK sont envoyés à Suisse Tourisme, qui constitue un dossier de presse et prépare une conférence de presse²⁵. Pour ce faire, elle peut compter sur l'appui du service de communication du SECO. Lors de la conférence de presse, le responsable de Service Tourisme présente les prévisions. Celles-ci sont ensuite publiées sur la page Internet du SECO à l'attention du tourisme suisse.

Problèmes

Vu le grand nombre et la diversité des objectifs de la politique touristique, des conflits d'intérêt sont inévitables, par exemple entre croissance et impératifs écologiques. Cette situation est renforcée par la forte segmentation des acteurs, qui agissent souvent uniquement sur la base d'un faisceau beaucoup plus restreint d'objectifs. Il en résulte des coalitions informelles entre les autorités et les acteurs privés. Ainsi, la construction a souvent une forte influence sur le processus politique et l'objectif de politique touristique suisse est souvent ramené à un objectif primaire de croissance du secteur de la construction et des domaines d'activité connexes. Enfin, l'éclatement des acteurs au niveau étatique favorise une implémentation variable de réglementations unifiées. Par exemple, il a pu être démontré qu'une loi fédérale relative à l'acquisition de terrain par les étrangers a été appliquée de manière très différente d'un canton à l'autre (Linder 1988).

²⁵ Courrier électronique de Maja Ardüser (15 décembre 2011), Service Tourisme, SECO

Conclusion : perspectives

Le présent chapitre a eu pour objet de donner à ses lectrices et à ses lecteurs un aperçu des objectifs, des instruments, des acteurs et des problèmes du domaine abordé. La recherche en sciences sociales requiert toutefois aussi des perspectives analytiques.

Dans l'étude de l'action de l'Etat, la recherche en sciences politiques distingue usuellement plusieurs faisceaux de variables pour expliquer l'émergence, la concrétisation et l'efficacité des politiques économiques et sociales (Schmidt *et al.* 2007).

- Les ressources et les nécessités dictent le cadre à l'intérieur duquel les acteurs politiques peuvent concevoir des politiques. Les ressources comprennent par exemple l'état de développement économique ou les moyens dont l'Etat dispose. Les nécessités sont par exemple des actions rendues nécessaires par une crise économique. Ainsi, les politiciens suisses sont majoritairement de l'avis qu'on ne peut se permettre la faillite de la banque UBS en raison des conséquences dramatiques d'un tel événement. Des nécessités peuvent également se faire jour sur la base des évolutions internationales et de l'action d'organisations internationales. Par exemple, l'asymétrie des liens avec l'Union européenne oblige la Suisse à reprendre ses directives comme des données incontournables, faute de quoi des désavantages économiques importants sont à craindre.

- Les politiques créent des attentes et des clientèles; souvent, elles sont coordonnées avec d'autres politiques. C'est pourquoi les changements sont risqués et suscitent presque toujours des résistances. Les politiques tendent dès lors à suivre leur voie : les changements importants sont rares et les évolutions progressives sont la règle (Pierson 2000); cela n'empêche pas le fait que des réformes progressives peuvent, à moyen ou à long terme, déboucher sur des changements qualitatifs importants (Streeck et Thelen 2005). Mais pour l'action gouvernementale immédiate, l'idée qui prévaut est celle qui affirme qu'un nouveau gouvernement ne recommence jamais tout à zéro, mais reprend le travail là où l'ancien l'a laissé.

- Une idée est centrale en démocratie: la concurrence entre partis et la force relative des groupes d'intérêts expliquent en grande partie l'exploitation de la marge de manœuvre de l'Etat. Les principaux conflits de politique économique et sociale concernent l'opposition entre libéralisme économique et interventionnisme d'Etat (Schmidt 1996). Les variations de politique économique devraient donc par exemple s'expliquer par la fluctuation de la force des partis tenants du libéralisme économique. Si les partis protectionnistes ou de gauche sont en position de force et si les syndicats défendent de manière conséquente les intérêts sectoriels de protection des marchés publics, il faut s'attendre à un renforcement des interventions de l'Etat sur les marchés.

- Les institutions (normes, règles, organisations) constituent une autre variable explicative importante de l'action de politique économique en Suisse. Parmi celles-

ci, relevons la démocratie directe, le fédéralisme, l'indépendance de la Banque nationale, la configuration des partis politiques et les groupes d'intérêts.

Les exemples suivantes visent à montrer la portée de l'application de ces théories pour une analyse des politiques matérielles dans le cadre des sciences administratives.

La politique de la concurrence et des cartels est un bon exemple du domaine de la gouvernance économique. Longtemps, la Suisse s'est montrée très protectionniste en la matière, contrairement à ce que laisse entendre son image libérale (Armingeon et Emmenegger 2007). En principe, la Constitution n'interdit pas les cartels. Approuvée en 1962, la loi sur les cartels a soumis la lutte contre les cartels à de nombreuses conditions, ce qui l'a par conséquent affaiblie. Depuis le milieu des années 1990, on assiste à un retour au libéralisme qui s'exprime dans la nouvelle loi sur les cartels (loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence, RS 251) et sa révision de 2003 (Mach 2006; Mach *et al.* 2006). Elle prend la forme de libéralisations sectorielles et introduit des instances de régulation autonomes (Maggetti *et al.* 2011). Le niveau global de protectionnisme s'en est trouvé sensiblement réduit. Dans les années 1990, la Suisse faisait partie des pays de l'OCDE les plus protectionnistes (championne du monde des cartels). En 2008, l'OCDE relate que la Suisse s'est rapprochée de la moyenne de ses membres (Conway *et al.* 2005; Wölfli *et al.* 2009). Les nécessités du temps expliquent partiellement cette évolution. La Suisse dépend en effet du commerce international et doit répondre aux exigences de l'UE et de l'OMC si elle ne veut pas risquer des sanctions et des désavantages commerciaux considérables. Cela crée des tensions en Suisse. Elles se font jour entre des secteurs d'activités qui misent sur une ouverture résolue et des groupes qui, moins dépendants du commerce extérieur, profitent du protectionnisme. De telles tensions existent aussi dans la politique parlementaire. Les cercles économiques libéraux s'opposent aux politiciens qui, pour des raisons diverses, défendent un fort interventionnisme d'Etat sur les marchés (Armingeon et Emmenegger 2007; Bonoli et Mach 2000; Eichenberger et Mach 2011).

Même si la loi sur les cartels a représenté un important changement par rapport à la situation précédente, elle n'a pas suffi à positionner la Suisse dans le groupe de tête des pays libéraux du monde occidental. Ces modifications dépendaient en effet d'un ensemble de décisions. La loi sur les cartels de 1993 était nettement moins libérale que les réglementations équivalentes dans les pays de l'Union européenne. Il a fallu une deuxième étape, en 2003, pour renforcer le côté libéral de la législation en Suisse.

De telles dépendances apparaissent également en politique structurelle. Une nouvelle conception de la politique régionale fait débat en Suisse depuis 2000. La politique régionale précédente a commencé à se développer au début des années 1970 en ciblant la satisfaction des besoins de base de la population des régions de montagne. Elle a certes pu réduire le retard qu'accusaient les infrastructures des

régions de montagne, mais n'est pas parvenue à régler leurs problèmes, comme le démontre le grand nombre de personnes qui quittent ces régions, la stagnation de l'emploi ou le retard accusé dans la tertiarisation des structures industrielles. C'est pourquoi le Parlement a approuvé en 2006 une nouvelle loi sur la politique régionale, entrée en vigueur en 2008 (loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale, RS 901.0). Ses objectifs se distinguent notamment de la promotion des régions de montagne, prioritaires jusque-là. La nouvelle loi se concentre en effet sur la promotion de la croissance économique, alors que la cohésion et l'équilibre territorial passent au second plan. Les cantons, les régions et la Confédération étaient supposés aborder ces nouveaux objectifs de manière conjointe et coordonnée. Or, alors qu'un changement de paradigme est intervenu en matière d'objectifs, les instruments et les moyens financiers permettant la concrétisation de cette nouvelle politique régionale sont restés les mêmes. La dépendance n'est pas le seul élément remarquable de cet exemple. Celui-ci démontre aussi la multiplicité des écarts entre la Confédération et les cantons concernant la formulation et la mise en œuvre de la politique économique, y compris en ce qui concerne son financement. La Confédération ne peut atteindre ses objectifs que si les cantons sont disposés à coopérer et réagissent aux incitations financières de la Confédération. En revanche, les cantons sont financièrement tributaires de la Confédération lorsqu'ils ont des ambitions étendues de politique régionale (Scherer et Schnell 2008).

La politique conjoncturelle est le dernier exemple que nous exposerons. Elle illustre les limites de la marge de manœuvre de l'Etat, la portée de la répartition des forces des partis, la concordance et le rôle restrictif du fédéralisme (à ce sujet, voir également les cahiers 3 et 7/8/2009 de *La Vie économique*). Une crise économique mondiale s'est propagée en 2007 depuis les Etats-Unis. Dans un premier temps, elle a touché le secteur financier et le système bancaire. Puis elle a également atteint la croissance et l'occupation. En automne 2008, de nombreux gouvernements nationaux ont décidé de lancer des programmes économiques de relance, partant du principe que l'économie pourrait repartir si l'on réduisait les impôts et augmentait les dépenses publiques. Cette stratégie était risquée parce que ses coûts (augmentation des déficits commerciaux, endettement de l'Etat accru à moyen terme) allaient se faire sentir sans délai, alors qu'il n'était pas certain que ces mesures connaissent un succès économique. Il existait plusieurs éléments sensibles : l'incitation pourrait-elle intervenir de manière rapide, suffisante et ciblée ? Par le passé, les programmes de relance étaient lancés avec un grand retard en Suisse ; ils ne pouvaient donc pas déployer leurs effets au moment voulu (Balastèr 2009 : 30). Cela s'est passé autrement en 2008. Les gouvernements ont été alertés par la crise bancaire de 2007, ce qui leur a permis d'ajuster leur planification aux problèmes en vue. En outre, certains pays – Etats-Unis, Grande-Bretagne, Australie, Nouvelle-Zélande – ont rapidement décidé de passer d'une politique fiscale restrictive à un pilotage en fonction

de la demande, considéré jusque-là comme hors d'actualité. C'est ainsi que la Suisse, à l'instar d'autres pays économiquement avancés, est parvenue à développer rapidement son propre train de mesures.

Il y a toutefois eu une série de facteurs limitatifs. Dans l'immédiat, il convient de considérer le risque que l'incitation échoue à l'étranger, dans un contexte où les nations sont fortement imbriquées pour ce qui concerne l'économie extérieure. Il s'agit ici d'un problème de biens collectifs, lié à des économies publiques fortement imbriquées et interdépendantes: pour un pays donné, la politique fiscale anticyclique est particulièrement judicieuse si les autres Etats lancent un programme d'envergure comparable. Si ce n'est pas le cas, il existe un risque d'exploitation d'un pays fiscalement actif par des pays passifs sur ce plan.

La recherche d'un consensus sur les paquets d'incitation constitue un deuxième problème. Les partis se distinguent par leur évaluation des différentes mesures. Il n'est donc pas étonnant que dans les pays de l'OCDE, seuls les gouvernements monopartites soient en mesure de décider rapidement de programmes d'incitation d'envergure. La nécessité de dépenser rapidement les moyens disponibles et d'avoir des projets à financer constitue un troisième problème. De nombreux projets pertinents a priori – une nouvelle école, une nouvelle infrastructure destinée aux transports publics – impliquent des procédures de planification et de consultation de longue durée avant même que ne puisse être dépensé le premier centime. Ce problème est encore renforcé par le fait que de nombreux projets exigent une coopération entre la Confédération, les cantons et les communes.

Enfin, le fédéralisme suisse présente un obstacle supplémentaire à un pilotage efficace par la demande: par rapport à d'autres Etats fédéraux, l'Etat central Suisse dispose de particulièrement peu de moyens financiers. Pour stimuler de manière sensible la demande, la Confédération serait contrainte d'étendre notablement son budget, ce qui ne serait guère possible pour des raisons politiques et juridiques (frein à l'endettement). C'est pourquoi, si la Suisse a approuvé trois programmes d'encouragement de la demande en 2008/2009, il a été possible de constater qu'ils étaient particulièrement restreints en comparaison internationale. Les contraintes socioéconomiques et internationales, les institutions et les rapports de force ont empêché le gouvernement de poursuivre une politique efficace.

Bibliographie

Année politique suisse (2009). *Jahrbuch Schweizerische Politik. 45. Jahrgang*. Berne, Institut für Politikwissenschaft, Université de Berne.

Armingeon K. (2011). «The politics of fiscal responses to the crisis of 2008-2009», in *Governance*.

- Armingeon K. (2006). «Wirtschafts- und Finanzpolitik», in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y. et Sciarini P. (Eds), *Handbuch der Schweizer Politik*. 4^e édition, Zurich, NZZ Libro, pp. 677-707.
- Armingeon K. (2001). «Institutionalising the Swiss Welfare State. The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign», in *West European Politics* 24(2), pp. 145-168.
- Armingeon K. et Emmenegger P. (2007). «Die Erosion des schweizerischen Modells», in Scholtz H. et Nollert M. (Eds), *Schweizer Wirtschaft – ein Sonderfall?* Zurich, Seismo, pp. 175-207.
- Balastèr P. (2009). «Die konjunkturpolitisch motivierte Finanzpolitik des Bundes seit 1975», in *Die Volkswirtschaft* 3(3), pp. 26-30.
- Banque national suisse (2011). *Statistisches Monatsheft. Oktober 2011. Jahrgang 86*. Zurich/Berne, Banque national suisse.
- Biagianni G., Lienhard A., Richli P. et Uhlmann F. (2009). *Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes*. Bâle, Helbing Lichtenhahn.
- Bonoli G. (2006). «Les politiques sociales», in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y. et Sciarini P. (Eds), *Handbuch der Schweizer Politik*. 4^e édition, Zurich, NZZ Libro, pp. 791-814.
- Bonoli G. et Mach A (2000). «Switzerland. Adjustment Policies within Institutional Constraints», in Scharpf F. W. et Schmidt V. A. (Eds), *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. II. Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford, Oxford University Press, pp. 131-174.
- Brunetti A. (2009). *Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung für die Schweiz*. 2^e édition, Berne, hep Verlag.
- Conseil fédéral suisse (2010). *Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz*. Berne, SECO-Ressort Tourismus.
- Conway P., Janod V. et Nicoletti G. (2005). *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998-2003*. Paris, OCDE, Economics Department Working Papers n° 419.
- Eichenberger P. et Mach A. (2011). «Organized Capital and coordinated market economy. Swiss business interest associations between socio-economic regulation and political influence», in Trampuch C. et Mach A. (Eds), *Switzerland in Europe: Continuity and Change in the Swiss Political Economy*. Londres/New York, Routledge, pp. 63-81.
- Girouard N. et Andre C. (2005). *Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries*. Paris, OCDE, Economics Department Working Papers, n° 434.
- Hotz-Hart B. et Schmucki D. (2006). *Volkswirtschaft der Schweiz. Aufbruch ins 21. Jahrhundert*. 4^e édition, Zurich, vdf Hochschulverlag AG.
- Linder W. (2005). *Schweizerische Demokratie. Institutionen. Prozesse. Perspektive*. 2^e édition, Berne, Haupt.
- Linder W. (1988). *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz. Entscheidungsprozesse in der schweizerischen Demokratie*. Berne/Stuttgart, Haupt.
- Mach A. (2006). *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes. La législation sur les cartels et les relations industrielles dans les années 1990. Analyse des politiques publiques(6)*. Zurich/Coire, Rüegger.

- Mach A., Schnyder G., David T. et Lüpold M. (2006). «Transformations de l'autorégulation et nouvelles régulations publiques en matière de gouvernement d'entreprise en Suisse (1985-2002)», in *Swiss Political Science Review* 12(1), pp. 1-32.
- Maggetti M., Afonso A. et Fontana M.-C. (2011). «The more it changes, the more it stays the same? Swiss liberalization and regulatory policies in comparative perspective», in Trampuch C. et Mach A. (Eds), *Switzerland in Europe: Continuity and Change in the Swiss Political Economy*. Londres/New York, Routledge, pp. 205-223.
- Müller H. (2011). *Tourismuspolitik. Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung*. Glaris/Coire, Rüegger.
- Müller H. (2008). *Freizeit und Tourismus. Eine Einführung in Theorie und Praxis*. Berne, Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus der Universität Bern.
- Obinger H. (1998). *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates*. Francfort, Lang.
- OCDE (2009). *Economic Outlook. June 2009. Chapter 3: The effectiveness and scope of fiscal stimulus*. Paris, OCDE.
- Oesch D. (2011). «Swiss trade unions and industrial relations after 1990. A history of decline and renewal», in Trampuch C. et Mach A. (Eds) *Switzerland in Europe: Continuity and Change in the Swiss Political Economy*. Londres/New York, Routledge, pp. 82-102.
- Pierson P. (2000). «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», in *American Political Science Review*, 94(2), pp. 251-267.
- Scherer R. et Schnell K.-D. (2008). «Die "Neue" Regionalpolitik in der Schweiz: Von und für Europa lernen?», in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Vol. 8*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 620-634.
- Schmidt M. G. (1996). «When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy», in *European Journal of Political Research* 30(2), pp. 155-183.
- Schmidt M. G., Ostheim T., Siegel N. A. et Zohlnhöfer R. (Eds) (2007). *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schweizer Tourismus-Verband (2011). *Schweizer Tourismus in Zahlen 2010*. Berne, SECO.
- SECO (2011). *Prognosen für den Schweizer Tourismus, Ausgabe Oktober 2011*. Berne, SECO.
- SECO (s. d.). *Die Regionalpolitik des Bundes*. Berne, SECO.
- Streeck W. et Thelen K. (2005). «Introduction: Institutional Chance in Advanced Political Economies», in Streeck W. et Thelen K. (Eds), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, Oxford University Press, pp. 1-39.
- Wölff A., Wanner I., Kozluk T. et Nicoletti G. (2009). *Ten Years of Product Market Reform in OECD-Countries – Insights from a revised PMR indicator*. Paris, OCDE Economics Department Working Papers, n° 695.
- Zohlnhöfer R. et Düming K. (2011). *Politik und Wirtschaft*. Munich, Oldenbourg.

Chapitre 37

STRUCTURES POLITICO-ADMINISTRATIVES DE LA POLITIQUE AGRICOLE

Conrad Widmer

Développement et importance de la politique agricole suisse

De l'économie planifiée à la promotion d'une économie agricole polyvalente

La politique agricole suisse a longtemps été marquée par l'expérience de la Seconde Guerre mondiale. En 1947¹, une modification de la Constitution fédérale, dérogeant à la liberté de commerce et d'entreprise, a permis d'édicter des normes de protection de l'économie agricole suisse afin de conserver une paysannerie en bonne santé. La loi sur l'agriculture de 1951² est à l'origine d'un grand nombre de règles étatiques de marché et d'un protectionnisme rigoureux visant à protéger la production indigène de la concurrence étrangère. Pendant près de 50 ans, la protection douanière, les règles étatiques du marché, les organisations de commercialisation paraétatiques, la fixation des prix par les autorités ont été les axes majeurs de la politique agricole. L'objectif de cette dernière était alors de réaliser un degré d'autosuffisance aussi élevé que possible et d'assurer aux agriculteurs un revenu comparable à celui du reste de la population.

¹ RS 101, art. 31^{bis}, ancienne Constitution fédérale.

² FF 1951 volume 3 cahier 41 pp. 129-163.

Fixés et relevés à intervalles réguliers par le Conseil fédéral, cette politique des prix a débouché, conjointement au progrès technique, sur des problèmes économiques et écologiques. A la fin des années 1980 et au début des années 1990, les avis négatifs au sujet de l'agriculture n'étaient pas rares dans les médias. Des notions telles que les montagnes de beurre, les lacs de lait ou les atteintes à l'environnement étaient monnaie courante. On reprochait à l'agriculture de produire trop, de générer des coûts trop importants, de détériorer le paysage et de polluer.

Initié en 1986, l'Uruguay Round du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) a été, conjointement à une prise de conscience croissante de la question environnementale, à l'origine d'une évolution des mentalités. Dès le milieu des années 1980, les négociations ont visé l'intégration de l'agriculture au système commercial mondial. La protection de l'agriculture devait être réduite et les produits agricoles devaient être négociés de manière aussi libre que possible, tout comme les autres marchandises. Cette pression de l'intérieur et de l'extérieur a également incité à effectuer une réforme agricole étendue, aboutie en 1993 et comprenant l'introduction de paiements directs écologiques et complémentaires au revenu ainsi que la réduction des prix du lait, de la viande et des céréales. Cela a permis de préparer le secteur à supporter les conséquences des accords du GATT en 1994. Les paiements directs écologiques ont incité l'agriculture à accorder une importance accrue à la protection de l'environnement. Dans les années qui ont suivi 1993, des solutions ont été élaborées dans le cadre de cette réforme agricole étendue. Le Conseil fédéral en a soumis le résultat au Parlement dans son message concernant la réforme de la politique agricole 2002³. Les changements étaient si étendus que cette réforme a rendu nécessaire une révision totale de la loi sur l'agriculture⁴, qui a remplacé celle de 1951 en 1999. Sur la base de l'article constitutionnel de 1996⁵, cette nouvelle mouture constitue une étape dans la politique agricole suisse. Elle a jeté les bases d'une agriculture polyvalente et d'un ajustement progressif de la politique agricole à des conditions cadres en mutation (tab. 37.1).

De nombreux acteurs ont participé activement au processus de réformes. Le tableau 37.2 présente une synthèse de leurs principales orientations.

³ 96.060 Message concernant la réforme de la politique agricole, deuxième étape (politique agricole 2002), FF 1996 volume 4, fascicule 40, pp. 1-466.

⁴ RS 910.1.

⁵ RS 101, art. 31^{9cties} de l'ancienne Constitution fédérale, art. 104 de la nouvelle Constitution fédérale.

Tableau 37.1 Réforme de la politique agricole depuis 1990.

1 ^{re} étape	2 ^e étape	3 ^e étape	4 ^e étape
1993-1998	1999-2003 (PA 2002)	2004-2007 (PA 2007)	2008-2011 et 2013 (PA 2011)
<ul style="list-style-type: none"> Introduction de paiements directs découplés de la production Baisse des prix Incitation à des prestations écologiques particulières (p. ex. biodiversité) Réaménagement et suppression des contrôles aux frontières (GATT/OMC) 	<ul style="list-style-type: none"> Suppression des garanties de prix et de l'écoulement Suppression des organisations étatiques de commercialisation (Butyra, Union suisse du commerce de fromage) Subordination des paiements directs aux prestations écologiques requises (PER) 	<ul style="list-style-type: none"> Suppression du contingentement laitier (2009) Mise aux enchères des contingents tarifaires de viande Développement des améliorations structurelles et des mesures d'accompagnement social 	<ul style="list-style-type: none"> Suppression des subventions à l'exportation et des contributions à la transformation Réduction du soutien du marché de 30% et réallocation des moyens dégagés aux paiements directs Réduction des droits de douanes appliquées aux céréales et aux aliments pour animaux

Tableau 37.2 Principales orientations des acteurs clés de la réforme agricole.

Acteur	Orientations principales
Confédération	
Office fédéral de l'agriculture	Promotion d'une agriculture polyvalente: indemnisation des biens publics par des paiements directs, production de biens privés régulée par les mécanismes des marchés, anticipation et réponse à l'ouverture des marchés dans le cadre d'accords internationaux.
Cantons	
Office cantonal de l'agriculture	Transitions socialement supportables.
Offices cantonaux de l'environnement et de la protection de la nature	Résolution de problèmes environnementaux liés à l'agriculture contre paiements directs (recul de la biodiversité, nitrates dans les eaux souterraines, phosphates dans les lacs).
Groupes d'intérêts agricoles	
Union suisse des paysans	Pas de démantèlement du soutien du marché à la suite d'impératifs internationaux. Promotion d'une agriculture productive.
Autres organisations agricoles (petits paysans, Uniterre)	Revenu correct pour les petites exploitations, pas de paiements directs superflus aux grandes exploitations.
Organisations de protection de la nature et de l'environnement	
	Davantage de paiements directs en faveur de l'environnement et de la nature.

Objectifs et instruments de la politique agricole

Le 9 juin 1996, le peuple et les cantons suisses ont accepté, à 78%, une nouvelle base constitutionnelle pour la future politique agricole. Le nouvel article 104 de la Constitution fédérale⁶ définit la mission de la politique agricole comme suit: *la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement:*

- a. *à la sécurité de l'approvisionnement de la population;*
- b. *à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural;*
- c. *à l'occupation décentralisée du territoire.*

L'objectif est donc de réaliser une agriculture polyvalente qui, en plus de la production de produits alimentaires, est chargée de fournir des prestations de services publics à la population. Cette mission est indemnisée par des moyens publics, en particulier par des paiements directs. La politique agricole actuelle comprend, pour l'essentiel, trois éléments: protection douanière et promotion de la qualité et des ventes; paiements directs; et amélioration des bases de la production, par exemple améliorations structurelles et promotion de l'élevage et des cultures.

Protection douanière, promotion de la qualité et des ventes

La protection douanière continue de revêtir une grande importance pour l'agriculture suisse. Afin de soutenir les prix indigènes, l'importation de nombreux produits tels que les céréales ou le lait frais est soumise à des taxes qui les renchérissent. Le commerce de certains produits avec l'UE, tels que le sucre ou le fromage, a été libéralisé⁷ et les différentes structures de coûts ont été compensées par des paiements spécifiques.

La Confédération dispose de différents instruments de promotion de la production agricole suisse. Ceux-ci agissent dans les domaines de la qualité, de la promotion des ventes, des désignations de produits agricoles et des importations et exportations; ils s'appliquent à tous les domaines de production. La promotion des ventes assure un soutien subsidiaire aux activités collectives de commercialisation en vue de la promotion de l'écoulement des produits agricoles suisses. Ces activités sont complétées par des mesures spécifiques dans les secteurs de l'économie laitière, la production animale, de la production végétale et de la viticulture (tab. 37.3).

Les dépenses pour la production et la promotion des ventes sont en recul. Les moyens ainsi dégagés servent aux paiements directs.

⁶ RS 101.

⁷ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles, RS 0.916.026.81.

Tableau 37.3 Dépenses pour la production et la vente en 2009.

Poste des dépenses	En millions de CHF
Promotion des ventes	56
Economie laitière	298
Production animale	18
Production végétale	99
Total	471

Source: Office fédéral de l'agriculture, Rapport agricole 2010, p. 92.

Paiements directs

Du point de vue du budget, les paiements directs sont de loin l'instrument de politique agricole le plus important. Les prestations agricoles d'intérêt public, telles que le maintien des ressources naturelles ou la préservation du paysage rural, sont indemnisées par le biais des paiements directs généraux (tab. 37.4). Au nombre de ceux-ci, figurent les contributions à la surface et les contributions pour la garde d'animaux de rente consommant des fourrages grossiers. Ces contributions ont pour objectif d'assurer une exploitation et un entretien couvrant l'ensemble du territoire. Les éleveurs de la région de montagne et de la zone des collines reçoivent en outre des contributions générales pour les terrains en pente et des contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles, ce qui permet la prise en compte de leurs difficultés économiques spécifiques. Conformément à la Constitution fédérale, la condition à l'obtention de paiements directs est la réalisation de prestations écologiques requises (PER). Les exploitations doivent fournir la preuve d'un bilan de fumure équilibré, d'une part équitable de surfaces de compensation écologique, d'un assolement régulier, d'une protection appropriée du sol, d'une sélection et utilisation ciblée des produits phytosanitaires et d'une garde des animaux de rente respectueuse de l'espèce.

Les contributions écologiques, éthologiques, à la qualité écologique, d'estivage et de protection des eaux sont autant d'incitations à fournir des prestations qui vont au-delà des PER. C'est par le biais de ces incitations économiques que la Confédération se propose d'atteindre les objectifs suivants :

- promouvoir la biodiversité dans les régions agricoles ;
- réduire la pollution des eaux par les nitrates et le phosphore ;
- réduire l'utilisation de substances auxiliaires ;
- encourager l'élevage dans des conditions particulièrement respectueuses des animaux ;
- assurer l'utilisation durable de la région d'estivage.

Les dépenses au titre des paiements directs tendent à progresser du fait de la réaffectation des moyens alloués auparavant à la production et la promotion des ventes. En 2009, les exploitations ont touché en moyenne CHF 52 000. Les régions de montagne et la zone des collines ont bénéficié d'environ 60% de l'ensemble des paiements directs.

Tableau 37.4 Dépenses au titre des paiements directs en 2009.

Poste de dépenses	En millions de CHF
Paiements directs généraux	2190
Paiements directs écologiques	566
Réductions des contributions*	15
Total	2742

* Réductions des contributions en raison d'insuffisances dans la réalisation des conditions.

Source: Office fédéral de l'agriculture, Rapport agricole 2010, p. 121.

Améliorations structurelles

Les aides à l'investissement permettent de promouvoir les structures agricoles compétitives (tab. 37.5). Elles sont versées sous forme de crédits d'investissement sans intérêt ou de contributions à fonds perdu pour des mesures individuelles ou collectives et permettent aux agriculteurs de réaliser des projets sans recourir à un endettement excessif. Les mesures suivantes sont ainsi soutenues :

- améliorations foncières telles que remaniements parcellaires, chemins de desserte, adductions d'eau et raccordements au réseau électrique, irrigations et drainages, travaux de remise en état des terres cultivées et des installations du génie rural suite à des intempéries ;
- bâtiments ruraux (construction et transformation de bâtiments d'habitation et d'exploitation), diversification et tourisme agricole ;
- aide aux exploitations (aide initiale, reconversion de dettes) ;
- initiatives de projet collectives et projets de développement régional.

Les dépenses d'amélioration des bases de production et aux mesures sociales tendent à la stabilité.

Dépenses pour l'agriculture et l'alimentation

Selon l'OCDE, le soutien de l'agriculture suisse au moyen de la protection douanière et des transferts financiers de l'Etat (p. ex. paiements directs ou contributions

Tableau 37.5 Aides financières destinées à l'amélioration des bases de production et aux mesures d'accompagnement social en 2009.

Mesure	En millions de CHF
Contributions pour améliorations structurelles	82,8
Crédits d'investissements	47
Aides aux exploitations paysannes	1,8
Aides à la reconversion professionnelle	0,2
Total	131,8

Source: Office fédéral de l'agriculture, Rapport agricole 2010, p. 153, Berne 2010.

de soutien au marché) a diminué, passant de 8 milliards de francs dans les années 1990-1992 à plus de 6 milliards de francs en 2006-2008. Le soutien à la production (en particulier protection douanière et contributions de soutien au marché) a même baissé de 3,5 milliards de francs alors que les autres formes de soutien, en particulier suite à l'introduction des paiements directs, ont progressé. Les coûts du soutien à l'agriculture ont globalement baissé de 25% et un transfert des charges s'est opéré du consommateur au contribuable, de sorte qu'actuellement, chacun en supporte la moitié. D'un point de vue mondial, la Suisse conserve l'un des plus importants soutiens accordés à l'agriculture⁸.

En ce qui concerne les finances fédérales, après une progression notable au cours de la première moitié des années 1990, on relève, pour les années comprises entre 2000-2002 et 2007-2009, un recul des dépenses pour l'agriculture et l'alimentation chiffré à 170 millions, ramenant celles-ci à un peu plus de 3,6 milliards de francs. Depuis la fin des années 1990, les dépenses destinées à l'agriculture sont passées de 9% des dépenses fédérales à la fin des années 1990 à 6%⁹.

Depuis les années 1990, la structure du soutien a connu de profondes mutations. La part de soutien au marché (production et vente) par rapport au total des dépenses fédérales de l'enveloppe budgétaire destinées à l'agriculture est passée de 64% en 1990-1992 à 14% en 2009. Durant la même période, les paiements directs ont progressé de 29 à 81%. Les dépenses consacrées à l'amélioration des bases de production et aux mesures d'accompagnement social sont passées de 7 à 5% (fig. 37.1).

⁸ Département fédéral de l'économie, Consultation sur la politique agricole 2014-2017, p. 61. Berne, 2011.

⁹ Département fédéral de l'économie, Consultation sur la politique agricole 2014-2017, p. 62. Berne, 2011.

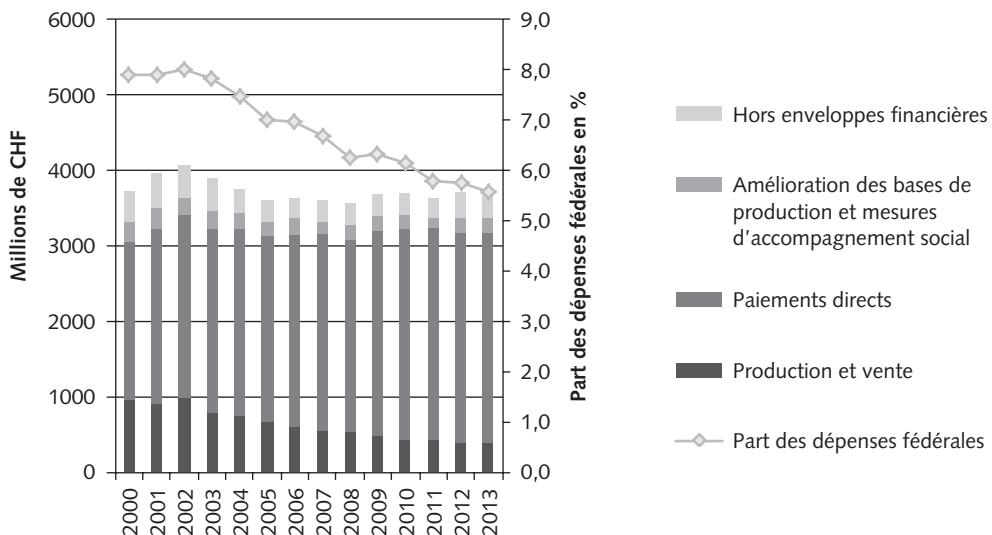


Figure 37.1 Evolution des dépenses de la Confédération pour l'agriculture et l'alimentation.

Source: Département fédéral des finances, Compte d'Etat 2000-2009, budgets 2010 et 2011, plans financiers 2012 et 2013.

Situation économique de l'agriculture dans l'économie nationale suisse

Avec plus de 1,5 million d'hectares, les surfaces agricoles et celles utilisées pour l'économie alpestre couvrent plus d'un tiers de la superficie totale de la Suisse. Elles marquent donc le paysage suisse de manière notable. En 2008, quelque 168 400 personnes travaillaient dans le secteur agricole, pour environ 60 900 exploitations agricoles. Au total, le nombre de personnes occupées dans ce secteur a diminué d'environ 37 000 personnes depuis 2000. La superficie moyenne d'une exploitation agricole est d'environ 18 hectares.

La valeur ajoutée brute de l'agriculture suisse était de près de 4 milliards de francs en 2009, soit 0,8% environ de l'économie nationale. Mesuré en fonction de la valeur de production, le produit agricole le plus important est le lait (environ 30%). La production animale totalise près de 60% de la valeur de production¹⁰.

La production agricole a progressé depuis le début du millénaire, en dépit de la disparition de surfaces de production due aux constructions et à l'afforestation. En moyenne, 3,4% de calories alimentaires brutes ont été produites en plus en 2006-2008 qu'en 2000-2002. Le taux d'autoapprovisionnement brut était de 61% en 2008,

¹⁰ Office fédéral de la statistique, Agriculture, sylviculture, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07.html> (consulté le 7.06.2011).

le taux d'autoapprovisionnement net de 54%. Les importations d'aliments pour animaux, qui ont progressé au cours des dernières années, expliquent cette différence¹¹.

Organisation de l'administration fédérale dans le domaine de l'agriculture

L'Office fédéral de l'agriculture, centre de compétences de la Confédération

Rattaché au Département fédéral de l'économie, l'Office fédéral de l'agriculture (OFG) est le centre de compétences de la Confédération en matière de politique agricole. Il élabore les bases de la politique agricole fédérale, s'engage, dans le cadre de la politique fédérale, en faveur de l'agriculture et met en œuvre le droit agricole avec le concours des cantons et organisations mandatées. L'office évalue les effets des mesures et défend l'économie agricole suisse au niveau international. En outre, avec «Agroscope», il dispose de trois stations de recherche agricole rattachées à la Confédération.

L'OFG est organisé en fonction de ses processus clés, qui sont:

- l'homologation de moyens de production tels que produits phytosanitaires et engrais;
- le développement et réglementation du marché dans le contexte des accords commerciaux internationaux;
- le soutien à l'agriculture par les paiements directs et les mesures d'amélioration structurelle;
- la recherche et le conseil.

Les questions stratégiques et l'évaluation sont traitées par une unité de direction transversale. Les prestations internes sont également concentrées au sein d'une unité de direction ad hoc. La figure 37.2 présente l'organigramme actuel (2011).

Quelque 270 personnes travaillent à la centrale de l'OFG, ce qui représente 240 équivalents temps plein. Environ 60% des collaborateurs de l'OFG ont obtenu un diplôme auprès d'une haute école ou d'une haute école spécialisée. Dans cette catégorie, les agronomes et les ingénieurs en denrées alimentaires représentent le groupe professionnel le plus important (60%). Les ingénieurs en génie rural sont les mieux représentés dans le domaine de l'amélioration structurelle.

¹¹ Département fédéral de l'économie, Consultation sur la politique agricole 2014-2017, p. 24. Berne, 2011.

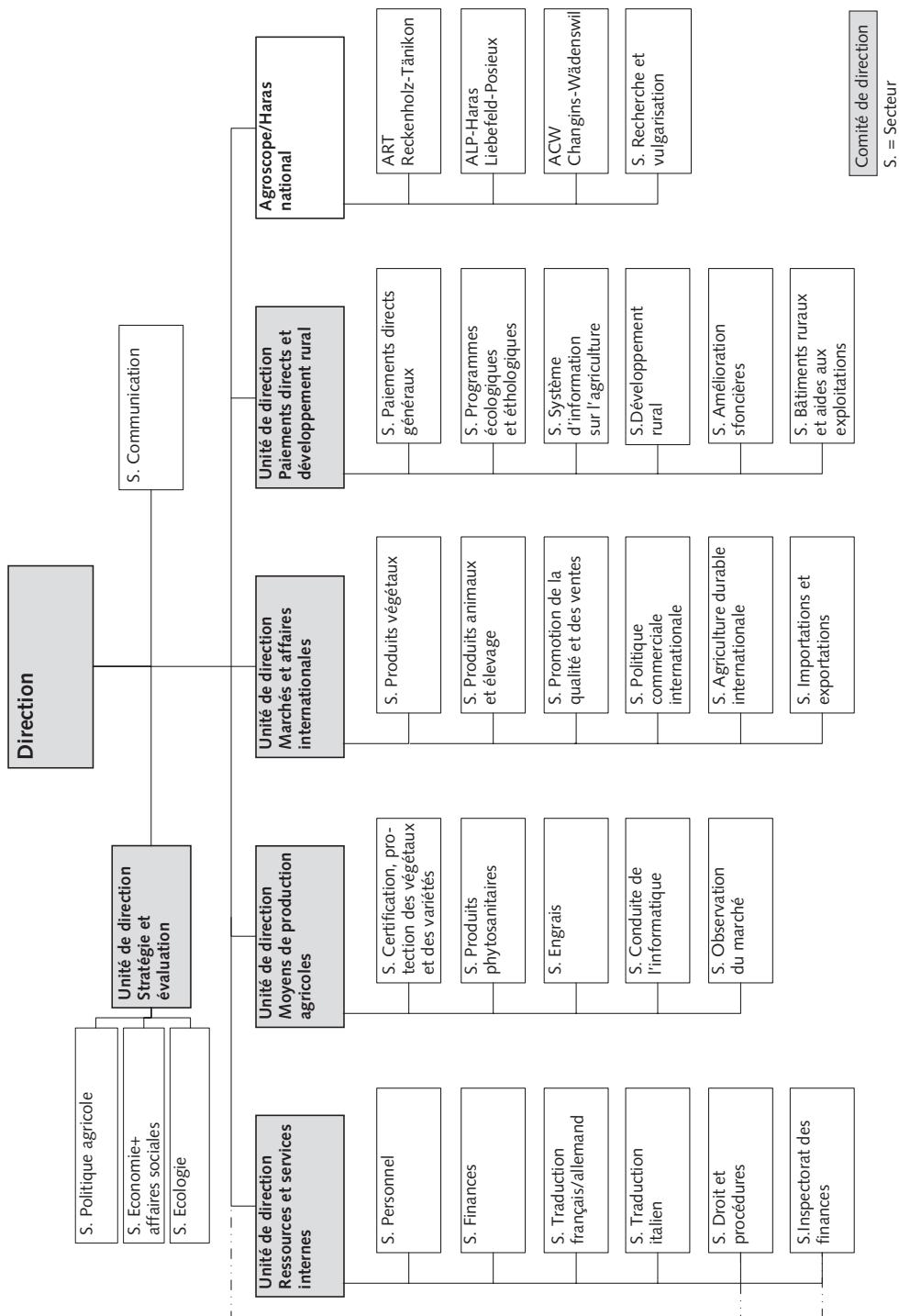


Figure 37.2 Organigramme de l'OFGA, juillet 2011.
Source: Office fédéral de l'agriculture, <http://www.bf.admin.ch/org/00098/index.html?lang=fr> (consulté le 10.07.2011).

Près de 1200 personnes travaillent auprès des stations de recherche d'Agroscope, soit 1000 équivalents temps plein; 10% de ces emplois sont financés par des fonds de tiers. Agroscope est géré selon le modèle de gestion intégrée des résultats et des prestations (GMEB). Outre la recherche agricole, Agroscope est également responsable de tâches d'exécution (p. ex. contrôle des aliments pour animaux).

Les offices cantonaux de l'agriculture, lieux d'exécution de la politique fédérale

Au niveau des cantons, les offices cantonaux de l'agriculture jouent un rôle central. Tous les cantons de Suisse, à l'exception de Bâle-Ville, ont un office de l'agriculture. A quelques exceptions près, ces offices intègrent aujourd'hui les services des améliorations foncières, autrefois le plus souvent autonomes. Les offices cantonaux de l'agriculture mettent en œuvre les mesures qui leur sont déléguées aux cantons par la Confédération. Le plus souvent, il s'agit concrètement des paiements directs, des améliorations structurelles, de la formation et du conseil. Les offices cantonaux de l'agriculture sont organisés en fonction de ces missions (fig. 37.3).

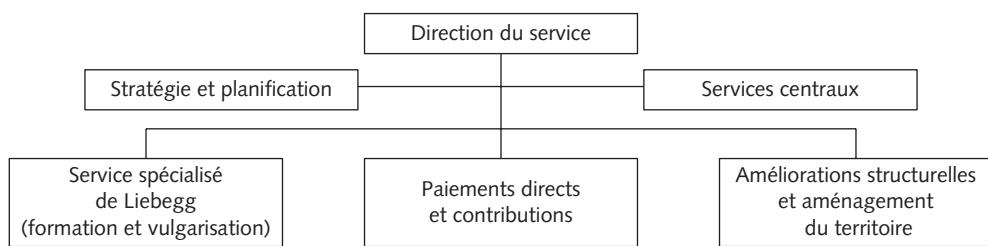


Figure 37.3 Organigramme du service de l'agriculture du canton d'Argovie.

Source: Service de l'agriculture du canton d'Argovie,
<http://www.ag.ch/landwirtschaft/de/pub/portrait/organigramm.php> (consulté le 7.06.2011).

Dans les offices cantonaux de l'agriculture également, ce sont les agronomes qui sont les mieux représentés parmi les collaborateurs détenteurs d'un diplôme d'une haute école. Dans le domaine des améliorations structurelles, on trouve des ingénieurs en génie rural et civil ainsi que des architectes.

Au niveau national, les offices cantonaux de l'agriculture sont organisés au sein de la Conférence suisse des services de l'agriculture cantonaux (COSAC)¹². Ils y coordonnent leurs activités et leur position face à la Confédération.

¹² www.kolas.ch.

Mise en œuvre de mesures de politique agricole : trois exemples

La politique agricole est une mission conjointe de la Confédération et des cantons, la Confédération influençant clairement l'exécution au niveau cantonal. Ce niveau de présence diffère toutefois d'une mesure à l'autre. Le niveau de centralisation est fonction de la participation financière des cantons aux mesures. Plus leur participation financière est réduite, plus leur marge de manœuvre est limitée pour ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des mesures. Les paiements directs sont presque entièrement financés par la Confédération. Le niveau de centralisation est par conséquent élevé. Les projets de protection des eaux dans le domaine agricole sont financés aux trois quarts par la Confédération, qui finance également près de la moitié des mesures d'amélioration foncière. La marge de manœuvre des cantons s'en trouve accrue. Les mesures ci-dessous sont présentées en fonction de leur centralisation.

Paiements directs : exécution cantonale de prescriptions fédérales

Les bases légales principales des paiements directs se trouvent dans la loi sur l'agriculture¹³ et l'ordonnance sur les paiements directs¹⁴. Les mesures spéciales sont réglées dans d'autres ordonnances (p. ex. garde d'animaux de rente particulièrement respectueuse de l'espèce). Le quatrième titre de l'ordonnance sur les paiements directs décrit les acteurs et leurs missions. Les exploitations agricoles, les cantons, les préposés à l'agriculture communaux et cantonaux, les services d'inspection mandatés par les cantons et la Confédération sont impliqués dans la mise en œuvre du système des paiements directs. La figure 37.4 donne un aperçu du processus d'exécution.

L'agriculteur remplit les formulaires de demande de paiements directs et décrit les activités de son exploitation agricole. C'est sur ces dernières que se basera le contrôle. En sa qualité d'institution exécutante principale, le canton est responsable de l'organisation de la saisie électronique des données. Il contrôle en outre que l'exploitation a bien le droit d'obtenir des paiements directs. Le canton verse les paiements directs aux agriculteurs et procède à des réductions de contribution en cas de défaut avéré. Les cantons peuvent décider de déléguer certains domaines d'activités, telles les inspections ou le relevé des données, à des tiers. C'est ainsi que, dans de nombreux cantons, les communes sont impliquées dans le relevé des données et le contrôle des exigences d'ordre écologique.

¹³ RS 910.1.

¹⁴ RS 910.13.

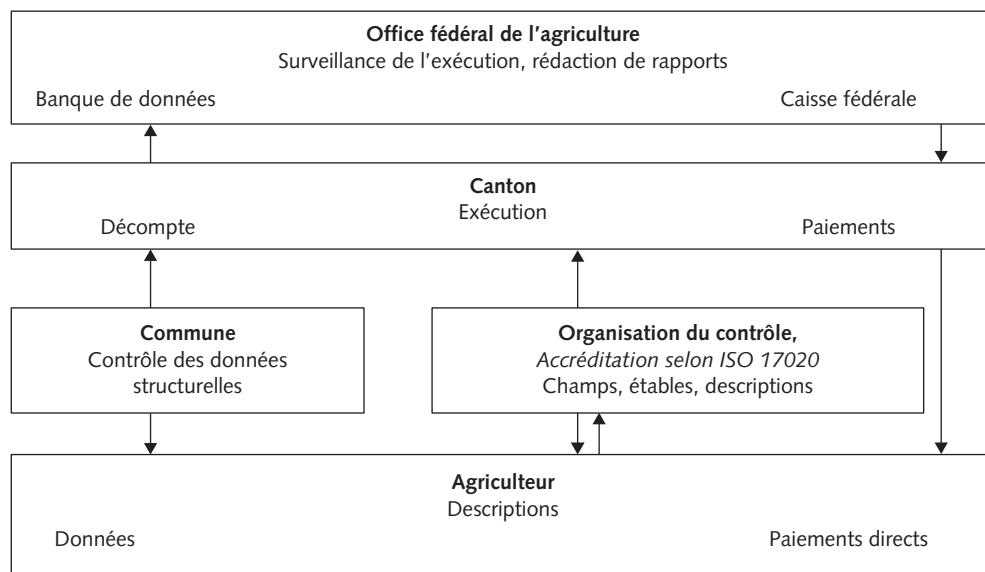
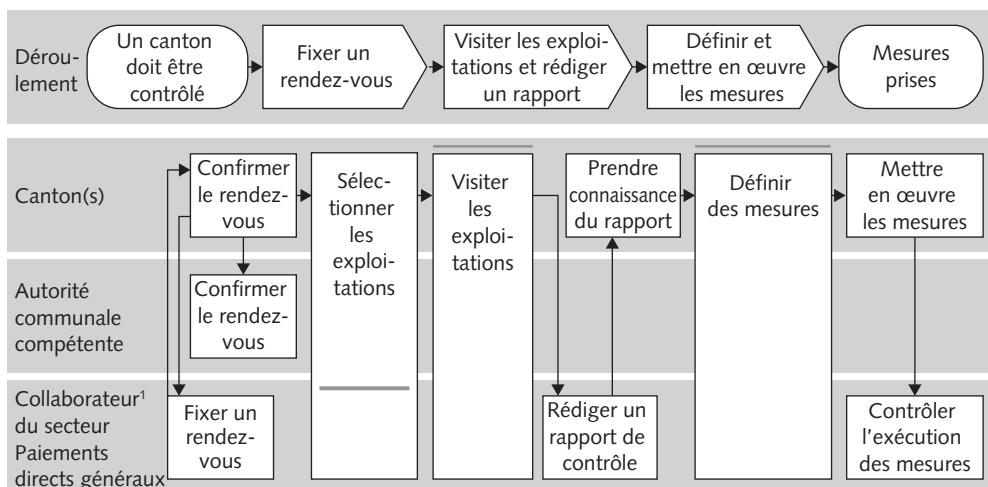


Figure 37.4 Processus d'exécution des paiements directs.

Source: Office fédéral de l'agriculture.

Lors des contrôles, il convient, d'un point de vue juridique, de distinguer entre les PER (prestations écologiques requises, conditions de base à l'obtention de paiements directs) et les autres paiements directs et contrôles exécutés sur l'exploitation agricole. Concernant les PER, les agriculteurs donnent directement les mandats de contrôle aux organisations de contrôle. Celles-ci doivent être dûment accréditées. En ce qui concerne les autres paiements directs et contrôles, le mandat de contrôle est confié par l'organe d'exécution (canton) à l'organe de contrôle. Les contrôles doivent être coordonnés par les cantons, de manière à ce que les exploitations ne présentant aucun manquement ne subissent pas plus d'un contrôle de droit public par an. Dans tous les cantons, les contrôles PER et ceux relatifs aux mesures de paiements directs interviennent en fait conjointement au contrôle d'autres mesures découlant des prescriptions de l'Etat et du droit privé et sont effectués par des services de contrôle spécialisés. Ces services sont soit organisés de manière privée et ont reçu un mandat du canton, soit rattachés à l'administration sous la forme d'une unité spécialisée. Les contrôles de terrain sont le plus souvent effectués par des agriculteurs bénéficiant d'une formation spécialisée correspondante. Pour nombreux d'entre eux, les activités de contrôle constituent une source de revenus accessoires bienvenue. L'accréditation et la surveillance des organisations de contrôle garantissent leur indépendance. La mission des communes consiste essentiellement à plausibiliser les données relatives aux surfaces.

L'Office fédéral de l'agriculture verse l'ensemble du montant des paiements directs aux cantons, qui les redistribuent aux agriculteurs. En sa qualité d'organe supérieur, l'Office fédéral de l'agriculture est chargé d'encadrer et de surveiller l'exécution de cette mission par les cantons, qu'il contrôle dans le cadre de sa tâche de haute surveillance. Les services accrédités de contrôle et de certification sont validés par le Service d'accréditation suisse, avec la participation d'experts de l'Office fédéral des transports. Les secteurs « Paiements directs généraux » et « Programmes éthologiques et écologiques », rattachés à l'unité de direction Paiements directs et développement rural, sont chargés de la haute surveillance et de l'activité d'expertise (fig. 37.5).



¹ Collaborateurs compétents – programme écologique et éthologique ou secteur paiements directs généraux responsable

Figure 37.5 Processus de contrôle des paiements directs par l'OFAG.

Les cantons sont tenus de remettre à l'OFAG un rapport sur les contrôles qu'ils ont exécutés ou dont ils ont confié l'exécution à un service de contrôle, ainsi que sur les résultats de ces contrôles. Ces résultats sont publiés dans le rapport agricole annuel de l'OFAG.

L'efficacité de l'exécution du système de paiements directs est élevée. Pour les cantons de Zurich et des Grisons, les frais d'exécution et de contrôle oscillent entre 1,8% et 2,8% de l'ensemble des paiements directs versés. Les agriculteurs supportent un peu moins des deux tiers, les pouvoirs publics un peu plus d'un tiers¹⁵.

¹⁵ Buchli S. et Flury C. (2006). «Vollzugs- und Transaktionskosten in der Landwirtschaft», in *Agrarforschung*, pp. 114-119.

Agriculture et projets relatifs à la protection des eaux : projets intersectoriels de la Confédération et des cantons

Dans les régions agricoles, certaines substances telles que les nitrates, le phosphore ou les produits phytosanitaires peuvent se retrouver dans des eaux souterraines ou de surface, par ruissellement superficiel ou par drainage. Le canton doit prendre des mesures correctrices lorsque la concentration de ces substances dépasse un certain seuil défini par l'ordonnance sur la protection des eaux¹⁶.

Avec l'art. 62a de la loi sur la protection des eaux (LEaux)¹⁷, le Parlement a créé en 1998 la base légale permettant d'assainir les eaux polluées par le biais d'incitations financières aux exploitations agricoles. A l'origine, ces mesures étaient principalement prévues pour réduire le taux de nitrate dans les eaux souterraines. Rapidement, elles ont été étendues aux mesures de lutte contre la pollution des eaux de ruissellement par le phosphore et les produits phytosanitaires.

L'article 62a LEaux permet depuis à la Confédération de soutenir de manière notable les cantons dans des projets d'assainissement d'eaux polluées par des substances utilisées par l'agriculture. A cette fin, elle finance entre 50 et 80% des coûts et du manque à gagner résultant, pour les exploitations agricoles concernées, des mesures prises pour réduire cette pollution. Les contributions fédérales sont comprises dans le budget des paiements directs. Le soutien est accordé aux mesures coordonnées, répondant aux standards techniques actuels, économiquement non rentables et à forte probabilité de réussite. La grande partie des coûts est supportée par la Confédération, le solde devant être pris en charge par les partenaires locaux : cantons, communes, acteurs actifs dans l'approvisionnement en eau. En 2009, 30 projets étaient en cours de réalisation : 24 relatifs aux nitrates, 4 au phosphore et 2 aux produits phytosanitaires. La Confédération a versé 6,8 millions de francs à cet effet¹⁸.

Contrairement aux paiements directs ou aux améliorations structurelles, les mesures de protection des eaux ne font l'objet d'aucune disposition d'exécution sous forme d'ordonnance. Les exigences relatives aux projets sont définies dans des lignes directrices et des *check-lists*¹⁹. Celles-ci ont été développées par le groupe de travail Nitrate et sont régulièrement mises à jour en fonction des nouveaux enseignements. Le groupe de travail Nitrate est dirigé par le responsable du secteur Programmes écologiques et éthologiques de l'OFAG. Au niveau fédéral, l'OFEV et l'OFSP y sont également représentés, de même que les offices cantonaux de l'agriculture et de l'environnement ainsi que la vulgarisation agricole. Outre le développement de

¹⁶ RS 814.201.

¹⁷ RS 814.20.

¹⁸ Office fédéral de l'agriculture, Rapport agricole 2010, pp. 149-150, Berne 2010.

¹⁹ Disponible sous www.nitrat.ch.

documents de base, le groupe de travail Nitrate traite également l'harmonisation de la mise en œuvre et prend, au besoin, position par rapport aux projets déposés.

Le dépôt d'un projet déclenche le processus. Il s'agit donc d'un processus *bottom-up* qui requiert des initiatives locales et cantonales. Celles-ci émanent souvent de conseillers travaillant auprès des services de vulgarisation agricole cantonale. Ici, comme pour les projets d'amélioration foncière, l'engagement joue un rôle clé. Dans l'idéal, il s'agit non seulement des offices cantonaux de l'agriculture et de la protection des eaux, mais aussi des acteurs locaux actifs dans l'approvisionnement en eau, du service de vulgarisation agricole compétent au niveau régional et, éventuellement, du laboratoire cantonal. En général, des représentants des agriculteurs concernés et des membres des autorités communales y sont également représentés. Les mesures se déclinent sous la forme de projets de six ans. Ces derniers sont évalués avant leur échéance et peuvent être, au besoin, prolongés sur une ou plusieurs périodes.

L'élaboration d'une demande est coûteuse et prend du temps. Dans le cadre de la promotion d'initiatives dans le domaine, l'Office fédéral de l'agriculture peut prendre en charge les coûts d'accompagnement spécialisé en vue d'élaborer un document de base à hauteur de 50% et jusqu'à concurrence de 20 000 francs. La requête doit entre autres définir l'étendue du projet, décrire la situation actuelle, fixer les objectifs, les mesures et le concept de mise en œuvre et présenter les coûts et les modalités d'exécution.

La figure 37.6 donne un aperçu du processus d'approbation (traitement et dépôt d'une requête en vue d'obtenir des contribution fédérales).

L'évolution des teneurs en nitrates du projet de Thierrens²⁰ est exemplaire. Le projet Nitrate mené dans la commune vaudoise de Thierrens a atteint l'objectif de qualité visé, fixé à 25 mg de nitrates par litre d'eau potable. Les mesures prises dans le domaine agricole ont fait chuter les pertes de nitrates en abaissant leur teneur qui était à l'origine de 60 mg à la valeur indicative, conformément à l'ordonnance sur la protection des eaux. Le projet de Thierrens a été initié en 1999 au titre de l'un des trois projets pilotes de la Confédération ; les premières mesures ont vu la teneur en nitrates diminuer lentement et constamment. Au cours de la deuxième phase du projet, l'aire d'alimentation a été élargie et la proportion d'herbes, augmentée : la teneur en nitrates n'a cessé de baisser pour atteindre la valeur de 25 mg/l.

L'exemple de Thierrens montre que les mesures agricoles visées à l'art. 62a LEaux permettent d'atteindre les objectifs visés. Par ailleurs, les aires d'alimentation des captages doivent être définies le plus exactement possible, des mesures efficaces doivent être mises en œuvre sur les deux tiers environ de la zone du projet et le temps de réaction du système hydrogéologique doit être pris en compte.

²⁰ Office fédéral de l'agriculture, Rapport agricole 2009, p. 221. Berne 2009.

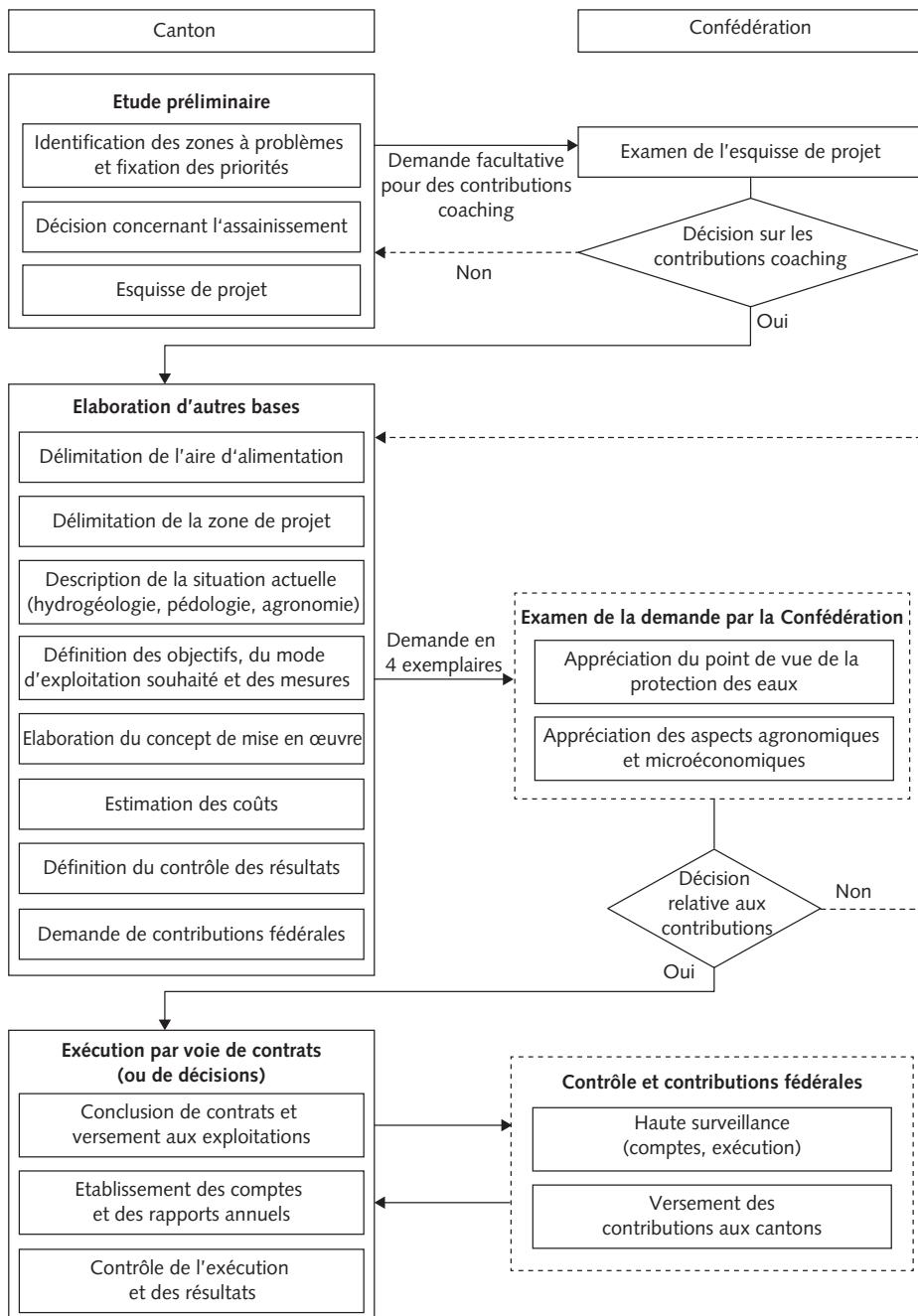


Figure 37.6 Processus d'approbation d'un projet de protection des eaux.

Source: Office fédéral de l'agriculture, Recueil de bases, Projets lancés en vertu de l'art. 62a LEaux. Projet Nitrate.

Berne 2009, p. 13.

Les coûts des projets Nitrate (hors coûts administratifs au niveau fédéral) sont en progression constante depuis 2000. En 2008, ils atteignaient les 2,5 millions de francs. Au cours des premières années, plus de la moitié des moyens financiers disponibles servaient à couvrir des frais administratifs (hors Confédération). Au cours du temps, ces frais ont été ramenés à 0,5 million de francs, soit une part de 20% des coûts de projet. Les indemnités aux exploitants sont financées à 75-80% par la Confédération, année après année, avec de faibles fluctuations²¹.

Améliorations structurelles : tâche conjointe avec un positionnement fort des cantons

L'objectif des améliorations foncières est de créer des structures optimales à long terme pour l'agriculture, d'abaisser les coûts de production pour une agriculture durable et, globalement, d'en renforcer la compétitivité. La loi sur l'agriculture²² et l'ordonnance sur les améliorations structurelles²³ en constituent les principales bases légales. En outre, les prescriptions usuelles dans les secteurs du bâtiment et du génie civil, telles que les normes de la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) sont applicables.

Jusqu'à la fin des années 1980, l'objectif principal des améliorations foncières était de rationaliser l'exploitation et d'améliorer les recettes. Cela a souvent consisté à faire disparaître les obstacles à l'exploitation (p. ex. haies) ou à mettre sous terre les cours d'eau ; de telles mesures ont suscité de plus en plus de critiques des milieux de protection de la nature et de l'environnement. Avec la nouvelle orientation de la politique agricole au début des années 1990, les améliorations foncières se sont davantage orientées vers les prestations d'intérêt public de l'agriculture. Certes, la rationalisation de l'exploitation en vue de promouvoir la compétitivité de l'agriculture reste la priorité. Mais simultanément, on assiste au renforcement des prestations en faveur de l'intérêt général, telles que l'équilibre écologique et la protection du paysage. Les projets d'amélioration foncière contribuent ainsi à l'amélioration des conditions de vie et des conditions économiques du monde rural.

Cette évolution se traduit par la publication du guide SIA *Les améliorations foncières en harmonie avec la nature et le paysage*²⁴, en 1998. Actuellement, les améliorations foncières sont généralement liées à un concept de mise en réseau en vue de la

²¹ Office fédéral de l'agriculture, Evaluation de projets lancés en vertu de l'art. 62 LEaux; Berne 2010.

²² RS 910.1.

²³ RS 913.1.

²⁴ Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) (1998). *Les améliorations foncières en harmonie avec la nature et le paysage*. Muttenz, p. 60.

compensation écologique, conformément à l'ordonnance sur la qualité écologique²⁵. L'espace nécessaire est par ailleurs alloué à un aménagement des eaux respectueux de l'environnement, et les eaux mises sous terre sont renaturées et revitalisées.

Les projets d'amélioration foncière sont complexes et souvent de longue haleine (fig. 37.7). Plusieurs années, voire plusieurs décennies, peuvent s'écouler entre le début et la fin d'un projet.

Les améliorations foncières suivent souvent un processus *bottom-up* lorsque les agriculteurs ou un certain nombre de communes entendent améliorer leur situation économique par un regroupement des terres. Elles peuvent cependant aussi être ordonnées dans le cadre d'acquisitions de terrains destinés à des projets d'infrastructure.

La mise en œuvre des améliorations foncières incombe à un comité de patronage comprenant les propriétaires des terrains, les communes concernées, le service cantonal compétent et d'autres services cantonaux concernés (nature, paysage, aménagement du territoire). Les groupes d'accompagnement comprennent d'autres acteurs tels que les associations environnementales ou les organisations liées au tourisme. Les améliorations foncières sont une tâche conjointe de la Confédération et des cantons dans le cadre de la nouvelle péréquation financière, les cantons assumant des responsabilités et un positionnement forts. Avec les communes et les propriétaires des terrains, les cantons prennent à leur charge la part principale des coûts. La participation de la Confédération se limite en principe à un maximum de 40% des coûts imputables, même si cette part peut être plus importante dans des cas particuliers. Le canton assume la responsabilité du bon déroulement des améliorations foncières. La plupart des offices cantonaux de l'agriculture disposent de leur propre service chargé des mesures d'améliorations structurelles. Ils ont fondé, avec les caisses de crédit agricoles cantonales, l'association SuisseMELIO²⁶. Ils y coordonnent leurs activités et leur position face à la Confédération.

La mission de l'OFAG consiste à accompagner le processus, à accorder les contributions fédérales et à surveiller le bon suivi financier ainsi que l'exécution des travaux par les cantons (fig. 37.8).

Le contexte administratif lié aux améliorations structurelles a évolué au cours des dernières années. Un bon nombre de cantons ainsi que la Confédération disposent depuis longtemps d'organes d'amélioration foncière autonomes. Dans le cadre des réformes de l'administration, ceux-ci ont été de plus en plus souvent intégrés aux administrations cantonales de l'agriculture.

²⁵ RS 910.14.

²⁶ www.suissemelio.ch.

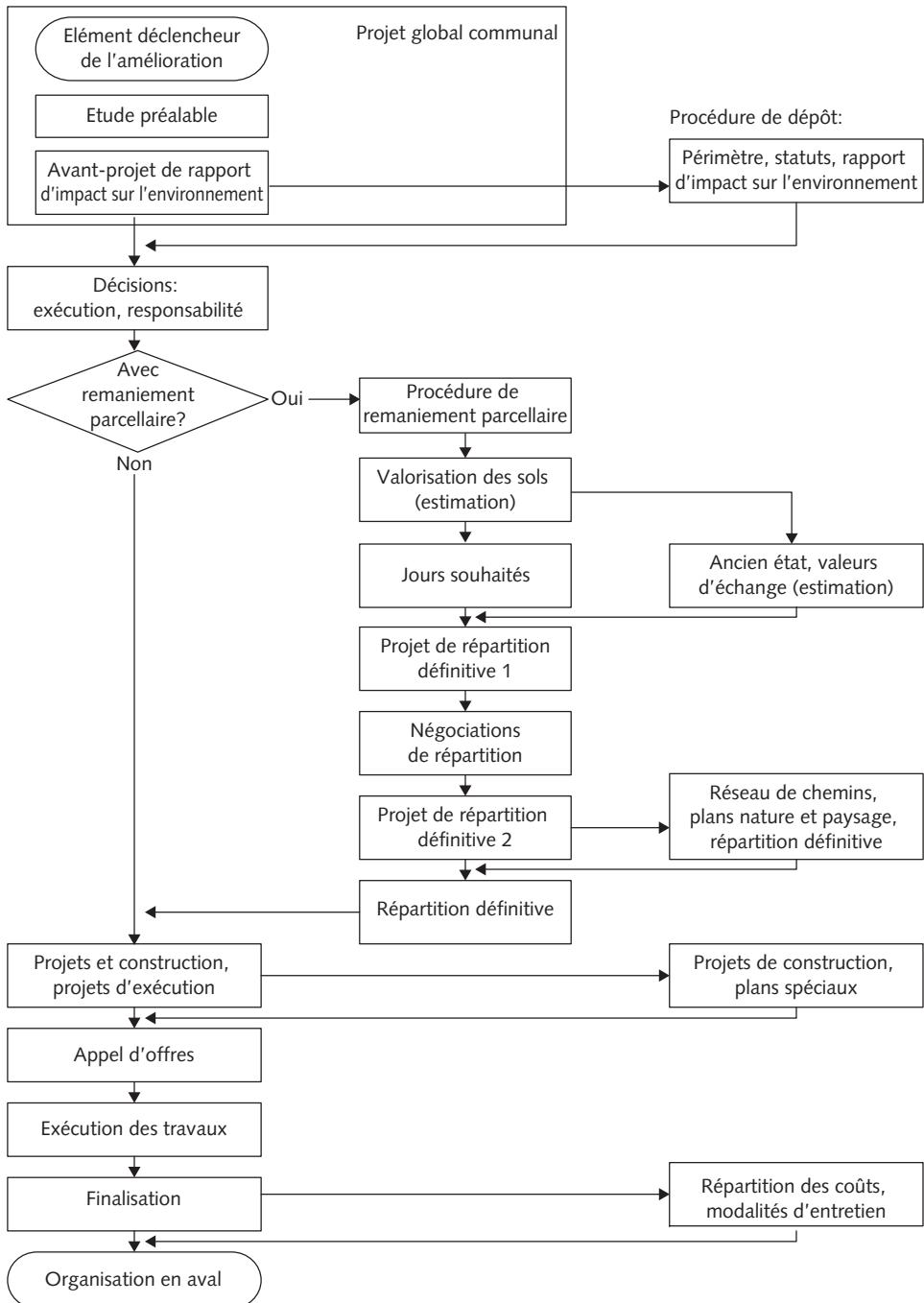


Figure 37.7 Déroulement d'une amélioration foncière.

Source: Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) (1998). *Les améliorations foncières en harmonie avec la nature et le paysage*. Muttenz, p. 60.

Des améliorations foncières ont été réalisées dans de nombreuses communes par le passé. Toutefois, l'évolution structurelle a également impliqué un accroissement des besoins en terrains destinés aux infrastructures, ce qui mène à des améliorations foncières subséquentes. La carte de la figure 37.9 présente les améliorations foncières réalisées au cours des 50 dernières années.

Sur mandat de l'OFAG, l'institut de technique des cultures de l'EPF de Zurich a analysé en 2003 les avantages privés liés à la réalisation d'améliorations foncières en se fondant sur plusieurs projets²⁷. En moyenne, les économies réalisées sont estimées à 800 francs par hectare et par an, toutes améliorations foncières confondues. Les différences entre les régions sont notables ; les économies peuvent aller de moins de 100 francs à près de 2500 francs par hectare. Cela s'explique par les différents degrés de morcellement ex-ante.

Evaluation de la politique agricole à l'Office fédéral de l'agriculture

Au cours des années 1990, la Confédération a renforcé sans relâche ses efforts en vue d'une évaluation systématique de ses politiques. L'article 170 de la Constitution fédérale²⁸ astreint l'assemblée fédérale au contrôle de l'efficacité des mesures prises par la Confédération soit contrôlée. Cette mission est déléguée aux offices fédéraux. L'évaluation a déjà une longue tradition à l'Office fédéral de l'agriculture. En premier lieu, ce sont les domaines politiques nécessitant de forts engagements financiers ou très exposés qui ont fait l'objet d'évaluations.

L'écologie était au centre des débats relatifs à la politique agricole dans les années 1990. Il existait en effet un important besoin de documenter de manière plus systématique l'évolution de situation environnementale et d'évaluer les effets des mesures de paiements directs introduites en 1993. Des objectifs ont été fixés dans les années 1990 pour six domaines (biodiversité, azote, phosphore, produits phytosanitaires, élevage et rentabilité), et des travaux scientifiques ont été lancés. Un bilan a été tiré en 2005. Les résultats des évolutions rencontrées dans les six domaines sont présentés dans un rapport²⁹. Les mesures ont été adaptées en fonction des faiblesses constatées. Les résultats intermédiaires avaient déjà débouché, en 2001, sur un renforcement de la promotion de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de

²⁷ Office fédéral de l'agriculture, *Privater Nutzen von Arrondierung und Wegnetz bei Gesamtmeiliorationen*, Berne 2003.

²⁸ RS 101.

²⁹ Flury C. (2005). *Bericht Agrarökologie und Tierwohl 1994-2005*. Berne.

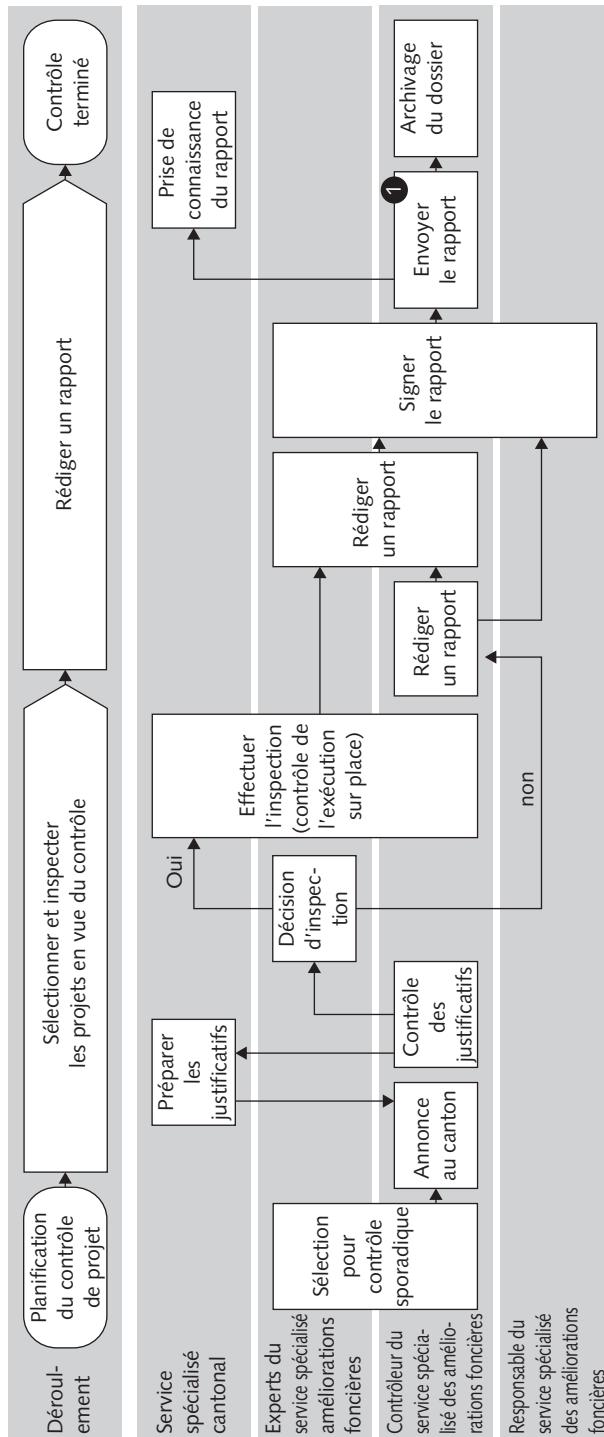


Figure 37.8 Processus de contrôle des projets d'amélioration foncière par l'OFFAG.
① envoi avec annonce de paiement final.

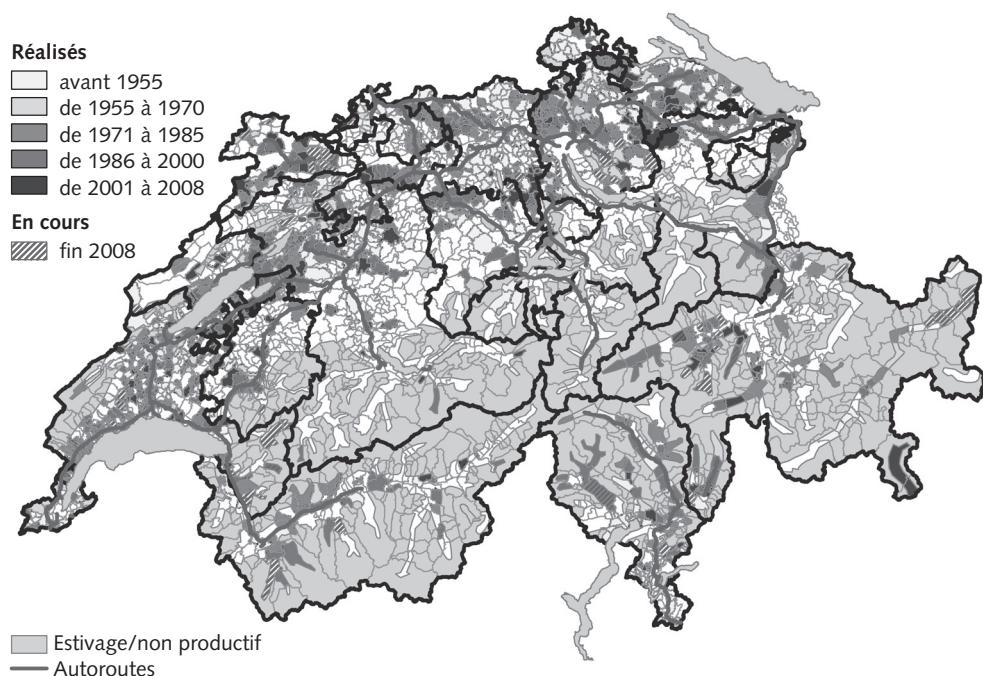


Figure 37.9 Projets de réunions parcellaires en Suisse.
Source: Office fédéral de l'agriculture, 2009. Copyright GG25:Swisstopo.

compensation écologique, suite à la mise en œuvre de l'ordonnance sur la qualité écologique. L'évaluation en matière d'azote et de biodiversité a débouché sur de nouvelles mesures à prendre ainsi que sur l'introduction du programme « Utilisation durable des ressources naturelles » dans le cadre de la politique agricole 2011.

Une évaluation des mesures dans le domaine du soutien au marché a servi de base à son démantèlement et à la réaffectation des moyens qui lui étaient alloués aux paiements directs³⁰. Les travaux se sont montrés particulièrement critiques envers les instruments de soutien au marché. C'est pourquoi les moyens et les mesures y afférents ont été réduits dès 2008 ; le contingentement laitier a été supprimé en 2009.

En 2003 et 2004, la station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART)³¹ a évalué les effets des paiements directs généraux. Il a été constaté que les paiements directs généraux étaient efficaces, dans la mesure où les objectifs visés

³⁰ Koch B. et Rieder P. (2002). *Getreidemarktanalyse, Milchmarktanalyse, Fleischmarktanalyse und Eiermarktanalyse*. Berne, Office fédéral de l'agriculture.

³¹ Mann S. et Mack G. (2004). *Wirkungsanalyse der allgemeinen Direktzahlungen*, in *FAT Schriftenreihe n° 64*. Ettenhausen. Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon.

étaient atteints, mais qu'il était difficile d'identifier avec précision l'effet des différents types de contributions sur chaque objectif. Ce constat ainsi que le dépôt de plusieurs objets parlementaires à ce sujet a débouché sur un développement conséquent du système des paiements directs dans le cadre de la politique agricole 2014-2017 (voir le dernier chapitre).

Au sein de l'OFAG, les évaluations sont coordonnées par l'unité de direction Stratégie et évaluation. Un groupe de pilotage intersectoriel définit les points forts de l'activité d'évaluation pour une période de quatre ans, en accord avec la direction. La méthode d'évaluation se fonde sur un guide³² élaboré par l'unité de direction Stratégie et évaluation.

Sur la base de l'ordonnance sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture³³, l'Office fédéral de l'agriculture suit, depuis le début du millénaire, la situation économique et sociale et les prestations écologiques de l'agriculture. Les résultats sont publiés dans le rapport agricole annuel.

Tendances

Stratégie 2025 : un horizon à moyen terme pour la politique agricole

Afin que la politique agricole soit en mesure de se positionner à moyen terme, l'OFAG a tiré dans son rapport «Agriculture et filière alimentaire 2025»³⁴ le bilan de la politique agricole actuelle, identifié les besoins d'action future sur la base de scénarios et défini une stratégie de politique agricole à moyen terme. Ce rapport se fonde non seulement sur les résultats et les prévisions scientifiques relatifs aux évolutions nationales et internationales, mais aussi sur l'expertise des collaborateurs de l'OFAG. Grâce à un processus *bottom-up*, ceux-ci ont pu participer activement à l'élaboration de la stratégie. Celle-ci a été finalisée lors de deux séminaires de cadres et adoptée par l'OFAG comme document de base pour les futurs développements de la politique agricole.

L'OFAG part du principe que les situations de crise tendront à s'accentuer jusqu'à 2025 dans les domaines de l'écologie, de l'économie et du social. Il sera toutefois toujours possible de stabiliser la situation de manière satisfaisante. La libéralisation

³² Office fédéral de l'agriculture (inédit). «Evaluation im BLW, Evaluationsleitfaden, Evaluationsstrategie 2008-2011».

³³ RS 919.118.

³⁴ Office fédéral de l'agriculture. Agriculture et filière alimentaire 2025, Document de discussion élaboré par l'Office fédéral de l'agriculture en vue d'une orientation stratégique de la politique agricole, Berne 2010.

du commerce mondial devrait se poursuivre à un rythme ralenti; les accords multilatéraux actuels devraient céder la place à des accords bilatéraux.

Quatre points stratégiques s'avèrent primordiaux pour que l'agriculture suisse soit en mesure de relever les défis à venir:

- garantir une production et un approvisionnement sûrs et compétitifs;
- utiliser les ressources naturelles de manière efficiente et encourager une consommation durable;
- renforcer la vitalité et l'attractivité de l'espace rural;
- encourager l'innovation et l'esprit d'entreprise dans l'agriculture et la filière alimentaire.

Politique agricole 2014-2017: ajustement de la politique agricole aux défis à venir

La politique agricole 2014-2017³⁵ concrétise la stratégie établie pour la période courant de 2014 à 2017. Il convient, d'une part, de renforcer la production de produits alimentaires et, d'autre part, d'accroître les prestations d'intérêt public, en particulier dans le domaine de l'écologie et de l'entretien du paysage. Le développement du système des paiements directs est l'élément clé de la politique agricole 2014-2017. Les instruments de paiement direct sont clairement élaborés en fonction des prestations de l'agriculture prévues par la Constitution fédérale en matière d'agriculture en faveur de la collectivité (voir plus haut). A des fins de transparence, un instrument est prévu pour chaque prestation:

- les contributions au paysage cultivé pour le maintien d'un paysage rural ouvert;
- les contributions à la sécurité de l'approvisionnement pour le maintien de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires;
- les contributions à la biodiversité pour le maintien et la promotion de la biodiversité;
- les contributions à la qualité du paysage pour la préservation, la promotion et le développement de la diversité des paysages cultivés;
- les contributions au système de production pour la promotion des modes de production particulièrement en accord avec la nature et respectueux de l'environnement et des animaux (p. ex. agriculture biologique).

³⁵ Département fédéral de l'économie, Consultation sur la Politique agricole 2014-2017, Développement de la politique agricole dans les années 2014 à 2017, Rapport explicatif, Berne 2011.

Ces cinq instruments principaux sont complétés par les contributions à l'efficience des ressources et par les contributions de transition.

Administration de la politique agricole : réalisation de la stratégie suisse de cyberadministration

Le Conseil fédéral a adopté une stratégie suisse de cyberadministration³⁶. Elle a pour objectif que les milieux économiques et la population puissent régler par voie électronique les principaux rapports avec les autorités. De leur côté, ces dernières sont tenues de moderniser leurs processus et de communiquer entre elles par voie électronique. En matière d'administration de la politique agricole, cette stratégie est mise en œuvre progressivement depuis 2011. A cet effet, les flux de données entre les différents systèmes d'information électroniques sont automatisés. En collaboration avec les cantons et l'économie privée, la Confédération a conçu, pour ce faire, un système national d'information agricole nommé ASA 2011. La responsabilité du projet incombe à l'unité de direction Paiements directs et développement rural, rattachée à l'Office fédéral de l'agriculture. Outre l'OFAG, ce projet fait intervenir les offices fédéraux concernés OVF et OFSP, ainsi que des représentants des services cantonaux et des organisations privées connexes. ASA 2011 relie les systèmes cantonaux existants d'administration agricole à d'autres systèmes, ce qui évite les doubles relevés et les ruptures de données. Un portail unique nommé AGATE permet de se connecter à tous les systèmes d'information des domaines agricoles et vétérinaires. A l'avenir, la saisie des données par les agriculteurs se fera directement par Internet. En contrepartie, ceux-ci bénéficient d'un accès permanent à leurs données personnelles. Le contrôle et l'exécution des mesures agricoles et vétérinaires se déroulent à partir de 2011 sur la base d'un système d'information central qui permet une coordination optimale des tâches de contrôle. Cela devrait réduire les charges administratives, tant pour les agriculteurs que pour l'administration.

Conclusion

L'administration de la politique agricole se trouve régulièrement au cœur du débat politique. Les représentants de l'agriculture et les cantons appellent de leurs vœux un allégement des charges administratives alors que la politique exige que les mesures soient mieux adaptées aux objectifs et, si possible, adaptées aux régions. Or il existe

³⁶ Conseil fédéral suisse. Stratégie suisse de cyberadministration. Berne 2007.

un point d'équilibre entre la recherche prioritaire d'un objectif et l'excès de charges administratives. La politique agricole 2014-2017 a pour objectif d'améliorer le ciblage des objectifs, en particulier dans le domaine des mesures de paiements directs. En outre, les contributions à la qualité du paysage sont une nouvelle mesure d'envergure régionale. Comme pour les mesures de protection des eaux, celles-ci requièrent un processus *bottom-up* de mise en œuvre (voir plus haut). Ces nouveautés impliquent un surcroît de travail pour la Confédération, les cantons et les agriculteurs.

Afin que les frais d'exécution ne dépassent pas leur niveau actuel, même avec le développement du système des paiements directs, il convient de standardiser, d'une part, les processus des mesures régionales et d'autre part, d'exploiter le potentiel de la cyberadministration de façon optimale. La centralisation d'interfaces de données accessibles aux différents acteurs (y compris les agriculteurs) permettra d'éviter autant que possible les saisies multiples et les répétitions annuelles. La rédaction de rapports cantonaux sur l'exécution des mesures s'effectue de plus en plus au moyen d'un traitement électronique commun des données, permettant à la Confédération d'assurer une évaluation automatisée. Il est par exemple possible, depuis 2011, de gérer le contrôle des paiements directs, les mesures d'exécution et le décompte des contributions au moyen d'un système informatique mis à disposition par la Confédération. Cela réduit les charges administratives à tous les niveaux. La gestion des flux d'engrais de ferme entre exploitations peut également s'effectuer au moyen d'un outil informatique, sans support papier. Les procédures d'approbation prescrites par la loi sont elles aussi intégrées dans le processus. La politique agricole 2014-2017 doit permettre la saisie et la gestion des données liées à la surface au moyen d'un système d'information géographique. Après un surcroît de travail initial, cela devrait permettre de réduire de manière notable les charges administratives, et de gérer, à moyen terme, les mesures de paiements directs avec un travail administratif équivalent ou moindre.

Bibliographie

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen vom 21.6.1999, SR 0.916.026.81.

Buchli S. et Flury C. (2006). «Vollzugs- und Transaktionskosten in der Landwirtschaft», in *Agrarforschung*. ALP Posieux.

Bundesamt für Landwirtschaft (2010). Agrarbericht 2010. BBL, Berne.

Bundesamt für Landwirtschaft (2010). Evaluation von Projekten nach Art. 62a Gewässerschutzgesetz.

Bundesamt für Landwirtschaft (2003). Privater Nutzen von Arrondierung und Wegnetz bei Gesamtmeliorationen. BLW Berne.

Bundesamt für Landwirtschaft. Evaluation im BLW, Evaluationsleitfaden, Evaluationsstrategie 2008/11 (nicht veröffentlicht).

Bundesamt für Landwirtschaft (2010). Land- und Ernährungswirtschaft 2025, Diskussionspapier des Bundesamtes für Landwirtschaft zur strategischen Ausrichtung der Agrarpolitik. BLW Berne.

Bundesämter für Landwirtschaft, Gesundheit und Umwelt (2009). Grundlagensammlung Projekte nach Artikel 62a GSchG, Nitratprojekte. BLW Berne.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101).

Eidgenössisches Finanzdepartement. Staatsrechnungen 2000-2009, Voranschlag 2010 und 2011, Finanzplan 2012 und 2013. EFD Berne.

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2011). Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2014-2017. BBL Berne.

Koch B. et Rieder P. (2002). *Getreidemarktanalyse, Milchmarktanalyse, Fleischmarktanalyse und Eiermarktanalyse*. BLW Berne.

Mann S. et Mack G. (2004). « Wirkungsanalyse der allgemeinen Direktzahlungen », in *FAT Schriftenreihe n° 64*. ART Ettenhausen.

Schweizerischer Bundesrat (2007). E-Government-Strategie Schweiz. BBL Berne.

Schweizerischer Bundesrat: Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), BBI 1996 Band 4 Heft 40, pp. 1-466).

Schweizerischer Ingenieur- und Architekten-Verein (SIA) (1998). Meliorationen im Einklang mit Natur und Landschaft. SIA Zurich.

Chapitre 38

STRUCTURES POLITICO-ADMINISTRATIVES DE LA POLITIQUE DE FORMATION, DE RECHERCHE ET D'INNOVATION

Beat Hotz-Hart et Ingrid Kissling-Näf

Définition et enjeux

A l'heure de la mondialisation et de la société du savoir, les politiques de formation, de recherche et d'innovation sont des éléments centraux du développement économique et social ainsi que de la compétitivité d'un pays.

La *politique de formation* crée les conditions du processus formel d'enseignement dans la société. Ses décisions, actions et réglementations portent sur les contenus, l'organisation et les ressources du système de formation. Elle contribue ainsi à conférer aux individus des compétences cognitives et sociales et à leur transmettre des qualifications qui leur permettront d'exercer un métier. Grâce à la *politique de recherche*, l'Etat encourage la création de nouveaux savoirs alors que la *politique de l'innovation* construit sur ces compétences, appuie leur transfert vers l'action pratique et le succès sur le marché et, ce faisant, renforce la capacité d'innovation de l'économie. L'attrait de la place suisse pour les entreprises, le personnel qualifié, les étudiants et les enseignants et, partant, le bien-être de sa population dépendent fortement de ces trois activités politiques. Encore peu harmonisées au niveau international, celles-ci permettent à un Etat de se profiler de manière spécifique.

La formation, la recherche et l'innovation (FRI) sont étroitement imbriquées en Suisse (fig. 38.1). En 2008, les pouvoirs publics ont consacré environ 5,2% du produit intérieur brut (PIB), soit environ 27 milliards de francs, au secteur FRI, ce qui correspond à la moyenne des pays de l'OCDE. A cette somme viennent

s'ajouter les dépenses privées, par exemple de formation professionnelle, de recherche et de développement, lesquelles se chiffrent à 10 milliards de francs. 3,01% du PIB sont investis dans la recherche et le développement (R&D). La plus grande part de ces charges, soit 68%, est financée par le secteur privé (OFS 2010). La Suisse ne dispose pas d'indications sur les dépenses relatives à l'innovation parce qu'il n'existe pas de définition, ni de limites destinées aux statistiques officielles.

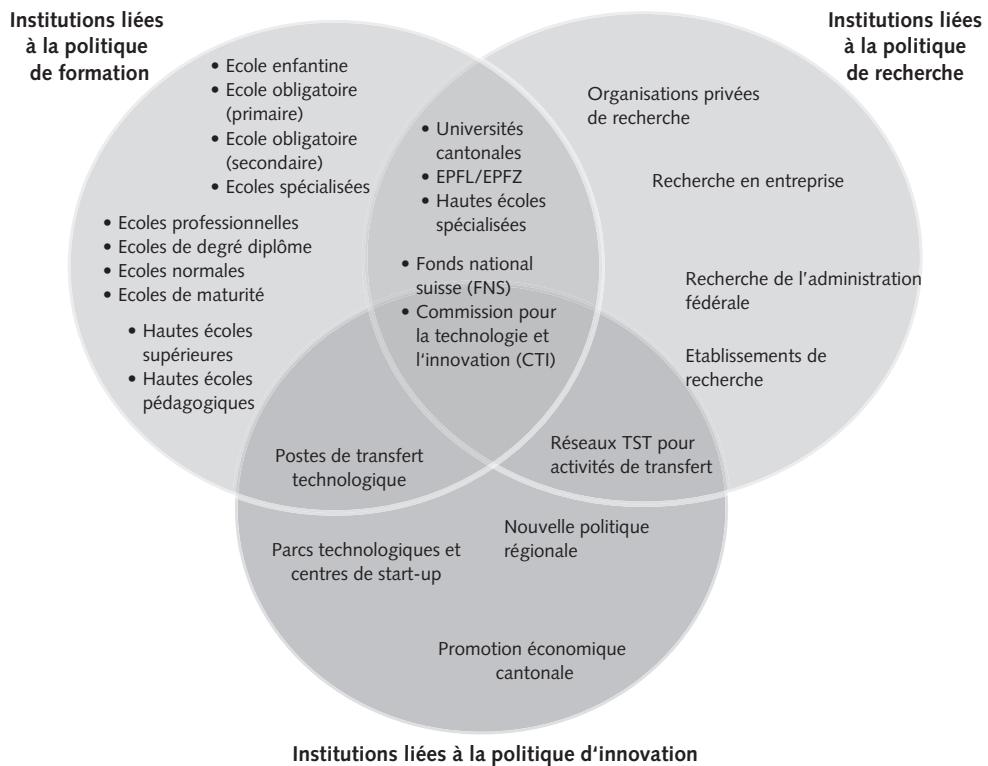
En ce qui concerne la capacité d'innovation, la Suisse fait partie, depuis des décennies, du groupe de tête des pays d'Europe et du monde, comme le montrent l'European Innovation Scoreboard¹ ainsi que de nombreuses autres études comparatives internationales. Le rapport du Forum économique mondial² reconnaît que la Suisse fournit des prestations remarquables dans la formation supérieure, la recherche et la capacité d'innovation de l'économie, c'est-à-dire dans des domaines qui deviennent de plus en plus importants pour la croissance et le bien-être dans une société fondée sur le savoir.

Répartition des compétences FRI entre niveaux fédéraux

Les compétences des domaines politiques FRI sont réparties entre les trois niveaux fédéraux, ce qui entraîne un travail de coordination non négligeable. Au *niveau fédéral*, les compétences en matière de FRI sont du ressort du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) depuis le 1^{er} janvier 2013. Le DEFR est compétent pour la formation professionnelle, les hautes écoles spécialisées, les hautes écoles universitaires (universités et Domaine des EPF) ainsi que pour la politique de formation. Il chapeaute le Fonds national suisse (FNS) et la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) – dont les activités sont centrées sur l'encouragement de l'innovation – et coordonne la recherche sectorielle des différents services officiels. Les mesures d'encouragement de la croissance économique (politique de croissance), la promotion régionale et locale ainsi que la politique du marché du travail font également partie de ses attributions (s'agissant de la réforme du département en matière de FRI pour 2013, voir la dernière section).

¹ Cf. Summary Innovation Index (SI-Index) et taux moyen de croissance, Proinno Europe Innometrics (2009), sondage sur l'innovation KOF selon Arvanitis *et al.* (2010).

² World Economic Forum (2011).



TST: transfert de savoir et de technologie

Figure 38.1 Les institutions suisses de la politique de formation, de recherche et d'innovation et leur imbrication.

Source: représentation par les auteurs.

Pour autant que la Constitution fédérale n'évoque pas explicitement la Confédération, ce sont avant tout les *cantons* qui sont responsables de la formation. Dix cantons possèdent une université. A ce titre, ils reçoivent de la Confédération des montants de base, des investissements et des contributions à des projets ainsi que, de la part des autres cantons, des paiements de transfert pour les étudiants. Tous les cantons sont directement ou indirectement liés aux hautes écoles spécialisées, qu'ils financent à hauteur de 70%, les 30% restants étant financés par la Confédération.

Ces deux niveaux sont également actifs dans la promotion de la recherche et de l'innovation, l'engagement de la Confédération pesant plus lourd dans la balance. Le tableau 38.1 présente la répartition, entre les différents niveaux de l'Etat, des compétences de législation, de financement et d'exécution en fonction du niveau et de l'orientation des formations ainsi que des domaines politiques.

Ces structures de gouvernance complexes³ ne peuvent être comprises que comme des entités qui se sont construites peu à peu durant des décennies. L'ancrage régional et la structure décentralisée de la formation ont toujours été d'une grande importance pour la Suisse, du point de vue de la politique nationale. Sous la pression de l'évolution économique et technologique, la Confédération s'est vue attribuer en 1848 la compétence de fonder une haute école polytechnique. C'est ainsi que l'EPF Zurich a vu le jour en 1855 et l'EPF Lausanne en 1968. D'un point de vue organisationnel, le Domaine des EPF se situe actuellement en dehors de l'administration fédérale centrale. Il régit ses affaires de manière autonome, dans le cadre imparti par la loi sur les EPF⁴. A l'exception de la formation professionnelle et du Domaine des EPF, les cantons étaient, jusque dans les années 1960, les seuls responsables de la formation. La Confédération n'avait aucune compétence en matière de pilotage et de financement des hautes écoles cantonales.

Tableau 38.1 Compétences de la Confédération et des cantons dans les domaines politiques clés de la formation, de la recherche et de l'innovation.

		Droit	Finances	Exécution
Formation tertiaire	Domaine des EPF			EPF
	Université		20%	∅
	Hautes écoles spécialisées		30%	∅
	Formation professionnelle supérieure		25%	∅
Secondaire II	Formation professionnelle		25%	∅
	Formation générale	∅		∅
Promotion de la recherche	Fonds national suisse, FNS			FNS
	Commission pour la technologie et l'innovation, CTI		∅	CTI
	Universités/EPF	∅		
Politique de l'innovation	Transfert de savoir et de technologie		∅	
	Start-up			∅
	Politique régionale			
	Promotion économique	∅		∅

∅ Privé ■ Compétence cantonale □ Compétence fédérale

Source: représentation par les auteurs.

³ Par structure de gouvernance, nous entendons la structure et la répartition des compétences, les droits, les ressources, les niveaux de régulation et de prestations d'un domaine politique. A ce sujet, voir p. ex. Mayntz (2008: 106-111).

⁴ Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales (loi sur les EPF), RS 414.110.

En matière de politique de recherche, la Confédération s'est montrée active pour la première fois au milieu du siècle dernier, au moment de la fondation de la CTI en 1944, alors appelée Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique (CERS) et du Fonds national suisse (FNS) en 1952. C'est dans les années 1960 qu'une politique FRI commence à se dessiner. De premières aides ont été versées aux hautes écoles dans le cadre de la Loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles de 1968, sans que la Confédération ne puisse influer sur la politique des hautes écoles. La recrudescence des problèmes financiers des hautes écoles a conduit les cantons à conclure dans les années 1980 une convention intercantonale, qui prévoit que tous les cantons versent aux universités qui ne sont pas sur leur territoire une contribution pour leurs étudiants qui s'y forment. En 1997 seulement, entre autres comme expression d'un besoin de coordination politique accru, le Parlement a approuvé l'initiative parlementaire Zbinden relative à un article constitutionnel sur l'éducation. Ainsi a été créée, dans la Constitution fédérale, la base pour mettre en place un espace de formation cohérent et de haute qualité sur l'ensemble du territoire. En 1999, la Loi sur l'aide aux universités⁵ encourage la collaboration et le développement des universités afin d'en faire des institutions compétitives au niveau international en matière d'enseignement et de recherche. La collaboration entre la Confédération et les cantons a été renforcée dans le cadre d'un organe commun actif au niveau stratégique dans le domaine des hautes écoles : la Conférence universitaire suisse (CUS). Enfin, les hautes écoles spécialisées ont été créées (nouveau type d'école, prévu par la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées⁶) ; le système à deux niveaux de Bologne a été introduit.

Après dix ans de débats, une étape supplémentaire a été franchie avec l'introduction d'un nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles et la formation. Pour les cantons et la Confédération, celui-ci prévoit la coordination et l'assurance-qualité conjointe dans les domaines de la formation (art. 61a de la Constitution fédérale) et des hautes écoles (art. 63a de la Constitution fédérale). En cas d'échec de la coordination, la Confédération édicte des prescriptions. Ces dispositions constitutionnelles se sont concrétisées dans la nouvelle Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE⁷), approuvée le 30 septembre 2011 par le Parlement. Pour réaliser leur mission dans le cadre de la LEHE, la Confédération et les cantons concluent des contrats et transfèrent certaines compétences à des organes

⁵ Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (loi sur l'aide aux universités, LAU), RS 414.20.

⁶ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES), RS 414.71.

⁷ Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE), RS 414.20.

conjoints. Le concordat sur les hautes écoles, fondé sur la LEHE, est la base légale qui habilite les directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique à assurer la coordination du domaine des hautes écoles avec la Confédération dans le cadre de la Conférence suisse des hautes écoles. Il réglemente notamment la représentation des différents organes responsables au sein du Conseil des hautes écoles ainsi que la répartition des voix⁸. Il est prévu que ces dispositions entreront en vigueur en 2014.

Les activités de la politique d'innovation trouvent leurs racines dans la promotion technologique, motivée par la politique d'occupation, et dans la fondation de la CERS, future CTI, en 1944. La promotion technologique a été développée dans les années 1990 et développée après 2000 pour en faire une politique d'innovation. Les contributions à la politique d'innovation sont réparties entre différents niveaux politiques. Outre la promotion de la recherche appliquée, ceux-ci comprennent également des apports au transfert de savoir et de technologie (TST) et à la promotion des start-up, à la politique régionale et à la promotion économique soutenue par la Confédération et les cantons. La politique d'innovation est une tâche pluridisciplinaire ou commune.

Agencement administratif et tâches des différents acteurs

Le Département fédéral de l'économie (DFE) a été remplacé par le nouveau Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) le 1^{er} janvier 2013. Cette nouvelle dénomination témoigne clairement du fait que les thèmes relevant de la formation au sens large côtoieront désormais les sujets économiques au sein d'un même département (fig. 38.2).

Le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) nouvellement créé est l'autorité compétente de la Confédération pour les questions nationales et internationales relevant de la formation en général ainsi que de la formation professionnelle, des hautes écoles spécialisées (HES) ainsi que de la formation universitaire, de la recherche et de l'encouragement de l'innovation, ainsi que des affaires spatiales⁹. Ses champs d'action concernent entre autres la reconnaissance des

⁸ <http://www.edk.ch/dyn/11740.php>

⁹ Le SEFRI compte env. 250 collaborateurs et dispose d'un budget annuel de l'ordre de 4 milliards de francs.

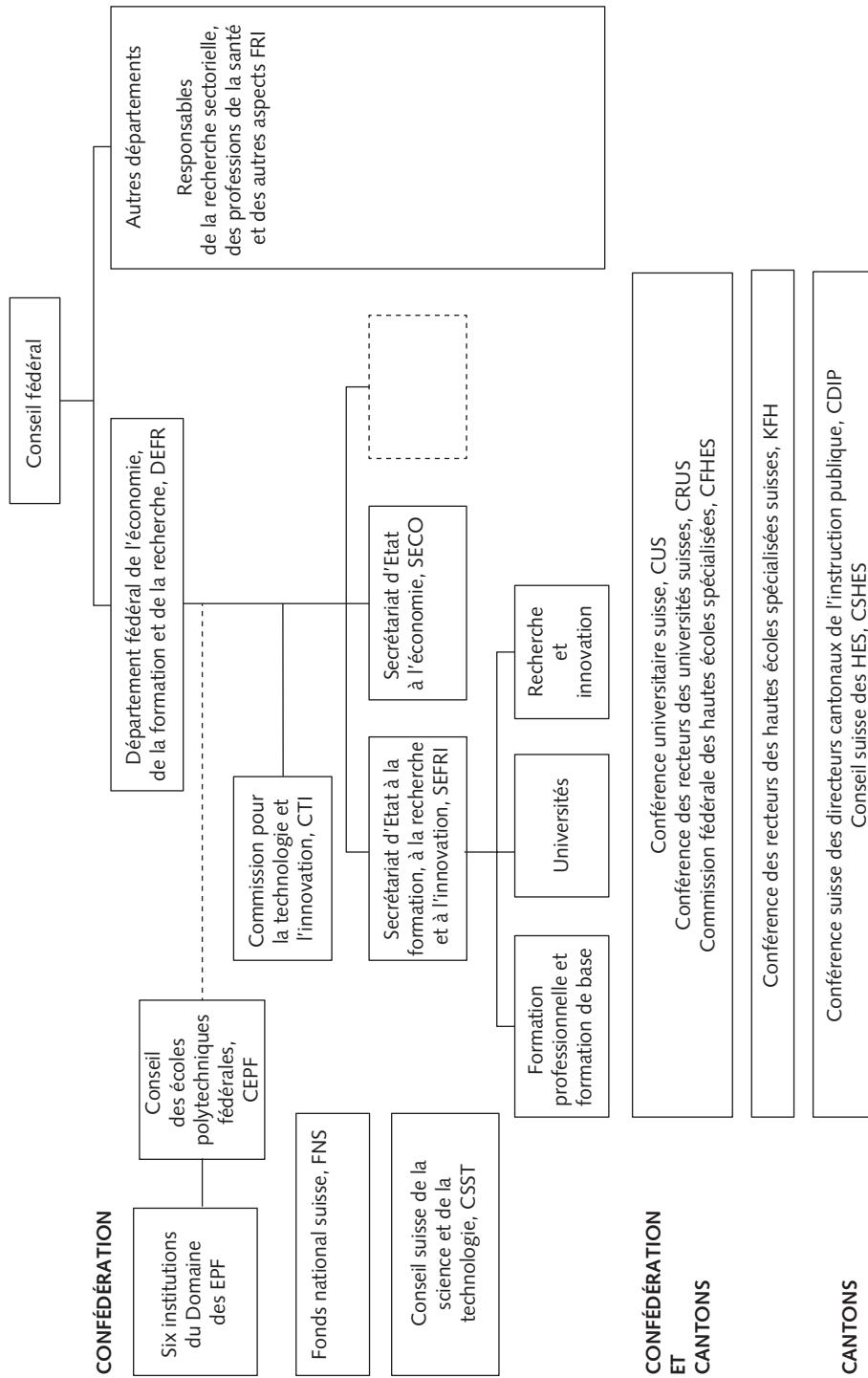


Figure 38.2 Acteurs du secteur FRI.

Source: représentation par les auteurs.

certificats de maturité cantonaux et étrangers (en collaboration avec les cantons), l'organisation des examens suisses de maturité, le renforcement et le perfectionnement de la formation professionnelle de base ainsi que de la formation professionnelle de niveau universitaire, la coordination de la politique suisse en matière de hautes écoles et de recherche, la promotion des hautes écoles universitaires cantonales, les bourses, la préparation et le contrôle de la mise en œuvre du Mandat de prestations attribué au Domaine des EPF, les programmes européens de formation, la promotion de la recherche, la politique scientifique extérieure et la représentation au sein d'organes et de programmes internationaux de recherche (en particulier les programmes-cadres de l'Union européenne, l'ESA et l'encouragement de contacts scientifiques via Swissnex). Par ses activités, le SEFRI contribue à la formation d'une main-d'œuvre qualifiée et à la préservation de la réputation de la Suisse en tant que site de formation et de recherche attractif et performant.

Parmi les principaux produits récurrents du SEFRI, on trouve le Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) à chaque législature et le Message relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes-cadres de l'Union européenne en matière de recherche et de développement technologique, l'approbation d'ordonnances relatives à la formation et, en sa qualité de mandant et en collaboration avec la CDIP, le rapport intitulé «L'éducation en Suisse» dans le cadre du monitorage de la formation. La Commission fédérale des hautes écoles spécialisées (CFHES) conseille le DEFR pour ce qui concerne la politique des hautes écoles spécialisées (HES). Elle évalue en particulier les demandes de création de HES et les demandes de reconnaissance de diplômes délivrés par les HES. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la LEHE, c'est le DEFR qui est chargé de reconnaître les filières d'études et les diplômes des HES.

Le *Conseil des écoles polytechniques fédérales (Conseil des EPF)* est responsable de la direction stratégique du Domaine des EPF et assume la surveillance de ses institutions, à savoir les écoles polytechniques fédérales de Zurich et de Lausanne et les quatre établissements de recherche que sont l'Institut Paul Scherrer (PSI), le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (Empa), l'Institut de Recherche de l'Eau du Domaine des EPF (Eawag) et l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL)¹⁰. Le Conseil des EPF définit la stratégie du Domaine des EPF dans le cadre du mandat de prestations qui lui est assigné par le Conseil fédéral et le Parlement. Il représente le Domaine des EPF auprès des responsables politiques et des autorités de la Confédération, édicte des prescriptions

¹⁰ En 2011, l'état-major du Conseil des EPF occupait 45 collaborateurs, soit 38,5 équivalents plein temps et a formé deux apprentis.

de controlling, exerce la surveillance du Domaine des EPF, approuve les plans de développement de ses institutions et contrôle leur exécution (art. 25 de la Loi sur les EPF). Il conclut des conventions d'objectifs avec les deux EPF et les quatre établissements de recherche et répartit les moyens de la Confédération sur la base des demandes budgétaires de ces institutions.

Le *Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)* est le centre de compétences de la Confédération pour toutes les questions centrales de politique économique¹¹. Son but est d'assurer une croissance économique durable. A cet effet, il définit et met en place le cadre général de l'activité économique. En politique intérieure, le SECO assure l'interface entre les entreprises, les partenaires sociaux et la politique. Il soutient un développement régional et structurel équilibré de l'économie et assure la protection des travailleurs. Par sa politique du marché du travail, il contribue à la lutte contre le chômage et au maintien de la paix sociale¹². La Direction de la promotion économique veille à préserver la position de la place économique suisse face à la concurrence mondiale, soutient les initiatives visant à faciliter l'adaptation de l'économie aux changements structurels, améliore les conditions d'exportation des PME et aide les entreprises étrangères à s'installer. Ces activités englobent la collaboration avec la CTI et les cantons dans le cadre de la promotion économique régionale, et en particulier le soutien au transfert de savoir et de technologie (TST).

Organes de promotion de la recherche

Le *Fonds national suisse (FNS)* est la principale institution suisse de promotion de la recherche scientifique. Ce fonds, dont le but est de garantir la nécessaire indépendance de la promotion de la recherche, a été créé en 1952 sous forme de fondation de droit privé. Sur mandat de la Confédération, il promeut la recherche fondamentale dans toutes les disciplines scientifiques. Le FNS dispose d'une large gamme d'instruments de promotion. Le financement des projets de recherche (recherche libre) est ici prioritaire¹³. En 2011, cet organisme occupait 199 collaborateurs.

Dans la recherche orientée, le FNS soutient des Programmes nationaux de recherche (PNR) qui analysent les problèmes actuels de la Suisse et contribuent à

¹¹ En 2011, le SECO comptait 445 équivalents plein temps.

¹² <http://www.seco.admin.ch/org/00686/index.html?lang=fr>

¹³ En 2010, le budget du FNS totalisait 830 millions de francs. Sur cette somme, 726 millions ont été débloqués pour des projets, 62,5 millions pour des pôles de recherche nationaux et 21,5 millions pour des programmes nationaux de recherche. Cet organe du FNS soutient et coordonne les activités du conseil de fondation, du conseil de recherche et des commissions de recherche.

leur résolution. Les Pôles de recherche nationaux (PRN) renforcent les institutions et structures de recherche dans des domaines d'importance stratégique, tels que les nanosciences ou la recherche sur le climat. Le FNS s'engage par ailleurs en faveur de la relève scientifique, renforce la collaboration internationale avec les régions et pays partenaires importants et s'investit dans le dialogue social, politique et économique.

La *Commission pour la technologie et l'innovation (CTI)* est l'agence de promotion de l'innovation de la Confédération. Elle intervient lorsque l'impact d'une initiative émanant de l'économie privée peut être renforcé par des mesures étatiques en vue de la transposition pratique des résultats de la recherche. Depuis le 1^{er} janvier 2011, la CTI a le statut d'une commission dotée de compétences décisionnelles. D'un point de vue administratif, elle est subordonnée au DEFR¹⁴. La présidence de la CTI est indépendante de l'administration et n'est pas soumise aux directives. Le SEFRI convient avec la CTI de programmes pluriannuels pour l'allocation de fonds. Il assume des tâches de souveraineté telles que la négociation de traités internationaux relatifs à la promotion de l'innovation, l'élaboration de bases de politique de l'innovation de la Confédération ainsi que l'évaluation de la CTI et de son activité de promotion¹⁵.

La CTI soutient des projets de recherche appliquée et de développement (Ra&D). Elle est ouverte à toutes les disciplines susceptibles de déboucher sur des innovations scientifiques. Le caractère novateur et les perspectives de résultats sur le marché sont déterminants dans la décision de l'octroi d'une autorisation.

La CTI encourage en outre l'entrepreneuriat et la création de nouvelles entreprises. Dans son programme « venturelab », elle aide tout particulièrement les jeunes entrepreneurs au travers de modules de formation sur mesure et soutient, par le coaching, les start-up fondées sur les technologies et fortement axées sur le savoir. En outre, la CTI soutient le transfert de savoir et de technologie entre les hautes écoles et l'industrie grâce à des réseaux thématiques et régionaux dédiés à la R&D et au TST. De plus, les entreprises et les chercheurs suisses novateurs doivent se voir ouvrir des perspectives de développement en ayant accès à des programmes et des réseaux nationaux comme EUREKA, ERANet (coordination entre programmes de recherche nationaux et/ou régionaux), le 7^e programme cadre de recherche de l'Union européenne (7^e PCRD, 2007-2013) ou les Plate-formes technologiques européennes (ETP).

¹⁴ Loi du 7 octobre 1983 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI, RS 420.1), art. 16 ss.

¹⁵ En 2010, le budget de la CTI s'élevait à 133 millions de francs, dont 100,4 millions ont été investis dans des projets autorisés. L'économie privée a apporté des contributions supplémentaires à hauteur de 134,5 millions; le volume total de projets s'élève donc à 234,9 millions de francs. En 2011, cet organisme comptait 21 collaborateurs.

Le *Conseil suisse de la science et de la technologie (CSST)* est l'organe consultatif du Conseil fédéral, compétent pour toutes les questions relevant de la politique économique, de la formation et de la technologie.

Administration de la formation aux niveaux cantonal, intercantonal et communal¹⁶

Au niveau cantonal, les tâches ayant trait à la formation sont assumées par les *départements de l'instruction publique* et les *directions de l'instruction publique*, à l'exception par exemple de l'enseignement professionnel qui, dans les cantons de Fribourg et de Zoug, relève de la direction cantonale de l'économie. Les départements de l'instruction publique et les directions de l'instruction publique sont souvent organisés en fonction des niveaux scolaires et de formation (p. ex. office de l'enseignement obligatoire, direction des écoles moyennes et professionnelles, office de l'enseignement supérieur). Les cantons plus importants disposent de plusieurs services, par exemple pour le développement de bases de cours, les statistiques de formation, l'information et la documentation, l'évaluation ou le développement de l'école. Les départements coordonnent les tâches entre les différents services, les écoles, les commissions impliquées et le gouvernement cantonal. Plusieurs cantons ont en outre un *conseil de l'éducation* qui, en sa qualité d'organe consultatif ou décisionnel, s'occupe exclusivement de questions liées à l'école et à la formation.

Les *directions de l'économie publique* s'occupent de la politique du marché du travail, de la promotion économique régionale et du TST dans leur domaine de compétence. De ce fait, elles influent également sur le domaine FRI.

Au niveau des *communes*, les tâches administratives et les missions de surveillance en matière d'école sont du ressort des autorités scolaires locales.

Collaboration intercantionale

La souveraineté cantonale en matière de formation et la diversité des niveaux de responsabilité sont quelques-unes des raisons pour lesquelles différents organes intercantonaux s'efforcent d'apporter davantage de cohérence au système de formation. Les efforts d'harmonisation et de coordination revêtent une grande importance, mais ils sont difficiles et exigeants.

¹⁶ Cf. CDIP, SER (2007).

La *Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)* est l'autorité de coopération en matière de formation. La CDIP réunit 26 membres des gouvernements cantonaux responsables de la formation, de l'éducation, de la culture et du sport. Leur mission principale est la coordination nationale dans tous les domaines de la politique de l'éducation et de la politique culturelle. Dans ce contexte, la CDIP est un partenaire de négociation de la Confédération pour les secteurs de la formation dans lesquels la Confédération et les cantons se partagent les responsabilités.

La CDIP organise la collaboration entre les cantons au moyen d'un faisceau de conventions (appelées concordats). La base légale de la CDIP elle-même est le *concordat sur la coordination scolaire*¹⁷ de 1970. Ce document fait état de l'engagement des cantons à collaborer entre eux en matière de formation. Il autorise la CDIP à émettre formellement des recommandations aux cantons. Ces recommandations ne sont pas des décisions contraignantes. Mais comme elles sont le produit d'un travail de consensus de plusieurs années, elles ont un impact important en termes d'harmonisation et de coordination. Les déclarations politiques, les directives et les programmes cadres d'enseignement sont les autres outils utilisés par la CDIP.

Conclus par la CDIP en 1991, les *accords intercantonaux de libre circulation et de financement*¹⁸ permettent un accès non discriminatoire aux institutions de formation dans toute la Suisse (en particulier dans le tertiaire) et régissent la compensation des charges entre les cantons. Sur la base de l'*accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes*¹⁹ de 1993, la CDIP peut reconnaître les diplômes et diplômes professionnels de formation (diplômes d'enseignement) de toute la Suisse et définir des normes minimales permettant cette reconnaissance.

Dans le domaine des *hautes écoles*, les organes suivants sont chargés de missions de coordination :

- Pour la collaboration en matière de politique universitaire, la *Conférence universitaire suisse (CUS)* est l'organe politique conjoint de la Confédération et des cantons ayant une université. Dans des domaines définis, la CUS dispose de compétences décisionnelles contraignantes. Ses tâches concernent entre autres l'émission de réglementations cadres sur la durée indicative des études, la reconnaissance des prestations d'études et des diplômes et l'émission de directives d'évaluation de l'enseignement et de la recherche. Suite à la réorganisation des structures de la politique universitaire, la *Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS)* s'est reconstituée

¹⁷ Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, CDIP, Concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970.

¹⁸ <http://www.edk.ch/dyn/12953.php>

¹⁹ Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, CDIP, Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes du 18 février 1993.

le 1^{er} janvier 2001. Elle a repris des tâches élargies, en particulier vis-à-vis de la CUS (p. ex. la planification pluriannuelle stratégique dans le domaine des hautes écoles). Elle représente l'ensemble des universités suisses auprès des autorités politiques, des milieux économiques, des institutions sociales et culturelles et du grand public et s'engage en faveur de la coordination et de la coopération dans les domaines de l'enseignement, de la recherche et des services.

- Fondé par la CDIP, le *Conseil suisse des hautes écoles spécialisées (CSHES)* est l'organe stratégique et politique de collaboration internationale des cantons responsables des questions portant sur les hautes écoles spécialisées. Il coordonne la planification du développement dans toute la Suisse, dans le respect des objectifs fixés par la Confédération, collabore avec la Confédération et est partenaire de la CUS pour la coordination de la politique universitaire et de celle des hautes écoles spécialisées. La *Conférence des recteurs des huit hautes écoles spécialisées (HES) de Suisse* reconnues par la Confédération défend les intérêts des HES auprès de la Confédération, ainsi que d'autres institutions de politique de recherche et de formation et du grand public. Elle est partenaire du Conseil suisse des hautes écoles spécialisées de la CDIP et entretient des contacts étroits avec le SEFRI, qui régit et cofinance les hautes écoles spécialisées à l'échelle nationale.

Dans le cadre du nouveau paysage suisse des hautes écoles tel qu'il est défini dans la LEHE, seule une conférence des hautes écoles est prévue en tant qu'organe stratégique et politique conjoint de la Confédération et des cantons. Son rôle consistera à piloter et à coordonner l'ensemble du secteur des hautes écoles et à en garantir l'assurance-qualité.

Pilotage et lignes de développement de la politique de formation, de recherche et d'innovation

Au fil du temps, le développement de la politique FRI, et donc de ses instruments et de son pilotage, peut être analysé comme une réponse à des défis et à des problèmes.

Politique de formation

Dès les années 1960, les cantons ont eu de plus en plus de peine à financer seuls des besoins de formation en rapide progression. C'est pourquoi une participation de la Confédération a été admise pour la première fois avec l'introduction de la Loi sur l'aide aux universités de 1968, sous la forme d'une participation globale aux frais

courants et aux investissements destinés aux bâtiments et aux aménagements des universités cantonales. D'autres besoins financiers des cantons ont débouché, dans les années 1970, sur le concordat cantonal qui astreint les cantons non universitaires à verser une contribution au financement des hautes écoles²⁰. Dès 1982, la Confédération finance des places d'études supplémentaires. Suite à la révision de la loi en 1991, elle financera aussi des projets ponctuels soumis par les hautes écoles et dont la durée est limitée dans le temps. Dans les années 1990, le taux d'encadrement s'est cependant détérioré. Dans les faits, on constate que la contribution de la Confédération par diplôme a effectivement diminué.

L'efficacité et l'internationalisation ne cessent de gagner en importance. Il n'en va pas autrement pour la formation. L'efficacité doit être encouragée par une affectation des fonds en fonction des prestations, ce qui a incité les cantons à évaluer plus souvent les prestations d'enseignement et de recherche. A la fin des années 1990, le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche a défini une nouvelle vision politique et évoqué la mise sur pied d'une communauté nationale des hautes écoles. Le renforcement de l'engagement de la Confédération a débouché sur davantage d'efforts de coordination, en particulier dans le cadre de la Conférence universitaire suisse, puis par la coordination entre cantons dans le cadre de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique. C'est avec l'introduction du système de Bologne que l'internationalisation s'est fait le plus sentir. Pendant plus de quinze ans, la Suisse n'a pu que participer à certains projets dans le cadre de programmes de formation de l'Union européenne. Cette participation helvétique était assortie de droits restreints et s'accompagnait d'un financement direct alloué par la Confédération. Depuis le 1^{er} mars 2011, la Suisse est mise sur un même pied d'égalité que les autres pays participants et peut accéder sans restriction aucune aux programmes de formation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'Union européenne (programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, programme Jeunesse en Action). La Suisse peut ainsi prendre part à toutes les initiatives, proposer et coordonner des projets et participer, au sein des organes compétents, à la définition stratégique des programmes futurs.

En matière de formation professionnelle, il était devenu nécessaire d'agir sur le plan de la coordination entre l'offre et la demande de places d'apprentissage. L'élargissement du système de formation professionnelle dual par la fondation d'écoles professionnelles supérieures, l'instauration de la maturité professionnelle dans les années 1990 et le développement des hautes écoles spécialisées ont renforcé la qualification de la formation, développé le profil professionnel de la formation duale et

²⁰ Cf. Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, CDIP, Accord intercantonal universitaire du 20 février 1997.

ouvert aux diplômés, grâce à une plus grande perméabilité verticale, des perspectives d'évolution conformes à l'idée « Pas de diplôme sans débouché ».

La structure fédérale suisse, les nombreux développements successifs et la grande complexité du système de formation suisse, ainsi que l'avancement de l'intégration européenne appellent une standardisation et une harmonisation des diplômes, des certificats et des exigences de qualité, entre autres. La nouvelle LEHE pose les bases d'une coordination étendue, d'une garantie de l'assurance qualité et de la promotion de l'ensemble du domaine suisse des hautes écoles. Elle a pour objectif de remplacer la Loi sur l'aide aux universités et la Loi sur les hautes écoles spécialisées. Ses principales innovations sont les suivantes :

- l'intervention d'un organe conjoint de politique des hautes écoles, nécessaire pour les travaux de coordination (conférence des hautes écoles, conseil des hautes écoles) ;
- la création d'un système d'accréditation uniforme pour toutes les hautes écoles ;
- les conditions cadres d'une coordination de la politique des hautes écoles pour toute la Suisse et une répartition des tâches dans les domaines qui génèrent des coûts particulièrement élevés ;
- la définition de principes de base communs en matière de financement des hautes écoles.

Ces nouveautés permettront de constituer un espace suisse des hautes écoles grâce auquel des conditions cadres uniformes seront applicables de la même manière pour toutes les hautes écoles, ce qui renforcera la compétitivité de celles-ci. Ce projet a été approuvé le 30 septembre 2011 par les Chambres fédérales. La forme à donner à l'organe conjoint de politique des hautes écoles ainsi que la planification et la coordination des domaines particulièrement coûteux ont été âprement discutées. Dans les deux cas, c'est l'influence de la Confédération, et donc de l'autorité centrale, sur la politique des hautes écoles et sur la manière de gérer les domaines particulièrement onéreux qui a été spécialement controversée. Un fédéralisme coopératif s'est installé au fil des décennies dans la politique suisse de formation. La Confédération dispose ici des instruments de pilotage suivants :

- Elle exerce un contrôle dans les domaines importants de la formation professionnelle, de la maturité et des études de médecine en fixant des critères d'accès et de reconnaissance. En font également partie l'approbation des filières de formation des hautes écoles spécialisées et les ordonnances relatives à la formation professionnelle.
- Elle participe au financement de la formation professionnelle et des institutions de formation tertiaire en allouant des montants généralement liés à des critères de décision et de mesure définis au préalable de manière fixe.

- Elle dirige le Domaine des EPF en lui attribuant un mandat de prestations. Le Conseil des EPF met ce mandat en œuvre en passant des conventions d'objectifs avec les institutions du Domaine des EPF et en répartissant les fonds disponibles entre celles-ci.
 - Depuis 2007, la Confédération effectue un monitorage de la formation, en collaboration avec les cantons.
 - La Confédération coordonne les objectifs stratégiques et financiers dans l'ensemble du domaine FRI pour la période législative (quatre ans) au moyen de son message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation, mis au point conjointement par le SEFRI. Les institutions importantes présentent un plan pluriannuel, dont le contenu est repris par l'administration dans le texte de son message qui sera ensuite débattu et approuvé par le Parlement.

La nouvelle LEHE renforce la coordination au niveau national, même si l'influence de la Confédération sur le secteur des hautes écoles spécialisées est en recul et que la position du Domaine des EPF s'en trouve affaiblie. La responsabilité des écoles, y compris des hautes écoles spécialisées et des hautes écoles universitaires, reste du ressort des cantons.

Politique de recherche

La volonté de préserver à la fois la place économique et les hautes écoles suisses a été le point de départ de la politique de recherche et, partant, l'élément fondateur de la CERS (future CTI) et, enfin, quelques années plus tard, du FNS. Les récessions des années 1970 et 1990 ainsi que la progression de la globalisation ont constitué un défi de taille pour les PME qui, souvent, n'ont pas disposé des moyens nécessaires pour investir dans la recherche et le développement et générer ainsi des produits innovants.

Selon Freiburghaus *et al.* (1991), la Loi fédérale sur l'aide aux universités de 1968 a donné le coup d'envoi d'une politique scientifique menée à l'échelle nationale. Celle-ci a été rattachée d'un point de vue administratif en 1973 au DFI, avec la création de l'Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES), lui-même rattaché en 1989, avec le secrétaire d'Etat, au Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER). La politique de recherche a été renforcée en 1983 avec la Loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)²¹, donnant pour

²¹ RS 420.1 Loi du 7 octobre 1983 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (état le 1^{er} octobre 2011).

mission à la Confédération d'encourager les nouveaux résultats de la recherche et leur concrétisation. Le FNS, les académies scientifiques et le Conseil suisse de la science et de la technologie (CSST) ont également été ancrés dans le texte de la LERI, mais pas la CTI. Avec le temps, les initiatives de promotion technologique, la recherche orientée et l'internationalisation des initiatives de promotion ont gagné en importance.

La CTI a donc continué à se concentrer sur son mandat de politique de l'emploi. Ce n'est qu'en 2009 que le Parlement a décidé, après bien des hésitations, de la rattacher à la Loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation en l'extrayant de l'administration centrale et d'en faire une commission décisionnelle institutionnellement autonome, indépendante de l'administration²². Ce remaniement a consisté à étendre la marge de manœuvre de la CTI sur le marché et à alléger ses processus de décision.

L'engagement et l'influence de la Confédération sur la promotion de la recherche sont relativement importants. Toutefois, la politique de recherche n'est possible qu'en coopération avec les destinataires du système scientifique, les chercheurs dans les hautes écoles et les entreprises parties prenantes :

- Au sein du Domaine des EPF et dans les hautes écoles universitaires, c'est le principe de la liberté de la recherche qui s'applique, de sorte que les professeurs et les instituts jouissent d'un degré d'autonomie important.
- Dans les institutions de recherche de la Confédération, telles qu'Agroscope pour le secteur de l'agriculture, la Confédération a la possibilité d'exercer directement une influence sur l'orientation des travaux de recherche.
- Les organes fédéraux influencent l'orientation des travaux de recherche dans le cadre de leur secteur et encouragent la recherche orientée au FNS. Pour la grande majorité des travaux de recherche, toutefois, c'est le principe de l'initiative *bottom-up* qui prévaut.
 - Pour ce qui concerne la recherche appliquée et le développement, que la Confédération finance en passant par la CTI au travers de contributions à la recherche des hautes écoles dans le cadre de projets, un financement à parts égales par les entreprises est exigé.
 - La Confédération exerce aussi une influence dans l'exercice de ses tâches de souveraineté, par exemple lorsqu'elle négocie des accords bilatéraux et multilatéraux de coopération internationale en matière de recherche.

²² RS 420.1. Dans le cadre de cette révision partielle, l'encouragement de l'innovation a été intégré à la loi fédérale en question, comme le reflète son titre.

Politique de l'innovation

La politique de l'innovation a pour finalité de soutenir durablement les prestations d'innovation de l'économie et de renforcer l'attrait de la place suisse. Pour ce faire, elle exploite un grand nombre de domaines politiques, tels que la politique de formation et de recherche, la politique de la concurrence et de l'emploi, la politique locale et régionale ou encore la politique financière. Les politiques sectorielles de la santé, de l'environnement, de l'énergie ou des transports donnent également des impulsions précieuses pour l'innovation. C'est pourquoi il faut tenir compte des liens et des interactions entre ces domaines politiques et leurs acteurs, non seulement au niveau de la Confédération, mais aussi dans les cantons, voire parfois dans les communes. La politique de l'innovation est une politique typiquement transversale qui requiert une coordination des acteurs ou, tout du moins, l'absence d'influences négatives réciproques entre leurs activités (Hotz-Hart 2012).

Une politique de l'innovation, par exemple en fonction d'un concept unanimement reconnu et impliquant une coordination explicite des acteurs, n'existe pas en Suisse, ou alors dans certains cas de figure seulement et de manière informelle, ce qui va à l'encontre du mode de fonctionnement usuel de la politique suisse. Dans une large mesure, il s'agit d'une politique implicite : les politiques pratiquées par les différents acteurs ayant affaire à l'innovation au sens large poursuivent essentiellement d'autres objectifs, comme la croissance économique, l'excellence en matière de recherche, l'efficience énergétique ou la durabilité²³. Mais les innovations doivent justement permettre d'atteindre ces objectifs. La politique d'innovation est donc pilotée par le biais d'un système fragmenté à l'intérieur duquel les différents acteurs et institutions tiennent leur propre agenda, une situation qui entrave fortement l'établissement d'un lien transversal. Toutefois, les efforts fournis dans les différents domaines politiques déterminants pour les prestations d'innovation contribuent indirectement, mais de manière positive, à renforcer la capacité d'innovation de la Suisse.

La promotion de l'innovation repose principalement sur le modèle d'une approche ascendante (*bottom-up*). C'est aux équipes sur le terrain et aux entreprises de prendre des initiatives en matière de R&D et d'activités d'innovation et d'en assumer la responsabilité. Certains de ces projets bénéficieront d'une aide de l'Etat si

²³ Dans son rapport sur la croissance en 2008, le SECO définit le rapport entre la politique de l'innovation et la politique de croissance comme ceci : « *La politique d'innovation n'est pas considérée comme un champ d'action autonome de la politique de croissance, car l'innovation résulte autant de l'intensité de la concurrence et de l'ouverture internationale que des dépenses liées à la formation, à la recherche et au transfert de technologie.* » (SECO 2008: 28). Pour le SECO, la politique de croissance prime donc sur la politique d'innovation.

une demande en ce sens est déposée et retenue. Dans les années 1990, on a renoncé à encourager systématiquement les activités de R&D pratiques et réalisées dans un contexte proche des réalités économiques. Ce contexte n'exclut pas a priori une focalisation politiquement déterminée sur des sujets d'importance stratégique (pôles), surtout dans la recherche fondamentale. Et lorsque cela se produit malgré tout, ce qui est rare, c'est parce que certaines tendances prometteuses ont pu être identifiées sur la base de développements *bottom-up* et qu'elles sont renforcées dans le cadre d'une politique de suivi²⁴.

Il sera possible de créer de bonnes conditions de départ si l'on jette des bases solides et que l'on crée des conditions cadres propices aux activités liées à l'innovation. Etant donné les grandes difficultés pour établir une coordination transversale des différents domaines politiques en raison des caractéristiques propres au système fédéral qui prévaut en Suisse, cette manière de procéder pourrait bien être la voie la plus pragmatique pour notre pays.

Tendances et évolutions

Depuis le rapport «Politique de la Confédération en matière de technologie» de 1992, l'administration fédérale a régulièrement remanié son concept de politique d'innovation pour l'adapter au fur et à mesure. Les comptes rendus, concepts et recommandations ainsi élaborés n'ont toutefois pas été suivis d'effets majeurs. Ce constat s'explique en partie par le caractère transversal de la politique d'innovation évoqué précédemment. La Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail, mais aussi les départements et les offices des administrations, devraient collaborer de manière efficace lors de la mise en œuvre d'une politique de l'innovation cohérente, ce qui implique un travail de coordination considérable.

Jusqu'à présent, les politiques de promotion de la Confédération ont en grande partie agi sur des domaines isolés les uns des autres, où chaque acteur, chaque institution et chaque département entend préserver son droit à l'autodétermination. Elles sont donc fortement marquées par les intérêts de groupes isolés. A ce jour, la coordination tendant vers un objectif (transversal) supérieur, à l'instar du renforcement des prestations d'innovation, n'est intervenue que de manière très superficielle en Suisse, ou lorsque les services compétents se sont coordonnés de manière

²⁴ Le succès remporté par le microscope à effet tunnel développé chez IBM à Zurich est à l'origine de l'encouragement des nanotechnologies par le FNS. Voir également les résultats analogues qui ont quant à eux débouché sur l'allocation de fonds supplémentaires à la recherche dans le domaine de la supraconductivité.

informelle et/ou négative²⁵. Ce cas de figure s'est par exemple présenté lorsque des responsables dans l'administration fédérale se sont entendus de manière tacite sur une façon de concevoir la gouvernance économique ou l'ont fait ponctuellement sur une mesure précise, comme cela arrive dans la promotion de la Ra&D dans les domaines de l'environnement ou de l'énergie.

Depuis les années 1960, les milieux concernés réclament régulièrement la création d'un *département de la formation*. Ces derniers temps, cette demande s'est faite de plus en plus pressante de la part du Parlement et des cantons. L'élaboration de la LEHE²⁶, visant à la révision du financement et de la coordination des hautes écoles (universités, hautes écoles spécialisées, EPF) et à la création d'un organe conjoint de pilotage destiné à créer un paysage suisse intégré des hautes écoles, a encore accentué la pression. Le texte de loi prévoit que la Conférence universitaire suisse doit être présidée par le conseiller fédéral responsable du domaine FRI. Une concentration des compétences au sein d'un seul département paraît donc indispensable. Une présidence assurée en alternance par deux conseillers fédéraux et le pilotage des hautes écoles universitaires et des hautes écoles spécialisées par deux offices rattachés à deux départements distincts comme c'est le cas à présent (fig. 38.3) est quasiment irréalisable. Sous la pression du Parlement, qui a souhaité s'attribuer la compétence correspondante d'adaptation de l'organisation de l'administration, le Conseil fédéral a décidé en juin 2011 de regrouper la formation, la recherche et l'innovation à compter du 1^{er} janvier 2013 au sein du DFE, qui prendra le nom de Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). Cette solution devrait simplifier les interactions entre l'administration fédérale, ses partenaires (en particulier les cantons) et la clientèle et contribuer à une meilleure coordination dans le domaine FRI et au-delà.

Les décisions FRI sont prises au niveau fédéral, mais aussi dans les cantons et les régions, ainsi qu'au sein des institutions de l'Union européenne, ce qui devient de plus en plus perceptible en Suisse. Compte tenu de la régionalisation et de l'euro-péisation de la politique FRI, nous nous retrouvons aujourd'hui face à une struc-

²⁵ Souvent, ce processus n'est pas mis en œuvre, ou ne l'est que de manière restreinte, ce qui équivaut à une autocoordination. Le rapport sur la croissance du SECO en 2008 a permis de faire des expériences à ce sujet. Les auteurs de ce document ont pris comme point de départ une liste de mesures approuvées en même temps que le programme de législature. Dans cette liste, ils ont sélectionné quelques-unes des mesures décidées pour en faire un paquet de croissance. L'analyse et la motivation de ce paquet ont donc été présentées après l'approbation des mesures, comme un prolongement d'actions déjà planifiées et mises en œuvre par ailleurs.

²⁶ La LEHE a été adoptée par les Chambres fédérales en septembre 2011. Pour assurer sa mise en œuvre, les cantons doivent s'unir pour constituer un concordat sur les hautes écoles. Ensuite, il faudra que les cantons et la Confédération passent un accord de collaboration. La LEHE entrera vraisemblablement en vigueur début 2014 au plus tôt.

ture complexe au sein de laquelle plusieurs niveaux coexistent, coopèrent (dans le meilleur des cas) ou s'opposent (le plus souvent). L'enchevêtrement des procédures et des décisions est souvent très dense. Il en résulte une *problématique multiniveaux* (Grande 2001), qui se traduit par une rivalité entre les niveaux fédéralistes pour l'accès aux compétences, ainsi que des coûts et bénéfices liés à l'encouragement FRI et à leur réallocation successive entre les différents niveaux.

Le niveau national et sa politique FRI sont donc doublement sollicités (Hotz-Hart *et al.* 2003 : 78). D'une part, les initiatives régionales et cantonales jouent un rôle significatif, vraisemblablement susceptible de s'intensifier. D'autre part, les initiatives supranationales (p. ex. processus de Bologne et de Copenhague) sont elles aussi perceptibles. La Suisse n'est pas membre de l'Union européenne, mais elle fait partie, de plein droit, du programme cadre de recherche et de développement de l'Union européenne. Ainsi, dans différents cas, les activités de l'Union européenne telles que la régulation des programmes internationaux de R&D interfèrent avec certains principes de la promotion de l'innovation en Suisse. Cela vaut pour les paiements directs aux entreprises dans le cadre de l'encouragement de projets R&D, une pratique usuelle dans l'Union européenne et dans bon nombre de pays. Pour les entreprises, les politiques d'encouragement pratiquées par les différents pays (allégements fiscaux, subventions aux coûts salariaux pour les activités de R&D) constituent des opportunités dans une situation de concurrence. Les sociétés implantées en Suisse pèsent le pour et le contre lorsqu'elles envisagent de soumettre une demande de fonds pour leurs activités de R&D. Elles examinent les conditions qui leur sont offertes et se demandent si elles doivent s'adresser aux instances nationales ou plutôt à celles de l'Union européenne, ou si elles ne devraient pas plutôt envisager une délocalisation de leurs activités de R&D. L'argument selon lequel la Suisse doit pouvoir « lutter à armes égales » l'incite fortement à s'aligner sur la pratique internationale en matière d'encouragement de l'innovation. Jusqu'à présent, notre pays pouvait faire valoir d'autres avantages, tels qu'un contexte fiscal et régulatoire avantageux. Mais ces atouts sont soumis à une forte pression internationale liée à une volonté d'harmonisation.

Bibliographie

- Arvanitis S., Bolli T., Hollenstein H., Ley M. et Wörter M. (2010). « Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft. Eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung 2008 », in *Strukturerberichterstattung* n° 46. Berne, SECO.
- Bundesamt für Konjunkturfragen (1992). *Technologiepolitik des Bundes*. Berne.
- BBT, SBF (Eds) (2006). *Die Hochschullandschaft Schweiz*. Berne.
- BFS (2010). *F+E der Schweiz 2008: Fortgesetzte Anstrengungen der Privatwirtschaft und Hochschulen*. Neuchâtel.

- Benninghoff M. et Leresche J.-P. (2003). *La recherche affaire d'Etat. Enjeux et luttes d'une politique fédérals des sciences*. Lausanne.
- EDK, SBF (2007). *Aufbau des Bildungssystems und Bildungsverwaltung*, Chapitre 2, Schweiz, Eurybase – The data base on education systems in Europe, <http://www.eurydice.org>
- Freiburghaus D., Balthasar A., Zimmermann W. et Knöpfel C. (1991). *Technik-Standort Schweiz: von der Forschungs- zur Technologiepolitik*. Berne/Stuttgart.
- Grande E. (2000). «The Erosion of State Capacity and the European Innovation Policy Dilemma, A Comparison of German and EU Information Technology Policies», in *Political Science Series* 70, Vienne, Institute for Advanced Studies.
- Griessen T. et Braun D. (2010). «Hochschulföderalismus zwischen Kooperationszwang und Blockadegefahr: Deutschland und die Schweiz im Vergleich», in *Political Science Review*, 16(4), pp. 715-746.
- Hotz-Hart B. et al. (2003). *Innovation Schweiz – Herausforderungen für Wirtschaft und Politik*. Zurich.
- Hotz-Hart B. (2012). «Innovation Switzerland: A Particular Kind of Excellence», in Bauer J., Lang A. et Schneider V. (Eds), *Innovation Policy and Governance in High-Tech Industries*, Berlin, pp. 127-154.
- Mayntz R. (2008). «Embedded Theorizing: Perspectives on Globalization and Global Governance», in Bröchler S. et Lauth H.-J. (Eds), *Politikwissenschaftliche Perspektiven*. Wiesbaden, pp. 93-116.
- Proinno Europe Innometrics (2009). *European Innovation Scoreboard 2009*. Bruxelles, <http://www.proinno-europe.eu/>
- SECO (2008). *Wachstumsbericht 2008*, Berne.
- World Economic Forum (2011). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Genève.

Chapitre 39

STRUCTURES POLITICO-ADMINISTRATIVES DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

Fritz Sager¹

Introduction

On désigne par les termes de « transports » ou de « trafic » le déplacement de personnes, de marchandises ou d'informations ; le présent chapitre n'abordera toutefois pas la question du transport des informations. Voigt (1973: 7 ss) distingue trois fonctions sociales et économiques des transports. La première consiste en une prestation visant à satisfaire des besoins de consommation, où la prestation de transport a un caractère de produit fini. La deuxième représente une composante de toute division du travail et de tout marché ; ici, la prestation de transport est conçue comme une condition préalable à la production et à la consommation. La troisième, enfin, est vue comme un élément et une condition de l'intégration de l'Etat et de la société. Les transports ont lieu sur la route, sur le rail, sur l'eau ou dans les airs, avec des moyens divers. Leur offre et leur consommation peuvent être privées comme publiques.

¹ L'auteur remercie Isabelle Schläpfer et Markus Hinterleitner.

Développement et problématique actuelle de la politique suisse des transports

En 2009, 90% de la population suisse âgée de plus de six ans a quotidiennement utilisé des transports. Au total, 18 585 voyageurs-kilomètres ont été parcourus sur le rail, et 89 930 sur la route. Le temps de parcours quotidien moyen est de 93 minutes. Le trafic de loisirs s'y taille la part du lion, à savoir 45% des kilomètres parcourus en Suisse. Les trajets professionnels viennent loin derrière, à hauteur de 23%. La voiture est le moyen de transport le plus utilisé. En 2007, 80 kilomètres parcourus sur 100 l'ont été en voiture, les transports publics se partageant les 20 kilomètres restants. Alors que le réseau routier suisse est long de 71 454 kilomètres, le réseau ferroviaire s'étire sur 5107 kilomètres et dessert 1869 points d'arrêt². Le tableau 39.1 présente le volume du trafic en Suisse, en comparaison internationale.

L'évolution qui a débouché sur cette situation démontre la progression frappante de la mobilité au sein de la société suisse. Pour le trafic des voyageurs, les prestations ont plus que quadruplé entre 1960 et 2008 : si 28,5 milliards de voyageurs-kilomètres (v-km) avaient été parcourus en Suisse en 1960, ce chiffre s'élève à 112,35 milliards en 2008. Quant au trafic des marchandises, on constate une croissance de 6,5 milliards à 33,9 milliards de tonnes-kilomètres dans le même laps de temps. La progression du trafic ces dernières décennies s'accompagne d'une évolution de la répartition entre les différents moyens de transport. En termes de trafic voyageurs (en v-km), la part du chemin de fer s'est réduite de 30% à 16,1%. Pour ce qui est du trafic marchandises, le rail a accusé un recul de 67% à 36% du nombre de tonnes-kilomètres entre 1960 et 2009. Cette tendance se retrouve dans le trafic de marchandises transalpin. Mesurée en tonnes, la part du rail y est passée de 93% (1980) à 61% environ (2009)³.

En ce qui concerne la route, la progression du trafic quotidien moyen est d'environ 30,2% entre 1990 et 2009 ; sur les routes nationales, la progression a été de 7% entre 2005 et 2009. Les agglomérations sont les plus concernées par le trafic individuel motorisé. Le trafic y a progressé de 28,1% entre 1990 et 2005 ; elles sont suivies par les autres régions (+22,7%), ainsi que les grandes villes (+13,3%). Si l'on prend pour référence l'année 2005, le trafic d'agglomération a progressé de 4,1% en 2009, contre 4,9% dans les autres domaines (OFROU 2009). Cette croissance débouche sur une surcharge du système de transports, lourde de conséquences économiques. Le coût annuel des embouteillages est estimé à CHF 1,5 milliard en Suisse,

² Cf. Office fédéral de la statistique (OFS), <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/11/01/key.html> (consulté le 11.10.2011).

³ Cf. OFS, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/11.html> (consulté le 11.10.2011).

Tableau 39.1 Le trafic en Suisse en comparaison internationale, OCDE (2007).

	Rail	Route	Navigation intérieure	Oléoducs	Total marchandises intérieur	Rail	Route: transports publics	Route: trafic privé	Total: trafic routier	Total passagers
Belgique	7,7	42,1	9 -1	1,5	62,1 -1	9,9	18,1 -1	109,9	128 -1	137,6 -1
Danemark	1,8	11,8	-	4,6	18,2	6	7,5	63,9	71,4	77,4
Allemagne	114,6	343,4	64,7	15,8	538,6	79,1	66,2 -1	869	-1	935,2 -1
Finlande	10,4	26	0,1	-	36,5	3,8	7,5	63,8	71,3	75,1
France	40,5	207,1	8,8	21,7	278,1	80,3	47,1	727,8	774,9	855,2
Grande-Bretagne	21,3	175,9	0,2 -1	10,8 -1	202 -1	48,4	49,8	690	739,8	788,2
Italie	25,3	171,6 -2	0,1 -1	11,5	205,8 -2	49,8	104,1	720,2	824,3	874,1
Japon	23,3	353,2	-	-	376,6 -	405,5	84,1 -1	833,9 -1	917,9 -1	1313,6 -1
Pays-Bas	7,2	32,9	43,6 -1	5,6	89,1 -1	16,3	15,6 -1	148,8	163,6 -1	179 -1
Autriche	21,4	18,6	2,6	7,2	49,8	9,6	"	"	"	9,3 -1
Pologne	54,3	159,5	1,3	23,5	238,6	19,9	27,4	239,3	266,6	286,5
Suède	15,9	36,4	-	-	52,3	10,4	8,5	99,6	108,1	118,5
Suisse	13,4	25,4 -1	0,1 -1	0,2 -1	38,1 -1	16,2 -1	5,3 -1	88,2 -2	93,8 -2	109,9 -2
Espagne	11,1	253,8	-	8,9	273,8	21,9	59,2	343,3	402,5	424,3
Turquie	9,9	181,3	-	12,9	204,2	5,6	"	"	209,1	214,7
Hongrie	10,1	13,2	2,2	5,7	31,2	8,8	16,9	41,4	58,3	67
Etats-Unis	2256,6	1889,9 -1	408,5 -1	853,6 -1	5711,8 -1	9,3	238,6 -1	4278,6 -1	4517,3 -1	4526 -1

Légende: .. non disponible; - nul ou négligeable; -n données de l'année de référence moins n années. Exemple: si l'année de référence est 2007, les données <-1> remontent à l'année 2006.

Source: L'OCDE en chiffres – édition 2009.

avec une progression de près de 30% depuis 1995. Ce chiffre représente 0,3% du PIB (OFROU 2009).

Compte tenu de cette problématique, la politique des transports englobe un grand nombre d'activités qui peuvent être classées en secteurs, comme suit :

- trafic routier des personnes et des marchandises ;
- transports publics terrestres, qui comprennent aussi bien les trafics voyageurs et marchandises, nationaux et internationaux, que l'infrastructure ferroviaire ;
- navigation ;
- trafic aérien.

Les considérations qui suivent, centrées sur l'administration, entendent donner un aperçu de la diversité des tâches en matière de politique des transports.

Evolution de la législation

Jusque dans les années 1970, la politique des transports était organisée de manière sectorielle. Les deux domaines les plus importants de la législation concernaient la construction des routes et les chemins de fer.

Durant la période d'après-guerre, la construction des routes était marquée par la confiance placée dans la planification et la croissance économique. Cela s'est traduit par les articles constitutionnels 36ter et 37, approuvés en 1958, ainsi que par l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales de 1960⁴, dont l'esprit imprègne aujourd'hui encore la construction des routes nationales. Les routes sont avant tout financées par les droits d'entrée sur les carburants, qui sont devenus, compte tenu de leur affectation obligatoire, un véritable moteur de la construction des routes (Merki 1994: 322).

Quant aux chemins de fer, la Confédération dispose depuis 1874 de compétences étendues en la matière. L'exploitation des chemins de fer incombe aux Chemins de fer fédéraux (CFF) et aux entreprises privées de transports publics. Les CFF n'ont pas connu de déficit jusqu'à la fin des années 1960, situation qui a néanmoins changé à partir de 1971. La période déficitaire perdure jusqu'à présent.

En raison de la croissance illimitée du volume de trafic individuel, des déficits des transports publics, ainsi que du choc pétrolier de 1974 et de la récession qui s'en est suivie, l'approche sectorielle de la politique des transports a fait l'objet de critiques. En 1978, la Commission de la conception globale suisse des transports, mandatée

⁴ Arrêté fédéral du 21 juin 1960 sur le réseau des routes nationales, RS 725.113.11.

par le Conseil fédéral, a présenté son rapport final dont l'objectif était d'atteindre une meilleure coordination entre les différents secteurs du transport. L'échec de l'arrêté fédéral relatif à la modification de la constitution fédérale visant à créer les bases d'une politique coordonnée des transports (PCT) face au peuple et aux cantons en 1988 peut être considéré comme le point de départ de la politique actuelle des transports. D'une part, il s'est avéré que le temps des grands projets, comme la construction des routes nationales, marqués par la foi en une politique de planification à long terme, est révolu. D'autre part, la prise de conscience des problèmes liés à l'histoire de la politique coordonnée des transports, longue de 20 ans, s'est imposée et a non seulement marqué les mesures s'y rapportant, mais aussi des pans entiers de la législation ultérieure. Avec la politique intégrée des transports, on peut constater une tendance constante en faveur du développement durable. Au cours des dernières décennies la protection de l'environnement a en effet considérablement gagné en importance dans ce domaine.

En matière de *trafic routier*, ce sont les deux nouvelles redevances sur la circulation adoptées en 1984, à savoir la vignette autoroutière⁵ et la redevance sur le trafic des poids lourds⁶, qui ont, avec le renforcement du principe du paiement par l'utilisateur, ancré l'esprit de la PCT dans la politique des transports. La réorganisation de l'affectation des droits de douane sur les carburants a été approuvée dès 1983 : elle a abaissé la part des recettes obligatoirement affectées à la construction des routes nationales de 60% à 50%. Le reste des recettes a été affecté aux autres routes ainsi qu'à d'autres tâches liées au trafic routier. Une augmentation des droits de douane sur les carburants a été approuvée en 1993. Le transport lourd de marchandises a connu des changements notables en raison de l'intégration européenne. L'acceptation de la nouvelle loi sur la circulation routière en 1990 a entraîné l'adaptation de la largeur autorisée des camions aux normes de l'Union européenne; en 1994, le principe de la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds a été reconduit, et les bases constitutionnelles pour l'introduction d'une nouvelle redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)⁷ ont été clairement approuvées. La RPLP a été prélevée à partir de 2001, et augmentée début 2005. En acceptant l'Initiative des Alpes en 1994, le peuple et les cantons ont astreint la Confédération à transférer l'ensemble du trafic de marchandises transfrontalier de la route au rail. Sous cette pression, les éléments de la RPLP ainsi que ceux relatifs à une taxe sur le transit alpin ont été intégrés en décembre 1998 dans le dossier sur les transports terrestres

⁵ Ordonnance du 12 septembre 1994 relative à une redevance pour l'utilisation des routes nationales, RS 741.72.

⁶ Supprimée. Voir à présent : redevance sur le trafic des poids lourds, RS 641.8.

⁷ Loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, RS 641.81.

des négociations bilatérales avec l'Union européenne. Celles-ci ont pu être conclues après l'approbation de la RPLP comme instrument de pilotage en septembre 1998, et l'adaptation, acceptée en contrepartie, des limites de poids des camions de 28 à 40 tonnes en Suisse. En tant que traité international entre les pays alpins, la Convention alpine a certes été ratifiée par la Suisse en 1999, mais pas le protocole sur les transports qui s'y rapporte. L'Accord sur les transports terrestres (ATT)⁸ a été approuvé par le peuple et les cantons dans le cadre des accords bilatéraux de 2001. Le développement des infrastructures routières est redevenu un sujet d'importance nationale en 2003, lorsque le contre-projet de l'Assemblée fédérale à l'initiative Avanti, réclamant non seulement une extension du réseau routier national, mais aussi le percement d'un second tube au tunnel routier du Saint-Gothard, a été rejeté.

En ce qui concerne les *transports publics*, une ambitieuse extension des capacités du réseau ferroviaire, rendue de plus en plus nécessaire depuis l'introduction de l'horaire cadencé en 1981, a été décidée en 1987 avec l'approbation du concept Rail 2000⁹. L'arrêté fédéral relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (NLFA)¹⁰ et le percement des deux tunnels de base du Lötschberg et du Saint-Gothard ont été approuvés en tant que nouveaux axes de transit nord-sud en 1992. Le premier tunnel est entré en service en 2007 et la percée du deuxième a été célébrée en 2010. Il s'agit du plus important projet d'infrastructure de l'histoire suisse. Avec l'approbation de l'arrêté fédéral relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics (FTP), la base financière réservée aux grands projets ferroviaires a été assurée en 1998. La révision de la loi sur les chemins de fer¹¹ est entrée en vigueur en 1996; elle a introduit le principe de la commande pour le trafic régional des voyageurs et consacré le principe de l'égalité des entreprises de transport. La réforme des chemins de fer 1 a suivi en 1999. Elle concerne avant tout le trafic marchandises et les CFF, et a introduit le libre accès au réseau ainsi que la séparation entre les domaines de l'infrastructure et du trafic; elle a par ailleurs étendu le principe de la commande à tous les types de transports. La loi sur le transfert du trafic¹² est entrée en vigueur en 2001. Elle a servi de réglementation transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur en 2010 d'une loi d'exécution spéciale relative à l'article sur la protection des Alpes. La loi sur le transfert du trafic formule

⁸ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route, RS 0.740.72.

⁹ Loi fédérale du 19 décembre 1986 concernant le projet RAIL 2000, RS 742.100.

¹⁰ Arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relative à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes, RS 742.104.

¹¹ Cf. OFT, <http://www.bav.admin.ch/bahnreform/02374/index.html?lang=de> (consulté le 11.10.2011).

¹² Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur le transfert de la route au rail du transport lourd de marchandises à travers les Alpes, SR 740.1.

des objectifs concrets de transfert et comprend un crédit cadre destiné à la promotion du trafic combiné.

La réforme des chemins de fer 2, en cours de traitement, concerne les questions de sécurité, l'harmonisation du droit suisse avec les paquets ferroviaires de l'Union européenne, la modernisation du financement de l'infrastructure et la mise sur un pied d'égalité des entreprises de transport ferroviaire privées avec les CFF. Alors que le projet de réforme des chemins de fer 2 a été rejeté par les Chambres fédérales en 2005, il est à nouveau présenté au Parlement sous forme de paquets partiels. La révision des actes normatifs relatifs aux transports publics (RévTP) a été approuvée par le Parlement en 2009 et est entrée en vigueur en 2011¹³. Les autres paquets (reprise des paquets ferroviaires de l'Union européenne, réorganisation du financement de l'infrastructure, assainissement de la Caisse de pensions des CFF) sont en phase de consultation à l'heure de la rédaction du présent chapitre (à l'exception du dernier) et devraient entrer en vigueur ces prochaines années. La loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (LDIF)¹⁴ est en vigueur depuis 2009; elle sert de base pour les étapes importantes de modernisation et de développement du chemin de fer. Le développement du trafic ferroviaire est prévu à travers le projet Rail 2030. Il a été mandaté en 2010 par le Parlement et a pour objectif d'éliminer les goulets d'étranglement du réseau ferroviaire au moyen de trains supplémentaires sur l'axe est-ouest, fortement sollicité, et d'améliorer le trafic régional dans les agglomérations et l'espace rural. La consultation a eu lieu au début 2011, suite à la finalisation du projet.

Dans le domaine de la *navigation*, le Conseil fédéral a promulgué en 2001 l'entrée en vigueur des ordonnances révisées sur la navigation dans les eaux suisses et sur l'expertise des types de bateaux. Ce faisant, il a transposé la directive européenne sur les bateaux de sport.

La loi fédérale de 1948 sur l'aviation¹⁵ constitue le cadre légal du trafic aérien public civil. Elle est précisée par l'ordonnance de 1973 sur l'aviation¹⁶ ainsi que par diverses autres ordonnances. La convention de 1944 relative à l'aviation civile internationale et ses annexes techniques constituent le principal cadre réglementaire du trafic aérien international. Ratifié par la Suisse en 1947, cet accord sert par ailleurs de base à la législation suisse relative à l'aviation civile. Au niveau européen, la Suisse s'engage, sur la base d'une convention administrative de 1990, à reprendre dans son droit national les normes élaborées par les Joint Aviation Authorities (JAA), dénommées Joint Aviation Requirements (JAR); en sa qualité d'Etat membre, elle

¹³ Cf. OFT, <http://www.bav.admin.ch/bahnreform/02386/02389/index.html?lang=de> (consulté le 11.10.2011).

¹⁴ Loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire, LDIF du 20 mars 2009, RS 742.140.2.

¹⁵ Loi fédérale sur l'aviation, LA du 21 décembre 1948, RS 748.0.

¹⁶ Ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation, OSAv du 14 novembre 1973, RS 748.01.

peut participer à leur élaboration. L'objectif de cette convention est d'unifier les différentes réglementations concernant l'aviation civile au niveau européen. Après 50 ans, le Conseil fédéral a procédé à un état des lieux de l'aviation civile suisse en 2004. Sur cette base, la Confédération a reçu du Parlement le mandat de prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre des projets et ajustements requis en matière de droit du trafic aérien.

Une analyse des facteurs d'acceptation des votes relatifs à la politique des transports portant sur 27 scrutins fédéraux et 102 votations cantonales (Vatter *et al.* 2000) démontre que les projets présentés par les autorités en matière de politique des transports ont un succès notablement supérieur à ceux ayant trait à d'autres domaines. Les projets liés aux transports trouvent un soutien s'ils contribuent à renforcer l'attrait de l'offre en matière de transports publics, sont financièrement supportables, équilibrés du point de vue régional et nécessaires à la politique européenne. En revanche, les projets visant à restreindre le trafic individuel routier sont fréquemment rejetés, à l'exception de ceux concernant le trafic lourd.

Objectifs et modalités d'intervention

Responsable des transports, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) fonde sa stratégie sur le principe de la durabilité. Trois groupes d'objectifs sont ainsi formulés en matière de transports (DETEC 2001¹⁷: 15):

- En ce qui concerne la *durabilité écologique*, la priorité porte sur la réduction des atteintes à l'environnement à un niveau acceptable sur le long terme; cela concerne les polluants atmosphériques et les atteintes au climat, les nuisances sonores, l'utilisation des sols, la dégradation du paysage et du cadre de vie.
- En ce qui concerne la *durabilité économique*, les objectifs majeurs concernent la mise à disposition d'une infrastructure des transports performante, une fourniture efficace des prestations et l'amélioration de l'autonomie des transports en matière de couverture des coûts.
- En ce qui concerne la *durabilité sociale*, c'est la desserte de base à l'échelle nationale qui est prioritaire. Elle permet d'assurer à tous les groupes de population et toutes les régions du pays un accès à la mobilité.

Les mesures permettant d'atteindre ces objectifs peuvent, pour l'essentiel, être classées comme suit: redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations

¹⁷ La stratégie du département sera remaniée en vue du plan de législature 2012-2015.

(RPLP), exploitation optimale de la politique des transports en vigueur, développement et modernisation de l'infrastructure ferroviaire, renforcement de l'efficacité des transports publics, coordination entre la politique des transports et la politique d'aménagement du territoire, harmonisation de la politique suisse avec la politique européenne des transports.

Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)

Avec la RPLP, qui a remplacé en 2001 la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds, le trafic lourd paie des taxes nettement plus élevées qu'autrefois, en fonction du poids, des prestations kilométriques et des émissions. La RPLP est prélevée sur l'ensemble du territoire et doit être payée par les véhicules suisses et étrangers. La limite de poids a été progressivement augmentée et s'applique actuellement aux camions de 40 tonnes. Les bases légales de ce prélèvement sont la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds¹⁸ et l'ordonnance relative à une redevance sur le trafic des poids lourds¹⁹. L'art. 85 de la Constitution fédérale en est la base constitutionnelle. L'exécution incombe à l'Administration fédérale des douanes. Les recettes nettes de la RPLP vont pour un tiers aux cantons et pour deux tiers à la Confédération. Les cantons utilisent leur part pour financer leurs coûts non couverts du trafic routier. Avec sa part, la Confédération finance les grands projets des transports publics tels que Rail 2000, les NLFA, le raccordement au réseau ferroviaire européen à grande vitesse et l'assainissement phonique du chemin de fer. En matière de trafic aérien, la Suisse vise, à l'international et en particulier en Europe, à supprimer l'exemption des impôts et des taxes sur le kérósène. Ces taxes serviraient alors au financement de mesures de protection de l'environnement et de la population contre les répercussions négatives du trafic aérien.

Exploitation optimale de l'infrastructure des transports existante

Même si l'infrastructure des transports joue un rôle économique important, la situation financière, la pression sur les pouvoirs publics en termes d'austérité budgétaire et les motifs écologiques s'opposent à de nouveaux développements²⁰. Ainsi, si le réseau des routes nationales – épine dorsale du trafic routier suisse – doit être achevé conformément à ce qui a été décidé, il conviendra toutefois jusqu'à son achèvement de renoncer au développement des tronçons autoroutiers existants, à l'exception de

¹⁸ Loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, RS 641.81.

¹⁹ Ordonnance du 6 mars 2000 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, RS 641.811.

²⁰ Cf. DETEC, <http://www.uvek.admin.ch/themen/verkehr/01229/index.html?lang=de> (consulté le 11.10.2011).

quelques points névralgiques où des améliorations s'avèrent urgentes, ce dans l'intérêt du fonctionnement et de la sécurité du réseau.

Développement et modernisation de l'infrastructure ferroviaire

Les grands projets Rail 2000 et NLFA, le raccordement au réseau ferroviaire européen à grande vitesse (raccordement LGV), ainsi que l'assainissement phonique des chemins de fer suisses renforcent les transports publics et améliorent la qualité de l'offre. Ces grands projets sont poursuivis et étendus dans le cadre de Rail 2030 et du développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB). L'accent est mis sur l'ajout de trains supplémentaires sur l'axe est-ouest et sur les améliorations apportées aux transports publics régionaux dans les agglomérations et dans l'espace rural. La section Grands projets de la division Infrastructure de l'Office Fédéral des Transports représente la Confédération en sa qualité de commanditaire des grands projets d'infrastructure ferroviaire. En outre, le controlling des projets est piloté au niveau des autorités. Grâce à ce contrôle, les phases de concrétisation, d'étude et de construction sont pilotées jusqu'à la réalisation finale. Le controlling des projets permet par ailleurs de surveiller l'évolution des coûts, le respect du calendrier et la qualité des travaux, et de préparer les décisions relatives aux modifications des projets. Cette section a pour objectif de piloter les projets de manière ciblée et coordonnée entre les maîtres d'ouvrage, les chemins de fer, les cantons et la Confédération²¹.

Renforcement de l'efficacité des transports publics

Jusque dans les années 1990, le paysage ferroviaire était marqué par une conception nationale des réseaux. La réforme des chemins de fer a introduit une évolution de ce point de vue. Les entreprises de transport sont désormais davantage perçues comme orientées vers l'économie. L'introduction d'éléments de concurrence est supposée renforcer l'efficacité des transports publics. Pour que cela fonctionne, l'infrastructure ferroviaire a été séparée de son exploitation. Cela a ainsi permis à chaque entreprise de transport remplissant les conditions requises d'exploiter un tronçon. Grâce à cette ouverture du marché, des entreprises suisses et étrangères (uniquement pour le trafic de marchandises quant à ces dernières) peuvent offrir leurs prestations dans un esprit d'égalité des chances (site internet de l'OFT, 30 août 2011). Concrètement, la réforme des chemins de fer 1 a pour but d'offrir davantage de souplesse et de liberté d'entreprise, afin de fournir aux entreprises les conditions nécessaires à l'épanouissement d'une offre ferroviaire attrayante. Les mesures d'accompagnement (incitations de marché relatives au rail et à la route) visent à rendre les conditions

²¹ Cf. OFT, <http://www.bav.admin.ch/org/aufgaben/index.html?lang=de> (consulté le 11.10.2011).

de concurrence du rail comparables à celles de la route, afin de renforcer l'attrait du chemin de fer. La réforme des chemins de fer 2 entend poursuivre et compléter cette démarche. La division Infrastructure de l'OFT attribue aux entreprises ferroviaires les concessions, les approbations de plans, ainsi que les autorisations d'exploitation et d'accès au réseau.

Coordination entre la politique des transports et la politique d'aménagement du territoire

L'infrastructure des transports ne peut être étendue à l'infini. C'est pourquoi l'exploitation optimale de l'infrastructure déjà existante prime sur la planification et la construction de nouvelles installations. Cela suppose une coordination avec l'aménagement du territoire. Afin d'aborder les problèmes urgents de transports dans les zones urbaines, la Confédération a formulé en 2001 une politique des agglomérations. Celle-ci promeut des projets ciblés de transports régionaux, qui sont en harmonie avec l'aménagement du territoire et servent une densification vers l'intérieur²². En matière de trafic aérien, la Confédération entend développer un système suisse d'aéroports au sein duquel il sera possible d'optimiser l'utilisation et l'éventuel développement des aérodromes existants en tenant compte de critères économiques, écologiques et sociaux. Avec le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA), la Confédération dispose d'un instrument de planification et de coordination pour le domaine de l'aviation civile. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) veille à ce que les prescriptions soient respectées et se fonde sur le « Projet de territoire Suisse » comme base d'une politique coordonnée du territoire. De pair avec celui en vigueur²³, ce concept constitue le cadre du développement futur de l'aménagement du territoire.

Harmonisation de la politique suisse avec la politique européenne des transports

L'accord sur les transports terrestres entre la Suisse et l'Union européenne a été signé le 21 juin 1999. Il est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002²⁴. Il régit principalement l'accès au marché des transports ferroviaires et routiers et l'harmonisation à long terme de la politique des transports dans l'espace alpin. L'accord sur les transports terrestres assure la politique suisse des transports vis-à-vis de l'Europe.

²² Cf. OFT, www.are.admin.ch/themen/agglomeration/index.html?lang=de (consulté le 11.10.2011).

²³ Cf. ARE, www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/index.html?lang=de (consulté le 11.10.2011).

²⁴ Cf. OFT, www.bav.admin.ch/dokumentation/publikationen/00475/00476/00698/index.html?lang=de (consulté le 11.10.2011).

Acteurs de la politique suisse des transports

Niveau fédéral: le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

Au niveau national, le DETEC, soutenu par différents offices, est le département responsable de la politique des transports. La conférence de coordination des transports (CCT) est l'organe de coordination suprême du DETEC pour ce qui est des transports. Le secrétaire général du DETEC en assure la direction. Le DETEC comprend sept offices fédéraux. Nous présenterons ici les cinq offices qui s'occupent de la politique des transports.

Office fédéral des routes

L'Office fédéral des routes (OFROU) exerce la haute surveillance sur la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales. Il fournit des aides financières et des indemnités pour les routes principales et est responsable du droit relatif au comportement sur les routes ainsi que de la sécurité routière. L'OFROU se compose de quatre divisions: «Infrastructures routières», «Réseaux routiers», «Circulation routière» et «Affaires de la direction». Avec l'extension des tâches de l'OFROU résultant de la réforme de la *péréquation* financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)²⁵, l'office est passé de 150 à 400 collaborateurs. Le renforcement des effectifs a en particulier profité aux divisions «Infrastructures routières» et «Réseaux routiers». La première dirige des filiales externes, comptant chacune 25 à 30 personnes (OFROU 2007: 1-2).

Office fédéral des transports

Les transports publics relèvent de la responsabilité de l'Office fédéral des transports (OFT), qui totalise 287 emplois. L'OFT est chargé du développement du réseau ferroviaire, de l'amélioration de l'offre et de la rentabilité des chemins de fer, ainsi que de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement de l'accord sur les transports terrestres entre la Suisse et l'Union européenne. L'OFT est aussi l'autorité de surveillance des transports publics. Outre les chemins de fer, les bus et les bateaux, il s'occupe également des transports à câbles et des ascenseurs. L'OFT traite de toutes les questions relatives à la politique suisse des transports pour autant qu'elles concernent les transports publics, et il est coresponsable de la mise en œuvre de la politique de transfert du trafic marchandises de la route au rail. L'organisation de l'OFT se distingue par une séparation claire entre la planification et le financement. L'OFT est

²⁵ Cf. section «L'important niveau de centralisation des routes nationales».

composé de cinq divisions : « Politique », « Financement », « Sécurité », « Infrastructure », et « Gestion administrative et Organisation »²⁶.

Office fédéral de l'aviation civile

L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) exerce la haute surveillance sur les avions, les aérodromes et l'espace aérien. Il est responsable des domaines du développement du trafic aérien, de l'infrastructure, du service aérien, du personnel navigant et de la technique aéronautique. Fort de quelque 250 employés, il planifie et élabore les bases légales relatives à la sécurité et au fonctionnement de l'aviation civile en Suisse. Depuis le 1^{er} avril 2007, le principe des comptes rendus non punitifs d'incidents s'applique dans le domaine de l'aviation civile suisse afin de renforcer la sécurité du trafic aérien. Les pilotes, les contrôleurs aériens, les mécaniciens et le personnel au sol bénéficient ainsi de la possibilité d'annoncer les erreurs et les maladresses sans être inquiétés par l'OFAC. En Suisse, un tel système n'a cours que dans ce domaine ; en Europe, seul un petit nombre de pays l'a adopté. Dans l'administration fédérale, l'OFAC a le statut d'un office GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire) ; il est certifié ISO 9001. Les missions de l'OFAC recouvrent des tâches de surveillance et de garantie de la sécurité de l'aviation civile, ainsi que la préparation et la mise en œuvre des décisions liées à la politique aéronautique²⁷. Les tâches de certification et de surveillance sont ainsi assurées, et l'OFAC exerce de cette manière son rôle d'autorité de régulation dans le cadre national et international.

Office fédéral du développement territorial

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) a été créé en 2000 pour renforcer la coordination entre le territoire et les transports. Il s'agit du centre de compétences de la Confédération pour toutes les questions ayant trait au développement territorial et à la coordination des transports²⁸. Il élabore les bases et concepts dans ce domaine et coordonne entre eux les projets relatifs au territoire et aux transports. Parmi les dossiers dont l'Office s'occupe, citons entre autres : stratégies en matière d'organisation du territoire, de coordination des transports et de développement durable, bases relatives à l'aménagement du territoire, aux transports, au développement durable et à la Convention alpine, coordination des projets déterminants du point de vue de la politique des transports et de l'organisation du territoire au sein de la Confédération, participation aux tâches de coordination pour résoudre les problèmes liés aux agglomérations et pour promouvoir l'espace rural par la refonte

²⁶ Cf. OFT, <http://www.bav.admin.ch/org/aufgaben/index.html?lang=de> (consulté le 11.10.2011).

²⁷ Cf. OFAC, <http://www.bazl.admin.ch/org/aufgaben/index.html?lang=de> (consulté le 11.10.2011).

²⁸ L'ARE concentre les activités relevant de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, du Service d'étude des transports, du développement durable et de la Convention alpine.

du système de péréquation financière, surveillance juridique dans le domaine de la planification du territoire²⁹. L'ARE compte 55 emplois, répartis en trois directions et six sections. Il s'agit des directions « Transports, recherche et développement, relations extérieures », « Droit, finances et politique » et « Aménagement du territoire, tâches spéciales ». Les sections se répartissent entre le « développement durable », « Bases », « Planification », « Politique des transports », « Politique des agglomérations » et « Espaces ruraux et paysage »³⁰.

Office fédéral de l'environnement

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV ; autrefois Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, OFEFP) a également son importance en matière de politique des transports, compte tenu de ses responsabilités en matière de protection contre le bruit et de préservation de la pureté de l'air. L'OFEV compte 450 emplois. Il est subdivisé en 14 divisions et 4 sections. Les divisions « Climat » et « Protection de l'air et RNI », entre autres, sont déterminantes pour la politique des transports³¹.

Acteurs cantonaux

Au niveau cantonal, ce sont généralement les directions de l'économie qui sont chargées des transports publics, les directions des travaux étant responsables de l'aménagement du territoire et de la construction routière. Les directions de la police sont le plus souvent chargées des aspects relatifs à la sécurité des transports. En guise d'illustration, prenons l'exemple du canton de Berne, qui a regroupé les domaines des transports publics, des ponts et chaussées et des constructions et bâtiments au sein de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (fig. 39.1).

Entreprises et groupes d'intérêt

Les entreprises de transport sont des actrices importantes de la politique des transports. Du côté des chemins de fer, les CFF sont l'opérateur le plus important en matière de prestations de transport. Les chemins de fer privés ont cependant aussi une grande importance ; comme leur nom ne l'indique pas, ils assument principalement des responsabilités publiques. L'Union des transports publics (UTP) est le

²⁹ Cf. ARE, <http://www.are.admin.ch/org/index.html?lang=de> (consulté le 11.10.2011).

³⁰ Cf. ARE, <http://www.are.admin.ch/03693/index.html?lang=de> (consulté le 11.10.2011).

³¹ Cf. OFEV, <http://www.bafu.admin.ch/org/index.html?lang=de> (consulté le 11.10.2011).

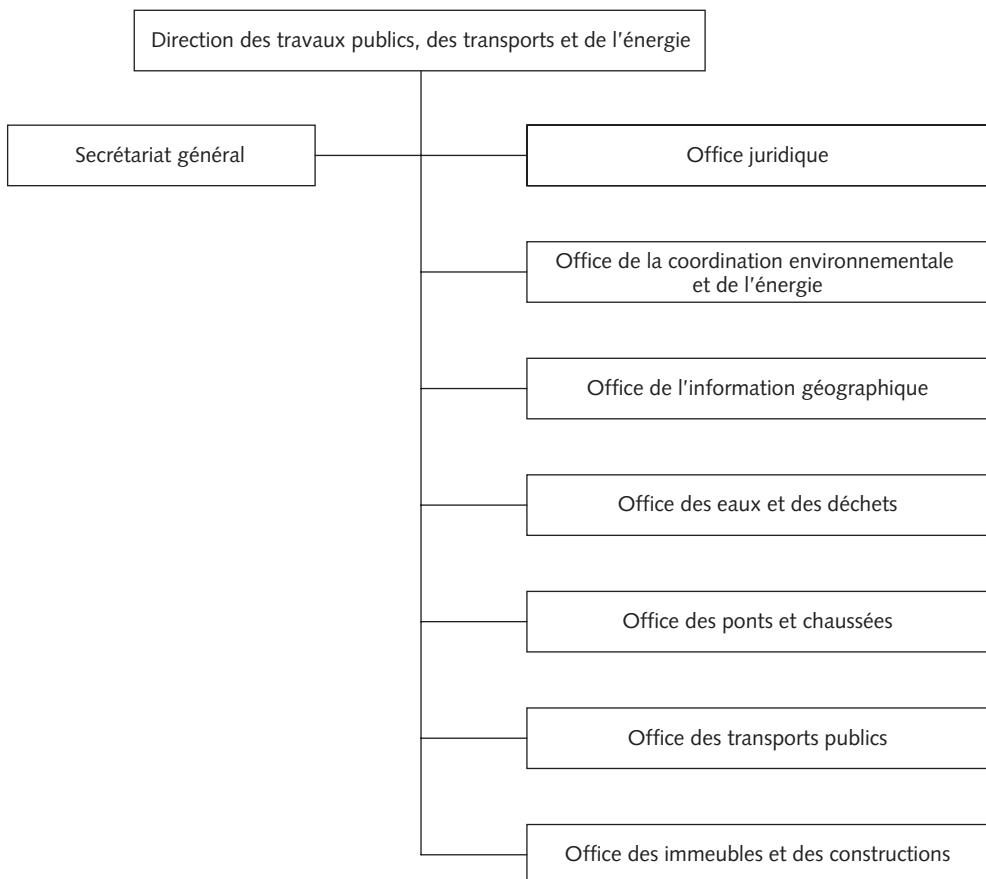


Figure 39.1 Organigramme de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne.

Source : site Internet du canton de Berne (consulté le 30.08.2011).

groupe d'intérêt le plus important ; il défend les intérêts des sociétés de chemin de fer au niveau politique. Du côté routier, les intérêts du trafic marchandises sont défendus par l'Association suisse des transports routiers (ASTAG)³². Dans le secteur de l'aviation, Swiss, qui appartient au groupe Lufthansa, est la plus importante compagnie aérienne de Suisse et le principal opérateur national dans ce domaine. AERO-SUISSE est la fédération faîtière de l'aéronautique suisse. Les sociétés d'exploitation

³² Environ 85% des entreprises de transport suisses sont membres de l'ASTAG, cf. <http://www.astag.ch/?rub=957> (consulté le 11.10.2011).

des aéroports nationaux de Bâle, Genève et Zurich jouent également un rôle important en matière de politique de l'aviation, de même que l'association faîtière des grands aéroports, Swiss International Airports Association (SIAA).

Du côté des routes, le Touring-Club Suisse (TCS), fort de 1,6 million de membres, et l'Automobile-Club Suisse (ACS, environ 100 000 membres) sont des groupes d'intérêt importants; ils se sont réunis avec l'ASTAG sous l'égide d'une fédération faîtière, Fédération Routière Suisse (FRS). L'Association Transports et environnement (ATE, 113 600 membres) est l'organisation qui défend le plus fortement la préoccupation environnementale au sein de la politique des transports au niveau fédéral.

Presque tous les partis suisses traitent de la politique des transports. Particularité suisse, il convient de rappeler la création du Parti des Automobilistes dans les années 1980, devenu par la suite Parti suisse de la liberté. Au niveau parlementaire, ce sont les Commissions des transports du Conseil national et du Conseil des Etats qui déploient une activité importante en matière de politique suisse des transports.

Enfin, les acteurs du niveau européen jouent un rôle important dans la politique suisse des transports, en particulier la Commission européenne et les ministères des transports des pays voisins, le Forum européen des transports (CEMT), ainsi que les groupes d'intérêt suivants, bien intégrés au réseau de leurs homologues suisses: l'International Road Union (IRU), l'Union Internationale des Chemins de fer (UIC), la Communauté européenne du rail (CER) et l'organe faîtier Transport & Environment (T&E).

Structures de mise en œuvre

En comparaison d'autres domaines politiques, la Confédération a des compétences relativement étendues en matière de politique des transports: elle est responsable de la construction des infrastructures ferroviaires et de la surveillance des réseaux. Depuis l'introduction de la procédure de commande pour ce qui concerne les transports publics régionaux, toutefois, le financement de l'exploitation est en grande partie organisé de manière décentralisée. Cela contraste avec la dissociation induite, au niveau fédéral, par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) de 2004: celle-ci a transféré à la Confédération la compétence des charges en termes d'entretien et d'exploitation des routes nationales. Ces deux exemples mettent en évidence des niveaux différenciés de centralisation en ce qui concerne la participation des cantons au financement. Ces éléments vont être exposés plus en détail à présent.

Le faible niveau de centralisation dans les transports publics régionaux

La révision de la loi sur les chemins de fer de 1996³³ a en particulier réformé et régionalisé le trafic régional voyageurs sur route et sur rail. La Confédération et les cantons revêtent désormais le rôle de commanditaires, les compétences en matière de commande et de financement ayant été transférées aux cantons. En outre, la Confédération et les cantons indemnissent les déficits des entreprises de transport. Entrée en vigueur en 1999, la réforme des chemins de fer 1 a introduit une extension du principe de la commande et la dissociation entre le trafic régional et le trafic longues distances. En outre, cette réforme a consacré la séparation entre l'infrastructure et l'exploitation. Alors qu'aujourd'hui le financement de l'infrastructure ferroviaire est assuré par le fonds FTP, par la convention sur les prestations passée entre la Confédération et les CFF et par le crédit-cadre pour les entreprises de transport concessionnaires, le financement de l'exploitation intervient par le biais de la procédure de commande.

L'OFT et les cantons sont coresponsables de la commande de l'offre du trafic régional et négocient conjointement les commandes. Les cantons soumettent les offres aux entreprises de transport. La figure 39.2 présente cette procédure, sur la base de la pratique en vigueur dans le canton de Berne.

Les entreprises de transport soumettent une offre, qui est analysée par la Confédération et les cantons en fonction de leur compétitivité. L'entreprise de transport, le canton et la Confédération concluent une convention annuelle sur les prestations. Du côté des cantons, la commande s'effectue sur la base d'une décision de l'organe exécutif. Lors de la conclusion du contrat, un montant d'indemnisation est négocié; cette indemnité est fonction du déficit préalablement estimé, et ne peut être modifiée par la suite. Il s'agit donc de montants nets (Anreiter *et al.* 2008: 3). Les indemnités sont à la charge conjointe de la Confédération et des cantons. L'ordonnance du 18 décembre 1995 sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR) prévoit la fixation des parts maximales supportées par la Confédération (quotes-parts cantonales) pour l'indemnisation du trafic régional. C'est ce qu'illustre la figure 39.3.

Les subventions allouées au trafic régional par la Confédération se sont stabilisées à 1,2 milliard de francs depuis 1996. Les cantons peuvent épuiser la totalité de ce montant; ils peuvent aussi le dépasser ou n'en utiliser qu'une partie. De fait, les cantons ayant tendance à dépasser ces projections assument une part croissante de l'indemnisation du trafic régional. Ainsi que le montre la figure 39.3, les parts des

³³ Cf. OFT, <http://www.bav.admin.ch/bahnreform/02374/index.html?lang=de> (consulté le 11.10.2011).

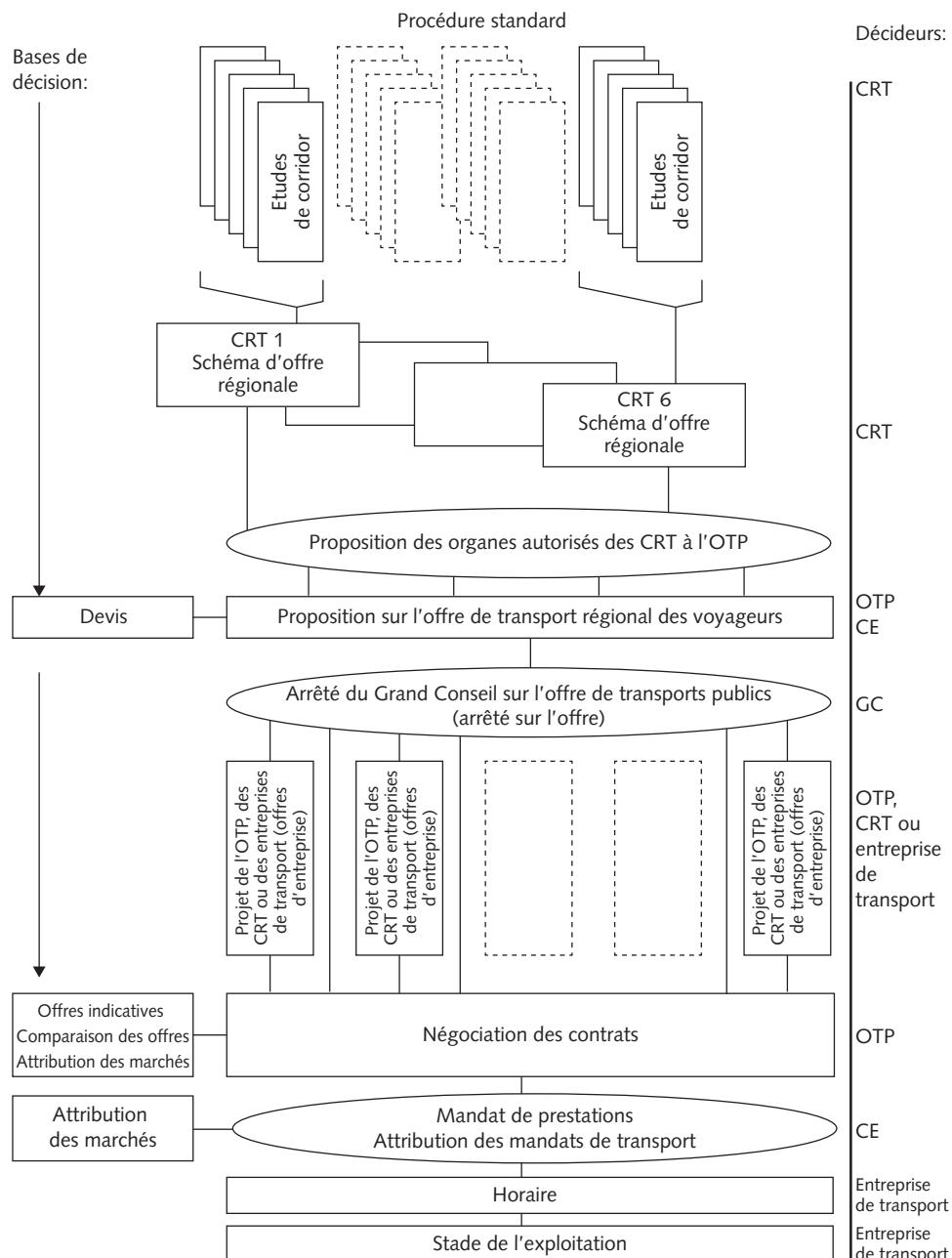


Figure 39.2 Phases de l'élaboration de l'offre de transport régional des voyageurs: exemple du canton de Berne.

Source: Office des transports publics du canton de Berne (2009: 18)

Millions de francs

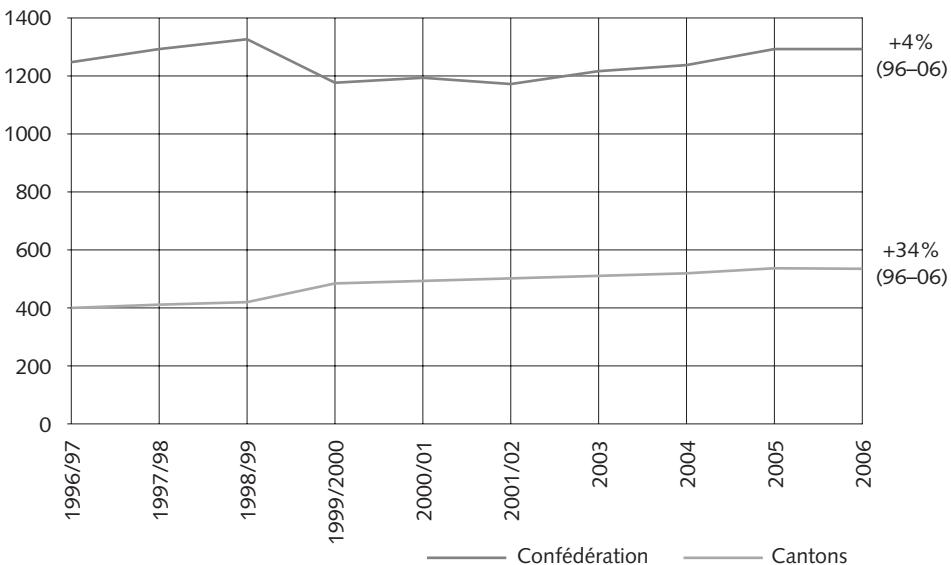


Figure 39.3 Evolution des quotes-parts cantonales 1996-2006.

Source: Keller *et al.* (2006: 113), © Infras.

cantons ont progressé de 34% entre 1996 et 2006, alors que la part de la Confédération est restée stable (Keller *et al.* 2006: 112-113.).

Le développement de l'offre régionale dépend donc fortement de la volonté politique et des ressources des cantons (Keller *et al.* 2006: 128). C'est la volonté politique qui détermine la hauteur des investissements qui seront consentis en matière de trafic régional. Cela contrevient au postulat qui prévaut en politique des transports : celui d'une desserte homogène sur l'ensemble du territoire. La loi fédérale sur les chemins de fer définit la desserte de base comme une offre minimale en matière de transport régional. Il ne s'agit toutefois que d'une déclaration d'intention de la Confédération. En leur qualité de commanditaires, les cantons ne sont pas tenus de se rallier à cette décision. Par conséquent, la desserte de base est exposée aux restrictions budgétaires conjoncturelles (Anreiter *et al.* 2008: 3). Cela peut déboucher sur des différences notables entre les commandes régionales, voire à la négation du postulat (Keller *et al.* 2006: 128).

Alors que le financement et la mise à disposition des transports publics régionaux ont pour caractéristiques la décentralisation et l'étendue des compétences des cantons, le financement et la mise à disposition des routes nationales se caractérisent quant à eux par de larges compétences de la Confédération, comme le démontre la suite du présent article.

L'important niveau de centralisation des routes nationales

Avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) de 2004, une nouvelle répartition des activités est apparue au niveau de la Confédération. La compétence en matière d'entretien et d'exploitation des routes nationales a été transférée à la Confédération. La RPT est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 ; à compter de cette date, les autoroutes sont devenues la propriété et la responsabilité de la Confédération. A présent, seule la Confédération est responsable de la construction, de l'exploitation et de l'entretien du réseau de routes nationales. L'OFROU est devenu le nouveau maître d'ouvrage. Sa division « Infrastructure routière » assume les tâches de maîtrise d'ouvrage et exerce la haute surveillance sur la production du réseau. Sa division « Réseaux routiers » est responsable de toutes les tâches liées au réseau, telles que la mise à disposition des données relatives au trafic et les systèmes d'information destinés au management. La division « Circulation routière » est chargée de toutes les questions d'homologation de véhicules et d'acteurs du trafic. Enfin, la division « Affaires de la direction » prépare les dossiers qui relèvent de la compétence du département, du Conseil fédéral et du Parlement en matière routière, et seconde la direction en matière de stratégie, de politique et d'économie.

En sa qualité de propriétaire des routes nationales, la Confédération finance intégralement les routes nationales avec ses propres moyens. Conformément au principe du demandeur-payeur, les acteurs du trafic motorisé contribuent eux-mêmes aux charges relatives aux routes nationales. Les recettes proviennent de l'impôt sur les huiles minérales³⁴ et de la vignette autoroutière. Un autre instrument de financement a en outre été créé avec la mise en place du fonds d'infrastructure en 2008, qui concerne les importants projets de construction relatifs aux transports ; il est alimenté par les mêmes sources (OFROU 2010 : 18). Le Parlement a mis à disposition du fonds un montant total de 20,8 milliards de francs en 2008, pour une période limitée à 20 ans. Un premier versement de 2,6 milliards de francs a été effectué le 1^{er} janvier 2008. Depuis, le Parlement décide lui-même du montant annuel de chaque versement. L'ensemble des moyens du fonds émane du financement spécial « Circulation routière » (OFROU 2010 : 18). Les cantons conservent toutefois un rôle, dans la mesure où la finalisation du réseau routier reste une mission conjointe pour laquelle ils sont mandatés par le biais des conventions de prestations.

En désignant la Confédération comme unique propriétaire des routes nationales, l'on vise à une concentration des forces et à une meilleure coordination temporelle

³⁴ Parmi les taxes sur les huiles minérales, se trouvent celles sur le pétrole, les autres huiles minérales, le gaz naturel et ses produits dérivés, ainsi que tous les carburants.

et géographique des travaux. En outre, cette option doit permettre à la construction des routes nationales de s'effectuer selon des principes homogènes. Une certaine décentralisation de la structure est toutefois préservée. Ainsi, en dépit du transfert de propriété à la Confédération, les cantons continuent de participer à l'entretien des autoroutes par le biais des conventions de prestations³⁵.

Etat des mises en œuvre politiques et répercussions

Le réseau actuel de routes nationales s'étend sur 1892,5 kilomètres, dont 150 doivent encore être construits et mis en service d'ici à 15 ans. Le montant nominal investi depuis 1959 pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes est estimé à 64 milliards de francs, dont 85,6% à la charge de la Confédération et 14,4% à la charge des cantons. En raison des mesures d'économie prises en vue d'assainir les finances fédérales, le réseau de routes nationales ne devrait pas être achevé avant 2025.

La première étape de Rail 2000, B21, est entrée en service le 12 décembre 2004; la nouvelle ligne Mattstetten-Rothrist, combinée au nouvel horaire CFF, a tout particulièrement permis des gains de temps considérables. L'évaluation de Keller *et al.* (2006: 7) arrive à la conclusion que le développement et la modernisation globale de l'infrastructure par B21 ont été couronnés de succès. La réaction des passagers s'est traduite par une demande accrue, même si seul un petit nombre d'entre eux a véritablement passé de la route au rail: «*Avec B21, il a été avant tout possible de transférer vers le rail le surcroît de trafic structurel. Toutefois, le surcroît de trafic dépendant de l'offre constitue une autre part de l'augmentation de la demande, qu'il convient de considérer de manière critique.*» (Keller *et al.* 2006: 7). Le projet suivant de développement de l'infrastructure ferroviaire, lié à d'autres grands projets dans le cadre de Rail 2030, a été approuvé par le Parlement le 20 mars 2009. Les premiers travaux démarreront en 2014. Quant à la construction de la NLFA, des retards sont survenus en raison d'une estimation erronée des coûts. La percée du tunnel du Lötschberg a eu lieu en 2005; elle a été suivie de sa mise en service en 2007. La percée du tunnel de base du Saint-Gothard est intervenue en octobre 2010. Fort de ses 57 kilomètres, il sera le plus long tunnel ferroviaire du monde.

De premières analyses relatives à la réforme des chemins de fer identifient une tendance: la révision de la loi sur les chemins de fer déploie ses effets avant tout

³⁵ Cf. OFROU, <http://www.astra.admin.ch/org/00135/00153/00155/index.html?lang=de> (consulté le 11.10.2011).

sur le coût des transports. Les prestations ne sont pas démantelées; on recherche en revanche des solutions permettant d'optimiser les prestations actuelles et de les fournir à un tarif plus avantageux. La révision de la loi sur les chemins de fer a permis un regain notable d'efficacité, tant du point de vue de la réduction des coûts que de l'optimisation de l'offre (Ecoplan 2005). Une évaluation effectuée en vue de la nouvelle politique des transports de marchandises démontre que grâce à la RPLP et à d'autres mesures de transfert, une diminution du trafic routier lourd et un déplacement vers le trafic combiné, en particulier pour ce qui est du transit alpin, ont été observés. Toutefois, même si l'orientation de la politique actuelle de transfert est fondamentalement correcte, sa portée demeure insuffisante; des possibilités d'optimisation restent à exploiter (Schenkel et Rüefli 2010: 106).

Il existe par ailleurs de nombreuses expériences sous forme de plus petits projets de politique des transports au niveau infrafédéral. Les résultats d'une méta-analyse de 62 évaluations de politique des transports sur les trois niveaux fédéraux (Sager 2005) démontrent que la prise en compte des intérêts des acteurs est particulièrement importante pour le succès de la fourniture de prestations, et que l'efficacité à long terme d'une politique dépend de la nature des mesures retenues. Le professionnalisme, l'autonomie et la capacité de coordination des administrations responsables ont été identifiés comme des facteurs clés de succès.

Perspectives

Toutes les prévisions s'accordent pour prévoir une augmentation du trafic dans le proche avenir. Pour ce qui est du trafic routier voyageurs, on compte avec une progression d'environ 30% d'ici à 2030. Côté chemins de fer, une croissance plus importante encore est escomptée, avec la réalisation des mesures présentées ci-dessus. Les prestations du transport de marchandises sur route et sur rail progresseront de 42 milliards de tonnes-kilomètres (+78%) d'ici à 2030 (chiffres OFT). Le chemin de fer connaîtra une évolution particulièrement dynamique³⁶. La poursuite et le développement de la politique suisse des transports s'avèrent donc pertinents.

En matière de chemins de fer, le Parlement a voté la réforme des chemins de fer 2 en 2005. Se fondant sur la nouvelle réglementation du financement de l'infrastructure et la nouvelle réglementation du service de sécurité, celle-ci prévoit de subdiviser les travaux en étapes. Le Parlement a traité le message supplémentaire sur la réforme

³⁶ Pour une vue d'ensemble axée sur le trafic marchandises ferroviaire, cf. Weidmann et Wichsler (2010: 129-156).

des chemins de fer 2 du 9 mars 2007. La loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (LOST) est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2011 ; la loi sur le transport de voyageurs (LTV) est entrée en vigueur début 2010. La construction de la NLFA a été couronnée de nombreux succès : après la percée du tunnel du Saint-Gothard, les tubes et les galeries doivent être équipés d'ici à 2014 ; la mise en service du tunnel est prévue pour décembre 2017. Au terme de la première étape de Rail 2000, la deuxième étape entend compléter l'offre en optimisant le principe des points noraux dans le trafic grandes lignes, et en étendant les capacités du trafic ferroviaire d'agglomération. Le calendrier a toutefois été revu en raison de la situation financière de la Confédération, et les travaux n'ont débuté qu'en 2011. La coordination et le financement de ces importants plans d'infrastructure sont un véritable défi. Pour le financement des grands projets de transport, le Conseil fédéral prévoit de créer un fonds d'infrastructure destiné au trafic d'agglomération et aux routes nationales. La mise en place d'un fonds d'urgence, limité à quatre ou cinq ans, en tant que mesure à court terme valable jusqu'à l'instauration du fonds d'infrastructure a été proposée pour les projets urgents et prêts à être réalisés³⁷. Rail 2030 permettra encore d'éliminer d'autres goulets d'étranglement et de créer de nouvelles capacités.

En matière de trafic routier, la RPLP constitue une incitation à une mobilité qui soit autant que possible respectueuse de l'environnement. Concernant le trafic d'agglomération, des discussions sont cependant d'ores et déjà en cours quant à l'éventualité d'un péage routier. La RPLP ainsi que des exemples internationaux (p. ex. Congestion Charge de Londres) démontrent que de tels systèmes ont un effet incitatif avéré sur le trafic. Quant au trafic d'agglomération, la coordination entre le territoire et les transports doit encore être approfondie (Sager 2002). Une solution au problème des transports n'émergera que lorsque les mesures d'aménagement du territoire (cessation de l'expansion du trafic, mesures de lutte contre le mitage territorial) déployeront leurs effets pour freiner la croissance future du trafic.

Bibliographie

- Anreiter W., Nussaumer M. et Bütkofer M. (2008). « Wo steht der öffentliche Regionalverkehr der Schweiz? Neue Entwicklungen bei Bestellung und Finanzierung », in *Der Nahverkehr* (11)08.
URL: http://www.s-bahn-luzern.ch/regionalverkehr_schweiz.pdf (consulté le 29.08.2011).
- Canton de Berne (2011). *Online Auftritt der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion*. URL: <http://www.bve.be.ch/bvc/de/index/direktion.html> (consulté le 30.08.2011).

³⁷ Cf. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/274.pdf> (consulté le 11.10.2011).

- Conseil fédéral (2001). «Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrats vom 19. Dezember 2001». URL: <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/index.html?lang=de>. (consulté le 17.03.2011).
- DETEC (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication) (2001). *Departementsstrategie UVEK*. Berne, UVEK.
- ECOPLAN (2005). *Evaluation EBG '96. Auswirkungen des Bestellverfahrens gemäss der Eisenbahngesetz-Revision von 1996*. Berne.
- Keller M., Frick R., Schäffler U., Peters M. et Sager F. (2006). *Evaluation Bahn 2000. 1. Etappe*. Rapport final du 14 décembre 2008. Berne.
- Merki C. M. (1994). «Der Treibstoffzoll aus historischer Sicht: Von der Finanzquelle des Bundes zum Motor des Strassenbaus», in Pfister C. (Ed.), *Das 1950er Syndrom. Der Weg in die Konsumgesellschaft*. Berne, Haupt, pp. 311-332.
- OCDE (2009). *OECD in Figures 2009*. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-in-figures-2009_oif-2009-en. (consulté le 09.03.2011).
- Office des transports publics du cantons de Berne (2009). Angebotskonzept des Kantons Bern für den öffentlichen Orts- und Regionalverkehr 2010-2013. URL: http://www.bve.be.ch/bve/de/index/direktion/organisation/aoev/downloads_publikationen.html (consulté le 30.08.2011).
- OFROU (Office fédéral des routes) (2007). *Faktenblatt 1 – Allgemeines*. URL: <http://www.astra.admin.ch/org/00135/00153/00155/index.html?lang=de> (consulté le 29.08.2011).
- OFROU (Office fédéral des routes) (2009). *Entwicklungsindizes des schweizerischen Strassenverkehrs. Fortschreibung 1995-2009*. Berne.
- OFROU (Office fédéral des routes) (2010). *Strassen und Verkehr: Zahlen und Fakten 2010*. URL: <http://www.astra.admin.ch/dokumentation/00119/04028/index.html?lang=de> (consulté le 30.08.2011).
- Sager F. (2002). *Vom Verwalten des urbanen Raums. Institutionelle Bedingungen von Politikkoordination am Beispiel der Raum- und Verkehrsplanung in städtischen Gebieten*. Berne, Haupt.
- Sager F. (2005). *Die Wirksamkeit verkehrspolitischer Massnahmen: Eine Meta-Analyse*, in SVWG-Jahrbuch 2004/2005, pp. 213-227.
- Schenkel W. et Rüefli C. (2010). «Güterverkehrsvorlage – halb leeres oder halb volles Glas?», in Bieger T., Laesser C. et Maggi R. (Eds), *Schweizerische Verkehrswirtschaft. Jahrbuch 2010*. Saint-Gall, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, pp. 97-110.
- Vatter A., Sager F., Bühlmann M. et Maibach M. (2000). *Akzeptanz der schweizerischen Verkehrspolitik bei Volksabstimmungen und im Vollzug. Bericht D12 des Nationalen Forschungsprogramms 41 "Verkehr und Umwelt"*. Berne, EDMZ.
- Voigt F. (1973). *Verkehr. Band 1: Die Theorie der Verkehrswirtschaft*. Berlin.
- Weidmann U. et Wichser J. (2010). «Perspektiven des Bahngüterverkehrs im 21. Jahrhundert – Beobachtungen und Überlegungen» in Bieger T., Laesser C. et Maggi R. (Eds), *Schweizerische Verkehrswirtschaft. Jahrbuch 2010*. Saint-Gall: Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, pp. 129-156.

Chapitre 40

STRUCTURES POLITICO-ADMINISTRATIVES DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Katia Horber-Papazian et Caroline Jacot-Descombes

Objet de toutes les convoitises et enjeu de multiples conflits d'intérêts, le sol est une ressource rare que les autorités politiques fédérales, cantonales et communales, depuis plus de trente ans, peinent à gérer de manière efficace. Quels sont les objectifs de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire? Quels sont les outils destinés à atteindre ces objectifs? Comment ces outils sont-ils développés et mis en œuvre par les acteurs politiques et les cadres de l'administration? Et enfin, quelles sont les tendances que l'on peut observer dans l'évolution de la politique d'aménagement du territoire? Telles sont quelques-unes des questions que ce chapitre se propose d'aborder.

Naissance d'une politique fédérale d'aménagement du territoire

A l'échelon fédéral, le débat politique sur les enjeux liés à l'aménagement du territoire remonte à la fin des années 1950, lorsque l'Union suisse des paysans demande à la Confédération d'élaborer une législation sur les terres agricoles, dont les prix connaissaient alors une hausse constante (Bridel 2010). A la démarche des milieux agricoles, s'ajoute une initiative populaire «contre la spéculation foncière», lancée par le parti socialiste et déposée en 1963. En 1967, le Conseil fédéral recommande au Parlement de rejeter l'initiative, mais d'accepter un contre-projet, sous forme

d'un nouvel article dans la Constitution, destiné à restreindre le droit de propriété afin de promouvoir «une utilisation judicieuse du sol» et une «occupation rationnelle du territoire». Sujets à des interprétations fort diverses, ces termes donnent lieu à de nombreuses controverses. Le contre-projet est toutefois accepté par le peuple et les cantons en 1969. La solution adoptée est le fruit d'un compromis politique aux termes duquel la droite obtient la reconnaissance du droit de propriété dans la Constitution (art. 22^{ter} Cst.), alors que la gauche et les agriculteurs voient avec satisfaction la Confédération recevoir des compétences en matière d'aménagement du territoire.

Si les commissions chargées d'élaborer la loi d'exécution se sont rapidement mises au travail, le Conseil fédéral a jugé nécessaire, face au développement croissant et anarchique des constructions, de promulguer un arrêté fédéral urgent (AFU) en 1972, qui met sous protection provisoire les zones constructibles et des paysages sensibles jusqu'à l'entrée en vigueur de la LAT. En 1974, un projet de loi sur l'aménagement du territoire est soumis au Parlement, qui l'accepte mais est refusé en votation populaire en 1977. La loi adoptée par le Parlement était en effet jugée trop centralisatrice, trop technocratique et trop hostile au droit de propriété. Tirant les leçons de l'échec de la première mouture de la loi, le Gouvernement et le Parlement formulent un texte moins contraignant¹, qui laisse une marge de manœuvre importante à toutes les instances décentralisées. Le consensus visé est ainsi atteint, et la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 29 juin 1979 entre en vigueur le 1^{er} janvier 1980 (RS 700).

La programmation de la politique d'aménagement du territoire

Les spécificités de la LAT

La loi sur l'aménagement du territoire constitue une loi cadre selon laquelle la Confédération trace les grandes lignes de l'aménagement du territoire, fixe les objectifs à atteindre sur le plan national, met à disposition des acteurs un certain nombre d'instruments, et délègue aux cantons (et aux communes) la responsabilité de l'exécution de la loi, tout en leur accordant une grande marge d'appréciation dans la mise

¹ Le texte ne comprend désormais plus l'instrument foncier fédéral qu'est le mécanisme du prélèvement de la plus-value. L'art. 5 al. 1 de la LAT mentionne par contre que «le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement.»

en œuvre. La LAT est également une loi régulatrice, puisqu'elle déploie ses effets au moyen d'interdictions et d'autorisations, soit de construire, soit d'exercer certaines activités dans les espaces concernés (autorisations d'affectation). La LAT est enfin une loi qui, par sa nature, suscite des contestations, puisqu'il s'agit d'arbitrer les intérêts contradictoires des acteurs concernés et de coordonner les politiques à incidence spatiale.

Les objectifs de la LAT

Nombreux, ambitieux, difficilement conciliaires et abstraits (Horber-Papazian et Thévoz 1988), les objectifs de la LAT sont donc des objectifs de compromis. Le principal objectif est celui de l'utilisation mesurée du sol. Selon la loi, «la Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie» (art. 1 al. 1 LAT). Ces buts généraux sont ensuite précisés à l'alinéa 2, selon lequel il s'agit, dans le même temps, «*de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage; de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques; de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie; de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays; d'assurer la défense générale du pays.*» (art. 1 al. 2 LAT). On trouve encore, à l'article 3 de la LAT (al. 2 let. a), la volonté de «*résérer à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables*».

Les instruments de la mise en œuvre de la LAT

Atteindre les objectifs de la LAT nécessite que ceux-ci soient repris dans les lois cantonales d'aménagement du territoire et les règlements communaux, ce qui implique 26 «réappropriations» différentes, en fonction des objectifs cantonaux de développement. La mise en œuvre de la LAT exige par ailleurs la création d'un certain nombre d'outils (fig. 40.1).

Ces outils servent avant tout à coordonner les activités qui ont une incidence spatiale, c'est-à-dire un impact sur le territoire. Au niveau fédéral, la LAT prévoit la formulation de *plans sectoriels* ou de *conceptions*, destinés à planifier et à coordonner

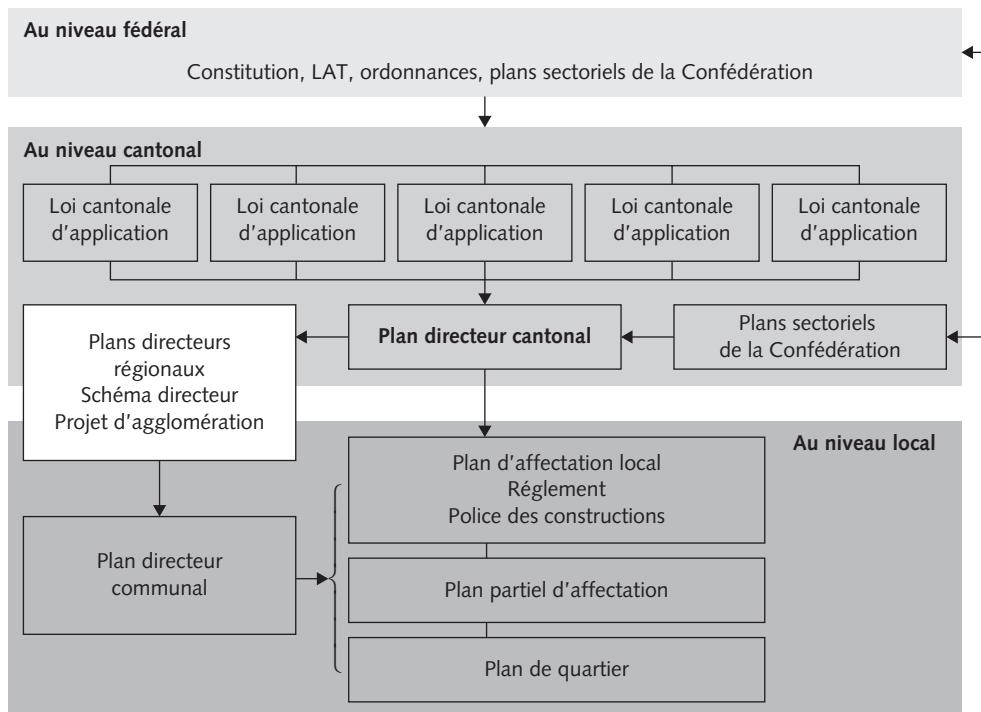


Figure 40.1 Les outils de l'aménagement du territoire.
Source: Katia Horber-Papazian, matériel de cours de politique locale.

l'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération (art. 13 LAT). Ces activités doivent être d'importance nationale ou internationale. La réalisation de projets dans ce domaine oblige la Confédération et les cantons à coordonner l'ensemble de leurs planifications directrices. Pour la Confédération toutefois, la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale est souvent source de conflits, d'une part parce que les projets impliquent la plupart du temps la mise en valeur de surfaces importantes, et d'autre part parce que l'intérêt national de ces politiques dont les planifications cantonales doivent tenir compte, entre en conflit avec d'autres intérêts régionaux et locaux (Horber-Papazian 1992; Knoepfel *et al.* 1997).

Le *plan directeur cantonal* est le principal instrument de coordination de l'aménagement du territoire. Il traduit concrètement les principes posés par la loi cantonale d'application de la LAT², et vise à coordonner de façon évolutive les tâches de la

² La loi cantonale d'application de la LAT contient le plus souvent également la législation sur les constructions.

Confédération (plans sectoriels), du canton concerné, des cantons voisins et des communes. Opposable aux autorités et approuvé par le Conseil fédéral, il sert de guide et de référence pour le développement du territoire, étant entendu que chaque canton se dote d'instruments spécifiques et introduit des processus de décision plus ou moins souples, participatifs et négociés. Mieux les conflits relatifs à l'utilisation du sol se trouvent réglés dans le plan directeur, plus la concrétisation de ce plan sera facilitée au niveau régional et local.

Les cantons qui disposaient déjà d'un tel plan avant l'entrée en vigueur de la LAT ont dû fournir, après 1980, un effort d'adaptation qui « *a souvent nécessité une réduction des anciennes zones à bâtir surdimensionnées et provoqué de nombreuses procédures en expropriation matérielle* » (Brandt 2001). La moitié des cantons disposent aujourd'hui d'un plan directeur de la deuxième génération, approuvé par le Conseil fédéral. « *Dans la quasi-totalité des autres cantons, les travaux de révision sont en cours, voire largement avancés.* » (Office fédéral du développement territorial ARE 2011b). Certains cantons enfin, comme les cantons de Genève et de Saint-Gall, en sont déjà à la troisième génération de leur plan directeur.

Au niveau régional, il y a une tendance croissante à établir des *plans directeurs régionaux*. Ce sont des outils comparables aux plans directeurs cantonaux, mais avec un niveau de détail supérieur, et qui sont destinés à planifier le développement d'une région en particulier. Un nombre toujours plus important de communes se dotent de plans directeurs régionaux, souvent parce que la loi cantonale les y oblige. Il existe également des plans directeurs communaux qui assument les mêmes fonctions directives, mais à un niveau de détail encore plus grand.

C'est avec les *plans d'affectation* que la politique d'aménagement du territoire déploie des effets concrets, parce qu'ils créent des normes qui sont juridiquement contraignantes à l'égard des tiers (les propriétaires), et constituent la base réglementaire qui régit l'octroi des permis de construire en zone à bâtir. C'est en effet le plan d'affectation qui règle en détail le mode d'utilisation du sol et délimite les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger, tout en veillant à ce que la réglementation communale soit bien conforme au plan directeur. Ce plan s'accompagne d'un règlement d'affectation qui fixe des règles valables pour l'ensemble des zones et contient des prescriptions relevant de la police des constructions. La dernière étape du processus prévu par la LAT est l'octroi ou le refus de l'autorisation de construire (art. 22 LAT), passage obligé pour tout projet de construction. Selon les législations cantonales, cette autorisation est délivrée soit par les communes, soit par le canton.

La LAT contient enfin des règles importantes (art. 4 LAT) concernant l'information et la participation des citoyens lors de l'élaboration des divers plans et projets. Cette volonté du législateur d'associer la population à la politique d'aménagement du territoire se concrétise par des séances d'information, parfois de consultation et plus rarement de concertation.

Les principaux acteurs dans la mise en œuvre de la LAT aujourd’hui

Au niveau fédéral, le Conseil fédéral et l'*Office fédéral du développement territorial (ODT/ARE³)* jouent un rôle central dans la conception et la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. L'ARE a été créé en 2000 par le Conseil fédéral, qui avait besoin d'un « interlocuteur fort »⁴ pour développer une véritable politique d'organisation du territoire (Département fédéral de justice et police 2000). Ainsi, depuis plus d'une dizaine d'années, l'ARE est chargé des tâches qui relèvent des politiques de l'organisation du territoire, du développement territorial, de la coopération transnationale en matière de territoire, de la coordination des transports, des problèmes liés aux agglomérations, du développement durable, ainsi que de la Convention alpine (ARE 2011a). L'ARE définit la stratégie du développement territorial, surveille la planification territoriale des 26 cantons et participe à la coordination horizontale et verticale des différentes politiques ayant une incidence spatiale. Il collabore tant avec les cantons, pour la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, qu'avec les services ou offices fédéraux en charge de la protection de l'environnement, de l'agriculture, des transports, et de l'énergie, lesquels interviennent dans l'aménagement du territoire au travers des plans sectoriels, et sont également impliqués lorsqu'il s'agit de vérifier la conformité des plans directeurs cantonaux (PDCn). L'ARE exerce également des responsabilités dans le domaine des infrastructures d'agglomération. Il traite les demandes de contributions fédérales pour les infrastructures de transports liées à un projet d'agglomération et examine le respect des accords sur les prestations que le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a conclu avec l'organisme responsable⁵, après consultation de l'administration fédérale des finances (Chapitre 4, Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (OUMin) du 7 novembre 2007, RS 725.116.21).

³ L'acronyme allemand ARE est employé pour nommer l'Office fédéral de développement territorial car il est généralement utilisé par l'administration fédérale dans sa communication en français.

⁴ L'ancien Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) était rattaché au Département fédéral de justice et police ce qui ne lui permettait pas de collaborer aisément avec les acteurs des politiques majeures de l'organisation du territoire que sont les transports ou le développement durable. En créant l'ARE auquel a été transféré l'OFAT et en rattachant l'ARE au DETEC, le Conseil fédéral a mis sur pied un regroupement institutionnel donnant un signal fort en termes d'organisation coordonnée du territoire.

⁵ Par organisme responsable, il est entendu « le canton, une structure de coopération intercommunale, intercantonale ou internationale » (ARE 2010:11).

L'ARE regroupe 79 collaborateurs (65 ETP)⁶ dont la moitié s'occupe d'aménagement⁷. Six sections traitent de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire: politique des agglomérations, planification directrice, espaces ruraux et paysages, droit, planifications fédérales et politique des transports (fig. 40.2). La Conférence pour l'organisation du territoire de la Confédération (COT) » sert de plate-forme de coordination et regroupe des membres des différents départements et offices fédéraux⁸ (ARE 2011b). Pour garantir le lien entre la Confédération, les cantons et les communes, le Conseil fédéral, l'ARE et le SECO (Secrétariat d'Etat à l'économie) s'appuient également sur les conseils de la commission extraparlementaire COTER (conseil de l'organisation du territoire) qui traite des questions fondamentales de l'organisation du territoire. Mis sur pied en 1997, ce conseil rassemble des représentants des cantons et des villes, des experts scientifiques en aménagement du territoire, ainsi que des représentants de la Confédération (SECO, ARE et OFEV), ces derniers ne sont munis que d'une voix consultative. Tous les membres sont élus par le Conseil fédéral à chaque législature.

Au *niveau cantonal*, les responsables des départements de l'aménagement du territoire sont chargés de l'application de la LAT, et notamment de concevoir et appliquer les PDCn, et de contrôler la légalité des plans directeurs régionaux et communaux, ainsi que des plans d'affectation communaux. Ils ont également pour tâche de sensibiliser l'ensemble de leurs partenaires aux enjeux de l'aménagement du territoire, de manière à atteindre les objectifs fixés par la LAT. A l'instar de leurs homologues fédéraux, les responsables cantonaux travaillent en coordination avec les départements chargés des politiques à incidence spatiale. La moitié des services cantonaux d'aménagement du territoire sont dans le même département que les services des constructions. Huit cantons⁹ ont intégré l'environnement dans le département qui accueille l'aménagement, soulignant par-là les liens étroits qui existent entre ces deux politiques publiques. Au niveau intercantonal, les services cantonaux d'aménagement sont organisés en *Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC)*.

⁶ 65 équivalents plein temps (EPT) au 30 avril 2011 dont une grande partie s'occupe de questions administratives et techniques (source: responsable RH de l'ARE).

⁷ Pour comparaison, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) compte plus de 450 collaborateurs employés en 2011.

⁸ Les départements et offices sont: la Chancellerie fédérale (Section planification et stratégies), le DFAE (Direction du droit international public), le DFI (Office fédéral de la culture, Office fédéral de la statistique), le DDPS (Secrétariat général Territoire et développement, Office fédéral de topographie: swissstopo), le DFF (Secrétariat général), le DFE (SECO, Office fédéral de l'agriculture, Office fédéral du logement, Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays) et le DETEC (Office fédéral du développement territorial, Office fédéral des transports, Office fédéral de l'aviation civile, Office fédéral de l'énergie, Office fédéral des routes, La Poste suisse, Les chemins de fer fédéraux, Office fédéral de l'environnement, Commission pour la protection de la nature et du paysage).

⁹ Les huit cantons sont: AG, AI, AR, BL, FR, GL, JU, SH.

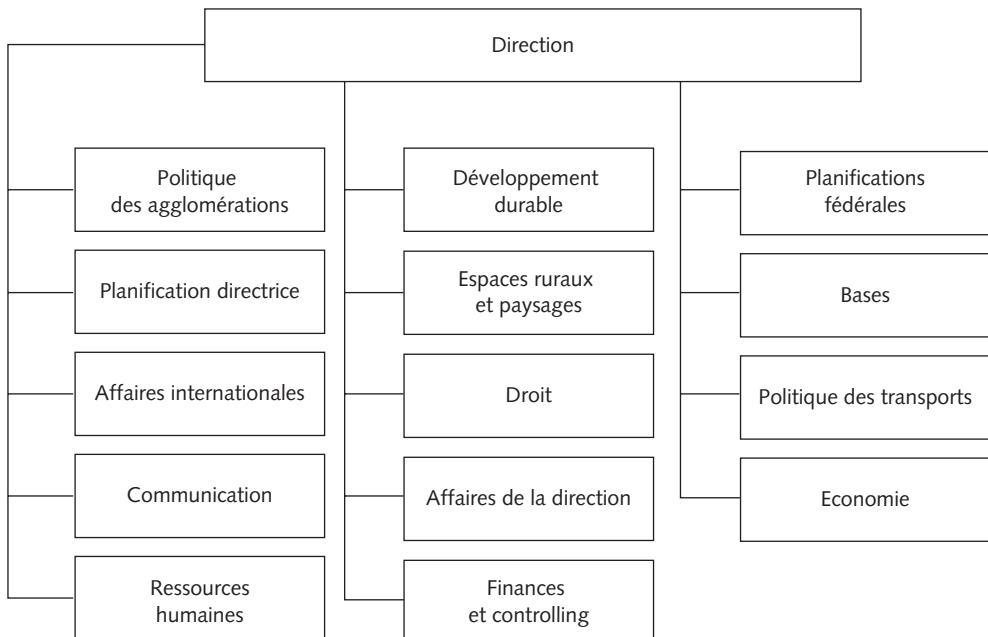


Figure 40.2 Organigramme de l'ARE (2012).

Ce groupe prend régulièrement position sur les projets de révision de la LAT et promeut l'échange d'expériences entre les services, en particulier sur les PDCn, les plans d'affectation et les données de base. Enfin, au *niveau communal*, les acteurs centraux de la mise en œuvre de la politique sont soit les services d'aménagement, sous l'autorité des responsables politiques en charge de l'aménagement du territoire, soit des consultants externes mandatés par les communes ou des groupements de communes (Horber-Papazian 2006). Les communes peuvent également intervenir comme opposantes à un projet, et cela à double titre : en tant que propriétaire privé, ou en tant que collectivité publique, lorsqu'elles sont touchées par des mesures d'aménagement et ont alors la possibilité d'intervenir, notamment « *contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la LAT et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution* » (art. 33 al. 2 LAT). Au niveau fédéral, elles disposent aussi, avec les cantons, de la qualité pour recourir contre les autorisations dérogatoires (art. 34 LAT). L'introduction de l'article 50 dans la Constitution fédérale a par ailleurs renforcé la position des communes face à la Confédération et aux cantons, puisque cette disposition leur donne le droit d'être consultées pour tout projet ayant une incidence sur leur territoire. Enfin, il y a encore un acteur public d'une importance cruciale en matière d'aménagement du territoire : il s'agit du *Tribunal fédéral* qui influence la politique avec une jurisprudence importante concernant les plans d'affectation, les

autorisations de construire et les expropriations matérielles (Loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx), RS 711).

En ce qui concerne les *acteurs parapublics*, il convient de mentionner la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT), la Société suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale (OEPR), ainsi que l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN), qui poursuit comme objectif « une utilisation du territoire suisse conforme aux buts énoncés dans la Constitution fédérale et la loi fédérale sur l'aménagement du territoire » (ASPAN 2011). Toutes ces associations contribuent au développement de la politique, et favorisent les échanges dans ce domaine par des séminaires et des recherches scientifiques.

S'agissant des *acteurs privés*, chacun est légitimé à recourir lorsque la qualité pour agir dépend d'un « intérêt digne de protection » (Tanquerel 2001:116). Ainsi, les propriétaires concernés par une mesure d'aménagement ont en principe la possibilité de recourir (ASPAN 2008:15). Propriétaires et promoteurs, dont la liberté de manœuvre se trouve souvent réduite par des planifications fédérales, cantonales ou communales, sont généralement ceux qui font usage du droit d'opposition et de recours prévu par la LAT, en particulier lors de la mise en œuvre des plans d'affectation.

Enfin, les *groupes d'intérêts* et les organisations jouissant d'un droit de recours assument un rôle très actif à différents stades de la mise en œuvre de la LAT, car ils cherchent à défendre les intérêts qui sont les leurs, qu'il s'agisse d'intérêts privés ou d'un but idéal. Quant aux organisations de protection de l'environnement qui ont qualité pour recourir¹⁰, elles ne peuvent pas s'opposer directement aux plans d'aménagement (Knoepfel et Nahrath 2006). Elles ont en revanche la possibilité de recourir « contre les décisions des autorités cantonales ou fédérales relatives à la planification, à la construction ou à la modification d'installations soumises aux dispositions sur l'étude d'impact » (Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE), RS 814.01, art. 55 al. 1). Les organisations de protection de l'environnement peuvent également recourir contre une décision liée à l'accomplissement d'une tâche de la Confédération en se fondant sur la Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN), RS 451 (art. 12). Selon les rapports d'évaluation établis par l'Université de Genève (Tanquerel *et al.* 2008), les recours de ces associations ont un taux de succès très élevé, ce qui fait qu'elles contribuent au respect de la législation sur la protection de la nature et de l'environnement, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

¹⁰ Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement est inscrit à l'art. 55 et 55a-f de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), à l'art. 12 et 12a-g de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et à l'art. 28 de la Loi fédérale sur l'application du génie génétique au domaine non humain (LGG), du 21 mars 2003, RS/CH 814. 91.

Les principales orientations de la mise en œuvre de la LAT

Tout au long de son histoire, l'aménagement du territoire a tenté d'évoluer en fonction des nouveaux problèmes à résoudre et sous la pression de multiples acteurs politiques. Du *zoning* au projet de territoire suisse, les grandes orientations de l'aménagement du territoire, depuis l'entrée en vigueur de la LAT, peuvent être décrites comme suit :

Incitation au zoning et à la politique foncière

L'Office de l'aménagement du territoire est créé dès l'entrée en vigueur de la LAT, avec mission d'assurer la mise en œuvre de la loi et de veiller à son application par les cantons. Des ordonnances d'application sont édictées en 1986 et en 1989. La première de ces ordonnances régit le contenu, la forme et la procédure de réalisation du plan directeur cantonal. La seconde fixe les conditions auxquelles il est possible d'autoriser des constructions hors des zones à bâtir, et règle par ailleurs la question des surfaces d'assolement. Dans ce cadre-là, l'aménagement est d'abord considéré comme un problème de *zoning* (Horber-Papazian et Thévoz 1988). Il s'agit de quadriller le territoire, afin de regrouper les activités, d'éviter l'éparpillement et de gérer dans la durée l'affectation des parcelles ainsi délimitées. La responsabilité de la politique foncière est conférée aux cantons, et les communes ont la charge d'indemniser les propriétaires lésés par une décision d'expropriation. Cette question délicate a pu être réglée de manière satisfaisante par la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui a procédé à un « durcissement des conditions d'octroi d'indemnisation lors d'expropriation matérielle » (Knoepfel et Nahrath 2006 : 751 ; Moor 2002).

Très vite, il apparaît que l'objectif d'une utilisation mesurée du sol sera très difficile à atteindre. En 1989, le gouvernement fédéral élabore ainsi un programme d'encouragement, visant à faciliter l'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire. Cette même année, les autorités fédérales promulguent des mesures urgentes destinées à endiguer la spéculation foncière qui sévissait alors. Les trois arrêtés fédéraux entrés en vigueur à cette époque prévoient l'imposition d'un délai de revente pour les biens immobiliers non agricoles, la stabilisation de la limite maximale des taux hypothécaires, ainsi que la limitation des placements de prévoyance professionnelle et privée dans les biens immobiliers.

Soutien de l'économie et gestion de l'urbain

A la fin des années 1970 et 1980, la priorité de l'aménagement du territoire porte sur la gestion d'une croissance trop rapide. Dès le début des années nonante, face au

ralentissement de la croissance économique, on assiste à une nouvelle orientation. La volonté de protéger les surfaces non bâties (agricoles en premier lieu, mais également naturelles), qui constituait jusque-là la préoccupation première des autorités fédérales, cède le pas devant deux autres objectifs jugés plus importants : la gestion du phénomène urbain et la promotion du développement économique. Il ne s'agit plus uniquement de *zoner* le territoire, mais de l'organiser sur la base de stratégies visant à coordonner les activités à incidence spatiale de la Confédération, et à mettre en réseau certaines zones d'activités. Ainsi, la plupart des initiatives prises au niveau fédéral durant les années 1990 s'inscrivent dans le cadre du Programme de revitalisation de l'économie, dont la déréglementation (simplification des procédures et réduction des contraintes légales sur l'activité économique) constitue l'instrument central de l'action étatique (Benninghoff *et al.* 1999).

Ouverture à la multifonctionnalité des zones agricoles

Franchissant un premier pas vers un assouplissement de la LAT, les Chambres fédérales adoptent en 1991 une motion Zimmerli (UDC, BE), qui demandait un assouplissement du régime des exceptions en matière de constructions en zone agricole. En 1992 et 1993, des commissions sont chargées d'élaborer un projet de lignes directrices pour la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, et de proposer des mesures visant à alléger les procédures d'autorisation. A partir de 1994, on observe une volonté de plus en plus nette d'accorder des dérogations au principe de l'interdiction de construire hors des zones à bâtir, afin de permettre aux agriculteurs de renforcer leur compétitivité et d'adapter leur travail aux exigences du marché. En 1996, le Conseil fédéral présente aux Chambres fédérales un message allant dans ce sens. Les débats montrent que l'idée de multifonctionnalité de la zone agricole est loin de faire l'unanimité. La gauche et les écologistes s'inquiètent en particulier des dérives possibles d'une politique d'assouplissement qui pourrait notamment entraîner une multiplication des constructions en zone agricole et une dégradation du paysage. En 1998, le Parlement accepte la révision de la LAT proposée par le Conseil fédéral, mais les milieux écologistes lancent un référendum, qui est finalement rejeté par le peuple en 1999. Quelques années plus tard, en 2006, une nouvelle procédure de consultation est lancée auprès des milieux intéressés, sur l'opportunité d'assouplir encore davantage les règles relatives aux possibilités de construire en zone agricole. Le résultat en est une révision partielle de la loi en 2007, qui tolère désormais que l'on exerce dans ces zones des activités accessoires non agricoles (art. 24b LAT). Dorénavant, une distinction est faite entre les activités accessoires qui ont un lien étroit avec l'entreprise agricole, et celles pour lesquelles ce lien fait défaut. Lorsqu'une entreprise agricole ne peut subsister sans un revenu complémentaire, il

devient possible d'autoriser les travaux de transformation destinés à l'exercice d'une activité accessoire non agricole, proche de l'exploitation, dans des constructions et installations existantes (art. 24b al. 1 LAT). La révision de 2007 introduit également la possibilité d'autoriser des constructions et installations de production d'énergie à partir de biomasse, ainsi que les installations de compost qui leur sont liées (art. 16a LAT).

Intégration du développement durable

En 1999, la Constitution fédérale (RS 101) s'enrichit d'un article 73 sur le développement durable. Cette disposition stipule que « *la Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain* ». L'objectif d'un développement durable impose une nouvelle approche de l'organisation du territoire. Plutôt que de contraindre et de figer, l'aménagement du territoire est appelé à initier un processus qui vise à valoriser les ressources du territoire et à adapter celui-ci aux besoins de la société, tout en respectant le principe de durabilité. L'approche qualitative l'emporte désormais sur l'élément quantitatif. La Suisse passe d'une séparation des fonctions (découpage en zones) à une organisation basée sur les activités humaines (économie, transport, logement, etc.), ainsi que sur l'impact de ces activités et de la présence humaine sur le territoire.

Prise en compte des espaces fonctionnels urbains

En 1996 déjà, les « grandes lignes du territoire suisse » publiées par le Conseil fédéral mettent en évidence la volonté de la Confédération de développer la qualité de vie et les conditions environnementales des espaces de vie urbains, tout en relevant la nécessité de protéger également la nature et le paysage. En 2001, le Conseil fédéral lance la politique des agglomérations et charge l'ARE et le SECO de développer une politique urbaine en collaboration avec les cantons, les agglomérations et les villes. Puis, dans le Rapport fédéral sur le développement territorial de 2005 (ARE 2005), il est proposé de modifier la LAT, dans le but notamment de prendre en compte les spécificités des villes et des agglomérations¹¹, de promouvoir une urbanisation durable et d'élaborer un scénario de développement territorial pour la Suisse.

¹¹ Prise en compte basée sur l'art. 50 al. 3 de la Constitution fédérale.

Actuellement, la Confédération a tendance à pratiquer une politique incitative à l'égard des agglomérations, et à conférer une place de plus en plus importante aux espaces fonctionnels (régions et agglomérations). La Confédération envisage même aujourd'hui de renforcer cette politique des agglomérations, voire de la pérenniser (Conseil fédéral 2011). Parallèlement, plusieurs projets de révision de la LAT sont en cours, afin d'« inscrire les projets d'agglomération dans la loi»¹², comme le souhaite le Conseil fédéral. Lors de la procédure de consultation relative au projet de révision totale de la LAT (projet de loi sur le développement territorial) en 2008, l'une des questions à éclaircir était de savoir si, pour la politique d'agglomération, il convenait de passer d'une politique incitative à une politique plus contraignante. Le projet a finalement dû être abandonné par le Conseil fédéral en 2009, car les résultats de la consultation étaient trop contrastés. Il est intéressant de relever que les arguments évoqués dans cette consultation sont très proches de ceux évoqués par les opposants à la première loi sur l'aménagement du territoire (projet trop centralisateur et portant une atteinte sensible au droit de propriété). Il est prévu néanmoins de remettre la révision à plus tard et d'y procéder par étapes. L'une des priorités reste toutefois une meilleure prise en compte des espaces fonctionnels, tels que les agglomérations, comme l'atteste le projet de révision partielle qui tient lieu de contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage, accepté par les chambres fédérales en juin 2012 (Conseil fédéral 2010)¹³.

S'il faut du temps pour ancrer dans la loi la notion d'agglomération et définir une vision suisse du développement territorial, une étape importante et stratégique a toutefois été franchie en 2011 avec la publication du « Projet de territoire Suisse », qui réunit l'ensemble des acteurs publics (Confédération, cantons, communes et villes) autour de sa définition (ARE 2011c). Ce projet a été mis en consultation en 2011 auprès de toutes les parties concernées. Les résultats de cette consultation seront donc décisifs lorsqu'il s'agira de les traduire au niveau cantonal et communal. Ce « Projet de territoire Suisse » fixe les objectifs pour le développement territorial futur de la Suisse qui sont : la lutte contre le mitage du paysage et du territoire, la préservation d'une diversité paysagère, la nécessité d'utiliser avec ménagement les ressources naturelles, une meilleure coordination du système des transports, et enfin la promotion de la « compétitivité du pays en misant sur son polycentrisme ».

¹² Réponse qu'a donnée le Conseil fédéral le 24.02.2010 à l'interpellation «Ancrage de la politique des agglomérations dans la loi sur l'aménagement du territoire» (09.4317).

¹³ Le Conseil fédéral a opposé un contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale « De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage) » 10.018 jugée trop contraignante. En effet, elle prévoyait un moratoire de 20 ans sur les zones à bâti. Par contre, le Conseil fédéral a conservé l'esprit de l'initiative dans la révision partielle en introduisant des mesures plus contraignantes dans les zones à bâti (art. 15 et art. 15a LAT).

(ARE 2011c: 4 s.). Ces objectifs ne sont pas nouveaux. Ils avaient d'ailleurs déjà été énoncés dans le cadre de la politique d'aménagement, et plus particulièrement dans les rapports de cette dernière avec le développement économique et environnemental.

Possible atténuation du droit de propriété

A la surprise générale, l'initiative populaire «pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» (initiative Weber) a été acceptée en mars 2012 à une courte majorité. La mise en application de cette initiative impose aux communes un quota maximum de 20% de résidences secondaires par rapport à l'ensemble du parc de logement. Pour préserver le paysage et lutter contre la dissémination des constructions dans les zones naturelles, ce texte renforce les pouvoirs de la Confédération au détriment des cantons et réduit les droits des communes et des privés. Enfin, à l'heure où cet article est mis sous presse, la révision partielle de la LAT est soumise au peuple en mars 2013. Ce texte introduit notamment des mesures pour lutter contre le surdimensionnement des zones à bâtir, avec un recours notamment à des déclassements forcés, et impose une taxe sur la plus-value foncière perçue lors d'un classement en zone à bâtir. Si la révision de la LAT est acceptée par le peuple et l'initiative Weber mise en œuvre, ceci présage très certainement un rééquilibrage du droit de propriété en faveur de la protection du sol grâce à l'intervention de la population.

Trois exemples de mise en œuvre d'instruments de la politique d'aménagement du territoire

La présentation des trois principaux outils de l'aménagement du territoire permet d'illustrer la structure politico-administrative de la mise en œuvre de la LAT. Cette mise en œuvre est d'autant plus complexe qu'à chacun des niveaux politiques, l'autorité intervient pour valider les plans du niveau inférieur, afin d'assurer la cohérence de son développement territorial avec l'ensemble. La tâche est compliquée par le fait que les plans ne sont pas tous disponibles au même moment et que les partenaires aux trois échelons ne se communiquent pas toujours les données de référence et le résultat des projections effectuées.

Le plan sectoriel: un instrument de coordination à l'échelon fédéral

Bases légales

La LAT prévoit l'établissement de plans sectoriels ou de conceptions, dont le but est la planification et la coordination de l'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération (art. 13 LAT).

Elaboration du plan sectoriel par la Confédération

Pour planifier les activités qui ont une incidence sur le territoire, la Confédération procède à des études de base, puis établit des plans sectoriels. Il existe aujourd'hui neuf plans sectoriels sur la planification des transports (route, rail, infrastructure aéronautique), sur la planification des infrastructures (lignes de transport d'électricité, dépôts en couches géologiques profondes, ouvrages militaires, installations sportives d'importance nationale), ainsi que sur la sauvegarde du paysage (Conception Paysage suisse et Plan sectoriel des surfaces d'assolement). Concrètement, il s'agit d'études qui donnent une vue d'ensemble de l'activité concernée et de son impact, qui dressent les plans correspondants, et établissent une liste des projets de construction de la Confédération. Des fiches précisent par ailleurs :

- les installations prévues ;
- leur emplacement ;
- l'état d'avancement des projets ;
- les mesures de coordination et l'information nécessaires.

Pour établir les plans sectoriels, la Confédération collabore avec les cantons. Les études sont réalisées par les services fédéraux responsables du domaine concerné. Les cantons doivent intégrer ces plans et ces programmes à leur PDCn. Les mesures ont force obligatoire pour les autorités cantonales lorsqu'elles sont inscrites dans le PDCn.

L'exemple du plan sectoriel des surfaces d'assolement permet de décrire l'utilisation qui est faite par les cantons d'un instrument créé par la Confédération.

Le plan des surfaces d'assolement: bases légales

Selon l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) du 28 juin 2000 (RS 700.1), ce plan vise à « assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé» (art. 26 al. 3 OAT). Pour limiter ce risque, la Confédération a prévu de garantir des surfaces d'assolement qui « font partie du territoire qui se prête à l'agriculture» (art. 6 al. 2 let. a LAT). Ces surfaces se composent « des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables» (art. 26 al. 1 OAT).

Procédure d'élaboration

En 1984, la Confédération, par l'intermédiaire des offices fédéraux de l'aménagement du territoire et de l'agriculture de l'époque, recommande aux cantons de préserver 450 000 hectares¹⁴ pour l'agriculture et l'approvisionnement du pays en temps de guerre. Cette mesure implique que l'on définisse des quotas par canton. Après négociation avec les cantons, ces quotas sont fixés dans l'Arrêté du 8 avril 1992 du Conseil fédéral concernant le plan sectoriel des surfaces d'assolement (surface minimale et répartition entre les cantons, FF 1992 II 1616). L'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) du 28 juin 2000 consacre un chapitre aux surfaces d'assolement (chapitre 4 OAT), dans lequel sont précisés les chiffres indicatifs fixés par la Confédération (art. 27 OAT), ainsi que les quotas cantonaux (art. 27 al. 1 OAT). Les objectifs du plan sectoriel ont été approuvés par la plupart des cantons, les milieux de l'environnement, de l'agriculture, ainsi que de la protection de la nature et du paysage. En revanche, la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC) s'est opposée à l'intégration des surfaces d'assolement et de leur protection dans la LAT, d'une part parce que le rôle que doit jouer la Confédération dans l'arbitrage des zones d'assolement n'est pas suffisamment clair, et d'autre part parce qu'elle considérait «irréaliste» de protéger les surfaces d'assolement dans les plans d'affectation. En effet, la pesée des intérêts qui est effectuée à ce stade plaide rarement en faveur du maintien des surfaces d'assolement, et bien plutôt en faveur de l'extension du bâti, voire du développement économique (ARE 2009). Les milieux économiques ont, quant à eux, exprimé la crainte que le maintien des surfaces d'assolement ne nuise au développement économique des cantons et des communes, et ne tienne pas suffisamment compte des spécificités cantonales.

Le contrôle fédéral

La Confédération joue un rôle pilote dans cette politique. Elle veille à la mise en œuvre du plan et évalue sa mise en œuvre par les cantons. Lorsqu'il s'agit d'activités fédérales qui impliquent une diminution de la surface d'assolement, la Confédération doit tenir compte du plan sectoriel et se conformer aux dispositions de fond et de procédure. Les services fédéraux doivent en tout temps solliciter l'avis de l'ARE. Celui-ci informe périodiquement les services fédéraux chargés de tâches à incidence spatiale sur la mise en œuvre du plan sectoriel. Il établit un plan périodique de la

¹⁴ Le chiffre de 450 000 ha a été mentionné pour la première fois officiellement dans la publication «Aménagement du territoire et agriculture», Guide d'exécution de l'ancien OFAT et de l'OFAG en mai 1983 puis a été publié dans «Vue d'ensemble des bases, conceptions, plans sectoriels et projets de la Confédération», 1980/1984, anc. OFAT, Berne. Source de ces informations: Office fédéral du développement territorial (2003).

réduction des surfaces due aux activités de la Confédération, et prend les éventuelles mesures qui s'imposent.

La mise en œuvre du plan par les cantons

En tant que principaux responsables de l'exécution de l'aménagement du territoire, les cantons ont l'obligation, dans leur plan directeur et les plans d'affectation, de réserver les surfaces d'assolement minimales fixées par la Confédération, et de s'assurer que les plans d'affectation communaux respectent ces contraintes. Toute diminution des surfaces d'assolement doit répondre à certaines exigences matérielles et formelles. Elle doit notamment être compensée dans le cadre de la réserve dont dispose le canton. Tous les quatre ans, les cantons doivent annoncer à l'ARE les changements intervenus dans l'emplacement, l'étendue et la qualité des surfaces d'assolement. Ils doivent par ailleurs assumer certaines tâches, en relation avec la gestion de ces surfaces. Ils sont ainsi appelés à inventorier et à indiquer l'emplacement des surfaces d'assolement sur le Plan directeur cantonal, puis à fixer les quotas par commune et à les en informer, après avoir procédé à la pesée des intérêts en présence. Les cantons ont l'obligation de mettre régulièrement à jour l'inventaire des surfaces d'assolement (au minimum une fois par année), de manière à rendre compte des modifications intervenues (emplacement, étendue et qualité). Cet inventaire constitue une donnée de base pour la planification des communes et des régions. Ces planifications doivent permettre de maintenir libre de constructions le quota imposé par la Confédération. De plus, les cantons ont le devoir d'élaborer une stratégie cantonale pour la gestion du quota des surfaces d'assolement et l'utilisation des réserves. Enfin il leur appartient d'informer en temps utile l'ARE de toute diminution des surfaces d'assolement qui dépasse trois hectares.

La mise en œuvre du plan par les communes

Les communes doivent tenir compte des surfaces d'assolement dans leur plan directeur et d'affectation, puis conserver durablement leur « capital » de terres agricoles en affectant les surfaces d'assolement à la zone agricole ou à la zone agricole protégée, et compenser enfin les éventuelles réductions des surfaces d'assolement en affectant à la zone agricole ou à la zone agricole protégée les parties de leur territoire qui s'y prêtent. Le service cantonal en charge de l'aménagement du territoire conseille les communes et les régions dans le cadre des procédures d'aménagement ou de construction, et veille à ce que les plans directeurs et d'affectation tiennent compte des surfaces d'assolement.

Etat de la mise en œuvre

Jusqu'à ce jour, ces quotas n'ont subi aucune modification. Le rapport « Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement: Expériences des cantons, attentes envers

la Confédération» (ARE 2003), montre cependant que les objectifs fixés n'ont pas été atteints. Si les surfaces d'assolement continuent de diminuer, c'est d'abord parce que la pesée des intérêts se fait souvent au détriment des surfaces d'assolement et au profit de l'urbanisation croissante. Plusieurs cantons (AG, BE, JU, TI, UR, VS, ZH) ont ainsi été contraints de supprimer des surfaces d'assolement sans pouvoir les compenser, afin de permettre à la Confédération de réaliser des projets à incidence spatiale (autoroutes, constructions militaires, installations ferroviaires, protection contre les crues et revitalisation des cours d'eau). Ensuite, certains cantons (FR, GE, ZG, ZH) se plaignent de n'avoir pratiquement plus aucune marge de manœuvre pour leur planification territoriale, et demandent à ce que leur quota soit revu à la baisse, car les surfaces d'assolement sont généralement situées en plaine et sont donc fortement convoitées. Comme la législation fédérale ne précise pas l'usage¹⁵ qui doit être fait de ces surfaces d'assolement, certains cantons en ont profité pour permettre que ces terres servent à des activités économiques lucratives, telles que golf ou culture de la vigne. Constatant ces pratiques, la Confédération a publié des aides à la mise en œuvre du plan sectoriel des surfaces d'assolement, afin d'inciter les cantons à utiliser ces surfaces d'une manière conforme à ses vues (Département fédéral de justice et police, Office fédéral de l'aménagement du territoire 1995; ARE 2006). Aujourd'hui, force est de constater que les stratégies de la Confédération n'ont eu que peu d'effets sur les cantons, car ces derniers continuent à ignorer les recommandations fédérales pour l'utilisation des surfaces d'assolement.

Le plan directeur cantonal: un instrument de coordination à l'échelle cantonale

« *Le plan directeur cantonal (PDCn) est la pierre angulaire de l'aménagement du territoire cantonal. C'est un document de référence et de coordination, qui définit les grandes orientations et les conditions de mise en œuvre de la politique d'aménagement du canton. C'est un « contrat territorial » qui engage les autorités, mais qui n'est pas contraignant pour les privés* » (Canton de Genève).

Bases légales

Le Plan directeur cantonal est l'outil de coordination de toutes les activités ayant un impact sur le territoire aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Il exige une coordination horizontale, soit entre les services concernés des départements de l'administration cantonale ainsi qu'une coordination verticale entre les autorités et

¹⁵ La législation fédérale précise toutefois la qualité requise des surfaces d'assolement.

services cantonaux et communaux. En droit fédéral, il est le principal instrument de l'aménagement du territoire. Un chapitre entier de la LAT (art. 6 à 12) lui est consacré. Il définit à la fois le contenu minimal du PDCn (art. 8) et les procédures auxquelles sont soumises son élaboration et son approbation. Au niveau cantonal, les lois d'application de la LAT doivent tenir compte du PDCn. Chaque canton élabore par ailleurs des directives complémentaires à propos du contenu, de la forme, ou des procédures relatives à l'information et à la participation de la population concernée.

Contenu du PDCn

Le PDCn est un document qui rassemble trois types d'informations :

- Le plan directeur proprement dit, qui décrit le développement souhaité, indique la manière dont le canton entend coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, présente l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et précise les moyens nécessaires ainsi que les entités responsables de leur mise en œuvre.
- Une synthèse des études de base, qui présente une vue d'ensemble de la situation actuelle (études et plans sectoriels), et expose les souhaits du canton quant à son développement territorial (lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal au niveau du développement durable de l'urbanisation, des infrastructures de transports et d'approvisionnement, de la gestion des déchets, de l'agriculture, de la nature et du paysage, ainsi que des activités touristiques et de loisirs). Ces études doivent prendre en compte toutes les thématiques ayant une incidence spatiale sur le territoire cantonal, et doivent en particulier séparer le territoire à urbaniser de celui qui ne doit pas l'être (art. 4 al. 1 OAT).
- Un rapport explicatif (art. 6 et 7 OAT), qui décrit la manière dont le PDCn a été établi (information et consultation de la population, collaboration avec les autorités publiques), ainsi que les rapports existant entre les différents domaines sectoriels, les projets individuels et les études de base.

Concrètement, le canton doit fournir à la Confédération au minimum une carte établie à l'échelle du canton, en général au 1:50 000, (une carte informatique n'est pas suffisante), ainsi qu'un document de synthèse, sous forme de fiches de coordination, qui présente les équipements existants, les projets, ainsi que les procédures prévues. Ce document de synthèse doit exposer clairement :

- les principes d'aménagement;
- les mesures visant à assurer la coordination des activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité;
- la relation avec d'autres projets ou politiques sectorielles;
- les instances responsables et les instances concernées;

- le calendrier de mise en œuvre ;
- la procédure de mise en œuvre, notamment l'organisation et les moyens financiers.

Elaboration et mise à jour partielle

Les cantons sont tenus par la LAT d'actualiser périodiquement leur PDCn. Ils doivent renseigner l'ARE tous les quatre ans au moins sur l'état des travaux relatifs au plan directeur et sur les changements importants apportés aux études de base, ainsi que sur les intentions du canton quant à d'éventuelles modifications du plan directeur (art. 9 OAT).

Lorsque le PDCn ne répond plus aux exigences, les cantons ont le choix entre trois types de modification :

- Les modifications qui se limitent à une mise à jour des travaux réalisés, et qui ne touchent ni la planification contraignante que le canton s'était engagé à mettre en œuvre, ni les mesures de coordination prévues. Si un canton modifie des éléments du plan directeur en restant dans les limites des conditions fixées, il lui suffit de communiquer ces modifications à l'ARE (art. 11 al. 3 OAT).
- Les adaptations partielles qui peuvent se révéler nécessaires lorsque la situation a changé et qu'il s'agit de favoriser de nouvelles tâches. Les projets d'agglomération ont, par exemple, amené plusieurs cantons à procéder à une adaptation partielle de leur PDCn.
- Les remaniements intégraux qui interviennent en général tous les 10 ans et nécessitent de nouvelles études de base. Ils sont l'occasion de revoir les lignes directrices du futur aménagement cantonal.

Lorsqu'un canton élabore un nouveau plan ou procède à une mise à jour, il est tenu d'en informer préalablement l'ARE (art. 9 al. 2 OAT). Le Conseil d'Etat (fig. 40.3) du canton concerné est chargé de l'élaboration du PDCn. Il délégue généralement cette tâche au département de l'aménagement du territoire ou à des mandataires privés. En principe, le canton adopte le projet de PDCn avant qu'il ne soit transmis aux autorités fédérales pour approbation.

Tout au long du processus d'élaboration du PDCn, les cantons sont tenus de collaborer avec leurs partenaires du secteur public (communes, régions, agglomérations, cantons voisins, pays voisins, services de la Confédération). Si le canton le souhaite, l'ARE lui fournit aide et conseil. L'ARE se charge par ailleurs de transmettre les informations utiles aux services fédéraux et aux cantons concernés par le projet de PDCn, et met ces derniers en rapport les uns avec les autres (art. 9 al. 3 OAT).

Enfin, la population, l'ensemble des partenaires publics, les partis politiques, de même que les associations et les groupes d'intérêts doivent être informés de l'élaboration du PDCn et admis à y participer, selon les directives établies par le canton.

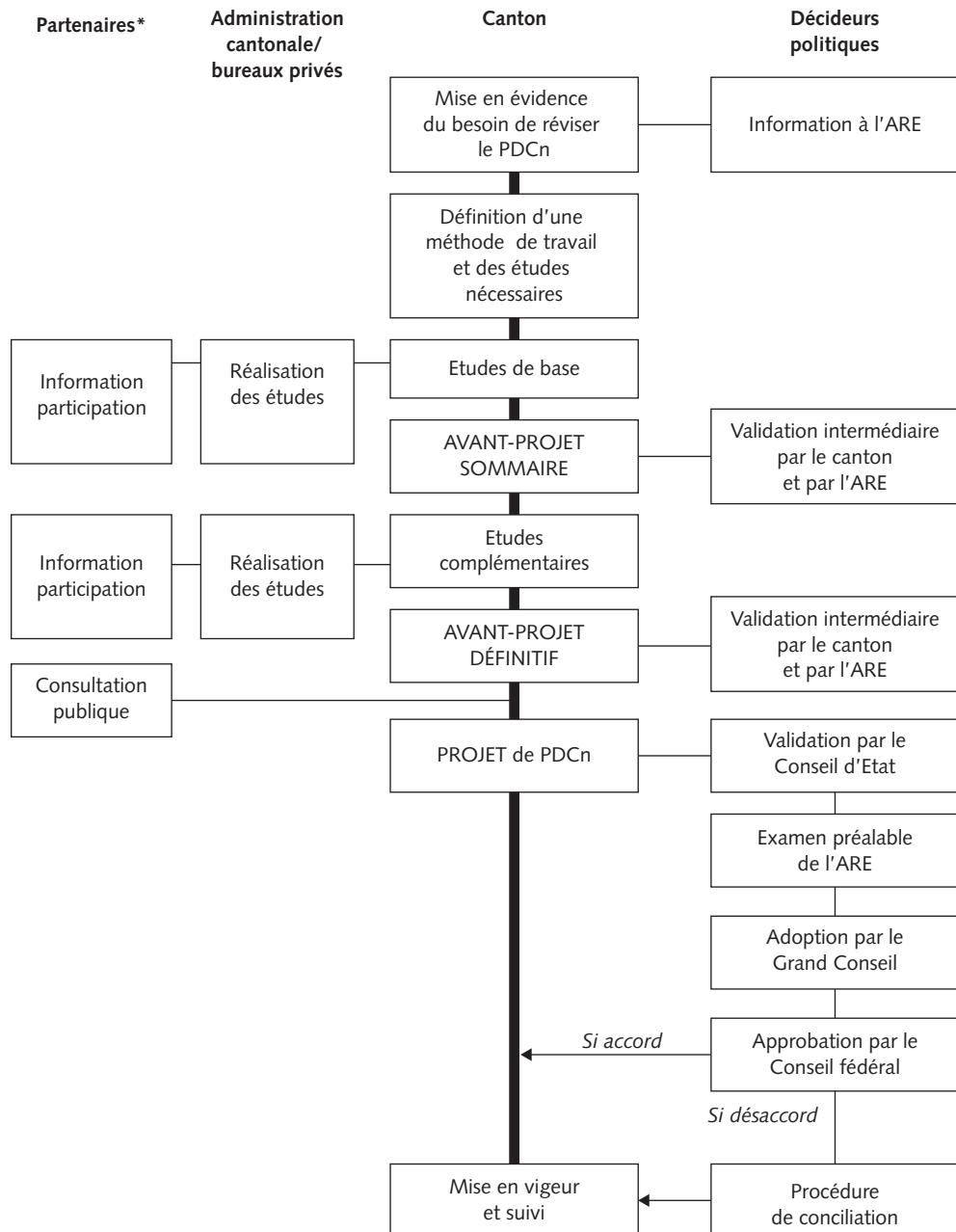


Figure 40.3 Déroulement d'une procédure relative à l'élaboration et à l'approbation du PDCn (adapté du canton de Vaud, 2011a).

* Les partenaires sont les services fédéraux concernés, les cantons voisins, les communes du canton concerné, les associations, les groupes d'intérêt, les partis politiques et la population.

On constate que les procédures et pratiques relatives à l'information et à la participation varient sensiblement d'un canton à l'autre.

Exigence pour l'approbation du PDCn par la Confédération

La procédure d'approbation du PDCn comprend un examen qui porte sur le contenu minimum du plan directeur au sens de l'art. 8 LAT tel que décrit plus haut. Le plan directeur doit également indiquer les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires. Avant d'engager la procédure formelle d'approbation du PDCn, les cantons peuvent soumettre leur demande à l'examen préalable de l'ARE, et lui demander de valider des étapes intermédiaires.

Le déroulement de l'examen

L'ARE dirige la procédure d'examen du PDCn et de ses modifications ultérieures. Il mène pour cela les pourparlers nécessaires avec le canton et les services fédéraux (art. 10 al. 1 OAT). Les services fédéraux et la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire sont appelés à faire des remarques sur le PDCn, de même que les chefs de département chargés de l'aménagement du territoire dans les cantons voisins. L'ARE a pour mission d'établir un rapport de synthèse (rapport d'examen), qui indique si la révision projetée par le canton est conforme au droit fédéral, et si elle répond aux exigences matérielles et formelles de la loi fédérale (LAT) et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT). Si tel est le cas, l'ARE adresse son rapport au Conseil fédéral. Dans le cas contraire, l'ARE propose une série de modifications obligatoires ou facultatives. Le canton doit ensuite remanier son projet et le soumettre à nouveau à l'ARE, pour poursuivre la procédure d'approbation.

L'approbation du PDCn

Sur la base du rapport d'examen, et après avoir entendu le canton concerné et les cantons voisins, le DETEC (auquel est rattaché l'ARE) propose au Conseil fédéral d'approuver le plan directeur cantonal. Le Conseil fédéral approuve également les modifications demandées par le DETEC, si ces dernières n'ont fait l'objet d'aucune opposition. Si des oppositions ont été formulées, le DETEC propose au Conseil fédéral d'ordonner l'ouverture d'une procédure de conciliation. La procédure d'approbation se termine avec l'approbation du PDCn par le Conseil fédéral (art. 11 LAT).

Le plan d'affectation: un instrument de coordination à l'échelle communale

«Les plans d'affectation (plans de zones) sont des documents juridiquement contraignants pour les propriétaires fonciers. Ils précisent, pour un territoire donné, la manière dont le

sol peut être utilisé, ainsi que l'implantation et la grandeur des constructions autorisées. » (ASPAN 2006:12).

Bases légales

Le plan d'affectation est l'instrument d'aménagement le plus détaillé, car il règle l'utilisation du sol. Un chapitre lui est consacré dans la LAT (art. 14 à 27a), dans lequel sont définis le but, le contenu, les effets, les compétences et les procédures.

Le plan d'affectation et son règlement sont destinés à mettre en œuvre le PDCn. Les cantons règlent la compétence et la procédure pour leur établissement et leur modification (art. 25 al. 1 LAT). De plus, la coordination doit être assurée par une autorité à désigner, lorsque le plan d'affectation nécessite des décisions émanant d'autorités différentes (art. 25a al. 1 LAT). Le plus souvent, les cantons délèguent l'établissement des plans d'affectation aux communes, car ces dernières ont une très bonne connaissance de la situation et des lieux. C'est ainsi la commune qui a la charge d'établir le plan et le règlement, en collaboration avec les services cantonaux. Elle est tenue de respecter les plans établis par les instances supérieures, et en particulier le PDCn. Les règles générales sur l'élaboration des plans d'affectation sont ancrées dans la LAT (art. 14 à 27a) et dans l'OAT (art. 31 à 44). La délimitation d'une zone à bâtir, par exemple, nécessite de vérifier la conformité du projet non seulement avec le PDCn, mais également avec la législation spéciale de la Confédération, comme celle sur l'environnement; en particulier avec l'Ordonnance sur la protection contre le bruit, laquelle fixe des valeurs maximales d'exposition.

Elaboration du plan d'affectation par les communes

Lors de l'établissement d'un nouveau plan, la commune informe en principe le canton de son intention. Les autorités communales (fig. 40.4) délèguent l'élaboration du plan aux services communaux ou à un mandataire externe, qui préparent un plan de zones comprenant des aires en couleurs représentant les différents types de zone. Tout au long du processus, les personnes en charge de l'élaboration du plan consultent les services cantonaux concernés, afin d'obtenir les informations pertinentes sur la législation de rang supérieur (environnement, risques naturels, etc.). Elles sont par ailleurs tenues d'informer et de faire participer la population de manière adéquate à l'élaboration du plan (art. 4 LAT), et de mettre ce dernier à l'enquête publique. La commune doit donc fournir à la population au moins une information préalable, avant la mise à l'enquête publique. Elle dispose pour cela de plusieurs moyens d'information, tels que les séances publiques, le site internet et le bulletin communal, ainsi que la presse locale. Certains cantons recommandent à leurs communes de prévoir un plan de communication couvrant l'ensemble du processus d'élaboration du plan d'affectation, afin de favoriser l'adhésion de la population (canton de Fribourg 2003).

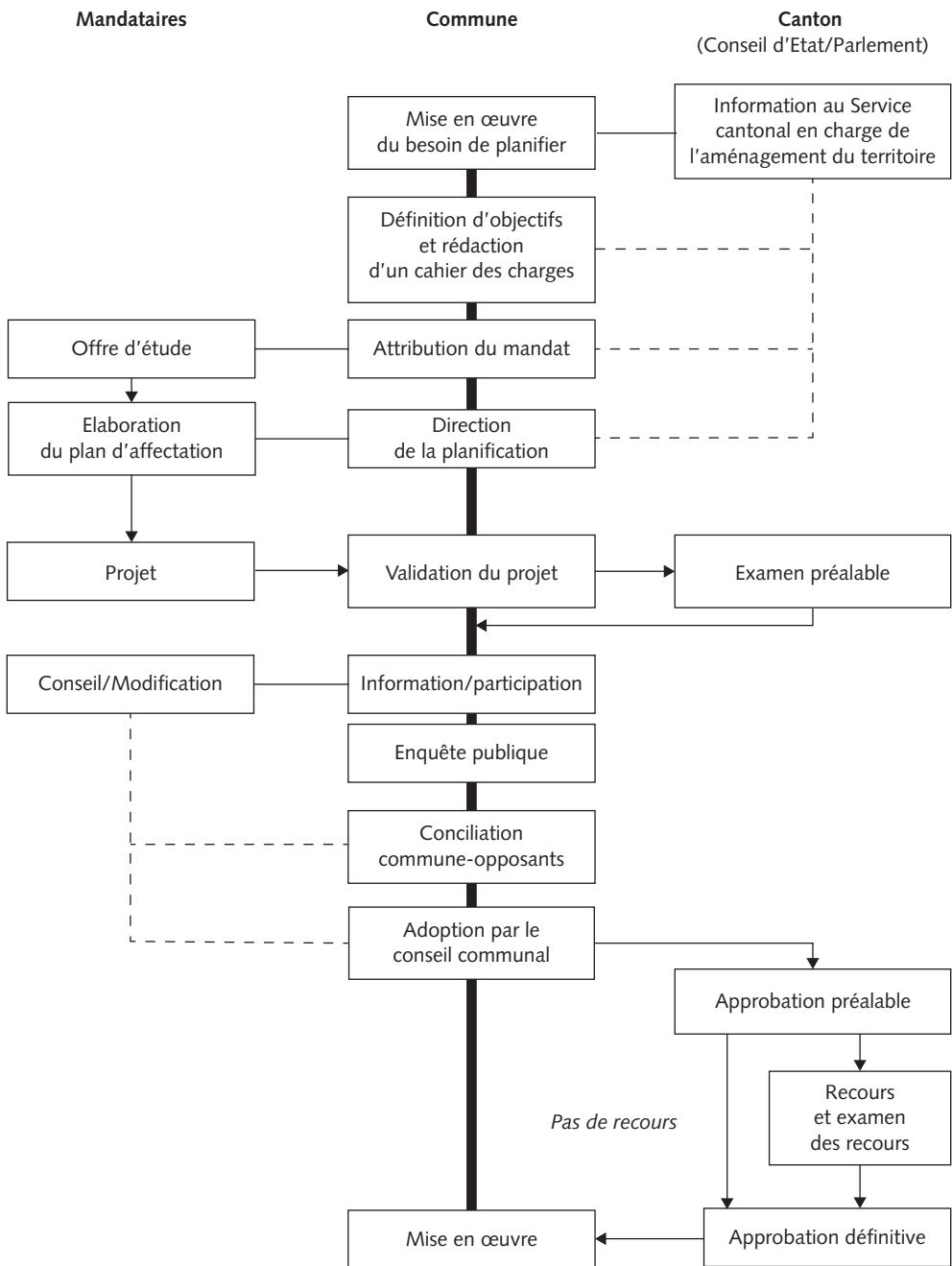


Figure 40.4 Déroulement d'une procédure relative à un plan d'affectation (exemple adapté du canton de Vaud, 2011b).

Approbation du plan par le canton

Les procédures d'approbation et de ratification des plans varient d'un canton à l'autre. La LAT prévoit qu'une autorité cantonale approuve les plans ainsi que leur adaptation ultérieure. Cette autorité a pour mission d'examiner, sur la base d'un rapport fourni par l'autorité qui présente la demande (en principe la commune), si les plans sont conformes au PDCn, aux plans sectoriels fédéraux, ainsi qu'à la législation fédérale, et si les observations de la population ont été prises en compte de manière adéquate (art. 47 OAT).

En règle générale – des exceptions existent –, ces plans sont adoptés par le législatif, l'assemblée des citoyens ou encore par l'exécutif de la commune et approuvés par le Conseil d'Etat. Les communes ont l'obligation de mettre le plan d'affectation à l'enquête publique, et les cantons ont l'obligation de prévoir une voie de recours au niveau cantonal (art. 33 LAT). L'approbation cantonale donne force obligatoire au plan (art. 26 LAT).

Bilan et perspectives de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire

Comme le reconnaît le Conseil fédéral lui-même, les résultats de la politique d'aménagement du territoire sont pour le moins contrastés (Rapport du Conseil fédéral de 1987; ARE 2005). Cette politique n'a en effet pas réussi à empêcher une utilisation immodérée du sol, que la loi avait précisément pour but d'éviter. L'augmentation de la population et l'amélioration de son niveau de vie suscitent une demande toujours plus grande de logements, d'infrastructures et d'espaces voués aux activités économiques et aux loisirs, ce qui entraîne une extension non maîtrisée des zones bâties ou réservées pour des constructions futures. Cette évolution a finalement pour conséquence la diminution de surfaces agricoles et d'espaces où la nature règne en maître, l'appauvrissement de la diversité biologique, ainsi qu'une planification des espaces urbains peu conforme aux exigences d'un développement durable.

De nombreuses stratégies ont été mises en œuvre pour lutter contre une utilisation non mesurée du sol, à l'exemple des surfaces d'assoulement que la Confédération impose aux cantons dans le cadre d'un plan sectoriel. Actuellement, ces stratégies visent surtout à densifier l'utilisation du sol en milieu urbain, grâce à des exigences plus sévères concernant les taux d'occupation au sol, et à l'encouragement de la construction sur les friches industrielles. L'objectif aujourd'hui est de « construire la ville dans la ville » et de lutter contre le mitage du territoire, qui constitue la cause principale de la perte des ressources naturelles et agricoles.

La mise en œuvre de ces stratégies est semée d'embûches. Ces difficultés tiennent principalement au manque d'outils contraignants et à la faiblesse des règles institutionnelles posées par la LAT. Ces « défauts », acceptés par le législateur soucieux de trouver un compromis, ne permettent pas de lutter efficacement contre la thésaurisation du sol, ni d'aplanir les conflits d'intérêts qui surgissent entre institutions fédérales, cantonales et communales, entre acteurs publics et privés, ou même entre les différents représentants des politiques publiques à incidence spatiale. L'expérience montre que chacun cherche à maximiser la marge de manœuvre que lui reconnaît le droit de propriété, grâce à une définition floue des objectifs de l'aménagement du territoire (p. ex. le critère de l'utilisation mesurée du sol), et grâce aussi au fédéralisme d'exécution qui permet aux cantons et aux communes (qui se trouvent par ailleurs en concurrence) de se réapproprier les objectifs de la LAT et de les adapter à leurs propres projets de développement. La frilosité avec laquelle les cantons ont notamment accueilli le projet de loi sur le développement territorial, qui devrait permettre de renforcer les outils offerts par la LAT, laisse d'ailleurs présager que les faiblesses mises en évidence par le régime actuel ne sont pas prêtes de disparaître.

Prisonnière de ses spécificités et otage des conflits qu'elle suscite, la politique fédérale d'aménagement du territoire n'a pas réussi jusqu'à ce jour à être le véritable moteur d'une vision partagée du territoire suisse et de son développement. Forte de cette histoire, la Confédération a élargi le processus de consultation et a étendu le champ d'influence des acteurs concernés, en définissant un nouveau cadre de référence dans son « Projet de territoire Suisse » (ARE 2011c). Cette vision pourrait s'ancrer dans la législation fédérale et cantonale, et intégrer dans la politique d'aménagement des thèmes nouveaux, tels que le paysage, la nature et le logement. Ce projet met par ailleurs en évidence le manque de coordination existant entre les espaces fonctionnels et institutionnels, de même que les différentes formes de collaboration susceptibles d'améliorer la gestion du territoire. Il est toutefois à craindre que les multiples espaces de collaboration et de partenariat souhaités viennent se superposer aux structures de collaboration et aux partenariats existants, créant ainsi le risque d'un double problème de coordination : la coordination, d'une part, entre les nouveaux projets et ceux qui sont déjà en cours, et la coordination, d'autre part, entre les différentes structures de collaboration existantes, lesquelles, en outre, ont souvent des formes juridiques dissemblables. Cette multiplication des acteurs, des intérêts en jeu et des espaces de décision a pour conséquence de compliquer toute direction de projet territorial d'une certaine importance, à moins de définir d'emblée des objectifs communs et de s'astreindre à une coordination aussi bien verticale et qu'horizontale.

Pourtant, de peur de susciter une nouvelle fois l'opposition des cantons et des communes, ce projet n'aborde pas de façon explicite les questions de réforme institutionnelle et de gouvernance que pose sa mise en œuvre. Il se limite principalement

aux outils classiques du fédéralisme coopératif, à savoir le renforcement de la collaboration intercommunale et des diverses formes de partenariat, ainsi qu'aux fusions de communes. Si l'on veut se donner les moyens d'atteindre les objectifs fixés, il sera inévitablement nécessaire de franchir un pas supplémentaire et de procéder à des transferts de compétences décisionnelles vers de nouveaux espaces institutionnels qui, selon toute logique, dépasseront le cadre des frontières non seulement communales, mais également cantonales et nationales (Rumley 2010).

Au cœur de tous les conflits d'intérêts liés à l'utilisation du sol, la politique d'aménagement du territoire semble prisonnière du système institutionnel suisse et des rapports de force que l'on observe au sein des pouvoirs en place. L'acceptation populaire de l'initiative Weber et de la révision de la LAT en mars 2013 pourraient signifier une atténuation du droit de propriété et le renforcement du droit de regard de la Confédération en matière d'aménagement du territoire, lui permettant de développer et de mettre en œuvre une vision de la gestion du territoire plus ambitieuse qu'elle ne l'a été jusqu'à présent.

Bibliographie

- ASPAN (2006). «L'aménagement du territoire dans les communes», Association suisse pour l'aménagement du territoire (VLP-ASPAN). Berne.
- ASPAN (2008). «Le recours en matière de droit public au tribunal fédéral», in Territoire & Environnement (6). En ligne: http://www.vlp-aspan.ch/files/documents/te_08_06.pdf (consulté le 2.06.2011).
- ASPAN (2011). «ASPAN – Portrait». En ligne: <http://www.aspan.ch/fr/portrait/> (consulté le 1.06.2011).
- Benninghoff M., Knoepfel P., Terriblini S. et Varone F. (1999). «Aménagement du territoire, politiques infrastructurelles (transports, énergie) et de l'environnement», in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W. et Papadopoulos Y., *Manuel de la politique suisse*. Zurich, NZZ Libro, pp. 767-806.
- Brandt E. (2001). «L'évolution de la planification et les enjeux actuels», in Hottelier M. et Foëx B., *L'aménagement du territoire: planification et enjeux*. Bâle, Helbing&Lichtenbahn, pp. 49-112.
- Bridel L. (2010). «Aménagement du territoire». En ligne: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F7844.php> (consulté le 14.06.2011).
- Conseil fédéral (2003). «Guide pour l'aménagement local». En ligne: http://www.fr.ch/seca/fr/pub/documentation/documentation/guide_local/guide_local.htm (consulté le 13.09.2011).
- Conseil fédéral (2011a). «Le déroulement de la procédure du plan directeur cantonal vaudois», <http://www.vd.ch> (consulté le 13.09.2011).
- Conseil fédéral (2011b) «Le déroulement d'une procédure d'affectation type PGA ou PPA», <http://www.vd.ch>.

- Conseil fédéral (1987). «Rapport sur l'état et l'évolution du sol et de l'urbanisation en Suisse» (Rapport sur l'aménagement du territoire 1987). Berne.
- Conseil fédéral (2010). «Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010». Berne.
- Conseil fédéral (2011). «Le Conseil fédéral entend poursuivre la politique des agglomérations». En ligne: <http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=38692> (consulté le 14.06.2011).
- Département fédéral de justice et police, Office fédéral de l'aménagement du territoire (1995). «Mise en œuvre du plan sectoriel des surfaces d'assoulement». Notice explicative (édition 1995), Berne.
- Département fédéral de justice et police (2000). «L'Office fédéral de l'aménagement du territoire passe du DFJP au DETEC». En ligne: <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=fr&msg-id=2543>, (consulté le 18.06.2011).
- Horber-Papazian K. (1992). «Mise en œuvre de politiques à incidence spatiale: une entreprise difficile», in Ruegg N., Mettan et Vodoz L. (Eds), *La négociation: son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes. pp. 31-49.
- Horber-Papazian K. (2006). «Les communes», in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y. et Sciarini P. (Eds), *Manuel de la politique suisse*. Zurich, NZZ Libro, pp. 233-258.
- Horber-Papazian K. et Thévoz L. (1988). *De la LAT à la réalité/De la réalité à la LAT*. Lausanne, CEAT.
- Knoepfel P. et Nahrath S. (2006). «Politiques de l'environnement et de l'aménagement du territoire», in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y. et Sciarini P. (Eds), *Manuel de la politique suisse*. Zurich, NZZ Libro, pp. 737-764.
- Knoepfel P., Horber-Papazian K., Benninghoff M., Terriblini et Wälti S. (1997). *Le fédéralisme d'exécution en matière de politiques publiques à incidences spatiales*. Chavannes-près-Renens, IDHEAP.
- Moor P. (2002). «L'expropriation matérielle», in Moor P., *Droit administratif*, vol. 2. Berne, Stämpfli, pp. 741-755.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2003). «Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assoulement: Expériences des cantons, attentes envers la Confédération». En ligne: <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung>
- Office fédéral du développement territorial ARE (2005). «Rapport 2005 sur le développement territorial». Berne.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2006). «Plan sectoriel des surfaces d'assoulement SDA. Aide à la mise en œuvre 2006». Berne.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2009). «Consultation relative à une révision de la loi sur l'aménagement du territoire» (projet de nouvelle loi sur le développement territorial). Rapport rendant compte des résultats, Berne.

- Office fédéral du développement territorial ARE (2010). « Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 2^{ème} génération ». Berne.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2011a). « Plans directeurs cantonaux ». En ligne : <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung> (consulté le 8.08.2011).
- Office fédéral du développement territorial ARE (2011b). « L'Office fédéral du développement territorial ». En ligne : <http://www.are.admin.ch/org/index.html> (consulté le 13.06.2011).
- Office fédéral du développement territorial ARE (2011c). « Projet de territoire Suisse ». En ligne : <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung> (consulté le 8.03.2011).
- Office fédéral du développement territorial ARE (2012). « Organisation ». En ligne : <http://www.are.admin.ch> (consulté le 6.08.2012).
- Rumley P.-A. (2010). *La Suisse demain : de nouveaux territoires romands, un nouveau canton du Jura : utopie ou réalité?*. Presses du Belvédère.
- Tanquerel T. (2001). « Le contentieux de l'aménagement du territoire », in Hottelier M. et Foëx B., *L'aménagement du territoire : planification et enjeux*. Bâle/Genève/Munich, Helbing & Lichtenhahn, pp. 113-133.
- Tanquerel T., Flückiger A., Byland K. et Bolkensteyn A. (2008). « Droit de recours des organisations écologistes. Statistiques actualisées (2008) relatives aux recours de droit administratif et aux recours en matière de droit public » (55 LPE/12 LPN/14 LCPR).

Chapitre 4 |

STRUCTURES POLITICO-ADMINISTRATIVES DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

Stéphane Boisseaux et Peter Knoepfel

L'ensemble nommé «politique environnementale» en Suisse est constitué de neuf politiques sectorielles, que l'on se propose de considérer ici comme «les» politiques constitutives de «la» politique environnementale: gestion des eaux, protection de l'air, protection du climat, lutte contre le bruit, protection des sols et assainissement des sites pollués, déchets, substances dangereuses et accidents majeurs, protection de la nature et du paysage.

La délimitation de tels sous-domaines d'action publique, construits en référence à des problèmes environnementaux, ne va pas de soi. Les pays étrangers qui connaissent un développement comparable des politiques environnementales ne procèdent d'ailleurs pas aux mêmes découpages¹. En effet les domaines traités se recoupent et se chevauchent partiellement: ainsi le déversement dans les sols de matières toxiques peut-il *a priori* être traité sous l'angle de la protection des sols, des substances dangereuses, et/ou de la protection de la nature.

Plus que par une logique fonctionnelle, c'est au travers de sédimentations historiques successives qu'ont émergé ces politiques en tant que domaines d'action publique relativement autonomes et cohérents. Si plusieurs de ces politiques ont été impulsées, renforcées ou harmonisées dans le cadre de la loi fédérale du 7 octobre

¹ Certains pays comme la France ou l'Allemagne ont constitué certaines de leurs politiques environnementales à partir de ministères dédiés non pas à la protection de l'environnement, mais à la régulation d'un secteur d'activité (p. ex. ministère de l'industrie).

1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01), deux d'entre elles relèvent encore aujourd'hui de bases légales distinctes : la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20)² et la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451). Ces différences traduisent le fait que les politiques considérées aujourd'hui comme environnementales se sont historiquement constituées selon des logiques très nettement distinctes, sur les plans institutionnels (acteurs administratifs en charge de la politique, aux niveaux fédéral et cantonaux ; procédures ; instruments d'action ; modalités d'interaction avec les milieux concernés) aussi bien que substantiels (conceptions des problèmes environnementaux, de leurs causes, des responsabilités respectives des acteurs, etc.).

Si la disparité historique et logique des politiques environnementales, au niveau national, est incontestable, il reste néanmoins possible de parler d'*« une »* politique environnementale en Suisse. D'une part, en effet, la Confédération dispose, dans l'édifice du fédéralisme suisse, de compétences étendues dans la définition de la plupart de ces politiques ; par contraste, les compétences cantonales sont de plus en plus concentrées sur la mise en œuvre des politiques fédérales (fédéralisme d'exécution : Knoepfel *et al.* 2001). La Confédération exerce actuellement ces compétences dans un cadre organisationnel unifié. Le pilotage de toutes les politiques environnementales est, en effet, exercé par l'Office fédéral de l'environnement. Celui-ci s'est constitué à partir de fusions successives : en 1989, entre l'Office fédéral pour la protection de l'environnement³ et l'Office fédéral des forêts et de la protection du paysage, qui constituent un ensemble nommé Office fédéral de l'environnement, des forêts et de la protection du paysage ; puis, entre ce dernier et une grande partie de l'Office fédéral des eaux et de la géologie en 2006.

D'autre part, la Confédération travaille depuis une trentaine d'années à étendre à l'ensemble des politiques environnementales des principes et logiques communs :

- conception des politiques publiques de l'environnement simultanément anthropo-centrée, c'est-à-dire visant à diminuer les effets sur l'être humain des dommages faits à l'environnement, et éco-centrée, c'est-à-dire considérant la sauvegarde des ressources et milieux naturels comme un objectif en soi ;
- principe de causalité (ou principe du pollueur-payeur), par lequel les groupes sociaux désignés comme responsables de dommages environnementaux doivent prendre à leur charge les mesures préventives ou curatives de maintien en bon état des milieux naturels (Petitpierre-Sauvain 1999) ;

² Précédée par deux Lois fédérales sur la protection des eaux contre la pollution, respectivement du 16 mars 1955 et du 8 octobre 1971.

³ Créé en 1971.

- principe de prévention, par lequel des activités peuvent être interdites ou limitées avant d'avoir entraîné des dommages environnementaux, dès lors que l'on sait que ces dommages sont inéluctables ;
- principe de coopération, par lequel les groupes sociaux désignés comme responsables de pollutions sont associés à la définition des mesures adoptées pour limiter ces pollutions ;
- prise en considération de certaines organisations non gouvernementales en tant que représentants, ou porte-parole de « l'environnement », le signe le plus tangible de cette considération étant le droit de recours accordé à ces ONG sur certaines décisions environnementales des collectivités publiques, de manière dérogatoire par rapport au droit commun.

Le présent chapitre prendra en considération à la fois la disparité historique des différentes politiques environnementales en Suisse et les tentatives d'homogénéisation dont elles font l'objet. Il présentera plus précisément trois politiques : protection de l'air, protection de la nature et du paysage et protection contre les substances dangereuses. Ces trois politiques ont été retenues parce qu'elles sont représentatives de la diversité des structures et arrangements politico-administratifs relatifs au traitement des problèmes environnementaux en Suisse. Les arrangements relatifs à ces politiques présentent des degrés de centralisation très différents⁴.

Ces trois politiques seront abordées, tout d'abord, d'une manière transversale, du point de vue de leur importance politique, administrative et financière. Puis elles seront analysées l'une après l'autre, à partir des trois angles d'observation suivants :

- caractéristiques de la « communauté d'acteurs » impliquées ;
- structures politico-administratives de programmation ;
- structures politico-administratives de mise en œuvre.

Une partie synthétique analysera de manière transversale les problèmes rencontrés par la politique environnementale suisse et ses acteurs et livrera quelques éléments de prospective.

Le présent chapitre repose principalement sur une série de travaux de recherche synthétisés dans l'ouvrage de Knoepfel *et al.* (2010). Cet ouvrage est, lui-même,

⁴ Pour la politique de protection de l'air, la répartition des compétences entre cantons et Confédération est typique du fédéralisme d'exécution suisse : la Confédération fixe les principes de la politique, dont la mise en œuvre est dévolue aux cantons. La politique de protection de la nature et du paysage voit une très forte implication financière et réglementaire de la Confédération, quoique les cantons gardent des prérogatives de mise en œuvre. Enfin, la politique de protection contre les substances dangereuses est presque exclusivement concentrée entre les mains de la Confédération, y compris en termes de mise en œuvre.

redevable au travail considérable de mise à la disposition du public de nombreux documents et informations pertinents sur les politiques environnementales et leurs structures de pilotage, effectué traditionnellement par l'administration fédérale.

Les politiques environnementales en Suisse: importance politique, administrative et financière

Nous examinons ici les trois politiques choisies en référence à l'ensemble des politiques environnementales, et dans l'édifice des politiques publiques suisses. Les données nécessaires à l'élaboration de cette section proviennent, pour l'essentiel, de l'Office fédéral de la statistique et de l'Office fédéral de l'environnement. Knoepfel *et al.* (2010) ont par ailleurs produit une évaluation du nombre de personnes travaillant, dans les cantons et les communes, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques environnementales.

Importance politique et financière

L'importance politique générale des politiques environnementales en Suisse est mise en évidence par le développement continu des dépenses publiques environnementales. Celles-ci ont constamment crû depuis les années 1970, tant en termes courants (fig. 41.1) que constants.

Cet accroissement des dépenses publiques s'est fait indépendamment des cycles conjoncturels, mais aussi sans lien avec les attaques politiques dont font régulièrement l'objet les politiques environnementales (Boisseaux et Knoepfel 2011). A la fin des années 2000, les dépenses publiques environnementales s'élèvent à environ 4 milliards de francs par an, ce qui représente environ 2,5% des dépenses publiques en Suisse. Ce montant est constitué à hauteur d'un milliard de « charge publique nette », c'est-à-dire de dépenses émargeant au budget ordinaire des collectivités publiques ; les trois milliards restants correspondent à des dépenses financées par le prélèvement de taxes affectées et de redevances, en application du principe du pollueur-payeur.

En termes relatifs aussi bien qu'absolus, il apparaît que la politique de protection de la nature occupe une part croissante des dépenses publiques environnementales. Politique construite à partir d'un tissu de personnes engagées à titre bénévoles (voir plus bas), celle-ci a été, initialement, peu consommatrice d'argent public. Les nouveaux instruments de cette politique, et en particulier le soutien des prestations de qualité écologique assurées, entre autres, par les agriculteurs, expliquent la part rela-

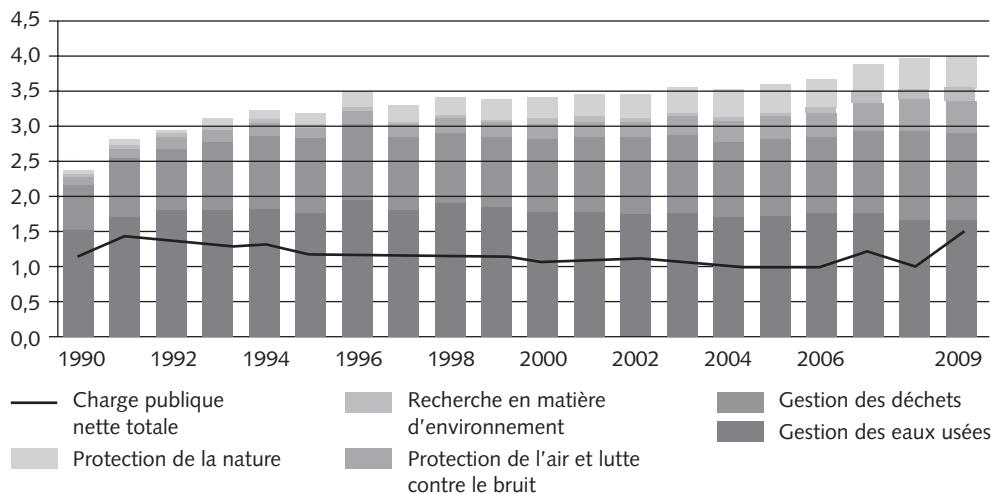


Figure 41.1 Dépenses publiques et charge nette de protection de l'environnement (en milliards de francs, à prix courants).

Source: Office fédéral de la statistique.

tivement importante prise par cette politique dans les dépenses publiques environnementales.

Les dépenses publiques ne constituent pas à elles seules un indice pertinent de l'importance de chacune des politiques environnementales. Deux des politiques que nous détaillons particulièrement ici (substances dangereuses et protection de l'air) ne sont pas visibles dans la figure ci-dessus, certes pour des raisons de classification comptable, mais surtout parce qu'elles sont essentiellement régulatrices. En d'autres termes, l'autorité politico-administrative, dans ces domaines, agit par la mise en œuvre d'instruments permettant de contraindre les acteurs à changer de comportement, sans mettre à leur disposition, en parallèle, de dispositifs consommateurs d'argent public (construction d'installations, subventions, etc.). Le contraste avec les politiques de protection des eaux et de traitement des déchets est très clair: ces dernières ont été et restent les plus consommatrices en argent public, parce que les collectivités publiques ont décidé de construire et exploiter elles-mêmes les dispositifs de traitement des pollutions (stations d'épuration, usines d'incinération des ordures ménagères). Ce n'est qu'après l'introduction graduelle du principe du pollueur-payeur, dès le milieu des années 1980, que les coûts de ces deux politiques furent couverts par les pollueurs, comme c'est le cas depuis le début pour les politiques régulatrices.

Les coûts d'adaptation des activités économiques aux exigences des politiques environnementales n'apparaissent pas entièrement dans les dépenses publiques:

certains de ces coûts sont assumés directement par les acteurs économiques (c'est-à-dire sans prélèvement public d'une taxe). On ne peut évaluer ces derniers qu'indirectement, par le biais des «marchés environnementaux». Ceux-ci recouvrent les activités économiques privées, générées directement ou indirectement par la politique environnementale, mais aussi par les engagements écologiques volontaires des acteurs économiques. Dans une récente étude, le WWF signale que ce secteur⁵ occupait en Suisse, en 2009, 116 000 personnes, pour un chiffre d'affaires de 29 milliards de francs, soit 5,4% du PIB⁶ (260 000 personnes et 49 milliards de francs, soit 9,1% du PIB si l'on inclut les *cleantech*) (Centre de Formation du WWF 2011).

La mention de politiques environnementales essentiellement régulatrices conduit à signaler un dernier facteur d'évaluation concernant l'importance relative des politiques environnementales. Un examen qualitatif montre un accroissement notable de la densité normative dans ce domaine: les lois et ordonnances constituent un maillage serré de réglementations qui encadrent, de manière toujours plus précise et détaillée, un nombre toujours plus élevé d'activités sociales ayant un impact sur l'environnement. Ce sont notamment les politiques, régulatrices, des substances dangereuses et de la protection de l'air, qui participent à l'accroissement de cette densité normative.

Importance administrative

Les données relatives aux effectifs des agents publics impliqués dans les politiques environnementales en Suisse ont été collectées et consolidées par Knoepfel *et al.*: «550 postes de travail sont affectés [...] aux politiques environnementales au sein de l'administration centrale de la Confédération: 450 équivalents plein temps (EPT) sont ainsi recensés à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et le reste dans une demi-douzaine d'autres offices fédéraux (par exemple l'Office fédéral de l'énergie). Environ 1500 postes cantonaux sont consacrés à l'environnement, pour quelque 6000 postes au niveau des communes. Cette capacité globale d'environ 8000 EPT est somme toute considérable, dans la mesure où elle équivaut à plus d'un poste administratif consacré aux politiques environnementales pour 1000 habitants. De plus, la moitié de ces capacités administra-

⁵ Les «marchés environnementaux» pris en considération dans l'étude du WWF incluent d'une part les activités économiques ayant pour finalité première la protection de l'environnement, et, d'autre part, les marchés environnementaux dits «élargis», relatifs aux activités à incidence positive sur l'environnement intégrées dans des activités ayant une finalité non environnementale (p. ex. construction «Minergie», agriculture biologique, production d'énergies renouvelables...).

⁶ Ratio établi par nos soins, sur la base de l'évaluation provisoire du PIB 2009 réalisée par l'Office fédéral de la statistique: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/04/02/01.html> (consulté le 27.12.2011).

*tives ont été mises en place durant les quinze dernières années, ceci en dépit d'une tendance générale aux restrictions budgétaires, aux programmes d'assainissement des finances publiques et donc à la réduction des effectifs de la fonction publique.» (Knoepfel *et al.* 2010 : 44)*

On n'a pas de statistiques plus précises concernant le personnel engagé par les trois niveaux de collectivités publiques dans les trois politiques particulièrement observées ici. On dispose néanmoins des chiffres du niveau fédéral, qui seront détaillés dans la section suivante.

Communautés d'acteurs, structures politico-administratives de programmation et de mise en œuvre

Nous présentons ci-dessous, de manière succincte, les fondements conceptuels de notre analyse des trois politiques retenues.

Caractéristiques de la «communauté d'acteurs» impliquée

Bien qu'étant formulées, sous la forme d'actes normatifs (lois, ordonnances), par des acteurs politico-administratifs qui sont seuls habilités à le faire (corps législatifs et exécutifs, administrations), les politiques publiques ne sont pas l'œuvre exclusive de ces derniers. Chaque politique publique offre à des catégories sociales déterminées une amélioration de leur situation et fait peser sur d'autres acteurs des contraintes. Ces deux catégories d'acteurs, groupes cibles et bénéficiaires, interviennent dans le processus d'élaboration de la politique publique, de la définition du problème jusqu'à l'application individuelle et concrète de ses instruments. Ils sont souvent rejoints par des acteurs tiers, qui ne sont pas directement des cibles ni des bénéficiaires de la politique, mais vont voir leur situation affectée positivement ou négativement par cette politique. Les prestataires de biens ou de services nécessaires à la mise en œuvre de la politique sont ainsi, typiquement, des «tiers gagnants»; en matière environnementale cette catégorie recouvre essentiellement ce que l'on désigne comme *ecobusiness* (Knoepfel *et al.* 2006: 62 ss).

Il se forme donc, autour de la plupart des politiques publiques, des «communautés d'acteurs» composées d'acteurs publics de différents niveaux (du local à l'international), d'acteurs collectifs (associations professionnelles, organisations non gouvernementales...) et d'acteurs individuels (p. ex. entreprises). Chaque politique publique a sa communauté; les rapports entre acteurs s'organisent dans des configurations à chaque fois diverses, mais qui sont, en général, relativement stables.

Structures politico-administratives de programmation

La construction d'une politique publique passe par une phase essentielle d'élaboration de lois et d'ordonnances. Cette phase est désignée, dans ce chapitre, par le terme de « programmation ». Nous insistons spécifiquement sur les acteurs, notamment politico-administratifs, qui en assurent le pilotage, et sur les conceptions qui guident leur action. L'Office fédéral de l'environnement est, d'une manière générale, l'acteur central de la phase de programmation (fig. 41.2).

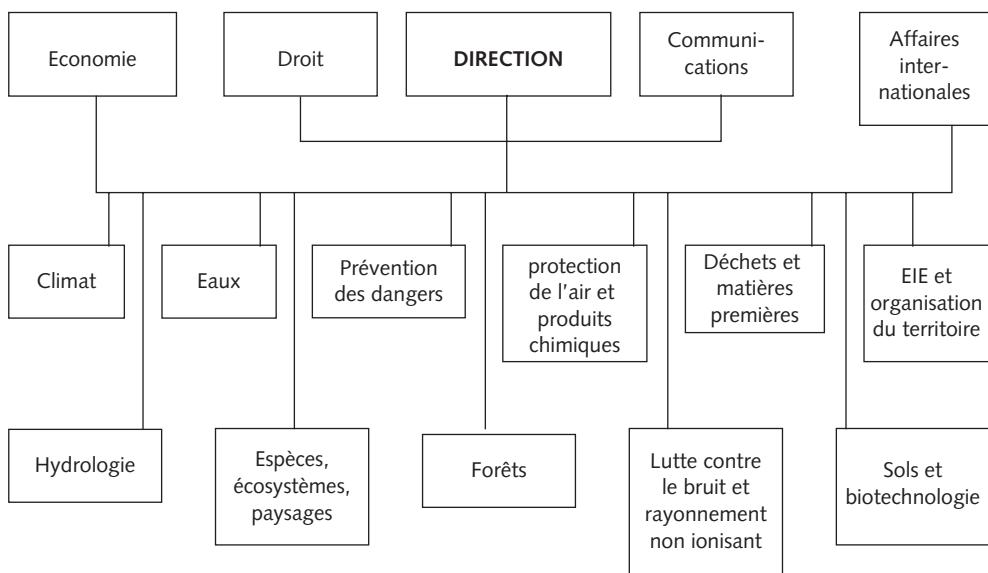


Figure 41.2 Organigramme de l'Office fédéral de l'environnement.
Source: Dessin des auteurs d'après le site internet de l'Office (état: janvier 2013).

Structures politico-administratives de mise en œuvre

On entend par « mise en œuvre » d'une politique publique, les actes administratifs par lesquels les principes décidés dans les lois et ordonnances sont appliqués. Il s'agit des plans d'action, qui fixent des priorités spatiales et temporelles dans l'application (échelonnement dans le temps, concentration des moyens sur certains territoires...). Et il s'agit, surtout, des actes individuels et concrets par lesquels la politique publique s'applique à ses groupes cibles, par exemple un ordre d'assainissement, une décision de taxation, la délivrance d'un permis de construire, la décision d'attribution d'une subvention, etc. Les services cantonaux chargés de l'environ-

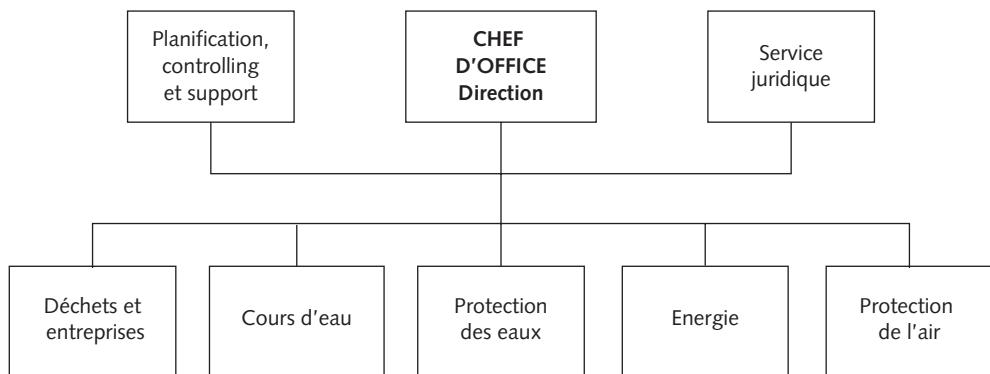


Figure 41.3 Organigramme de l'Office des déchets, des eaux, de l'énergie et de l'air du canton de Zurich.

Source: d'après le site internet de l'Office (état: décembre 2012).

nement sont, d'une manière générale, des acteurs essentiels de la phase de mise en œuvre (fig. 41.3).

Traditionnellement, la mise en œuvre des politiques publiques apparaît comme un champ déserté par les acteurs politiques et les médias. Des enjeux considérables s'y jouent pourtant : les acteurs les plus directement concernés par la politique et ses instruments, qu'ils en soient la cible ou les bénéficiaires, y sont tout autant impliqués que dans les phases précédentes d'élaboration de la politique publique. Par ailleurs, la configuration administrative n'est plus non plus la même que dans les phases précédentes : dans le système politique suisse, en vertu du fédéralisme d'exécution, les organes publics chargés de la mise en œuvre se situent en général au niveau cantonal, voire communal. Dans les marges d'interprétation laissées par les lois et ordonnances fédérales peuvent donc se glisser des configurations d'acteurs très différentes d'un lieu à l'autre, donnant lieu à une application concrète de la politique plus ou moins fidèle à l'esprit voulu par ses concepteurs.

La politique de protection de l'air

Evolution de la politique et état de sa mise en œuvre

Du point de vue historique, la politique de protection de l'air entre dans le domaine d'intervention de la Confédération avec la loi fédérale du 13 mai 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (RS 822.11). Toutefois, c'est seulement à partir de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm

(1972) que sont jetées les bases d'une nouvelle politique, conçue au niveau fédéral⁷. Jusqu'alors, le problème de la pollution de l'air, considéré comme essentiellement local, est traité par les cantons et les communes. Dès 1972, l'Office fédéral pour la protection de l'environnement construit une politique fondée sur une réduction des émissions par les pollueurs, dont les principes restent encore aujourd'hui en vigueur (Delley *et al.* 1994). L'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair, RS 814.318.142.1) concrétise cette politique.

La seconde phase de mise en place d'une législation fédérale intervient dans les années 1990, avec la prise en considération des sources mobiles de pollution de l'air. Concrètement, c'est le trafic motorisé qui fait l'objet de diverses limitations⁸. Les deux textes normatifs de référence sur cette période sont la loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RS 641.81) et l'ordonnance du 12 novembre 1997 sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (RS 814.018). Les réflexions actuelles tendent à lier la politique de protection de l'air et la politique de lutte contre le changement climatique. Ces deux politiques, quoique procédant de problématiques très différentes, impliquent cependant la mise en place d'instruments similaires : la limitation des émissions de CO₂, en matière de transport motorisé, conduit normalement aussi à une limitation des émissions des NO_X et à des économies d'énergie.

Les indicateurs disponibles montrent que cette politique publique a permis de réduire significativement le rejet de certains polluants atmosphériques (SO₂, NO_X), les pics ayant été atteints dans les années 1980. Pour autant, l'état de l'air en Suisse n'est pas partout satisfaisant : les concentrations en ozone et poussières fines, notamment, restent problématiques. L'augmentation du trafic motorisé en est la cause principale, les instruments de la politique publique restant faibles par rapport aux objectifs à atteindre (Knoepfel *et al.* 2010 : 284).

Communauté d'acteurs

La politique de protection de l'air, tout comme celle des substances dangereuses (cf. ci-après), a, historiquement, été constituée dans un rapport de collaboration étroite entre certains milieux pollueurs (les industriels) et l'administration fédérale.

Du point de vue politico-administratif, ces deux politiques font partie des politiques environnementales dites « grises », visant principalement à une limitation des

⁷ La compétence fédérale en la matière découle formellement de l'article 24 *septies* de la Constitution fédérale, introduit en 1971.

⁸ Cette politique est préfigurée par l'obligation d'installer des pots d'échappements catalytiques sur les véhicules à essence, établie par l'ordonnance du 16 septembre 1985 sur l'équipement des véhicules.

pollutions dans des milieux inertes (air et sols). Ces politiques sont gérées principalement, jusqu'en 1989, par l'Office fédéral pour la protection de l'environnement. Il a été établi que, jusque dans les années 1980 et partiellement après, les agents de l'administration fédérale en charge de ces problématiques sont fréquemment des « anciens » des grandes entreprises industrielles des différents secteurs concernés. Ces dernières développent en effet, dès la seconde moitié du XX^e siècle, des unités de spécialistes des domaines environnementaux. De telles unités répondent à une double stratégie d'autolimitation volontaire des émissions⁹ et de développement de capacités d'expertise en vue de modeler des politiques environnementales les moins nuisibles possibles pour leur activité. Or à une époque où les formations académiques en environnement sont rares, la conséquence de cette stratégie est que les administrations sont plus ou moins forcées de recruter les seuls spécialistes disponibles sur le marché de l'emploi... qui ont été formés dans une de ces grandes entreprises. Il en résulte une puissante influence de cette communauté d'acteurs sur le contenu de la politique.

Dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air, il faut toutefois remarquer que cette collaboration entre industriels et administration fédérale n'est pas la seule. Depuis une vingtaine d'années, la cible de la politique se déplace vers les transports individuels motorisés et le trafic d'agglomération ; la communauté d'acteurs s'élargit aux organisations corporatives et groupes d'intérêts de ce secteur (en particulier, l'Association suisse des transports routiers ASTAG, le Touring-club suisse, et l'Association transports et environnement).

Compétences principales de programmation

Actuellement, la politique de protection de l'air est construite selon un modèle classique de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons : en vertu des règles générales du fédéralisme d'exécution, la Confédération est responsable de la programmation de la politique, tandis que les cantons sont chargés de sa mise en œuvre.

La Confédération détient donc la compétence générale de définition des groupes cibles et des instruments de la politique. Les problématiques liées à la pollution de l'air sont traitées en particulier par trois sections (qualité de l'air, trafic, industrie et combustion) réunies au sein de la division Protection de l'air et rayonnement non

⁹ Par crainte, en particulier, d'actions en responsabilité civile intentées par des voisins dont les biens ont été atteints par la pollution.

ionisant; plus de 25 spécialistes de haut niveau, titulaires pour la plupart d'un titre d'ingénieur et/ou de docteur en sciences naturelles, y sont affectés.

Sur le plan de la programmation de la politique, la Confédération est principalement responsable de la définition des valeurs limites d'immissions (VLI) et d'émission (VLE). Elle fixe par ailleurs le taux de taxation des carburants et combustibles¹⁰. Au niveau cantonal, les services *ad hoc*, dénommés différemment selon les cantons, ont pour compétence principale l'établissement de «plans de mesures». Ceux-ci relèvent à la fois de la programmation, parce que les cantons disposent d'une marge de manœuvre élevée sur le plan substantiel, et de la mise en œuvre (cf. ci-dessous).

Programmation : collaborations

D'autres offices fédéraux sont aussi impliqués dans la programmation de la politique de protection de l'air, mais dans la marge. Ainsi l'Office fédéral de la santé publique, dans la mesure où la définition des valeurs limites d'immission doit tenir compte de la santé humaine et intégrer tout particulièrement la situation des populations les plus fragiles (personnes âgées, nourrissons, malades, femmes enceintes...). Par ailleurs, la connexion de plus en plus forte entre les problématiques du réchauffement climatique et de la pollution de l'air impose des collaborations avec la division Climat de l'OFEV, mais aussi avec l'Office fédéral des transports et l'Office fédéral de l'énergie.

En vertu du principe de coopération (art. 41a LPE), la définition au niveau fédéral des valeurs limites d'émission et d'immission, mais aussi des méthodes de mesure, se fait en concertation avec les groupes cibles, c'est-à-dire les pollueurs. De manière moins institutionnalisée, les organisations de protection de l'environnement prennent part au débat. Notons à ce propos que le législateur fédéral, d'une manière générale, s'est montré très précis et détaillé dans la définition des valeurs limites et des méthodes de mesure, ceci afin de limiter la marge de mise en œuvre dévolue aux cantons, supposés plus «faibles» par rapport aux groupes cibles, donc plus sensibles aux pressions politico-économiques.

¹⁰ Bien que la Confédération dispose de la compétence de taxer les carburants, elle s'est jusqu'ici abstenu de le faire.

Mise en œuvre : Confédération et acteurs associés

La Confédération est directement impliquée dans quelques-unes des activités administratives de la mise en œuvre de la politique de protection de l'air. Elle dispose de son propre réseau de mesures, dont les appareils sont situés sur un échantillon des lieux représentatifs du pays (réseau NABEL¹¹). Réalisant elle-même ses mesures, la Confédération dispose ainsi d'un outil essentiel de connaissance des pollutions, ce qui diminue sa dépendance envers les réseaux mis en place par les cantons. Par ailleurs, elle contrôle le respect des prescriptions relatives à la mise en commerce des installations de combustion ; elle peut déléguer cette compétence à des collectivités de droit public ou à des organismes privés. Enfin, elle assure le contrôle des prescriptions relatives aux combustibles et carburants importés (Administration fédérale des douanes).

Mise en œuvre : cantons et acteurs associés

Hors des domaines de compétence fédérale désignés ci-dessus, les cantons disposent d'une compétence générale de mise en œuvre de la législation fédérale et de leurs propres législations ou réglementations d'application. Il leur est possible de déléguer cette compétence à des collectivités de droit public (p. ex. les communes, pour la mesure de pollution due au trafic) ou au secteur privé (p. ex. les garagistes, pour le contrôle antipollution des véhicules).

Les cantons sont, en premier lieu, responsables de la définition et de la mise en œuvre de plans de mesures. Ceux-ci sont établis, de manière impérative, dans les lieux où les valeurs limite d'immission définies au niveau fédéral sont régulièrement dépassées. Les mesures proposées sont très variées : Knoepfel *et al.* (2005) en ont dénombré environ 700. Sur les territoires concernés par ces plans, les cantons ont la possibilité de limiter les émissions de manière plus contraignante que les VLE fédérales. Grâce à ces plans de mesures, ils agissent par ailleurs de manière indirecte, par des mesures incitatives plus que coercitives et/ou par le biais d'autres bases légales. Ainsi les services chargés de la planification spatiale (aménagement du territoire), de la circulation routière, des transports et de l'énergie sont-ils fréquemment impliqués dans la définition de ces plans, par exemple pour des limitations de vitesse ou des restrictions de parcage ou d'accès à certaines zones (Haudenschild 2007).

¹¹ Nationales Beobachtungsnetz für Luftfremdstoffe/Réseau national d'observation des polluants atmosphériques.

Au niveau individuel et concret, l'ordre d'assainissement adressé par le canton aux acteurs dont les installations stationnaires dépassent les valeurs limites d'émission a été un instrument central de mise en œuvre de la première heure. Désormais, le contrôle de la conformité des installations se fait plutôt lors de la procédure de délivrance des permis de construire; les services chargés de l'aménagement du territoire ont une compétence décisionnelle générale en la matière. Dans leur décision – qu'il s'agisse d'un ordre d'assainissement ou d'un permis de construire – les services cantonaux peuvent moduler leur décision en prenant en considération l'état de la technique et le caractère «économiquement supportable» des mesures exigées. Celles-ci sont partiellement négociées avec les groupes cibles. Concrètement donc, un pan essentiel de l'application de la politique de protection de l'air est conjointement pris en charge par les administrations cantonales et les groupes cibles de la politique; les entreprises fournissant les technologies adéquates (*ecobusiness*) sont également impliquées.

Enfin, les cantons disposent d'un réseau serré de mesures, résultant de l'obligation qui leur est faite d'assurer le suivi des valeurs limite d'immission sur leur territoire.

La politique de protection de la nature

Evolution de la politique et état de sa mise en œuvre

Dans les années qui suivent la Seconde Guerre mondiale, l'industrialisation et l'urbanisation de la Suisse s'accroissent fortement. Nature et paysages subissent une pression de plus en plus intense: destructions de biotopes, mitage, disparition d'espaces de détente, difficultés d'accès aux rives des lacs et cours d'eau, etc. (Knoepfel Nahrath 2007). La politique qui se met en place dès 1966, au niveau fédéral, pour contrer ces évolutions, consiste à identifier un certain nombre d'aires géographiques spécialement intéressantes du point vu de leur valeur naturelle et paysagère, au sein desquelles sont établies des restrictions aux activités humaines. Ses deux instruments privilégiés sont ainsi des inventaires d'une part¹², et d'autre part des limitations aux droits de propriété (limitation du droit de construire notamment¹³).

¹² Ordonnance du 10 août 1977 concernant l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (RS 451.11).

¹³ Arrêté fédéral urgent du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (RO 1972 652); loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700).

Au niveau procédural, des organisations de protection de la nature se voient alors accorder un droit de recours contre certaines décisions prises par les collectivités publiques, au motif que des dommages à la nature et au paysage pourraient découler de ces décisions (art. 12 LPN). Ce droit consacre l'expertise de haut niveau dont elles disposent, et permet de compenser les faibles capacités des cantons en expertise environnementale; il est encore en vigueur aujourd'hui, bien que les cantons se soient considérablement renforcés. Il constitue, pour les ONG environnementales, une porte d'entrée institutionnelle privilégiée dans l'application, voire la programmation, de la législation environnementale¹⁴.

Dès les années 1980, les instruments de protection se renforcent et s'étendent à divers types de biotopes. Les instruments de cette politique sont impulsés à la fois par une voie politico-administrative classique (révision de 1987 de la LPN, art. 18a ss; ordonnance du 21 janvier 1991 sur les hauts marais), mais aussi par le biais d'une initiative populaire, acceptée en 1987, visant à assurer une meilleure protection des sites marécageux (Initiative dite « Rothenthurm »¹⁵). A partir du milieu des années 1990, la politique s'élargit à la mise en réseau des aires protégées. A côté des instruments classiques, de nouveaux instruments sont mis en place: subventions aux agriculteurs pour l'entretien de certaines aires et la mise en réseau des aires protégées (Leimbacher et Bühlmann 2000), puis incitation à la création de parcs naturels régionaux.

L'urbanisation continue de la Suisse, mais aussi la poursuite de certaines pratiques agricoles, sylvicoles ou hydrauliques, ont des conséquences tangibles sur la nature: le morcellement des espaces naturels, la perte de biodiversité et les atteintes au paysage se poursuivent (Office fédéral du développement territorial 2005). A cette aune, les instruments de la politique de protection de la nature apparaissent trop peu puissants pour éviter la dégradation des milieux naturels (Knoepfel *et al.* 2010: 467).

Communauté d'acteurs

Du point de vue des acteurs impliqués et de leurs configurations, la politique de protection de la nature a longtemps été, et reste, une exception. En effet, elle s'est

¹⁴ Bien que ce droit ne porte que sur des décisions individuelles et concrètes, il donne un rôle très étendu aux ONG, et ce de deux manières. D'une part, en suscitant une jurisprudence abondante du Tribunal fédéral; d'autre part, parce que la plupart des promoteurs de gros projets, au détriment desquels peuvent s'exercer ce droit, ont pris l'habitude d'anticiper d'éventuels recours et intègrent les ONG «en amont» dans l'élaboration de ces projets.

¹⁵ Les initiateurs et les soutiens à cette initiative constituent une coalition hétéroclite. Y sont représentés, outre les milieux de protection de la nature, des opposants au projet de construction d'installations militaires sur le marais de Rothenthurm (SZ), qui constitue le point de départ de cette initiative.

construite sur une collaboration étroite entre les administrations cantonales et fédérales, d'une part, et des organisations scientifiques et militantes, d'autre part. Ces dernières sont, avant l'Etat¹⁶, les réelles instigatrices de cette politique au niveau fédéral. La plus ancienne d'entre elles est la Ligue suisse pour la protection de la nature (LSPN), créée en 1909 en vue de la fondation, dans les Grisons, du Parc national suisse. Pilotée par des «naturalistes engagés», elle vise alors à protéger des objets du patrimoine naturel menacés par l'industrialisation de la société (Bachmann 1999).

C'est à partir des années 1960 que naît, avec la première politique fédérale en la matière, une vraie communauté d'acteurs. Du côté des ONG, outre la LSPN (rebaptisée Pro Natura ultérieurement¹⁷), elle est composée d'associations militantes locales ou spécialisées (p. ex. l'Association suisse pour la protection des oiseaux), rejoindes dès les années 1970 par des organisations écologistes alors nouvellement implantées en Suisse (Greenpeace, WWF). Les années 1970 et 1980 voient un essor remarquable de ces organisations; Pro Natura passe ainsi de 60 000 membres dans les années 1970 à presque 100 000 dans les années 1990. Du côté de la Confédération, le rôle de l'Office fédéral des forêts et de la protection du paysage s'affirme. Dans les cantons sont créés des offices de protection de la nature. De même que les personnels des politiques environnementales dites «grises» entretiennent des liens sociologiques et cognitifs étroits avec les milieux industriels, les politiques publiques environnementales dites «vertes» (nature et paysage, forêt, eaux) sont construites par des agents publics dont le profil de naturalistes engagés est assez similaire à celui des membres et dirigeants des organisations environnementales (Knoepfle *et al.* 2010).

Le lien simultané de la politique de protection de la nature avec les sciences naturelles et l'action militante se maintient avec l'infexion cognitive majeure que constitue le passage, dans les années 1990, d'une logique de protection de «la nature» à une logique de promotion de «la biodiversité». Il n'est pas non plus altéré par la fusion en 1989 des principaux offices fédéraux compétents en matière d'environnement; le personnel du nouvel OFEV continue de se situer dans des communautés d'acteurs nettement distinctes, correspondant à l'ancienne distinction entre politiques «vertes» et «grises». La persistance de ces communautés est peut-être un des éléments expliquant la réticence de la base de l'OFEV, à la fin des années 2000, à adopter l'approche transversale ressourcielle voulue par sa direction (Contrôle parlementaire de l'administration 2010).

¹⁶ L'Etat fédéral adopte néanmoins, dès le dernier quart du XIX^e siècle, des politiques de protection de la forêt et de l'eau. La première répond alors principalement à un objectif de lutte contre les inondations (la forêt retient l'eau en altitude); la seconde est adoptée sous la pression des pêcheurs, qui constatent un tarissement de la ressource halieutique à cause des pollutions d'origine industrielle.

¹⁷ Dans la suite du texte, on parlera de Pro Natura, aussi en référence à des périodes antérieures au changement de désignation de cette organisation en 1997.

Compétences principales de programmation

Cette politique se caractérise actuellement par une forte implication substantielle et financière de la Confédération. Celle-ci détient la compétence générale de définition des groupes cibles et des instruments de la politique, mais elle est aussi très impliquée dans sa mise en œuvre. Tâches de programmation et d'exécution sont donc indissociables. Elles seront détaillées ci-dessous ; retenons ici leur grande envergure. Ces tâches sont assurées, au sein de la division Espèces, écosystèmes, paysages de l'OFEV, par 4 sections (chasse, pêche, biodiversité en forêt; espèces, milieux naturels, réseaux écologiques; gestion du paysage; qualité du paysage et services écosystémiques) dotés d'une quarantaine de collaboratrices et collaborateurs, qui sont pour la plupart biologistes ou géographes de formation.

Programmation : collaborations

La LPN induit une relation tout à fait particulière entre l'OFEV et d'autres Offices fédéraux. La quasi-totalité des politiques qui, comme la politique de la nature et du paysage avec ses inventaires, sont «à incidence spatiale», doivent intégrer les prescriptions en matière de protection de la nature et du paysage liés à l'existence de ces inventaires. Il s'agit des politiques d'aménagement du territoire, des transports, des routes, de l'agriculture, etc. Les offices fédéraux correspondants sont astreints à une obligation de collaborer avec l'OFEV (art. 3 LPN); les lignes directrices de cette collaboration découlent en particulier du concept «paysage suisse». Cette collaboration est unilatérale : ces offices n'infléchissent pas réellement la programmation de la politique de protection de la nature. On citera toutefois la collaboration étroite entretenue au tournant du millénaire avec l'Office fédéral de l'agriculture, dans le cadre du Forum national de la compensation écologique¹⁸. Cette collaboration débouche sur la promulgation, conjointement par les deux offices¹⁹, de l'ordonnance du 4 avril 2001 sur la qualité écologique (RS 910.14)²⁰.

¹⁸ Outre les offices fédéraux concernés, ce forum rassemble des représentants des offices cantonaux de l'agriculture et de la nature, des ONG environnementales, des scientifiques et l'organisation faîtière de l'agriculture.

¹⁹ Cette collaboration mérite d'être signalée, car il est rare qu'une ordonnance dépende «à égalité» de deux offices fédéraux.

²⁰ La politique agricole prévoit en outre la distribution de subventions aux agriculteurs en échange de prestations écologiques «de base»; ces subventions sont attribuées sur la base de critères établis par l'Office fédéral de l'agriculture. De ce fait, mais aussi à cause du caractère peu spécifique de ces prestations, nous ne considérons pas ce dispositif comme ressortissant de la politique de protection de la nature.

Dans le cadre de la mise en place des parcs d'importance nationale, l'OFEV propose à des groupements d'intérêts régionaux soutenus par les cantons correspondants de concevoir, sur une base volontaire, des stratégies de gestion intégrée de la nature et du paysage. Bien que l'OFEV définisse pour cela des lignes directrices, le choix du contenu substantiel de ces stratégies ressortit aux groupements régionaux. Ceux-ci assument donc partiellement la définition du contenu substantiel de la politique.

Enfin, au niveau des interactions avec d'autres acteurs, on a déjà évoqué le rôle crucial des ONG. Il faut mentionner ici, en plus, celui des scientifiques et de nombreux bureaux d'études. Au niveau de la programmation de la politique, leur rôle se manifeste par la mise à disposition de connaissances scientifiques (à la fois dans leurs méthodes et leur systématique²¹) sur les espèces, la gestion des biotopes, la biodiversité, etc. Ces connaissances constituent un matériau cognitif essentiel dans la conception de la politique, et donnent à ces acteurs une influence considérable.

Mise en œuvre : Confédération et acteurs associés

Les compétences de la Confédération en matière de programmation aussi bien que de mise en œuvre sont élevées, et se confondent. La Confédération est notamment²² responsable de :

- Définir et réaliser ou faire réaliser tous les inventaires prescrits par la LPN.
- Encadrer étroitement et subventionner un certain nombre de tâches de mise en œuvre qui sont du ressort des cantons et des tâches d'intérêt public assumées par les ONG de protection de la nature.
- Prendre des mesures conservatoires urgentes et provisoires pour les sites naturels menacés²³.

A la politique de protection de la nature et du paysage sont affectées environ 10% des dépenses publiques environnementales, principalement en provenance de la Confédération. Ce chiffre est cependant en deçà des budgets publics effectivement consacrés à cet objectif. En effet, l'Office fédéral de l'environnement dispose, avec la LPN, de leviers d'action puissants sur d'autres politiques fédérales et cantonales, notamment les politiques des transports (construction de routes nationales et de voies

²¹ Certaines ONG disposent de réseaux de bénévoles pourvoyeurs de données très exhaustives et relatives à de nombreux lieux. Elles forment avec les bureaux d'études et les scientifiques des réseaux parfois formalisés, tels le Forum biodiversité suisse, mis en place en 1999 sous l'égide de l'Académie suisse des sciences naturelles.

²² Pour une liste exhaustive, voir Knoepfel *et al.* (2010: 489 ss).

²³ Cette compétence est attribuée au DETEC et non à l'OFEV.

ferrées). Les offices et services correspondant sont tenus de financer sur leurs budgets respectifs des mesures de conservation de la nature, voire de compensation, dans le cas où de grands projets infrastructurels portent atteinte à celle-ci. Plus largement, l'OFEV peut exiger que les grands projets publics ou privés portant atteinte à des aires protégées soient infléchis, voire abandonnés, si l'on ne peut faire la preuve qu'ils correspondent à un besoin effectif. Au vu de ces instruments, on peut dire que l'OFEV intervient dans la mise en œuvre de nombreuses politiques à incidence spatiale.

Notons enfin le caractère conflictuel des mesures de protection imposées par la LPN. Ces conflits opposent, de manière récurrente, les promoteurs d'activités visant à une exploitation de la nature, aux ONG qui promeuvent sa conservation. Ce haut niveau de conflictualité explique la forte implication de l'OFEV, qui se situe structurellement aux côtés des défenseurs de la logique de conservation, et se retrouve ainsi parfois opposé à des Offices fédéraux du même Département fédéral.

Mise en œuvre : cantons et acteurs associés

A mi-chemin entre les compétences de programmation et de mise en œuvre, signalons ici l'obligation faite aux cantons d'intégrer à leur planification spatiale les contraintes découlant des inventaires fédéraux (notamment celui des paysages, sites et monuments, et celui des sites construits).

Sur le plan de la mise en œuvre proprement dite, les cantons ont pour mission principale l'entretien des biotopes. En principe, ils n'assurent pas directement cet entretien, délégant cette tâche aux acteurs privés les plus pertinents (souvent les propriétaires des terrains correspondants, des agriculteurs ou des ONG), voire aux communes. Cette délégation s'accompagne de subventions ad hoc, dont une partie considérable provient de la Confédération. De la même manière, les cantons assurent la distribution des subventions pour les mesures de promotion de la qualité écologique et de mise en réseau assurées, entre autres, par des agriculteurs. Alors que la distribution des subventions est, en général, du ressort des services de l'agriculture, les contrôles sont réalisés par les services de protection de la nature.

La politique de protection contre les substances dangereuses

Evolution de la politique et état de sa mise en œuvre

La politique de protection contre les substances dangereuses est, au sein des politiques environnementales en Suisse, une des plus centralisées. Au niveau fédéral,

ses premiers éléments sont introduits dans les années 1960 par l'Office fédéral de la santé publique. Il s'agit alors de protéger les êtres humains et les animaux des nuisances dues à l'exposition à des substances toxiques. Le problème est d'autant plus aigu en Suisse que ce pays est un des principaux producteurs mondiaux de médicaments et produits chimiques. La loi fédérale du 21 mars 1969 sur le commerce des toxiques (anciennement RS 813.0) oblige ces producteurs à déclarer ces substances, ainsi qu'à obtenir pour certaines d'entre elles, les plus dangereuses, une autorisation de commercialisation. Les principes posés dans cette loi seront étendus et précisés au cours des décennies qui suivent, mais ne varieront pas fondamentalement.

Les atteintes portées spécifiquement à l'environnement ne sont considérées qu'avec la LPE en 1983 et l'ordonnance du 9 juin 1986 sur les substances dangereuses pour l'environnement. Sont ciblés, outre les producteurs, aussi les importateurs de ces substances. Avec la modification de la LPE de 1995, l'aval du problème est mieux considéré: obligation de valorisation et recyclage des déchets, restrictions de mise sur le marché des produits difficiles à éliminer; les détenteurs de produits sont aussi ciblés.

La Suisse dispose dès lors de deux bases légales, principalement gérées par les deux offices fédéraux de l'environnement et de la santé publique. La loi fédérale du 15 décembre 2000²⁴ sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (RS 813.1) procède à une relative harmonisation entre ces deux bases légales. Les ordonnances qui en découlent²⁵, promulguées entre 2005 et 2009, resserrent et précisent progressivement le système en vigueur. Voici leurs deux principales dispositions: les producteurs de substances chimiques doivent prouver, avant même la production à but commercial, l'innocuité des substances produites; les obligations d'étiquetage imposées aux producteurs et commerces de substances nocives doivent inciter les consommateurs à exercer leur liberté de choix dans le sens d'une préférence donnée aux produits moins nocifs.

Le contenu substantiel de cette politique est désormais conçu au niveau européen. Les dispositions de l'UE ont en effet, *de facto*, un très fort impact en Suisse, parce que les industries chimiques et pharmaceutiques suisses y sont soumises dès lors qu'elles exportent vers l'Europe. La Suisse a donc transposé en 2009 le règlement européen REACH de 2006²⁶, quoiqu'elle n'y ait pas été tenue formellement.

²⁴ Entrée en vigueur en 2005, cette loi remplace l'ancienne loi sur les toxiques.

²⁵ Notamment l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (RS 813.11).

²⁶ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH).

Cette politique a connu des succès ponctuels, comme l'éradication des chlorofluorocarbones nocifs pour la couche d'ozone (années 1990). Toutefois, on peut considérer que ses instruments n'ont pas encore atteint un niveau d'efficacité suffisant au regard des problèmes à résoudre. On compte plus de 100 000 substances chimiques faisant l'objet, en Europe, d'une utilisation commerciale ; seules 12% ont fait l'objet d'une évaluation à la fin des années 2000. Par ailleurs, certaines substances se dégradent très lentement et continuent de s'accumuler dans les milieux naturels, passant même d'un milieu à l'autre (sol à eau, en particulier). La dégradation des milieux naturels se poursuit donc (Knoepfel *et al.* 2010 : 444 ss).

Communauté d'acteurs

La politique de protection contre les substances dangereuses, tout comme celle de protection de l'air, a, historiquement, été constituée dans un rapport de collaboration étroite entre certains milieux pollueurs (les industriels) et l'administration fédérale. La logique générale de ce rapport est exposée dans la partie consacrée à la communauté d'acteurs de la politique de protection de l'air.

Compétences principales de programmation

La Confédération détient la compétence générale de définition des groupes cibles et des instruments de la politique, mais elle est aussi très impliquée dans sa mise en œuvre. Tâches de programmation et d'exécution sont donc indissociables. Elles seront détaillées ci-dessous. Le versant strictement environnemental de la problématique des substances dangereuses est traité par deux sections de l'OFEV, insérées dans la Division déchets, substances et biotechnologies : biocides et produits phytosanitaires ; produits chimiques industriels. Une dizaine d'agents sont affectés à ces tâches ; ils sont pour la plupart chimistes et biologistes de haut niveau (doctorat). Il faut y ajouter les collaboratrices et collaborateurs de l'OFSP, ainsi que du Centre suisse d'informations toxicologiques de Zurich (financé par l'OFSP).

Les cantons n'ont pas de compétences de programmation de la politique. Enfin, les groupes cibles eux-mêmes contribuent à définir la politique en ce qu'ils doivent établir, dans chaque entreprise, des mesures préventives de sécurité générale.

Collaborations

En complément de ce qui précède, il faut ajouter que la programmation de cette politique est aussi assurée par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Les groupes

cibles y sont associés en vertu du principe de coopération. Leur implication est particulièrement forte : les obligations d'autocontrôle qui leur incombent contribuent à leur donner une expertise technique très élevée ; ils deviennent ainsi des partenaires incontournables, aussi dans la programmation de la politique.

Notons enfin que les experts suisses, qu'ils soient issus de l'administration, de l'industrie ou des ONG, n'ont pas été associés à la définition des standards REACH.

Mise en œuvre : Confédération et acteurs associés

Les compétences de mise en œuvre de la politique de protection contre les substances dangereuses ont une particularité : elles sont principalement dévolues aux groupes cibles (en particulier les industries chimiques et pharmaceutiques), sous le contrôle des autorités étatiques. Ces compétences sont les suivantes :

- Contrôle autonome et étiquetage : les fabricants, producteurs ou importateurs de substances doivent veiller à ce que celles-ci ne mettent pas la vie ou la santé en danger et ne nuisent pas à l'environnement.
- Obligation de notification : ces mêmes acteurs doivent notifier à la Confédération la création de toute nouvelle substance. Cette notification est accompagnée d'un dossier technique particulièrement formalisé et détaillé.

Notons que ces tâches de mise en œuvre, réalisées par les groupes cibles, sont aussi financées par eux, en vertu du principe du pollueur-payeuse.

La Confédération est chargée, en particulier, du « surcontrôle » des obligations détaillées ci-dessus :

- Elle reçoit et vérifie les rapports d'autocontrôle émis par les groupes cibles. L'organe d'évaluation chargé de cette tâche est constitué d'agents de l'OFEV, de l'OFSP et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).
- Elle reçoit et vérifie les notifications des entreprises, et, dans le cas de substances particulièrement dangereuses, leur accorde une autorisation de production ou de commercialisation. Elle tient par ailleurs un registre de toutes les substances existantes. L'organe fédéral de réceptions des notifications, rattaché à l'OFSP, est placé sous l'autorité d'un comité de direction constitué des directeurs de l'OFEV, de l'OFSP, du SECO et de l'Office fédéral de l'agriculture.

Notons que cette politique est l'une des rares, en matière environnementale, pour lesquelles la Confédération dispose, outre ses compétences de programmation, de compétences de mise en œuvre exclusives ; l'implication des cantons est ainsi assez réduite.

Mise en œuvre: cantons et acteurs associés

Les cantons contrôlent par échantillonnage les substances, préparations et objets mis sur le marché. Ils vérifient le respect de l'obligation de notifier et l'exécution des prescriptions d'emballage et étiquetage. Ils vérifient le respect des dispositions relatives à l'utilisation des produits chimiques. Les agents cantonaux en charge de ces tâches d'exécution sont, selon les cantons, inclus dans des services aux dénominations variables, rattachés à des départements différents.

Limites de l'action publique en matière environnementale: perspectives

Le déploiement en Suisse de la politique environnementale appelle trois commentaires principaux, relatifs aux évolutions de l'action publique, aux limites qu'elle rencontre et à ses perspectives de développement.

Premièrement, la bonne marche de la politique environnementale dépend de la collaboration d'un nombre particulièrement élevé d'acteurs non administratifs: selon les domaines, il peut s'agir, comme on l'a vu, des organisations de protection de l'environnement et/ou des groupes cibles de la politique, c'est-à-dire les pollueurs. Les causes de cette forte implication sont multiples. Au-delà de la tradition générale des administrations suisses de collaborer avec le secteur privé, on peut identifier deux causes principales.

- La première est le haut niveau de précision et d'extension des différentes politiques environnementales – en comparaison internationale. Or celles-ci se sont développées principalement au cours des années 1980 et 1990, à une époque où la pression sur les budgets publics limitait l'expansion des services administratifs; en outre, si la politique environnementale apparaissait comme assez peu contestée au niveau fédéral, hors quelques sujets très conflictuels, il n'en allait pas de même dans tous les cantons. Ces derniers ont interprété de manière diverse les obligations, issues de la législation fédérale, de créer des services administratifs ad hoc; il en a été de même dans la relation entre cantons et communes. D'une manière générale donc, on peut dire que la structure administrative suisse n'est pas complètement à la hauteur de la complexité de sa réglementation; ce, malgré le fait que les dépenses publiques environnementales soient en régulière augmentation depuis 30 ans.

- La seconde cause, qui découle partiellement de la première, concerne les modalités d'action des personnels affectés à la mise en œuvre de la politique environnementale. Le nombre absolu d'agents cantonaux et communaux, relativement élevé, masque une grande fragmentation de leurs capacités d'action. Celles-ci sont,

en effet, littéralement atomisées, entre les nombreuses sous-politiques ayant chacune leur logique propre, et le nombre des cantons et communes chargées de leur application. Il arrive fréquemment, surtout dans les petits cantons, que la masse critique nécessaire au fonctionnement d'unités administratives performantes ne soit pas atteinte, ce qui entraîne un suivi non optimal des dossiers (Knoepfel *et al.* 2010 : 46). En témoigne le nombre des recours déposés par les ONG de protection de l'environnement, à l'endroit de décisions cantonales et surtout communales, auprès de juridictions administratives ; et surtout le taux anormalement élevé de recours remportés devant le Tribunal fédéral, largement supérieur à ce qu'il est dans n'importe quelle autre matière juridique (Flückiger, Morand et Tanquerel 2000, étude réactualisée en 2008).

Deuxièmement, l'impuissance relative des politiques environnementales à arrêter la dégradation de certains milieux naturels (Knoepfel *et al.* 2007) pose deux questions : celle de la coordination entre les politiques publiques ; et celle du conflit des droits issus des politiques publiques et des systèmes de propriété.

- La première, inhérente à toute action publique sectorisée, reste un écueil certain ; on a vu que les communautés d'acteurs à l'intérieur même de l'OFEV, et a fortiori en lien avec les autres politiques, restaient relativement cloisonnées. On peut dire toutefois que la politique environnementale, en Suisse, a obtenu en trente ans la mise en place d'un certain nombre de principes et d'outils qui permettent à l'OFEV de peser efficacement sur la constitution d'autres politiques.

- La seconde question renvoie à une difficulté particulièrement sensible dans le cas des politiques reposant sur une mise en œuvre liée au sol, telles que la politique de protection de la nature. Celles-ci se heurtent souvent à la position de force des propriétaires fonciers, dont les droits, garantis par la Constitution fédérale (art. 26), peuvent mettre en échec l'application de prescriptions issues des politiques publiques (Knoepfel *et al.* 2007). Pour qu'une politique puisse se déployer, il faut parfois avoir recours à des instruments particulièrement coûteux, tels que l'expropriation (formelle ou matérielle) ou les subventions accordées aux propriétaires ou à leurs ayants droit (p. ex. les paiements directs environnementaux accordés aux agriculteurs). Pour tenter de surmonter ce blocage, une nouvelle conception des régulations environnementales apparaît nécessaire : celle-ci inclurait dans une même logique de gestion centrée sur les ressources naturelles, les régulations issues des politiques publiques et des droits de propriété. Le principe directeur de cette nouvelle logique de gestion serait d'assurer la capacité de renouvellement de la ressource considérée, ce qui impliquerait très certainement une relativisation du droit de propriété (Gerber *et al.* 2009). Sans aller aussi loin, l'Office fédéral de l'environnement s'est lancé, depuis quelques années, dans une refonte de son organigramme et de ses procédures, afin précisément de mettre en place une approche dite « ressourcielle ».

Troisièmement, la perspective générale de développement de la politique environnementale, sur le plan administratif, est celle d'un assouplissement des instruments d'action et de l'attitude de l'Etat. A la période de mise en place d'instruments réglementaires et policiers, fondés sur une compétence technique très élevée des agents publics, a succédé une tentative d'intégration des politiques par des dispositifs transversaux, relevant de la *soft law* et de l'implication volontaire des acteurs concernés (Flückiger 2009). La politique des parcs d'importance nationale, évoquée dans le présent chapitre, est particulièrement représentative de cette évolution : elle voit la Confédération proposer des outils de mise en cohérence des activités d'exploitation et de protection des ressources naturelles (LPN art. 23e ss). Ceux-ci sont saisis par les acteurs locaux volontaires, qui, en échange de contributions financières fédérales, mettent en place localement des démarches de gestion intégrée.

Une telle évolution a des implications en termes de ressources humaines. Les nouveaux outils d'action publique requièrent des profils plus généralistes, compétents aussi bien sur les aspects techniques, que sur les dynamiques juridiques, politiques et humaines de gouvernance. Ainsi, les compétences techniques les plus spécialisées sont en passe d'être externalisées par les administrations publiques. Cela pourrait, à terme, poser des problèmes de mise à disposition de l'expertise nécessaire à la conception d'une action publique indépendante des différents intérêts constitués. A contrario, la recherche de *policy mix* équilibrés, entre outils de police, subventions et outils volontaires, témoigne d'une maîtrise de plus en plus élevée, par les administrations environnementales, des conditions politiques et sociales de succès de l'action étatique.

Bibliographie

- Bachmann S. (1999). *Zwischen Patriotismus und Wissenschaft. Die schweizerischen Naturschutzpioniere 1900-1938*. Zurich, Chronos Verlag.
- Boisseaux S., Knoepfel P. (2011). «Le déploiement imperturbable des politiques environnementales», in Soguel N. (Dir.), *Des politiques au chevet de la conjoncture*, Lausanne, Presses polytechniques universitaires romandes.
- Centre de formation WWF (2011). «Marchés environnementaux en Suisse: perspective pour l'économie et l'emploi – rapport d'études». Berne, WWF.
- Contrôle parlementaire de l'administration (2010). «Audit de gestion Office fédéral de l'environnement, à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national». Berne, CPA, 28 janvier.
- Delley J.-D., Fisher Tomcelli C. et Rincon J.-M. (1994). «Impact et limites des mesures de protection de l'air. Travaux CETEL n° 42. Genève: Etude d'impact sur l'environnement Ekoplan 2000. Evaluation Kantonaler und Kommunaler Abgaben für Abwasser». Berne.

- Flückiger A. (2009). « Why Do We Obey Soft Law », in Nahrath S. et Varone F. (Eds), *Rediscovering public law and public administration in comparative policy analysis: a tribute to Peter Knoepfel*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Flückiger A., Morand C.-A. et Tanquerel T. (2000). « Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement ». Berne, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.
- Gerber J.-D., Knoepfel P., Nahrath S. et Varone F. (2008). « Institutional Resource Regimes: Toward Sustainability through combining Property Rights Theory and Policy Analysis », in *Ecological Economics* 68, pp. 798-809
- Haudenschild R. (2007). « Ein Vergleich zweier institutioneller Resourcenregime: das Berner Fahrleistungsmodell und das Zürcher Fahrtenmodell », in Knoepfel P., Schenkel W. et Savary J., *Nutzung der natürlichen Ressourcen steuern/Piloter l'usage des ressources naturelles, sur mandat de l'Office fédéral du personnel*. Chavannes-près-Renens, IDHEAP
- Knoepfel P., Imhof R. et Zimmermann W. (1995). *Luftreinhaltepolitik im Labor der Städte, Der Massnahmenplan. Wirkungen eines neuen Instruments der Bundespolitik im Verkehr*. Bâle, Helbing & Lichtenhahn, Reihe Oekologie & Gesellschaft, Bd. 9.
- Knoepfel P., Horber-Papazian K., Benninghoff M., Terribilini S. et Wälti S. (2001). « Le fédéralisme d'exécution en matière de politiques publiques à incidence spatiale », in *Working paper de l'IDHEAP n° 13/2001*, Chavannes-près-Renens, IDHEAP, p. 230.
- Knoepfel P., Larrue C. et Varone F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. 2^{ème} édition, Zurich/Coire, Rüegger Verlag (série Analyse des politiques publiques/Politikanalyse n° 2).
- Knoepfel P. et Nahrath S. (2007). « Environmental and Spatial Development Policy », in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y. et Sciarini P. (Eds), *Handbook of Swiss Politics*. Zurich, NZZ Libro, pp. 705-733.
- Knoepfel P. (2007). *Environmental Policy Analyses. Learning from the Past for the Future - 25 Years of Research*. Environmental Science and engineering, Berlin, New York, Springer.
- Knoepfel P., Nahrath S., Savary J. et Varone F. (2010). *Analyse des politiques suisses de l'environnement*. Zurich/Coire, Rüegger Verlag.
- Leimbacher J. et Bühlmann L. (2000). *Inventaires fédéraux*. Berne, VLP-ASPA, Mémoire n° 71.
- Office fédéral du développement territorial (2005). « Rapport 2005 sur le développement territorial ». Berne, ARE.
- Petitpierre-Sauvain A. (1999). « Le principe pollueur-payeur dans la loi sur la protection des eaux », in *Le droit de l'environnement dans la pratique*, 13(6), pp. 492-508.
- Sager F., Schenkel W. (2004). *Evaluation Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), Umweltmaterialien n° 175*. Berne.

LISTE DES ACRONYMES

AC	Assurance chômage
ACDR	Agence canadienne des Douanes et du Revenu
ACF	Administration cantonale fiscale (Genève)
ACI	Administration cantonale des impôts (Vaud)
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédéral des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
AFS	Archives fédérales suisses
AFU	Arrêté fédéral urgent
AG	Argovie
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures
AI	Assurance invalidité
ALCP	Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures
ARE	Office fédéral du développement territorial
ARPANET	<i>Advanced Research Projects Agency Network</i>
AS	Aide sociale
ASA	Administration du secteur agricole
ASPAN	Association suisse pour l'aménagement national
ASTAG	Association suisse des transports routiers
aStF	Ancien statut des fonctionnaires de la Confédération
ATAF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal administratif fédéral
ATA-GE	Arrêt du Tribunal administratif genevois
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
AVS	Assurance vieillesse et survivants

BA	Bachelor
BADAC	Base de données des cantons et des villes suisses
BE	Berne
BEA	<i>Budget Enforcement Act</i>
BL	Bâle-Campagne
BN	Bibliothèque nationale suisse
BNS	Banque nationale suisse
BO	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
BS	Bâle-Ville
BV/SG	<i>Besoldungsverordnung</i>
CA	Comptabilité analytique
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CAMAC	Centrale des autorisations en matière d'autorisation de construire
CAS	<i>Certificate of Advanced Studies</i>
CC	Code civil suisse
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDCF	Conférence des Directeurs cantonaux des finances
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CDR	Conférence des directeurs d'offices de tourisme régionaux de Suisse
CEAT	Communauté d'étude pour l'aménagement du territoire
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CEP	Commission extra-parlementaire
CF	Conseil fédéral
CFB	Commission fédérale des banques
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
ChF	Chancellerie fédérale
CHUV	Centre hospitalier universitaire vaudois
CII	Collaboration interinstitutionnelle
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CO	Code des obligations suisse
CO ₂	Dioxyde de carbone
COFOG	<i>Classification of Functions of Government</i> , en français CFAP Classification des fonctions des administrations publiques
COMCO	Commission de la concurrence
ComCom	Commission de la Communication
COSAC	Conférence suisse des aménagistes cantonaux
COT	Conférence pour l'organisation du territoire
COTER	Conseil pour l'organisation du territoire
CourEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPC	Code de procédure civile
CPP	Code de procédure pénale
CRG	<i>Gesetz über Controlling und Rechnungslegung</i> (du canton de Zurich)

CRUS	Conférence des recteurs des universités suisses
CSHES	Conseil suisse des hautes écoles spécialisées
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CSST	Conseil suisse de la science et de la technologie
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse
CTI	Commission pour la technologie et l'innovation
CTI	Centre des technologies de l'information
CUS	Conférence universitaire suisse
DAS	<i>Diploma of Advanced Studies</i>
DC	Diplôme cantonal
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DECFO	Description des emplois et classification des fonctions
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DHS	Dictionnaire historique de la Suisse
DTrait/JU	Décret concernant le traitement des magistrats, fonctionnaires et employés de la république et canton du Jura
EEE	Espace économique européen
EFFI	<i>Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung</i>
EFFI-QM-BV	<i>Querschnittsmaßnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung</i>
EFQM	<i>European Foundation for Quality Management</i>
EFV/AFF	<i>Eidg. Finanzverwaltung/Administration fédérale des finances</i>
EGDI	<i>E-Government Development Index</i>
ElCom	Commission fédérale de l'électricité
EMBA	<i>Executive Master in Business Administration</i>
EMPA	<i>Executive Master in Public Administration</i>
EPF	Ecole(s) polytechnique(s) fédérale(s)
EPT	Equivalent plein temps
ES	Ecole supérieure
ESAC	Enquête sur les administrations cantonales
ESPA	Enquête suisse sur la population active
ESS	<i>European Social Survey</i>
ETP	équivalent temps plein
FCV	<i>Finanzcontrollingverordnung</i>
FDK-CDF	<i>Finanzdirektorenkonferenz/Conférence des directeurs cantonaux des finances</i>
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FLAG	<i>Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget</i>
FMI/IMF	Fonds monétaire international/ <i>International Monetary Fund</i>
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
FR	Fribourg
FRI	La formation, la recherche et l'innovation

FST	Fédération suisse du tourisme
FTP	Financement des projets d'infrastructure des transports publics
G2B	<i>Government to Businesses</i>
G2C	<i>Government to Citizens</i>
G2E	<i>Government to Employees</i>
G2G	<i>Government to Government</i>
GAO	<i>General Accountability Office</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GAV/SO	<i>Gesamtarbeitsvertrags</i>
GDP	<i>Gross domestic product</i>
GE	Genève
GEAP	Groupe européen pour l'administration publique
GL	Glaris
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
GPRA	<i>Government Performance and Results Act</i>
GR	Grisons
GRA	<i>Gramm-Rudman-Hollings Act</i>
GRH	Gestion des ressources humaines
GSDC	Groupe de travail « Structures de direction de la Confédération »
HEP	Hauté école pédagogique
HES	Conférence des recteurs des Hautes écoles spécialisées suisses
HES	Haute(s) école(s) spécialisée(s)
HEU	Haute école universitaire
HM Treasury	<i>Her Majesty Treasury</i>
ICHA	Impôt sur le chiffre d'affaire
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
IDT	Institut pour les services publics et le tourisme
IFRS	<i>International Financial Reporting Standards</i> , en français Normes internationales d'information financière
IIAS	<i>International Institute of Administrative Sciences</i>
IISA	Institut international des sciences administratives
IMP-HSG	Institut pour le management systémique et la gouvernance publique
INTERPOL	<i>International Police</i> , en français OIPC Organisation internationale de police criminelle
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
IRSPM	<i>International Research Society on Public Management</i>
ISEL	Impôt à la source en ligne
ISO	Organisation internationale de normalisation
J+S	Jeunesse+Sport
JU	Jura
KGSt	<i>Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungmanagement</i>
KPM	Centre de compétence pour le management public
LACI	Loi sur l'assurance chômage obligatoire
LAgr	Loi sur l'agriculture
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
LAUFIN	Loi sur les marchés financiers

LCart	Loi sur les cartels
LCF	Loi sur le contrôle des finances
LDIF	Loi sur le développement de l'infrastructure ferroviaire
LEaux	Loi sur la protection des eaux
LEHE	Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles
LERI	Loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation
LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LGG	Loi sur l'application du génie génétique au domaine humain
LMFC	Loi modèle sur les finances
LOA	Loi sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (de la Confédération)
LohnG/BS	<i>Gesetz betreffend Einreichung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel Stadt</i>
LohnV	<i>Verordnung über die Entlohnung des Staatspersonal</i>
LOLF	Loi organique relative aux lois de finance
LORD/TI	<i>Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti</i>
LPAC/GE	Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux
LParl	Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement)
LPE	Loi sur la protection de l'environnement
LPers	Loi sur le personnel de la Confédération
LPGA	Loi sur la partie générale du droit des assurances sociales
LPN	Loi sur la protection de la nature et du paysage
LSt	Loi fixant le statut des fonctionnaires et employés de l'Etat
LSu	Loi sur les subventions
LTC	Loi sur les télécommunications
LTF	Loi sur le Tribunal fédéral
LTrait	Loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers
LU	Lucerne
MBO	Management par objectifs
MCH1	Modèle comptable harmonisé de 1 ^{ère} génération
MCH2	Modèle comptable harmonisé de 2 ^e génération
MSP	Motivation à l'égard du service public
NCC	<i>National Consumer Council</i>
NE	Neuchâtel
NGP	Nouvelle gestion publique
NHS	<i>National Health Service</i>
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NMG	Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
NOGA	Nomenclature générale des activités économiques
NPF	Nouvelle péréquation financière
NPG	Nouvelle gestion publique
NPM	<i>New Public Management</i>
NPR	<i>National Performance Review</i>
NPR	Nouvelle politique régionale
NPS	Nouveau service public (<i>New Public Service</i>)

NRM/NMC	Nouveau modèle comptable de la Confédération
NW	Nidwald
NZZ	<i>Neue Zürcher Zeitung</i>
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCR	Ordonnance sur les règles de la circulation routière
ODT	Office fédéral du développement territorial
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OEPR	Société suisse d'étude pour l'organisation de l'espace et la politique régionale
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFAT	Office fédéral de l'aménagement du territoire
OFC	Ordonnance sur les finances de la Confédération
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OPF	Office fédéral du personnel
OPFER	Département fédéral du personnel
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSCO	Office fédéral du sport
OFT	Office fédéral des transports
OICM	Office intercantonal de contrôle des médicaments
OLOGA	Ordonnance d'application de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
OPers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération
ORP	Office régional de placement
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OVF	Office vétérinaire fédéral
OW	Obwald
PA	Loi fédérale sur la procédure administrative
PBV	<i>Personal- und Besoldungsverordnung</i>
PCT	Politique coordonnée des transports
PDC	Parti démocrate-chrétien
PDCn	Plan directeur cantonal
PER	Prestations écologiques requises
PersD	<i>Dekret zum Personalgesetz</i>
PersG	<i>Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals</i>
PersV	<i>Verordnung zum Personalgesetz</i>
PEST	Politiques, économiques, sociaux, technologiques, etc.
PFI	<i>Private Finance Initiatives</i>
PIB	Produit intérieur brut
PITF	Plan intégré des tâches et des finances

P(IT)F	Plan (intégré des tâches et) des finances
PLR	Parti libéral-radical
PLV	<i>Personal- und Lohnverordnung</i>
PPBS	<i>Planning, Programming, Budgeting System</i>
PPP	Partenariat public privé
PRD	Parti radical-démocratique
PRODES	Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire
PS	Parti socialiste
PSM	<i>Public Service Motivation</i>
PTT	Poste, téléphonie et télégraphie
PUBLICA	Caisse de pension fédérale
PV	<i>Personalverordnung</i>
REE	Registre des entreprises et des établissements
Reka	Caisse suisse de voyage
RFE	Recensement fédéral des entreprises
RGA	Réforme du gouvernement et de l'administration
RH	Ressources humaines
RLPers/VD	Règlement d'application de la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RORD/TI	<i>Regolamento dei dipendenti dello Stato</i>
RPAC/GE	Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux
RPers/FR	Règlement du personnel de l'Etat
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral suisse
RTFP	Règlement concernant les traitements de la fonction publique de 2005
SCI	Système de contrôle interne
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEVAL	Société suisse d'évaluation
SG	Saint-Gall
SG/OW	<i>Staatsverwaltungsgesetz</i>
SG/SG	<i>Staatsverwaltungsgesetz</i>
SH	Schaffhouse
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
SO	Soleure
SPAN	Pôle suisse en administration publique
SPAO	Statistique de la population active occupée
SRS-CSPCP	<i>Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor</i>
SSSA	Conseil suisse de présentation des comptes publics
STATEM	Société suisse des sciences administratives
StF	Statistique de l'emploi
StKB PeV/AI	Loi fédérale sur le statut des fonctionnaires
StPG/SO	<i>Standeskommissionsbeschluss zur Personalverordnung</i>
SV/SG	<i>Gesetz über das Staatspersonal</i>
	<i>Verordnung über den Staatsdienst</i>

Swiss GAAP FER	<i>Schweizer Rechnungslegungsstandards für den privaten Sektor</i> /Recommendations relatives à la présentation des comptes dans le secteur privé en Suisse
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
SZ	Schwytz
TAO-PP	Taxation assistée par ordinateur – personnes physiques
TF	Tribunal fédéral
TF	Trésorerie fédérale
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TG	Thurgovie
TI	Tessin
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TPA	Service public traditionnel (<i>Traditional Public Administration</i>)
TST	Transfert de sciences et technologies
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
UICM	Union intercantonale sur le contrôle des médicaments
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UR	Uri
USI	Université de la Suisse italienne
USS	Union syndicale suisse
VD	Vaud
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
VLE	Valeurs limites d'émission
VLI	Valeurs limites d'immission
VRB/TG	<i>Verordnung des Regierungsrates zur Besoldungsverordnung</i>
VRS/TG	<i>Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonal</i>
VS	Valais
WoV/WoV	<i>Wirkungsorientierte Verwaltungsführung</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i>
WWF	<i>World Wildlife Fund</i>
ZBB	<i>Zero Based Budgeting</i>
ZG	Zoug
ZH	Zurich

INDEX

A

- AC (assurance chômage) 708
- accélération 259
- accord(s) 305
 - de tolérance 307
 - sectoriels (actes concertés) 307
 - Suisse - UE 137, 291
 - sur la libre circulation des personnes (ALCP) 292, 519
- acquis de l'Union européenne 289, 291-294
- acte(s)
 - de médiation 120
 - de planification 305
 - matériels 307
- acteurs 387
- actionnaire/investisseur 338
- activité de l'administration 234
- adaptation autonome 294, 295
- administration(s) 143, 319, 387
 - cantonales 103, 119, 124, 137, 139-141
 - communale 144, 147, 150, 152-156, 158
 - de milice 161, 162, 174
 - en ligne 423-427, 429, 436
 - fédérale 103, 104, 106, 108, 110, 111
 - fédérale des contributions (AFC) 658
 - générale 125
 - minorité 114
 - orientée sur les résultats 231
 - régaliennes 324
- administré 388, 397
- adoption 425, 427, 429, 430, 434, 435, 437, 438
- aéroport 132
- AFC (administration fédérale des contributions) 658
- affectation des recettes fiscales 578
- âge 503, 515
 - de la retraite 516
- agence(s) 177-182, 184-186, 188-190
 - autonomes 323
 - de régulation 174
- agent public 326, 445
- agglomérations 138
- AI (assurance invalidité) 708, 710, 712, 715-717
- aide sociale (AS) 705-709, 719-725, 727, 728
- ALCP (accord sur la libre circulation des personnes) 292, 519
- Allemagne 594, 595, 599, 600

amélioration(s)

- des bases de la production 764
- foncières 778

aménagement du territoire 124, 878

annexe(s) 624, 629, 642

applicabilité directe du droit international et européen 287, 289

apprentis 517

apprentissage 517

approche comparative des administrations publiques 31

après-fonctionnariat 445

archive 133

- gestion 128

arrangements politico-administratifs 867

article constitutionnel sur les hautes écoles et la formation 793

AS (aide sociale) 705-709, 719-725, 727, 728

assainissement 871

associations 324

assujettis 318

assurance(s)

- chômage (AC) 706-709-713, 715, 723-725
- invalidité (AI) 708-710, 712, 715-717
- sociales obligatoires 569
- vieillesse et survivants (AVS) 165

asymétries d'information 690

attentes des salariés 526

autofinancement 628, 638, 639, 640

automatisation des modes de production 513

autonomie 120, 137, 178-182, 184, 186, 188-190, 506

- budgétaire 596
- communale 11, 143, 219
- financière 675
- fiscale 600
- organisation 177

autonomisation 502, 504

autorégulation 305

autorisation de dépenses 617

autorité(s)

- fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) 165, 196
- de régulation 165, 193
- indépendantes 196

AVS (assurance-vieillesse et survivants) 165

B

BADAC (base de données des cantons et des villes suisses) 121, 130, 131, 132, 134, 135, 136, 504, 509, 515

BADAC-ESAC 126, 507, 516

bail-out 666

banques cantonales 130

bénéficiaires 871

besoins 525

bibliothèque (gestion) 128

biens sous tutelle 666

bilan 624, 627-629, 631, 633, 634, 636-638, 640-643

bonne foi 308

bottom-up 806

bourses de l'emploi 491

budget

- annuel 335
- décentralisé 662, 663

bundling 687

bureaucratie 84-87, 91-93, 321, 445

- représentative (*representative bureaucracy*) 64, 65
- wébérienne 544

bureaucratique 87

bureaucratisation 138, 502, 510

C

cadres supérieurs 509

cahiers des charges 483

caisse nationale d'assurance en cas d'accidents 165

caisses de chômage 708, 711, 713, 715

cantonalisation 127, 137, 506

cantons catholiques 512

capacité d'apprendre durablement 94

capitaux

- propres 640
- tiers 638, 641, 642

carrière 493

cash flow 627, 628, 636-639

CDAS (conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales) 708, 722, 725, 726, 727

CdC (conférence des gouvernements cantonaux) 138

CDF (Contrôle fédéral des finances) 646

CDIP (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique) 800

- centralisation 123, 137, 502
- CEP (commissions extra-parlementaires)
 - 161-174
- cercles 324
- certification 304, 306
- chancelier 133
- chancelleries 133
- chartes de qualité 338
- cible 427, 431, 434, 436, 438, 439
- CII (collaboration interinstitutionnelle)
 - 725, 727
- citoyen(s) 318, 326, 387, 448
 - co-producteur 390
 - partenaire 397
- City Manager* 153
- classes
 - de traitement 493
 - moyennes 503
- classification
 - de fonctions 483
 - économique 573
- clause d'évaluation rétrospective 311
- client(s) 240, 318, 338, 389, 397, 450
- code
 - de conduite 554
 - de procédure pénale 126
 - éthique 553, 554
- Code Napoléon 120
- collaboration
 - intercantonale 799
 - intercommunale 156-159
 - interinstitutionnelle (CII) 725-727
- collaborations intercantonales 130, 133
- cols blancs 521
- COMCO (commission de la concurrence) 199
- ComCom (Commission de la communication) 200
- commission(s) 134
 - ad hoc 135
 - extra-parlementaires (CEP) 161-174
 - mixtes 134
- communalisation 505
- communauté 339
 - d'acteurs 871
- commune(s) 143, 144, 146--159
 - politiques 144
- communication 401-421
- comparaison 32
- compensation des besoins et des coûts 670
- compétences 481
 - FRI 790
- comportement exemplaire 303
- composante conjoncturelle 599
- compte
 - administratif 627, 638, 639
 - de fonctionnement 627-629, 631, 633, 638
 - de résultats 624, 625, 628-631, 633, 634, 638, 639, 641, 643
 - des investissements 624, 627, 628, 633-635, 637, 638, 641
- concentration 137
- concordance 11, 85
- concordats 138
 - intercantonaux 215, 248
- concours d'entrée 490
- concurrence 199, 317
 - fiscale 138
- conditions d'emploi 486
- conduite 225
- Confédération 120, 122, 137, 138
- confiance 333
- conjoncture 598
- Conseil
 - des écoles polytechniques fédérales (Conseil des EPF) 796
 - fédéral 105, 108-111, 113-115
 - suisse de la science et de la technologie (CSST) 799
 - suisse des hautes écoles spécialisées (CSHES) 801
- constitution 127, 130
 - fédérale 120
- consultation des offices 253, 254
- contractualisation
 - externe 682
 - interne 680
- contrat(s)
 - de droit public 235, 486
 - juridique 495
 - psychologique 488
- contrôle 178, 181, 182, 349
 - de gestion 323
 - des entités de l'administration centralisée 188
 - des normes 269

- fédéral des finances (CDF) 646
 - juridictionnel 312
 - juridictionnel de l'administration 239
 - modes de – 189
 - organes de – 190
 - controlling* 91, 335
 - conventions d'objectifs 330
 - convergence 123, 129, 132
 - coopératives 324
 - coordination 129, 138
 - intercantonale 722
 - corégulation 306
 - corporations de droit public 504
 - correction conjoncturelle des recettes 598
 - corruption 545, 546
 - cotisations aux assurances sociales 577
 - coupures budgétaires 593
 - coûts de transaction 691
 - crédits budgétaires 615
 - crises économique et financière 240
 - critères de surveillance 237
 - critique de la bureaucratie 52
 - croissance 248
 - des activités du secteur public 580
 - économique 591, 599
 - Crozier 450
 - CRUS (Conférence des recteurs des universités suisses) 800
 - CSHES (Conseil suisse des hautes écoles spécialisées) 801
 - CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale) 708, 709, 720, 722, 723, 725
 - CSST (Conseil suisse de la science et de la technologie) 799
 - CTI (Commission pour la technologie et l'innovation) 798, 805
 - culture 124, 125, 127
 - cultures d'experts 94
 - CUS (Conférence universitaire suisse) 800
 - cyberadministration 319, 786
 - cyberparticipation 319
 - cycle conjoncturel 589
- D**
- Damoclès (lois) 306
 - décentralisation 123, 137, 140, 484, 504
 - administrative 505, 506
 - de la fonction RH 488
 - densité administrative 122
 - processus de – 488
 - décision 234
 - coopérative 235
 - déclaration d'impôt 428, 429, 431, 436
 - déclenchement 251
 - déficit(s) 582, 629, 630, 633, 641, 642
 - primaire 590
 - définition du secteur public 567
 - DEFR (Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche) 794
 - degré
 - de fit 526
 - secondaire 516
 - tertiaire 516
 - déliberation éthique 541, 542, 548, 549, 551, 555
 - délits de fonction 544, 545
 - démocratie directe 10
 - densité administrative 506
 - décentralisation 122
 - département(s) 129-132, 134
 - de l'instruction publique 799
 - de la formation 808
 - fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) 794
 - fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) 818
 - fédéral des finances (DFF) 646
 - fédéraux 103, 111
 - départementalisme 113, 116
 - dépendance financière 674, 676
 - des administrations publiques 570
 - par fonctions 570
 - publique 13, 112
 - député(s) 318, 326
 - de Rougemont 141
 - déséquilibre(s)
 - fiscal horizontal 666
 - de l'offre 663
 - de production 663
 - horizontaux 665
 - structurels 662
 - verticaux 664
 - DETEC (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication) 818

- dette 643
deuxième cercle 324
développement
– durable 846
– territorial 840
devoir(s)
– de fidélité 468
– de fonction 469
– des agents publics 468
DFF (Département fédéral des finances) 646
dilemme éthique 556
d'intervention 225
direction(s)
– de l'Etat 107, 113, 115
– de l'économie publique 799
diriger les administrations 94
discriminations à rebours 295
disponibilité 424, 425, 427
dispositif institutionnel 597, 600
distinctions 304
district(s) 121, 123, 139
diversité 488
– linguistique 64, 66
données 327
– clés 364
dotations non affectées 663
droit(s) 215-218, 245
– administratif 141, 520
– de l'Union européenne 289, 292, 293, 296
– de propriété 836
– de recours 843
– des agents publics 464
– d'information 225
– en tant que ressource de l'Etat 217
– fondamentaux 222, 308
– international 283-288, 291, 296
– populaires 286, 296
dynamiques motivationnelles et identitaires 524
- E**
échéances électorales 333
école(s)
– obligatoire 516
– primaire 128
– polytechniques (personnel) 506
- économie
– effectif 132
– publique 125
éducation 127
– effectif 132
effectifs 483
– du personnel 489
– personnel 105, 106, 111, 112
effectivité 309
– *Effektivität, effectiveness* 334
effets de débordement 664, 666
– externes 664
efficace 357
efficacité 301, 312, 318, 340
– et de l'efficience 240
– productive 334
– *Wirksamkeit, efficacy* 330
efficience 318, 329, 340
– allocative 335
– *Effizienz ou Wirtschaftlichkeit, efficiency* 329
– productive 334
efficiency 329
efficiente 357
Effizienz 329
égalité de traitement 482
ElCom (Commission fédérale de l'électricité) 202
électricité 202
élite 511
émancipation des femmes 503
émolument 327
émotions 310
employabilité 495
employé 482
employeur 482
– public 487, 494
EMS (Etablissements médico-sociaux) 510
endettement 582, 583, 633, 642
– public 224
Enquête suisse sur la population active (ESPA) 503, 509
enseignement 127
– primaire 128
– secondaire 128
– supérieur 128
entreprises publiques 104, 114, 116
entretien d'évaluation 492

- enveloppe budgétaire 233, 325
 - environnement 841
 - ESPA (Enquête suisse sur la population active) 503, 509
 - Etablissements médico-sociaux (EMS) 510
 - Etat(s)
 - civil 503, 514, 515
 - de fourniture de prestations et d'intervention 27
 - d'intervention et fournisseur de prestations 22
 - facilitateur 91
 - fédéral moderne 9
 - garant 20, 27, 227, 240
 - major 91, 133, 138
 - régulateur 193
 - social 137
 - Etats-providences 12
 - Etats-Unis 593-595, 600
 - étendue de l'activité de l'Etat 12
 - éthique 448, 541, 544
 - appliquée 553
 - capacité de jugement 555
 - climat 549
 - code 553, 554
 - dans le service public 545
 - dilemme 556
 - du management 546
 - gestion de l'- 547
 - management de l'- 552
 - normative 542
 - personnelle 548
 - problématique 551
 - publique 543, 550
 - ethos 448
 - ethos public 542, 546, 551
 - eupréisation 291
 - évaluation 312, 654, 655
 - clause d'évaluation rétrospective 311
 - du travail 483
 - éventail de subordination 112
 - évolution
 - conjoncturelle 591
 - de la perception de l'Etat 240
 - examen par ses pairs 650
 - excédent(s) 629, 631, 633, 638
 - exécutif communal 151
 - expérience 515, 517
 - utilisateur 424-427, 429, 430, 437-439
 - expérimentale (fonction) 301
 - experts 169-173
 - externalisation 123, 129, 323, 334
 - de certaines tâches de l'Etat 504
- F**
- Fachvereinigung der Finanzkontrollen* 652
 - Fayol Henri 449
 - fédéralisme 9, 129, 137-140
 - coopératif 803
 - d'exécution 120, 708, 711, 715, 719, 860
 - exécutif 505
 - féminalisation 519
 - de la fonction publique 513
 - femmes 514, 516
 - avec enfants 515
 - émancipation des - 503
 - et le marché du travail 502
 - taux d'activité 513
 - fichiers électroniques sécurisés 327
 - filières d'évolution professionnelle 494
 - finance(s) 125
 - effectif 132
 - communales 148, 149
 - publiques 106, 116, 139
 - fin des rapports de travail 473
 - FINMA (Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers) 165, 196
 - fiscalité propre 663
 - FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) 327
 - Flavio Cotti 512
 - flexibilisation 518
 - du travail 513
 - FNS (Fonds national suisse) 797
 - fonction expérimentale 301
 - fonctionnaire(s) 87, 446
 - en chef 85
 - fonctionnariat 445
 - fonction(s) 489, 507
 - de l'administration cantonale 124
 - de l'Etat 509
 - personnel 489
 - publique 110, 449, 461
 - RH 483

- fondations 324
 formation 124, 125, 304, 493
 - continue 483
 - professionnelle 802
 formes
 - d'action consensuelle 240
 - juridiques 503
 fourniture traditionnelle de service public 682
 fragmentation 138
 frein(s) à l'endettement 595, 597, 598, 599
 - en Allemagne 600
 frontaliers 137
 frontière(s) 132, 519
 fusion(s) 138
 - de communes 159, 506
- G**
- GAO (General Accountability Office) 336
 garanties de procédure 269
 garantir la qualité 261
gentlemen's agreements 305
 Germann 119, 129, 130, 133, 135, 507, 511, 512
 gestion 94
 - archive 128
 - bibliothèque 128
 - bureaucratique 85, 93
 - de l'administration 92
 - des performances 491
 - des prestations et de leurs coûts 609
 - des ressources humaines (GRH) 481
 - des talents 485
 - du personnel 90, 445
 - musée 128
 - par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) 89, 104, 108, 109, 232, 327, 654
 - prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) 489
 - technocratique 194
 GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire) 89, 104, 108, 109, 232, 327, 654
 gouvernance 20, 90, 91, 92, 93, 129, 134, 452
 - démocratique 388
 - publique 91, 326
 gouvernement(s) 133, 225, 319
 - cantonaux 134
- Government Performance and Results Act (GPRA) 336
 GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) 489
 GPRA (Government Performance and Results Act) 336
 GRH (gestion des ressources humaines) 481
 GRH publique 445
 groupe(s)
 - professionnel 530
 - cibles 871
 - d'intérêt 162, 163, 169, 170, 172, 173, 736, 740, 752, 754, 755
- H**
- harmonisation 138
 harmonisation des tâches 138
 HARMOS 127
 haute(s)
 - fonction publique 511, 513
 - écoles spécialisées (HES) 127
 - surveillance 225
 - fonctionnaires 521
 - fonctionnaires fédéraux 511
 HELVETIA LATINA 512
 HES (Hautes écoles spécialisées) 127
 hiérarchie 488
 Hongler (rapport) 130, 141
 Huber 515
 - rapport 130, 141
 hybridation 524
 hybridité 532
 - des logiques identitaires et motivationnelles contemporaines 532
- I**
- idéaux-types des traditions administratives occidentales 32
 identités
 - au travail 524
 - et motivations 524
 impôt(s) 124, 125, 575
 imputabilité 403, 408
 incitations à produire 670
 indépendance 193
 - des autorités judiciaires 270
 indicateurs 633
 - concernant les effets 351

- de prestation 351
- financiers 639

inégalités sociales 511

information(s) 304, 401-406, 408-412, 414-420

informelle(s) 301, 306

inputs (légitimité des) 345

inspecteurats des finances intégrés 651

institution 453, 592, 593

- supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) 648

institutionnaliser 601

Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic) 204

instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale 70

instruments de surveillance 226

intégration européenne 137

intercantonales 138

interdépendances(s) 283-285, 289

interdiction de grève 470

internationalisation 283, 802

interprétation

- conforme au droit européen 294
- conforme au droit international 287
- des accords Suisse-UE 292, 293
- normes juridiques 268

INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) 647

IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) 625, 635-637, 640, 642, 643

IPSAS (normes) 626, 627, 631

ISC (Institutions supérieures de contrôle des finances publiques) 648

ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions) 647

J

jeunes 517

job sharing 513

jugé constitutionnel 326

juridiction

- administrative 274
- constitutionnelle 276

jurisprudence 268

justice 126, 127

- effectif 132
- redistributive 667

L

l'autorité rationnelle-légale 448

LCF (loi sur le contrôle des finances) 646

légalité 223

législation 215, 225, 245

- en fonction d'objectifs 240
- finale 233

légitimation 377

légitimité 312

- des inputs 345
- des outputs 345

LEHE 803

LFC (loi sur les finances) 658

libéralisation 193

licenciement pour prestations insuffisantes 495

lien entre les prestations et les ressources 225

limites de leurs capacités communales 150

LOGA (nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration) 89, 130

logique néocorporatiste 174

loi

- de Popitz 15
- de Wagner 15
- «Damoclès» 306
- sur les chemins de fer 816
- sur les langues 70

loisir 125

LOLF (Loi organique relative aux lois de finance) 336

Louis d'Affry 120

loyauté 378

LParl (loi sur le Parlement) 649

LSu (loi sur les subventions) 657

M

macromanagement 325

Maison des cantons 138

management 88, 92, 93

- de la performance 345
- de la qualité 334
- des mandats 362
- opérationnel 323
- par objectifs (MBO) 328
- pubblico 323
- public 317, 322
- stratégique 323

managérialisation 450, 542, 543, 547-549, 551

- manager(s) 482
 - public 318, 326mandat de prestation 233, 325, 327marché
 - de l'emploi 487
 - public 304
 - financiers 196marketing de l'employeur 491MBO (management par objectifs) 328MCH1 (modèle comptable harmonisé de 1^{ère} génération) 625-628, 631, 635, 636, 638, 639, 641-643MCH2 (modèle comptable harmonisé de 2^e génération) 626-629, 631, 636, 637, 639-643médiation 274, 312métier(s) 507, 530Micheline Calmy-Rey 512migration 140Mills Wright 502, 521ministre(s) 318, 326minorités dans l'administration fédérale 114mise en œuvre 309, 867
 - des politiques publiques 165, 168, 371mobiles 525mobilité 812
 - interne 494mode d'engagement 462modèle(s)
 - bureaucratique 232
 - de complémentarité 376
 - de l'Etat 12
 - des quatre cercles 227
 - dichotomique 373
 - dit des quatre cercles 185, 186
 - de City Manager 371mondialisation 283, 285monisme 287Moor 130Moritz Leuenberger 512motifs de résiliation des rapports de travail 474motivation(s) 446
 - à l'égard du service public (MSP) 527
 - entre les secteurs privé et public 523
 - et identités multiples 527moyens financier 327MSP (motivation à l'égard du service public)
 - 527multi-experts 174multiplication des tâches 507musée (gestion) 128mythes 377
- N
- Napoléon 120nationalité 504, 514, 515néocorporatistes 163, 170néolibéralisme 88, 91neutralité 378New Public Management (NPM) 88, 318, 322, 650NGP (nouvelle gestion publique) 55, 88-90, 104, 119, 131, 135, 136, 138, 231, 345, 372, 388, 445, 504, 541niveau de formation 514, 516
 - et de qualification 503NLFA (nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes) 649NMG (nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale) 232NOGA (nomenclature des activités économiques) 121nomenclature des activités économiques (NOGA) 121nomination 492normes
 - IPSAS 626, 627, 631
 - minimales 666
 - professionnelles 378nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) 232nouvelle gestion publique (NGP) 55, 88, 89, 104, 119, 131, 135, 136, 138, 231, 345, 372, 388, 445, 504, 541, 653nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) 89nouvelle politique régionale (NPR) 665nouvelle science du droit administratif 240NPM (New Public Management) 88, 318, 322, 650NPR (National Performance Review)
 - 338Nuspliger 130

O

objectifs 327

obligation

- de nationalité 471
- de résidence 470

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) 135, 141, 501, 502, 504, 513, 515, 519, 521

OFAS (Office fédéral des assurances sociales)

- 706, 708, 712, 717, 719, 724-726

OFC (Ordonnance sur les finances de la Confédération) 658

office(s) fédéral 104, 109, 110

- du développement territorial (ARE) 823

offices régionaux de placement (ORP) 708, 709, 711, 713-715, 717, 718, 725-727

OPFER (Office fédéral du personnel) 504, 514, 521

OFROU (Office fédéral des routes) 822

OFS NOGA 123, 124

OFS (Office fédéral de la statistique) 503, 515

OFSPPO (Office fédéral du sport) 327

OFS-SPAO 509

OFS-STATEM 508, 509

OFT (Office fédéral des transports) 822

opportunité 333, 340

- de placements dénués de risque 589

ordonnance(s)

- administratives 304
- sur les finances de la Confédération (OFC) 658
- sur les langues 69, 70

ordre 125

organe

- législatif 245, 246
- de contrôle financier 238

organisation(s) 129

- de coopération et de développement économiques (OCDE) 135, 141, 501, 502, 504, 513, 515, 519, 521
- de l'administration 226
- des tribunaux 273
- financière 220
- publiques 180, 387

organismes bureaucratiques 86

orientation client 338

ORP (Offices régionaux de placement) 708,

- 709, 711, 713-715, 717, 718, 725-727

outcomes 357

outputs (légitimité des) 345

ouvriers 508, 512

P

paiements directs 764

paradoxes 446

parlement 133, 163, 171, 173, 256, 258-260, 319

partenariats public privé (PPP) 230, 682

participation 395, 466

particularités organisationnelles 526

parts aux recettes fédérales 579

path dependency 32

patrimoine

- administratif 628, 630, 633, 634, 638, 640, 641, 643

- financier 628, 633, 634, 640-643

PDC (parti démocrate-chrétien) 512

perception 334

péréquation 663, 671

- financière 135

performance 317

personnalité des candidats aux emplois publics 490

personnel

- atteindre de ses objectifs 482
- communal 147, 148
- d'encadrement 87
- des écoles polytechniques 506
- effectif 104, 105, 106, 110, 111, 114, 117
- fonction) 489
- office fédéral du – 115
- politique du – 488
- sélection du – 490
- statuts du – 488

pertinence 318, 330, 340

PEST (politiques, économiques, sociaux, technologiques) 333

peuple 319

phase de préparation des politiques 370

Philipp Albert Stapfer 120

PIB (produit intérieur brut) 591, 599

Pierre Ochs 120

pilotage 318

- à long terme 607

PITF (plan intégré des tâches et des finances) 232

- plan(s)
 - de législature 613
 - directeur cantonal 838
 - d'affectation 839
 - directeurs régionaux 839
 - sectoriels 837
- planification politico-administrative 352
- plurilinguisme 64, 66
 - instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale 70
 - promotion du 70
- police 126, 139
 - cantonale 126
 - effectif 132
- politique(s)
 - à incidence spatiale 838
 - agricole 761
 - budgétaire soutenable 591, 595, 600
 - conjoncturelle 733, 734, 735, 736, 737, 740, 742, 743, 745, 752, 756
 - d'aménagement 835
 - de formation 789, 801
 - de l'innovation 789, 806
 - de recherche 789, 804
 - d'imposition 734
 - du personnel 90, 487, 488
 - économiques, sociaux, technologiques (PEST) 333
 - environnementale 865
 - fiscale 733-738, 744-747, 756, 757
 - foncière 844
 - implicite 806
 - monétaire 734, 735, 743
 - publique 53, 217
 - publiques 55, 260
 - sociale 734, 735, 744, 754
 - touristique 733, 747-749, 752, 753
- pollution 869
- Popitz (loi de) 15
- population étrangère 140
- POSDCoRB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting) 321
- postbureaucratie 445, 552
- poste (travail) 483
- PPP (partenariats public privé) 682
- préfet national 120
- premier cercle 324
- préparation politique 225
- présentation des rapports 363
- président de commune 152
- prestation(s) 318, 327
 - en ligne 424-426, 430, 432, 439
 - administratives en ligne 427, 429, 437, 438
 - électroniques 431
- prévision conjoncturelle 745, 746, 753
- primauté 287, 289
 - principe de la – du droit international 288
- principe(s)
 - d'une activité efficace et efficiente de l'Etat 224
 - de collégialité 381
 - de la compétence ministérielle 381
 - de la primauté du droit international 288
 - de la primauté du droit international sur le droit national 279
 - de la séparation des pouvoirs 222
 - de légalité 299
 - de proportionnalité 301
 - de subsidiarité 145, 146, 220
 - de l'activité de l'Etat de droit et principes de base du droit administratif 223
 - structurels 221
- privatisation(s) 129, 229, 323
- problématique multiniveaux 809
- problème «principal-agent» 84
- procédure
 - administrative 312
 - de consultation 254, 255, 256
 - de co-rapport 253, 254
 - législative 251, 253
 - réglementaires en cas d'insolvabilité 601
- processus
 - budgétaire 592, 593, 595
 - de décentralisation 488
 - de GRH 485
 - de prestation 352
 - métier 427, 428, 429, 433, 439
 - politique 370
- produit
 - national Y 590
 - thérapeutiques 203

- professionnalisation 135, 138, 482, 507
 - système de milice 507
- professionnalisme 85
- profil des employés 518
- profils de compétences 483
- programmation 867
- progressions de carrière 489
- projet
 - d'agglomération 840
 - d'infrastructure 589
 - de territoire suisse 844
- promotion
 - de la qualité et des ventes 764
 - de l'emploi 707, 708, 710, 719, 725
 - du plurilinguisme 70
 - économique 124
- proportionnalité 223
- propriétaire 338
- protection
 - contre les substances dangereuses 883
 - de l'air 873
 - de la nature 878
 - des droits 239
 - douanière 764
- psychologie sociale 310
- publication 258
- Public Choice 53
- public cible 437
- publicness 325

- Q**
- qualité 262
 - de la législation 260, 263
- quatrième cercle 325
- quote-part
 - de l'Etat 12
 - des dépenses 580
 - fiscale 12, 581

- R**
- rail 811
- Rail 2000 816
- rapport
 - de gestion 363
 - Hongler 130, 141
 - Huber 130, 141
- rationalité 378
 - de l'administration 379
 - de la politique 379
- rattrapage 513
- recensement 121
 - fédéral des entreprises (RFE) 121, 503, 504
- recettes 17
 - fiscales 577
- recommandations 302
- reconnaissance 486
- recours 134, 312
- recrutement 491
- réduire les dépenses 601
- référendum 593, 598
 - financier 595, 597
 - législatif facultatif 596
- réforme de la péréquation financière (RPT) 502
- réformes 129, 135, 136, 138, 507
 - administratives 105, 116
 - communales 133, 156, 159
 - du gouvernement 135
 - institutionnelles et organisationnelles 524
- réfugiés 510
- régie(s) 184
 - fédérales 184
- régime de la nouvelle gestion avec mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) 89
- régionalisation 123
- règles
 - impératifs du droit international 287, 288
 - institutionnelles 600
- relations ministre-mandarin 374
- religion 506, 519
- rémunération 464
 - au mérite 492
 - des employés 575
- rémunerations 482
- rentable 357
- répartition
 - des ressources 663
 - des tâches 663
- répondants RH 484
- représentation des différents groupes linguistiques 66
- representative bureaucracy* (bureaucratie représentative) 64

- représentativité 64, 503
– de la fonction publique 511
- République helvétique 120
- réseaux (logique des) 452
- résiliation injustifiée 477
- responsabilité 227
– de planification 225
– sociale 488
- responsables hiérarchiques 483
- ressources 356
– humaines (RH) 483
- résultats des actions 350
- RH (fonction) 483
- route 811
- RPLP (redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations) 815
- RPT 135, 136, 137, 138
- RPT (réforme de la péréquation financière)
502
- Ruth Dreifuss 512
- S**
- salaires 482
- sanctions 472
- santé 124
– effectif 132
- satisfaction 334, 340
- sauvegarde du paysage 849
- sciences
– administratives 372
– affectives 310
– camérales 48, 49, 51
- SCI (système de contrôle interne) 658
- SECO (secrétariat d'Etat à l'économie) 713, 714,
717, 725, 726, 736, 740, 741, 744-746, 749,
752, 753
- SECO (Secrétariat d'Etat à l'économie) 797
- SECO (Secrétariat d'Etat à l'économie), direction
du travail 708
- secrétaire(s)
– communal 152
– d'Etat 105, 107, 108, 115
– généraux 134, 135
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) 713,
714, 717, 725, 726, 708, 736, 740, 741,
744-746, 749, 752, 753, 797
- secret de fonction 469
- sectorisation 568
- sécurité 124, 125, 126, 127
– d'emploi 486
– sociale 124
- SEFRI (Secrétariat d'Etat à la formation, à la
recherche et à l'innovation) 794
- sélection adverse 692
- sélection du personnel 490
- sens 524
- séparation des pouvoirs 267
- service(s) 129, 131, 135
– aux ménages 502
– de révision interne 651
– des ressources humaines 484
– démocratique 397
– du personnel 481
– publics 138, 97
– RH 488
– sociaux 709, 721, 726, 727
– universel 397
- SEVAL (Société suisse d'évaluation) 655
- sexe 503, 515
- shareholder value* 339
- situation
– budgétaire 583
– conjoncturelle 597
- société civile 92
- soft law* 218, 299
- Sonderfall suisse* 83
- sophistication 424, 427, 428, 433, 437, 439
- soutenabilité 590
- SPAO (statistique de la population active
occupée) 503
- spécialisation 518
- spécialistes RH 484
- sport 125
- stabilisateur automatique 735, 736, 742, 744, 745
- stage 517
- STATEM (statistique de l'emploi) 503
- statistique de la population active occupée
(SPAO) 503
- statistique financière 569
- statut(s)
– de fonctionnaire 517
– du personnel 483, 488
- stratégies du personnel 487
- Street level bureaucracy theory* 371
- structure(s) 129, 132
– administratives 138

- subsidiarité 11
 - subvention(s) 663
 - conditionnelle 668, 669
 - correctrices 666
 - d'incitation 666
 - forfaitaire 668
 - globale 668, 669
 - guichet fermé 669
 - guichet ouvert 669
 - péréquatives 666
 - rationnée 669
 - spécifique 663, 668
 - typologie des 668
 - surfaces d'assolemment 844
 - Swissmedic (Institut suisse des produits thérapeutiques) 165, 204
 - système
 - administratif suisse 33
 - de concordance 381
 - de milice 27
 - de milice à la professionnalisation 507
 - dual 653
 - judiciaire 134
 - moniste 648
 - politico-administratif 52
 - politiques continentaux 33
 - représentatif 135
- T**
- tableau des flux de trésorerie 624, 629, 636
 - tâches
 - communales 144, 145, 146
 - déléguées 663, 664
 - dévolues 663
 - taux
 - d'adoption 426
 - de croissance nominal du produit national 590
 - de croissance réel du produit national 590
 - taxe(s)
 - incitatives 304
 - ou la contribution 577
 - temps partiel 513
 - tertiarisation 121, 132, 510
 - tertiarisation de l'économie 502, 503, 513
 - théorie(s)
 - budgétaires 603
 - des contrats 240
 - du principal-agent 372
 - néocorporatiste 162, 173
 - néo-institutionnelle 377
 - traces informationnelles 327
 - tradition
 - administratives 31
 - administratives des pays occidentaux 33
 - anglo-saxonne 33, 34
 - étatiques 33
 - germanique 31, 34
 - napoléonienne 34
 - scandinave 34
 - traduction 379
 - trafic
 - marchandises 812
 - régional 827
 - routier 814
 - voyageurs 812
 - traité internationaux 215, 247
 - transferts
 - à but généraux 666
 - entre collectivités 572
 - fédéraux 575
 - financiers 663
 - incitatifs 664
 - péréquatifs 669
 - transparence 350, 406, 408, 410, 414
 - transports 849
 - travail à domicile 513
 - tribunal administratif 167
 - Tribunal fédéral 134, 139
 - tribunaux 267
 - arbitraux 274
 - internationaux 280
 - troisième cercle 325
 - typologie
 - des subventions 668
 - des transferts 677
- U**
- Union européenne (UE) 137, 284, 288, 291, 594, 595, 600
 - droit de l' – 289
 - université 127
 - Urio P. 119, 130, 141, 502, 511, 521
 - usage 427, 429, 434, 435, 436, 437
 - usager 318, 319, 388, 397
 - utilisation du sol 859

V

valeur(s) 401-403, 415, 418, 445, 524, 525

- propres aux professions de service
- public 528
- publiques 549

ville(s) 138

VLE (valeurs limites d'émission) 876

VLI (valeurs limites d'immissions) 876

volonté contributive 335, 336, 340

Z

zones

- à bâtrir 839
- à protéger 839
- agricoles 839

W

Wagner (loi de) 15

Weber Max 445

whistleblowing 659

Wirkungsorientierte Steuerung/Führung 323

Wirtschaftlichkeit 329

WOV 135

LES AUTEURS

Klaus Armingeon (né en 1954) est professeur de sciences politiques à l'Université de Berne. Après des études de sciences politiques, d'histoire de l'Europe orientale et de sciences de l'éducation à l'Université de Tübingen complétées par un doctorat à l'Université de Constance, il s'est consacré à l'enseignement et à la recherche dans les Universités de Mannheim, Heidelberg et Innsbruck, à l'University of North Carolina at Chapel Hill et à la Duke University. L'analyse comparative des institutions et processus de la politique économique et sociale constitue le point fort de ses activités de recherche.

Adresse électronique : klaus.armingeon@ipw.unibe.ch

Laure Athias (née en 1979) détient un PhD en économie de l'Université Paris 1-Sorbonne. Pendant son doctorat, elle a été assistante de recherche au département d'économie de l'Université de Yale aux Etats-Unis. Elle a rejoint l'IDHEAP, Université de Lausanne, en 2008 en tant que professeure assistante en économie publique. Elle est également chercheure affiliée à l'Université Paris 1-Sorbonne. Ses recherches portent principalement sur les problématiques liées à la fourniture de services publics (partenariats public-privé, motivation pour le service public) et s'inscrivent dans plusieurs domaines de recherche en économie (économie des contrats, économie politique, finances publiques, économie spatiale) mais visent également à faire davantage interagir la science économique avec les autres sciences sociales, en l'occurrence la science politique et la psychologie.

Adresse électronique : laure.athias@idheap.unil.ch

François Bellanger (né en 1963) exerce la double fonction d'avocat et de professeur à l'Université de Genève. Ses enseignements portent sur différents domaines du droit administratif: l'organisation de l'administration, le droit de la fonction publique, les marchés publics, la procédure administrative, le droit communal ou encore le droit des constructions et du logement. Comme avocat, François Bellanger

est spécialisé naturellement en droit administratif, mais aussi en droit privé des constructions, droit des affaires et arbitrage. François Bellanger préside le conseil de direction de l'Ecole d'avocature, rattachée à la Faculté de droit de l'Université de Genève. Il est notamment membre du comité de rédaction de la Semaine judiciaire, membre du conseil de fondation de l'Institut d'Etudes Immobilières, président de la Société de Droit et de Législation et président de l'Association genevoise de droit des affaires. François Bellanger est enfin juge suppléant à la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève.

Adresse électronique : fbellanger@avocats.ch

Stéphane Boisseaux (né en 1971), maître-assistant en science politique auprès de la chaire de politiques publiques et durabilité à l'IDHEAP et à l'Institut d'études politiques et internationales de l'Université de Lausanne. Enseigne l'analyse des politiques publiques, et notamment les politiques environnementales. Activités de recherche sur les patrimoines culturels et les dynamiques territoriales. Ancien chef de l'Inventaire du patrimoine culinaire suisse, expert et consultant dans le domaine des Appellations d'Origine.

Adresse électronique : stephane.boisseaux@unil.ch

Giuliano Bonoli est professeur ordinaire de politique sociale à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne. Par le passé, il a enseigné aux Universités de Fribourg et Berne en Suisse et de Bath en Grande-Bretagne. Il a obtenu sa thèse de doctorat à l'Université du Kent à Canterbury (Grande-Bretagne) pour une étude des réformes des systèmes de retraite en Europe. Ses recherches portent sur le processus de transformation de l'Etat-providence dans les sociétés contemporaines, et en particulier sur les politiques de l'emploi et la réinsertion professionnelle.

Adresse électronique : giuliano.bonoli@idheap.unil.ch

Cyrielle Champion (née en 1982) est assistante doctorante au sein de l'unité de Politiques Sociales de l'IDHEAP. Ses domaines de recherche incluent l'analyse comparée des systèmes de protection sociale, la politique du marché du travail et la gouvernance des politiques d'activation. Elle est titulaire d'une licence en sciences sociales de l'Université de Lausanne et a travaillé à l'Université de Berne et à la Haute école spécialisée bernoise avant de rejoindre l'IDHEAP.

Adresse électronique : cyrielle.champion@idheap.unil.ch

Jean-Loup Chappelet (né en 1953) est professeur ordinaire de management public à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne depuis 1993. Diplômé de l'Université de Montpellier (France) et de l'Université Cornell (Etat-Unis); il s'est spécialisé dans le management des systèmes d'information, le management stratégique et le management des organisations sans but lucratif, notamment sportives. Il a été directeur de l'IDHEAP de 2003 à 2011.

Adresse électronique : jean-loup.chappelet@idheap.unil.ch

Après des études en économie politique couronnées par un doctorat sur la dette publique, **Bernard Dafflon** (né en 1946) a poursuivi des travaux de recherche sur les politiques publiques, le fédéralisme financier et la décentralisation à l'Université de York, en Grande-Bretagne. Il a été chef de service à la

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts du canton de Fribourg de 1977 à 1990, et chargé de cours à l'Université de Fribourg où il est depuis 1986 professeur de finances publiques et de gestion des politiques publiques. Il a été professeur invité à l'EPFZ et aux Universités de Neuchâtel, de Genève et à l'Institut de recherche de la Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Spire, Allemagne. Consultant et expert indépendant pour le Conseil de l'Europe, la Banque Mondiale, la Direction du Développement et de la Coopération Suisse, l'Agence Française de Développement, le Forum des Fédérations, plusieurs cantons suisses et de nombreuses communes. Ses domaines de recherche sont le fédéralisme financier et la décentralisation, la gestion des finances publiques locales, les structures territoriales, en particulier les fusions de communes, et les questions d'endettement public.

Adresse électronique : bernard.dafflon@unifr.ch

Angela Eicher (née en 1984), M. A. HSG, diplômée en pédagogie économique, est collaboratrice scientifique à l'Institut de management systémique et de gouvernance publique de l'Université de Saint-Gall. Elle a étudié les relations internationales et la pédagogie économique à l'Université de Saint-Gall. Le management multirégional et la gestion de la justice sont ses domaines de recherche privilégiés.

Adresse électronique : angela.eicher@unisg.ch

Yves Emery est Docteur en sciences économiques de l'Université de Genève, professeur ordinaire à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), responsable de la chaire de management public et gestion des ressources humaines. Directeur de recherche, consultant au sein de nombreux services publics aux niveaux suisse et international, auteur de multiples ouvrages et articles scientifiques. Membre du comité directeur de la Société suisse des sciences administratives, de la société d'études économiques et sociales, rédacteur en chef associé pour la *Revue internationale des Sciences Administratives* (RISA), ainsi que de comités éditoriaux de plusieurs autres revues scientifiques et professionnelles.

Adresse électronique : yves.emery@idheap.unil.ch

Sarah Engler (née en 1989) a étudié les sciences politiques à l'Université de Berne et à l'University of North Carolina at Chapel Hill. Elle achève actuellement des études de master à l'Université de Berne.
Adresse électronique : sarah.engler@ipw.unibe.ch

Etienne Fivat (né en 1977) est assistant de recherche et doctorant à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP). Titulaire d'une licence en psychologie du travail et des organisations de l'Université de Neuchâtel, il a notamment été chef de projet dans le cadre de la réforme du système salarial d'une administration cantonale, puis consultant en rémunération au sein d'une entreprise de conseil. Ses domaines de recherche portent sur l'autonomie et le contrôle des organisations publiques, la confiance et la réputation organisationnelle.

Adresse électronique : etienne.fivat@idheap.unil.ch

Alexandre Flückiger (né en 1967) est professeur au Département de droit public de la Faculté de droit de l'Université de Genève. Il y enseigne en particulier le droit constitutionnel, le droit de l'environnement et la légistique.

Adresse électronique : alexandre.flueckiger@unige.ch

David Giauque (né en 1971) est professeur de sociologie des organisations et des administrations publiques à l'Université de Lausanne, au sein de l'Institut d'études politiques et internationales (IEPI). Il est membre du Laboratoire d'analyse de la gouvernance et de l'action publique en Europe (LAGAPE) et du Swiss Public Administration Network (SPAN). Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages scientifiques portant sur les réformes administratives suisses, sur la gestion des ressources humaines dans le secteur public et, plus généralement, sur la sociologie de l'administration publique. Ses domaines de recherche concernent les réformes administratives, la régulation organisationnelle, les valeurs et motivations dans le secteur public, les acteurs administratifs, les relations politico-administratives.

Adresse électronique : david.giauque@unil.ch

Fabrizio Gilardi (né en 1975) est professeur de politiques publiques au Département de science politique de l'Université de Zurich. Ses enseignements et intérêts de recherche actuels portent sur l'analyse comparée des politiques publiques, la diffusion des politiques publiques et les politiques et institutions de régulation.

Adresse électronique : gilardi@ipz.uzh.ch; site Internet : www.fabriziogilardi.org

Olivier Glassey (né en 1972) est professeur assistant à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) et membre du Swiss Public Administration Network (SPAN). Etudes doctorales à HEC Lausanne et postdoctorales à l'Institut Fraunhofer FOKUS de Berlin. Domaines de recherche : gouvernance numérique, cyberadministration, gestion de la protection des données et de la transparence, gouvernance des systèmes d'information.

Adresse électronique : olivier.glassey@idheap.unil.ch

Kurt Grüter (né en 1949) est directeur du Contrôle fédéral des finances, organe suprême de contrôle des finances de la Confédération. Il a étudié l'économie à l'Université de Saint-Gall. Après ses études, couronnées par une licence, il a exercé diverses fonctions auprès des PTT, du Département fédéral de l'économie et du Département fédéral des finances. Il a traité des thématiques de politique conjoncturelle et économique et d'aspects divers du droit budgétaire, de la politique financière et fiscale. Depuis 1998, il est responsable de la surveillance financière de la Confédération. En qualité de commissaire aux comptes d'organisations spécialisées des Nations unies, il est membre du Panel of External Auditors de l'ONU.

Adresse électronique : kurt.grueter@efk.admin.ch

Peter Hablützel (né en 1946) est propriétaire de Hablützel Consulting à Berne depuis 2006. Il a étudié l'histoire, les sciences politiques, l'histoire de l'économie et le droit administratif, et obtenu un doctorat à Zurich, pour son travail sur la conscience citoyenne des crises dans une perspective historique. De 1975 à 1979, il a été actif au centre de recherche en politique suisse de l'Université de Berne. Il a été le collaborateur personnel du conseiller fédéral Willi Ritschard au Département fédéral des finances de 1980 à 1983 et, de 1987 à 1989, il a dirigé un projet de réorganisation de l'administration cantonale bernoise. En 1989, le Conseil fédéral l'a nommé directeur de l'Office fédéral du personnel, service central des ressources humaines de l'organisation et de l'encadrement de l'administration fédérale. Peter Hablützel a publié des ouvrages relatifs à la culture administrative et à l'histoire contemporaine suisse, tels que *Die Banken und ihre Schweiz* en 2010.

Adresse électronique : habluetzel@hotmail.com

Katia Horber-Papazian (née en 1957) est professeure ordinaire de politique locale et d'évaluation des politiques publiques à l'IDHEAP. Après des études de science politique à l'Université de Genève, elle a obtenu un master en administration publique à l'IDHEAP puis un titre de docteur *ès sciences* à l'EPFL. Après sept ans de recherche, de mandats et d'enseignement en aménagement du territoire et en développement local à la CEAT (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire), elle dirige depuis 1990 l'Unité de politique locale et d'évaluation au sein de l'IDHEAP. Dans le cadre de ses activités de recherche et d'expertise, elle s'est spécialisée dans les domaines des réformes territoriales et institutionnelles, de l'aménagement du territoire, des processus de décision et d'intervention au niveau local, et du pilotage et de l'évaluation des politiques publiques. Elle est actuellement membre du Conseil de l'organisation du territoire (COTER) au niveau fédéral.

Adresse électronique : katia.horber-papazian@idheap.unil.ch

Beat Hotz-Hart (né en 1948) est professeur *ad personam* d'économie appliquée à l'Université de Zurich. L'économie et la politique de la formation, de la recherche et de l'innovation sont ses domaines de recherche privilégiés. Il a étudié les sciences économiques et politiques à l'Université de Zurich, sa thèse de doctorat portant sur les liens politiques entre l'Etat et l'économie. Il a travaillé et exercé les fonctions de chercheur et chargé de cours à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich et au sein des Universités de Zurich et de Fribourg. Une bourse d'habilitation lui a permis de poursuivre ses recherches dans les universités de Münster (Allemagne), Warwick (Royaume-Uni) et dans le Economics Department de Harvard (Etats-Unis). Il a été vice-directeur à la Confédération pendant 18 ans, en particulier à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie et en 2004 il a suivi le Executive Program « Senior Managers in Government » de la J. F. Kennedy School of Government de Harvard. Il travaille actuellement au sein du conseil des écoles polytechniques fédérales.

Adresse électronique : Beat.Hotz-Hart@ethrat.ch

Pascal Hurni (né en 1981) est en train d'écrire son mémoire portant sur l'importation allemande d'idées des sciences administratives américaines au XX^e siècle auprès du centre de compétences Public Management (KPM) de l'Université de Berne. Il a étudié l'histoire contemporaine, l'économie, la philosophie politique et l'éthique à l'Université de Fribourg; elles ont été couronnées par un travail sur le débat historique relatif au traitement du passé récent de la Suisse (affaire des fiches, Seconde Guerre mondiale, régime de l'apartheid). L'histoire des sciences administratives, des sciences et des idées constitue son domaine de recherche privilégié.

Adresse électronique : pascal.hurni@kpm.unibe.ch

Caroline Jacot-Descombes (née en 1977) est collaboratrice scientifique au sein de l'Unité de politique locale et d'évaluation des politiques publiques à l'IDHEAP. Elle est diplômée en sociologie et en management et analyse des politiques publiques à l'Université de Genève. A l'IDHEAP, elle conduit des recherches et participe à des expertises dans les domaines de l'évaluation des politiques publiques, des réformes institutionnelles et du développement durable et territorial. Elle s'est notamment spécialisée dans les démarches de participation publique, de concertation et de gestion de projets en aménagement urbain. Par ailleurs, elle mène des travaux, dans le cadre de la préparation au doctorat en administration publique, sur le fédéralisme et sur la répartition des tâches entre les niveaux du système politique suisse.

Adresse électronique : caroline.jacot-descombes@idheap.unil.ch

Claire Kaiser (née en 1983), M Sc Ec, est assistante scientifique au Centre de compétences Public Management (KPM) de l'Université de Berne. Elle a étudié l'économie publique et d'entreprise et rédige une thèse de doctorat sur les fusions de communes.

Adresse électronique : claire.kaiser@kpm.unibe.ch

Gebhard Kirchgässner (né en 1948) est professeur d'économie politique et d'économétrie; il est directeur de l'Institut d'économie extérieure et de recherche en économie appliquée de l'Université de Saint-Gall. Il a étudié l'économie publique, les sciences politiques et la statistique à l'Université de Constance, où il a accompli un diplôme d'économie publique en 1973, suivi d'un doctorat en 1976. Il a obtenu une habilitation en 1981 à l'Université de Constance, complétée en 1982 à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich dans les branches de l'économie publique et de l'économétrie. De 1984 à 1992, il a été professeur d'économie publique et de finances à l'Université d'Osnabrück. L'Université de Fribourg lui a décerné le titre de docteur honoris causa en 2011. De 1997 à 2003, il a été membre de la commission pour les questions conjoncturelles du Conseil fédéral suisse; il a présidé cette commission de 2004 à 2007. Ses domaines privilégiés de travail sont l'économie politique, la politique économique et financière, la politique énergétique et environnementale, l'économétrie appliquée et les bases méthodologiques des sciences économiques et sociales.

Adresse électronique : gehard.kirchgaessner@unisg.ch

Ingrid Kissling-Näf (née en 1964) dirige le secteur d'activité Efficacité des ressources et innovation auprès d'Ernst Basler & Partner. De 2007 à 2010, elle a dirigé la Commission pour la technologie et l'innovation CTI et a été vice-directrice de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie. De 2002 à 2007, elle a dirigé l'Académie suisse des sciences naturelles en qualité de secrétaire générale. Elle a commencé par des études de théologie et d'économie à Fribourg et Paris, puis a accompli un master en administration publique à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne, complété par un doctorat en économie publique à l'Université de Saint-Gall. Durant six ans, elle a été professeure assistante d'économie des ressources à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, ce qui l'a amenée à étudier de près des questions d'économie des ressources dans les domaines des forêts, des eaux, de l'énergie, etc.; elle a également effectué des études d'évaluation de programmes étatiques d'encouragement. Elle s'est spécialisée dans l'économie des ressources, la politique environnementale, l'analyse politique, la gestion de l'innovation et la politique de la recherche. Elle a par ailleurs travaillé dans plusieurs commissions, conseils et conseils de fondation tels que la commission des parcs nationaux ou le conseil de la recherche génétique du gouvernement fédéral allemand.

Adresse électronique : ingrid.kissling@bluewin.ch

Peter Knoepfel (né en 1949) est professeur ordinaire en analyse de politiques publiques et politiques de durabilité depuis 1982. Docteur en droit de l'Université de Berne, il a été directeur de projets au Wissenschaftszentrum Berlin, chargé de cours de la Freie Universität Berlin et professeur invité de l'Université de Kassel, auteur d'ouvrages et articles scientifiques sur des questions théoriques et pratiques d'analyses de politiques publiques, notamment dans les domaines des politiques de l'environnement, des politiques culturelles et des politiques des ressources naturelles. Ancien directeur de l'IDHEAP (1994-2002) et responsable de la chaire Politiques publiques/durabilité. Professeur invité à l'Université autonome de Barcelone (2003) et chargé de cours aux Universités de Grenoble, de Lausanne et de Berne.

Adresse électronique : peter.knoepfel@idheap.unil.ch

Christophe Koller est responsable de la BADAC et chef de projets à l'IDHEAP. Il est diplômé en sciences économiques et sociales de l'Université de Genève et docteur en histoire de l'Université de Berne. Il a travaillé au Conseil suisse de la science, au SECO, puis à l'OFS. Ses dernières publications portent sur la gouvernance politico-administrative des cantons et des villes suisses ainsi que sur la transformation des relations entre l'Etat, la société et l'économie. Il vient de publier aux éditions NZZ Libro un *Atlas de l'Etat. Cartographie du fédéralisme suisse*.

Adresse électronique : christophe.koller@idheap.unil.ch

Daniel Kübler (né en 1969) est professeur à l'Institut de science politique de l'Université de Zurich et directeur du «Zentrum für DemokratieAarau» (ZDA). Il a accompli des études de science politique à l'Université de Lausanne, où il a également obtenu son doctorat. Après plusieurs années passées comme collaborateur scientifique à l'Institut de recherche sur l'environnement construit de l'Ecole polytechnique de Lausanne, il est passé à l'Université de Zurich, où ses travaux sur le pilotage politique des agglomérations lui ont valu d'obtenir une habilitation. Il s'occupe actuellement de politique et de démocratie dans les systèmes multiniveaux, de l'analyse et de l'évaluation de politiques publiques et de la diversité socioculturelle dans les administrations publiques. Depuis 2012, il est directeur du pôle de recherche national «Challenges to Democracy in the 21st Century» à l'Université de Zurich.

Adresse électronique : Daniel.Kuebler@ipz.uzh.ch

Andreas Ladner (né en 1958) est professeur ordinaire d'administration suisse et de politiques institutionnelles à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Il a étudié la sociologie, l'économie publique et les sciences de la communication et des médias à l'Université de Zurich, où il a obtenu le titre de doctorat à la suite d'un travail sur les communes suisses et la politique locale. A l'Université de Berne, il a obtenu le *Venia Docendi* en sciences politiques avec sa thèse d'habilitation *Stabilität und Wandel von Parteien und Parteiensystemen*; il a été professeur assistant au centre de compétences Public Management. Ses domaines de recherche portent sur les réformes politiques et administratives, le fédéralisme, les cantons et les communes. Les institutions politiques, les parties et les sites Internet d'aide au vote, d'une actualité croissante, sont également des domaines de recherche qu'il privilégie.

Adresse électronique : andreas.ladner@idheap.unil.ch

Andreas Lienhard (né en 1962) est professeur ordinaire de droit public et administratif au centre de compétences Public Management et à l'Institut de droit public de l'Université de Berne. Il a étudié le droit à l'Université de Berne et a obtenu la patente bernoise d'avocat en 1991. Docteur en 1994, il a obtenu son habilitation en 2002. Andreas Lienhard est membre de la direction du Swiss Public Administration Network (SPAN) et membre de la direction des études du Master in Public Management and Policy (Master PMP). Les réformes de l'Etat et de l'administration (en particulier la nouvelle gestion publique, la gouvernance d'entreprise, les partenariats public-privé et la gestion de la justice), le droit des finances et de l'économie publiques et la jurisprudence sont ses domaines d'activité privilégiés. Depuis 2011, Andreas Lienhard dirige le projet du Fonds national suisse «Court Management in Switzerland».

Adresse électronique : andreas.lienhard@kpm.unibe.ch

André Mach (né en 1968) est maître d'enseignement et de recherche à l'Institut d'études politiques et internationales (IEPI) de l'Université de Lausanne. Ses domaines de spécialisation portent notamment sur l'économie politique comparée, le système politique suisse, la sociologie des élites et l'étude des groupes d'intérêt.

Adresse électronique : andre.mach@unil.ch

Luzius Mader (né en 1953) est directeur suppléant de l'Office fédéral de la justice à Berne. Il y dirige le domaine de direction Droit public. Il est par ailleurs professeur extraordinaire à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne, où il enseigne la légistique. Il a étudié le droit à l'Université de Genève et à la London School of Economics and Political Science. Il a obtenu son doctorat en 1984, avec une thèse sur l'évaluation de la législation. Les éléments majeurs de son activité portent sur le droit constitutionnel (fédéralisme, autorités fédérales, droits populaires), la légistique et la recherche en vue de la mise en œuvre et de l'évaluation des lois. Il s'occupe également des rapports entre la Suisse et l'Union européenne. Il est membre du Conseil de fondation du Fonds national suisse de recherche scientifique (FNS) et était de 2006 à 2012 président de l'Association internationale de législation.

Adresse électronique : luzius.mader@bj.admin.ch

Martino Maggetti (né en 1979) est maître-assistant à l'Université de Zurich et chercheur senior à l'Université de Lausanne. Il participe au projet « Internationalization, mediatization, and the accountability of regulatory agencies » financé par le Fonds national suisse. Ses enseignements actuels portent sur la régulation, la gouvernance et la méthodologie comparative.

Adresse électronique : maggetti@ipz.uzh.ch

Francesco Maiani (né en 1974) est professeur assistant en « Europe et mondialisation » à l'IDHEAP, Lausanne. Il a effectué ses études de droit à l'Université de Rome « La Sapienza », suivies d'un LL. M. en droit européen et en droit international économique aux Universités de Genève et de Lausanne. En 2006, il a obtenu son doctorat en droit (Universités de Lausanne et de Milan « Statale ») avec une thèse intitulée *L'unité familiale et le système de Dublin – entre gestion des flux migratoires et respect des droits fondamentaux*. Il a bénéficié d'une bourse post-doctorale Max Weber à l'Institut universitaire européen de Florence en 2007-2008. Ses domaines de recherche sont le droit de l'Union européenne, l'europeïsation et la mondialisation du droit, le droit international et européen des droits de l'homme et des réfugiés. Il enseigne le droit public et l'internationalisation des politiques publiques à l'IDHEAP.

Adresse électronique : francesco.maiani@idheap.unil.ch

Martial Pasquier (né en 1963) est professeur ordinaire à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) depuis 2003 et directeur de l'Institut depuis janvier 2012. Etudes aux Universités de Fribourg, Berne et Berkeley. Professeur invité aux Universités de Fribourg, Berne, Paris 2, Strasbourg, Nancy et de la Suisse italienne. Domaines d'intérêts et de recherche : le management des organisations publiques, les réformes des administrations, la communication publique, le marketing appliqué au secteur public.

Adresse électronique : martial.pasquier@idheap.unil.ch

Frédéric Rebmann (né en 1978) termine une thèse de doctorat sur l'histoire de l'administration fédérale au XX^e siècle. Ses axes de recherche portent sur les commissions extraparlementaires, les hauts fonctionnaires et les instances en charge de la régulation des cartels et de la concurrence.

Adresse électronique : frederic.rebmann@unil.ch

Adrian Ritz (né en 1970) est professeur d'économie du secteur public au Centre de compétences Public Management (KPM) de l'Université de Berne. Il a étudié l'économie d'entreprise, le droit et la psychologie des organisations à l'Université de Berne. La thèse d'Adrian Ritz porte sur l'évaluation de la Nouvelle gestion publique; en 2012, sa thèse d'habilitation sur les causes, les dimensions et les répercussions de la motivation du personnel du secteur public lui a permis d'obtenir la *Venia Docendi* en économie d'entreprise de l'Université de Berne. Les activités d'enseignement, de recherche et de conseil d'Adrian Ritz portent sur la gestion publique, les réformes de l'administration, la gestion du personnel, l'encadrement et la motivation.

Adresse électronique : adrian.ritz@kpm.unibe.ch

Céline Roy (née en 1983) est assistante au département de droit public de l'Université de Genève. Elle a effectué une maîtrise en droit de l'action publique dans cette même Université. Elle a également étudié à l'Ecole d'ingénieurs de Genève, où elle a obtenu un diplôme d'ingénieur HES en physique appliquée. Actuellement, elle rédige une thèse traitant des aspects juridiques de la fermeture des centrales nucléaires en Suisse.

Adresse électronique : celine.roy@unige.ch

Fritz Sager (né en 1970) est professeur de science politique au Centre de compétences en Management Public de l'Université de Berne. Il a étudié l'histoire contemporaine, la science politique et la sociologie aux Universités de Berne et Neuchâtel. Après un séjour comme Visiting Scholar à l'University of North Carolina at Chapel Hill, il est devenu assistant de recherche à l'Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC) de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et a travaillé à la recherche appliquée et à l'évaluation politique. Il a obtenu son doctorat en 2002 avec une thèse portant sur la coordination des politiques publiques dans les espaces urbains. De 2004 à 2009, il a été professeur assistant d'analyse et d'évaluation des politiques publiques à l'Institut de science politique de l'Université de Berne, où il a obtenu son habilitation en science politique en 2008. Ses spécialités privilégiées sont la recherche et l'évaluation des politiques publiques, les sciences administratives et la politique suisse.

Adresse électronique : fritz.sager@kpm.unibe.ch

Kuno Schedler (né en 1961) est professeur d'administration publique à l'Université de Saint-Gall. Il a étudié l'économie bancaire à l'Université de Saint-Gall, a été actif dans les domaines des banques et des ressources humaines puis a obtenu un doctorat en administration publique à Saint-Gall. Il s'est occupé du développement et de la mise en œuvre de modèles de réformes tels que la gestion administrative axée sur les résultats, le nouveau modèle comptable de la Confédération ou la gestion à moyen terme des tâches et des finances. Ses activités de recherche actuelles portent sur le management multirégional dans les organisations étatiques et paraétatiques.

Adresse électronique : kuno.schedler@unisg.ch

Alain Schönenberger (né en 1955) est, depuis 2007, professeur associé de l’Institut de recherches économiques (IRENE) de l’Université de Neuchâtel. Il a étudié l’économie politique à l’Université de Genève et les finances publiques à l’University of Buckingham (GB). Après son doctorat, il a été collaborateur scientifique dans un projet du Fonds national et consultant à l’OCDE. Depuis 1989, il est actif comme consultant sur des questions socio-économiques au sein de l’entreprise de conseils Eco’Diagnostic, Genève, qu’il a co-fondée avec Paul Dembinski. En sa qualité de chargé de cours, il donne plusieurs cours d’économie et de finances publiques aux Universités de Genève et de Neuchâtel. Au sein de l’IRENE, il travaille sur des sujets de politique économique et s’occupe de divers mandats de conseil et de recherche en qualité de chef de projet (par exemple sur l’économie forestière, la fiscalité, ou la statistique). Enfin, Alain Schönenberger est depuis 2005 le responsable de la série de livres de poche Kompaktwissen.ch des éditions Rüegger.

Adresse électronique: alain.schoenenberger@unine.ch

Fabio Servalli (né en 1982), lic. ès sc. pol., est doctorant au Département de science politique de l’Université de Zurich. Ses intérêts et sa thèse de doctorat portent sur les politiques et les agences de régulation du secteur bancaire.

Adresse électronique : servalli@ipz.uzh.ch

Peter Sinelli (né en 1982), M. A. HSG, est assistant scientifique et doctorant au Centre de compétences Public Management (KPM) de l’Université de Berne (Suisse). Il a étudié les affaires et la gouvernance internationales à l’Université de Saint-Gall (HSG), a été actif dans les domaines des ressources humaines. Sa thèse de doctorat porte sur la gestion des talents dans le secteur public.

Adresse électronique : peter.sinelli@kpm.unibe.ch

Nils C. Soguel (né en 1963) est professeur ordinaire de finances publiques à l’Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l’Université de Lausanne depuis 1996. Docteur en économie de l’Université de Neuchâtel. Lauréat du Prix May Rosset-Reutter 1993. Professeur invité ou chargé de cours aux Universités de Bath, Genève, Fribourg et University College London. Domaines de recherche et de publication : économie politique des déficits publics, analyse économique du fédéralisme, fusions de communes, évaluation économique des biens non marchands, analyse de l’efficience, économie de l’éducation. Editeur du Comparatif annuel des finances cantonales et communales depuis 1999. Président du Conseil suisse pour la présentation des comptes publics depuis 2008.

Adresse électronique : nils.soguel@idheap.unil.ch

Reto Steiner (né en 1971) est professeur d’économie d’entreprises du secteur public, spécialisé dans les questions d’organisation, au Centre de compétences Public Management (KPM) de l’Université de Berne. Le design organisationnel de l’Etat, la gouvernance locale et la gouvernance d’entreprises publiques sont ses points forts de recherche. Il est membre du comité de direction de la Société suisse des sciences administratives (SSSA) et détient une longue expérience en tant que consultant d’institutions publiques. En 2013, il était professeur invité à la National University of Singapore (NNS).

Adresse électronique : reto.steiner@kpm.unibe.ch

Lukas Summermatter (né en 1974) est professeur assistant en management public et vice-directeur de l’Institut de management systémique et de gouvernance publique de l’Université de Saint-Gall. Il a accompli des études d’économie d’entreprise à l’Université de Saint-Gall, couronnées par un doctorat, et a travaillé pour plusieurs entreprises de conseil du secteur public. Lukas Summermatter s’occupe de questions portant sur les interfaces entre la politique et le management, en particulier en ce qui concerne le pilotage financier.

Adresse électronique : lukas.summermatter@gmail.com

Esther Tophinke (née en 1963) est collaboratrice scientifique à l’Office fédéral de la Justice. Elle a étudié le droit à l’Université de Berne ; ses études de doctorat ont été couronnées par un travail sur le droit fondamental à la présomption d’innocence. Elle a été assistante scientifique à l’Institut de droit public de l’Université de Berne et a enseigné l’histoire des idées politiques et des constitutions. En sa qualité de greffière à la première cour de droit public du Tribunal fédéral, elle a essentiellement traité des cas liés à la liberté individuelle et aux droits fondamentaux de procédure. A l’Office fédéral de la justice, elle s’est essentiellement consacrée à des projets d’organisation des tribunaux et de droit de la procédure : révision totale et évaluation du suivi de la procédure fédérale, projet de nouveaux tribunaux fédéraux, contrôle préventif du droit. Enfin, elle est active dans le domaine de l’accompagnement législatif.

Adresse électronique : esther.tophinke@bj.admin.ch

Frédéric Varone (né en 1966) est professeur de science politique à l’Université de Genève. Economiste et politologue de formation, ses enseignements et intérêts de recherche actuels portent sur l’analyse comparée des politiques publiques, les réformes du secteur public ainsi que l’évaluation de programmes. Adresse électronique : frederic.varone@unige.ch

Jean-Patrick Villeneuve (né en 1971) est professeur assistant en management public à l’Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP). Il est titulaire d’un doctorat en Administration publique de l’IDHEAP (Suisse), d’un Master of Philosophy de l’Université Cambridge (Royaume-Uni), d’un Master of Arts de l’Université Concordia (Canada) et d’un Bachelor of Arts de l’Université McGill (Canada). Ses recherches se concentrent sur la régulation et la gouvernance des jeux de hasard, sur les mesures de la performance des organisations publiques, ainsi que sur les dynamiques entourant le développement de la transparence organisationnelle.

Adresse électronique : jean-patrick.villeneuve@idheap.unil.ch

Conrad Widmer (né en 1959) est chef du secteur Politique agricole de l’Office fédéral de l’agriculture à Berne. Il est ingénieur agronome EPF et est titulaire d’un master en administration publique obtenu à l’IDHEAP.

Adresse électronique : conrad.widmer@blw.admin.ch

Carole Wyser (née en 1978), docteure en administration publique de l’Université de Lausanne et de l’Institut de Hautes Etudes en Administration publique (IDHEAP). Elle est également titulaire d’un Mastère en administration publique de l’IDHEAP et d’une maîtrise en sociologie de l’Université de

Genève. Actuellement, elle dirige le service des ressources humaines de la police neuchâteloise, qu'elle a créé en 2010. Elle a rédigé plusieurs contributions sur les thématiques de l'éthique publique et de la motivation dans le secteur public. Elle intervient notamment dans le cadre des formations continues dispensées par l'Institut Suisse de Police (ISP).

Adresse électronique : carole.wyser@ne.ch