

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 aisé 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, unifié, 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).

Reprenons 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 *spoils 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 préparatoires 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 préparatoires, 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 contrebalancer 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 Giaque 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 partisans. 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., Giaque 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 Giaque 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 Giaque 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. (Dir.), *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. (Dir.), *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. (Dir.), *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. (Dir.), *Tradition and Public Administration*. New York, Palgrave Macmillan, pp. 3-16.
- Painter M. et Peters B. (Dir.) (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. (Dir.), *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. (Dir.) (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.