

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 *secrétaires 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 inter-départementales. 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 épinglées 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 élabore 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 *secrétaires 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 «secrétaires 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

Finally, a fourth step is initiated within the framework of the *stratégie globale d'assainissement des finances fédérales* which includes, among others, budgetary programmes and the abandonment of administrative tasks. Under the direction of a special delegation of the Federal Council, and in close collaboration with the departments and the Conference of Secretaries General, the new « délégué du Conseil fédéral pour la réforme de l'administration » (Monsieur Ulrich Fässler) proposes in September 2005 nine transversal projects, including the elimination of double jobs, the pruning of federal law and the examination of extra-parliamentary commissions. Twenty-five departmental projects are also planned, for example in the area of externalisation of the bureaucracy, management of real estate or reduction of personnel. If certain projects are completed, the delegate to the reform concludes nevertheless that the government is unable to reform and to manage in an adequate manner the inter-ministerial questions: « *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 Churfürsten, 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'immutabilité 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 |
| DFE | 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 | DFP | 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'accroître 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 notablement 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 Etats-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 fonctionariat

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 fonctionariat, 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 extraparlimentaires 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. (Dir.) (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. (Dir.), *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.