

4.1 L'administration fédérale

Frédéric Varone,
Université de Genève

<i>Table des matières</i>		
1	Introduction	290
2	Evolution (des frontières) de l'administration fédérale	291
3	Historique des réformes administratives	293
4	L'administration ministérielle	298
5	L'administration de milice: commissions extra-parlementaires et organes para-étatiques	303
6	L'évaluation de l'action administrative	307
7	Enjeux	309

1 Introduction*

L'administration jouit de pouvoirs de *mise en forme*, lors de la rédaction des textes légaux et de leur concrétisation réglementaire, de *mise en œuvre*, en ajustant les politiques publiques aux réalités du terrain, et d'*intermédiation* entre les groupes d'intérêt et usagers d'une part et les autorités politiques d'autre part. Afin d'asseoir sa légitimité, elle dispose de ressources comme l'expertise, la neutralité et la garantie de l'intérêt général, ainsi que de relations privilégiées avec les groupes-cibles des politiques. 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.

Trois débats majeurs dominent l'analyse des interactions entre l'administration et son environnement. Certains traitent de l'assujettissement de l'administration à l'Etat de droit, en termes de recrutement, de carrière ou de transparence administrative. D'autres s'interrogent sur les relations de pouvoir nouées entre l'administration, les lobbies privés et les experts d'un secteur à réguler. Finalement, l'évaluation du fonctionnement administratif et des politiques se penche sur l'adéquation entre les moyens mis en œuvre et les effets réellement induits auprès de la société civile.

Nombre de questions se posent quant à la manière dont l'administration fédérale assume ses fonctions de mise à l'agenda, de conception, d'exécution et d'interface et, en particulier, quant à la nature des liens qu'elle entretient avec le pouvoir politique, les groupes de pression et les citoyens. Une chose apparaît néanmoins clairement dans le discours gouvernemental: la garantie d'un service public de qualité présuppose de plus en plus de flexibilité, tant organisationnelle que managériale. Raison pour laquelle plusieurs réformes récentes de l'administration fédérale 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.

Afin de rendre compte de ces changements, nous présentons les contours de l'administration fédérale et leur évolution dans le temps. Nous retraçons ensuite l'historique des réformes administratives depuis le développement de l'Etat providence. Puis nous mettons en exergue les dimensions fondamentales de l'administration ministérielle à ce jour. En complément, nous soulignons le poids très important de l'administration dite «de milice», à savoir les commissions extra-

parlementaires et les organes para-étatiques de mise en œuvre. Puis nous relevons les innovations réalisées en matière d'évaluation des politiques publiques. En conclusion, nous identifions six défis relatifs à la conduite de l'action administrative.

2 Evolution (des frontières) de l'administration fédérale

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), 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.¹ En raison du fédéralisme d'exécution qui caractérise le système politique suisse, les administrations cantonales 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 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.

1. 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.
2. Un deuxième cercle comprend les offices qui sont gérés par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB), selon les principes et instruments de la NGP. On compte p.ex. l'Office fédéral de la communication, la Division principale de la sécurité des installations nucléaires ou MétéoSuisse parmi ces unités administratives.
3. 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 notam-

ment 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 hétérogènes.²

4. 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),³ Swisscom SA⁴ et La Poste Suisse.⁵ 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;⁶ Ruag⁷ et Skyguide étant p.ex. devenus des sociétés anonymes de droit privé.

Afin d'appréhender l'évolution de ces frontières, le tableau 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 une décennie. Pareille évolution caractérise également les entreprises publiques.

Tableau 1: Evolution des effectifs

Unité/Année	1975	1985	1995	2000	2004
Administration fédérale générale ^a	32 355	33 541	34 883	31 269	29 966
PTT				(dont 2 177 GMEB)	(dont 2 733 GMEB)
				La Poste Suisse:	La Poste Suisse:
				42 884	38 972
				Swisscom SA: 18 155	Swisscom SA: 15 664
	50 578	56 557	58 975	Total: 61 039	Total: 54 636
CFF	40 487	36 785	32 661	CFF SA: 28 272	CFF SA: 28 351

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

Sources: 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. En effet, celles-ci croissent, en CHF constants (base 1975), de 1,64 milliard en 1975 à 2,01 milliards en 1985 et 2,60 milliards en 1995, pour ensuite baisser à 2,05 milliards et 1,58 milliard en 2000 et 2004 respectivement.⁸ Ces changements importants découlent, en majeure partie, des vagues successives de réforme de l'administration.

3 Historique des réformes administratives

Depuis les années 1960 et l'affaire des Mirages (Urio 1972), les réformes de l'administration et du gouvernement figurent de manière récurrente à l'agenda politique. Ce «souci de soi de l'Etat» (Bezes 2002) se traduit par quatre phases successives de modernisation de l'appareil administratif, dont la portée et le succès respectifs divergent.

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)*. Cette législation se base sur les travaux de deux commissions d'experts, présidées par le directeur de l'Office central de l'organisation, O. Hongler (1967), et le Chancelier de la Confédération, K. Huber (1971). Elle ancre juridiquement quatre innovations (Germann 1996: 35):

1. La *Chancellerie fédérale* revalorisée dès 1968, comme conséquence du rapport Hongler, 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.
2. La LOA consacre l'arrivée de deux *secrétaires d'Etat* à la tête des Directions politique et des affaires économiques extérieures. Leur nombre sera augmenté à trois en 1991 par le Parlement, un nouveau secrétaire d'Etat à l'éducation et la recherche étant nommé en mars 1992.
3. 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'immovibilité des fonctionnaires.
4. 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 le système partocratique belge.

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 fédérales*⁹ 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 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.

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, ancien membre des commissions Hongler et Huber. Celui-ci expose en novembre 1991 cinq conceptions alternatives pour moderniser l'Etat fédéral: (1) une direction administrative du département assurée par un directeur, (2) une augmentation du nombre de conseillers fédéraux et un renforcement de la présidence, (3) un cabinet gouvernemental secondé par des ministres (soit un gouvernement à «deux niveaux»), (4) un système de gouvernement parlementaire, (5) un système de gouvernement présidentiel (FF 1992 II 1014). Le GSDC est ensuite appelé à développer un nouveau modèle basé sur (6) 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 2004.¹⁰

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 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 vote des citoyens reflète également le clivage entre une droite traditionnellement plus sceptique face aux réformes et une gauche plus prompte à soutenir les efforts de modernisation (Hug et al. 1996).

Le Conseil fédéral épure alors 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'administration*¹¹ entre en vigueur le 1^{er} octobre 1997. Les deux principales innovations de la LOGA concernent:

1. l'attribution au Conseil fédéral de la *compétence d'organiser l'administration*,¹² prérogative du Parlement jusque-là, et
2. la possibilité de gérer certains groupements et offices par *mandat de prestations et enveloppe budgétaire*.¹³

Les réformes de la LOA (1964–1978) et de la LOGA (1990–1997) se caractérisent par deux éléments communs (Germann 1996: 257ss). 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 Chancellerie 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, puis 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.¹⁴

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 mandat 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 compétentes.¹⁵ 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:¹⁶ une quinzaine d'offices sont transférés, fusionnés, dissous ou créés, sans aucun licenciement. P.ex, 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. Par ailleurs, l'octroi de mandats de prestations et d'un statut d'autonomie juridique à certaines unités dote ces dernières d'une plus grande responsabilité dans l'accomplissement de leurs tâches. Citons p.ex. le regroupement des compétences en matière de formation, recherche et technologie au sein du DFI et DFE ou le mandat de prestations négocié avec le domaine des EPF.

Conformément aux dispositions de la LOGA,¹⁷ 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: en avril 2003, il renouvelle neuf mandats de prestations 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*¹⁸ (FF 2005 5), le Conseil fédéral identifie diverses unités administratives comme candidats à la GMEB en 2007, dont p.ex. la Bibliothèque nationale suisse, l'Office fédéral de la protection de la population et l'Office fédéral des routes. La part relative des dépenses de fonctionnement du budget fédéral qui seront ainsi gérées par la GMEB pourrait s'élever entre 15% et 35%. L'Administration fédérale des finances (AFF) pilote ce programme interdépartemental.

L'exécutif propose aussi d'octroyer une enveloppe budgétaire pour l'ensemble de l'office concerné plutôt que par groupes de produits, de renoncer aux mesures d'économies fixées initialement à 10% sur quatre ans et de simplifier le système des rapports que doivent remettre les offices GMEB au pouvoir politique. De plus, il ne souhaite pas impliquer plus avant le Parlement dans la définition des finalités des mandats de prestations – soit les objectifs stratégiques des offices – contrairement à ce que recommandaient les évaluateurs externes et que soutiennent aussi les Commissions de gestion et les Commissions des finances des deux Chambres (FF 2002 6121; FF 2002 7254). Les parlementaires déplorent aussi le manque d'indicateurs de performance qui mesurent réellement les résultats et les effets des politiques («policy outcomes») menées par les offices GMEB, au-delà des prestations administratives («policy outputs») que ces unités fournissent.

Suite à une motion du 28 juin 2002 de la Commission de gestion du Conseil des Etats, l'exécutif offre plusieurs garanties au Parlement pour que ce dernier puisse assumer sa souveraineté budgétaire et son contrôle de l'administration. Il concède que «les commissions législatives compétentes doivent pouvoir procéder à une appréciation politique lors de l'évaluation de la gestion des prestations (dans quelle mesure les produits réunis dans des groupes de produits répondent-ils à un besoin public, ou les priorités ont-elles été fixées correctement?) et examiner l'opportunité du nombre et de la qualité des prestations prévues» (FF 2005 39). Les commissions législatives se réservent ainsi le droit

d'influencer la répartition des ressources et la fourniture des prestations prévues dans les mandats négociés avec les offices GMEB, et ce jusqu'à l'échelon du groupe de produits.

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 relief and 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 «deputy of the Federal Council for the reform of the administration» (U. Fässler) proposes in September 2005 nine cross-departmental projects, including the elimination of double jobs, streamlining of federal law and the examination of extra-parliamentary commissions. 25 departmental projects are also planned, for example in the area of externalisation of the bureaucracy, management of real estate or reduction of personnel. The savings expected from these measures amount to 30 and 40 million CHF in 2007 and 2008 respectively, the total amount having been fixed by Parliament in June 2005. The Commission of Management of the Federal Council supports this approach, which corresponds to the mandate given to the government;¹⁹ it emphasises nevertheless the need to associate closely the personnel of the Confederation and the Parliament.

4 L'administration ministérielle

Beyond this brief chronological overview of administrative reforms, we now turn to the actual administrative structures and the public function.

Les structures administratives: départements et offices

The ministerial structure of the federal administration appears also unchangeable as the chain of *Churfürsten*, the mass of *saint-gallois* on seven summits (Germann 1996: 34). The number of Federal Councillors, hence of *départements fédéraux*, is fixed at seven since the Constitution of 1848. Switzerland does not know any structural change comparable to regroupings, dissolutions or creations of ministerial portfolios which, in other democracies, characterise the arrival of a new government in power. The immutability of the seven departments is nevertheless discussed on several occasions, the question being the subject of two popular referendums in 1900 and 1942, without this principle being put back on the agenda *in fine*. Institutional immobility is not absolute, as several

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».²⁰

Néanmoins, les départements demeurent encore déséquilibrés quant aux effectifs et dépenses de personnel. Le tableau 2 montre que le DDPS mobilise toujours plus de 40% des ressources en personnel et budgétaires, le DFF comptant pour 25% et les autres départements pour moins de 10%. Bien entendu, une taille réduite ne signifie pas forcément un prestige voire un poids politique moindre; que 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).

Tableau 2: Répartition des effectifs et des dépenses du personnel (en millions CHF) selon les départements en 2004

Départements	Effectifs absolus	Effectifs en %	Dépenses absolues	Dépenses en %
ChF	195	0.65	23.860	0.76
DFAE	2 930	9.77	266.746	8.55
DFI	1 978	6.60	229.636	7.36
DFJP	2 377	7.93	283.660	9.09
DDPS	12 498	41.71	1 252.009	40.12
DFF	7 630	25.46	759.582	24.34
DFE	1 117	3.73	140.907	4.51
DETEC	1 271	4.24	164.401	5.27
Total	29 966	100.00	3 120.77	100.00

Source: Propres calculs sur la base du Compte d'Etat 2004 (pp. 291–293).

En se penchant sur la restructuration administrative suite à la LOA de 1978, Germann (1996: 47) concluait que la distribution des offices entre les départements s'effectue plutôt de manière *ad hoc* qu'en raison d'une réelle planification et d'une gestion rationnelle des compétences administratives et des politiques à mettre en œuvre. Le DFI apparaît ainsi typiquement comme un ministère «fourre-tout». Son constat mérite d'être révisé à l'aune des effets tangibles de la RGA notamment. Si nous comparons les effectifs respectifs des sept départements sur la dernière décennie, alors les poids relatifs du DFAE (5,4% en 1994 contre 9,8% en 2004), du DFJP (5,5% contre 7,9%), du DFF (18,1% contre 25,5%) et du DETEC (1,9% contre 4,2%) augmentent sensiblement, tandis que celui du DFI (22,2% contre 6,6%) chute dramatiquement en raison notamment du déplacement, dans le troisième cercle, du domaine des EPF et de l'hôpital militaire de Novaggio. Le DDPS se maintient quant à lui à un niveau stable (40,6% contre 41,7%). Il semble aussi judicieux de comparer l'évolution diachronique des dépenses fédérales par groupes de tâches. Les principaux changements concernent ici la réduction des dépenses relatives à la défense nationale (de 34,7% en 1960 à 9,2% en 2004) ainsi qu'à l'agriculture et à l'alimentation (de 12,3% à 7,8%), alors que celles relatives à la prévoyance sociale (13,4% à 27,5%), au trafic (de 5,9% à 14,8%), à la formation et recherche (de 3,6% à 7,8%) ou à la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire (de 0,8% à 1,5%) 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. L'écart entre les effectifs du DDPS, qui se maintiennent, et les coûts de la défense nationale, qui se réduisent notablement, en atteste.

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, quand bien même la commission Huber recommande dès 1971 un nombre de subordonnés directs entre cinq et sept. Une majorité de départements connaissent toujours un éventail plus large (tableau 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. Le DFI qui, par définition, constitue un département aux tâches très diversifiées, a également fait l'objet de mesures visant à améliorer sa gouvernabilité dans les années 1980, dont la création d'un groupement de la science et de la recherche.

Tableau 3: *Services directement subordonnés aux chefs de département de 1928–2005*

Année/Département	DFAE	DFI	DFJP	DDPS	DFE	DFAE	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 ^{2f}	6	11	9	7	11	8	9	61

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

Germann (1996: 53) note que la LOA n'a 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 récente modification des structures administratives (RGA) va améliorer notablement la coordination entre les offices et les départements et si, de plus, l'autorité collégiale assumera mieux ses tâches de direction de l'Etat. Il est impossible de porter un jugement étayé empiriquement à ce stade. Pour ce faire, il faudrait procéder à une analyse détaillée des effets de la *Conférence des secrétaires généraux*,²² des *Groupes de travail interdépartementaux*,²³ de la procédure de co-rapport entre départements²⁴ et de la nouvelle consultation des offices²⁵ notamment. Vu l'abandon de la réforme de la direction de l'Etat, restons très prudents quant aux effets positifs de ces transformations organisationnelles sur l'évolution du collège fédéral et de son pilotage de l'action administrative.

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 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 dauernen berufsmässigen Dienstverhältnisses»), le système de fonctions («Ämter-system») 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 2000²⁶ 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.

Il importe aussi de savoir dans quelle mesure les différents groupes socio-économiques et politiques de la société helvétique sont représentés au sein de l'administration fédérale. Tant que les autorités politiques contrôlent étroitement l'action administrative, censée mettre en œuvre fidèlement la volonté d'élus représentatifs, la légitimité de l'administration est assurée de manière indirecte. Mais dès que l'administration déborde de sa fonction de simple exécutant pour endosser un rôle plus politique lors de la formulation des décisions publiques (Urio 1984), face à des Conseillers fédéraux surchargés et un Parlement de milice, alors ce fondement disparaît. Par conséquent, l'application du principe de représentativité à l'administration elle-même s'avère opportune (Urio et al. 1989: 10ss).

Peu d'études sont consacrées, en Suisse, à cette question. Lorsqu'elles ont le mérite d'exister, elles se focalisent sur *la haute fonction publique* qui se trouve, il est vrai, à l'interface entre l'administration et le politique. Sur la base d'analyses biographiques et de questionnaires, Klöti (1972) dresse un profil social de hauts fonctionnaires fédéraux (PTT, CFF et ChF y compris) pour les années 1938, 1955 et 1969. Urio et son équipe (1989) brossent un portrait socio-politique de l'élite administrative au niveau fédéral (PTT et CFF exclus) et dans plusieurs cantons en 1980. Finalement, Roth (1994) prolonge ces travaux en 1991: il étudie la catégorie sociale des hauts fonctionnaires fédéraux²⁷ selon la théorie de P. Bourdieu sur l'habitus et le capital économique, social et symbolique qui caractérisent le champ bureaucratique.

Ces enquêtes montrent que, sous l'angle du clivage *linguistique*, la part des francophones (18,1%) et italophones (2,4%) au sein de la haute fonction publique tend à diminuer depuis 1980, alors qu'auparavant ils étaient surreprésentés. D'un point de vue *confessionnel*, la proportion des protestants, toujours dominants avec une part relative de 54,3%, diminue au profit des élites administrati-

ves se déclarant «sans religion» (6,7%). En ce qui concerne l'appartenance *partisane* des hauts fonctionnaires, l'évolution historique se caractérise par une diminution constante des affiliations au parti radical-démocratique (PRD), qui reste néanmoins le mieux implanté avec 31,4% auprès des hauts fonctionnaires (contre 20,9% au sein de la population en 1991). La part relative du parti démocrate-chrétien (PDC, 17,1%) et surtout celle du parti socialiste (PSS, 13,3%) sont par contre en amélioration constante, les affiliés à l'Union démocratique du centre (UDC) se maintenant entre 5% et 10% sur toute la période étudiée (1938–1991). Finalement, si l'on se penche sur l'homothétie entre la *hiérarchie sociale* de la population helvétique et la pyramide administrative en 1991, on constate que les hauts fonctionnaires proviennent pour moitié (50,5%) d'une famille dont le père occupe une position professionnelle supérieure (professions libérales, patrons, cadres supérieurs). Les autres origines sociales représentent 22,8% pour les cadres moyens, 15,2% pour les agriculteurs et 10,2% pour les ouvriers. Dans une perspective historique toutefois, la proportion des hauts fonctionnaires d'origine supérieure diminue (Roth 1994: 33).

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. La proportion des femmes atteint désormais 29,2%, bien que ces dernières n'occupent que 23% des postes de cadres. Tant le plurilinguisme que 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 y relatifs (OFPER 2004a, 2004b).

Finalement, relevons que la corruption au sens large ne semble pas représenter un problème majeur au sein de l'administration fédérale. Les abus de ressources publiques, pour servir un intérêt privé, qui ont été sanctionnés en vertu du Code pénal, s'élèvent à une moyenne annuelle de 44 cas pour la période 1984–1996. Contrairement aux réserves formulées par plusieurs opposants à la NGP, son introduction en Suisse ne semble pas représenter un risque accru de délits de fonction (OPCA 1998).

5 L'administration de milice: commissions extra-parlementaires et organes para-étatiques

Le Conseil fédéral et les départements peuvent également consulter des organisations ou des personnes extérieures à l'administration fédérale,²⁸ en créant par exemple des commissions extra-parlementaires. Ces organes assument, à titre permanent ou temporaire, des tâches pour le compte du gouvernement, d'un

département ou d'un office. Leurs fonctions consistent soit à donner des avis et préparer des projets (commissions consultatives, «Verwaltungskommissionen») comme le fait par exemple la Commission fédérale des médicaments, soit à prendre des décisions contraignantes (commissions décisionnelles, «Behördenkommissionen») comme l'illustre la pratique de la Commission de la concurrence.²⁹

La composition de ces commissions d'experts doit être représentative de la population et des groupes d'intérêts actifs dans le domaine concerné.³⁰ Une étude détaillée des 373 commissions extra-parlementaires actives en 1978 (Germann 1981, 1985) montre que, parmi les 5 376 sièges de commissionnaires, un cinquième revient à des fonctionnaires et un cinquième à des représentants cantonaux ou communaux, les représentants d'entreprises privées ou mixtes (22%), d'organisations professionnelles (18%), de professeurs d'université (11%) et d'autres catégories se répartissant le reste. Ces organes sont donc des lieux de rencontre, d'échange et de négociation entre acteurs publics et privés, entre l'Etat fédéral et les cantons et, enfin, entre scientifiques et décideurs politico-administratifs.

Le vaste réseau de commissions extra-parlementaires instituées représente une réelle «administration de milice» de la Confédération (Germann 1981, 1985). Les membres de ces organes collaborent certes à temps partiel et ne touchent pas de rémunération comparable au salaire des employés de la Confédération. Néanmoins, ces structures de milice se substituent à l'administration classique, comme la Commission fédérale des banques par exemple, ou à tout le moins la complètent, comme la Commission fédérale pour les problèmes liés au SIDA par exemple. Le catalogue de ces commissions, que la Chancellerie fédérale tient à jour, atteste du fait qu'aucun département ne renonce à pareils services, même si la répartition entre les domaines d'activités varie sensiblement.

Le tableau 4 recense, en plus des commissions extra-parlementaires au sens étroit donné ci-dessus, les commissions de recours (la Commission fédérale de la protection des données p.ex.), les représentants de la Confédération (Suisse Tourisme p.ex.) et les organes de direction (la Commission nationale suisse pour l'UNESCO p.ex.) qui se chargent également de missions d'intérêt général. Les commissions consultatives s'avèrent les plus nombreuses. Tous organes extra-parlementaires confondus, ceux-ci relèvent presque pour moitié du champ de compétences du DFI.

Tableau 4: *Organes extra-parlementaires nommés par le Conseil fédéral en 2005*³¹

Types d'organe / Département	Chf	DFAE	DFI	DFJP	DDPS	DDF	DFF	DFE	DETEC	Total
Commissions consultatives	0	1	31	4	3	3	21	10		73 (40%)
Commissions décisionnelles	0	1	32	2	2	2	2	9		50 (28%)
Commissions de recours	1	0	11	3	2	8	1	1		27 (15%)
Représentants de la Confédération	0	0	8	1	0	3	5	6		23 (13%)
Organes de direc- tion	0	1	3	2	0	2	0	0		8 (4%)
Total	1 (0,5%)	3 (1,5%)	85 (47%)	12 (7%)	7 (4%)	18 (10%)	29 (16%)	26 (14%)		181 (100%)

Source: Catalogue établi par la Chancellerie fédérale (état en novembre 2005).

Cette administration de milice a suscité et soulève toujours nombre d'interrogations, tant politiques que scientifiques (pour un aperçu historique, voir OPCA 1994). La question fondamentale qui sous-tend ces débats est celle de savoir si les commissions n'entraînent pas un déplacement des compétences législatives du pouvoir politique, et parlementaire en premier lieu, dans les organes pré-parlementaires. En effet, si ceux-ci représentent *de facto* le lieu où se négocie le compromis entre les parties prenantes d'une politique publique, alors les commissions extra-parlementaires font bien plus que s'acquitter de leur tâche d'expertise et de conseil. Au travers de l'intermédiation entre les (groupes d') intérêts représentés en leur sein, elles impriment de manière décisive l'orientation des solutions de concordance. Plusieurs interventions parlementaires et rapports officiels traitent dès lors du coût, du faible rendement des commissions extra-parlementaires et de la capacité de cette administration de milice à forger, à un stade précoce du processus décisionnel, un compromis que le Conseil fédéral et le Parlement ne peuvent presque plus modifier par la suite. Cette critique du pouvoir de définition et de cadrage des membres des commissions souligne également l'appropriation que certains acteurs privés se seraient faite de la procédure de consultation gérée par l'administration fédérale. Qu'en est-il dans les faits?

Sciarini³² passe en revue les principaux arguments théoriques avancés pour expliquer le degré de consultation pré-parlementaire et, par-là, la tentative de lever des incertitudes qui pèsent sur le processus décisionnel: à savoir, la menace référendaire comme épée de Damoclès pesant sur tout le processus décisionnel (Neidhart 1970), la légitimité de l'expertise (Papadopoulos 1997), la réduction des coûts de transaction au travers des règles et organes de consultation (Lehner 1984) ou encore le poids de l'internationalisation et de l'eupéanisation sur les

politiques suisses (Sciarini et al. 2002). Sur la base de l'étude pionnière de Poitry (1989), qui porte sur la période 1971–76, révisée par Kriesi (1995) puis mise en perspective par sa propre étude de la législature 1995–99 (Sciarini et al. 2002), l'auteur conclut que le niveau de développement de la phase pré-parlementaire dépend de la nature juridique de l'objet, de sa conflictualité potentielle, du département fédéral en charge du dossier et du degré d'internationalisation de celui-ci. De plus, les procédures pré-parlementaires – soit les commissions d'experts, qui tendent à diminuer de moitié entre 1971 et 1990, et la consultation, qui augmente légèrement durant cette période – ne semblent pas remplir leur mission de faire émerger un consensus précisément dans les cas où le projet s'avère politiquement important ou controversé. Le conflit y est plutôt attisé et, par conséquent, ne manque pas de resurgir dans l'arène parlementaire. De nombreuses zones d'ombre persistent dans notre connaissance de la phase pré-parlementaire. Il n'en demeure pas moins que les commissions extra-parlementaires – consultatives avant tout – semblent une fois encore sur la sellette, diverses modifications de cette pratique étant envisagées dans le cadre de l'actuelle réforme de l'administration. Les fonctions de mise à l'agenda,³³ de mise en forme et d'intermédiation de l'administration pourraient s'en trouver transformées à terme.

En ce qui concerne la fonction de mise en œuvre des décisions politiques, relevons que plusieurs organes para-étatiques remplissent d'importantes tâches d'exécution en Suisse. Les diverses organisations privées, entreprises mixtes ou associations aux statuts les plus hybrides représentent une autre face cachée de l'iceberg. En 1979 déjà, la Délégation des finances relevait l'existence de 189 organisations para-étatiques – comptabilisant plus de 11 000 personnes – qui exercent une fonction en vertu de la souveraineté fédérale, reçoivent des subsides – pour 730 millions CHF – ou bénéficient d'une garantie de déficit. Plusieurs recherches sur les processus décisionnels dans la démocratie suisse (Linder 1988) démontrent également l'emprise croissante des administrations para-étatiques, p.ex. des organisations professionnelles dans le secteur de la formation ou des associations de producteurs ou des interprofessions dans la politique agricole.

En un mot, une importante «zone intermédiaire» (Germann 1987) s'étend au centre du continuum «administration publique – organisations privées». Les institutions très diverses qui la constituent, en fournissant des prestations d'intérêt général aux niveaux pré- et postparlementaires, incarnent un système fort complexe, dont notre connaissance demeure lacunaire. Plusieurs questions relatives à la représentativité de leur composition, l'efficacité de leurs actions et leur rôle dans l'articulation des intérêts et le processus décisionnel restent largement ouvertes à ce jour.

6 L'évaluation de l'action administrative

Les réformes inspirées de la NGP délèguent de plus en plus de tâches à des agences exécutives, accordent une autonomie de gestion croissante aux unités administratives et, en contrepartie, les responsabilisent par rapport à l'atteinte d'objectifs pré-établis, que ceux-ci soient définis en termes de prestations à fournir ou d'effets induits par les politiques. Dès lors, l'évaluation des résultats de l'action publique apparaît comme un outil de pilotage indispensable, en complément des traditionnels contrôles de la légalité juridique et du bon usage des deniers publics. La Confédération apparaît innovante en la matière, y compris dans une perspective internationale. Aucun autre pays n'a ancré l'impératif d'évaluation comme norme constitutionnelle, alors que l'article 170 de la Constitution fédérale³⁴ stipule que «l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation». Au niveau des lois et ordonnances fédérales, une soixantaine de clauses d'évaluation sont également recensées à la fin 2004.³⁵ Le terme «évaluation» se réfère aussi bien aux analyses de mise en œuvre et à l'appréciation des effets des politiques qu'à des instruments connexes comme le monitoring, le controlling, l'analyse d'impact réglementaire, l'évaluation de la durabilité ou le contrôle de qualité.³⁶

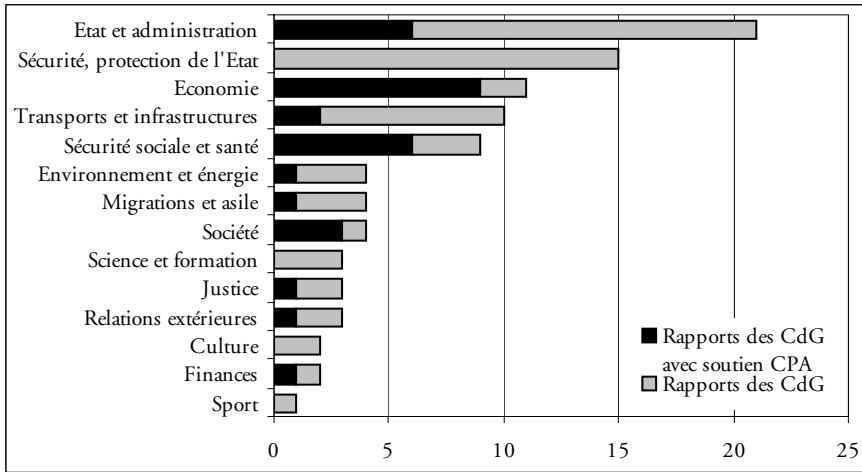
Le Parlement s'est saisi de l'évaluation comme moyen de contrôle de l'exécutif depuis une quinzaine d'années. Il crée en 1991 une petite unité de *Contrôle parlementaire de l'administration* (CPA;³⁷ 3,6 postes à temps plein) auprès des Services du Parlement, subordonnée administrativement au secrétaire des Commissions de gestion (CdG) de l'Assemblée fédérale. Sur mandat des CdG, auxquelles il peut du reste proposer des thèmes, le CPA réalise des évaluations et vérifie la qualité de celles entreprises à l'intérieur de l'administration fédérale (Janett 2004). Les CdG recourent ainsi à l'évaluation pour exercer leur haute surveillance du Conseil fédéral, de son administration ministérielle et des autres organes auxquels il a délégué des tâches de la Confédération.³⁸

Les commissions législatives peuvent également commanditer des évaluations sur l'efficacité des mesures prises par la Confédération.³⁹ De plus, le Parlement mobilise cet instrument pour estimer *ex ante* – en amont du processus législatif – les impacts potentiels d'un projet de loi. Le message du Conseil fédéral qui s'y rapporte doit ainsi présenter les modalités de mise en œuvre du projet, l'adéquation des tâches et des moyens financiers mis à disposition, le rapport coût-utilité des mesures proposées ainsi que leurs conséquences économiques, sociales et environnementales.⁴⁰ Finalement, l'Assemblée fédérale peut confier des évaluations au *Contrôle fédéral des finances*, surtout si l'efficacité des mesures de la Confédération doit être appréciée.⁴¹

Le dispositif institutionnel qui encadre la pratique évaluative comprend également des organes relevant de l'exécutif. Malgré l'échec initial du *Service de contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF)*, plusieurs activités d'évaluation sont menées au niveau des offices et des départements, sans toutefois qu'une planification interdépartementale ne parvienne à en réduire la diversité et à en augmenter l'utilité politique (Widmer et al. 2001). En 2002, la Conférence des secrétaires généraux met en place un *Groupe de contact interdépartemental «Evaluations de l'efficacité»* (IDEKOWI; OFJ 2004), afin qu'il formule des recommandations à l'intention du Conseil fédéral concernant la mise en œuvre de l'article 170 de la Constitution fédérale. Le gouvernement décide, au début novembre 2004, que l'évaluation demeure principalement l'affaire des offices, les départements s'investissant dans la coordination et la valorisation politique des résultats des évaluations auprès du collège fédéral. Celui-ci fixe des priorités d'évaluation dans le Programme de la législature et les Objectifs annuels, et lance des projets interdépartementaux. Finalement, la Chancellerie assure la coordination entre l'exécutif, le Parlement (CPA, CdG) et le Contrôle fédéral des finances. A cet effet, la Conférence des secrétaires généraux collabore avec la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance des Chambres fédérales, afin d'assurer la cohérence des évaluations menées.⁴²

Ces mesures pourront peut-être améliorer la représentativité des évaluations réalisées qui, à ce jour, sont loin de concerner tous les domaines d'intervention de la Confédération. La figure 1 montre que, par rapport à leur importance relative en termes d'effectifs de la Confédération et de dépenses publiques, les politiques de la défense, des finances et impôts ou de l'agriculture p.ex. ne font qu'insuffisamment l'objet d'une analyse critique de leur efficacité. Finalement, les décisions du Conseil fédéral devraient aussi contribuer à une meilleure prise en compte de l'évaluation dans le processus décisionnel, la sous-valorisation politique des recommandations formulées par les évaluateurs représentant assurément le talon d'Achille de la pratique actuelle.

Figure 1: Nombre des rapports des Commissions de gestion de 1991–2005 (réalisés avec ou sans le soutien d'une évaluation par le Contrôle parlementaire de l'administration)



7 Enjeux

A titre conclusif, nous identifions six enjeux politiques liés à la conduite de l'action administrative et à ses réformes. Ces points représentent des défis aussi bien pour les autorités politico-administratives que pour les politologues, tant les incertitudes qui les caractérisent demeurent nombreuses.

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, tout en multipliant les secondes, comme si ces deux approches étaient soit indépendantes soit substituables. Le lancement, au début 2005, d'une nième réforme administrative, en lieu et place d'une transformation du collège gouvernemental, est tout à fait parlant à cet égard. Notons aussi que plusieurs instruments d'interface entre le pouvoir politique et la haute fonction publique s'avèrent justement problématiques, à l'exemple de la controverse suscitée par l'augmentation du nombre de secrétaires d'Etat.

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 fonc-

tionnaires, 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 pré-suppose 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 trois 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 extra-parlementaires 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 ses fonctions d'agrégation des préférences, de décision et de contrôle de l'action publique, au risque toutefois de (trop) s'immiscer dans la gestion opérationnelle de l'action administrative.

Finances publiques comme référentiel unique?

Les premiers rapports d'experts et les réformes de l'administration entreprises insistent sur les problèmes de direction départementale et d'arbitrages interministériels, poussant ainsi au renforcement continu des états-majors, dont la Chancellerie fédérale en premier lieu. Force est par contre de noter que, 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. En effet, 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-elles 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 (p.ex. grâce à l'introduction d'instruments de marché dans le fonctionnement des administrations) ou externe (par exemple suite à l'éventuelle privatisation des entreprises publiques).

Cohérence des réformes?

Les réformes lancées jusqu'ici adoptent plutôt une approche *pragmatique* et se traduisent par des changements graduels, sur la base notamment de projets pilotes, de leur évaluation et, en cas de succès avéré, de leur extension. Cette politique des petits pas ainsi que le parallélisme de plusieurs réformes se démarquent clairement des stratégies de modernisation plus unilatérales et volontaristes appliquées par les gouvernements d'autres démocraties occidentales. Il n'en demeure pas moins que, en Suisse, certains aspects apparaissent clairement pâtir de ce manque de cohérence ou de vision globale. En particulier, il reste très difficile d'anticiper de quelle manière va être modernisée l'importante «zone grise» que représentent actuellement le troisième cercle du modèle administratif adopté par le Conseil fédéral, de même que les organes extra-parlementaires et les organisations para-étatiques de mise en oeuvre. Le collège gouvernemental reconnaît du reste explicitement cela (FF 2005 38), en relevant l'hétérogénéité des organes qui assument des tâches publiques en situation de monopole mais n'appartiennent ni à l'administration centrale, ni aux offices GMEB, ni aux entreprises en concurrence pour la fourniture du service public.

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). La dernière enquête de satisfaction du personnel de la Confédération⁴³ indique du reste que de plus en plus d'employés semblent résignés. 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.

Re-régulation du service public?

L'ouverture à la concurrence de secteurs jusque-là monopolistiques (télécommunications, chemins de fer, poste) ainsi que l'éventuelle privatisation des entreprises publiques modifient sensiblement les modalités de garantie du service public. Nous assistons graduellement au passage d'un Etat propriétaire, dont les entreprises sont par nature garantes de l'intérêt général et fournissent les biens et services satisfaisant aux besoins collectifs des usagers, à un Etat régulateur, qui se limite à surveiller le respect des règles de la concurrence et des réglementations sectorielles par les prestataires (publics et/ou privés) des missions de service public. La (re)régulation nécessaire à l'encadrement de ce service public dit fonctionnel implique plusieurs choix politiques explicites, notamment sur le champ des biens et services à maintenir comme service public, la désignation de leur prestataire et le mode de leur financement. Au vu des pratiques antérieures de la Confédération, une interrogation fondamentale se pose, d'une part, quant à la portée des processus de libéralisation et privatisation et, d'autre part, quant aux modalités de leur (re)régulation, notamment en ce qui concerne l'éventuelle institutionnalisation de régulateurs sectoriels indépendants (Gilardi 2004).

Notes

- * Je remercie H. Kriesi, P. Sciarini, Ph. Schwab, D. Janett et W. Bussmann de leurs judicieuses remarques sur des versions préliminaires de ce texte.
- 1 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).
- 2 Voir le chapitre 6 du rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) consacré aux problèmes lors de la mise en fonction de Swissmedic et à l'évaluation de la situation actuelle (FF 2005 259) ainsi que le postulat de la CdG-E du 13 septembre 2004 sur la gestion administrative dans le troisième cercle (04.3441).
- 3 La Loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF, RS 742.31) transforme l'ancienne régie fédérale en société anonyme dont la Confédération est l'actionnaire unique.
- 4 La société anonyme Swisscom SA a été créée par la Loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale des télécommunications (LET, RS 784.11).
- 5 La Loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (LOP, RS 783.1) institue La Poste Suisse comme un établissement autonome de droit public et doté de la personnalité juridique.
- 6 La valeur comptable (VC) de ces entreprises, telle qu'elle apparaît officiellement dans les comptes publics 2004, varie sensiblement de leur valeur réelle estimée (VRE). La Poste figure ainsi pour 1,3 milliard CHF dans les actifs du bilan de la Confédération, alors que sa valeur réelle – calculée en moyenne pondérée du chiffre d'affaire et du bénéfice d'exploitation – est

- estimée à 9,3 milliards. Cette différence est encore plus criante pour Swisscom (VC de 41,5 millions, VRE de 15,86 milliards) et les CFF (VC de 0 CHF, VRE de 7,39 milliards); cf. article «Swisscom n'est de loin pas le seul trésor caché de la Confédération» paru dans *Le Temps* du 29 décembre 2005, p.15.
- 7 La Loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC, RS 934.21) autorise la Confédération, pour garantir l'équipement de l'armée, à exploiter des entreprises d'armement, à créer des sociétés anonymes de droit privé ou à y prendre des participations.
 - 8 Propres calculs sur la base des comptes d'Etat 1995 (pp. 278-79), 2000 (p. 280) et 2004 (p. 291).
 - 9 RS 611.010.
 - 10 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».
 - 11 RS 172.010.
 - 12 Art. 8 et 43 LOGA.
 - 13 Art. 44 LOGA.
 - 14 L'exercice ne semble pas parfaitement abouti, car de nouvelles fusions sont proposées par la suite. Le chef du DDPS suggère ainsi de créer un «Département de la sécurité» qui regrouperait l'armée, le corps des gardes-frontière (actuellement au DFF) et la police (DFJP). Huit parlementaires, issus des quatre partis gouvernementaux, déposent quant à eux, en juin 2005, une motion demandant la mise sur pied d'un «Département de la formation, de la recherche et de l'innovation» qui chapeauterait les EPF (actuellement au DFI), les Hautes Ecoles Spécialisées et la formation professionnelle (DFE). Dans les deux cas, la création d'un nouveau département impliquerait la disparition du DDPS.
 - 15 Art. 44 al. 2 LOGA.
 - 16 Notons toutefois que la fusion de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures et de l'Office du développement économique et de l'emploi, au sein du nouveau secrétariat d'Etat à l'économie, n'est pas forcément jugé comme un succès de la RGA (Chancellerie fédérale 2000: 79).
 - 17 Art. 65 LOGA.
 - 18 Cette révision introduit un nouveau modèle comptable, qui repose sur le compte de résultats comme instrument central de gestion au niveau des unités administratives, remplaçant ainsi le compte financier. Les unités GMEB devront quant à elles appliquer une comptabilité analytique contenant des informations détaillées sur les charges et les recettes par secteur de prestations, projet ou mandat.
 - 19 Art. 8 al. 2 LOGA.
 - 20 Art. 43 al. 2 LOGA.
 - 21 Notons que l'Annexe de l'OLOGA ne recense que 46 unités de l'administration fédérale *centrale* (secrétariats généraux exclus) en juillet 2005, les services de l'administration fédérale décentralisée (soit les commissions à pouvoir décisionnel et les établissements et entreprises autonomes) n'y étant pas comptabilisés. La répartition de ces 46 unités entre les départements est la suivante: 5 au DFAE, 8 au DFI, 4 au DFJP, 7 au DDPS, 7 au DFF, 7 au DFE et 8 au DETEC.

- 22 Art. 53 LOGA.
- 23 Art. 56 LOGA.
- 24 Art. 15 et 33 LOGA.
- 25 Art. 4 OLOGA.
- 26 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.
- 27 Soit les (vice-)Chanceliers, secrétaires généraux des départements et (sous-)directeurs d'offices.
- 28 Art. 57 LOGA.
- 29 Art. 4 et 5 de l'Ordonnance sur les commissions du 3 juin 1996 (RS 172.31).
- 30 Art. 9 de l'Ordonnance sur les commissions.
- 31 Le chiffre de 181 organes recensés par la Chancellerie diffère de celui mentionné par le Conseil fédéral, à savoir 195 organes, lors de leur renouvellement intégral pour la période administrative 2004-2007. De plus, il faut y rajouter tous les organes qui sont institués dans un autre cadre, en raison notamment de la durée particulière de leur mandat (FF 2004 1839).
- 32 Voir le chapitre 6.1 Le processus législatif.
- 33 Sciarini et al. (2002) indiquent que l'administration fédérale est l'acteur qui initie le plus fréquemment les processus décisionnels (41% des 210 cas recensés entre 1995 et 1999), devant le Parlement (26%), la politique internationale (17%), les citoyens (14%) et les cantons (1%).
- 34 RS 101
- 35 www.ofj.admin.ch/themen/eval/evklausel-f.htm
- 36 Le libellé allemand «Überprüfung» (et non «Evaluation», «Gesetzevaluation» ou encore «Gesetzfolgenabschätzung») exprime la volonté de créer une base méthodologique large (OFJ, 2004:11).
- 37 Institué initialement comme «Organe parlementaire de contrôle de l'administration» (OPCA).
- 38 Art. 26 et 27 de la Loi du 31 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl, RS 171.10).
- 39 Art. 44 LParl.
- 40 Art. 141 LParl.
- 41 Art 5 de la Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0).
- 42 Art. 54 LParl.
- 43 http://www.personal.admin.ch/themen/ppolitik/d/personalbefragung/MAinfo_pb05_d.pdf

Bibliographie

- BEZES, Philippe (2002). *Gouverner l'administration: une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962–1997)*. Thèse de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- BUNDESAMT FÜR ORGANISATION (1988). *EFFI. Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung. Bericht über den Stand der Realisierung (Schlussbericht)*. Juni 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, Octobre 2000.
- COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL NATIONAL (1993). *Evaluation EFFI-QM-BV. Mesures interdépartementales visant à accroître l'efficacité dans l'administration fédérale*, 15 novembre 1993.
- EMERY, Yves et Carole WYSER (2005). *The Swiss federal administration in a context of downsizing: the public servants perception about productivity, motivation and ethical issues*. EGPA Annual Conference, August, Bern.
- GERMANN, Raimund E. (1981). *Ausserparlamentarische Kommissionen: Die Milizverwaltung des Bundes*. Bern: Haupt.
- GERMANN, Raimund E. et al. (1985). *Experts et commissions de la Confédération*. Lausanne: Presses Polytechniques Romandes.
- GERMANN, Raimund E. (1987). L'amalgame public-privé: l'administration para-étatique en Suisse, in: *Politiques et Management Public* 5(2): 91–105.
- GERMANN, Raimund E. (1996). *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*. Berne: Haupt.
- GIAUQUE, David (2003). *La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*. Paris: L'Harmattan.
- GILARDI, Fabrizio (2004). *Delegation in the regulatory state: Origins and diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe*. Ph.D. Dissertation, Université de Lausanne.
- GRISEL, André (1984). *Traité de droit administratif*. Neuchâtel: Ides et calendes.
- GULICK, Luther H. et Lyndall URWICK (Éds., 1937). *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration.
- HOOD, Christopher (2001). Relations entre ministres, politiciens et fonctionnaires: l'ancien et le nouveau marchandage”, in: Guy PETERS et D.J. SAVOIE (Éds.). *La gouvernance au XXIe siècle: revitaliser la fonction publique*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 129–150.
- HUG, Simon et al. (1996). *Analyse des votations fédérales du 9 juin 1996. Vox Nr 59*. Berne/Genève: gfs/Université de Genève.
- INTERFACE INSTITUT FÜR POLITIKSTUDIEN et INSTITUT FÜR ORGANISATION UND PERSONAL DER UNIVERSITÄT BERN (2001). *Evaluation FLAG. Gesamtbeurteilung, August 2001*. Berne: Eidg. Personalamt, Eidg. Finanzdepartement.
- JANETT, Daniel (2004). Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments. Eine Zwischenbilanz, in: *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 15(2): 137–150.
- KLÖTI, Ulrich (1972). *Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung: Soziologische Querschnitte in den Jahren 1938, 1955 und 1969*. Helvetica Politica, Series B. Vol. VIII, Bern: Francke.
- KRIESI, Hanspeter (1995). *Le système politique suisse*. Paris: Economica.
- LEHNER, Franz (1984). Consociational Democracy in Switzerland: A Political Economic Explanation and some Empirical Evidence, in: *European Journal of Political Research* 12: 25–42.
- LINDER, Wolf (1988). *Politische Entscheidung und Gesetzvollzug in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- MASTRONARDI, Philippe et Kuno SCHEDLER (1998). *New Public Management in Staat und Recht*. Bern: Haupt.
- NEIDHART, Leonard (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.

- OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE (2004). *Efficacité des mesures prises par la Confédération. Propositions de mise en œuvre de l'art. 170 de la Constitution fédérale dans le contexte des activités du Conseil fédéral et de l'Administration fédérale. Rapport du Groupe de contact interdépartemental «Evaluation de l'efficacité» à la Conférence des Secrétaires généraux de la Confédération suisse du 14 juin 2004.* Berne: OFJ.
- 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. Oktober 1993.
- ORGANE PARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION (1994). *Fonction et influence des commissions extra-parlementaires de la Confédération.* Rapport final à l'intention des Commissions de gestion des Chambres fédérales, 31 mars 1994.
- ORGANE PARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION (1998). *L'éthique dans le Service public.* Rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national, 30 octobre 1998.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1997). *Les processus de décision fédéraux en Suisse.* Paris: l'Harmattan.
- POITRY, Alain-Valéry (1989). *La fonction d'ordre de l'Etat. Analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse.* Berne: Lang.
- RITZ, Adrian (2003). *Evaluation von New Public Management,* Bern: Haupt.
- ROTH, André-Noël (1994). *Les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale suisse. Profils socio-politiques, position et pouvoir des élites administratives de la Confédération helvétique en 1991.* Etudes et Recherches N°29 du Département de science politique, Université de Genève.
- SCHEDLER, Kuno (1995). *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung.* Bern: Haupt.
- SCIARINI, Pascal et al. (2002). L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: une analyse quantitative des actes législatifs 1995–1999, in: *Revue suisse de science politique* 8(3/4): 1–34.
- SULEIMAN, Erza (2003). *Dismantling Democratic States.* Princeton: Princeton University Press.
- URIO, Paolo (1972). *L'affaire des Mirages: décision administrative et contrôle parlementaire.* Lausanne: Médecine et Hygiène.
- URIO, Paolo (1984). *Le rôle politique de l'administration publique.* Lausanne: Editions Loisir et Pédagogie.
- URIO, Paolo et al. (1989). *Sociologie politique de la haute administration publique de la Suisse.* Paris: Economica.
- WIDMER, Thomas et al. (2001). *Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund (EvalBund).* Schlussbericht zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei vom 9. März 2001. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.