



Politique et Institutions


1.2 L'Etat suisse est son administration aujourd'hui

Prof. Andreas Ladner

Master PMP automne 2010




Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome
L'Université pour le service public



Le développement des compétences de la Confédération

- Politique du droit
 - Droits fondamentaux (1874), droit civil et pénal (1914, 1937)
- Politique d'infrastructure
 - EPF et CFF (1891), énergie (hydraulique 1914, nucléaire 1958, politique de l'énergie 1990), routes nationales (1953), encouragement Uni (1973), transversales alpines (1992)
- Politique économique
 - BNS (1905), article économique (1947), loi sur le marché intérieur et loi sur les cartels (1995)
- Politique sociale
 - Assurance maladie-accident (1890, 1918-1994), AVS (1925, 1947), chômage (1951, 1976), assurance maternité (1945, 2005)
- Politique fiscale et financière
 - IFD (1935), TVA (1990)



© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 11/09/2010 |




Synthèse de l'évolution historique

- Centralisation progressive des compétences (en dépit des "points de veto fédéralistes")
- Décentralisation des tâches de mise en œuvre → augmentation de la taille de l'Etat au niveau des cantons




© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 11/09/2010 |



L'Etat suisse

État libéral, État minimaliste ou État providence?

Et: Décentralisation et subsidiarité



© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 11/09/2010 |

La quote-part de l'Etat

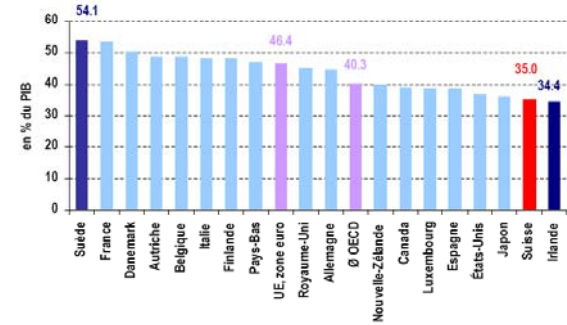
Définition:

Dépenses des collectivités publiques et des assurances sociales obligatoires en % du PIB

Produit intérieur brut (PIB)

Le PIB est une mesure de la performance d'une économie nationale au cours d'une année. Il mesure la valeur des biens et services produits dans le pays pour autant qu'ils ne soient consommés pour produire d'autres biens et services, autrement dit il définit la valeur ajoutée. Le PIB est calculé aux prix courants ainsi qu'aux prix constants d'une année donnée. A prix constants, l'évolution économique réelle est représentée sans tenir compte de l'influence des prix.

Comparaison internationale des dépenses totales des administrations publiques 2007 (en pourcentage du PIB, source OCDE)



Département fédéral des finances DFF

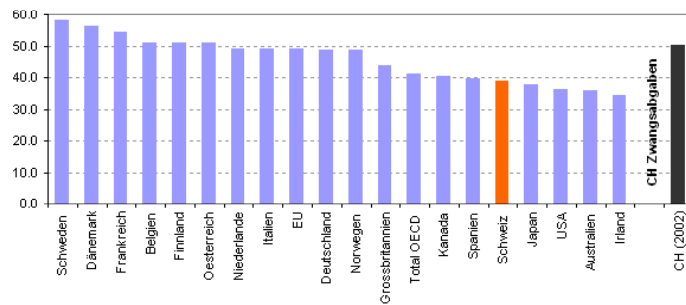
Administration fédérale des finances AFF

Planification financière, budget, compte d'Etat, périoquation financière

http://www.sfv.admin.ch/f/dokumentation/downloads/themen/oefv_haushalte/intv_staatsquote.pdf

La quote-part de l'Etat en Suisse (Economiesuisse)

OECD-Staatsquote 2003, in % des BIP

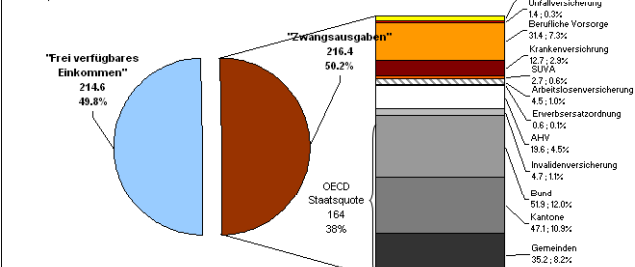


Quelle: OECD (Dec 2004), EFD (April 05)

Economiesuisse: Finances publiques consolidées selon caractère obligatoire (dépenses)

Anteil der Staatsausgaben am BIP

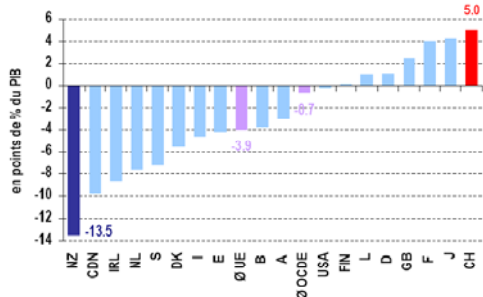
Institutionen, welche sich aus Abgaben mit obligatorischem Charakter finanzieren 2002, in Mrd und in %



Quelle: EFD, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2002, BSV, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2004

Évolution de la quote-part de l'État

Variation de la quote-part de l'État 1990-2007 (en points de % du PIB)



Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des finances AFF

Planification financière, budget, compte d'État, périégation financière



© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

11/09/2010 |

La taille juste de la quote-part de l'État

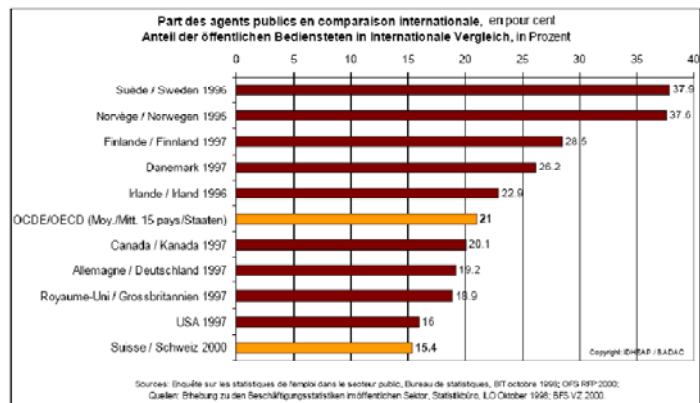
- Quelles dépenses faut-il considérer?
- Quels sont les problèmes d'une quote-part de l'État élevée?
- Évidence empirique?

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

11/09/2010 |



Agents publics en comparaison



© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

11/09/2010 |



Les employés dans le secteur public: fédération, cantons et communes

Tabelle 1: Personalanteile nach Staatsebenen (in %) 1910-2001

Gebietskörperschaft	Jahr							
	1910	1950	1960	1970	1980	1991	1998	2001
Bund	47	40	39	35	28	27,3	23,7	19,4
Kantone	22	27	29	32	38	39,5	43,1	47,1
Gemeinden	31	33	32	33	34	33,2	33,2	33,5
N (in 1000)	132	236	289	380	482	612	548	532

Quellen: Für die Jahre 1910 bis 1980: Germann (1996b:12). Für die Jahre 1991 bis 2001 (Bundesamt für Statistik 2003a): Die Quoten für die Jahre 1991 bis 2001 basieren auf eigenen Berechnungen. Beschäftigte der Bezirke wurden den Gemeinden zugerechnet. Die Beschäftigten bei den staatlich anerkannten Kirchen, öffentlich-rechtlichen Körperschaften und deren Betriebe wurden in die Berechnung nicht einbezogen, da diese keiner der Gebietskörperschaften zugeordnet werden können.

Balendowitsch, Jens (2003). Sozialstruktur, soziale Sicherung und soziale Lage des öffentlichen Dienstes der Schweiz. Mannheim: Zentrum für Europäische Sozialforschung. Working papers Nr. 68.

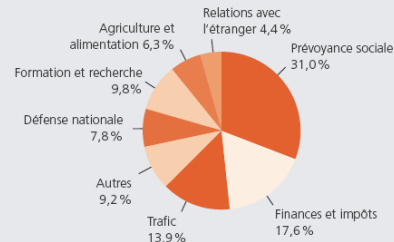
© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

11/09/2010 |



Les dépenses de la Confédération 2009 (58 mrd.)

Structure des dépenses par groupe de tâches
Dépenses ordinaires compte 2009: 58 228 mio



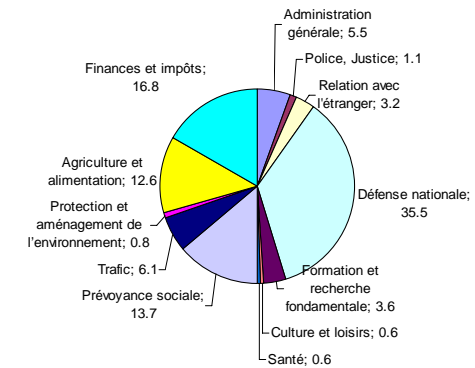
http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/zahlen_fakten/finanzberichterstattung.php

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch

11/09/2010



Les dépenses de la Confédération 1960 (2.7 mrd.)



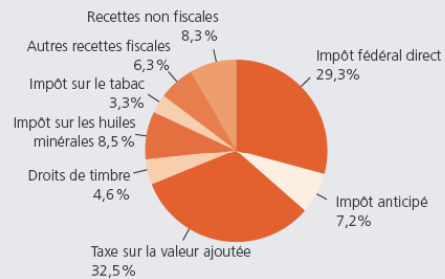
© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch

11/09/2010



Les recettes de la Confédération

Structure des recettes
Recettes ordinaires Compte 2009: 60 949 mio



http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzberichterstattung/bufl/R_Bufl_2009_f.pdf

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch

11/09/2010



Sonntagszeitung vom 5. Dez. 2004

- 1850: effectif du personnel de la Chancellerie: 15 personnes
- 1885: Le Conseil fédéral décide de s'acheter une machine à écrire (frs. 525.-)
- 1913: effectif du personnel de l'administration fédérale: 5281 personnes
- Effectif 1939 -> 10842; 1945 -> 29630; 1950 -> 20746
- 1954: Le Département fédéral des affaires étrangères obtient un service de presse et d'information

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch

11/09/2010



La structure de l'administration

Sept ministres – sept Départements

- Conglomérats gigantesques
- Remaniement ministériel sous contrainte

Les offices

- Épine dorsale de l'administration
- Lieu de concrétisation de la croissance des activités étatiques

Les critères de répartition des tâches entre Département

- L'éventail de subordination
- L'équilibre entre Départements
- La distribution rationnelle et cohérente des tâches

L'administration fédérale

DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFE	Département fédéral des finances
DFE	Département fédéral de l'économie
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
ChF	Chancellerie fédérale

Ueli Maurer, Micheline Calmy-Rey, Moritz Leuenberger, Hans-Rudolf Merz (Bundespräsident), Doris Leuthard (Vizepräsidentin), Pascal Couchepin/Didier Burkhalter, Eveline Widmer-Schlumpf, Corina Casanova

Effectif du personnel 2000 – 2004 (niveau fédéral)

	2000	2001	2002	2003	2004
Services du Parlement	140	150	159	180	176
Tribunaux	244	250	265	279	287
Contrôle des finances	74	79	83	87	89
Chancellerie fédérale	163	177	174	189	195
Département des affaires étrangères	2495	2588	2899	2951*	2930**
Département de l'intérieur	1865	1999	2040	2068	1978
Département de justice et police	1831	1864	2065	2311	2377
Département de la défense, de la protection de la population et des sports	12340	12375	12623	12973	12498
Département des finances	7343	7588	7655	7773	7630
Département fédéral de l'économie	1107	1083	1117	1135	1117
Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	1154	1268	1353	1366	1271
Total	28756	29421	30433	31312	30548

* Staatsrechnung 2001: http://www.eh.admin.ch/d/finanzen/bundfina/pdf_rg_01_statist.pdf, S. 282ff.
 ** Staatsrechnung 2002: http://www.eh.admin.ch/d/finanzen/bundfina/pdf_rg_02_R02StatFib.pdf, S. 283ff.
 Staatsrechnung 2003: http://www.eh.admin.ch/d/finanzen/bundfina/pdf_rg_03_Rg03_StatF.pdf, S. 292ff.
 Staatsrechnung 2004: http://www.eh.admin.ch/d/finanzen/bundfina/pdf_rg_04R04Stat_F_Tabellen.pdf, S. 2

Répartition des effectifs et des dépenses

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
DFE	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).

Les années 1960/1970: L'économie et l'Etat prospèrent

- Pendant la phase de la haute conjoncture, ce n'est pas seulement l'économie qui prospère mais aussi le secteur étatique.
- Trois modèles (?):
Les pays scandinaves: L'Etat providence
L'Allemagne: Forme mixte (l'économie sociale de marché)
La Suisse, les U.S.A.: L'Etat libéral



Petit à petit on commence à apercevoir les limites matérielles et idéelles de la croissance de l'Etat.

(La crise du pétrole, Limits to growth et Reaganomics).

Les déficits structurels des conceptions d'Etat traditionnelles

- L'Etat social souffre de la défaillance politique et d'un gonflement incontrôlable de l'appareil étatique.
- Le néo-libéralisme souffre de la défaillance du marché.



Il faut:

**L'efficacité du marché + le pilotage
politique**

**„Ein dritter Weg?“
(Blair/Schröder)**

Surmonter l'antagonisme idéologique

Néo-libéralisme

L'Etat social/providence

← Gewährleistungsstaat →



NPM, Outsourcing

Schedler/Proeller 2000:31

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 11/09/2010 |



Bases légales (1)

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA de 1997)

- Le Conseil fédéral obtient la compétence d'organiser l'administration (avant c'était le Parlement)
- Certains groupements et offices peuvent être gérés par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (GMBE)

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 11/09/2010 |



Bases légales (2)

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOA de 1978)

- La Chancellerie fédérale devient formellement l'état major du Conseil fédéral. Le Chancelier est élu par le parlement.
- Deux secrétaires d'État à la tête des directions politiques et des affaires économiques. 1991 augmentation à trois (éducation et recherche).
- Chaque département est doté d'un secrétariat général. Le chef du département choisit librement ce secrétaire
- un ministre peut s'entourer de deux collaborateurs personnels (-> cabinet ministériel)

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 11/09/2010 |



Services subordonnés aux chefs de départements

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

Année/Département	DFAE	DFI	DFJP	DDPS	DFF	DFF	DFF	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 ²⁷	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

Varone 2006: 65

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 11/09/2010 |





Le modèle des quatre cercles

Le **1er cercle** comprend l'administration centrale ou ministérielle, qui exerce surtout des tâches politiques de direction et de coordination.

-
- 1^{er} cercle Exemples:
- Secrétariats généraux
 - Office fédéral de la justice
 - Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)
 - Office fédéral des transports
-



Le **2e cercle** regroupe les unités administratives gérées par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). Ces unités définissent des produits et des groupes de produits et tiennent une comptabilité d'entreprise.

-
- 2^e cercle
- Office fédéral de météorologie et de climatologie (depuis le 1.1.1997)
 - Office fédéral de topographie (depuis le 1.1.1997)
 - Centro Sportivo di Tenero (depuis le 1.1.1998)
 - Swissmint (anciennement: Monnaie fédérale; depuis le 1.1.1998)
 - Office fédéral de métrologie (depuis le 1.1.1999)
 - Centrale de compensation de Genève (depuis le 1.1.1999)
 - Organe d'exécution du service civil (depuis le 1.1.1999)
 - Office fédéral de la communication (depuis le 1.1.1999)
 - Haras national (depuis le 1.1.2000)
 - Institut de virologie et d'immunoprophylaxie (depuis le 1.1.2000)
 - Stations fédérales de recherche agronomique (depuis le 1.1.2000)
 - Office fédéral du sport (depuis le 1.1.2001)
-



Le **3e cercle** comprend les entreprises et établissements appartenant à 100% à l'administration fédérale, mais qui ont leur propre base légale et, en règle générale, leur propre personnalité juridique.

-
- 3e cercle
- Domaine des EPF
 - Institut suisse de droit comparé
 - Institut fédéral de la propriété intellectuelle
 - Régie fédérale des alcools
- stade de projet:*
- Nouvelle Caisse fédérale de pensions (PUBLICA)
 - Institut suisse de sécurité technique
 - Institut suisse des produits thérapeutiques
 - Fondation MUSEE SUISSE
-



Le **4e cercle** inclut les entreprises de droit privé ou de droit spécial qui remplissent des tâches publiques et dans lesquelles la Confédération détient une participation majoritaire, si ce n'est la totalité du capital.

-
- 4^e cercle Exemples:
- La Poste
 - Groupe RUAG SUISSE
 - CFF
 - Swisscom
-

L'administration de milice: les commissions extra-parlementaires

Tableau 4: Organes extra-parlementaires nommés par le Conseil fédéral en 2005³¹

Types d'organe / Département	Chf	DFAE	DFI	DEJP	DDPS	DFP	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 direction	0	1	3	2	0	2	0	0	8 (4%)
Total	1	3	85	12	7	18	29	26	181
	(0,5%)	(1,5%)	(47%)	(7%)	(4%)	(10%)	(16%)	(14%)	(100%)

Sources: catalogue établi par la Chancellerie fédérale (état en novembre 2005)

Les organes paraétatiques

- Remplissent d'importantes tâches d'exécution
- Organisations privées, entreprises mixtes ou associations aux statuts les plus hybrides

En 1979 déjà, la Délégation des finances relève l'existence de 189 organisations paraétatiques – 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.

L'organisation spatiale de l'administration

- Déconcentration et décentralisation: les cantons en tant qu'administrations fédérales décentralisées
- Administrations cantonales et communales -> structures, domaines d'activité

Confédération, cantons et communes, dépenses 1990 et 2000

Tâches publiques (triés d'après l'importance pour cantons, communes, Confédération)	Cantons		Communes		Confédération		Total par année
	2000	1990	2000	1990	2000	1990	
Sécurité publique	68.2%	66.5%	23.9%	26.3%	7.9%	7.1%	100.0%
Santé	60.9%	64.8%	37.8%	34.0%	1.4%	1.2%	100.0%
Enseignement	50.9%	52.5%	33.9%	33.0%	15.2%	14.6%	100.0%
Environnement	21.0%	24.5%	63.5%	62.1%	15.4%	13.4%	100.0%
Culture et loisirs	31.0%	29.9%	54.2%	62.6%	14.9%	7.4%	100.0%
Administration générale	37.2%	36.0%	41.9%	46.0%	20.9%	18.0%	100.0%
Relations extérieures	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Défense nationale	3.5%	4.0%	4.0%	5.2%	92.5%	90.8%	100.0%
Finances et impôts	-2.3%	1.0%	15.1%	19.6%	87.2%	79.4%	100.0%
Économie publique	21.2%	25.4%	9.6%	9.4%	69.3%	65.2%	100.0%
Trafic	22.1%	23.2%	21.0%	25.9%	56.9%	50.9%	100.0%
Prévoyance sociale	27.3%	27.0%	20.5%	22.0%	52.1%	51.0%	100.0%
Ensemble des dépenses	33.7%	35.0%	27.3%	28.5%	39.0%	36.5%	100.0%

Répartition des dépenses entre les cantons, les communes et la Confédération, selon la classification fonctionnelle en % du total et sans les doubles imputations

Tableau tiré de: "Les cantons suisses sous la loupe" (Bochsler et al. 2004).
Sources: AFF, Finances publiques en Suisse (1990, 2000)



Conclusion

L'État suisse est

- moins libéral (corporatisme)
- plus petit (au moins au niveau fédéral)
- (peut-être) plus moderne

que l'on pense!



Literatur:

- Benz, Walter (2001). Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. München/Wien.
- Grimm, Dieter (1994). "Staatsaufgaben – eine Bilanz", in: ders. (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, S. 771-785.
- Schedler Kuno/Proeller Isabella (2000). New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien 2000.
- Varone, Frédéric (2006). „L'administration fédérale“, in: Manuel de la politique suisse: Zürich: NZZ Verlag (4ème édition). P. 290-316.

- OECD: <http://www.oecd.org/statsportal/>
- Eidg. Finanzverwaltung:
<http://www.efv.admin.ch/d/finanzen/intvergl/index.htm>
- Economiesuisse: <http://www.zahlenspiegel.ch/d/index.cfm>