

# Comprendre et concevoir l'administration publique

## Le modèle IDHEAP

Sous la direction de  
Nils Soguel  
Pirmin Bundi  
Tobias Mettler  
Sophie Weerts



# Introduction

Pirmin Bundi

## 1 Finalité de la dimension « environnement »

L'administration publique n'est en aucun cas décorrélée des conditions externes, comme l'a formulé Locke (1689). En effet, dans l'état de nature, l'être humain vit sa condition humaine sans être conscient d'être membre d'une société. Pour ce philosophe anglais, l'état de nature désigne une forme d'état originel de l'humanité, c'est-à-dire une situation naturelle et donc toujours sous-jacente. Face à cette situation, des mesures institutionnelles et législatives émergent pour garantir la liberté des individus vivant en société. Les règles institutionnelles façonnent ainsi l'environnement de l'administration publique. Cet environnement – ce contexte – est lui-même largement influencé par la société.

Outre d'autres facteurs externes importants comme l'économie et la mondialisation, c'est par conséquent l'environnement qui dicte les lignes directrices de l'action de l'administration publique. À l'origine, on utilisait le terme anglais *context* pour décrire les interrelations entre les différentes notions influant sur le débat (Riggs 1980). Il est ici important de préciser que le sens d'une notion ou d'un mot ne peut être appréhendé que dans l'environnement dans lequel on en fait usage. Les mots possèdent bien souvent une multitude de significations et il n'est possible d'interpréter les intentions de leur utilisatrice ou utilisateur qu'en se basant sur le contexte intégral de la chose évoquée. Cette approche s'applique également à l'administration publique. Les études menées soulignent ainsi l'importance du contexte national pour la création des différentes structures d'une administration publique (Kuhlmann & Wollmann 2013). La Suisse appartient par exemple aux traditions administratives germaniques, qui se caractérisent par un droit public particulièrement développé et exhaustif, régissant tous les domaines de l'administration. C'est pourquoi disposer d'une formation juridique est déterminant dans un tel contexte. Cela explique aussi le légalisme qui prévaut dans l'administration publique. Par différents aspects sociétaux (fonctions essentielles, valeurs) et institutionnels (acteurs, institutions) importants, la Suisse se distingue toutefois de l'Allemagne ou encore des Pays-Bas, bien que ces derniers appartiennent à la même tradition.

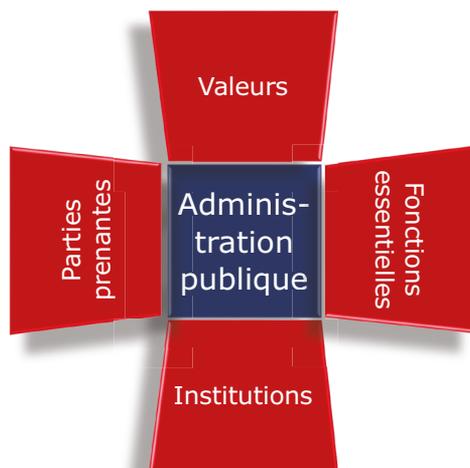


Fig. I.1 La dimension « environnement » au sein du modèle IDHEAP.

## 2 Éléments de la dimension « environnement »

Avec la dimension consacrée à l'environnement de l'administration publique, nous abordons les principales idées qui portent la société (valeurs), les principaux motifs qui justifient l'action de l'État et de l'administration publique (fonctions essentielles) ainsi que les acteurs et les personnes concernées par la politique publique (parties prenantes) et les structures (institutions) qui définissent le champ d'action de l'administration publique.

Bien que la Suisse ne puisse certes pas être qualifiée d'État minimal (Ladner 2013 : 6), elle peut néanmoins – si l'on se réfère aux dépenses – être considérée comme un contre-modèle aux États-providence classiques de Scandinavie. Dans la contribution dédiée aux motifs de l'action étatique (► 2 Fonctions essentielles), la nécessité d'une action de l'État est analysée sous différents angles : il s'agit d'utiliser et d'allouer les ressources avec efficacité et efficacie, de répartir équitablement les revenus et les richesses et d'aspirer à la stabilité macroéconomique. Les instruments que l'État peut mettre en œuvre pour s'acquitter de ses missions sont aussi présentés. Le principe de subsidiarité est ici décisif, ainsi que l'idée stipulant que de nombreuses tâches peuvent être prises en charge par d'autres acteurs (► 3 Parties prenantes), comme des organisations semi- ou parapubliques, voire privées. Dans le cadre de la transformation digitale, les institutions fédérales misent par exemple sur les prestations en nuage offertes par des entreprises privées pour implémenter les projets innovants de l'administration plus rapidement et avec une plus grande flexibilité (Conseil fédéral 2020). Ces prestataires peuvent fournir des services d'infrastructure et de plateforme économiques et évolutifs, car elles et ils disposent d'un large éventail de

nouvelles technologies et de prestations que l'administration fédérale n'est pas en mesure de mettre à disposition. Pour légitimer les actions en interne, il est toutefois nécessaire de définir des valeurs communes, régies par la législation (► 1 Valeurs). Il convient d'établir une distinction entre valeurs sociétales (cohésion sociale, protection des minorités, etc.) et constitutionnelles (démocratie, liberté d'expression, etc.). Afin de pouvoir servir de boussole pour l'administration publique, ces valeurs doivent dans un premier temps être définies et priorisées. Dans ce cadre, les institutions politiques de la Suisse jouent un rôle très important (► 4 Institutions), notamment celles garantissant le fédéralisme, la démocratie directe et le système de concordance. Ce sont elles qui définissent les routines, normes et conventions inhérentes aux structures organisationnelles de la collectivité et de l'économie politique (Hall 1996). Ensemble, tous ces éléments définissent le contexte dans lequel évolue l'administration publique, faisant de notre pays ce qu'il est.

## Références

- Conseil fédéral (2020). *Stratégie d'informatique en nuage de l'administration fédérale*. Berne: Unité de pilotage informatique de la Confédération.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Locke, J. (1967). *Two treatises of government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*. Springer-Verlag, 51.
- Ladner, A. (2013). État, système politique et accomplissement des tâches. In: Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel N. & Varone F. (éds.). *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 7-30.
- Riggs, F. W. (1980). The ecology and context of public administration: A comparative perspective. *Public Administration Review*, 40(2), 107-115.