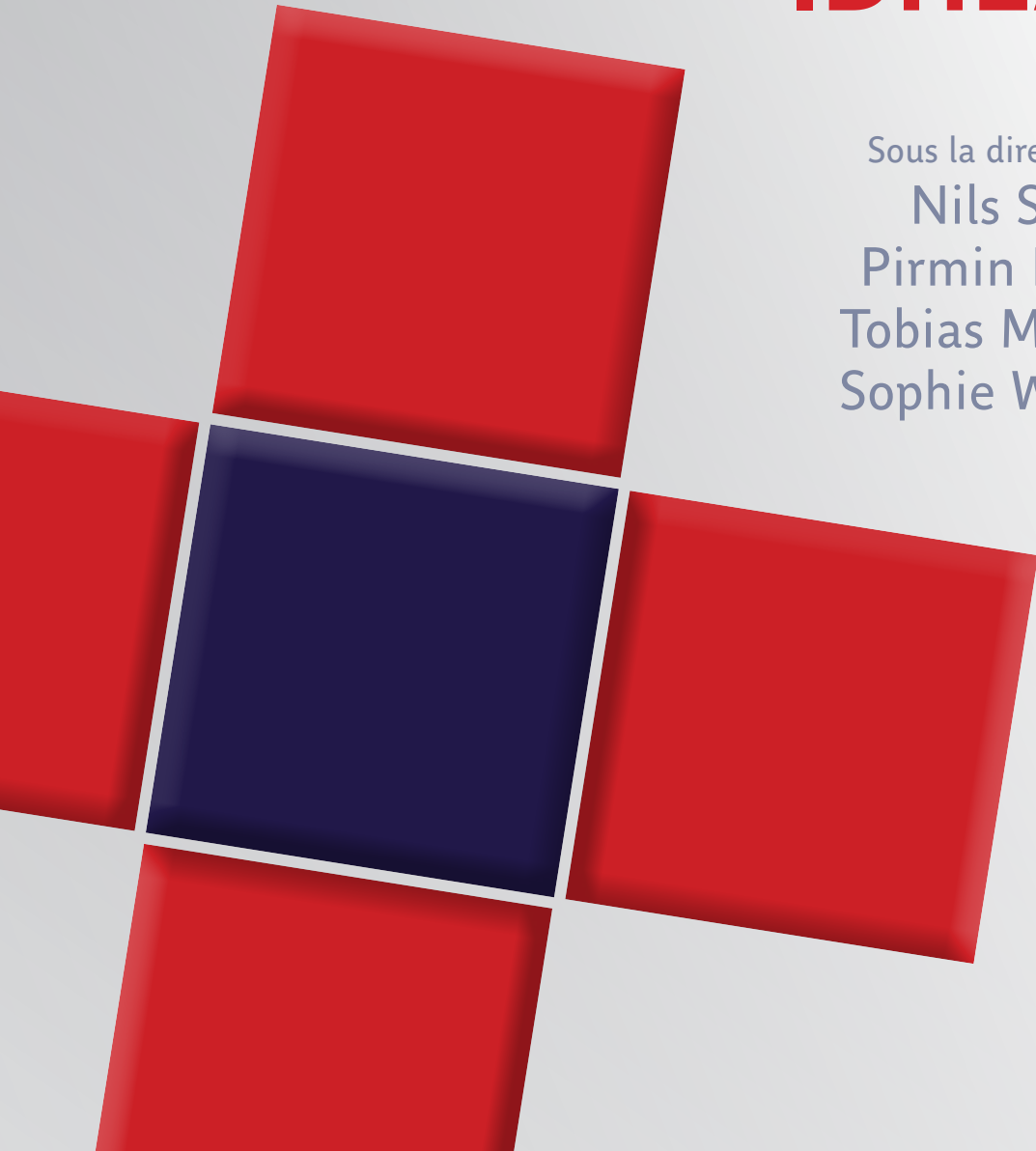


Comprendre et concevoir l'administration publique

Le modèle IDHEAP

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



4 Institutions

Andreas Ladner

4.1 Importance des institutions politiques pour l'administration publique

Que sont les institutions politiques? La notion d'institutions politiques renvoie à celle d'institutions telle qu'on l'emploie en sociologie ou dans les sciences sociales: les institutions sont « des contraintes conçues par l'homme pour structurer l'action sociale » (North 1990: 3). Elles ont pour caractéristiques essentielles d'être créées par l'homme, d'apporter un certain ordre dans les rapports humains, d'être inscrites dans la durée et d'ouvrir ou de limiter les possibilités d'action. La notion d'institutions politiques intervient là où la satisfaction des besoins sociaux, fondée sur l'élaboration et la distribution de biens, induit des divergences d'intérêts ne pouvant être résolues par le simple fait de l'ordre naturel (Czada 2002: 354).

Une institution est dite politique lorsqu'elle a pour office de régler autoritairement les conflits au moyen de normes établies à cette fin, en déployant un appareil doté du personnel approprié pour les faire respecter. Cette expression recouvre les normes constitutionnelles, la législation et la réglementation, mais aussi la structure organisationnelle du gouvernement et de l'administration (Czada 2002: 354).

Ainsi avons-nous, d'une part, identifié le but des *institutions*, à savoir le règlement contraignant des conflits sur la base de normes élaborées à cet effet, avec le recours à du personnel approprié pour en assurer la mise en œuvre. D'autre part, on entrevoit le périmètre potentiel de la notion d'institutions, qui s'étend de la simple procédure à la Constitution et à l'organisation de l'État. Enfin, l'administration publique elle-même est mise en relation avec le terme d'« institutions ».

Les institutions apportent une contribution essentielle à la légitimation du système. Elles se situent au-dessus des décisions politiques. Tant que les institutions sont acceptées, les décisions politiques le sont également, même si l'individu en aurait peut-être décidé autrement à titre personnel. En Suisse, les institutions jouent un rôle important. Leur acceptation est parfois considérée comme un élément primordial, assurant la cohésion du pays (patriotisme institutionnel).

Malgré leur inscription dans une perspective de long terme, les institutions sont capables de muer au fil du temps et de s'adapter aux nouvelles réalités (*changement institutionnel*). Ce processus peut prendre la forme de changements graduels et progressifs, mais aussi se traduire par des réformes institutionnelles de plus grande envergure.

Les approches théoriques courantes des institutions peuvent se distinguer à travers leur façon d'évaluer les possibilités de changements institutionnels. Les théories du *néo-institutionnalisme* sont aujourd'hui fréquemment mobilisées (March & Olsen 1984). Elles tentent d'expliquer les institutions politiques d'un pays à travers son histoire (*néo-institutionnalisme historique*), sa structure ou ses valeurs culturelles dominantes (*néo-institutionnalisme sociologique*) ou encore à travers la mise en balance des coûts et des bénéfices (*néo-institutionnalisme du choix rationnel*) et l'influence de certains acteurs et partis (*néo-institutionnalisme centré sur les acteurs*). Un certain nombre d'approches offrent une marge de manœuvre relativement limitée (*dépendance au chemin emprunté*), tandis que d'autres cantonnent les possibilités de changement à certaines situations (*fenêtres d'opportunités*).

Les institutions incarnent dans le modèle proposé ici les règles du jeu auxquelles l'administration publique doit se conformer. Elles définissent les missions de l'administration, lui dictent son mode de fonctionnement, délimitent son champ d'activité et – chose fréquemment oubliée – lui ménagent aussi des possibilités et des espaces de liberté. Dans une perspective politique, toutefois, l'administration fait souvent aussi partie intégrante des institutions de par son appartenance au pouvoir exécutif, ses rapports avec le Parlement et les citoyens et citoyennes, ainsi que de par sa qualité de pierre angulaire de l'État. Ses activités, inscrites dans la durée, visent à réguler les conflits et sont gage de prévisibilité.

De manière succincte, les administrations sont en général considérées (surtout en Suisse) comme ne faisant pas partie du système politique. Perçues comme des « agents d'exécution » au service du politique, elles sont quasiment absentes des manuels de sciences politiques. Cette vision des choses est pourtant très réductrice et obsolète. Les entités administratives représentent de nos jours un important acteur politique, et cet aspect est également pris en compte dans le modèle IDHEAP.

On ne saurait comprendre l'action gouvernementale ni le rôle et le fonctionnement de l'administration sans avoir connaissance des interactions entre les différentes institutions, avec leurs dépendances et leurs influences mutuelles. Force est donc de mettre aussi en perspective l'impact des différents éléments du système politique sur l'administration publique. Pour ce faire, nous allons tout d'abord présenter les piliers du cadre institutionnel (le fédéralisme, la démocratie directe et la concordance) et la logique à laquelle ils répondent. Il conviendra ensuite de s'interroger sur la manière dont l'administration façonne le monde politique et les institutions.

4.2 Institutions clés du système politique en Suisse

Sous l'angle politique, il règne une assez grande unanimité au sujet des institutions qualifiées de fondamentales. On citera, dans l'ordre de leur apparition, le fédéralisme, la démocratie directe et la concordance. Ces trois clés de voûte du cadre institutionnel ont pour point commun d'exercer un effet inhibiteur sur le pouvoir en ce qu'elles personnifient une forme de partage du pouvoir (*power sharing*). Elles sont ainsi l'expression de la culture politique dominante de notre pays, axée sur la conciliation et les compromis et peu encline à un mode de gouvernement dominant et centralisé à la tête du pays. Parfois aussi, le système de milice et la neutralité sont considérés comme des caractéristiques institutionnelles clés du système politique.

Appréhender l'importance des fonctions et du fonctionnement des institutions suppose par ailleurs quelques connaissances à propos de leur bien-fondé et de leur genèse⁸. Le fait que l'État suisse se soit construit du bas vers le haut fonde sa nature même. Contrairement à d'autres pays au passé monarchiste, la Suisse n'a jamais connu de pouvoir étatique centralisé, étant animée de la volonté de constituer un État national autour d'une coalition de partenaires plus ou moins égaux en droits. Après l'échec des tentatives de centralisation de la République helvétique (1798-1802), l'adoption de la Constitution fédérale marque la naissance de l'État national en 1848. La fédération d'États se mue en un État fédéral auquel les cantons doivent abdiquer une partie de leur souveraineté.

Les objectifs poursuivis avec la création de l'État fédéral étaient de se présenter vis-à-vis des autres États comme une entité durablement unifiée et dotée de capacité d'action, de défendre les intérêts de la Suisse, d'assurer sa sécurité extérieure et de préserver son indépendance et sa neutralité. Dans cette optique, la sécurité intérieure était associée à la garantie du maintien de la paix et de l'ordre ainsi qu'à la « promotion du bien-être commun », ouvertement proclamée, et à la compétence générale donnée à la Confédération de réaliser des « ouvrages publics » (voir Maissen 2010: 202). Tout d'abord – et on ne peut manquer ici de relever les analogies avec le développement de l'Union européenne – furent jetées les bases d'un espace économique suisse unifié, avec la levée des douanes entre les cantons et l'entrée en vigueur d'une monnaie nationale unique. Plus tard seulement, on assistera à l'avènement d'un État-providence et dispensateur de prestations et à l'émergence d'un sentiment d'appartenance national.

La fondation de l'État fédéral contemporain fut consacrée par la votation constitutionnelle peu après la fin de la guerre du Sonderbund en 1847. Certains cantons se montraient très réticents à une centralisation des compétences, et d'importantes

8 Voir aussi Ladner (2013) et Ladner (2019a et b).

prérogatives demeurèrent réservées aux cantons, notamment la majeure partie de la jurisprudence et du droit fiscal, la police, les transports ainsi que la souveraineté en matière scolaire et ecclésiastique (Maissen 2010 : 200). Il s'agissait en outre de garantir aux cantons une influence politique digne de ce nom au niveau national. Au point de vue institutionnel, cette garantie fut apportée au moyen de la deuxième Chambre, le Conseil des États, dotée des mêmes pouvoirs que le Conseil national, à laquelle chaque canton pouvait élire deux représentant-es. Les cantons peu peuplés, parmi lesquels comptaient les vaincus de la guerre du Sonderbund, y étaient donc surreprésentés.

Malgré les concessions faites, avec le projet constitutionnel, aux vaincus de la guerre du Sonderbund qui plaidaient en faveur d'une plus grande autonomie des cantons, il ne fut pas possible d'obtenir l'adhésion de ces derniers. La Constitution fut très clairement rejetée par les cantons catholiques (Uri, Schwyz, Obwald et Nidwald, Zoug, Valais, Tessin et Appenzell Rhodes-Intérieures). Afin d'atteindre malgré tout la nette majorité de cantons favorables souhaitée au préalable, on se prévalut dans le canton catholique de Fribourg de la décision du gouvernement libéral de l'époque, tandis que dans le canton – également catholique – de Lucerne, les abstentions étaient qualifiées en votes positifs. Voici comment la Diète fédérale put valider la nouvelle Constitution le 12 septembre 1848.

C'est donc assez précocement que la Suisse devint un État national organisé en démocratie. Le prix de l'unification fut toutefois un fédéralisme prononcé et un centre faible. La compétence résiduelle resta, et demeure aujourd'hui encore aux mains des cantons. Cela signifiait que toute extension des prérogatives de la Confédération et l'adoption de nouveaux mandats requéraient l'assentiment du corps électoral et des cantons. Les opposants catholiques conservateurs à l'État fédéral jouissaient ainsi d'une certaine protection et il allait falloir compter avec eux, y compris pour l'évolution future de l'État.

4.2.1 Fédéralisme

Une structure d'État fédéraliste était donc un prérequis à la fondation de l'État national en 1848. Chacun des 26 cantons (États) possède son propre parlement, son propre gouvernement, ses propres tribunaux et sa propre constitution, laquelle ne peut toutefois contredire la Constitution fédérale. Les cantons mettent en œuvre les directives de la Confédération (fédéralisme d'exécution), mais organisent leurs activités en fonction de leurs propres besoins. Ils disposent par exemple d'une grande latitude d'action dans les domaines de l'école, de la santé, de la culture et de la police. La moitié environ du personnel des administrations publiques est employée par les cantons. Chaque canton prélève en outre des impôts sur le revenu et la fortune afin de se financer.

Les cantons sont également impliqués dans la prise de décision au niveau national. L'instance prévue à cet effet est en premier lieu le Conseil des États – la Chambre haute du Parlement –, au sein duquel chaque canton est représenté avec deux sièges.

De surcroît, les cantons jouissent d'un statut singulier dans le cadre de la démocratie directe. Le point déterminant est que, en principe, tout élargissement des compétences de la Confédération doit recueillir l'approbation de la majorité des cantons. L'influence des cantons s'exerce aussi, en particulier, durant la phase de préparation de nouveaux projets de loi, où leurs représentant-es sont consulté-es à titre d'expert-es (► 3 Parties prenantes). Enfin, ils jouent un rôle important lorsqu'il leur revient de mettre en œuvre des politiques définies au niveau national et qu'ils peuvent bénéficier d'une certaine latitude d'action.

Une place particulière est en outre occupée par les accords contractuels de toute nature passés entre les cantons (concordats), par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ainsi que par les nombreuses conférences techniques où sont représenté-es les responsables administratif-ves. Ces accords ont pour but de coordonner les solutions politiques. Ils visent, de plus, à éviter un transfert de tâches à l'échelon institutionnel supérieur et une perte d'influence des cantons par rapport à la Confédération.

Une facette particulièrement séduisante du fédéralisme suisse est sa propension à accepter différentes solutions et son inclinaison explicite en faveur de la compétition. À la différence du fédéralisme allemand, la Constitution fédérale ne le contraint pas à assurer les mêmes conditions de vie à travers l'ensemble du pays. La logique du fédéralisme suisse opère selon le principe d'une dotation minimale qu'il convient d'atteindre dans tous les cantons à l'aide d'une péréquation financière. Comme les cantons et les communes assument eux-mêmes la responsabilité de leurs ressources et que celles-ci dépendent de la capacité financière des contribuables, la concurrence fiscale entraîne de gros écarts en termes d'imposition.

Ces principes sont ancrés dans la vaste réforme du fédéralisme entrée en vigueur début 2008. Cette réforme a redéfini les règles de la péréquation financière entre les cantons économiquement forts et les cantons structurellement faibles. Elle a également désenchevêtré un certain nombre de tâches et réorganisé la collaboration entre les cantons, ainsi qu'entre les cantons et la Confédération. La centralisation croissante demeure toutefois à l'ordre du jour : de plus en plus de tâches requièrent une réglementation uniforme – en partie aussi du fait des sollicitations de la communauté internationale envers la Suisse. De leur côté, les cantons se trouvent, avec l'éducation, la santé et leur quote-part de dépenses sociales, engagés dans des domaines qui ont pris beaucoup d'ampleur ces dernières années. Un autre problème réside dans la place grandissante de la coopération intercantonale. Celle-ci tend à éloigner le pouvoir décisionnel des citoyennes et des citoyens pour le placer dans les mains du gouvernement et de l'administration.

Le fédéralisme, auquel s'ajoute l'autonomie marquée de communes majoritairement très petites, explique la taille assez réduite des administrations des différentes entités publiques. Il en résulte aussi et surtout le fait que, dans de nombreux domaines politiques, l'expertise concrète soit localisée aux échelons inférieurs.

4.2.2 Démocratie directe

Aux côtés du fédéralisme, la démocratie directe constitue un deuxième grand pilier du cadre institutionnel. Elle est régie par le principe selon lequel chaque modification de la Constitution, tout comme l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales, doit faire l'objet d'un vote (référendum obligatoire) et obtenir le feu vert de la majorité des votant-es et de la majorité de cantons (double majorité). Les citoyennes et les citoyens peuvent en outre demander une modification constitutionnelle par voie d'initiative populaire. Pour prendre effet, une initiative populaire doit recueillir 100 000 voix valables, et cela dans un délai de dix-huit mois. Il faut ensuite qu'elle soit acceptée par la majorité du peuple et des cantons. Enfin, les citoyen-nes peuvent recourir au référendum pour s'opposer à une nouvelle loi et à certains traités étatiques (référendum facultatif). Cela nécessite de réunir, en l'espace de cent jours, la signature de 50 000 personnes ayant le droit de vote. Si le projet n'obtient pas la majorité dans les urnes (majorité simple), c'est le droit préexistant qui s'applique. Un canton peut aussi lancer individuellement une initiative, et huit cantons peuvent conjointement déclencher un référendum.

La démocratie directe plonge ses racines dans les années 1830, époque où les premiers éléments de démocratie directe sont accordés aux citoyens sous forme du droit de veto dans les cantons de Saint-Gall et Bâle-Campagne (Kriesi & Trechsel 2008 : 4). Au niveau fédéral, la Constitution de 1848 prévoyait déjà un référendum obligatoire exigeant l'aval du peuple et des cantons pour les modifications constitutionnelles, ainsi qu'une version limitée et relativement compliquée de l'initiative permettant de réclamer une révision complète de la Constitution. Le référendum législatif facultatif fut instauré avec la révision de la Constitution fédérale de 1874, et 1891 marqua l'introduction de l'initiative pour une révision partielle de la Constitution. Plus récemment, un important changement est intervenu avec l'extension de la démocratie directe aux affaires de politique extérieure. Ce changement est à replacer dans le contexte du rôle accru des alliances supranationales et des traités internationaux.

Le principe du référendum a sans aucun doute agi comme un frein à la multiplication des tâches étatiques. Notamment aux débuts de l'État fédéral, une série de projets de modernisation et de centralisation furent mis en échec par l'opposition des cantons catholiques conservateurs. Mais indépendamment de cela, le développement de l'État (et d'autant plus celui de l'État-providence) s'opéra avec une relative lenteur et à modeste niveau (Linder & Mueller 2017 : 319 s.).

En outre, le référendum exige aussi d'impliquer les principales forces politiques dans la responsabilité gouvernementale, apportant ainsi une importante contribution au troisième pilier du cadre institutionnel : la concordance. Le référendum donne aux groupes d'intérêts, aux partis et autres groupements organisés la

possibilité de faire échouer les modifications constitutionnelles et légales non désirées. Pour éviter cet écueil, les grands partis politiques siégeant au gouvernement sont associés dans la préparation d'un projet et tenus d'y apporter un soutien au moins moral. D'une manière générale, on tente aussi d'intégrer les arguments légitimes des opposant-es à un projet et d'éloigner ainsi la tentation du référendum. En témoignent les procédures de consultation qui accompagnent le processus législatif et qui ont été, récemment surtout, encore fortement élargies. L'initiative, pour sa part, donne aux groupes moins fortement représentés au sein du système politique un outil pour soumettre leurs requêtes et influencer sur la vie politique.

La démocratie directe n'a pas pour unique effet de contraindre le politique à s'aligner davantage sur la «volonté populaire»: l'administration publique se doit, elle aussi, d'accorder une plus grande place aux desiderata des citoyennes et des citoyens. En définitive, un projet doit convaincre la majorité du corps électoral et les décisions prises dans les urnes auront aussi un impact sur l'action administrative. Ce serait peut-être aller trop loin que de vouloir, en vertu du principe de la démocratie directe, prêter à l'administration publique un sens aigu de la citoyenne et du citoyen; il n'en demeure pas moins qu'un verdict populaire revêt une autre valeur que des directives gouvernementales.

4.2.3 Système de concordance

Par «système de concordance» (le troisième pilier du cadre institutionnel), on entend l'implication plus ou moins volontaire des principaux partis dans le gouvernement et le fait de gouverner conjointement avec des majorités changeantes. À chacun des trois niveaux, tous les plus grands partis sont en général représentés au sein de l'exécutif.

Le Conseil fédéral, à savoir le gouvernement national, comprend sept membres – sept ministres – de même rang issu-es de diverses régions du pays et appartenant pour l'heure aux quatre principales formations politiques. Le Conseil fédéral prend ses décisions de manière collégiale: ses membres recherchent le consensus pour réunir une majorité autour de leur politique. Vis-à-vis de l'extérieur, chaque membre du gouvernement défend la position du collège même si celle-ci ne coïncide pas avec son opinion personnelle ou la ligne de son parti (principe de collégialité). Contrairement aux systèmes étrangers, il n'existe pas en Suisse de stricte séparation entre le gouvernement et l'opposition. Ce n'est pas un seul parti ou une coalition de partis qui décide de la politique pour une législature, mais les différent-es représentant-es de différents partis qui forment différentes majorités en fonction du projet. À l'échelon politique inférieur, les gouvernements sont régis par un fonctionnement très similaire. On trouve aussi, au sein des parlements et des commissions, des majorités changeantes; la principale tâche étant de rassembler suffisamment de soutiens avec différent-es partenaires pour porter un projet.

4.2.4 Interactions entre les institutions et l'administration publique

Le système de concordance exerce aussi un certain nombre d'effets indirects sur l'activité administrative. Bien que les départements (autrement dit, les ministères) aient à leur tête des représentant-es de partis politiques, l'orientation politique d'un département est finalement plus hétérogène que dans un système où les postes de direction sont occupés par des membres des partis au pouvoir. En Suisse, les responsables administratif-ves ne sont pas nécessairement issu-es du même parti que les responsables de département (ministres). Cela ne veut pas dire que les employé-es ne savent pas très rapidement avec quelles propositions obtenir davantage gain de cause auprès de leurs supérieur-es politiques, mais il existe tout de même un espace pour différents points de vue et arguments. En définitive, présenter des projets ne signifie pas simplement rallier des suffrages parmi les adhérent-es de son propre parti ; il faut aussi en convaincre les autres membres du gouvernement et susciter l'intérêt des autres partis afin de trouver une majorité au Parlement ou auprès de la population.

Mais, à côté des effets plutôt « modérés » de la concordance et de la démocratie directe sur l'activité administrative, il existe aussi des implications très directes. Les processus politiques ont besoin de temps jusqu'à ce que tous les obstacles soient surmontés. La grande difficulté consiste à présenter des projets susceptibles de recueillir une majorité, et ceux-ci sont pétris de compromis et de concessions (parfois dispendieuses) accordés aux différentes parties prenantes.

Le fédéralisme et l'autonomie des communes, couplés à l'adhésion au principe de subsidiarité, ont des effets beaucoup plus directs et marqués. Il en résulte une forte segmentation horizontale et verticale, qui permet de mieux prendre en compte les différences sociales et culturelles et d'instaurer des sous-entités – des collectivités publiques – nettement plus homogènes. La conséquence en est toutefois d'une part la fragmentation d'un État dont la taille est déjà réduite en soi et, d'autre part, une considérable diversité. Quantité de tâches doivent être réalisées dans le cadre d'alliances visant à collaborer entre les différents niveaux. On ne sera donc pas non plus surpris qu'à maintes reprises et dans de multiples domaines, il ait été quasiment impossible de mettre en place des structures administratives professionnelles. Face à cette situation, il n'est pas étonnant qu'il ait fallu largement recourir au système de milice et à la coopération avec le secteur privé pour fournir les prestations publiques requises.

4.3 Perspectives et défis futurs

Les institutions, en dépit des critiques récurrentes dont elles ont fait l'objet ces dernières décennies, font preuve d'une étonnante réussite et parfois même d'une capacité à s'adapter et à se réformer (RPT, nouveau modèle de gestion de l'administration

fédérale, fusion de communes). Elles contribuent en bonne partie au succès du modèle étatique et social suisse. On voit néanmoins apparaître des évolutions et des changements qui impliquent de sortir des sentiers battus et qui véhiculent de nouvelles exigences pour l'administration publique et son personnel. Il s'agit de la digitalisation, de la multiplication des structures de gouvernance et de l'implication de l'administration dans la politique et la démocratie.

- a) Depuis près d'un quart de siècle, on s'interroge sur les chances que la digitalisation offre à la démocratie, à la politique et aux institutions politiques. Malgré un certain nombre d'avancées dans des domaines très circonscrits (délivrance d'informations, transparence, bases de données commerciales), le succès est pour l'instant moins au rendez-vous sur de grands projets tels que le vote électronique. On peut supposer qu'à l'avenir, la digitalisation va transformer la participation politique et remodeler la formulation des revendications et l'implication dans les processus décisionnels. Cela inclut la transmission d'informations et la prise de décision collaborative.
- b) Par système de gouvernance, on entend des réseaux politiques non hiérarchisés, englobant souvent plusieurs niveaux étatiques et des acteurs gouvernementaux et privés, dont les décisions reposent sur le compromis et la recherche du consensus. On trouve ce type de réseaux dans l'arène de la politique internationale, mais aussi dans certains domaines politiques (politique sociale, politique de santé, politique culturelle). Évoluer avec succès au sein de tels réseaux suppose un large éventail de connaissances pour comprendre l'arrière-plan des revendications des différents acteurs aux différents niveaux et contribuer aux solutions qui permettront, en définitive, de passer outre les différents « points de véto ». Dans le contexte de ces réseaux, l'activité administrative est compliquée. Compétences et responsabilités ne sont pas clairement définies. Comment un mandat politique peut-il être poursuivi sur une base consensuelle, et n'y a-t-il pas un risque que l'administration se fasse accaparer par une communauté d'intérêts ?
- c) La complexification de la politique entraîne une spécialisation et une professionnalisation supplémentaire de l'activité administrative. Cela s'accompagne au bout du compte d'une désaffection de l'administration à l'égard du monde politique et des aspirations citoyennes. La technocratisation des solutions politiques et l'influence croissante des instances et organisations internationales vont dans le même sens. Un avantage de l'organisation institutionnelle en Suisse fut pendant longtemps son accessibilité et sa proximité avec le peuple, qui s'exprimait en particulier dans le principe de milice. Pour les femmes et les hommes politiques, naviguer dans la complexité des dossiers s'avère un exercice de plus en plus ardu; on le constate notamment au niveau communal, avec les difficultés de recrutement croissantes auxquelles se heurte le corps politique local. Le risque est dorénavant de voir l'administration s'autonomiser et poursuivre son propre agenda politique grâce à la supériorité dont elle dispose en termes de savoir.

Il en découle deux exigences claires pour le personnel administratif: sont attendues, d'une part, une expertise technique au plus haut niveau et, d'autre part, une compréhension précise des rôles assortie de l'intégrité nécessaire en ce qui concerne ses tâches et compétences. L'administration répond de l'exécution des programmes politiques et pose les bases pour les décisions politiques. Elle peut fort bien mettre le doigt sur les implications politiques des décisions, mais ne fait pas elle-même de politique.

Concepts clés

- Changement institutionnel (*institutioneller Wandel, cambiamento istituzionale, institutional change*): on parle de changement institutionnel lorsque la configuration institutionnelle se transforme sous l'effet de facteurs déterminants. Ce changement peut s'opérer de manière lente et progressive, mais aussi être amené par des réformes institutionnelles. Fréquemment, on prête aux institutions un legs historique (dépendance au chemin emprunté ou *path dependency*) qui ne permet un changement fondamental que dans certaines situations (fenêtres d'opportunités ou *windows of opportunities*).
- Institutions (*politische Institutionen, istituzioni politiche, political institutions*): au nombre des institutions politiques, on compte les constitutions politiques, l'ensemble du système garanti par l'État pour faire régner l'ordre, les lois et textes réglementaires ainsi que la structure organisationnelle du gouvernement. Création humaine, les institutions mettent de l'ordre dans les processus politiques, s'inscrivent dans la durée et ouvrent ou limitent les possibilités d'action. Les institutions clés du système politique suisse sont le fédéralisme, la démocratie directe et la concordance.
- Néo-institutionnalisme (*Neo-Institutionalismus, neoistituzionalismo, new institutionalism*): le néo-institutionnalisme, un important courant théorique des sciences sociales, postule que les institutions recèlent des potentiels et des restrictions d'action. Il se décline sous différentes formes, comme le néo-institutionnalisme sociologique, le néo-institutionnalisme historique, le néo-institutionnalisme centré sur les acteurs ou encore le néo-institutionnalisme du choix rationnel. Selon le néo-institutionnalisme, les institutions peuvent être comprises comme des variables dépendantes ou indépendantes.
- Partage du pouvoir (*Machtteilung, condivisione del potere, power sharing*): l'idée du partage du pouvoir est un trait caractéristique du cadre institutionnel suisse. À la différence des démocraties majoritaires, comme la Grande-Bretagne par exemple, le pouvoir n'est pas concentré aux mains d'un seul parti, mais réparti entre plusieurs grandes formations politiques. Le fédéralisme et la démocratie directe sont également là pour empêcher que certains acteurs ne deviennent trop puissants.

- Structures de gouvernance (*Gouvernanzstrukturen, strutture di governance, governance structures*): les programmes politiques sont de plus en plus organisés en structures hiérarchiques, réticulaires et multiniveaux. Il se produit une imbrication entre acteurs publics et privés, et les décisions, objet de négociations, sont souvent assises sur des compromis.

Références

- Czada, R. (2002). Institutionen/Institutionentheoretische Ansätze. In: Nohlen, D. & Schultze R.-O. (éds.) (2002). *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*. München: C. H. Beck.
- Kriesi, H. & Trechsel, A. H. (2008). *The politics of Switzerland. Continuity and change in a consensus democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ladner, A. (2013). État, système politique et accomplissement des tâches. In: Ladner, A., Chappellet J.-L., Emery Y., Knoepfel P., Mader L., Soguel N. & Varone F. (éds.) (2013). *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 7-30.
- Ladner, A. (2019a). The organization and provision of public services. In: Ladner, A., Soguel, N., Emery, Y., Weerts, S. & Nahrath, S. (éds.). *Swiss public administration. Making State work successfully*. London: Palgrave, 21-42.
- Ladner, A. (2019b). Society, government, and the political system. In: Ladner, A., Soguel, N., Emery, Y., Weerts, S. & Nahrath, S. (éds.). *Swiss public administration. Making State work successfully*. London: Palgrave, 3-20.
- Linder, W. & Muller, S. (2017). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Berne: Haupt, 4^e éd.
- Maissen, T. (2010). *Die Geschichte der Schweiz*. Baden: hier + jetzt.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in the political life. *American Political Science Review* 78(3): 734-749.

Références pour aller plus loin

- Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. & Häusermann, S. (éds.) (2014). *Manuel de la politique suisse*. Zurich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 5^e éd. entièrement revue et corrigée.
- Ladner, A. (2019). The characteristics of public administration in Switzerland. In: Ladner, A., Soguel, N., Emery, Y., Weerts, S. & Nahrath, S. (éds.). *Swiss public administration. Making State work successfully*. London: Palgrave, 43-66.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy*. New Haven: Yale University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vatter, A. (2020). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos. 4^e éd. entièrement revue et mise à jour.