

## 13 L'administration fédérale

Frédéric Varone, Université de Genève<sup>1</sup>  
David Giaque, Université de Lausanne

### Table des matières

1	Introduction . . . . .	373
2	Evolution (des frontières) de l'administration fédérale . . .	374
3	Réformes administratives dans une perspective internationale . . . . .	376
4	L'administration fédérale . . . . .	383
5	L'administration de milice: commissions extra-parlementaires et organes para-étatiques . . . . .	386
6	Les autorités indépendantes de régulation . . . . .	389
7	Ressources humaines . . . . .	390
8	Enjeux . . . . .	395

### 1 Introduction

L'administration publique jouit d'un pouvoir définitionnel quand elle met à l'agenda certains problèmes publics qui sont ensuite retenus comme prioritaires par le gouvernement et le parlement. Elle assume également des tâches de conception et de mise en forme, lors de la rédaction des textes légaux et de leur concrétisation réglementaire; puis de mise en œuvre lorsqu'elle ajuste les politiques publiques aux réalités du terrain. Finalement, elle remplit une fonction centrale d'intermédiation entre les groupes d'intérêt et les administrés d'une part, et les autorités politiques d'autre part.

Afin d'asseoir sa légitimité, l'administration 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. De plus, 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. Se concentrer sur les structures institutionnelles, sur le fonctionnement organisationnel et sur les différentes missions de l'administration publique s'avère dès lors pertinent pour comprendre l'action publique et, au-delà, un système politique.

Pour ce qui concerne la Suisse, 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 semble néanmoins claire, dans le discours gouvernemental du moins: la garantie d'un service public de qualité présuppose de plus en plus de flexibilité, tant organisationnelle que managériale. Raison pour laquelle plusieurs réformes de l'administration fédérale s'inscrivent dans le courant initié par 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 divers 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, dans une perspective internationale. Puis nous mettons en exergue les dimensions fondamentales de l'administration fédérale 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, ainsi que le rôle croissant des « autorités indépendantes de régulation ». Finalement, nous discutons des enjeux de ressources humaines pour 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, formation et recherche (DEFR<sup>2</sup>), 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 extra-parlementaires (consultatives ou décisionnelles; voir cinquième section ci-dessous), d'unités administratives sans personnalité juridique qui sont devenues autonomes d'un point de vue organisationnel, ainsi que d'établissements de droit public et de sociétés anonymes, dans lesquelles la Confédération détient la majorité du capital ou des voix, et qui fournissent des prestations d'utilité publique.<sup>3</sup> 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 peut aussi être décrite en fonction de cercles concentriques. La logique qui sous-tend pareille vision est que plus on s'éloigne du centre, où la politique prédomine clairement, plus les règles du marché interviennent dans la conduite de l'action administrative. L'administration centrale, qui assume des fonctions de direction, formulation et coordination des politiques ou qui fournit des prestations internes en matière de gestion, constitue un noyau irréductible. Les secrétariats généraux des départements, l'Office fédéral de la justice ou le secrétariat d'Etat à l'économie en sont des exemples emblématiques. La couche la plus périphérique rassemble quant à elle les entreprises de droit privé ou à régime spécial, dans lesquelles la Confédération détient encore une participation. Cette catégorie couvre notamment les anciennes entreprises publiques monopolistiques, dont les Chemins de fers fédéraux (CFF),<sup>4</sup> Swisscom SA<sup>5</sup> et La Poste Suisse SA.<sup>6</sup> Ces secteurs de service public connaissent un processus graduel d'ouverture à la concurrence et de transformation de leur statut juridique, voire de leur structure de propriété.

Afin d'appréhender l'évolution de ces frontières, le tableau 13.1 recense les équivalents à plein temps (EPT) du personnel permanent des différentes unités administratives depuis 1975. L'administration fédérale compte aujourd'hui 37 000 employés environ, alors que les entreprises publiques de réseau (chemins de fers, poste et télécommunications) emploient 91 000 personnes. Si l'on y rajoute toutes les autres entités intermédiaires, comme par exemple le domaine des Ecoles polytechniques fédérales (avec 18 900 EPT), alors on peut conclure que la Confédération offre en tout quelques 160 000 postes EPT (Compte d'Etat consolidé, 2020: 14).

**Tableau 13.1:** Evolution des effectifs (en EPT)

Unité/Année	1975	1995	2000	2019
Administration <sup>a)</sup>	32 355	34 883	31 269	37 000
PTT	50 578	58 975	Poste Suisse: 42 884 Swisscom SA: 18 155	Poste Suisse: 39 700 Swisscom SA: 19 300
CFF	40 487	32 661	CFF SA: 28 272	CFF SA: 32 500
Total général	123 420	126 519	120 580	128 500

<sup>a)</sup> Dès 2000, plusieurs unités administratives décentralisées ne sont plus prises en compte sous administration, dont notamment le domaine des EPF qui comprend 18 900 EPT en 2019, ce qui limite la comparaison dans le temps.

Sources: Comptes d'Etat (AFF 1995: 278, 2000: 280), Compte d'Etat consolidé (AFF 2019: 14) et rapports annuels de Swisscom SA, La Poste Suisse et CFF SA.

### 3 Réformes administratives dans une perspective internationale

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. La portée et le succès respectifs des diverses modernisations de l'appareil administratif 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 (DFAE) et des affaires économiques extérieures (DFE). 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 (DFI), puis à quatre en 2010 avec la création d'un secrétariat d'Etat spécifiquement dédié aux questions financières internationales (DFF) et à cinq en 2015 avec la transformation de l'ancien Office fédéral des migrations en Secrétariat d'Etat (DFJP).
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'inamovibilité des fonctionnaires.
4. Un ministre peut également s'entourer de *deux collaborateurs personnels*. Notons ici qu'une tendance est en cours également en Suisse, à savoir l'importance grandissante des « entourages » politiques et leur implication toujours plus prégnante sur les processus de décision. Bien sûr, ces entourages ne sont pas comparables aux cabinets ministériels que l'on connaît en France ou en Belgique par exemple. Cependant, ces conseillers personnels et spécialistes de la communication politique acquièrent un statut les mettant de plus en plus en lumière et il n'est pas déraisonnable de penser qu'ils occuperont une place toujours plus centrale auprès des membres de l'Exécutif fédéral à mesure que les affaires publiques se complexifient et que les crises politiques, économiques, environnementales ou sanitaires se multiplient.

### **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* 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 pour cent des postes permanents, 5 pour cent des heures de travail et 5 pour cent 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, parallèlement, 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 de francs suisse et réaliser des économies de plus de 10 millions par an, sont épinglées par l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA 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'exécutif 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. Toutes les tentatives ultérieures de réformer le Conseil fédéral se solderont également par des échecs cuisants.<sup>7</sup>

In fine, la RGA ne peut s'appuyer que sur la 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, 61 pour cent 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 citoyennes et 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 renonce alors à son intention de nommer de nouveaux secrétaires d'Etats (FF 1996 V 1). Plus consensuelle, la *Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration*<sup>8</sup> entre en vigueur le premier octobre 1997. Les deux principales innovations de la LOGA concernent:

1. l'attribution au Conseil fédéral de la *compétence d'organiser l'administration*,<sup>9</sup> prérogative du Parlement jusque-là, et
2. la possibilité de gérer certains groupements et offices par *mandats de prestations et enveloppe budgétaire*.<sup>10</sup>

Les réformes de la LOA (1964–1978) et de la LOGA (1990–1997) se caractérisent par deux éléments communs (Germann 1996: 257 ss.). D'une part, elles adoptent une approche plutôt techniciste et apolitique des problèmes du gouvernement, en insistant sur la surcharge du Conseil fédéral. D'autre part, un débat récurrent oppose le Conseil fédéral au Parlement quant à la répartition des compétences liées au pouvoir d'organiser l'administration. Le compromis trouvé en 1978 stipule que seul le Parlement est habilité à créer un office, le Conseil fédéral pouvant attribuer celui-ci à un département ou à un groupement. L'intégralité du pouvoir d'organiser l'administration échoit finalement à l'exécutif en 1997.

En mobilisant cette nouvelle compétence gouvernementale, la Haute Direction de la RGA, qu'assurent les chefs des DFF, DFJP, DETEC et la Chancelière de la Confédération, procède successivement à un regroupement et une meilleure coordination des domaines politiques *entre* les départements, à un exercice similaire *au sein* de chaque département et à une optimisation des processus et instruments de gestion. A cela s'ajoute un volet ultérieur consacré à l'informatique au sein de l'administration fédérale. La RGA représente une réforme de nature *organisationnelle* qui renforce l'homogénéité des activités et des structures internes de l'administration fédérale.

L'exercice ne semble pas parfaitement abouti, car de nouvelles fusions sont proposées par la suite. Le chef du DDPS suggère 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 chaufferait les EPF, ainsi que les Hautes Ecoles Spécialisées et la formation professionnelle. Dans les deux cas, la création d'un nouveau département impliquerait toutefois la disparition du DDPS pour maintenir à sept le nombre de départements. Finalement, le Conseil fédéral annonce en septembre 2010 que, dès 2013, il rassemblera au sein du DFE finalement rebaptisé « Département de l'économie, de la formation et de la recherche » (DEFR) toutes les compétences relatives à la formation, la recherche et l'innovation, dont les EPF et les universités. En contrepartie de la perte de « son » secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche, le DFI reçoit l'Office vétérinaire fédéral, ce qui devrait permettre de mieux coordonner les politiques de santé humaine et animale.

En complément, le Conseil fédéral introduit certains outils de NGP, afin d'améliorer les *modes de gestion* de l'appareil administratif. Douze offices volontaires expérimentent depuis 1997 le système dit de « *gestion par mandats de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB)* ». Dans ce cadre, le Conseil fédéral pilote les offices GMEB au moyen d'un mandat de prestations de quatre ans, dans lequel il définit, en fonction de groupes de produits administratifs, les tâches et les prestations à fournir par les unités administratives. Ces mandats de prestations sont soumis pour avis aux commissions parlementaires compétentes.<sup>11</sup> 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 pour cent des dépenses de fonctionnement, 1 pour

cent des recettes et 7 pour cent des postes de l'administration centrale. Qu'en est-il des résultats atteints par ces réformes organisationnelles (RGA) et de gestion (GMEB) ?

La RGA avait pour but d'accroître l'efficacité, d'améliorer la rentabilité, de réaliser des économies avoisinant les 5 pour cent en matière de ressources humaines et financières (soit 85 millions francs suisse, 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 ont été largement atteints :<sup>12</sup> une quinzaine d'offices ont été transférés, fusionnés, dissous ou créés, sans aucun licenciement. Par exemple, l'Office fédéral des forêts, de l'environnement et du paysage est transféré du DFI au sein du DETEC où le rejoint l'ancien Office de l'aménagement du territoire (auparavant au sein du DFJP) qui est rebaptisé Office du développement territorial. 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 par exemple le mandat de prestations négocié avec le domaine des EPF.

Conformément aux dispositions de la LOGA,<sup>13</sup> 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 prestation pour la période 2004 à 2007, ceux-ci étant standardisés et simplifiés afin de garantir plus de transparence et une meilleure compréhension, au sein du Parlement de milice notamment.

L'objectif du gouvernement est de doubler voire tripler la portée de la GMEB d'ici à la fin de la législature suivante (2011). Dans son message concernant la *révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération*<sup>14</sup> (FF 2005 5), le Conseil fédéral identifie diverses unités administratives comme candidates à la GMEB en 2007, dont par exemple la Bibliothèque nationale suisse, l'Office fédéral de la protection de la population et l'Office fédéral des routes. La part relative des dépenses de fonctionnement du budget fédéral qui seront ainsi gérées par la GMEB pourrait s'élever entre 15 et 35 pour cent. 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 pour cent 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 davantage 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 à ce que réclament également 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.

Enfin, le Conseil fédéral annonce en mai 2011 sa volonté de renforcer la GMEB et la planification intégrée des tâches et des finances. A cet effet, il charge l'AFF de développer un *nouveau modèle de gestion* (NMG) de l'administration fédérale. Mis en œuvre le premier janvier 2017, le NMG vise à renforcer la gestion administrative et l'efficacité dans toutes les unités administratives fédérales. Afin de garantir la mise en œuvre du « frein à l'endettement », inscrit dans la Constitution et introduit en 2003, et visant à enrayer les déficits budgétaires structurels et la croissance de la dette, la NMG vise plusieurs objectifs :

1. améliorer la planification budgétaire de la Confédération en établissant des liens entre les tâches à effectuer et les finances ainsi qu'entre les prestations et les ressources à tous les échelons (Parlement, Conseil fédéral et administration) ;
2. favoriser la gestion et la culture administratives axées sur la gestion par objectifs et par résultats, favoriser la responsabilisation des unités administratives ainsi que leur marge de manœuvre ;
3. atteindre une meilleure rentabilité et une plus grande efficacité administratives.

Les outils et principes de management à partir desquels de tels objectifs doivent être atteints sont également définis. Il s'agit :

1. d'un budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances (PITF), structuré par unité administrative et par groupe de prestations ;
2. des enveloppes budgétaires pour le domaine propre de toutes les unités administratives, avec des groupes de prestations et des objectifs inscrits dans le budget assorti d'un PITF ;
3. des conventions de prestations que le département conclut tous les ans avec ses offices afin de coordonner les objectifs politiques et les objectifs opérationnels et de définir les moyens nécessaires à l'atteinte de ces objectifs.

Notons que l'administration des finances effectuera une évaluation de l'application et des effets du NMG en 2020. Le Conseil fédéral présentera au Parlement le rapport contenant les résultats et d'éventuelles propositions d'amélioration au plus tard en 2022.

### **La Suisse : bonne élève en matière de réformes managériales**

En comparaison internationale, l'administration fédérale suisse peut être considérée comme une bonne élève au plan de la définition et de la mise en œuvre de réformes dites de *Nouvelle Gestion Publique*. Ceci peut paraître étonnant dans la mesure où les pays fédéralistes et décentralisés ont été considérés comme peu enclins à l'introduction de réformes managériales importantes, qui semblaient plutôt réservées aux pays de tradition anglo-saxonne ou napoléonienne (Giauque 2013). La structuration, le fonctionnement de l'appareil administratif de même que ses réformes suivent bien souvent une « dépendance par le chemin » dans le sens que les choix opérés sont marqués par les caractéristiques propres aux différents systèmes politiques nationaux. Les systèmes politiques peu décentralisés, au gouvernement majoritaire et unitaire, sont ceux ayant conduit des réformes administratives plus radicales (notamment dans les systèmes de type Westminster), alors que les pays fédéraux plus décentralisés, dont les gouvernements sont fondés sur des principes d'inclusion et de consensus, engendrent des réformes administratives plus incrémentales.

L'appareil bureaucratique suisse est, dans une certaine mesure, le miroir des institutions politiques suisses. Il est notamment marqué par le caractère « milicien » du système politique suisse. Même si de plus en plus d'élus fédéraux tendent à devenir de véritables professionnels de la politique (Pilotti et al. 2019), la bureaucratie étatique reste un partenaire incontournable dans les processus décisionnels, puisque son expertise est fortement sollicitée dans les différents dossiers. Sphère politique et sphère administrative collaborent très étroitement dans la mesure où nombreux sont les politiques à admettre leur dépendance à l'égard de l'administration dans le développement de politiques publiques. De plus, l'administration fédérale suisse endosse parfois un rôle politique du fait de la surcharge de l'exécutif fédéral (les Conseillers fédéraux). Ce constat est renforcé par les phénomènes d'internationalisation des politiques publiques contribuant à renforcer le rôle de l'exécutif et de l'administration fédérale au détriment des acteurs parlementaires dans les différents processus décisionnels (Kriesi 2008 ; Sciarini et al. 2015).

Force est donc de relever un paradoxe : autant les caractéristiques du système politique suisse, relevant d'une recherche d'équilibre et de consensus, contribuent à un certain enlisement des réformes institutionnelles, autant l'appareil bureaucratique s'avère quant à lui très ouvert aux changements, en adoptant les principes de gestion et outils propres au monde des entreprises privées. Ceci tient notamment à sa composition et aux conditions d'emploi qui y prévalent. Les réformes administratives sont souvent qualifiées de technicistes et apolitiques pour souligner l'importance prise par la modernisation des principes de management au sein de l'adminis-

tration. En comparaison internationale, l'administration fédérale suisse peut donc être considérée comme faisant partie des pays dits réformistes, même si les transformations sont plus incrémentales que révolutionnaires. Un autre élément d'explication de cette grande ouverture aux réformes administratives tient à deux autres principes du système politico-administratif suisse. Tout d'abord, le principe de subsidiarité territoriale (à travers son fédéralisme très décentralisé et les importantes compétences politiques des cantons). Deuxièmement, un principe de subsidiarité fonctionnelle qui veut que l'Etat n'intervient et ne se substitue aux acteurs privés qu'en cas de nécessité avérée. Ce développement « libéral » de l'Etat suisse peut donc aussi expliquer sa taille modeste, voire aussi la popularité des réformes de type « NGP ».

#### 4 L'administration fédérale

Au-delà de cet aperçu chronologique des principales réformes de l'administration fédérale, nous nous penchons sur les actuelles structures administratives et la fonction publique.

##### **Les structures administratives : départements et offices**

La structure ministérielle de l'administration fédérale apparaît aussi inaltérable que la chaîne des Churfürsten, le massif saint-gallois aux sept sommets (Germann 1996 : 34). Le nombre de Conseillers fédéraux, donc de *départements fédéraux*, est fixé à sept depuis la Constitution de 1848. La Suisse ne connaît aucun remaniement structurel comparable aux regroupements, dissolutions ou créations de portefeuilles ministériels qui, dans d'autres démocraties, caractérisent souvent l'arrivée d'un nouveau gouvernement au pouvoir. L'immutabilité des sept départements est néanmoins discutée à plusieurs reprises, la question ayant fait l'objet de deux scrutins populaires en 1900 et 1942, sans que ce principe ne soit remis en cause in fine. L'immobilisme institutionnel n'est pas absolu, car plusieurs modifications sont apportées dans la répartition des offices entre les départements.

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». <sup>15</sup>

Néanmoins, les départements demeurent encore déséquilibrés quant aux effectifs. Le tableau 13.2 montre que, en 2018, le DDPS mobilise toujours près d'un tiers des ressources en personnel, le DFF comptant pour 25 pour cent environ, le DFAE pour 15 pour cent et les autres départements pour 7 pour cent ou moins. 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 de l'économie, la recherche et la formation. A contrario, le DDPS sert souvent de terrain d'apprentissage au Conseiller fédéral le plus fraîchement élu (Germann 1996: 45).

De plus, il faut relever qu'il n'y pas forcément de lien linéaire entre le nombre d'employés d'un département et les dépenses publiques que gèrent celui-ci. Ainsi, le DFI ne comptabilise que 6,9 pour cent des employés mais administre 25,1 pour cent des dépenses de la Confédération. Le DDPS présente la situation inverse, avec un tiers des employés de la Confédération qui ne gèrent qu'un dixième des dépenses.

Si l'on se penche sur l'évolution diachronique (1960–2018) des dépenses fédérales, mesurées par groupes de tâches cette fois, on observe des changements très importants. Soulignons en particulier la réduction des dépenses relatives à la défense nationale (de 34,7 % en 1960 à 8 % en 2018) ou à l'agriculture et à l'alimentation (de 12,3 % à 5 %), alors que celles relatives à la prévoyance sociale (de 13,4 % à 32 %), au trafic (de 5,9 % à 15 %), à la formation et recherche (de 3,6 % à 11 %) croissent, tout en se situant à des niveaux très différents. Cette évolution des dépenses sectorielles, qui révèle – en partie du moins – l'importance accordée aux différentes politiques publiques, ne correspond pas à l'évolution des effectifs des départements en charge de leur ébauche et de leur mise en œuvre.

**Tableau 13.2:** Répartition des effectifs (postes) et dépenses (en milliards CHF) selon les départements, 2018

Départements	Effectifs	Effectifs en %	Dépenses	Dépenses en %
ChF	204	0,6	0,079	0,1
DFAE	5499	15,6	2,95	4,2
DFI	2448	6,9	17,84	25,1
DFJP	2529	7,2	2,88	4,1
DDPS	11 596	32,8	7,06	9,9
DFF	8701	24,6	15,45	21,7
DEFR	2081	5,9	12,24	17,2
DETEC	2242	6,4	12,58	17,7
Total	35 300	100	71,079	100

Notes: Les effectifs et les dépenses des départements ne comprennent pas les unités bénéficiant d'une large autonomie comme par exemple le domaine des Ecoles polytechniques au DFER, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers au DFF, etc.

Source: *La Confédération en bref* (Chancellerie fédérale 2020: 44–75).

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 *conditio 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 recommandait dès 1971 un nombre de subordonnés directs entre cinq et sept. Une majorité de départements connaissent toujours un éventail plus large (cf. tableau 13.3). 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 (domaines qui ont ensuite été transférés vers le DEFR).

Germann (1996 : 53) notait que la LOA de 1978 n'avait pas atteint ses objectifs. Les chefs de départements, qui sont déchargés par leurs secrétariats généraux et leurs collaborateurs personnels, peuvent théoriquement se consacrer à des affaires collégiales, au sein du Conseil fédéral, lui-même déchargé par la Chancellerie. Mais la réforme des états-majors ne fait qu'accentuer le « départementalisme » et le cloisonnement des offices. La question se pose aujourd'hui de savoir si les récentes modifications des structures administratives (RGA, regroupement des compétences en matière de recherche et de formation au sein du DEFR, secrétaires d'Etat pour les questions financières internationales et aux migrations) vont 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. Les études récentes sur ce thème faisant défaut, il est impossible de porter un jugement étayé empiriquement à ce stade. Pour ce faire, il faudrait aussi procéder à une analyse détaillée des effets de la Conférence des secrétaires généraux,<sup>16</sup> des Groupes de travail interdépartementaux,<sup>17</sup> de la procédure de co-rapport entre départements<sup>18</sup> et de la consul-

**Tableau 13.3 :** Services subordonnés aux chefs de département, 1928–2018

Année/Département	DFAE	DFI	DFJP	DDPS	DFE	DEFR	DETEC	Total
1928	1	7	6	15	7	6	3	45
1959	4	12	6	11	8	6	6	53
1980	5	14	8	7	13	7	7	61
1991	6	11	11	7	11	8	7	61
2001	5	11	11	7	10	8	9	58
2005	6	11	9	7	11	8	9	61
2011	7	13	11	7	12	11	9	70
2018	8	12	12	8	12	12	9	73

Sources : Germann (1996: 49) pour les années 1928–1991 et *La Confédération en bref* pour 2001, 2005, 2011 et 2018 (Chancellerie fédérale 2020).

tation des offices<sup>19</sup> notamment. Vu l'abandon de la réforme de la direction de l'Etat, nous devons rester prudents quant aux effets positifs de ces transformations organisationnelles sur l'évolution du collège fédéral et de son pilotage de l'action administrative. Si le Conseil fédéral a montré de réelles difficultés à gérer plusieurs crises internationales, dont par exemple le conflit avec les Etats-Unis et l'Union européenne sur l'évasion fiscale, ce qui semble plutôt attester des limites des réformes entreprises jusqu'ici,<sup>20</sup> la gestion de pandémie mondiale du Covid-19, dès le printemps 2020, semble par contre avoir été sensiblement mieux maîtrisée.

## 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,<sup>21</sup> 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) comme le font par exemple la Commission fédérale des médicaments ou la Commission fédérale contre le racisme; soit à prendre des décisions contraignantes (commissions décisionnelles) comme l'illustrent les pratiques de la Commission de la concurrence ou de la Commission fédérale des maisons de jeu. Cet important « système commissionnaliste » découle d'une longue tradition de milice et d'autorégulation, ainsi que de la faiblesse de l'Etat fédéral (voir Rebmann et Mach 2013 pour une analyse historique détaillée).

La composition de ces commissions d'experts doit être représentative de la population (genre et régions) et les membres nommés doivent annoncer leurs liens d'intérêts dans le domaine concerné.<sup>22</sup> Une étude détaillée des 373 commissions extra-parlementaires actives en 1978 (Germann 1981, 1985) montre que, parmi les 5376 sièges de commissionnaires, un cinquième revenait 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 peuvent se substituer à l'administration classique. 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 13.4 recense, en plus des commissions extra-parlementaires au sens étroit donné ci-dessus, les représentants de la Confédération (par ex. auprès de Suisse Tourisme ou du Fonds national suisse de la recherche scientifique), les organes de direction (par ex. le Conseil de Swissmedic) ainsi que les instances transfrontalières (Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution) qui se chargent également de missions d'intérêt général en 2020. Les commissions consultatives s'avèrent les plus nombreuses. Tous organes extra-parlementaires confondus, plus de la moitié de ceux-ci relèvent du champ de compétences du DFI et du DETEC.

Ces organes sont encore plus nombreux en 2010 (223) et comprennent alors pas moins de 2225 mandats qui sont attribués à 2016 personnes. Parmi ces commissaires, seuls 14 (0,7 %) sont des multi-experts, qui siègent dans plusieurs commissions et y représentent soit des groupes d'intérêts (8) soit des autorités publiques (6). Notons aussi que 552 commissaires (27,4 %) sont des femmes en 2010 (Rebmann et Mach 2013). L'égalité entre les genres n'est pas encore parfaitement atteinte, mais le taux de représentation des femmes est de 45 pour cent en 2020 pour les commissions consultatives et décisionnelles.

Cette administration de milice a suscité et soulève toujours nombre d'interrogations, tant politiques que scientifiques (pour un aperçu historique, voir OPCA 1994; Rebmann et Mach 2013). 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 des organes extra-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-parlemen-

**Tableau 13.4:** Organes extra-parlementaires en 2020

Types d'organe / Département	DFAE	DFI	DFJP	DDPS	DFF	DEFR	DETEC	Total
Commissions consultatives	2	32	5	7	4	21	12	83
Commissions décisionnelles	1	11	2	1	1	2	7	25
Représentants de la Confédération	3	3	0	0	3	4	2	15
Organes de direction	0	7	4	1	1	6	6	25
Instances transfrontalières	11	0	1	0	9	4	33	58
Total	17	53	12	9	18	37	60	206

Source: compilation sur la base de Fedlex 2020.

taires 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 des procédures de consultation gérées par l'administration fédérale.

En fait, 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 dans le cadre des diverses réformes de l'administration. Les commissions d'experts tendent à diminuer de moitié entre 1971 et 1990. Les commissions de recours ont quant à elles disparu suite à la création du Tribunal administratif fédéral en 2007. Les fonctions de mise à l'agenda,<sup>23</sup> de mise en forme et d'intermédiation de l'administration pourraient s'en trouver transformées, en raison notamment du recours de moins en moins fréquent aux commissions dans la phase pré-parlementaire (Beetschen et Rebmann 2015; Sciarini et al. 2015; voir aussi le chapitre « Le processus législatif »).

En ce qui concerne la fonction de mise en œuvre des décisions politiques, plusieurs organes para-étatiques remplissent d'importantes tâches d'exécution en Suisse, en plus des activités d'implémentation assumées traditionnellement par les administrations fédérales, cantonales voire communales.<sup>24</sup> Les diverses organisations privées, entreprises mixtes ou associations aux statuts les plus hybrides représentent ainsi une autre face cachée de l'iceberg. En 1979 déjà, la Délégation des finances relève 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 francs suisse – 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, par exemple 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; Pasquier et Fivaz 2013) 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 post-parlementaires, 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.

Quoi qu'il en soit, l'hybridité organisationnelle semble constituer la règle plutôt que l'exception en Suisse. Notamment parce que les administrations publiques suisses, aux trois niveaux de gouvernance (Confédération, cantons et communes),

ont toujours très largement collaboré avec des organisations privées et/ou para-étatiques pour le développement et la mise en œuvre des prestations publiques, mais également parce qu'il n'existe pas, comme nous le soulignerons plus loin, de frontières imperméables entre secteurs privé et public en matière de conditions de travail et d'emploi. Les agents publics suisses sont recrutés sur la base d'un système ouvert et il n'est pas rare que des salariés fassent des va-et-vient entre les deux secteurs durant leur carrière. Ce phénomène d'hybridation organisationnelle ne touche, bien sûr, pas que l'administration publique suisse, mais il souligne à quel point le degré de publicité (« publicness ») des organisations est parfois difficile à identifier. Notamment parce que d'innombrables organisations privées sont financées pour assurer un service public, alors que des organisations du secteur public fournissent parfois des prestations à caractère commercial (Bozeman 2007). Le développement d'un modèle bureaucratique hybride fait éclater les typologies classiques binaires pour donner naissance à une multitude de formes organisationnelles qui deviennent difficiles à classer autrement qu'en adoptant un continuum « privé public » (Emery et Giaque 2014). L'administration publique fédérale suisse n'échappe pas à cette dynamique.

## 6 Les autorités indépendantes de régulation

Parmi les commissions extra-parlementaires brièvement décrites dans la section précédente, certaines constituent des autorités indépendantes de régulation (AIR) car elles jouissent d'importants pouvoirs de réglementation et de sanction, dans un domaine déterminé. Elles sont souvent qualifiées de « régulateurs sectoriels ». L'émergence et le renforcement relativement récents de ces AIR résultent, entre autres, de l'ouverture à la concurrence de secteurs jusque-là monopolistiques, comme par exemple les télécommunications, les chemins de fer, la poste ou l'électricité, ainsi que de l'éventuelle privatisation des entreprises publiques. Ces processus de libéralisation et de privatisation modifient sensiblement les modalités de fourniture du service public.

Nous assistons graduellement au passage d'un « Etat propriétaire », dont les entreprises publiques sont par définition garantes de l'intérêt général et fournissent directement les biens et services satisfaisant aux besoins collectifs des usagers, à un « Etat régulateur » (Majone 1994), 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, par opposition au service public organique antérieur, implique plusieurs choix explicites : ceux-ci portent notamment sur le champ des biens et services à maintenir comme service universel, la désignation de leur prestataire, leur mode de financement, la gestion des conflits (judiciaires) entre opérateurs concurrents, usagers et autorités publiques, etc. Les AIR sont institution-

**Tableau 13.5 :** Comparaison de cinq autorités indépendantes de régulation

Nom de l'autorité indépendante de régulation	Domaine (et rattachement administratif)	Date de création	Ressources estimées : membres, collaborateurs et recettes en 2019
Commission de la concurrence (Comco)	Concurrence (DEFR)	1995	- 12 membres - 74 collaborateurs - environ 2,1 millions (en 2009)
Commission de la Communication (ComCom)	Télécommunications (DETEC)	1997	- 7 membres - 3 collaborateurs, mais soutien de l'Office fédéral de la communication - environ 3,4 millions
Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic)	Médicaments (DFI)	2002	- 7 membres - 285 collaborateurs - environ 111,1 millions
Commission fédérale de l'électricité (EiCom)	Electricité (DETEC)	2007	- 7 membres - 48 collaborateurs - environ 4,9 millions
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)	Marchés financiers, instituts de crédits et assurances (DEFR)	2009	- 9 membres - 536 collaborateurs - environ 132,5 millions

Sources : Gilardi et al. 2013; rapports 2019 des AIR.

nalisées pour prendre (une majeure partie de) ces décisions, de manière indépendante des pouvoirs élus.

Plusieurs études menées par Gilardi (2008) et Maggetti (2012) ont analysé l'indépendance de jure et de facto des AIR (voir aussi Ingold et al. 2013), ainsi que leurs mécanismes de reddition de comptes et les effets de leurs décisions sur la régulation d'un secteur donné. Les AIR représentant une des principales innovations organisationnelles dans le secteur public suisse (voir Gilardi et al. 2013 pour un aperçu). Sans prétendre à l'exhaustivité, le tableau 13.5 compare les cinq AIR les plus importantes en Suisse.

Les différences observables entre ces cinq AIR sont non-négligeables. La question se pose dès lors de savoir si la Confédération va graduellement développer un modèle propre de régulation et harmoniser les statuts, les ressources et les compétences réglementaires des AIR en place ou si, au contraire, une grande variété d'institutions perdurera à l'avenir.

## 7 Ressources humaines

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'avan-

cement se substituant au concept de carrière. Les fonctionnaires sont nommés pour une « période administrative » de quatre ans afin d'assumer une fonction. S'il s'oppose au modèle classique de carrière (« System des dauernden berufsmässigen Dienstverhältnisses »), le système de fonctions (« Ämterssystem ») 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 2000<sup>25</sup> supprime 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 de sécurité de l'emploi et de protection contre les licenciements ainsi que le nouveau système salarial, l'Union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques a lancé un référendum contre la LPers, mais celle-ci a été acceptée par 67 pour cent des votants le 26 novembre 2000.

#### **La fin du fonctionnariat**

Pour accompagner la mise en œuvre de la LPers, le Conseil fédéral a adopté en septembre 2010 une nouvelle stratégie du personnel visant à permettre de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, ainsi qu'à aménager le système salarial en l'orientant vers les prestations fournies par les employés de la Confédération. Autrement dit, la fonction publique fédérale suisse a subi des réformes conséquentes ces dernières décennies. Pour mieux illustrer ce phénomène, le tableau ci-dessous permet de synthétiser les principales tendances à l'œuvre.

Le tableau 13.6 simplifie bien évidemment la réalité, mais rend compte néanmoins de la nature des changements intervenus dans la fonction publique fédérale suisse. Le statut de fonctionnaire a été abrogé, suite à l'entrée en force de la LPers au premier janvier 2002, pour ne conserver qu'un statut de droit public mais sans nomination à vie. A noter que les contrats à durée déterminée et les contrats ad hoc se multiplient au sein de l'administration publique fédérale (Wisard 2007) ouvrant la voie à une individualisation des conditions de travail. La sélection se fait de plus en plus en fonction des compétences professionnelles sur la base d'un cahier des charges spécifiques à un poste et non plus selon des critères plus généraux et universels propres à la fonction publique. Les compétences recherchées sont également en évolution. Les formations en droit et les compétences légales tendent à perdre de leur importance au profit de compétences managériales et de gestion de projets. L'évolution professionnelle ne s'effectue plus uniquement sur la base de l'ancienneté et de l'expérience, mais en fonction d'une évaluation des compétences et résultats

**Tableau 13.6:** Caractéristiques du fonctionnariat et de l'après-fonctionnariat

	<b>Fonctionnariat</b>	<b>Après-fonctionnariat</b>
<b>Statut (loi de la fonction publique)</b>	Rapport de travail de droit public; engagement unilatéral par décision de l'autorité administrative en charge de la nomination.	Rapport de travail de droit public; engagement sur contrat par l'autorité d'engagement (responsable hiérarchique de service).
<b>Sélection des agents publics</b>	Sélection par mise au concours; audition par une commission d'engagement; décision administrative d'engagement.	Sélection par appel de candidature (interne, externe); audition par la hiérarchie politique et administrative (chef de service voire responsable hiérarchique direct); tests d'aptitudes techniques et compétences sociales); proposition contractuelle d'engagement.
<b>Nomination</b>	Nomination après une période probatoire; nomination pour une période administrative ou « à vie ».	Plus de nomination, sauf exception; rapport de travail classique.
<b>Compétences recherchées</b>	Maîtrise technique du domaine; compétences juridiques; intégrité, impartialité, probité, respect de la règle.	Maîtrise technique du domaine; compétence d'organisation et de gestion; compétences sociales; esprit d'entreprise et sens de l'efficacité (performance); orientation « client ».
<b>Formation</b>	Formation technique avant tout; formation aux bases légales du domaine d'activité; formation d'introduction au rôle de fonctionnaire.	Formation technique (profession); formation à la gestion et à l'organisation; formation aux systèmes qualité; formation à l'éthique des affaires publiques.
<b>Développement/évolution professionnelle</b>	Carrières préprogrammées selon des niveaux de postes (commis administratif I, II, III, etc.); carrière hiérarchique par promotion.	Carrière ouverte, dépendant des prestations fournies, projets conduits, etc.; carrière horizontale multi-directionnelle (vers la spécialisation, vers la responsabilité de projet, vers la hiérarchie, etc.).
<b>Rémunération/systèmes d'incitation</b>	Logique des règles déterminées par le statut de la fonction publique; collocation des fonctions; classes de traitement; augmentations à l'ancienneté.	Logique déterminée par le statut de la fonction publique, la situation financière de l'État, le marché du travail, les pratiques des organisations (publiques, privées) concurrentes; introduction d'incitations financières.
<b>Position des agents publics dans la société</b>	Catégorie spécifique « les fonctionnaires », parfois enviable, le plus souvent critiquée.	Déterminée par l'appartenance à un domaine d'activité (politique publique) et/ou une profession.

Source: Emery et Giauque 2012.

individuels. Elle est de plus en plus horizontale, via des promotions dans d'autres secteurs d'activités ou d'autres services administratifs, via la responsabilisation dans le cadre de projets spécifiques, et de moins en moins verticale. La rémunération se diversifie et s'individualise, dans la mesure où une part de celle-ci, certes encore minime, dépend des performances individuelles. Finalement, l'identité des agents publics semble évoluer également dans la mesure où ces derniers semblent de plus en plus s'identifier à leur domaine d'activités (la politique publique au sein de laquelle ils exercent) ou à leur profession et de moins en moins à un corps spécifique de « fonctionnaires » (Emery et Giauque 2012).

### La représentativité de l'administration

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, le principe de représentativité de l'administration s'avère opportun (Urio et al. 1989: 10 ss.), surtout dans une démocratie de concordance comme la Suisse.

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 des hauts fonctionnaires fédéraux (PTT, CFF et Chancellerie fédérale y compris) pour les années 1938, 1955 et 1969. Urio et son équipe (1989) ont brossé un portrait socio-politique de l'élite administrative au niveau fédéral (PTT et CFF exclus) et dans plusieurs cantons en 1980. Roth (1994) a prolongé ces travaux en 1991: il étudie l'origine sociale des hauts fonctionnaires fédéraux<sup>26</sup> selon la théorie de P. Bourdieu sur l'habitus et le capital économique, social et symbolique qui caractérisent le champ bureaucratique.

D'un point de vue *confessionnel*, la proportion des protestants, toujours dominants avec une part relative de 54,3 pour cent, diminue au profit des élites administratives 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 en 1991 reste néanmoins le mieux implanté avec 31,4 pour cent auprès des hauts fonctionnaires (contre 20,9 % au sein de la population). 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 pour cent sur toute la période étudiée (1938-1991). 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 cent pour les cadres moyens, 15,2 pour cent pour les agriculteurs et 10,2 pour cent pour les ouvriers.

Finalement, une étude plus récente porte sur des cohortes de hauts fonctionnaires, cohortes correspondant à des photographies des situations prévalant en 1910, 1937, 1957, 1980, 2000 et 2010. Cette étude de type « prosopographique »,

fournit des informations intéressantes sur plusieurs tendances à l'œuvre dans la composition de la haute fonction publique suisse (Emery et al. 2014).

Le premier constat a trait à l'éducation. Les hauts fonctionnaires suisses sont 97,3 pour cent à avoir obtenu un diplôme universitaire alors qu'ils n'étaient encore que 63,3 pour cent dans ce cas en 1910. Alors que les juristes et les diplômés en sciences « dures » (sciences technique, naturelle, médecine et mathématiques) étaient les plus nombreux jusque dans les années 1980, le nombre de diplômés en sciences économiques et en sciences humaines augmentent fortement. Alors qu'en 1980, 61,4 pour cent des hauts fonctionnaires étaient officiers au sein de l'armée suisse, ils sont actuellement une minorité et ne sont plus que 42,5 pour cent dans ce cas en 2010. Finalement, alors qu'en 1957 la grande majorité des hauts fonctionnaires sont issus d'une carrière interne à l'administration (66,7 %), ils ne sont plus que 45,2 pour cent dans ce cas en 2010. Ces chiffres soulignent l'augmentation des hauts fonctionnaires qui proviennent de l'extérieur de l'administration publique, notamment du secteur privé (peu sont issus du secteur associatif ou du monde des ONG). Ceci étant, les cadres dirigeants fédéraux actuels, malgré les tendances évoquées précédemment, sont encore majoritairement des universitaires, ayant étudié le droit, au bénéfice d'une importante ancienneté, ayant fait principalement leur carrière au sein de l'administration publique, au bénéfice de promotions internes (figure des « montagnards ») et déclarant, pour la majorité d'entre eux (à l'exception de la cohorte 2010), un grade d'officier au sein de l'armée de milice. Cependant, la situation évolue, notamment via une dynamique de managérialisation progressive de la population étudiée, tendance perceptible par l'augmentation sensible du nombre de cadres dirigeants au bénéfice d'une formation universitaire de type sciences sociales (particulièrement en économie), de l'accroissement de la fréquentation de formations continues dans les domaines « économie/business » et de « l'administration publique », de même que l'élévation du nombre de dirigeants publics provenant du milieu des affaires et du secteur privé (figure des « parachutés »).

Au plan linguistique, pour l'ensemble du personnel de la Confédération (état au premier janvier 2018), 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 et souligne quelques tendances. Ainsi, entre 1970 et 2018 la part des employés de la Confédération ayant indiqué l'allemand (ou le suisse allemand) comme langue(s) principale(s) est en léger recul (passant de 66 % à 62 %). Pour l'italien cette proportion est en net recul et passe de 11 à 8 pour cent, pour le romanche elle évolue aussi, de 0,8 pour cent à 0,5 pour cent. Finalement, la part des employés ayant indiqué le français comme langue principale évolue positivement et passe de 18 pour cent à 23 pour cent. Toutefois, l'analyse conduite par Kübler et al. (2009) démontre qu'il existe un cercle vicieux du recrutement, qui mène à une homogénéisation linguistique (alémanique) au niveau des cadres de la Confédération. Cette

analyse montre également que c'est surtout la minorité italophone qui a le plus de peine à être représentée de manière adéquate, notamment aux échelons supérieurs, et surtout à pouvoir travailler dans sa langue. Un ouvrage plus récent (Kübler et al. 2020) dresse ainsi plusieurs constats: la situation de représentativité linguistique diffère fortement d'un département à un autre, cependant il est possible d'observer une tendance à la baisse pour la communauté germanophone, une tendance à la hausse pour la communauté francophone, une représentation de la communauté italophone qui correspond aux objectifs cibles et, finalement une légère augmentation pour la communauté romanche. De sorte que les auteurs de l'étude estiment « (...) que la représentation des différentes communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale s'est rapprochée de l'objectif défini au cours des dernières années » (Kübler et al. 2020: 53). Pour les postes à responsabilité, il s'avère que la communauté italophone est particulièrement sous-représentée. Ceci étant, l'étude souligne toutefois que les langues les plus utilisées au sein de l'administration fédérale sont l'allemand (voire le suisse allemand) ou même l'anglais, y compris par ailleurs dans les processus de recrutement. L'idéal de la représentativité se trouvant dès lors confronté à l'épreuve de la pratique qui favorise l'utilisation de l'allemand au sein de l'administration. Un constat en demi-teinte par conséquent.

La proportion des femmes atteint désormais 43,9 pour cent du personnel de la Confédération. Selon des chiffres de 2020, dans les classes de salaire 24 à 29, les femmes ne représentent qu'un peu plus du tiers des employés. C'est encore pire dans les classes les plus élevées (30 à 38), où elles ne sont que 23 pour cent. Meilleur élève, le Département fédéral de l'intérieur compte 35 pour cent de cadres supérieurs féminins. Ce taux chute à 7,3 pour cent au Département de la défense. Autre constat récent, la crise sanitaire due à la pandémie Covid-19 a permis de mettre en lumière une forte sous-représentation des femmes « spécialistes » impliquées dans sa gestion. Le plafond de verre qui entrave la carrière des femmes (Engeli 2011) demeure, tout comme les inégalités salariales entre les employés et employées de la Confédération. Cette évaluation mitigée découle visiblement de la mise en œuvre différenciée de la politique d'égalité au sein des sept départements. Finalement, relevons que 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 qui y sont relatifs (OFPER 2004a, b).

## 8 Enjeux

A titre conclusif, nous identifions quatre 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. La multiplication des réformes administratives, en lieu et place d'une véritable transformation du collège gouvernemental, est tout à fait parlante 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, voire l'importance et l'influence grandissantes des conseillers politiques ou des « entourages ». 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 les réformes administratives et leurs dérivatifs vont-ils finalement profiter. Plusieurs recherches internationales attestent que de nouveaux marchandages (« public service bargains » selon Hood 2001) sont négociés entre autorités politiques et hauts fonctionnaires, au-delà de la dichotomie naïvement postulée par la NGP entre, d'une part, le pilotage stratégique dont la responsabilité incomberait au seul pouvoir politique et, d'autre part, la gestion opérationnelle qui relèverait 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 citoyen-ne-s). Cette dernière présuppose en effet une coordination interministérielle forte, au-delà du « départementalisme » que tendent à reproduire les sept membres du gouvernement et que les réformes managériales tendent à favoriser.

### **Compétences du Conseil fédéral versus du Parlement ?**

La répartition des compétences entre les *pouvoirs législatif et exécutif* apparaît comme un problème lancinant depuis près de cinq décennies de réformes administratives. Nous avons certes observé pendant longtemps une perte continue du pouvoir du Parlement, en matière organisationnelle principalement. 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 (commissions extra-parlementaires et AIR en particulier). 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 des réformes. Cette préoccupation est, du reste, dominante au sein de la zone euro également, suite à la crise des finances publiques. En Suisse, force est de constater que c'est le DFF qui pilote les principaux chantiers de modernisation, dont la GMEB ou le NMG par exemple, et que plusieurs réformes se couplent 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 des citoyens) vont-ils aussi trouver leur place sur l'agenda gouvernemental ? Cette question s'avère importante pour le rôle attribué aux différents départements et offices fédéraux, ainsi que pour les stratégies à venir face à la 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 (p. ex. suite à la libéralisation des secteurs monopolistiques et à la privatisation des entreprises publiques).

### **Impacts sur la motivation des employés 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 individuels. 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 des employés de la Confédération, ainsi que sur l'éventuelle dé-professionnalisation de l'administration (Suleiman 2003). Les réformes successives 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, du fait que les employés fédéraux sont effectivement motivés par des incitations financières, ainsi que le postule la NGP ? La question reste ouverte, car les travaux sur la motivation des agents publics en Suisse (Anderfuhren-Biget 2011) montrent que diverses valeurs comme le sens civique ou la compassion pour les administrés les plus défavorisés sont de puissants facteurs de motivation au sein de la fonction publique. De plus, la mise en place d'incitations financières et d'un système de

rémunération à la performance (encore très modeste en Suisse) sont des mécanismes risqués dans la mesure où il a été établi que ces pratiques peuvent engendrer un effet pervers, c'est-à-dire orienter les attentes des salariés principalement sur les conditions de travail au détriment, précisément, du contenu du travail lui-même (Frey et Jegen 2001). Ce serait un pari bien risqué, d'un point de vue de gestion des ressources humaines, ce d'autant plus que de nombreuses études faites sur des échantillons d'agents publics suisses démontrent que ceux-ci sont très nombreux à déclarer être principalement motivés par leurs activités professionnelles en lien avec la définition, le développement ou la mise en œuvre de prestations publiques (Emery et Giaque 2012 ; Ritz 2009).

Les réformes en cours pourraient éventuellement mener à des conflits de valeurs (servir l'intérêt public ou maximiser sa prime de rendement?) auprès de certains employés de la Confédération et se traduire par des comportements de résignation (Giaque et al. 2012). Notons aussi une fatigue des employés publics qui font face, depuis au moins trente ans maintenant, à des transformations et réformes constantes des organisations publiques dans lesquelles ils exercent leur métier. Ces chantiers perpétuels contribuent au développement d'un sentiment de lassitude parmi les salariés publics. Ce d'autant plus que certains d'entre eux soulignent une « perte de sens » de leurs activités, du fait d'une gestion de plus en plus axée sur la performance économique de court terme, notamment favorisée par la multiplication des indicateurs de gestion dans le secteur public, au détriment de considérations plus qualitatives en lien avec la qualité des prestations fournies ou les besoins réels des citoyennes et citoyens (Emery et Giaque 2019).

Au regard de la manière dont les administrations publiques, aux trois niveaux de gouvernance, ont réagi face à la crise provoquée par la pandémie Covid-19, la plupart d'entre elles démontrent une flexibilité, une agilité et une résilience organisationnelles tout à fait remarquables. Il ne faudrait dès lors pas que les autorités politiques oublient que ce résultat est avant tout rendu possible par les agents publics et que la gestion des ressources humaines dans le secteur public ne ressort pas toujours gagnante de réformes visant à s'aligner sur les pratiques en vigueur dans les organisations du secteur privé. Ce qui est sûr, en l'état, c'est qu'une reconfiguration de la culture administrative et de la régulation organisationnelle (Giaque 2003) est à l'œuvre, bien que leurs contours restent difficiles à déterminer de manière prédictive.

#### Notes

- 1 Nous remercions P. Sciarini, W. Bussmann, D. Janett, H. Kriesi, I. Papadopoulos et Ph. Schwab de leurs judicieuses remarques sur des versions préliminaires de ce texte. Signalons aux lecteurs intéressés que Ladner et al. (2013) ont édité un manuel consacré aux sciences administratives en Suisse.
- 2 Anciennement Département fédéral de l'économie (DFE).
- 3 Art. 6,7 et 8 ainsi que l'annexe de l'Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS 172.010.1).

- 4 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.
- 5 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).
- 6 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.
- 7 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 ». L'idée de réformer le Conseil fédéral sera toutefois réactivée en septembre 2010 quand le gouvernement annonce son intention de prolonger à deux ans le mandat du Président de la Confédération, de nommer directement des secrétaires d'Etat supplémentaires (donc sans l'aval du Parlement) et de renforcer la collégialité par une obligation faite à chaque chef de département d'informer ses collègues gouvernementaux sur des questions stratégiques. Certains plaident même pour une augmentation du nombre de Conseillers fédéraux. Mais, après quelques atermoiements, la réforme du Conseil fédéral est enterrée à l'automne 2012. L'élection du Conseil fédéral par le peuple, qui est demandée par une initiative populaire lancée en 2011 par l'UDC, est quant à elle refusée par 76 pour cent des votants en juin 2013. Voir aussi le chapitre « Regierung » dans ce manuel.
- 8 RS 172.010.
- 9 Art. 8 et 43 LOGA.
- 10 Art. 44 LOGA.
- 11 Art. 44 al. 2 LOGA.
- 12 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 jugée comme un succès de la RGA (Chancellerie fédérale 2000: 79).
- 13 Art. 65 LOGA.
- 14 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 doivent quant à elles appliquer une comptabilité analytique contenant des informations détaillées sur les charges et les recettes par secteur de prestations, projet ou mandat.
- 15 Art. 43 al. 3 LOGA.
- 16 Art. 53 LOGA.
- 17 Art. 56 LOGA.
- 18 Art. 15 et 33 LOGA.
- 19 Art. 4 OLOGA.
- 20 Le Délégué du Conseil fédéral à la réforme de l'administration (cf. note 7 ci-dessus) qui devait élaborer une stratégie globale d'assainissement des finances fédérales concluait, lui aussi, à l'incapacité du gouvernement à se réformer et à gérer de manière adéquate les questions interministérielles.
- 21 Art. 57 LOGA.
- 22 Art. 8c, 8cbis et 8f OLOGA.
- 23 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 citoyennes et citoyens (14 %) et les cantons (1 %). Voir aussi Jaquet et al. (2019), ainsi que le chapitre « Le processus législatif ».

- 24 Nous renvoyons les lecteurs intéressés par le « fédéralisme d'exécution » aux chapitres « Föderalismus » et « Der Vollzug und die Wirkungen öffentlicher Politiken » de ce manuel ainsi qu'aux travaux pionniers menés par Buffat (2011) sur la « bureaucratie de guichet » (« street-level bureaucracy ») au niveau cantonal.
- 25 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.
- 26 Soit les (vice-)Chanceliers, secrétaires généraux des départements et (sous-)directeurs d'offices.

### Bibliographie

- AFF – Administration fédérale des finances (diverses années): *Rapports financiers*. Berne: Département fédéral des finances. <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/grundlagen.html> [7.8.2020].
- Anderfuhren-Biget, Simon (2011): *Pursuing the Common Good in Daily Work: Essays on Public Service Motivation in Switzerland*. Thèse de doctorat, Université de Genève.
- Beetschen, Marion et Frédéric Rebmann (2015): Le néo-corporatisme en déclin? Les commissions extra-parlementaires dans un environnement en mutation (1957–2010). *Swiss Political Science Review* 22(1), 123–144.
- Bozeman, Barry (2007): La publicitude normative: Comment concilier valeurs publiques et valeurs du marché? *Politiques et management public* 25(4), 179–211.
- Buffat, Aurélien (2011): *Pouvoir discrétionnaire et redevabilité de la bureaucratie de guichet: les taxateurs d'une caisse de chômage comme acteurs de mise en œuvre*. Thèse de doctorat, Université de Lausanne.
- Bundesamt für Organisation (1988): *EFFI. Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung. Bericht über den Stand der Realisierung*. Berne: Bundesamt für Organisation.
- 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. Berne: Chancellerie fédérale.
- Chancellerie fédérale (2020): *La Confédération en bref*. Berne: Le Conseil fédéral. <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/la-confederation-en-bref.html> [7.8.2020].
- Commission de Gestion du Conseil National (1993): *Evaluation EFFI-QM-BV. Mesures interdépartementales visant à accroître l'efficacité dans l'administration fédérale*. Berne: Commission de Gestion du Conseil National.
- Emery, Yves et David Giauque (2012): *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Emery, Yves et David Giauque (2014): L'univers hybride de l'administration au XXIème siècle. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 80(1), 25–34.
- Emery, Yves et David Giauque (2019): Les paradoxes d'une gouvernance publique à distance par les indicateurs. Dans: Raraigne, Aurélien, Yves Emery et David Giauque (éds): *Manager les paradoxes dans le secteur public*. Laval: Les Presses de l'Université Laval, 9–30.
- 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*. Paper présenté à l'EGPA Annual Conference, août 2005, Berne.
- Emery, Yves, David Giauque et Frédéric Rebmann (2014): La lente mutation des élites administratives fédérales suisses. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 80(4), 725–747.
- Engeli, Isabelle (2011): L'évolution de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration: le cas de l'administration fédérale suisse. *Politiques et Management Public* 28(2), 181–200.
- Fedlex – plateforme de publication du droit fédéral (2020): *Commissions extraparlimentaires*. Berne: Le Conseil fédéral. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/commissions-extraparlimentaires.html> [7.8.2020].
- Frey, Bruno S. et Reto Jegen (2001): Motivation crowding theory. *Journal of Economic Surveys* 15(1), 589–611.

- Germann, Raimund E. (1981): *Ausserparlamentarische Kommissionen: Die Milizverwaltung des Bundes*. Berne: Haupt.
- Germann, Raimund E. (1987): L'amalgame public-privé: l'administration para-étatique en Suisse. *Politiques et Management Public* 5(2), 91–105.
- Germann, Raimund E. (1996): *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*. Berne: Haupt.
- Germann, Raimund E. et Andreas Frutiger (1985): *Experts et commissions de la Confédération*. Lausanne: PPUR.
- Giauque, David (2013): L'administration publique fédérale suisse en comparaison internationale: A la recherche d'une tradition administrative. Dans: Ladner, Andreas, Jean-Loup Chappelet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel et Frédéric Varone (éds): *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne: PPUR, 31–45.
- Giauque, David, Adrian Ritz, Frédéric Varone et Simon Anderfuhren-Biget (2012): Resigned but Satisfied: The Negative Impact of Public Service Motivation and Red Tape on Work Satisfaction. *Public Administration* 90(1), 175–193.
- Gilardi, Fabrizio (2008): *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gilardi, Fabrizio, Martino Maggetti et Fabio Servalli (2013): Les autorités de régulation en Suisse. Dans: Ladner, Andreas, Jean-Loup Chappelet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel et Frédéric Varone (éds): *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne: PPUR, 193–212.
- 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. Dans: Peters, Guy et Donald J. Savoie (éds.): *La gouvernance au XXI<sup>e</sup> siècle: revitaliser la fonction publique*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 129–150.
- Hug, Simon, Lionel Marquis et Boris Wernli (1996): *Analyse des votations fédérales du 9 juin 1996*. Vox Nr 59. Berne: gfs et Université de Genève.
- Ingold, Karin, Frédéric Varone et Frans Stockman (2013): A social network based approach to assess de facto independence of regulatory agencies. *Journal of European Public Policy* 20(10), 1464–1481.
- Interface Institut für Politikstudien et Institut für Organisation und Personal der Universität Bern (2001): *Evaluation FLAG. Gesamtbeurteilung, August 2001*. Berne: Département fédéral des finances, Office fédéral du personnel.
- Jaquet, Julien M., Pascal Sciarni et Frédéric Varone (2019): Policy Agenda-Setting: Regierung als Hauptinitiator von Entscheidungsprozessen? Dans: Ritz, Adrian, Theo Haldemann, et Fritz Sager (éds): *Blackbox Exekutive. Regierungslehre in der Schweiz*, Zurich: NZZ Libro, 213–233.
- Klöti, Ulrich (1972): *Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung: Soziologische Querschnitte in den Jahren 1938, 1955 und 1969*. Helvetica Politica, Series B. Vol. VIII. Berne: Francke.
- Kriesi, Hanspeter et Alexander Trechsel (2008): *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kübler, Daniel, Emilienne Kobelt et Roman Zwicky (2020): *Les langues du pouvoir. Le plurilinguisme dans l'administration fédérale*. Savoir Suisse. Lausanne: PPUR.
- Kübler, Daniel, Ioannis Papadopoulos, Oscar Mazzoleni, Stéphanie Andrey et Emilienne Kobelt (2009): *Le plurilinguisme de la Confédération. Représentation et pratiques linguistiques dans l'administration fédérale*. Rapport final du PNR 56. [http://www.sgvg.ch/wp-content/uploads/100805\\_plurilinguisme\\_kuebleretal.pdf](http://www.sgvg.ch/wp-content/uploads/100805_plurilinguisme_kuebleretal.pdf) [7.8.2020].
- Ladner, Andreas, Jean-Loup Chappelet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel et Frédéric Varone (éds) (2013): *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zurich: NZZ Libro.
- Linder, Wolf (1988): *Politische Entscheidung und Gesetzvollzug in der Schweiz*. Berne: Haupt.
- Maggetti, Martino (2012): *Regulation in practice*. Essex: ECPR Press.