



Observatoire de
l'administration
publique
ENAP

Coup d'oeil, décembre 1997, volume 3, numéro 4

Des prescriptions aux résultats: une réforme suisse ordonnée et publique

André Thibault

Le sens des réformes en Suisses

Le 1^{er} octobre 1997, entrant en vigueur au niveau fédéral une nouvelle loi d'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). Cette loi résulte d'un long cheminement, typiquement suisse, au cours duquel le parlement, l'exécutif et le peuple se sont prononcés. Elle fait partie d'un processus global de réforme amorcé en 1993. En effet, sont à la fois en cours une réforme de la constitution devant se conclure en 1998 et une réforme de la façon d'administrer, inspirée de la Nouvelle gestion publique. En janvier 1995, François Couchepin, l'actuel Chancelier de la Confédération⁽¹⁾, résumait⁽²⁾ ainsi la problématique et l'orientation des réformes amorcées :

Surcharge de travail du Conseil fédéral; complexité croissante des problèmes; nécessité d'affronter au mieux des échéances existentielles pour le sort du pays sur le plan national comme international; besoin impérieux de " gérer " l'administration " autrement " ont amené le gouvernement avec le Parlement à s'engager dans la révision de cette loi (...)

Au gouvernement, la Suisse veut différencier les affaires politiques et les affaires administratives. Quant à l'administration, organisée plus rationnellement, soumise à un contrôle systématique et régulier des tâches, chargée de compétences accrues par le biais d'une nouvelle gestion des délégations, on veut qu'elle s'assume davantage et soit plus réceptive aux influx politiques du gouvernement. La réforme de l'administration va donc de pair avec une réflexion fondamentale et une modification du rôle et des instances de l'État. Cette réflexion touche les trois paliers de gouvernement : le fédéral, le cantonal et le communal.

Dans plusieurs cantons, on a demandé et initié des réformes dont les objectifs concordent avec ceux du palier fédéral. Certaines les ont même influencés. Les processus varient d'un canton à l'autre selon l'origine des forces qui en ont pris le leadership et les caractéristiques propres à chacun. Quels sont les contenus et quel est l'état d'avancement de ces mutations aux niveaux fédéral et cantonal? Telles sont les questions sur lesquelles ce *Coup d'œil* est dirigé.

Les réformes à la suisse sont systématiques(3), publiques et consensuelles, dans un régime confédéral dont le fonctionnement s'appuie sur la souveraineté des cantons et du peuple. L'intérêt pour ces réformes réside non seulement dans leur contenu, mais aussi dans la démarche qu'elles empruntent et qui découle de la culture suisse et d'une constitution dotée d'un droit populaire qui a préséance sur les institutions. Ce droit a permis tantôt de rejeter une loi de réorganisation de l'appareil de l'État fédéral, tantôt d'obliger une réforme de l'administration de l'État de Genève(4).

Les deux dimensions des réformes : réorganisation du gouvernement et de l'administration et nouvelle gestion publique

Contexte général

La plupart des acteurs et des analystes suisses s'entendent sur les motifs qui ont provoqué le mouvement actuel de réformes et sur les objectifs qui en découlent. La globalisation (technologique, économique, culturelle et écologique), l'accélération des changements dans l'environnement et la compétition entre les États ont forcé une remise en question du paradigme traditionnel de la Suisse dont l'économie et la politique visaient plus ou moins l'autarcie en appui à la neutralité. La création de l'Union européenne et la crise des finances publiques ont largement animé les débats sur le besoin de changement. La situation des finances publiques se dégrade. La dette nationale croît de 80 % de 1980 à 1996 et le déficit annuel des trois niveaux de l'administration est encore de 7 %, en croissance de 14 % de 1995 à 1996. A l'intérieur du pays, s'exprime aussi un mécontentement devant une administration plus prescriptive et normative qu'au service des citoyens usagers.

Dès lors s'impose une réforme qui renforce la capacité de pilotage de l'État, notamment en introduisant le concept d'État propulsif et le principe de la subsidiarité. L'État propulsif mise sur la coopération avec la société civile et ses organisations pour réaliser des objectifs collectifs. Cet État se distingue de l'État libéral " qui n'intervient qu'en dernier ressort, lorsque l'échec de la société est manifeste, contrairement à l'État interventionniste qui conçoit et applique directement ses solutions(5) ". Le concept de subsidiarité signifie que l'État, notamment le Conseil fédéral, gère par attentes signifiées et contrôle plutôt les résultats des unités administratives devenues plus autonomes. On fait aussi appel aux forces du marché pour " faire faire ".

La loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)

Après son adoption par le parlement, une première version de la LOGA est soumise au peuple par référendum, le 9 juin 1996. Le peuple rejette cette proposition parce qu'elle prévoit l'institution de nouveaux secrétaires d'État, demandée par l'exécutif pour alléger sa charge. Actuellement, le gouvernement fédéral suisse ne se compose que de sept départements ou ministères qui sont

sous la responsabilité politique du Conseil fédéral et sous l'administration de secrétaires d'État.

La loi finalement adoptée, allégée de la disposition relative aux secrétaires généraux, permet de clarifier " les responsabilités des diverses autorités fédérales, dans leurs actions communes⁽⁶⁾ ". Elle précise leurs compétences respectives de même que les réaménagements administratifs inspirés des principes de la nouvelle gestion publique. Le message du Conseil fédéral au parlement la présente ainsi :

(...) la nouvelle loi apporte, même sans l'institution de nouveaux secrétaires d'État, plusieurs innovations importantes, notamment le transfert du Parlement au gouvernement de la compétence d'organiser l'administration, ainsi que l'introduction des méthodes de la Nouvelle gestion publique axée sur les résultats (New Public Management, NPM).⁽⁷⁾

La nouvelle loi permet aussi au Conseil fédéral, en tant que collège gouvernemental, de mieux assumer sa fonction de direction. Elle met l'accent sur la planification, la coordination et la surveillance, qui sont des tâches de direction importantes à l'échelon gouvernemental et souligne davantage le rôle qui incombe à cet égard au président de la Confédération.

La Nouvelle gestion publique : un virage significatif

Les principes de Osborn et Gaebler⁽⁸⁾ ont largement influencé les concepteurs des réformes, qui les ont par ailleurs dépourvues des attributs qui auraient fait de la Suisse une entreprise copiée sur le système privé.

Essentiellement, les réformes touchant la façon d'administrer se caractérisent par une " stratégie fondée sur la coopération avec la société civile et sur le dynamisme d'acteurs sociaux dont l'autonomie est pleinement reconnue, (cette stratégie) exige des modifications radicales dans l'organisation interne de l'État⁽⁹⁾". À l'intérieur des structures du gouvernement, on entend procéder par contractualisation des tâches entre les autorités politiques et l'administration, entre les autorités fédérales et les cantons. Dans la mesure où on procède par résultats attendus, les budgets sont globaux.

Dans une administration au départ prescriptive et dotée d'un droit administratif imposant, le radicalisme de ce virage explique que la question du contrôle ait été au centre des débats, dès les premiers pas des réformes. A suivi la question des changements réglementaires permettant plus d'autonomie, notamment au plan de la gestion des ressources humaines par les départements et les divers offices et bureaux de l'administration. Des expériences pilotes fondées sur une approche par mandat de prestations sont en cours. Le plafonnement des effectifs sera progressivement remplacé par la gestion en fonction des coûts. En 1998,

avant la fin de la législature, le statut des fonctionnaires sera modifié par une loi-cadre élaguée permettant une gestion moderne du personnel. La Confédération compte faire ses premières expériences avec des contrats de travail de droit public⁽¹⁰⁾.

Il est remarquable que les réformes suisses passent largement par des modifications au cadre législatif et réglementaire de l'administration.

Réformes cantonales : le cas du Canton de Genève

Plusieurs cantons ont entrepris des réformes inspirées des mêmes principes que les mesures adoptées au niveau fédéral; dans certains cas, on peut même croire que les cantons ont influencé le fédéral. Bien que des différences importantes existent dans le processus qui engendre et dirige les réformes dans chacun des cantons, nous constatons que les réformes sont généralement axées sur la volonté d'attribuer aux chefs des unités administratives de plus grandes responsabilités de gestion et de leur donner, surtout par contrat, ce qu'il est convenu d'appeler " des obligations de résultats ". Une répartition nouvelle des responsabilités entre le canton et les communes est généralement proposée afin de confier à ces dernières des responsabilités qu'elles peuvent exercer avec plus de souplesse et à meilleur coût. Cette responsabilisation et cette décentralisation s'accompagnent d'un système de contrôle nouveau. Le cas du Canton de Genève est typique et parmi les plus avancés.

À Genève, la concrétisation des réformes appartient au Conseil d'État (organe exécutif du canton), alors que leur existence vient d'une volonté populaire à laquelle s'étaient opposés le gouvernement et les partis politiques du Grand Conseil (Parlement). Le Conseil d'État se rend donc à la volonté populaire : " Les citoyens ont tranché et ont exprimé dans les urnes leur volonté de voir cet audit se réaliser. C'est aujourd'hui chose faite. Il revient donc à l'autorité politique d'en tirer le meilleur parti et d'y voir le levier nécessaire pour réaliser les réformes devenues indispensables⁽¹¹⁾ ".

La réforme de Genève s'appuie sur les quatre principes suivants :

1. la séparation des missions de conception, d'exécution et de contrôle, débouchant sur l'autonomisation des services d'exécution;
2. la contractualisation des missions et des tâches entre l'autorité politique et les services de l'administration cantonale;
3. le développement de moyens adéquats : procédure budgétaire, principes de comptabilité et outils de gestion modernisés;
4. l'instauration d'une culture de responsabilisation et de motivation des collaboratrices et collaborateurs de l'État. ⁽¹²⁾

L'effet escompté, c'est le rapprochement de l'administration du citoyen. La délégation et la décentralisation doivent, selon le souhait du gouvernement,

permettre au citoyen d'obtenir des services de l'État plus efficacement, plus simplement et en proximité avec lui. Le Canton appuie cette volonté sur le recours systématique aux nouvelles technologies de l'information. " C'est dans ce but que le Conseil d'État, pour simplifier les démarches administratives des citoyens, a lancé, dans le cadre de la réforme informatique, le concept du *guichet universel* (13)". De plus, au cours de 1997, le nombre de centres de décision est passé de 151 à 60. Ces offices et services ont été intégrés dans 20 grands domaines d'action et six fonctions d'appui transversales liées à l'attribution des ressources, au contrôle et à l'évaluation des processus et des résultats. Ces offices et services, en contact permanent avec les usagers, et au fil de leur connaissance des besoins de ceux-ci adapteront l'éventail des prestations que l'État doit offrir. Ils le feront, croit-on, à un coût acceptable et compétitif grâce à une autonomie négociée avec les coordonnateurs des 20 grands domaines d'action sous forme de contrat de prestation. Enfin, le Conseil d'État considère que la réforme proposée nécessite un débat avec l'ensemble des partenaires : partis politiques, partenaires économiques et sociaux ont donc été consultés. Il y a eu aussi concertation avec la fonction publique. Encore ici, on observe des réformes décidées en dialogue avec les partenaires sur un arrière fond de droit populaire toujours prioritaire. Toutefois, l'exercice de la dernière année a démontré que " même un dialogue renforcé ne saurait à lui seul effacer cette contradiction flagrante entre des attentes croissantes et des ressources qui faiblissent (14)". Pour résoudre cette problématique sensible, Genève conclut qu'il s'agit, sans évincer le parlement, de *passer du dialogue à un partenariat* souple, souvent temporaire, avec les citoyens et leurs groupes de représentation.

Conclusion

Ce qu'en disent les analystes suisses

La plupart des analystes conviennent que, sur la base des projets pilotes dont la plupart sont encore au stade de conceptualisation ou de mise en place, " il est encore trop tôt pour tirer de quelconques conclusions sur l'incidence possible et réelle de la NGP dans ce pays(15) ". Toutefois, on observe deux courants d'appréciation des réformes. Les uns partagent le discours des autorités. Ils attestent que :

Au-delà d'un meilleur rapport qualité-prix des prestations proposées et d'une meilleure adéquation de l'offre de biens publics à la demande sociale, la NGP met en valeur le citoyen-usager, la société civile et ses initiatives : elle implique le respect de la diversité sociale contre le traitement réducteur des problèmes et l'amélioration des conditions de travail de la fonction publique. C'est sur ces critères que nous jugerons les résultats(16).

Les autres s'interrogent sur l'effet pervers de cette Nouvelle gestion publique :

Si les principes (de l'État de droit social) sont supprimés dans l'intérêt d'un accroissement à court terme de l'efficience et de l'efficacité de quelques politiques publiques, d'autres politiques puis toutes, risquent d'être soumises à la dictature d'indicateurs, de managers et d'apôtres de l'approche individualiste des politiques publiques(17).

En plus des critiques du modèle de la Nouvelle gestion publique, il y a débat sur le rôle du politique par rapport à l'exécutif et à l'administratif. Dans ce pays, forts d'un droit populaire en plein exercice, la classe politique et les citoyens peuvent facilement s'inquiéter de la perte de leur pouvoir sur l'administration. Voilà pourquoi, dans le débat constitutionnel qui accompagne les réformes, les opinions divergent sur le degré d'autonomie à accorder au Conseil fédéral (l'exécutif) par rapport au Parlement, notamment en ce qui concerne les ententes internationales et la capacité du parlement de donner des mandats à l'exécutif même dans un domaine relevant de la compétence de ce Conseil. Quels rôles joueront le citoyen-usager, le citoyen-partenaire et le citoyen-électeur?

Des développements à surveiller

La contribution suisse à la compréhension des réformes porte principalement sur l'étape de planification et sur le processus législatif où le droit populaire joue et a joué un rôle significatif. On peut s'attendre, au cours des prochaines années, à une contribution significative de ce pays à la réflexion sur le rôle du citoyen :

Jusqu'à date les rôles respectifs du peuple et du juridique n'ont pas encore été clairement définis, car le NGP s'est surtout occupé du management de la nouvelle relation entre politique et administration. Le peuple doit jouer un rôle accru dans le nouveau système(...) En tant que citoyen, le peuple doit recevoir des droits référendaires en matière de produits ou de groupes de produits, ce qui doit remplacer le référendum financier. En tant que client, le peuple doit être associé à la définition des standards (...) voire même à la gestion(18).

En 1998, la réforme constitutionnelle mérite une vigie constante. Dans la foulée de la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, trois secteurs mériteront l'attention cette année. En réorganisation administrative, il y aura des interventions en matière de protection de l'environnement, de formation, de recherche et de technologie ainsi que de gestion de l'armée. En matière de procédures, il y aura mise à jour en ce qui concerne l'organisation du Conseil fédéral et le renforcement des prérogatives du collège gouvernemental et de la fonction présidentielle. Enfin, le secteur de la gestion par mandat de prestations et enveloppes budgétaires sera accéléré et une nouvelle loi sur le statut des fonctionnaires sera soumise au Parlement(19). Enfin, il faudra voir comment les cantons vont redéfinir leurs rapports avec les communes et concrétiser le recours aux nouvelles technologies.

Annexe

L'architecture de l'État et du gouvernement

L'article premier de la Constitution suisse affirme que 26 cantons et demi-cantons forment la Confédération où habitent quelque 7,08 millions de résidents. L'article 3 rappelle que les cantons sont souverains en autant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale. Les cantons participent au processus de décision au niveau fédéral et à la mise en œuvre du droit fédéral. Chaque canton se dote d'une constitution démocratique. Celle-ci doit être acceptée par le peuple et peut être révisée à la demande de la majorité des citoyens ayant le droit de vote. Les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération; cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral. La Confédération protège l'ordre constitutionnel des cantons et respecte leur indépendance. Dans le projet de réforme constitutionnelle actuellement en cours, il est convenu que la Confédération observe le principe de subsidiarité et que la participation des cantons à l'élaboration des politiques nationales sera accrue, notamment en matière d'ententes internationales. Les cantons déterminent l'organisation des communes et leur autonomie.

Les citoyens ayant le droit de vote peuvent demander, selon certaines règles, la révision de la Constitution en vertu du droit populaire préservé par cette dernière. De même, les cantons et les citoyens peuvent réclamer un référendum sur les lois fédérales, les arrêtés fédéraux de portée générale et les traités internationaux. Les réformes constitutionnelles actuellement débattues ne portent pas sur le principe de ce droit, mais plutôt sur le nombre de requérants nécessaires pour la tenue d'un référendum et sur la délimitation des objets, afin d'éviter les abus.

Selon la Constitution actuelle, l'autorité suprême de la Confédération est exercée, sous réserve des droits du peuple et des cantons, par l'Assemblée fédérale (art 71) qui est constituée de deux chambres : le Conseil national des 200 députés du peuple suisse élus au suffrage universel et le Conseil des États des 46 délégués des cantons choisis par ces derniers selon des règles propres à chacun (art.72 et 80). Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux Conseils (art. 89).

Les députés ne sont pas réunis en partis à l'Assemblée fédérale, mais en groupes parlementaires constitués par les membres d'un même parti ou de partis d'orientation semblable. Il faut au moins cinq députés pour former un groupe parlementaire. Il y a également des députés non inscrits.

Dix groupes politiques forment actuellement l'Assemblée fédérale :

Groupes parlementaires (2 chambres confondues)	Nombre de membres (T = 246)
socialiste	63
radical-démocratique	61
démocrate-chrétien	50
union démocratique du centre	34
écologiste	10
parti de la liberté	7
libéral	9
alliance des Indépendants et du Parti évangélique populaire	6
démocrate	5
divers	1

L'autorité exécutive de la Confédération est exercée par le Conseil fédéral composé de sept membres élus pour quatre ans par les deux chambres réunies parmi tous les citoyens suisses éligibles au Conseil national (art. 95 et 96). Le président et le vice-président sont nommés pour une année par l'Assemblée fédérale.

Le Conseil fédéral répartit entre ses sept membres la responsabilité des sept départements fédéraux des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Justice et de la Police, des Affaires militaires, des Finances, de l'Économie publique et, enfin, des Transports, des Communications et de l'Énergie. Actuellement la compétence d'organiser l'administration est du ressort du Parlement.

Le Chancelier fédéral est responsable de l'application de la loi sur l'organisation de l'administration de sorte qu'il doit défendre personnellement devant le Parlement les affaires qui relèvent de ce domaine. La Chancellerie a aussi la responsabilité de la mise en œuvre de la réforme de l'administration.

Les secrétaires généraux des sept départements se réunissent sous la présidence du Chancelier au moins une fois par mois, afin de discuter des questions courantes en matière de planification, de coordination, d'organisation, ainsi qu'en matière de droit et d'exécution.

Notes et références

1. Tâche analogue à celle du secrétaire général du gouvernement. [\(retour au texte\)](#)
2. François, Couchepin, *Le service public en mutation*, allocution d'ouverture, Congrès

d'anniversaire de la Société suisse des sciences administratives, Thoune, le 19 janvier 1995, <http://www.admin.ch/ch/f/bk/19950119.html>(retour au texte)

3. Dans tous les cas, il faut parler d'un véritable mouvement de réforme qui mobilise de multiples comités à l'intérieur des partis politiques, des parlements, de la fonction publique et des groupes de citoyens, et qui est le plus souvent accompagné de consultants internationaux.(retour au texte)

4. Le lecteur intéressé trouvera en annexe une description sommaire du fonctionnement du gouvernement et de l'administration suisses.(retour au texte)

5. Delley, Jean-Daniel, *Nouvelle gestion publique. Quand l'État se donne les moyens de son action*, in Nouvelle gestion publique : Chances et limites d'une réforme de l'administration, Travaux du Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL) Université de Genève, février 1997. p.8.(retour au texte)

6. Communiqué du Conseil fédéral suisse, le 20 novembre 1996.(retour au texte)

7. Communiqué de la Chancellerie fédérale suisse, Service de l'information, 17 octobre 1996.(retour au texte)

8. *Reinventing Government*, New-York, Plume Book, 1993.(retour au texte)

9. Delley, Jean-Daniel, *op.cit.* p.10.(retour au texte)

10. Programme 1997 du Conseil Fédéral, (http://www.admin.ch/ch/f/cf/rg/prog1997/2_1_1.html)(retour au texte)

11. La réforme de l'État de Genève, Un nouveau dialogue entre l'État et le citoyen, république et canton de Genève, 1996, <http://www.geneve.ch/infos/confpres/consulte.html> (retour au texte)

12. *Ibid.*(retour au texte)

13. *Ibid.*(retour au texte)

14. *La réforme en marche*, République et Canton de Genève, 1997 <http://www.geneve.ch/infos/reforme97/>(retour au texte)

15. Horber-Papazian, *La nouvelle gestion publique : le point de vue du politologue*, dans Nouvelle gestion publique, *op. cit.*, p.62.(retour au texte)

16. Delley, Jean-Daniel, *op. cit.*, p.12.(retour au texte)

17. Knoepfel, Peter, *Le new public management : attentes insatisfaites ou échecs préprogrammés, une critique à la lumière de l'analyse des politiques publiques*, dans Nouvelle gestion publique, Chances et limites d'une réforme de l'administration, *op. cit.*, p.88.(retour au texte)

18. Finger, *op.cit.*, pages 54-55.(retour au texte)

19. Voir *Objectifs du Conseil fédéral en 1998*, <http://www.admin.ch/ch/f/cf/rg/prog1998/app1.html>(retour au texte)