Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 62 (2004)

Heft: 2: Évolution du monde du travail et pathologies émergentes ; Administration et gestion publique (II)

Artikel: "L'éclatement de l'état" en question

Autor: Knoepfel, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-141524

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

REVUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, JUIN 2004

« L'ECLATEMENT DE L'ETAT » EN QUESTION [1]

Peter KNOEPFEL
Professeur à l'IDHEAP

Après une brève présentation de l'éclatement de l'Etat, basée sur des faits (partie A), l'article analyse différents facteurs explicatifs permettant de comprendre cet éclatement (partie B.) pour conclure sur une remise en question de ce phénomène marquant (partie C).

A. FAITS EMPIRIQUES : TRANSFORMATIONS EXTERNES ET INTERNES DE L'ADMINISTRATION ETATIQUE

1. *Depuis la fin des années 60, l'administration fédérale, mais aussi certaines administrations cantonales ou administrations des grandes villes, ont connu une mutation profonde, à commencer par la forme des unités administratives qui les composent. Les caractéristiques de cette transformation de l'architecture des administrations étatiques sont: une explosion pratiquement illimitée du nombre de types d'organisations, autrefois limités par un numerus clausus tacite; une grande différence au niveau de l'autonomie effective et/ou juridique des unités administratives de base par rapport au sommet de la hiérarchie politique; des différences marquantes au niveau de leur accès aux ressources de l'Etat, qui ont elles aussi considérablement augmenté, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.*

   Par le biais de la répartition des offices fédéraux en quatre cercles (selon leur proximité aux fonctions centrales de l'Etat), le mouvement de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) a décidément appuyé cette évolution, apparue dès le début des années 80; néanmoins, il a simultanément tenté de canaliser cette évolution «sauvage» en prônant une certaine systématisation.

Un coup d'œil à l'annuaire fédéral suisse suffit pour expliquer la prétendue pluralité du système comme aucun observateur des éditions de cet annuaire n'aurait pu le faire au début des années 70. Au sein des départements (ministères), toujours au nombre de sept, on trouve à présent, aux côtés des anciens offices fédéraux bien connus comme centres d'action principaux infraministériels, des unités nouvelles, comme les «chargés de missions», les «services d'information», les «secrétariats d'Etat», les «centres d'analyses», les «Etats-majors», les «établissements semi-autonomes» (statut d'institution, comme la bibliothèque nationale), les «groupements», les «conseils», les «bureaux», les «commissions de recours», les «Service Centers», ou encore les multiples commissions administratives, et ainsi de suite. Ce constat s'applique aussi aux unités partiellement autonomes ou dépendant de deux ministères distincts («missions permanentes», «bureau d'intégration») créées soit au sein même des offices fédéraux traditionnels, soit en marge de ceux-ci. Enfin, ce constat vaut également pour les «instituts» ou les «centres de compétences», fondés aux côtés des offices fédéraux. La lecture de l'annuaire

permet d'identifier plus de 60 services d'information, nombre même légèrement supérieur aux quelque 50 offices fédéraux en place à l'heure actuelle.

On peut raisonnablement admettre que l'autonomie effective de ces multiples unités administratives par rapport au sommet de la hiérarchie politique sera également plus variable que lors de l'âge d'or de l' «homogénéité de l'administration étatique», jadis à garantir par une structure hiérarchique forte et censée indispensable (Germann, 1998 : 33ss). Cette variété est due d'abord à leur statut particulier (offices NGP, nouveaux «instituts»), mais pas seulement. En effet, entrent aussi en ligne de compte leurs conceptions de direction distinctes, leurs propres modèles de management et notamment une application variée des critères de distinction entre affaires «stratégiques» et affaires «opérationnelles» au niveau des sept secrétariats généraux ministériels et des personnalités différentes au sein de la direction. L'existence de ces distinctions est notamment appuyée par les experts et les scientifiques qui, à présent, donnent plus de poids aux facteurs susmentionnés qu'au début des années 70.

Par ailleurs, les administrations fédérales, mais surtout les administrations cantonales et communales, sont associées à de nombreux organismes paraétatiques, tels que des fondations (de droit privé ou public), des institutions, des agences, des institutions intercantonales, etc. L'implication dans ces divers organismes varie lui aussi fortement par exemple par rapport à la question de savoir si les administrations-bailleuses de fonds ou les administrations de surveillance doivent se retirer des conseils d'administration ou de fondations, ou si elles doivent justement y rester, en raison de leur rôle de financier.

L'autonomie remarquable dont jouissent les différentes unités d'administration est aussi le fruit d'un accès plus immédiat aux ressources que dans les années 70 (budgets globaux, décentralisation partielle de l'administration du personnel des ressources, infrastructure, etc.). Dans la pratique politico-administrative, des nouvelles ressources politico-administratives ont en outre gagné en importance telles que l'information, le temps, le consensus, l'infrastructure ou l'appui politique (Knoepfel et al, 2001 : 70ss), desquelles les unités administratives «émancipées» se sont en bonne partie appropriées. Ces ressources sont de moins en moins régies par des règles institutionnelles générales s'appliquant à l'ensemble de l'administration fédérale, comme c'est par exemple le cas pour les ressources droit, finances ou personnel (voir point 7).

2. *Ce processus d'autonomisation extérieure des grandes unités constituant l'administration étatique par rapport au sommet de la hiérarchie politique se poursuit à l'intérieur de ces unités. Nous pouvons constater une diminution des relations hiérarchiques internes, ainsi qu'un déplacement de la compétence décisionnelle vers les cellules de base. Ainsi, le nombre de centres décisionnels relativement autonomes au sein de l'administration étatique s'amplifie davantage.*

En vertu du leitmotiv des hiérarchies plates préconisé par l'économie privée, la majorité des offices fédéraux ont aboli le palier de la «division principale», autrefois très répandu. Sur la base de ce postulat, le schéma à quatre ou cinq paliers (directeur, direction, division principale, division, section), encore dominant dans les années 70 (Germann, 1998 : 70), a été abandonné par de nombreux offices fédéraux, au profit d'une structure à trois voire deux paliers (direction, division et section). L'autonomie des unités de base (c'est-à-dire des divisions, voire des sections) a pris de l'importance tant au niveau du courant normal que de l'élaboration de nouveaux projets. De plus, les sections sont souvent impliquées dans la réalisation de projets multilatéraux, établis dans le cadre d'organisations de projets au sein d'un office, ou allant au-delà de l'office en question. A noter que

cette grande autonomie des unités de base se voit relativisée par une nécessité croissante de l'augmentation de transversalité dans les décisions prises au sein des politiques publiques modernes tant au niveau de la mise en oeuvre (par exemple: décisions liées à des subventions), que, surtout, à celui de la programmation. En effet, dans de telles situations, on établit souvent des réseaux interadministratifs, formés d'un ensemble d'acteurs issus de diverses sections, des Etats-majors et des directions. Dans ces cas précis, les acteurs intermédiaires chargés de la coordination hiérarchique à l'intérieur des offices fédéraux perdent en poids. La plupart du temps, ces réseaux sont construits de façon polycentrique, et les unités de base des offices fédéraux impliqués doivent bénéficier d'une plus grande autonomie pour défendre convenablement «leurs» intérêts, souvent difficiles à contrôler par leurs chefs hiérarchiques au niveau des directions des offices (Clivaz, 2001 : 42ss).

3. *Une des causes mêmes de l'autonomisation et de l'atomisation de l'administration étatique concomitante (dans ce qui suit, nous parlerons d' «éclatement de l'Etat»), est, en partie, la tendance à créer des arrangements politico-administratifs enchevêtrés verticalement (dépendance envers les cantons et les communes), ou horizontalement (dépendance envers des unités administratives d'autres offices fédéraux). Ce mouvement accentue, à tour, l'autonomisation et l'atomisation précitées. Ces arrangements institutionnels sont la conséquence de la mise en place de politiques publiques de plus en plus cloisonnées vis-à-vis des autres et fortement reliées chacune à des réseaux d'actions publiques réunissant des acteurs publics et privés.*

Conformément au fédéralisme d'exécution suisse, la programmation des politiques publiques incombe à l'administration tandis que leur mise en oeuvre est de la compétence des cantons. Malgré cette répartition principale, la conduite des politiques fédérales, dans la réalité, exige souvent un «droit d'ingérence» réciproque: les administrations des Etats membres participent de plus en plus à l'élaboration des programmes politico-administratifs au niveau de la législation fédérale, et l'Etat central participe aux politiques cantonales de mise en œuvre, par des interventions ponctuelles dans le cadre de projets majeurs. Il en découle des arrangements politico-administratifs réunissant, tout le long de ce cycle, des politiques fédérales, des acteurs publics fédéraux et cantonaux (et parfois même communaux). Empiriquement, ces arrangements incluent souvent une ou plusieurs sections appartenant à un ou plusieurs offices fédéraux, ainsi que des acteurs (sections, offices) d'administrations cantonales (Knoepfel et al, 2001 : 200). Dans le but d'élaborer et d'appliquer de manière aussi cohérente que possible les politiques sectorielles concernées, ces acteurs se retrouvant en interaction permanente, ils négocient des solutions et accumulent des ressources communes. Il en résulte une alternance des rapports de dépendance. Afin de parvenir à des décisions consensuelles au sein des réseaux en question, ces acteurs ont besoin d'un espace de manoeuvre parfois considérable. Aussi bien au niveau fédéral que cantonal, ces décisions ne sont que difficilement contrôlables par la hiérarchie interne, voire par le sommet de la hiérarchie politique.

De par la croissance du nombre de telles situations décisionnelles, les unités de l'administration fédérale «s'habituent» à cette liberté décisionnelle relativement grande. Les directions des offices fédéraux concernés, supérieures du point de vue hiérarchique, ou les secrétariats généraux des départements se voient ainsi de plus en plus devant des faits accomplis. Ils ne peuvent guère remettre en question les solutions consenties, acquises à l'issue de dures rondes de négociation et représentant une sorte de contrat conclu avec au moins 26 acteurs publics cantonaux, mais souvent bien plus encore dues à l'horizontalisation dans le cas de politiques transversales avec d'autres unités des administrations fédérales ou cantonales. S'y ajoute un nombre croissant d'acteurs privés ou paraétatiques, issus du réseau d'action publique mobilisé (Knoepfel, 2002).

La verticalisation et l'horizontalisation des arrangements politico-administratifs (de plus en plus institutionnalisés) et l'émergence de réseaux d'action publics forts contribuent ainsi à l'accélération du processus d'atomisation de l'administration étatique, jadis «administration homogène et unitaire». Le principe de l'administration fédérale homogène est donc en partie remplacé par celui d'une «administration de politiques publiques unitaires et cohérentes».

B. QUATRE TENTATIVES D'EXPLICATION (PARTIELLEMENT INTERDEPENDANTES)

1. *L'analyse des politiques publiques explique, à juste titre, le phénomène de l'éclatement de l'Etat par l'apparition de logiques et modes d'action spécifiques aux politiques sectorielles s'affirmant de plus en plus moyennant un consensus parmi les différents groupes d'acteurs publics et privés concernés. En raison de leurs objectifs pointus, par exemple en matière de protection, d'exploitation ou de prestations dans le cadre d'intérêts publics particuliers, ces groupes se trouvent souvent en concurrence. Cette situation mène à l'émergence d'espaces de politiques publiques cloisonnés et fortement intégrés verticalement, ainsi que de réseaux d'action public (créés tant par des acteurs publics que privés). Il s'agit là sans doute des indices les plus flagrants de la dominance progressive de l'espace public par des politiques sectorielles. Celles-ci résistent de mieux en mieux aux tentatives de pilotage global axé sur l'intérêt public général. Cet état de fait reflète la segmentation de la société en une multitude de sous-systèmes cloisonnées, apparue dès la fin des années 60. Ces sous-systèmes requièrent, pour pouvoir fonctionner et coexister convenablement, à la fois une autonomie interne et des mécanismes de coordination externe, à garantir par des systèmes de référence universels.*

De nos jours, la majorité des offices fédéraux suisses «administrent» un grand nombre de politiques sectorielles axées sur des problèmes publics spécifiques. Chacune de ces politiques est caractérisée par un langage spécialisé propre au domaine, par des relations spécifiques de coopération et d'échange de données et d'informations avec les instances communales, cantonales, fédérales, ainsi que de nombreux acteurs sociaux clairement délimités. Par définition, le rôle de toute politique sectorielle est de régler tout problème public spécifique (substantiel) faisant partie de son périmètre d'action minutieusement délimité, comme par exemple: la qualité de l'air, la qualité des eaux, la concurrence, les plantations agricoles, l'élevage, le tourisme, les travaux publics, l'aviation ou la promotion de la recherche biochimique.

Pour régler cette multitude de problèmes sociaux reconnus comme étant publics, on cherche des solutions acceptables pour les groupes concernés dont les objectifs peuvent entrer en conflit avec ceux d'autres politiques sectorielles. Ceci n'est rien d'autre qu'une conséquence de la différenciation sociale de nos sociétés post-industrielles. Celle-ci mène au fait que les groupes-cibles (pris en charge) et les groupes de bénéficiaires des politiques sectorielles sont des groupes sociaux de plus en plus clairement identifiables grâce à leur domaine d'appartenance. Ces groupes très spécifiques s'identifient à «leur» politique. Dans ce but (et dans aucun autre), ils mobilisent «leurs» ressources et s'exposent volontairement à des conflits avec d'autres groupes partiels. Chacune de ces «communautés» d'acteurs développe les modes d'intervention qui lui conviennent (régulatifs, incitatifs, persuasifs, constitutifs). Ces choix reflètent en grande partie la répartition des ressources et du pouvoir parmi les acteurs privés et publics constitutifs des communautés bien distinctes.

Cet «égoïsme» des acteurs des politiques sectorielles mène notamment aux conséquences suivantes:

- l'incohérence dans le comportement d'acteurs publics ou privés, selon leur appartenance à l'une ou l'autre des espaces de politiques sectorielles à un moment donné;
- suite à la multiplication des politiques publiques, les acteurs sont relativement libres de choisir à laquelle il veut, ou ne veulent pas, appartenir, et, par conséquent, dans laquelle il désire investir ses ressources;
- intensification de la lutte pour l'allocation des ressources publiques attribuées ou appartenant aux acteurs publics et privés;
- un renforcement progressif de la position des communautés d'acteurs bien dotées en matière de ressources par rapport à celles qui le sont moins. Une position forte assure également aux premières une capacité de résistance face aux parlements et gouvernements, compétents pour le pilotage de «leur» politique du point de vue démocratique, qui chercheraient à «ramener au bercail» la politique en question.

La conséquence de ces faits s'illustre par l'aliénation progressive entre les politiques sectorielles publiques, leurs objectifs «partiellement publics», leurs modes d'intervention très spécifiques d'une part et la définition et poursuite de l'intérêt général public, telles qu'exigées par tout gouvernement digne de ce nom. «Chaque politiques pour soi et Dieu (le gouvernement) pour tous». Le «Bon Dieu» constate par là que ses «anges» (les politiques publiques), chacun dans «son» domaine, lui retirent progressivement ses ressources et les «dévorent» de manière autonome. Il ne lui reste alors plus que la ressource «mot»: «Amen».

2. *L'éclatement de l'Etat est directement lié aux revendications adressées à l'Etat, au cours des 30 dernières années, par des groupes de citoyennes et citoyens, exigeant que «leurs» problèmes concrets soient résolus «sur le champ», immédiatement et de manière efficace. Ces exigences sans cesse plus élevées se reflètent dans la multiplication des politiques publiques, qui veulent et doivent toutes être efficaces. Les citoyennes et citoyens «exigeaient» de l'ancienne administration étatique générale et unitaire de la fin des années 60 surtout une égalité de traitement rigoureusement démocratique dans l'application de principes généraux (libéraux) relatifs à l'ordre d'une société censée résoudre ces problèmes d'elle-même. Ces mêmes groupes, à présent organisés différemment, exigent, chacun pour lui, de nos jours des administrations actuelles des «solutions efficaces aux problèmes».*

   L'ancienne administration, caractérisée par son homogénéité, se légitimait par la loi universelle (légitimation primaire); les administrations sectorielles efficaces doivent progressivement se justifier, en plus, par l'atteinte des objectifs de leurs politiques (légitimation secondaire). La montée en puissance du besoin de cette légitimation secondaire menace de chambouler celle primaire; en effet, elle suppose une coproduction des acteurs privés (et donc leur participation multiple).

La plupart des «anciennes» lois fédérales ne visaient non pas en premier lieu à produire des solutions à des problèmes sociaux spécifiques, mais à créer des conditions institutionnelles homogènes permettant de résoudre ces problèmes moyennant une limitation ou un renforcement de leur autonomie. Ce constat vaut notamment pour le Code pénal, le Code civil, le Code des obligations, mais aussi la politique du commerce extérieur (y compris les exportations agricoles), l'ancienne politique de concurrence ou encore la politique foncière de la fin des années 60. Les «politiques publiques» mises en place à grande échelle en Suisse ainsi que dans les autres pays européens, dans le courant des années 70, sous différents noms (interventionnisme, res-

ponsabilité collective, redistribution des tâches entre Confédération et cantons, débat sur les objectifs fédéraux, Etat-providence, etc.) se mettaient à impliquer directement l'Etat et ses administrations dans le processus de règlement des problèmes (Müller, 1995). L'objectif de l'action de l'Etat devenait alors de «produire» de «l'air pur», des «conditions de travail sûres», des «marchés porteurs», de la «sécurité» ainsi que des services sociaux ou infrastructurels de toutes sortes. Depuis, les Etats et leurs administrations sont devenus de véritables producteurs de prestataires de solutions de problème.

En Suisse aussi, au début des années 90, la notion de prestation, jadis limitée aux activités étatiques distributives («Leistungsverwaltung») et strictement distinctes de l'activité régulatrice et de police fut élargie à l'ensemble des activités administratives. Elles ont toutes été sous mises pression, principalement à la suite du rétrécissement des finances publiques. Ainsi, on s'est mis à mesurer les prestations étatiques et cela ne concernait pas uniquement les administrations classiques de prestations, mais aussi celles d'intervention. Les citoyennes et citoyens apprirent à relever la tête; pour toutes les actions de l'Etat, ils exigèrent de la qualité.

Dans la lumière de ce postulat, certes justifié en tant que tel, le traitement égalitaire autrefois revendiqué peut même se transformer en fléau menaçant la qualité, dans des situations où il remet en question l'efficacité des politiques d'intervention. Dans la pratique, ces politiques publiques sont souvent caractérisées par un traitement inégalitaire visant des groupes-cibles et/ou des bénéficiaires d'importance fort différente sous l'angle de leur poids politique, économique, etc. ou de leur apport à la réalisation des politiques en question. Dans ces cas, la maxime de «traitement égalitaire» perd de son importance. Pour être efficaces, les actions de l'Etat doivent souvent passer par des traitements inégalitaires, et, partant, «libérés» des acteurs publics des exigences «pesantes» des lois et d'autres textes juridiques «embarrassants» (diminution de l'importance de la ressource du droit).

Le traitement inégalitaire, justifié par le but à atteindre, est récompensé par un consensus établi au sein de la policy-community, parmi les groupes-cibles, les bénéficiaires et les acteurs publics impliqués. Grâce à la production et au soin de cette ressource consensus, établi parmi ces acteurs clés, les politiques publiques se voient renforcées; elles disposent ainsi d'une légitimation secondaire (en plus de celle primaire, c'est-à-dire la démocratique, Knoepfel, 2000). Cela vaut également pour toutes les mesures qui ne correspondent pas à la lettre aux énoncés la loi en question (légitimation primaire). Ce constat ne concerne pas seulement les communes qui auraient avalisé, avec l'appui de tous, un plan de zone en contradiction avec les lois sur l'aménagement du territoire, mais aussi des décisions de la politique agricole, pilotée par un arrangement d'acteurs très complexe en matière de prestations écologiques, pour l'attribution de paiements agricoles directs, pour lesquelles on appliquerait des exigences moins strictes que celles énoncées par la loi fédérale (légitimation primaire). Il faut admettre que dans la pratique dans les deux cas, la mise en œuvre est efficace car elle n'est pas bloquée par des acteurs dissidents. Mais l'augmentation de l'importance de cette légitimation secondaire (ex définition d'ordre sectoriel) pour toute action de l'Etat est une des sources de l'éclatement de l'administration étatique. Elle renforce l'importance de la ressource «consensus» face aux ressources (universelles) du droit et de l' «appui politique» par le suffrage universel.

3. *L' «éclatement de l'Etat» tel que nous l'avons décrit est l'illustration de la dominance d'arrangements institutionnels spécifiques à chaque politique (= éléments institutionnels de politiques publiques substantielles) sur des règles institutionnelles générales des actions de l'Etat et de son administration, valables de façon identique pour toutes les politiques publiques.*

Dans la littérature, les politiques publiques (sectorielles), par définition axées sur la résolution des problèmes, sont aussi appelées politiques «substantielles» et donc distinctes des «politiques publiques institutionnelles» (Germann, 1998 : V). Celles-ci établissent des institutions (= des règles) pour le fonctionnement de l' «appareil étatique» dans son entier (Scott, 1995, North, 1990, Norgaard, 1996). Ces règles ne régissent pas uniquement la relation entre le parlement, le gouvernement et l'administration, mais elles fixent aussi les principes du fédéralisme d'exécution helvétique, de l'Etat de droit, du fonctionnement de la démocratie ou des droits fondamentaux des groupes-cibles ou des bénéficiaires des actions de l'Etat. Les politiques institutionnelles stabilisent les attentes des différents acteurs au niveau de la formulation et de l'application de toutes les politiques publiques au sens de règles universelles. En font en premier lieu partie le droit constitutionnel fédéral, le droit administratif général, ainsi que le droit d'organisation administrative, respectivement le droit de la procédure administrative. Les politiques publiques institutionnelles comprennent en outre aussi des règles informelles comme par exemple le principe consortial, le principe de la collégialité parmi les membres du gouvernement ou celui des bonnes relations entre la Confédération et les cantons. Parmi ces règles, on compte aussi les arrêtés des instances juridiques (en particulier le tribunal fédéral), qui concrétisent les principes du droit administratif général (par exemple: principe de la bonne foi, droit d'être entendu, etc.)

On sait que les institutions ne consistent pas simplement en des règles prescrites qui piloteraient en quelque sorte le comportement des acteurs «de l'extérieur». Dans de nombreux cas, les institutions sont elles-mêmes le fruit d'un âpre processus de négociations entre les acteurs, qui se fixent ainsi des «règles de jeu» pour «leurs» processus décisionnels (March et al, 1989). Cela ne vaut pas seulement pour les politiques institutionnelles proprement dites, qui font de la réforme institutionnelle l'objet explicite de leurs efforts (par exemple réforme du fédéralisme, réforme du droit international, de la justice, etc.), mais aussi pour les politiques publiques substantielles. Pour celles-ci, en règle générale, les arrangements institutionnels ainsi que leurs modifications ne forment pas le but principal; il s'agit là simplement d'un moyen (de plus en plus important) pour parvenir au but final, à savoir la résolution du problème public en question. Les praticiens administratifs et publics connaissent depuis longtemps l'importance politique de ces éléments institutionnels issus des grandes politiques publiques sectorielles pour la poursuite de leurs intérêts, importance que l'analyse politique n'a découvert que tardivement. Il n'est pas rare que les acteurs d'une politique publique se querellent beaucoup plus sur le développement de ces arrangements plutôt que sur les buts substantiels concrets à atteindre ou les instruments politiques à mettre en œuvre. Les questions au centre du débat sont: Quelle est l'autorité chargée de formuler et – surtout - de la mise en oeuvre d'une politique publique et avec quelles ressources? Quels autres acteurs ont le droit d'y participer, et de quels intérêts ces acteurs doivent-ils tenir compte? De nos jours, de nombreux acteurs sont conscients que la qualité et l'ampleur des résultats des processus de mise en œuvre des politiques publiques dépendent beaucoup de la structure et de la composition, de processus d'interaction internes et externes ou des ressources des acteurs impliqués dans les arrangements en la matière ou, le cas échéant, des acteurs politiques impliqués dans les réseaux d'action publics.

La conséquence en est que chaque politique publique développe sa propre politique institutionnelle. Il en résulte des règles bricolées à la carte, fabriquées par les acteurs mêmes d'une communauté d'acteurs spécifique et n'ayant aucune vocation de validité universelle. D'où la création institutionnelle sauvage, observable pour toujours plus de politiques publiques fédérales, qui se battent de manière toujours plus affirmée contre

le moule encombrant des règles institutionnelles universelles, qu'elle considèrent comme un frein à l'efficacité. Chaque politique publique majeure tend donc de plus en plus à s'adjuger le droit de fabriquer son propre arrangement institutionnel. Avec son intention bien pensée de désenchevêtrement, la réforme du fédéralisme actuellement en cours va se casser les dents sur les arrangements politico-administratifs réels, de longue date, extrêmement enchevêtrés verticalement (Knoepfel, 2002 ; Terribilini, 2001). Et l'objectif d'une mise en œuvre de règles générales visant à harmoniser les modes de participation de privés aux processus décisionnels de l'Etat dans le cadre d'organisations de partenariat public- privé devrait connaître le même sort.

La création de tels arrangements institutionnels (s'éloignant souvent des principes universels de l'organisation de l'administration) au niveau de chaque politique majeure contribue également à leur isolement mutuel. Dans la plupart des cas, elle permet leur meilleure acceptation au sein de leurs communities, ce qui favorise la légitimation secondaire et son efficacité. Mais cette création autonome déplace le centre de pilotage de ces politiques vers leur intérieur et rend ainsi le pilotage de l'extérieur, par le gouvernement et le parlement, plus difficile.

L'importance croissante du rôle des acteurs spécifiques par rapport à des acteurs représentant l'intérêt général et universel se voit notamment à travers les situations de conflit entre des acteurs de politiques publiques distinctes. Curieusement, ces constellations ne sont que rarement considérées comme des facteurs de perte de pouvoir par le gouvernement et le parlement. Au contraire, leur ressemblance à une «économie de marché dynamique» est même souvent saluée au sein de l'administration publique; en tout cas, on ne les considère pas comme un grave problème politique. (« Chaque politique organise sa conférence de presse annuelle, ses propres événements; chacune possède aussi ses logos et ses personnalités charismatiques», etc.)

4. *L' «éclatement de l'Etat» est aussi étroitement lié à la modification des règles de propriété, de dispositions et d'usages des ressources de politiques publiques. En particulier dans les cas où ces ressources sont apportés par des d'acteurs privés, des titres de droit pratiquement exclusifs (très semblables à des droits de propriété) sont crées en faveur des acteurs (publics et privés) des communautés d'acteurs de politiques publiques; les acteurs d'autres politiques ont tendance à être exclus de l'usage de telles ressources. Cela vaut aussi pour les gouvernements et les parlements élus démocratiquement.*

Ce n'est pas seulement depuis les années 90, sous le régime des budgets globaux et des contrats de prestations, que les acteurs des politiques publiques ont commencé à économiser les ressources en agissant de façon égoïste. Entre temps, des déclarations du type «ce sont nos informations: si vous voulez y avoir accès, il vous faudra payer pour cela» font partie du quotidien sous la coupole fédérale, tout comme les jalousies entre offices fédéraux n'étant pas tous logés à la même enseigne au niveau des ressources. L'utilisation toujours plus fréquente de pronoms possessifs (mon, ton, notre, votre, etc.) n'est pas seulement l'expression de la création, au sein de l'administration, d'un nouveau type de titres juridiques similaires à des titres de propriété; ces titres ne désignent pas uniquement la «propriété publique», mais des propriétés d'offices ou de politiques spécifiques. Cette tendance a été renforcée de façon marquée par le mouvement de la NGP. Elle ne touche pas seulement la ressource argent («budgets globaux»), mais de plus en plus souvent aussi la ressource personnel (partiellement générée par la ressource argent et accompagnée de qualifications déterminées par l'office concerné), infrastructure («nos» bureaux, «nos» salles de séances, «nos» logiciels informatiques), temps («Ils nous volent notre

temps») ou consensus («Ils nous privent de notre accès privilégié à notre clientèle»). Même la ressource droit est concernée («notre» loi, que les «autres» n'ont pas le droit d'appliquer.)

Il ne s'agit là pas seulement de sémantique. Ces constats ne se limitent par ailleurs pas non plus à des situations dans lesquelles l'action publique est effectivement menée par une véritable entreprise fondée sous forme d'une société anonyme, d'une fondation ou d'un établissement public, etc., où les transferts de propriété sont monnaie courante depuis longtemps. Nous avons ici en fait affaire à une propriété particulière au sein de l'administration étatique classique, qui crée des droits de disposition et d'usages plus ou moins exclusifs au profit de ses sous-unités (offices fédéraux, etc.), respectivement d'une communauté d'acteurs issus d'arrangements politico-administratifs de politiques publiques. En regard de l'urgence d'une utilisation économe de telles ressources, on peut, certes, s'interroger sur l'utilité d'introduire à l'avenir de tels nouveaux titres - même juridiquement fondés - dans le cadre de la propriété publique. Mais le fait est que, jusqu'à présent, cette situation n'a que très peu été abordée par les milieux politiques, et qu'elle ne retrouve guère une légitimation sur le plan juridique formelle. Nous estimons que cette évolution a grandement contribué à une économisation du secteur public, à une véritable «commercialisation» de l'intérêt public universel et qu'elle a fortement contribué à l' «éclatement de l'Etat» ici discuté.

C. STRATEGIES DE RESOLUTION

Les causes ici avancées pour l'éclatement de l'Etat sont en grande partie imputables à des dimensions structurelles de nos sociétés post-industrielles. Tout traitement de la problématique de l' «éclatement» doit tenir compte de cette situation de façon réaliste. De ce fait, la marge de manœuvre d'éventuelles nouvelles politiques institutionnelles destinées à combattre l'atomisation et la domination des intérêts particuliers des politiques publiques sera fort limitée.

Mais tant que la norme constitutionnelle stipule la compétence universelle des gouvernements et parlements démocratiques de pilotage des politiques publiques (postulat de la primauté de la légitimation primaire sur la secondaire), il est indispensable que, pour le bien collectif, celles-ci soient effectivement pilotées par l'Etat souverain et non pas par leur communauté d'acteurs spécifiques. Une revivification de leur pilotage externe sera nécessaire même là où l'efficacité risque d'être amoindrie.

La forte tendance à l'autonomisation des politiques publiques sectorielles par rapport aux politiques publiques institutionnelles en général, observée ces trente dernières années, n'est plus compatible avec le postulat normatif de l'Etat de droit démocratique. On peut se demander si ce postulat lui-même doit être abandonné, modifié, complété, relativisé, etc. ou si, au contraire, cette croissance sauvage des politiques sectorielles peut être débroussaillée. En tous les cas, un renforcement institutionnel de l'intérêt public général par rapport aux intérêts particuliers des politiques sectorielles sera indispensable. Pour appliquer de telles mesures, un minimum d'unité et d'homogénéité doit être rétabli au sein des administrations publiques. Au moyen de politiques institutionnelles renforcées par des programmes et des compétences nécessaires à leur mise en œuvre rigoureuse, celle-ci devra s'affirmer face aux acteurs de toute politique publique aussi réticents qu'ils soient. Probablement qu'à ces fins il faudra revaloriser le principe de la hiérarchie, basée sur des théories de pilotages et de démocratie. Devront également être revus la question de propriété des ressources publiques, ainsi que le renforcement

de l'implication du gouvernement et du parlement dans une nouvelle politique institutionnelle des ressources publiques à situer «au-dessus» des principales politiques publiques, évoquée dans le présent document.

Ce programme pour une nouvelle politique institutionnelle en matière de l'administration fédérale suisse que nous présentons ici est diamétralement opposé à la réorganisation basée sur la philosophie de la nouvelle gestion publique, actuellement encore inachevée. En effet, celle-ci préconise justement l'autonomisation, qui garantirait d'améliorer les prestations et une orientation vers l'efficacité. Il est clair qu'il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain; la croissance de la portée de la légitimation secondaire, arrivée depuis les années 60 et 70, ne peut et ne doit être entièrement jetée aux oubliettes. L'inclusion des groupes-cibles et la participation des bénéficiaires dans les réseaux d'acteurs publics sont et restent des acquis importants. Mais les valeurs d'Etat de droit et de démocratie le sont tout autant, et ceci en une proportion bien supérieure. Dans le but de parvenir à une relation plus équilibrée entre ces deux principes, tous deux devront faire des concessions. Un débroussaillement des résultats redoutables de la croissance sauvage observée au niveau des politiques sectorielles sera tout aussi indispensable que des formulations nouvelles, plus flexibles, de l'Etat de droit et de la démocratie.

BIBLIOGRAPHIE

Clivaz, Ch. 2001. Influence des réseaux d'action publique sur le changement politique, Le cas de l'écologisation du tourisme alpin en Suisse et dans le canton du Valais, Basel: Helbing & Lichtenhahn, série Ecologie & Société, vol 15)

Germann, Raymund, 1998: Oeffentliche Verwaltung in der Schweiz, Band 1: Der Staatsapparat und die Regierung, Bern:Haupt

Knoepfel, P. 2000. Policykiller – Institutionenkiller – ein Triptichon zum Verhältnis zwischen insdtitutionellen und substantiellen öffentlichen Politiken, in: Knoepfel, P., Linder, W. (Hrsg.). Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel, Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann, Basel: Helbing & Lichtenhahn: 285-300.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. 2001. Analyse et pilotage des politiques publiques, Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série analyse des politiques publique, vol. 2).

Knoepfel, P. 2002: Umweltpolitik und Föderalismus, in: Benz, A., Lehmbruch, G. (Hrsg.) Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (Politische Vierteljahresschrift – Sonderheft 32/2001), Wiesbaden: Westdeutschere Verlag (im Erscheinen).

March, J. G., Olsen J. P. 1989. Rediscovering institutions. The organisational basis of politics, New York: The Free Press

Müller, P. 1995. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde, in: Fauire, A., Pollet, G., Warin, Ph. (éds.) La construction de sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan:153-179.

Norgaard, A. S. 1996. Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis, European Journa,l of Political Research, 29: 31-57

North, D. C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press.

Scott, W., R. 1995. Institutions and Organisations, Thousand Oak: Sage

Terribilini, S. 2001. Fédéralisme, territoires et inégalités sociales, Paris: L'Harmattan

NOTES

1 texte également publié en allemand dans Schweizer R.J. / Jeanrenaud, C./ Kux S./ Sitter-Liver B. (Hrsg.) : *Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*, Universitätsverlag Freiburg, Schweiz, pp.25-39