

Jean-François Savard
Martial Pasquier

Si loin, mais si près: La Suisse et le Canada en perspective. Une analyse comparative d'éléments des systèmes politico-administratifs

Working paper de l'IDHEAP 2/2013
École nationale d'administration publique
Chaire Management et Marketing Publics

Si loin, mais si près: La Suisse et le Canada en perspective

Une analyse comparative d'éléments des systèmes politico-administratifs

Jean-François Savard

Martial Pasquier

*This document can be found on our web site:
<http://www.idheap.ch> >publications > working paper*

École nationale d'administration publique
Chaire Management et Marketing Publics

Working Paper de l'IDHEAP
© 2013 IDHEAP, Chavannes-Lausanne



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne
T: +41(0)21 557 40 00 – F: +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Table des matières

Première partie: Les structures de l'État	1
1. Decentralization and Centralization in Canada and Switzerland: A Comparative Perspective (Emanulene Pizzati Casaccia et Lionel Akeret).....	2
a. Centralization in Canada	3
b. Decentralization: Federal division of powers	6
c. Intergovernmental relations	8
d. Competences repartition	9
e. Subsidiary role	10
f. Swiss History and Institutions	11
g. Subsidiarity and Executive Federalism.....	13
h. Competences	14
i. Inter-Cantonal Agreements	15
j. Maison des cantons.....	16
k. A Comparative Perspective.....	17
Deuxième partie: Les réformes de l'administration publiques	22
2. La nouvelle gestion publique et ses répercussions sur les RH. Analyse comparative entre la Suisse et le Canada (Francesca Cereghetti et Lila Galli)	23
a. Problématique	23
b. Nouvelle Gestion Publique	24
c. La NGP en Suisse et au Canada	25
d. Les répercussions sur les RH en Suisse	27
e. Les répercussions sur les RH au Canada	29
f. Outils de réponse aux effets négatifs de la GRH.....	33
g. Mise en perspective: comparaison Suisse-Canada	36
h. Pour conclure	37
3. Impacts of the New Public Management on the Public Administration. A Comparative Perspective Between Switzerland and Canada (Ophélie Juillerat et Charlyne Riem)	42
a. The New Public Management.....	42
b. Impacts of the NPM in Switzerland.....	44
c. Impacts of the NPM in Canada	48
d. Discussion about the impacts of the NPM in Switzerland and in Canada.....	54
e. Concluding remarks	57

4. New Public Management and its Implications on Public Ehtos. A Comparative Analysis Between Canada and Switzerland (Neelab Saidali et Stefan Dauner) 60

- a. New Public Management: What is it?..... 61
- b. Public Service Ethos and Identity of Public Servants..... 63
- c. The situation in Switzerland 66
- d. The situation in Canada 69
- e. Comparative Analysis 72
- f. Concluding remarks..... 74

Troisième partie: Les défis particuliers de l'administration publique 78

5. Gender Inequities in the Public Administration. A case study between Switzerland and Canada (Deplhine Allemand, Magali Grossenbacher, Lydia Guzzardi) 79

- a. Problematic 80
- b. The administration in Switzerland 81
- c. The administration in Canada 85
- d. Gender inequity: a comparison between Switzerland and Canada..... 91

6. Disclosure of information: Why is Transparence so hard to reach? A comparative analysis of Canada and Switzerland (Manon Mouron et Héloïse Perrin)..... 99

- a. The definition and the role of transparency 100
- b. An overview of the application of legislation in Canada and Switzerland..... 101
- c. The Canadian case 102
- d. The Swiss Case 107
- e. Comparative analysis 111
- f. Concluding remarks..... 113

Quatrième partie: Une perspective publique 119

7. Le financement du système de santé au Canada et en Suisse (Marcelo Duarte et Idrissa Ndiaye) 120

- a. Les systèmes de santé 121
- b. Une organisation fédéraliste de la santé au Canada et en Suisse 122
- c. Réforme de la santé 123
- d. Comparaison du mode de financement du système de santé au Canada et en Suisse 126
- e. Discussion et perspectives dans le domaine de la santé..... 132
- f. Pour conclure..... 134

8. La gestion de la diversité culturelle. Comparaison entre la Suisse et le Canada (Valentin Zuber et Cristoforo Piattini) 138

- a. La notion de « diversité culturelle »..... 138
- b. Première partie: La gestion de la diversité culturelle en Suisse 140

c. Deuxième partie: La gestion de la diversité culturelle au Canada	149
d. Troisième partie: un comparatif Suisse-Canada	152

Première partie: Les structures de l'État

1. Decentralization and Centralization in Canada and Switzerland: A Comparative Perspective

Emanulene Pizzati Casaccia et Lionel Akeret

When we think about Canada, images and stereotypes come to mind: vast open spaces, maple syrup and mounted police. In a similar vein, Switzerland is often associated with chocolate, watches and mountains. In addition, Switzerland is seen as an island, surrounded by the European Union. Within this paper, we would like to discuss the question of centralization versus decentralization of political power in a comparative way. Although these two countries are different in many respects (first of all, in terms of surface), Canada and Switzerland are both federalist countries. So the key issue is: how can the federal state conduct national public policies but in an acceptable manner for the federated entities ?

Within this paper our aim is to describe how Canada or Switzerland can be sometimes centralized and sometimes decentralized; we wish to show that both countries share similar patterns. The issue at stake is to develop and implement public policies which are accepted by all the stakeholders and citizens. Our goal is not to become the most fervent advocates of the institutionalism theory¹, but we agree with the idea that history and institutions shape behavior. In other words, by norms and rules, institutions both constraints but also allow the political game to take place. That is the reason why we present both Canadian and Swiss political institutions and peculiarities. In the first part, we outline the settings of Canadian Parliament and Government, the role of the Prime Minister and the intergovernmental relations with provinces. Then, in the second part, we explain the Swiss historical background that shaped institutions at the federal level before showing how cantons can also exercise competences. As we shall see, it is sometimes difficult to strictly separate Canadian and Swiss cases. That is why some Swiss examples will be already presented in the first part. First of all, let's begin with an overview of Canada and Switzerland.

Canada is a federal State comprising ten provinces and three territories in the northern part of North America, and is bordered by the Atlantic Ocean to the east, the Pacific Ocean to the

¹ On this topic we link to the ideas of Hall & Taylor about neo-institutionalism. For an overview, see Hall, P.A. and R. C. Taylor (1997), "La science politique et les trois néo-institutionnalismes", in *Revue française de science politique*, 47 (3-4):469-496.

west and from the Arctic Ocean to the north. It is, after Russia, the largest country in the world and is bordered by the United States of America to the south and north-west (Alaska).

Canada is a parliamentary democracy and a constitutional monarchy, ruled by Queen Elizabeth II. Among the great moments that have marked the history of Canada, July 1st, 1867 is certainly a milestone: the first Constitution of Canada was written, even though, it gained its complete independence from the United Kingdom through a long process of liberation, which took place between 1931 and 1982. Beside, every federated entity, so-called Provinces, have their own reservations (Fournier 2009, 42). According to Smith, there are two reasons for federal States: “One is to acknowledge and protect difference through constitutional and institutional means ... The other is to permit effective administration of the resulting area. Unlike the United States or Switzerland or Australia, each of which may trace its federal origins to one or other of these motivations, the Canadian federation is the product of both. In short, Canada is a double federation - based on people and territory” (Smith 2010, 77).

On the other hand Switzerland is located at the heart of Europe, without being a European Union member. The country is governed by a seven members assembly, the Federal Council. The latter is relatively weak in comparison to the powers of the twenty-six Swiss cantons.

Canada is a multicultural and bilingual State. English and French are the official languages with equal status, whereas previously only English was recognized as the official language. However in Canada, by the composition of the population, formed by numerous ethnic groups such as native indians and colonists from Europe, and by the continuous influx of immigrants, many other languages are least spoken. Switzerland is divided into three linguistic areas (German, French and Italian). Now, the scene is set and we start with our first point, that is, centralization in Canada.

a. Centralization in Canada

Canadian centralization may be explained through different factors. In the following section, we will mention some historical considerations, before discussing, in turn, the spending power, the strong Prime Minister and the parliamentary system.

The first step for the independence from the United Kingdom was made in early 1867 with the British North American Act which stipulated the born of the new nation as a Commonwealth dominion. Initially, Canada was a federation of four Provinces, three colonies of British North America: Nova Scotia, New Brunswick and the United Province of Canada

which itself was divided into two new Provinces, Ontario in the territory of West Canada and Quebec. Subsequently, six other provinces joined the Canadian federation: Manitoba in 1870, British Columbia in 1871, Prince Edward Island in 1873, Alberta and Saskatchewan in 1905 and finally Newfoundland in 1949. In addition to these ten provinces, three territories in the Arctic complement the federation: these are Yukon, Northwest Territories and Nunavut, the latter being the latest to join and is a spinoff from the Northwest Territories in 1999 (Fournier 2009, 44).

The federal Constitution of Canada was made after a negotiation between the French-Canadian party led by George-Etienne Cartier which aimed at protecting the interests of their cultural community and the anglophone parties. So the federal form was the result of this process where the anglophone party, due to its more powerful influence, was not really enthusiastic about federalism. Moreover a centralized form was supported by the commercial parties, particularly railroad promoters, because they believed that their ability to raise investment was linked to a centralized power². The first construction of railroads dates back to 1879. As we will see later, railways were also a crucial question for the Swiss federalism.

The same interest was showed by the colonies that wanted their emancipation from the United Kingdom which required a common military defense. The federal form was also made to protect the differences within religion, mainly divided in English protestants and French Catholic communities (Brooks 2007, 199-200). For these reasons federalism was a common need. Hence, the Confederation process was extended by authorizing provinces to have their own legislature. Moreover, we can firmly say that the federal form was preferred to protect mainly the interests of Quebec, the French minority (Fournier 2009, 44). To a degree, the centralization of the first governmental organization can be explained, as well as the need for a common defense, by the fact of having to defend themselves from any kind of United States superiority in public services trades such as postal services, monetary and banking systems.

The agreement reached by the parties provided the federal government with most legislative powers and the sources of public revenues. Additionally, the federal government, based in Ottawa, was charged to have the “authority over trade and commerce, shipping, fisheries, interprovincial transportation, currency and banking” (Brooks 2007, 200) and many other economic sectors. From that moment, the clear superiority of Ottawa was undoubtedly also on

² On the other hand, the existence of Colonial administration and regional societies could have been unwilling and unable to have unitary state that would be inevitably submerge their activities.

the taxation front. So, according to Pelletier (Pelletier 2009, 83), the agreement ended up with a failure of the French part of Quebec which has found itself alone during the negotiations, however, the French Province had successfully negotiated some administrative agreements that other provinces do not have. This has been the result of many forms of non constitutionalized administrative asymmetries. Thereby the federation was divided into two levels of government: the federal government (sometimes called as central government) and Provinces and Territories at the lower level of government. Cameron talks about an “imperfect federation” (Cameron 2009, 44) because many essential activities were given to the central government.

From a legislative perspective, the federal government was allowed to dismiss law passed by provincial legislatures which means that the federal government has much larger power compared to Switzerland, where the laws of lower level government are repealed only if they are anti-constitutional. In fact, the section 90 of the 1867 Constitution of Canada reserve to the federal government the approval of any act passed by a provincial legislature. The same right was given to federal government in economy manners with the section 91 which supports the possibility to intervene in any field if there would be public common interest (Constitutional Act, 1867, *online*). However, this power has been declared obsolete by the Supreme Court and cannot be used anymore by the federal government or the Governor General.

Another particularity deserves to be noted: the spending power. As Dunsmuir says: “[The spending power] arises from federal government initiatives immediately following the Second World War, and is closely linked with efforts to centralize the taxing power. By providing program funds for a variety of [health and social] programs, either unilaterally or in cooperation with the provinces, the federal government substantially altered Canada’s approach to issues that were essentially within provincial jurisdiction. The spending power thus became the main lever of federal influence in fields that are legislatively within provincial jurisdiction” (Dunsmuir 1991, 1). As such, the centralization knew an important step-forward within the post war period and the fifties. New economics theories, such as Keynesian’s works and the Welfare State afterwards, have strongly increased the importance and the presence of central government. In parallel, at the provincial level, and within the

context of a growing consciousness of Quebec's nationalism³, this province developed its own system of welfare (Fournier 2009, 45). The latter was merely to strengthen the Quebecker national identity rather than to implement a public health policy.

According to the administrative model of *Westminster* type, the ultimate expression of centralized power is the Prime Minister. He or she is the chief of the majority party (in a sense, he or she is elected, or chosen by people) and nominated by the Governor General, in the name of the Queen, who is the Head of State with a mainly symbolic role. The Sovereign is represented by a Governor General in Ottawa and a Lieutenant Governor in each provincial capital. Appointed by the Queen, the Governor General is, in fact, chosen by the Prime Minister of Canada. The Lieutenant Governor, in turn, is appointed by the Governor General. The power and role of the Monarch, and therefore the Governor General are constitutionally large but politically very limited. Beside, the role of the Prime Minister is written nowhere in the Constitution and it is the most prominent actor in the Canadian political life (Fournier 2009, 53). He can, in fact, "determine, or has considerable influence over, the timing of budgets, elections and legislatives agenda" (Bakvis 2000, 62). So, the Prime Minister can be considered as the *primus inter pares*, essentially the chair of a group of equals (Bakvis 2000, 63).

To conclude this section on centralization it is worth mentioning that the "most innovative feature of the federation was that, in contrast to the U.S. and the Swiss federations, which emphasized the separation of the executive and legislature in their federal institutions, Canada was the first federation to incorporate a system of parliamentary responsible government in which the executive and the legislature are fused" (Watts 1996, 22). So, whilst Canada runs Westminster-inspired political institutions, it has followed its own way.

b. Decentralization: Federal division of powers

After having presented the patterns of Canadian centralization, let's consider its counterpart, that is, decentralization. The first kind of power division may be explained in the sections 91 and 92 of the 1867 Constitutional Act. More precisely the section 91 disclose the federal government burdens whereas the section 92 lists the tasks granted to the Provinces. The repartition of abilities and duties between federated entities and central government is a pillar

³ Quebec apart, in the late sixties a strong common sense of national identity has been observed in every Canadian Provinces.

for federalist countries. In Canada, the competences that were not explained within the first Constitution have been always considered as a federal duty. It is however important to enlighten that “il n’y a jamais eu de décentralisation, c’est-à-dire de transfert de compétences du fédéral vers les provinces, alors que l’inverse est vrai” (Pelletier 2009, 77).

For this reason, the decentralization of competences to the provinces is precisely planned in the Constitution. Their competences are accurately defined whereas the competences leaved to the central Parliament - that can intervene in every field that is not regulated by those sections of the Constitution - are not clearly defined. Anyway, the Provinces’s competences have been always subjects to their own interpretation⁴, especially in subjects like civil right and property (Cameron 2009, 47), but the last word in any legal subject is always for the central government.

Having said that, Brooks notes that “[a]t the same time, governments have sometimes found the authority to legislate through powers that are implied, rather than stated, in the Constitution. The most important example of this involves the federal government’s spending power” (Brooks 2007, 204). As we can see, decentralization goes often hand in hand with centralization.

The federal form of Canada, however, presents many type of asymmetries. It is not just about the cultural and language differences. In fact, the federated entities do not just execute federal laws (as it is the case in Switzerland), but each level implements its own laws (Poirier 2009, 119) that differs from Switzerland where there is the so called executive federalism⁵. Even if the Canadian federalism can be called dualist (i.e. federal and provincial level are separated) and the Swiss one as executive federalism, we can find a common pattern within the two countries about the problem of the representation of local interests at the central level. As Fournier points out, “[g]énéralement, un parti provincial défendra avec force les intérêts de sa province contre le gouvernement fédéral, peu importe sa couleur politique” (Fournier 2009, 57). As we will see later, Switzerland is facing a similar situation. That is the reason why the cantons have created a new organ, the so-called *Maison des cantons*.

⁴ The Supreme Court of Canada has decided in 1982 that any kind of historical interpretation of the federal division of power does not lead to “any consistent view of British North American Act” (Brooks 2007, 201).

⁵ However, the Canadian systems provides less formal opportunity for representation and political participation for the Provinces in the federal decisions which led to a sort of executive federalism even in Canada (Watts 1996 111).

Now, after having discussed the prerogatives of provinces and central state, let's consider how their relationships are conducted.

c. Intergovernmental relations

Put simply, we can identify two main kinds of intergovernmental relations: vertical oriented and horizontal oriented relations, this is to say relations between federal government and provinces and relations between two or more provinces. Here, we outline three types of instruments that support cooperation and dialogue between Ottawa and the provinces (Fournier 2009, 50-51).

First, the *First Ministers Conferences* gather the Prime Minister of Canada and the provincial Premiers and always had a particularly influential power in the formulation and implementation of public policies. This committee, which existence is not mentioned at all in the Canadian Constitution, meets at the request of the Prime Minister who defines the agenda at its own discretion.

Second, another important organ of non-institutionalized intergovernmental cooperation is the *Council of the Federation* established in 2003, which can be compared to a common federal assembly because there are no other equivalent meeting of federal entities. “Le Conseil de la fédération regroupe les 13 premiers ministres provinciaux et territoriaux dans un organe de coordination où se discute la coopération interprovinciale et surtout des positions communes en vue des négociations avec le gouvernement fédéral” (Watts 2008, 120. Quoted in Fournier 2009, 51). Without going into details, this Council has been created to overcome the flaws of the Senate, which is not designed to represent the provinces properly (Fournier 2009, 51). Within a comparative perspective, it is interesting to note that the Canadian Senate is very different from the Swiss Council of States. By using the words of Watts, the Senate of Canada is unique in terms of “lack of political legitimacy” and has to be considered “as a body representing regional interests at the federal level” (Watts 1996, 111).

Third, the last remarkable example of intergovernmental relations is the annual *Conference of Governors of New England and Eastern Canadian Premiers in Eastern Canada*. This annual forum aims to address cross-border issues and other matters of common interest between the six States and five Canadian provinces, including the border crossing formalities, trades, energy and environment protection.

Aiming at maintaining good intergovernmental relationships seems to be obvious, but it is not that trivial. The cooperation possibilities are shaped by, but also constraints by, cultural issues. In fact, “[l]es communautés [francophone et anglophone] se connaissent finalement assez peu et s’ignorent pratiquement dans la vie quotidienne. De ce fait, elles répondent bien à la notion de deux solitudes qui vivent côte à côte, sans partager la même langue, la même culture, le même mode de vie, mais qui partagent le même pays sans trop se parler. [Il existe] peu de dialogues entre les deux communautés, mais beaucoup de monologues intérieurs fondés sur sa propre histoire, ses mythes, ses héros, son propre nationalisme” (Pelletier 2009, 79). This phenomenon was called “*Two Solitudes*” by MacLennan (MacLennan, 1945). As Fournier says: “Dans de nombreux cas, les pierres d’achoppement aux niveaux des relations [intergouvernementales] se retrouvent souvent dans les relations Québec-gouvernement fédéral ou, plus largement, Québec-reste du Canada” (Fournier 2009, 50). To a lesser extent, we can find a similar situation between the French-speaking part, and the German-speaking one, in Switzerland.

d. Competences repartition

In federalist countries it is usual to say that competences are distributed (sometimes even shared) among the different levels of government. Among the capabilities assigned to the various levels of government, there are four major groups: exclusive powers of the federal government, exclusive jurisdiction of provincial governments, concurrent competences (especially Article 94 and 95) and shared competences⁶.

In regards to the exclusively assigned powers, Canada is very similar to Switzerland (Watts 1996, 110). For instance, let’s consider four concurrent competences: agriculture, immigration, natural resources management and old-age care. In the first three cases, there is a preponderance of the higher level, whereas pensions and old-age are dealt with at a lower level. In fact, in this case the last word belongs to the provinces which are able to implement their own policy and welfare system. It is important to note that social assistance and health care policies are issues particularly dear to Canadians, who have always preferred to leave those tasks to the Provincial governments (Turgeon & Lemieux 1980, 701).

Of course, it is impossible to discuss about Canadian politics without mentioning Quebec. With the Constitution Act of 1867 the special status of Quebec has been recognized by

⁶ Because of a lack of space, see Appendix for more details and examples.

allowing some reservations, in particular with articles 93, 94 and 95 about provisions related to language, education and civil law (Watts 1996, 22). Among the most remarkable struggles of Quebec there are several compromises done in social policies and healthcare services, such as hospital insurance and social assistance. These shifts took place in the mid-sixties, in the vein of the “Révolution tranquille”. Two decades later, the Quebeckers refused to sign the revision of the Constitution in 1982 (Lecours & Beland 2007, 409-410). This was the affirmation that the province did not want to be forced to adopt national-wide policies.

e. Subsidiary role

Despite mechanisms of centralization (such as a strong Prime Minister or the spending power we presented before), within a comparative degree, Canada should be considered as one of the most decentralized federation. For some specific areas like the regulation of the economic union, Canada is certainly one of the less centralized (Watts 1996, 111). In recent years, the country has seen numerous projects of decentralization aiming at redefining the Canadian federalism on a new basis inspired on the principle of subsidiarity. The main criteria to attribute the competences is linked to the notions of efficiency and performance which has led to a higher complexity in the way as the principle of subsidiarity is implemented (Rocher & Rouillard 1998, 237-238). According to these authors, this is a sign of state dismantling.

Scholarly speaking, a federation can be analyzed either as a compact agreement or as a contract among provinces. The importance of these theories are particularly relevant for the Canadian case which for nearly fifty years was unable to agree on a formula for amending the Constitution until 1982. This revised Constitution that was not signed, as we discussed previously, by the Quebeckers. Despite a debate among political scientists about the constitutional amending-process, the unanimous provincial consent seems to be a basic character to enact any change in the Constitution (Brooks 2007, 201). In principle, as the most important national legislation, the Constitution is designed to be hard to reform. Even in Switzerland any constitutional change requires the approval, not only from the Cantons, but also by the majority of the people, as we will see later.

To conclude this section, we have to mention another very important issue within federalist countries, that is, expenditures' repartition between the centre and the periphery. Financial questions, which can be considered as one of the most representative expression of federalism, are resolved in the conferences of finance ministers and Prime Ministers' conferences, but the ultimate decision is linked to the government (Watts 1996, 49).

The key elements of the Canadian fiscal federalism are the Federal-Provincial taxation agreements, the federal conditional and block grants. The per capita amount is based on an “equalization formula”(Department of Finance Canada 2012) established as early as 1957. This scheme of equalization can be adjusted time to time to average the representative set of Provincial taxes (Watts 1996, 46). Switzerland is experiencing a similar mechanism, that is called *péréquation financière*. The aim of this policy is to avoid excessive burden that cities (and maybe more surprisingly) alpine regions are facing. Cities have to deal with huge *spillover problems* and do not have sufficient proper resources to fund health and social care, police forces, education, elderies, etc. On the other hand, alpine areas have to support special costs, such as postal delivery, road maintenance and agriculture, even in municipalities that are out-of-the-way place. This latter example leads us to consider Switzerland in more details.

f. Swiss History and Institutions⁷

To understand the issue of centralisation versus decentralization in the Swiss context, it is necessary to look at its institutions and, thus, to its nation-building process. According to the national mythical history, Switzerland has been founded in 1291 when three men (“les trois Suisses” from the *Waldstätten* – i.e. “forested countries”, which correspond to the actual cantons of Uri, Schwytz, Obwald and Nidwald) decided to ally to gain security and to help each other. Within this paper, let us begin the story in 1847, that is, one year before the creation of the first federal Constitution. That year occurred a civil war known as the *guerre du Sonderbund* which opposed, broadly speaking, Catholics and Protestants. But this war was not only a religious one; many cleavages existed at this time. There were also conflicts between the liberals and conservatives, the cities and the countryside and between élites and poor people. Finally, the catholic conservatives (which were in favour of a decentralised state) were defeated by the liberal protestants (who supported the creation of a central state). The liberals were victorious but to avoid a new conflict, they accepted to give up creating an unitary state. So, in 1848, the Constitution is accepted and establishes a federal system: “The cantons lost their sovereignty, but they retained important powers ... The new centre was to be weak: the essence of political power rested with the cantonal authorities” (Kriesi & Trechsel 2008, 3). Postal services are centralised and the cantonal currencies are abolished in favour of a national one. The country is governed by the seven members of the Federal Council who where all members of the winning party during the *Sonderbund* – the Radicals. The

⁷ This section is build upon the texts from Kriesi & Trechsel (2008), Nappey (2007) and Ladner (2011).

Parliament “is based on the model of perfect bicameralism, with both chambers [having] equal rights” (Kriesi & Trechsel 2008, 38). The National Council represents the people and counts 200 members elected by the cantonal voters. The number of MPs per canton depends on the census. For instance, Zürich (the most populated canton) gains 34 MPs while Glaris or Uri have only one representative (Chancellerie fédérale 2012). Beside, the Council of States represents the cantons, 46 politicians serving here, each canton having two MPs in this chamber.

In 1874, the Constitution is renewed and introduces a new political instrument: the referendum. It “intervenes at the end of the decision-making process. It serves a veto function, allowing a majority of the people and/or cantons to block policy proposed by the Federal Parliament” (Kriesi & Trechsel 2008, 56). It works as follows: after the final vote of a law at Parliament, it is not coming to force at once. If one manages to get 50'000 signatures of citizen within 100 days, a popular vote must be organised about the law. So, as one can imagine, the referendum is used as a threat against the Parliament. As we shall see at once, the referendum played an important role concerning the centralisation of the state.

At the end of the 19th century, the railway lines were essentially possessed by a lot of different small companies, especially in the mountains, and the Federal Council wished to unify the transportation system. The alpine cantons were ruled by the Conservatives and disagreed with the Radical Federal Council. As a result, each time the Parliament proposed a law in favour of the creation of a federal railway company, the Conservatives blocked the project with a referendum and it was a dead-end situation. To solve the problem, the Federal Counsellors decided to meet a influent member of the Conservative party, Joseph Zemp, and convinced him to join the Federal Council. Zemp accepted the proposal and as the latest member, the other counsellors promoted him in charge of federal transportation department and Zemp was forced to become an advocate of federal railways. The Conservatives gained a Federal Counsellor, so they stopped using referendums against the Parliament and the federal railways law was enacted.

This story could be merely seen as an anecdote, but this is really a milestone for the Swiss institutions: politicians and people realised that some subjects could be managed by the central state for the sake of all. Of course, as in every federalist countries, centralisation is compensated with decentralisation. Thus, the check and balance system in Switzerland could be translated with the notions of subsidiarity and executive federalism.

g. Subsidiarity and Executive Federalism

In the Swiss context, subsidiarity means that preference is given to the lowest level which is considered to act in the most effective manner. In addition, preference is given to private solutions if they are considered effective (instead of implementing public solutions). Beside that, executive federalism implies that policies' implementation may follow different ways (Kriesi & Trechsel 2008, 123-124). Depending on the situation, three possibilities exist. First, the federal government is responsible for framework legislation, which implementation is delegated to the cantons. Second, the delegation of implementation goes to para-governmental and interest associations. Third, the state delegates the implementation to private organisation.

Within the executive federalism, the cantons implement themselves the federal legislation. Thus, the central state is dependent from the cantons and the municipalities for that implementation. For instance, one can mention the environmental laws or the so-called national roads: these policies are national-wide, but the cantons are in charge of the effective implementation. In this respect, Switzerland is different from Canada and from the United States who applied a dual federalism.

Another interesting point to stress is the fact that, as Kriesi and Trechsel note "Swiss federalism offers a playground for experimentation" (Kriesi & Trechsel 2008, 44). Cantons are forced to execute the federal legislation. However, the Parliament does not address instructions to them. Thus, a federal law can be implemented in various ways, depending on how the canton has decided. An example is the unemployment law. While some cantons are very strict about the conditions to get a grant, other are more, say, social oriented and give more money. As a result, a federal law can lead to different cantonal policies, despite their federal ground.

Another example about experimentation is the smoking interdiction in public areas. A few years ago, some cantons have (individually) decided to ban smoking in public areas, especially in restaurants. Gradually, cantons adopted similar laws after having observed the implementation's results, convinced that it was a good policy. At the present time, all cantons (except Jura, where it is still allowed to smoke in bars and restaurants) have passed a no-smoking law. This results from the fact that the no-smoking idea spread all over Switzerland.

h. Competences

As we did for the Canadian case, we discuss the repartition of competences in Switzerland. A fundamental difference with Canada is that “la Confédération n’a que les compétences que lui attribue – explicitement ou implicitement – la Constitution fédérale” (Mahon 2010, 79). Thus, cantons exercise more competences than Confederation. However, the latter is in charge of country-wide issues such as defence or power plants. To refine the analysis, we will use Mahon’s typology (Mahon 2010, 83). According to him, there are four types of competences.

First, the “compétences fédérales exclusives: Une telle compétence supprime toute compétence cantonale la matière”. (Examples: customs, currency, postal service). Second, the “compétences fédérales concurrentes: les cantons sont compétents tant que la Confédération n’a pas usé de sa compétence en la matière”. (Examples: civil code, penal code). Third, the “compétences fédérales concurrentes limitées aux principes”: same as the latter, but the Confederation can only outline principle (Example: urban planning). Fourth, the “compétences fédérales parallèles”: Both Confederation and cantons have a similar competency (Example: taxes collection).⁸

This last example about tax collection is primordial to understand. In Switzerland there is no *spending power* like in Canada, but only one federal levy, which is the *Impôt fédéral direct*. Originally, this money was collected to fund the army during the Cold War. When the Berlin wall fall down, the war was over, but it was difficult for the Confederation to give up this amount of taxes. And the central state is not allowed to collect taxes, except in special situations (as the Cold War was). Today the *Impôt fédéral direct* is still collected. How is it possible ? Formally, every four years, the Federal Council has to ask the permission to the Parliament to renew this tax. In practice, the MPs always agree with the proposal and the permission is granted.

At the beginning of this section, we have seen that the Confederation is only allowed to be in charge of a field if the Constitution permits. In addition to the referendum (which allows to deny a shift of law, as presented before), the second tool of direct democracy consists of the so-called *popular initiative*. This unique instrument enables citizens to modify the federal Constitution, and therefore the power-sharing and competences. It is true that Swiss people

⁸ For more details and examples, see Appendix.

are often called to polls, but it is rare that the questions they have to answer concern a redistribution of competencies. Actually, citizen can propose (with the initiative) a constitutional shift, but they cannot propose to change federal laws. As a consequence, within the last years, different legislations, that are normally relevant at the federal level have been written within the Constitution. For instance, the interdiction to build minarets on mosques has been proposed by a popular initiative. As the majority of people accepted it, this restriction is now a constitutional one, because it was not possible for citizens to change federal laws.

This situation has to be understood within the scope of the historical background that we have presented. When the founding fathers created the tool of the initiative, they thought about the question of centralisation. The issue was the possibility for people to give more power to the central state; not to pass laws through constitutional amendments. So to say, the system has been perverted. As we have seen with the former example about taxation, the Swiss central state is not the most wealthy level; cantons are still the key players.

i. Inter-Cantonal Agreements

By reading this, one could have the impression that Switzerland is ungovernable, or at least that unitary solutions are very difficult to implement. And this feeling is true. As we explained before, at the beginning of the modern state, cantons were different from each other. It is (in some respects) always the case nowadays. But people and authorities have realized that extended cantonal competences could lead to cantonal parochialism. While the society became more and more complex socially speaking, it was difficult to find a coherent response all across the country (Papadopoulos, 1995). Facing common issues, cantons decided to collaborate by signing inter-cantonal treaties: the *concordats*. As Mahon puts it “les cantons peuvent conclure entre eux des conventions [qui lient] deux, plusieurs, ou tous les cantons. Elles ne peuvent ... avoir pour objet que des matières qui sont dans la compétence des cantons: les cantons ne peuvent pas faire à plusieurs ce qu'ils ne pourraient pas faire seuls” (Mahon 2008, 79).

To illustrate this topic, here are a few words about a recent (and probably the most famous *concordat*) ever implemented, HarmoS (stands for *Harmonisierung der Schule* – school's programs harmonization). Education being a cantonal competence, our country enjoys twenty-six school organizations, that is, twenty-six programs. With the increasing number of families who moved to another canton (mainly for professional reasons), children were facing

a brand new program each time their parents changed home's location. It posed problems of children integration into classrooms. This situation was reported to the head of the *Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique* (which gather the twenty-six State Counsellors in charge of education) and they decided to launch a *concordat*. Few cantons (the latin ones were pioneers) decided to harmonize the school's programs for the compulsory school. The proposal is now submitted to the popular vote within the cantons. The interesting thing is, if 18 cantons accept HarmoS, the central state can force the opponents cantons to implement the *concordat*, even if the people refused it by voting. At the end, the *concordat* has similar effects than a federal law. The huge difference between them is that a concordat is not formally a law. Then, a *concordat* is not facing the danger of a referendum. To sum up, the *concordat* is a useful tool to unify different cantonal legislations in a faster way than in the federal one, but is also less democratic.

The example of the *concordat* was used to demonstrate that the cantons are able to do (indirect) centralization, even if they are not the central state themselves. In the following section we present a brand new organ which offers the cantons a unique platform to voice their interests.

j. Maison des cantons

Theoretically speaking, with the perfect bicameralism (see above), the Council of States is supposed to represent the interests of the cantons. But, in reality, things seem to be different: "The representation of the cantons in the Council of States is imperfect. ... The cantons merely serve as electoral constituencies for the popular vote of the members of the Council of States. Therefore, the latter represent their respective electorates rather than the interests of the canton" (Kriesi & Trechsel 2008, 38-39). In other words, while the Council of States is not supposed to be a partisan chamber (at least, less than the National Council), the upper chamber is less capable than before to ensure its mission, that is, represents the cantons rather than the parties. So, Switzerland is facing a similar situation as Canada (that created the *Council of the Federation*). For decades, the different cantonal Executives complained that they had lost the link with the MPs supposed to convey cantonal issues at the federal level. That is why, in 2008, the cantons decided to create the *Maison des cantons*, directly located in Bern. Its aim is to do direct lobbying from cantons towards MPs. Nevertheless, this organ is too new to evaluate its effects. But it is interesting to mention it, because we see that this is a sort of re-centralization, but done by the cantons themselves.

k. A Comparative Perspective

After having outlined in a few words the national history of both Canada and Switzerland, we have presented some institutional peculiarities. In Canada, the role of the Prime Minister and the spending power of the central Government are very important. In Switzerland, the referendum and the *concordats* have been discussed. Beside, we tried to show how the competences are distributed among the different levels of government.

Of course, it was impossible, within the scope of this paper, to reduce the complexity of two political systems. But in explaining how Canada or Switzerland can be sometimes centralized and sometimes decentralized, we wished to show that both countries share similar patterns. The issue at stake is to develop and implement public policies which are accepted by all the stakeholders and citizens.

Appendix

Table of comparison⁹

	Canada	Switzerland
Federal executive - legislative relationship	Fused: responsible cabinet	Separated: Fixed-term (4 years) collegial executive
Head of federal government	Prime Minister	President (annual rotation)
Head of the federation	Monarch (+ Governor General)	President (annual rotation)
Type of chamber	Bicameral	Bicameral
State / Province executive - legislature relationship	Fused: responsible cabinet	Separated: Fixed-term (4 years) collegial executive
Head of regional government	Premier	President of State Council
Head of regional state	Lieutenant Governor	President of State Council
1st Chamber	House of commons	National Council
2nd Chamber	Senate: appointed by federal government + equal regional representation for groups of Provinces (some exceptions) + absolute veto (legally)	Council of States: direct election (by proportion representation; chosen by Cantons) + Cantons with either one or two representatives + absolute veto (mediation committees)

⁹ Adapted from Watts (Watts, 1996: 78, 86 and 119-122).

Competences	Canada	Switzerland
- Taxation		
<i>Excise/Customs</i>	Federal	Federal
<i>Corporate</i>	Federal/Provinces	Federal
<i>Personal income</i>	Federal/Provinces	Federal/Cantons
<i>Sales</i>	Federal/Provinces	Federal
- Railways	Federal/Provinces	Federal
- Agriculture	Concurrent power	Federal/Cantons
- Education		
<i>Primary and secondary</i>	Provinces	Cantons
<i>Post-secondary</i>	Provinces	Cantons
- Health services		
<i>Hospitals</i>	Provinces/Federal	Cantons
- Labour security		
<i>Unemployment assurance</i>	Federal	Cantons
<i>Income security</i>	Federal/Provinces	Cantons/Federal
<i>Social service</i>	Provinces/Federal	Cantons
<i>Pensions</i>	Concurrent power	Concurrent power
- Law & security		
<i>Civil law</i>	Provinces	Federal
<i>Criminal law</i>	Federal	Federal
<i>Organization of Courts</i>	Federal/Provinces	Cantons
<i>Police</i>	Federal/Provinces	Cantons

References

- Bakvis, H. (2000), “Prime Minister and Cabinet in Canada: An Autocracy in Need of Reform?”, in *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes*, 35:4
- Brooks, S. (2007), *Canadian Democracy*, Oxford: Oxford University Press
- Cameron, D. R., (2001), “Les structures des relations intergouvernementales dans les systèmes fédéraux”, in *Revue internationale des sciences sociales*, N°167, p.131-138
- Chancellerie fédérale (2012), *La Confédération en bref*
- Constitutional Act (1867) Available: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/PRINT_E.pdf
- Department of Finance Canada (2012), *Federal support to Provinces and Territories*. Available: <http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-eng.asp>.
- Dunsmuir, M (1991), *The spending power: scope and limitations*, Law and Government Division, Library of Parliament, Canada. Available: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/bp272-e.htm>
- Fournier, B. (2009), “La Fédération canadienne”, in FOURNIER, B. & M. REUCHAMPS, *Le fédéralisme en Belgique et au Canada*, Bruxelles: De Boeck Supérieur, p.41-61
- Hall, P. A. and R. C. Taylor (1997), “La science politique et le trois néo-institutionnalismes”, in *Revue française de science politique*, 47(3-4): 469-496
- Kriesi, H. and A. H. Trechsel (2008), *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press
- Ladner, A. (2011), *Politique et institutions suisses*, Cours de Master PMP, Lausanne: IDHEAP
- Lecours, A., and D. Beland (2007), “Federalism, Nationalism, and Social Policy Decentralisation in Canada and Belgium”, in *Regional and Federal Studies*, 17(4): 405-419
- MacLENNAN, H. ([1945] 1957), *Two Solitudes*, Toronto: Macmillan
- Mahon, P. (2010), *Droit constitutionnel*, Vol. I, Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure. Neuchâtel: Faculté de droit, Université de Neuchâtel
- Nappey, G. (2007), *Histoire suisse*, Le Mont-sur-Lausanne: LEP Editions
- Papadopoulos, Y. (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris: Montchrestien
- Pelletier, R. (2009), “La dynamique fédérale au Canada”, in FOURNIER, B. & M. REUCHAMPS, *Le fédéralisme en Belgique et au Canada*, Bruxelles: De Boeck Supérieur, p.73-88

Poirier, J. (2009), "Le partage des compétences et les relations intergouvernementales: la situation au Canada", in FOURNIER, B. & M. REUCHAMPS, *Le fédéralisme en Belgique et au Canada*, Bruxelles: De Boeck Supérieur, p. 107-122

Rocher, F. and C. Rouillard (1998), "Décentralisation, subsidiarité et néo-libéralisme au Canada: lorsque l'arbre cache la forêt", in *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, Vol. 24, N° 2: 233-258

Smith, D. E. (2010), "Canada: a double federation", in Courtney J. C. and D. E. Smith (eds.) *The Oxford handbook of Canadian politics*, Oxford: Oxford University Press, p. 75-91

Turgeon, J. and V. Lemieux (1980), "La décentralisation: une analyse structurale", in *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 13, N° 4: 691-710

Watts, R. L. (1996), *Comparing federal systems in the 1990s*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University: Kingston

Watts, R. L. (2008), *Comparing federal systems*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University: Kingston, quoted in Fournier, B. (2009), "La Fédération canadienne", in FOURNIER, B. & M. REUCHAMPS, *Le fédéralisme en Belgique et au Canada*, Bruxelles: De Boeck Supérieur

Deuxième partie: Les réformes de l'administration publiques

2. La nouvelle gestion publique et ses répercussions sur les RH. Analyse comparative entre la Suisse et le Canada

Francesca Cereghetti et Lila Galli

a. Problématique

Lorsqu'on s'intéresse à l'étude de l'administration publique, le thème de la vague NGP dans les Etats providence est incontournable. La NGP constitue un tournant très déterminant pour l'avenir du concept même de ce qu'est l'Etat. Pour en mesurer l'impact global, il faut en premier lieu se questionner sur ce que deviennent dans ce contexte, les intermédiaires entre l'Etat et le peuple que sont les travailleurs qui remplissent les tâches étatiques. Comment et à travers quels acteurs va-t-on gérer au quotidien un tel paradoxe, qui est de rendre rentable une organisation dont le fondement même est d'être au service du bien collectif.

Un des principes fondateurs de la NGP était justement que l'Etat ne devait pas seulement dépenser, mais qu'il devait également gagner de l'argent. On peut donc imaginer que c'est de ce principe que découlent les valeurs qui vont rendre possible l'application de ce paradoxe.

Dans ce travail exploratoire, nous nous sommes interrogées sur l'impact concret qu'a pu avoir la NGP, dans des pays comme la Suisse et le Canada. D'une part sur l'administration publique en général, puis plus précisément sur la gestion des ressources humaines, les fonctionnaires, agents ou employés publics eux-mêmes. Quelles ont été les difficultés de mise en place ainsi que de réception des réformes par les différents acteurs. Quelles mesures ont été adoptées par les tenants de la NGP pour en assurer la réussite et en légitimer la justesse.

Par le biais de ces questionnements, notre objectif principal sera donc de déceler, dans une perspective comparative entre le Canada et la Suisse, quelle répercussion a eu la NGP sur la gestion des ressources humaines (RH). Quels sont les principaux effets et quelles réponses proposent les gouvernements pour contrecarrer ou encourager ces effets. Pour ce faire nous nous basons sur quelques articles scientifiques d'études menées et quelques rapports officiels, qui nous paraissent des sources pertinentes.

Ayant bien-sûr des moyens limités, autant dans le temps que dans les ressources d'information, nous ne rapportons ici que quelques éléments de réponse à ces questions.

Quelques pistes de réflexion, notamment sur les indicateurs qui peuvent être les plus parlants pour l'analyse de ce phénomène.

b. Nouvelle Gestion Publique

L'expression de Nouvelle Gestion Publique (*New Public Management*) s'est imposée dans les années 1990 principalement dans des pays qui séparaient traditionnellement Etat-providence de coalitions politiques¹⁰. Durant cette période, les crises des finances publiques et l'influence des théories néolibérales ont débouché sur une crise de légitimité de l'Etat en général. L'Etat a peu à peu été jugé obsolète et producteur de coûts inutiles, présenté comme incapable de faire face à la complexification de ses tâches, dépassé, coûteux, lent. La NGP s'est basée sur la croyance que les principes de marché seraient plus adaptés à faire face à l'endettement et à rendre l'Etat plus efficient dans un environnement en rapide évolution. Les logiques de fonctionnement de toute l'administration publique devaient être repensées, modernisées, dans une optique de plus grand rendement, d'assainissement des dettes et d'un meilleur service public. L'hypothèse sous-jacente, et sujette à controverse, est celle qui présuppose la compatibilité du management privé avec le service et la fonction publique. La NGP tend, avec une intensité divergente selon le pays, à transformer l'organisation publique qu'est l'Etat en une organisation orientée vers la performance, soumise à la concurrence, axée sur les résultats. Les citoyens sont appréhendés en tant que clients à satisfaire avec la plus grande qualité pour le moindre coût, les agents publics sont soumis à la double pression du *client* et de leur employeur qui mesure désormais leur performance avec des outils quantitatifs. Le fonctionnaire ne bénéficie plus du rempart de règles strictes, son emploi est aussi flexible que s'il remplissait une tâche d'intérêt privé.

Dans certains pays ayant appliqué des réformes de ce type, une des tendances fut la privatisation totale ou partielle d'entreprises de service public, déchargeant l'Etat de certaines compétences au profit du secteur privé. En Suisse et au Canada où la marchandisation a été moins radicale, certains principes de marché ont plutôt été imbriqués dans le service public. Par exemple plusieurs types de partenariats public-privés se sont développés, surtout dans des domaines tels que l'urbanisme, les transports publics ou la formation.

¹⁰ « La nouvelle gestion publique "en action" », *Revue internationale de politique comparée*, 2004/2 Vol. 11, p. 177-185. DOI: 10.3917/ripc.112.0177.

En Suisse, le GMEB (Gestion par mandat de prestation et enveloppe budgétaire) est un outil de gestion de plus en plus utilisé, ce genre de mandat oblige le département ou l'organe mandaté à renouveler tous les 4 ans son mandat et rendre des comptes, le budget est donc défini sur la base d'objectifs précis et pour une durée déterminée.

Cependant, bien que la marchandisation ait été moins radicale, les conséquences d'une imbrication des principes du privé dans le secteur public se voient en grande partie répercutées sur les employés du public. Le statut même de fonctionnaire ayant été abrogé en Suisse, les nouvelles conditions d'emploi sont celles traditionnellement inhérentes au secteur privé, avec des éléments tels que l'évaluation de la performance, l'individualisation de carrière, la valorisation de performances individuelles, la reddition de comptes, mais surtout la flexibilité de l'emploi avec des salaires au mérite et non plus des salaires correspondant à l'ancienneté ou autres critères stables et règlementés.

c. La NGP en Suisse et au Canada

Depuis les années 1990, au Canada, il y a eu l'adoption de nouvelles méthodes de gestion. Les réformes administratives, ont été axées d'une part sur l'amélioration de l'efficacité et la productivité et de l'autre sur la limitation des dépenses.

Une des premières mesures pour économiser de l'argent a été de supprimer des postes de travail: depuis 1993 jusqu'aux années 2000, 14 % des employés ont été licenciés.¹¹

Pour accroître l'efficacité des services, il y a eu suppression ou transfert de programmes administratifs fédéraux au niveau des provinces. De plus, l'offre des services a été réorganisée pour tenter d'en faciliter l'accès (par exemple mise en place de guichets uniques ou de services électroniques).¹² Les réformes au Canada sont en quelque sorte le reflet d'une « tension entre un laissez-faire créateur et la reddition de compte »¹³, puisque la NGP, issue

¹¹ David Giauque et Daniel Caron, « Réformes administratives et gestion des ressources humaines: comparaison de la suisse et du canada », *Revue internationale de politique comparée* 2/2004 (Vol. 11), p. 231.

¹² David Giauque et Daniel Caron, « Stratégies des réformes administratives et impacts sur la gestion des ressources humaines. Une comparaison Suisse-Canada. » In: *Politiques et management public*, vol. 22 n° 3, 2004. « Une génération de réformes en management public: et après ? » Actes du treizième colloque international - Strasbourg, jeudi 24 et vendredi 25 novembre 2003 - Tome 2. pp. 63-80.

¹³ Savard, Jean-François. Octobre 2012, Introduction à l'administration publique canadienne [Présentation PowerPoint]

du libéralisme du secteur privé, exige un contrôle sur les activités pour garantir l'atteinte des objectifs.

En ce qui concerne la Suisse, dès 1997 on a assisté à la suppression de plusieurs postes de travail et à la réorganisation des structures organisationnelles, le souci étant d'améliorer l'efficacité et la qualité des services. De ce fait, certaines tâches considérées inutiles ont été abandonnées et d'autres tâches ont été externalisées.¹⁴

Après la mise en place de la *Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration* (LOGA) en 1997, l'une des plus grandes innovations a été l'introduction d'unités administratives de gestion par mandat de prestation et enveloppe budgétaire (GMEB).¹⁵ En matière de GMEB, le Conseil fédéral définit la stratégie globale et il gère les unités administratives par le biais de mandats de prestations pluriannuels dont le budget est défini par le Parlement. « *La GMEB vise à orienter davantage l'action de l'Etat sur des prestations et des résultats mesurables, à déléguer les tâches et les responsabilités aux unités administratives appropriées, à améliorer l'efficacité de la gestion administrative et à utiliser des instruments de gestion qui ont fait leurs preuves dans l'économie privée.* »¹⁶ De ce fait, avec l'instauration des unités GMEB, le Conseil Fédéral peut déléguer des tâches à des services administratifs pour une durée limitée et avec un budget préalablement établi. Le GMEB correspond dès lors à une flexibilité accrue et, de manière générale, à une nouvelle culture d'entreprise au sein de l'administration publique suisse.¹⁷

La Suisse et le Canada ont élaboré des réformes administratives assez similaires qui essaient d'atteindre le même but: performance et efficacité. Ces réformes sont de type top-down, elles ont été mises en place de manière technocratique, en ne prenant pas toujours en considération le facteur humain, c'est-à-dire les employés publics. Dès lors, les ressources humaines semblent avoir été relativement déstabilisées par la mise en place, par le haut, d'une nouvelle gestion publique.

¹⁴ D. Giaque et D. Caron, « Réformes administratives et gestion des ressources humaines : comparaison de la suisse et du canada », *art.cit.*, p. 234.

¹⁵ *Ibid.* p. 235

¹⁶ Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC), 24 novembre 2004

¹⁷ D. Giaque et D. Caron, « Réformes administratives et gestion des ressources humaines : comparaison de la suisse et du canada », *art.cit.*, p. 235.

d. Les répercussions sur les RH en Suisse

Au début des années 2000, différents plans d'allégement des finances étatiques ont été proposés par le Conseil fédéral. Pour ce qui concerne la gestion des RH, la conséquence a été la suppression de plusieurs postes de travail. En effet, entre 2004 et 2006, 400 postes ont été supprimées. Depuis la mise en place de la NGP, la diminution des postes de travail n'a néanmoins pas été le seul changement survenu.

Par exemple, le canton de Berne (*Tableau 1*) a mis en place un système d'évaluation de la performance: « *Les résultats de l'évaluation des performances et du comportement ainsi que les nouveaux objectifs et mesures convenus pour l'année suivante (p. ex. prise en charge de nouvelles tâches, participation à des projets, cours de perfectionnement) sont consignés par écrit et conservés dans le dossier personnel.* »¹⁸

Schéma d'évaluation

A++	performances exceptionnelles Objectifs ou exigences de prestations nettement dépassés dans tous les domaines essentiels	10 échelons de traitement au maximum
A+	très bonnes performances Objectifs ou exigences de prestations dépassés dans des domaines importants	6 échelons de traitement au maximum
A	bonnes performances Objectifs ou exigences de prestations atteints	3 échelons de traitement au maximum
B	performances satisfaisantes Objectifs ou exigences de prestations partiellement atteints	Aucun échelon de traitement
C	performances insuffisantes Objectifs ou exigences de prestations non atteints dans des domaines importants	Aucun échelon de traitement

Tableau 1: Le système salarial du canton de Berne: mesure de la performance individuelle.

L'existence d'un schéma évaluatif cantonal montre de manière générale l'importance actuelle de la performance individuelle. Le salaire dépend, dès lors, du résultat de l'évaluation. Les augmentations à la performance priment de plus en plus, et la dotation par rapport à l'ancienneté est de plus en plus rare. Cet exemple expose la tendance de la Suisse à s'approcher de

¹⁸ Office du personnel du Canton de Berne, *Le système salarial du canton de Berne: Structure et fonctionnement*, Berne, 2005. Consulté sur www.sta.be.ch, le 5 novembre 2012.

plus en plus à des conceptions de gestion des RH issus de l'économie privée, axées sur les résultats.¹⁹

Un autre changement dans le domaine des RH a été la politisation des chefs de service publics. En effet, comme nous l'avons évoqué, le GMEB permet aux différents services administratifs de l'Etat d'avoir plus d'autonomie par rapport au pouvoir central. Il faut d'abord négocier les objectifs avec le conseiller fédéral en charge du département, mais ensuite, les chefs de service ont la responsabilité de gérer le budget et de mettre en œuvre les procédures pour atteindre les résultats prévus. Ces derniers sont de plus en plus évalués par le Parlement, lequel juge dans quelle mesure les objectifs ont été atteints avec le budget mis à disposition. Ainsi, cette dynamique mène à une certaine opérationnalisation des parlementaires dans la mesure où ces derniers interviennent de plus en plus auprès des chefs de service sans passer par les conseiller fédéraux en charge du département en question. Il y a un risque que les parlementaires exercent une pression partisane sur les unités administratives.²⁰ On voit donc que la mise en place du GMEB a pour conséquence de rendre la frontière entre employé public et figure politique très floue.

L'accent mis sur la performance et la politisation des chefs de services amène à un grand problème dans les RH publiques. D'abord, l'influence de la politique dans la gestion des services publics peut causer des problèmes pour ce qui concerne le respect de valeurs publiques traditionnelles comme l'impartialité et l'équité. De plus, il s'agit d'une part de respecter la logique marchande de la performance individuelle et l'efficacité, de l'autre, il faut garder à l'esprit des valeurs comme l'éthique et l'esprit d'équipe.²¹

Les changements dans les RH pourraient dès lors aboutir à des services administratifs de plus en plus arbitraires, et à un effet d'individualisation et de compétition entre employés dans le même service. D'après les travaux menés par Giaque et Emery, ces changements dans la gestion des RH ont comme effet indésirable une démotivation générale des citoyens à

¹⁹ Adrian Ritz, « La motivation de service public et la performance organisationnelle au sein de l'administration fédérale suisse », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2009/1 Vol. 75, p 60.

²⁰ D. Giaque et D. Caron, « Stratégies des réformes administratives et impacts sur la gestion des ressources humaines. Une comparaison Suisse-Canada. » *art.cit.*, pp. 63-80.

²¹ *Ibid.* p. 80

s'engager dans le secteur public, c'est donc un effet contraire à celui recherché (l'Etat comme employeur concurrentiel).²²

i. La motivation au travail

Selon une recherche menée au sein de l'administration fédérale par Emery et Wyser en collaboration avec l'Office fédéral du personnel, la présence d'un conflit de valeurs parmi les employés n'est pas forte, mais il faut préciser que l'échantillon était restreint. Donc, l'hypothèse énoncée ci-dessus pourrait ne pas forcément se vérifier.

Cependant, la recherche a démontré un élément important: les employés du service public ont une grande difficulté à se projeter dans le futur. Ils ne savent pas quelles décisions seront prises dans le département ni à quoi s'attendre en ce qui concerne leur poste de travail.²³ De plus, les répondants ont mentionné des états d'âmes plutôt significatifs en parlant de leur job: anxiété et appréhension dominent les discours sur les programmes de restructuration de l'administration publique. L'image traditionnelle du fonctionnaire suisse tend à être remplacée par celle plus moderne du travailleur stressé et à l'avenir incertain.

Dès lors, les auteurs concluent que les changements dans la gestion des RH ont comme effet indésirable une démotivation généralisée des citoyens à s'engager dans le secteur public, ce qui est tout de même un effet contraire à celui recherché (l'Etat comme employeur concurrentiel).²⁴

e. Les répercussions sur les RH au Canada

Au Canada la réforme dite NGP s'est mise en place par étapes, au travers de diverses lois et programmes en fonction des différents bureaux et organes. Ici nous prenons comme exemple les initiatives FP 2000 (Fonction publique 2000) et La Relève qui sont des programmes très souvent cités par les travaux qui s'intéressent à la mise en place de la NGP au Canada.

²² Yves Emery et David Giauque, « Emploi dans les secteurs public et privé: vers un processus confus d'hybridation », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2005/4 Vol. 71, p.696.

²³ Yves Emery et Carole Wyser, « The swiss federal administration in a context of downsizing: the public servants perception about productivity, motivation and ethical issues », in *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives accross Frontiers*, 2008, Edward Elgar Publishing, p 114.

²⁴ Y. Emery et D. Giauque, « Emploi dans les secteurs public et privé: vers un processus confus d'hybridation », *art.cit.*, p.696.

Fonction Publique 2000 (FP 2000), lancé en 1991, visait à rationaliser et moderniser l'administration publique dans le but d'un accroissement du rendement ainsi qu'une gestion axée sur les résultats. Lorsqu'on lit les objectifs énoncés par ce programme, on trouve déjà beaucoup d'éléments concernant la gestion du personnel. L'un des buts principaux semble être de devenir un employeur attrayant pour les jeunes actifs, pour cela on prévoit de donner une grande importance à la planification de carrière et au perfectionnement (formation continue). Il est prévu d'avoir des gestionnaires ayant des compétences en gestion des personnes, moins de réglementation et une nouvelle culture de gestion. L'accent est aussi mis sur les valeurs et l'éthique, et sur une valorisation particulière de l'esprit d'initiative individuel.

Ainsi on peut déjà voir en 1991 une volonté d'introduire dans la fonction publique les valeurs d'entreprise privée en ce qui concerne le personnel, présentées comme plus efficaces et attrayantes pour les jeunes.

Au cours des années 1990 a lieu une vaste réduction des effectifs au sein de l'administration, notamment chez les hauts fonctionnaires, on considère en effet qu'il faut une main d'œuvre « hautement spécialisée » pour mettre en œuvre les nouvelles politiques. L'initiative La Relève vient donc s'attaquer plus particulièrement aux problèmes liés au milieu du travail et à la main d'œuvre au milieu des années 1990. Elle vient renforcer le cadre de la nouvelle politique de gestion des ressources humaines. Elle vise également à « créer un milieu de travail où les gens se sentent valorisés et reconnus, où ils ont l'occasion de se perfectionner et où sont mises en application les valeurs fondamentales de la fonction publique. »²⁵

De manière générale, ces programmes visaient également un plus grand contrôle de la performance. Dans Le Livre blanc sur FP 2000²⁶ sont énoncés les principes de la nouvelle philosophie de gestion. De nouvelles normes d'évaluation du rendement des fonctionnaires sont prévues, les superviseurs sont tenus de faire des observations à leurs subalternes, de les guider pour améliorer leur rendement notamment à travers ces programmes de perfectionnement et formation continue. Les fonctionnaires doivent rendre des comptes à

²⁵ GOUVERNEMENT DU CANADA (BUREAU DU VERIFICATEUR GENERAL DU CANADA) (2001). *La réforme de la gestion de la fonction publique: progrès, échecs et défis*, 122 pages. Consulté sur <http://www.oag-bvg.gc.ca>, le 2 novembre 2012.

²⁶ Ibid

leurs supérieurs et le nombre de niveaux hiérarchiques doit diminuer pour simplifier la gestion.

Un enjeu particulier était celui de la responsabilité fragmentée. FP 2000 prévoyait que les ministères aient une plus grande part de responsabilité dans la gestion des ressources humaines. En fait, cette idée s'inscrit dans celle plus générale qui veut que les fonctionnaires deviennent plus responsables que les ministres, ce qui, comme nous le verrons, aura des répercussions importantes sur la gestion des ressources humaines.

i. La motivation au travail

Selon le rapport de la réforme datant de 2001 du BVG²⁷ les défis de la gestion RH ont augmenté. Les relations patronales-syndicales se sont détériorées et l'incompatibilité des valeurs traditionnelles de la fonction publique avec les nouvelles valeurs imposées par les réformes ont suscité l'inquiétude des employés de l'Etat concernant tant les problèmes d'éthique que les questions de carrière dans la fonction publique.

Selon les études menées sur la perception des employés, de nombreux fonctionnaires pensent que le système de dotation au sein de leur unité est inéquitable, beaucoup déclarent se sentir stressés et à bout et la plupart, dont les cadres supérieurs, estiment leur charge de travail problématique. D'autre part avec la réduction des effectifs et le nombre élevé de départs à la retraite, les répondants estiment que leur charge de travail nuit à la qualité du résultat²⁸.

Même si les travaux menés sur le thème de la motivation au travail, ou sur la perception de la performance sont rares, nous pouvons nous intéresser à l'impact de la NGP sur la politisation car elle a un effet direct sur la gestion des RH. Effectivement un des effets de cette nouvelle gestion est la politisation de l'administration. La frontière entre les modes de décision politique et publique est devenue de plus en plus floue et ceci a été permis, en partie, par le nouveau cadre légal.

La *Loi sur la modernisation de la fonction publique (LMFP)* qui met l'accent sur tout ce qui concerne les ressources humaines, prévoit un accroissement du pouvoir décisionnel des

²⁷ GOUVERNEMENT DU CANADA (BUREAU DU VERIFICATEUR GENERAL DU CANADA) (2001). *La réforme de la gestion de la fonction publique: progrès, échecs et défis*, art.cit.

²⁸ Ibid.

administrateurs. De la même manière la *Loi sur la gestion des finances publiques* modifie ses dispositions concernant le pouvoir des employeurs, elle prévoit que les administrateurs généraux de l'administration publique centrale aient une plus grande part de responsabilité dans la gestion des ressources humaines, dont certains pouvoirs qui appartenaient au Secrétariat du Conseil du Trésor.²⁹

Le vérificateur général dans son rapport sur les réformes explique l'échec relatif des réformes RH par le manque de séparation des responsabilités. Il préconise plus de responsabilité pour le sous-ministre. « *Le rôle des sous-ministres doit évoluer énormément pour que l'on cesse véritablement de s'appuyer sur un système où les sous-ministres ne sont responsables, essentiellement, que de l'administration d'un cadre prescrit par les organismes centraux. Les sous-ministres doivent être perçus comme les premiers responsables de l'élaboration et du maintien d'un milieu de travail sain dans leur ministère. Pour ce faire, ils doivent faire de la gestion des ressources humaines une partie intégrante de la planification du ministère ; de plus, leur rendement à cet égard doit être évalué.* »³⁰

Les sous-ministres dans la nouvelle gestion sont soumis à une double incitation. Ils doivent d'une part rendre compte publiquement de leur ministère et d'autre part ils perçoivent désormais des primes à la performance³¹.

Cette disposition des choses est sensée accroître la performance et le rendement de chaque ministère d'un point de vue des résultats. Cependant, elle ne garantit pas le respect des règles et des principes tels que l'impartialité dans l'exercice de la fonction publique. Elle ne garantit pas non plus des conditions de travail où « l'employé est vu comme la plus grande ressource », comme énoncé dans les objectifs de FP 2000.³²

²⁹ Caron Daniel J., Giauque David. « Ethique, agents publics et nouvelle gestion publique: de nouveaux outils pour de nouveaux défis ? Une comparaison Canada-Suisse. » In: *Politiques et management public*, vol. 23 n° 4, 2005. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 2, pp. 73-89.

³⁰ GOUVERNEMENT DU CANADA (BUREAU DU VERIFICATEUR GENERAL DU CANADA) (2001). *La réforme de la gestion de la fonction publique: progrès, échecs et défis, art.cit.*

³¹ Savard, Jean-François. Octobre 2012, Introduction à l'administration publique canadienne [Présentation PowerPoint]

³² GOUVERNEMENT DU CANADA (BUREAU DU VERIFICATEUR GENERAL DU CANADA) (2001). *La réforme de la gestion de la fonction publique: progrès, échecs et défis, art.cit.*

f. Outils de réponse aux effets négatifs de la GRH

i. Le cas de la Suisse

En 2004, le Conseil Fédéral a approuvé les Principes directeurs en matière de politique du personnel au sein de l'administration fédérale.³³ Il s'agit d'une liste de critères que les employés et les managers devraient respecter en travaillant dans l'administration publique. En lisant ces principes, on remarque un fil rouge strictement en lien avec la NGP (valorisation de la responsabilité individuelle et l'autonomie) et il n'y pas a la moindre référence au respect d'un comportement éthique. Enfin, ces principes apparaissent plus comme une sorte de propagande sur la modernité des RH en Suisse, que comme une véritable réglementation sur la gestion de celle-ci.

En 2012 le « *Code de comportement de l'administration fédérale* » remplace le code établi précédemment en 2007.³⁴ Il s'agit en grande partie d'un contrôle des comportements afin de préserver la réputation de la Confédération. Les principaux buts sont: le respect du secret professionnel, l'interdiction d'accepter des dons supérieurs à 200 CHF, le devoir de dénoncer des comportements pénalement répréhensibles. Il n'y a par contre aucun article qui puisse aider les employés publics à développer un sens de l'éthique.

Donc, les principes directeurs de politique du personnel au sein de l'administration, notamment ceux énoncés dans le nouveau Code de comportement de l'administration fédérale, ne semblent pas refléter une volonté de faire face aux défis de GRH en termes de dilemme entre l'efficacité et la concurrence du secteur privé et l'éthique et la sauvegarde du service public.

Au niveau des outils de contrôle, il y a des commissions qui surveillent les activités du parlement mais il n'y a rien strictement axé sur l'éthique et les valeurs des RH. Par exemple, le Conseil fédéral a mis en place le Système de contrôle interne (SCI) qui comporte les objectifs suivants:

³³ Confédération Suisse, *Principes directeurs en matière de politique du personnel au sein de l'administration fédérale*, approuvés par le Conseil fédéral le 19 novembre 2003, entrés en vigueur en 2004, www.admin.ch/ch/f/ff/2004/2083.pdf, consulté le 6 novembre 2012.

³⁴ Office fédéral du personnel OFPER, « Codes de comportement de l'administration fédérale » 2012, Berne, CH. <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02580/02582/index.html?lang=fr>, consulté le 5 novembre 2012.

<ul style="list-style-type: none"> • créer un environnement de contrôle sain, • établir une bonne gestion de l'information et de la communication, • modéliser ses processus • définir ses objectifs 	<ul style="list-style-type: none"> • évaluer les risques de ne pas atteindre de tels objectifs et • intégrer dans les processus les actions de contrôles destinés à minimiser ces risques.
--	--

En conclusion, il apparaît que l'instauration de codes, principes ou instruments de contrôle, s'inscrit, encore une fois, dans une logique de type top-down, oubliant le facteur humain.

*« Alors que les réformes sont orientées vers la responsabilisation individuelle, l'imputabilité des fonctionnaires, la flexibilité, la performance, l'efficacité et l'efficience organisationnelles, alors même que de nouveaux problèmes éthiques sont en train d'émerger, la démarche en termes d'éthique semble rester à l'identique, ne pas évoluer avec le mouvement des réformes en cours et des problèmes y relatifs. »*³⁵

ii. Le cas du Canada

Au Canada comme ailleurs, la mise en place des réformes dans la gestion des ressources humaines ne s'est pas faite sans difficultés. Il y a eu d'une part, la tension de nature politique entre les hauts fonctionnaires. En effet, la nécessité et le bien-fondé de la NGP n'a jamais fait l'unanimité. D'autre part, dans l'application quotidienne des réformes, le conflit de valeurs induit par la contradiction des valeurs managerielles nouvelles avec les valeurs et l'éthique traditionnelle de la fonction publique continue d'être un enjeu.³⁶

En 2001 déjà, le rapport du BVG sur les réformes affichait dans la table des matières le thème des ressources humaines à la première place dans un chapitre nommé « Eléments préoccupants ». La plupart des travaux sur FP2000 avaient porté sur les ressources humaines et constaté une absence totale de progrès voir une crise du leadership. Il faut ajouter cependant, que dans ce rapport il n'était pas question des ressources humaines d'un point de vue des effets constatés sur les employés, mais du point de vue de l'Etat en tant qu'employeur. En fait, ce rapport mettait beaucoup l'accent sur la résistance de la part de certains agents envers les réformes. Les syndicats et certains sous-ministres s'opposaient par

³⁵ David Giauque et Daniel Caron, « L'identité des agents publics à la croisée des chemins : de nouveaux défis pour les administrations publiques » EGPA Annual Conference, *Reforming the Public Sector: What about the Citizens?*, 31 August- 3 september 2005, Bern, Switzerland, p.8.

³⁶ Ibid., p.78.

exemple à la modernisation du cadre légal des RH, les premiers pour protéger l'ancien système de dotation fondé sur l'ancienneté, les seconds pour le souci de rester professionnel et apolitique. En effet, le BVG insistait sur le besoin urgent d'une modification complète du cadre législatif des RH. Il devait devenir plus souple, plus flexible, avec un système de dotation moins rigide et qui donne plus de pouvoir discrétionnaire à la Commission de la fonction publique. Dans sa perspective de modernisation et simplification de ce cadre considéré *désuet*, il insistait sur le besoin de bien séparer les rôles de gestion des RH entre la Commission de la fonction publique et le Conseil du trésor. Cette simplification des responsabilités était censée faciliter la modernisation de la gestion RH, il s'appuyait sur l'exemple des pays comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou le Royaume-Uni où les réformes ont été plus politiques que bureaucratiques, et donc la réforme de la gestion RH plus radicale.

Pour mieux illustrer le débat qui régnait on peut citer cette déclaration du Secrétariat du Conseil du trésor: « *le système de gestion des ressources humaines actuel est rigide, lourd, lent, coûteux et bureaucratisé [...] Il ne correspond pas à un processus de décisions moderne fondé sur les valeurs et axé sur les résultats, et il ne reflète pas non plus les valeurs et méthodes modernes du monde du travail. Finalement, il ne reflète pas le rôle de conseil de gestion du Conseil du Trésor et ne correspond pas aux systèmes souples, efficaces et abordables dont ont besoin les organismes de la fonction publique. Bref, le système [de gestion des ressources humaines] est de moins en moins adapté aux besoins d'un environnement dynamique* »³⁷

Dans le même temps, plusieurs lois et codes ont été produits pour encadrer plus globalement les problèmes d'éthique et de valeurs. Si l'on observe les lois apparues depuis les années 2000 on est amené à se demander dans quelle mesure elles sont compatibles avec le cadre créé par la NGP.

Par exemple en 2002 est créé le Bureau de l'intégrité et de la fonction Publique. Cet organisme indépendant est chargé d'enquêter de manière impartiale lorsqu'il y a divulgation d'un acte fautif dans un ministère ou organisme. En 2007, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* vient soutenir cette pratique de

³⁷ Cité dans *La réforme de la gestion de la fonction publique: progrès, échecs et défis*, art.cit.

dénonciation en assurant aux employés un processus confidentiel et sans conséquences. Une telle mesure présentée comme une protection offerte aux employés, peut cependant être interprétée autrement. Il faut aussi considérer ses effets négatifs. Elle constitue moins une protection qu'un instrument de contrôle contribuant à créer une ambiance d'individualisme et de suspicion détériorant les conditions de travail.

En 2003, paraît le *Code des valeurs et de l'éthique de la fonction publique*, et en 2005 la *Loi sur l'emploi et la fonction publique*. En 2012, le code est modifié pour s'appeler désormais

Code des valeurs et de l'éthique du secteur publique, puisque désormais on ne parle plus de fonctionnaires mais d'agents publics.

Dans l'article 10 de la *Loi sur la fonction publique* on peut lire « *Le fonctionnaire doit faire preuve de neutralité politique dans l'exercice de ses fonctions* ».

Pourtant, il a été jugé nécessaire de préciser un peu plus loin à l'article 12 « *Rien dans la présente loi n'interdit à un fonctionnaire d'être membre d'un parti politique, d'assister à une réunion politique ou de verser, conformément à la loi, une contribution à un parti politique, à une instance d'un parti politique ou à un candidat à une élection* »³⁸

Cet exemple montre bien le type de contradictions auxquelles l'administration publique doit faire face. Les textes énoncent des grandes lignes de conduite, mais la structure, les dispositions programmées par la nouvelle gestion publique, incitent des comportements incompatibles avec cette éthique. Les lois et codes apparaissent dès lors, moins comme une véritable volonté d'apporter des solutions, que comme un outil de légitimation de la nouvelle gestion.

g. Mise en perspective: comparaison Suisse-Canada

Les réformes menées en Suisse et au Canada ont débouché sur quelques éléments principaux en commun:

1. Politisation de l'administration publique: contrairement aux conceptions wébériennes traditionnelles, les deux sphères du politique et de l'administration sont de plus en plus

³⁸ GOUVERNEMENT DU QUEBEC (MINISTÈRE DU CONSEIL EXECUTIF) (2001). *L'éthique dans la fonction publique québécoise*. Bibliothèque nationale du Québec, 20 pages.

imbriquées par la disposition moderne des choses. La conséquence directe est le risque élevé de conflit d'intérêts qui va à l'encontre de l'éthique du bien commun.

2. Evaluation de la performance: les agents publics sont de plus en plus évalués individuellement, avec des outils quantitatifs qui mesurent les résultats obtenus. Le risque pour les employés est une détérioration de leur milieu de travail. La réalisation personnelle se heurte aux incitations à devenir de plus en plus compétitifs et individualistes, focalisés sur leur évaluation. Aussi, le travail d'équipe inhérent au service public est défavorisé. C'est finalement un effet contraire à celui recherché par les réformes sur l'amélioration de la formation individuelle pour une réalisation de soi de l'employé.
3. Inquiétude, stress et démotivation du personnel: les recherches ont montré que les RH en Suisse et au Canada ont subi un fort bouleversement. Les changements de statut des employés ont engendré des sentiments d'inquiétude sur leur situation présente, et d'incertitude sur leur avenir. Ces sentiments, venant s'ajouter à la pression des évaluations de performance, ont mené à une démotivation générale du personnel. Encore une fois, l'objectif de devenir un employeur de choix n'est de loin pas atteint, d'autant plus que pour ces mêmes conditions de travail le secteur privé offre des salaires plus élevés.

Un point qui diffère est celui de la mise en place d'outils de GRH pour gérer les défis survenus après les réformes. Au Canada, on a assisté à la mise en place d'un système de contrôle de l'intégrité de la fonction publique et d'un code de valeurs et d'éthique. Malgré les contradictions que celui-ci comporte, on peut y voir le reflet d'une véritable préoccupation à ce sujet. En Suisse au contraire, les outils de GRH n'énoncent nulle part que ce problème est pris en compte.

h. Pour conclure

Nous avons vu tout au long de cette recherche, que la modernisation de la gestion des RH dans l'administration publique a nécessité la mise en place de plusieurs types d'outils, qu'ils soient matériels ou formels. Les outils matériels sont essentiellement les mêmes en Suisse et au Canada, à savoir la simplification de la hiérarchie, l'évaluation quantitative de la performance, la modification concrète du système de dotation, l'abrogation du statut de fonctionnaire. En ce qui concerne les outils formels, comme les codes et lois sur les valeurs et

l'éthique (n'ayant pas un impact quantitativement vérifiable sur les employés), il y en a eu dans les deux pays, mais surtout au Canada.

Cependant, aucun de ces textes ne semble constituer un instrument réellement contraignant pour faire respecter ces principes. Pourtant, le sujet de l'éthique et du conflit de valeurs n'est pas sans importance. Avec ou sans vérification empirique, en relisant simplement les faits, on peut déduire la chose suivante: les employés du publique dans les deux pays se trouvent confrontés à une situation délicate dans laquelle il leur est demandé d'avoir des comportements contradictoires. D'un côté les codes de l'éthique (pour le cas canadien) et le sens même du travail dans le secteur public (pour le cas suisse) les contraignent à valoriser l'esprit d'équipe et la poursuite du bien commun, dans la légalité et l'impartialité. De l'autre côté, les évaluations de la performance avec risque de sanctions, et la politisation des hauts fonctionnaires, dont la situation salariale et statutaire de l'agent public dépend, les induisent à privilégier les résultats au mépris de l'éthique.

En fin de compte, on peut se demander quel sens est donné à l'éthique dans ce contexte. Giauque et Emery nous disent que l'éthique « *n'est pas avant tout, une affaire purement managériale, mais surtout sociétale* »³⁹. Aussi ils proposent comme solution, plus de socialisation des agents publics plutôt qu'un cadre externe pour faire face à « *cette dynamique particulière [...] où le comportement des agents publics est considéré comme une partie du problème mais où ces mêmes agents sont pressentis comme la seule solution possible au problème* »⁴⁰

Mais finalement, la socialisation permettrait-elle d'améliorer concrètement la situation des employés, ou serait-elle une sorte d'accoutumance à une situation défavorable ? Pour faire avancer la recherche dans ce domaine, il serait pertinent de mener plus d'études de type bottom-up, afin de mieux comprendre comment les agents eux-mêmes perçoivent et gèrent cette situation.

³⁹ Giauque David, Caron Daniel J. « Ethique, agents publics et nouvelle gestion publique: de nouveaux outils pour de nouveaux défis ? Une comparaison Canada-Suisse. » In: *Politiques et management public*, vol. 23 n° 4, 2005. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 2. pp. 73-89.

⁴⁰ Ibid.

Bibliographie

Articles

Boisvert Yves, « Éthique et gestion publique: apprendre des scandales », *Revue française d'administration publique*, 2011/4 n° 140, p. 641-658.

Emery Yves et Giauque David, « Emploi dans les secteurs public et privé: vers un processus confus d'hybridation », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2005/4 Vol. 71, p. 681-699.

Emery Yves *et al.*, « La perception de la performance par les agents publics suisses dans un environnement en rapide évolution », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2008/2 Vol. 74, p. 327-344.

Emery Y., Wyser C. « The swiss federal administration in a context of downsizing: the public servants perception about productivity, motivation and ethical issues », in *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives accross Frontiers*, 2008, Edward Elgar Publishing. 101-119.

Giauque David, Caron Daniel J. « Stratégies des réformes administratives et impacts sur la gestion des ressources humaines. Une comparaison Suisse-Canada. » In: *Politiques et management public*, vol. 22 n° 3, 2004. « Une génération de réformes en management public: et après ? » Actes du treizième colloque international - Strasbourg, jeudi 24 et vendredi 25 novembre 2003 - Tome 2. pp. 63-80.

Giauque David et Caron Daniel J., « Réformes administratives et gestion des ressources humaines: comparaison de la suisse et du canada », *Revue internationale de politique comparée* 2/2004 (Vol. 11), p. 225-240.

Giauque David et Caron Daniel J. « Ethique, agents publics et nouvelle gestion publique: de nouveaux outils pour de nouveaux défis ? Une comparaison Canada-Suisse. » In: *Politiques et management public*, vol. 23 n° 4, 2005. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 2. pp. 73-89.

Giauque David et Caron Daniel J. « L'identité des agents publics à la croisée des chemins: de nouveaux défis pour les administrations publiques » EGPA Annual Conference, *Reforming the Public Sector: What about the Citizens?*, 31 August- 3 september 2005, Bern, Switzerland,

OCDE, « Chapitre 3. Relever les défis de la réforme du système de santé », *Etudes économiques de l'OCDE*, 2010/14 n° 14, p. 117-177.

Ritz Adrian, « La motivation de service public et la performance organisationnelle au sein de l'administration fédérale suisse », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2009/1 Vol. 75, p. 59-86.

« La nouvelle gestion publique "en action" », *Revue internationale de politique comparée*, 2004/2 Vol. 11, p. 177-185. DOI: 10.3917/ripc.112.0177.

Documents gouvernementaux

GOUVERNEMENT DU CANADA (COMISSARIAT A L'INTEGRITE DU SECTEUR PUBLIC DU CANADA) (2012). *Rapport annuel 2011-2012*. Ministre des Travaux publics et des Services Gouvernementaux, 20 pages. Consulté sur <http://www.psic-ispc.gc.ca>, le 2 novembre 2012.

GOUVERNEMENT DU CANADA (BUREAU DU VERIFICATEUR GENERAL DU CANADA) (2001). La réforme de la gestion de la fonction publique: progrès, échecs et défis, 122 pages. Consulté sur <http://www.oag-bvg.gc.ca>, le 2 novembre 2012.

GOUVERNEMENT DU QUEBEC (MINISTERE DU CONSEIL EXECUTIF) (2001). *L'éthique dans la fonction publique québécoise*. Bibliothèque nationale du Québec, 20 pages. Consulté sur <http://www.mce.gouv.qc.ca/>, le 3 novembre 2012.

Sites internet

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-fra.asp>, consulté le 3 novembre 2012.

Conseil fédéral Suisse, *Les principes directeurs en matière de politique du personnel au sein de l'administration fédérale*, 19 novembre 2003, www.admin.ch/ch/f/ff/2004/2083.pdf, consulté le 5 novembre 2012.

Contrôle fédéral des finances, *Mise en place d'un système de contrôle interne (SCI)*, Suisse, 2007, <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02580/02587/index.html?lang=fr>, consulté le 5 novembre 2012.

Confédération Suisse, *Principes directeurs en matière de politique du personnel au sein de l'administration fédérale*, Approuvés par le Conseil fédéral le 19 novembre 2003, entrés en vigueur en 2004, www.admin.ch/ch/f/ff/2004/2083.pdf, consulté le 5 novembre 2012.

Office fédéral du personnel OFPER, *Codes de comportement de l'administration fédérale*, 2012, Berne, CH. <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02580/02582/index.html?lang=fr>, consulté le 6 novembre 2012.

Office du personnel du Canton de Berne, *Le système salarial du canton de Berne: Structure et fonctionnement*, Berne, 2005. Consulté sur www.sta.be.ch, le 5 novembre 2012.

3. Impacts of the New Public Management on the Public Administration. A Comparative Perspective Between Switzerland and Canada

Ophélie Juillerat et Charlyne Riem

Introduction

This essay is about the New Public Management (NPM) and its impacts on the administrative system in Canada and Switzerland in a comparative perspective. The purpose of this paper is to show that a reform of the public administration, introduced in most of the OCED countries, has different impacts depending on the specific political and cultural context of the country it is implemented in.

The paper will first of all present the NPM, its origins and its principles to understand the kind of tools that are promoted to reform the public administration. The following sections will be structured in three parts. A first one will present the impacts that have been observed in Switzerland; the implementation of the NPM in the Swiss context, a focus on the politics-administrative relationships and some ethical considerations that can be highlighted regarding the introduction of the NPM's principles. The second part will present the impacts relevant in the Canadian context, starting with the implementation of the NPM, and followed by the influences of the NPM on the development of the relationships between the federal and the provincial governments. Some ethical considerations will also be taken into account in the Canadian context. Finally, the two systems will be compared in a discussion, pointing out the similarities and the differences between the two countries in terms of impacts of the NPM on their respective public administration.

It will be showed that the two countries have experienced different impacts due to their diverse approach of implementation. Moreover it will be presented that the similarities are also very present, especially concerning the negative impacts of the NPM.

a. The New Public Management

The New Public Management (NPM) has been implemented in almost all the OECD countries since the 1980s. It is seen as a way to modernize the public sector and make it more efficient by using characteristics of the private sector (Gruening, 1998, p. 3).

As the western governments were facing several challenges related to the crisis of their public finances, a dissatisfaction of the citizens about the administration outcomes and the new information and communication technologies, the NPM was seen as an efficient tool to answer this crisis of legitimation (De Boeck, 2004, p. 177). In the United States of America the NPM was even called a reinvention of the government which shows this need to respond to the dissatisfaction of the people by reinventing itself.

The core idea of the NPM is to use private market principles and apply them to the public sector to be more efficient. To achieve this goal the public sector would have to, for instance, define quantitative objectives that the public policy should attain, concentrate on the outputs rather than on the procedural process, reduce costs of production, give more freedom in the financial management to the managers in charge of a unit, motivate the employees with financial incentives and guarantee a freedom of choice for the citizens (De Boeck, 2004, p. 179).

The NPM has also the will to apply a strict separation between the strategic decisions taken by the politics, and the operational management handled by the public administration. That means to make a distinction between the actors that are in charge of the finances and the one that are delivering the product or service. The tool to accomplish this principle is a *contract* negotiated between the two entities. The contract establishes objectives that the administration needs to achieve in a certain period of time and determines indicators to make an evaluation of the results (De Boeck, 2004, p. 180).

The NPM reforms put the citizens in the center of the concern as there is a desire to empower them. The NPM has the objective to enhance the democratization and helps the administration to get closer to the citizens by trying to raise their participation in the political cycle (definition of the public policy and evaluation). The governments wanted also to show to the citizens how their money was being spent by increasing the transparency and applying the principle “value for money”. The transparency would be about the price of a service but also on its perceived quality. Moreover the perception of the citizens is moving on to a customer perception by the public administration that offers more individualized services.

Another core instrument of the NPM is to reduce the hierarchy of the bureaucracy, introducing a decentralization of the administrative activities to a lower level and contracting-

out. To achieve that, flexible executive agencies would be created to fulfill the administration tasks in a more tailored way. Those decentralized agencies would be motivated by financial incentives (De Boeck, 2004, p. 180).

NPM's characteristics		
Budget cuts Privatization Separation of provision and production Contracting out Customer concept More use of information technology Enhance transparency	Competition Flexibility Separation of politics and administration Accountability for performance Decentralization Rationalization of jurisdiction rationalization of administrative structures	Performance measurement Improved accounting Improved financial management Performance auditing Financial incentives Policy analysis and evaluation Democratization and citizens participation

Table 1: list of the NPM' characteristics from Gruening (1998, p. 4)

Even though the NPM promotes key objectives and gives the tools to achieve them, the political and cultural contexts need to be considered. There is no such thing as an automatic effect of the principles presented before and a certain result associated with it. The adoption of the NPM and its consequences have been as various as the number of countries that implemented it. That is what will be shown in the next sections taking the example of two countries, Canada and Switzerland, and discussing how the NPM has been affected their administrative system.

b. Impacts of the NPM in Switzerland

The next section will focus on Switzerland. Firstly, the way the NPM has emerged in this country and its principal axes will be presented. Then it will be interesting to look at the politics-administrative relationships present in Switzerland and the particularities of this relationship after the introduction of the NPM. Finally, the issue of ethical considerations will be the last part regarding the impacts of the NPM in Switzerland.

i. Introduction of the NPM

Switzerland is a democratic nation with three government levels that are the federal, the cantonal, and the municipal. This configuration shows the government is really closed to the citizens' concerns and the political system can be characterized by the constant research of consensus (Giauque & Caron, 2004a, p. 65). In the Swiss political culture, it is very important that every levels of government have the opportunity to express itself.

By the end of the 1970s, the federal government intended to cut the budget spending of the administrative services to meet the financial problems of the Swiss Confederation and to cope with the will to downsizing the public sector. The savings could be done through the personnel in the public sector or through the functional costs of the administration. That is exactly what happened in Switzerland: effectives freeze and cutting budgets in a linear way (touching every public policies in the same way) (Giauque & Caron, 2005, p. 79). With this new configuration, the Swiss administration had resources to focus on urgent tasks only and had to give up missions with long-term objectives (Giauque & Caron, 2004a, p. 66).

In 1990, ad hoc working groups were created with the aim of evaluating how an extended room of manoeuvre could be given to the federal offices (Giauque & Caron, 2004a, p. 66). The results of this working group led to a new law in Switzerland: *Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)*. Introducing in 1997, the LOGA indicates four objectives the Federal Council had to reach: increase the effectiveness, aiming the profitability, save up and optimise the management and the structures (Giauque & Caron, 2004a, p. 66).

Many countries had already implemented the NPM in their administrations. As a matter of fact, the Swiss government was inspired by them and introduced the *services contract* to reach the aims of the LOGA (Giauque & Caron, 2004a, p. 66). This NPM tool has been named *Gestion par Mandat de prestations et Enveloppe Budgétaire (GMEB)* in Switzerland.

As indicated above, the principal aim of GMEB is to give a bigger freedom of action to the administrative units (Giauque & Caron, 2004a, p. 66). Moreover, there are several other targets that GMEB, and more widely the NPM, have introduced: accountability of civil servants; transformation of the values and new corporate culture; control costs; decentralization to bring creation and innovation (Giauque & Caron, 2004a, p. 66-67).

Concerning the employees of the public administration, the federal government adopted a new law: *Loi sur le personnel (Lpers)*. In force since 2002, the Lpers has multiple implications for the Swiss civil servants: end of the civil servants' status (Emery & al., 2008, p. 328); remuneration based on the individual performances; creation of objectives contracts; evaluation interview related to an individual appreciation; wage increase depending on this appreciation; greater flexibility when considering the motives to end a contract (Giauque & Caron, 2004a, p. 68).

Today, in Switzerland, there is a coexistence of the classic old system based on the bureaucracy as developed by Weber, and the new one based on strategic objectives. Indeed not all the administrative units are under the GMEB system (Giauque & Caron, 2005, p. 80).

ii. Politics-administrative relationships

The politics-administrative relationships in Switzerland have been modified by the introduction of the NPM. The point here is to explain precisely which tools promoted by the NPM have reshaped the relation between the two entities and what are the new challenges faced by the administrative sphere in the new context.

Giauque and Caron (2005) point out the fact that the introduction of the NPM, more precisely the services contract's tool, has modified the role's perception of the politics and the public agents. Parliamentarians tend to get involved in operational tasks and the senior civil servants tend to get involved in political tasks (Giauque & Caron, 2005, p. 81). On one hand, as the public managers, through the services contracts, gained in autonomy regarding the budget and the organization of their task, they are also considered as responsible for their actions and tend to defend their decisions more and more often at the Parliament. On the other hand, the parliamentarians tend to get involved in the public manager's task, as they understood they are the ones who make the strategic decisions on how the public policy process will be managed.

Giauque and al. (2009) show, through a case study analyzing three Swiss cantons with different level of NPM's implementation, that the political entity and the administrative one are meant to be complementary. The separation into two autonomous spheres asked by the principles of the NPM is not sustainable. The authors conclude that in all of their three case studies both political and administrative entities didn't even want their relationship to be totally distinct (Giauque & al., 2009, p. 773). In the three cantons evaluated, the interviews

showed that the administrative heads perceived themselves as playing an important role as the politics need their expertise to formulate a sustainable strategy. It is interesting to see that, even in the canton where the NPM is the most developed (canton of Valais), the administration doesn't perceive itself as being more autonomous.

In their literature review, Giauque and al. (2009) point out the fact that the NPM has introduced a new kind of contract regarding the politics-administrative relationships. The previous one was based on the fact that the administration would follow the constitutional rules and that the political entity (the chief of the department) would be held responsible for the results of its department (uncertainty costs for the politics). The contract implied with the NPM reform is that the administrative entity gains in autonomy but is held responsible for its actions. This kind of contract means there are new costs named agency costs connected to the control of the politics over its administration (Giauque & al., 2009, p. 760).

iii. Ethical considerations

To conclude the impacts of the NPM in Switzerland, it seems relevant to point out some of the ethical challenges faced by the public administration regarding the introduction of the NPM. As it has been presented earlier, a lot of the NPM principles are originally used in the private sector. It is, therefore, interesting to identify the difficulties concerning their integration in the public sector frame.

Giauque and Caron (2005) identify some challenges related to the NPM that bring about ethical dilemmas. As we showed earlier, the core instrument of the NPM in Switzerland is the services contract (or as mentioned previously, GMEB) that fixes objectives and defines products. Those objectives are associated with quantitative indicators to measure their achievement (Giauque & Caron, 2005, p. 82). By focusing on precisely defined product with a certain amount of money associated, the administrative unit is more likely to concentrate on its own activity without considering the collaboration and coordination activities with other departments. However, those activities are essential for the public policy to be complete. By focusing on their own performance and results they have to reach, they put aside a wider vision of their mission and of the meaning of their activity. It is even more damaging that the complexity of the public policies is increasing. Therefore we need even more collaboration between the administrative units to face it.

Furthermore, the performance indicators that are used to evaluate the achievement of the objectives are of quantitative nature. Civil servants have to do their tasks in a certain amount of time using a certain amount of resources. These new expectations, that can be assimilated to a business industry culture, focusing on measures and cost benefit analysis, clash with the public service culture that rely on equality, equity, fairness, commitment to the citizens, loyalty towards the politics and accessibility (Giauque & Caron, 2005, p. 82; Emery & Giauque, 2005, p. 690-691). The civil servant is then confronted to a dilemma between following the values of his profession and focusing on his performance's evaluation. As Giauque and Caron (2005, p. 85) state in the conclusion, "Que pèsent, en fin d'analyse, ces codes éthiques "extérieurs" face aux menaces de sanctions organisationnelles en cas de piètre performance productive d'un salarié public?".

At the federal level, no ethical considerations are made specifically for the administrative units that have implemented NPM principles. The concept of ethic in the public service is not something that the government considers relevant, regarding how much the matter is treated in their internal documents. Giauque and Caron (2007, p. 83-84) even mention the fact that the guiding principles of the public service are very similar from the guiding principles of the private sector which is surprising considering their many different values.

c. Impacts of the NPM in Canada

After having presented several impacts of the NPM in Switzerland, the following part will concentrate on Canada. As seen above in Swiss case's presentation, the introduction of the NPM in this country and its characteristics will be exposed. Then the modifications of the relationships between the federal government and provinces after the introduction of the NPM in Canada will be analysed. The last part of this section will considerer the ethical issues related to the introduction of the NPM in this country.

i. Introduction of NPM

As Switzerland, Canada is a federal state with three levels of government: federal, provinces and territories, and municipalities (Giauque & Caron, 2004a, p. 70). The introduction of the reforms in Canada comes from a wish to follow the modernization of the occidental public administration (Giauque & Caron, 2005, p. 76) like the United Kingdom or New Zealand. The most relevant characteristics of the Canadian public administration could be pointed out here:

clear separation between state and society; Weberian bureaucracy; career management system highly centralized; politic neutrality of the civil servants (Giauque & Caron, 2004a, p. 70).

In general, the principles of the NPM have been implemented in Canada to improve the efficiency and the effectiveness (Giauque & Caron, 2004b, p. 232). Canada implemented several measures from the NPM, which are: budget restrictions and programs reviews; alternative models of services contracts; and transformation of values (Giauque & Caron, 2004a, p. 71). These three measures will be explained in the following section.

Between 1978-79 the first objective of the reform in Canada was to cut budgets and to review programs. With the aim of saving up on the public sector costs, the federal government reviewed all public policies of the federal administration to decide if they had to be kept, redefined or cancelled (Giauque & Caron, 2004a, p. 71-72). According to Giauque and Caron (2004b, p. 231), one of the most pertinent particularities in the reforms in Canada is this systematic analysis of administrative programs to evaluate their necessity in the whole governmental system.

By 1980, to improve the efficiency, Canada created alternative models of services' provision to the citizens of which most elements are coming from the private sector. First the government wanted to improve the way that services are offered to citizens with the principal idea "keep the same rules but change the way to do it" (Giauque & Caron, 2004a, p. 72). Then a greater room of manoeuvre regarding the central agencies has been implanted. Moreover, Canada adopted the partnership between public and private sector.

To modernize the state as all the occidental public administrations, the Canadian government tried to transform values within the administration. There are a lot of examples of projects that appear at the beginning of the 21st century like for instance, "la Relève" program in 1996, Public Service 2000, the Results for Canadians and the Service Improvement Initiative in 2005 (Giauque & Caron, 2004a, p. 73).

All these elements have brought some changes in the structures of government (Glor, 2001, p. 122). A departmental restructuring has been achieved in 1993 that included a reducing of the Cabinet of the federal government; two service delivery agencies were created by the Government, named the Special Operating Agencies (SOAs) and the Alternative Service Delivery agencies (ASDs) with an enhanced independence, responsibility and accountability;

the decentralization of the authority has implicated the responsibilities to move from central to lower levels of government; and they experienced a separation between policy and service delivery functions (Glor, 2001, p. 123-124).

Finally, a reduction of the public sector through three parameters has been introduced: privatization of public enterprises such as airports, the government printer, Canada Post, telephone companies in some provinces; budgetary and programme cut-backs; downsizing of public sector (Glor, 2001, p. 125-126).

ii. Relationships between federal government and provinces/territories

As indicated in the introduction about the NPM in our paper, one of the consequences of the NPM is the decentralization of the responsibilities. In Canada, the introduction of the NPM between the years 1980-90s has created modifications regarding the federal state-provinces' relationships, particularly in the field of social politics (Boismenu & al., 2003, p. 83). Indeed the decentralization promoted by the NPM in Canada has redefined the administration machinery including the role of provinces towards federal state (Boismenu & al., 2003, p. 84). That has implied, in the case of the Canada, an increase of the power of the provinces / territories and a decrease of the power of the federal government.

Social policies as security, health or employment in Canada come under the provincial competences; these competences have always been a great motive of conflicts between the levels of federal and provincial government (Boismenu & al., 2003, p. 84). The decentralization brought by the NPM, but also the free trade with the USA, have increased this conflicting relationship. It will be demonstrated in this part how the Canadian federal state has used the tool *Social Union Framework Agreement* to deal with this situation.

According to Glor (2001, p. 122), Canada had to adopt free trade with the USA by 1989 because of the globalization. This context of free trade favoured the regionalization of Canadian economy (Boismenu & al., 2003, p. 86). In this way the contacts between Canadian provinces and American states were greater than contacts between Canadian provinces themselves (Boismenu & al., 2003, p. 86).

In parallel of this free trade, the Federal state of Canada lost its leadership also due to the decentralization promoted by the NPM (Boismenu & al., 2003, p. 86-87). Indeed, by 1977, regarding the social public policies and their financing, federal government were not able to interfere in the provincial decisions anymore. Therefore it generated more flexibility but also

more responsibilities for the provinces (Boismenu & al., 2003, p. 87).). In 1995, the process of decentralization went even further. Indeed, the *Health and Social Transfer* was introduced which modified the financing system of the social assistance (Boismenu & al., 2003, p. 87). This new system implied a significant reduction of the budget of the provinces for social spending. Indeed, the government has basically transferred its financial responsibilities but also its deficit to the provinces. In exchange, the provinces were free to spend this money in social fields, as they wanted to (Boismenu & al., 2003, p. 87).

The decentralization, as a consequence of the free trade and of the transfer of competencies to the provinces, shows that from 1970 to 1998 the authority of the federal government and its responsibilities in the field of social politics has been decreasing (Boismenu & al., 2003, p. 86).

The government realizing it had lost too much sovereignty in this decentralization process, discussions have been engaged between the provincial and the federal level of government (Boismenu & al., 2003, p. 88). The federal government wanted to reaffirm its role: it recognized it was ready to spend more but it did not have the tools to do it (Boismenu & al., 2003, p. 88). At first the provinces did not want to leave any responsibility to the federal government regarding social policies (Boismenu & al., 2003, p. 88). In 1999, the discussions finally led on the *Social Union Framework Agreement (SUFA)* (Boismenu & al., 2003, p. 88).

The SUFA of February 4, 1999 is not a constitutional agreement but an administrative document without any legal basis (Noël, 1999). Nevertheless, the political role of this framework agreement is essential for the federal government. It's an agreement signed by the Prime Minister and the Prime ministers of all provinces and territories of Canada except Quebec (Noël, 1999). As it has been showed earlier in the paper, this agreement is an important step in the evolution of relationships between federal state and provinces regarding social policies in Canada in a decentralization process context. This shows how an NPM's principle, the decentralization, can damage the relationships between two levels of government in a federal country. The federal government with the aim of saving money went too far in the use of this tool. The SUFA is a good example of a solution to reshape the relationships between the two levels of government.

In the SUFA, there is an explicit recognition from the provinces and territories of the legitimacy of the federal authority to spending in areas of exclusive provincial competence. It therefore concerns the relationships and principles that have to be adopted between the government and the provinces. According to Noël (1999), reforms are more efficient when they are based on a partnership. Both levels of government work together and involve the collaboration with the aim of serving in a better way all the Canadian people (Noël, 1999).

iii. Ethical considerations

Finally, the following section will present a discussion about some impacts of the NPM in an ethical perspective and which are the difficulties faced by the civil servants regarding the integration of the NPM principles in their day-to-day activities. The point is to highlight the role played by the individuals in the implementation of this kind of reform and the importance of being aware of their central position.

In their study about ethic and introduction of the NPM in Canada and in Switzerland, Giauque and Caron (2005) point out a consequence of the reform on the behavior of the senior civil servants. Before the introduction of the NPM, their tasks were defined in specific rules. However the NPM introduced an enhanced autonomy and accountability of the public manager. They have a greater freedom of action but they also have to deal with ethical considerations when making a decision (Giauque & Caron, 2005, p. 76). Piron (2007, p. 131) shares this point of view and mentions several ethical challenges related to the implementation of the reform: in the extent that public managers have gained in autonomy to achieve the objectives asked, how the government can supervise their work and be sure that the fundamental values of the state are applied? He also points out the potential risk of a management by the results, will it encourage people to use any means to achieve their objectives without any ethical considerations?

In Piron's article, which is based on the interviews of three deputy ministers in the Province of Quebec, some negative aspects of the NPM's introduction are mentioned. One of them was the pressure on the employees to be more and more productive. There is indeed a risk to run out of time and not being able to have a deep reflection about the task and the ethical implications of the civil servant (Piron, 2007, p. 133). In this direction, the quantitative indicators used to evaluate the results are also criticized as it seems to be in contradiction with the will of lightening the bureaucratic procedures to focus on the citizens.

As Giaque and Caron present, Canadian administration and politics have been experiencing several scandals related to frauds or a lack of integrity (Giaque & Caron, 2005, p. 75). To respond to those scandals the government has promoted new rules or codes encouraging a “good behavior” as the Values and Ethics Code for the Public Service launched in 2003 by the government and revised in 2012. The government uses this Code to implement the rule according to which “all federal public sector employees are required to adhere to the Code as a term and condition of employment” (Treasury Board of Canada Secretariat website a). The government also created structures to protect the whistleblowers and therefore protect the integrity of the public function.

Furthermore, Piron (2007) demonstrates in her study the importance of the leadership that accompanies the reform and how the individuals are socialized around the organization’s values. It is essential, as there is more autonomy and flexibility in the task asked by the civil servant that they use the values of the organization to make fair decisions. This quotation makes this concept more explicit: “C’est beau de donner plus de marge de manœuvre à nos gestionnaires, de leur donner des cadres de gestion plus flexible, mais en même temps, il faut que les gens travaillent à partir de valeurs connues, sues et partagées par l’ensemble de la fonction publique” (Piron, 2007, p. 147). To attain this state of fact the leader, here the deputy minister, needs to be very specific about the ethical considerations to take into account and has to spread the ethical vision among all the employees so that they become shared values.

That means that, in the end, the positive or the negative outcomes of the reform rely on the people that manage its implementation. It seems that a lot of the responsibility rely on the individuals that are the actors of the reform. On paper the NPM is made of principles, tools and characteristics but in the end, in the realm of reality, there are human beings that deal with those principles and need to integrate them.

The approach of the Canadian government to promote deontological codes to support a certain behavior is a first step but it needs to go further inside the organizations themselves. For that matter, one of the deputy ministers interviewed by Piron took very seriously the socialization of its employees. She put in place a network of forty individuals that have followed training about ethical considerations and that became the contact persons when facing an ethical issue. Furthermore she herself communicates a lot about the organization’s values with her colleagues and employees. She said, « Pour moi, il faut que ce [les enjeux

éthiques du ministère] soit intégré dans les façons de faire et dans la réflexion quotidienne des employés. Dans notre plan stratégique, on a démontré qu'il y avait une volonté ferme de faire une démarche éthique à l'intérieur du ministère. Maintenant, elle est suffisamment prise en charge par l'ensemble de l'organisation pour qu'on puisse penser qu'elle va continuer. Elle est bien organisée, elle est bien structurée. » (Piron, 2007, p. 141). Indeed that is one of the solutions proposed by Giaque and Caron (2005, p. 86) to increase the consideration of ethical reflections.

Finally, the creation of the *Report on governance structures for values and ethics* (Treasury Board of Canada Secretariat website b) seems to go in this direction as it provides guidance and assist the civil servant to make decision regarding ethical considerations. It is a relevant approach as it recognizes that the best way to integrate such considerations is the day to day management practices inside the organization.

d. Discussion about the impacts of the NPM in Switzerland and in Canada

The presentation of the introduction of NPM in Switzerland and Canada has highlighted a number of factors specific to each country. It is necessary to precise that NPM's principles are implemented in a different way according to the structure of the country. The following section will show that each country is also facing a number of obstacles and critics depending on the administrative structure of the country. Further in this section, a discussion about the politics-administrative relationship will compare Switzerland and Canada's situations. Finally the ethical considerations presented previously will be examined.

First of all some similarities in the principles of NPM in Canada and Switzerland can be pointed out. As indicated by Giaque and Caron (2004a), in both cases the NPM has been introduced to reduce the public sector – especially to cut budgets – and modify the machinery of the administration. Despite some cuts and effective freeze in the two countries, the first goal which was to reduce the public sector has not been reached, at least not as much as hoped (Giaque & Caron, 2004a, p. 75). Also, the introduction of NPM was introduced according to a top-down orientation in both Switzerland and Canada (Giaque & Caron, 2004b, p. 239): it started with senior civil servants and then it forwarded to lower levels of government.

Both countries share also some obstacles followed by the NPM's introduction. Changes regarding the internal culture, inherent in these reforms, have led the civil servants to focus on results and quantitative objectives (Boismenu, 2001, p. 89). The individualization of work

tasks is encouraged and there is a risk that selfishness becomes predominant. It also appears in Switzerland and Canada the idea of “to do more with less” (Giauque & Caron, 2004a, p. 69) in the extent that the employees must provide the same work, or even more but with less resources of time and money. Transparency and evaluation (Boismenu, 2001, p. 89), present in both countries, make the notions of responsibility and accountability fundamental in the public administration’s activities.

Despite a great number of similarities, there are differences in the way the NPM has been implemented in Switzerland and Canada. It seems that the approach has been less top-down in Canada than in Switzerland (Giauque & Caron, 2004a, p. 75). The government attempted to modify the behaviour of the administration with an emphasis on collaboration and accompaniment measures while the balance of power was more present in Switzerland. Moreover the tools to put the NPM into position are not the same in the two countries; while laws are created in Switzerland – for example LOGA or Lpers – there are initiatives in Canada – as the *Social Union Framework Agreement*.

There are some relevant points to make about the politics-administrative relationships in Switzerland and Canada. One of the consequences of the NPM, more specifically the services contracts’ tool, is that it has split the administration and made it more difficult for the different divisions to coordinate and cooperate in an effective way. Every division has a certain objective to achieve with a certain amount of money and the coordination expenses with other services are not taken into account. However the Canadian government seems to be more prepared to face this coordination challenge as they have introduced, according to the Government White Paper issued in 1990 entitled *Public Service 2000 – The Renewal of the Public Service of Canada*, a network of senior civil servant committees to improve the coordination including. This network includes, for instance, the Committee of Senior Officials, the Coordinating Committee of Deputy Ministers, the Privy Council Office (Ruffat, 1991, p. 112-113). This system can work for the ministers but how about the decentralized agencies that have more autonomy?

In short, even though the NPM tries to artificially make a separation between the politics and the public administration, their activities are interconnected and in the realm of reality, both in Canada and Switzerland, it is impossible to implement such a distinction. As a matter of fact,

the NPM does not consider the role of the administration elites in the formulation of the public policy and yet their expertise is very important in this step of the policy process.

Finally, even though Canada and Switzerland have a tradition of a neutral public administration, made of professionals and independent from any partisan considerations (Plasse, 1992, p. 319), in both countries politicians tend to surround themselves with people they trust. The federal council member Eveline Widmer Schlumpf in Switzerland that has replaced almost all the senior civil servants of the department she was in charge of, and the reorganization of the deputy ministers that is achieving the new prime minister in Quebec, Pauline Marois, are examples of a trend of public administration's politicization in both countries.

Lastly the discussion ends up with some reflections about the ethical considerations presented before. It seems that both in Canada and Switzerland, the changes produced by the NPM in the public sector have not been deeply taken into account from an ethical perspective. The characteristics of the private market seem to be somehow in contradiction with some of the public sector traditional values. This situation leaves the civil servants in an uncomfortable position. Moreover, the loyalty of the civil servants seems to be moving from the citizens and the politics to the organization itself. They use any means to respect the objectives they are supposed to reach and stop thinking about their mission toward the population in an ethical perspective (Giauque, 2005, p. 85-86).

Even if the two countries have not implemented the NPM in the same way and used the same tools, it seems that in both countries there is a crucial need for a re-socialization of the civil servants. This is a necessary measure to enable them to deal with the innovations that the NPM brought in their day to day work.

Still the Canadian government seems to have taken more initiatives than the Swiss one, promoting ethical codes for the public function. However as the Piron's (2007) interviews of the three deputy ministers showed, those codes are not sufficient. In the end it relies on the leader of the different administrative units to make sure that everybody share the same values and know how to apply them when making a decision in the public function.

In both countries civil servants, dealing with NPM directives and facing more freedom of action in their tasks, must have a clear vision of the organization's values. Therefore it is possible for them to make a wise judgment and be comfortable with their decisions.

e. Concluding remarks

This paper aimed to compare the public administration in Switzerland and the one in Canada. The choice was to focus on the impacts of the NPM on the public sector in these two countries. To start with, it was necessary to give the main characteristics of the NPM before talking about its consequences. The strategy adopted for this work was to concentrate first on selected impacts of the NPM in a country and then on the impacts observable in the other country.

The case of Switzerland highlighted the government's will, by 1970, to increase the efficiency and the quality of administrative services to citizens by using the NPM. The work showed that the borders between the political and the administrative became weaker after the introduction of NPM, despite the fact that one of the NPM's principle was to operate a clear separation between the two entities. Finally, Switzerland has to face ethical problems because of the constant research of performance and the focalization on results.

As far as Canada is concerned, three axes were adopted by the government to modernize the state that even goes up to the privatization of some administrative services. Decentralization, seen as a consequence of the NPM among others, has shown a need for the government to reshape the distribution of responsibilities between the federal government and the provinces by using a particular tool. From an ethical perspective, the Government of Canada has implemented measures to transmit some important values of the public sector at all levels of the administration. Despite these deontological codes, the ethical issues are not fully resolved.

After analyzing some impacts of the NPM in Switzerland and Canada, the public administration in these two countries were compared to highlight the similarities and differences between them. The way the NPM has been implemented in each country, the type of politics-administrative relationships and the ethical considerations were compared in this section. While NPM is a universal concept, the internal culture of the public administration of a country influences its implementation and its impacts on the working of the public sector and the behavior of the actors.

References

- Boismenu G., Graefe, P. & Jenson, J. (2003). Anciens et nouveaux outils de gouvernance dans l'union sociale canadienne. *Sociétés contemporaines*, 51 (3), 83-105.
- De Boeck, S. (2004). La nouvelle gestion publique en action. *Revue internationale de politique comparée*, 11 (2), 177-185.
- Emery, Y., & Giauque, D. (2005). Emploi dans les secteurs public et privé: vers un processus confus d'hybridation. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 71 (4), 681-699.
- Emery, Y. & al. (2008). La perception de la performance par les agents publics suisses dans un environnement en rapide évolution. *Revue internationale des Sciences Administratives*, 74 (2), 327-344.
- Giauque, D. & Caron, D. J. (2004a). Stratégies des réformes administratives et impacts sur la gestion des ressources humaines. Une comparaison Suisse-Canada. *Politiques et management public*, 22 (3), 63-80.
- Giauque, D. & Caron, D. J. (2004b). Réformes administratives et gestion des ressources humaines: comparaison de la Suisse et du Canada. *Revue internationale de politique comparée*, 11 (2), 225-240.
- Giauque, D., & Caron, D. J. (2005). Ethique, agents publics et nouvelle gestion publique: de nouveaux outils pour de nouveaux défis? Une comparaison Canada-Suisse. *Politique et management public*, 23 (4), 73-89.
- Giauque, D., Resenterra, F., & Siggen, M. (2009). Trajectoires de modernisation et relations politico-administratives en Suisse. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 75 (4), 757-781.
- Glor, E. D. (2001). Has Canada adopted the New Public Management? *Public Management Review*, 3:1, 121-130.
- Gruening, G. (1998). Origin and theoretical basis of the New Public Management (NPM). *Draft for the 1998 IPMN conference in Salem/Oregon*, June, 1-35.
- Noël, A. (1999). Entente cadre sur l'union sociale. Etude générale sur l'Entente. *Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes*:
http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/documents_inst_const/doc1.pdf (15.11.12)
- Piron, F. (2007). La gestion, l'éthique et la modernisation de la fonction publique québécoise: réflexions de trois femmes sous-ministres en titre. *Recherches féministes*, 20 (1), 129-150.
- Plasse, M. (1992). Les chefs de cabinets ministériels du gouvernement fédéral canadien: rôle et relation avec la haute fonction publique. *Administration publique du Canada*, 35 (3), 317-338.
- Ruffat, J. (1991). Le renouvellement de la Fonction Publique du Canada. *Fonction Publique 2000. Politique et management public*, 9 (1-4), 109-132.
- Treasury Board of Canada Secretariat:

- a) http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/vec-cve-eng.asp (13.11.12)
- b) <http://www.tbs-sct.gc.ca/rp/sgs-eng.asp> (13.11.12)

Varone, F. (2001). Le temps administratif et la Nouvelle Gestion Publique. *21. SAGW-Kolloquium 2001*, 1-22.

4. New Public Management and its Implications on Public Ehtos. A Comparative Analysis Between Canada and Switzerland

Neelab Saidali et Stefan Dauner

Introduction

During the last twenty years numerous countries have adopted tools of New Public Management (NPM) to reorganize their administrations (Merrien 2008; Hood 1995). Saussois (2006) underlines the great role that plays the OECD concerning the diffusion of this new approach for public administration. However, it is important to mention that many scholars emphasize that countries do not all adopt in the same way and time reforms of NPM. The implementation of new public management depends on many factors. According to Pollitt et al (2012) the context and the politico-administrative system is important. Moreover, the NPM proposes a huge variety of options and which implies that governments have to choose what they want to implement. Then, each option must be adjusted to the national cultural and political context (Pollitt et al. 2012). The author also underlines that “convergence in reform “talk” does not necessarily mean that here is also convergence in practice” (Pollitt 2012, 62012).

Searchers explain these differences by the political and administrative system but also by the concept of path dependency (Hood, 1995). The latter explains that almost every reform, be it top-down or bottom-up, is always translated in the very context of a countries institutions and culture. Eventually the same reform can have the most diverse results in different countries due to cultural differences or many other factors. Caron and Giauque highlight that public employees need a “specific identity” to be able to accomplish their task of serving the public interest (Caron and Giauque 2006, 548). Thus, we can see that cultural issues are crucial in phases of change in almost any organization.

Now, the aim of our study is to confront two countries, Canada and Switzerland, and to highlight some differences between them. Our focus will be on finding out if there have been significant differences regarding the change of values and culture seen by public agents after the wave of NPM-reforms in those two countries.

Relevance of research:

A comparative work is relevant to better understand the emergence and mainly the impact of reforms in the field of public administration. In fact, as it is mentioned by Hood (1990) not all OECD countries adopt the New Public Management identically. The direction of reforms can even have differences within similar countries (Hood 1990). Given these information, it is very interesting to compare Canada and Switzerland because they are quite similar regarding the federal system but also regarding the multicultural aspect of both states.

Structure:

In the first part we will present the concept of New Public Management so as to offer a global view on the topic. After, we will try to give a definition of public ethos and will explain why it is important in the public sector. The biggest part will be the description of the situation in Switzerland and in Canada which will in each case contain a brief explanation of the politico-administrative system, the origins of reforms, the finally implemented reforms and of course the change of values among public agents and their behavior regarding the reforms. This part will help us to finally analyze the cultural changes and to conclude our study.

a. New Public Management: What is it?

i. Origin and objective of NPM

New Public Management can be considered today as a dominant paradigm in public administration's field. It was born in the new liberal laboratory during the 1970st (Merrien 1999).

In the 1980's began an overall discussion concerning the cost of public administration in a state's budget and also concerning the organization of providing public service in general. Those discussions occurred in numerous OECD countries but particularly in Anglo-Saxon countries (Merrien 1999; Hood 1995). Some explain this debate on one hand by the economic crisis during the beginning of the 1980's and on the other hand by the desire to reform the public sector (E.Ferlie et al.1996). The debates conducted many OECD countries to introduce managerial reforms in the public sector by top down decisions (E.Folie et al. 1996). The aim was to adopt a new model mostly interpreted by private market principles to reinforce efficiency and quality of public services (Hood 1995). New OECD guidelines created a certain pressure on countries to adopt tools of NPM. But also rising tensions like financial

constraint, budget constraint, increasing complexity in the society and high expectation from citizens finally made governments moving towards NPM reforms. Thus, the social, political and economic context can explain the willingness to change the public sector (Merrien 1999).

New Public Management critics on one hand the model of welfare state and on the other hand the traditional weberian model of bureaucracy. Proponents of NPM are convinced of the necessity to introduce into the public sector management methods of the private sector with the goal of reforming it by the means of more private managerial tools (Hood 1995). The classical public administration is perceived as obsolete because it is considered as inefficient compared to the private sector on account of a too strict hierarchy and mismanagement of finances. There is this common believe that everything that is private works more efficiently (Emery and Giaouque 2005).

ii. Principles and tools

NPM, as we have shown at the beginning, is mostly influenced by neo-liberal theories. It includes also the following two concepts: the transaction cost and principal-agent theory (Ferris & Graddy 1998). The transaction cost is relevant to determine if the public sector has to do itself or outsource the production of a product or the organization of a certain service. The principal-agent theory helps to see the asymmetry of information between two parties with different goals during a contract (Ferris & Graddy 1998).

After this theoretical part we can explain more about the NPM tools that are supposed to improve efficiency, effectiveness, quality and many other aspects of the public sector. We can highlight now the core mechanisms or tools of NPM:

Among these tools In general NPM-tools are those taken from private economy such as performance related salary, the elimination of job-security, outsourcing of services, decentralization, more competition and giving more autonomy to managers. Like this organizations should get more flexible which should improve quality of services and their efficiency. We can also mention the measure of performance with indicators and analytic computability and obviously the change in management style by separating the strategic decision making from the operational management. To put it in a nutshell, under NPM reforms results have become more important than respecting strict procedures (Hood 1995)

As we already mentioned before new public management's implementation is not the same among all OECD countries. Although countries have had the same challenges they do not

reform in the same way and in the same time. Searchers define three groups of countries to explain how OCED countries adopt the new reform. They distinguish three types (Giauque, lecture 2011):

- « core NPM countries » like for instance New Zealand, the United Kingdom or Australia
- « The modernizers» with two subgroups: the first one with a strong emphasis on the modernization of management between like France, Belgium or Italy. The second one focuses on greater citizen participation (Sweden and Holland).
- « The conservators» like Germany without big NPM reform plans on national scale.

iii. Debates

Of course, there have been written many articles about NPM due to its international character. It is also important to mention some critical points that have been emphasized by several authors. Some say for instance that there is no big difference between the public and private sector in terms of efficiency (Henri 1999, quoted by Amar and Berthier 2007).

b. Public Service Ethos and Identity of Public Servants

i. What do we mean by public service ethos?

In their article “Civil servant identity at the crossroads” Caron and Giauque highlight the importance of so called “invisible authorities” such as conventions and moral standards that are crucial for avoiding perverse effects of NPM reforms or any other reforms (Caron and Giauque 2006). This statement reminds us the importance of ethics, values and culture in the public sector. Therefore this chapter will contain some definitions of the often used expression “public service ethos”. To do this we will also embrace concepts like for instance the public servant’s identity. Eventually we want to know more about the importance of public service ethos for the functioning of public administration and how NPM can have an impact on public service ethos. For the latter, the notion of public service motivation will be crucial.

Now, how can we define what public service ethos stands for? Of course, there is no universal definition. Generally spoken, we could say that is a synonym of a particular culture within public organizations involving some common characteristics or behaviors of their employees such as “honesty, integrity, probity, dispassionateness, freedom from corruption and above all

service to the public interest” (Horton 2006, 536). Brereton and Temple use a more general definition of public service ethos which was first written by O’Toole. In their opinion the ethos of public service is about “working altruistically for the public good, (...) working with others, collegially and anonymously, to promote that public good (...) and about dealing with the many and diverse problems which need solving if the public good is to be promoted” (Brereton and Temple, 1999, 456). Thus, public service ethos is in our understanding a certain behavior that one expects of a public servant. He has to be impartial and has to defend the public interest, in other words he has to defend public values without personal views or interests (Giauque et al. 2009). In Germany, Austria and the German speaking cantons of Switzerland there is the expression of *Beamtenethos* which is often used as a synonym for an impartial, trustful and objectively working person.

Horton explains how this public service ethos shapes the public servant’s identity. Indeed, she adopts Douglas’ concept of “group and grid”: According to this concept the group or the environment in which a person is working shapes and regulates strongly the identity of an individual person. The more an employee interacts with his colleagues and the tighter those interactions are, the higher is the degree of commitment of the employee to the organizations values or goals. And then there is the “grid” component which also regulates the identity of a public servant’s identity. Grid, as explained by Horton, is the general framework of rules that regulates the behavior of people (in our case the public servant). According to her, the grid is strong when “roles are clearly defined and filled by ascriptive criteria within clearly defined hierarchies (...)” (Horton 2006, 535). As we are trying to explain the differences between change of culture and public ethos in two states the concept of grid and group is highly important because it helps to understand how a managerial or a cultural change in an organization can affect the public servant’s identity. We think that for our research question it is paramount to mention that the public servant’s identity is also clearly shaped or determined by his perceived role by the population. Indeed, in Switzerland public administration is influenced by the napoleon model but also by the Weber’s ideal-type of bureaucracy which gives the public servant a certain social prestige. This high esteem for public servants does not exist in the same degree in Canada where public administration is more oriented to the Westminster model (Christensen and Laegreid 2006).

ii. *How can the NPM have an impact in ethical terms?*

After this small overview on the construction of public servant's identity and some definitions of public service we will now have a look on how new public management can affect the public service ethos and the identity of public servants.

As we have seen in the previous chapter New Public management has brought along new waves of management inherited directly from the private sector. NPM has permeated the public sector and has changed administrative values and culture in almost all OECD countries. Brereton and Temple argument that NPM "has weakened the core ethos of public service within the public sector" (1999, 455). Indeed, new values coming from a more entrepreneurial perspective that target quality and performance and a competitive environment are clearly challenging to classical procedure respecting standard operations of public organizations. Thus, often public servants lose their so called public service identity because the organization's culture has changed completely. This can lead to some "motivational problems" (Emery et al. 2007, 158) to which employees react in the most diverse ways, they can either chose strategies of coping with the new situation or they can leave. It is generally known that there are certain differences between motivation in private and public organizations like for instance the difference between intrinsic and extrinsic motivation. In their research Alonso and Lewis show that public workers tend to be more motivated by intrinsic factors (e.g. high commitment to the organization's main goal and objective), and less from extrinsic motivation factors such as a good salary for instance. They found out that merit pay (as it is introduced in several NPM reforms in OCDE countries) is "especially inappropriate" for public sector for the given reasons (Alonso and Lewis 2001).

To summarize, the introduction of merit pay or many other reforms during the wave of New Public Management change public organization's culture and values which can highly disorient its employees and even discourage them. As Caron and Giauque put it: "The role of the public employee requires a specific identity to properly accomplish its duty that is related to the public interest" (Caron and Giauque 2006, 548). If he loses this specific identity through managerial reforms coming from the private sector, several crucial questions about the longevity of a state and the central tasks of the public administration can be raised with good cause (Caron and Giauque 2006).

c. **The situation in Switzerland**

The aim of this section is to analyze the situation in Switzerland regarding the implemented NPM reforms in the last decades. We will first try to explain the political system of Switzerland and its implications on the functioning of the public administration. Like this we will have the necessary background that enables us to understand the implemented reforms, the cultural change and especially the reactions of public agents after those reforms.

i. *Political and Administrative Organization*

The federal system of Switzerland is based on three levels. The first level is the federal one which is subdivided, on the second level, in 26 cantons. These cantons are also subdivided in smaller administrative levels on the third level (municipalities) (Giauque and Caron 2004). At each level the administration is very close to the citizens, e.g. the whole system is based on a semi-direct democracy which allows citizens to vote over the final adoption of federal laws (referendum) or amend the federal constitution by the means of a citizens' initiative⁴¹. It is important to mention that the adoption of new legislation needs much time in Switzerland because there is this common ground of consensus at every level of administration. Every new project of law has to get through different procedures of consultation. All the seven departments⁴² have to be consulted as well as the different groups of interest and political parties. They have all the right to propose changes of the project before it comes to the final vote in the chambers of parliament. Mostly these proposals are realized so as to be sure that the law is accepted by the parliament and of course to avoid a referendum. The consensus is also based on Switzerland's understanding of federalism. Indeed, Switzerland is a multilingual state where people want to keep the diversity. Thus, to keep working this federalist state based on diversity there is a great need of consensus. For instance, the federal government is a board of seven people representing the biggest political parties which means that there is practically no opposition. This very important concept touches even the private behavior of people and there is no doubt that consensus is part of Swiss culture and Swiss identity.

⁴¹ The same rights exist on cantonal and municipal level with some differences. Nevertheless, covering also the second and the third level would be too time consuming for this paper.

⁴² On the federal level there are seven ministers, each of them chief of one department. The seven ministers (Federal Council) represent the executive power that governs the country.

We would also like to highlight that public administration is more than the executive arm of the government. Given that the Swiss parliament is a militia-parliament the elected depend highly on the expertise and competence of the administration. Very often new projects are born in the administration and not pushed by parliamentary intervention (Varone et al. 2010).

ii. Switzerland's NPM reforms

Let us now take a look on the NPM reforms implemented in Switzerland. According to Giaque and Caron reforms began after the end of the 1970's due to some financial problems of the Confederation. According to the authors they were mainly managerial based and were supposed to improve efficiency of central procedures. For instance, they mention the freeze of staff with the outcome that during the 1980's federal administration only focused on urgent topics given the lack of workforce (Giaque and Caron 2004). At the same time there were installed working groups of several chiefs of federal administrative services with the aim of finding new ways to make more efficient services. The goal was having a clearer separation between political decisions and public administration. Thus, having more independent federal offices with more "operational liberty" (Giaque and Caron 2004, 66).

In 1997 the new Law of the Organization of Government and Administration (LOGA) came into effect. Its four main principles were improving efficiency and rentability, save money and optimize structures. Soon, the Confederation chose the way of "Gestion par Mandat de prestations et Enveloppe Budgétaire (GMEB)" which consists of giving to the public administration the obligation of reaching a certain goal with a fixed budget. With this tool, public administration was supposed to become more client and quality oriented. It should also become more responsible, autonomous and acquire a more entrepreneurial culture (Giaque and Caron, 2004). In our view the approach of GMEB can be seen as a compromise because central public services did not have to be outsourced. At the same time principles of private sector could be included. Thus, GMEB has the characteristics of being a classical Swiss consensus resulting reform.

There have been made some changes also regarding the status of civil servants. Indeed, this status is partially abandoned and employees do not any longer climb the job ladder automatically. There has been introduced a small percentage of merit pay (about 3% of salary depend on personal performance) and also it has become less difficult to fire people (Giaque and Caron 2004, 68). Nevertheless, the introduction of merit pay stays modest in Switzerland

and is mostly used for rewarding collective performance and not individual performance. This is due to public service trade unions which have always been highly hostile to pay-related incentive systems (Emery and Giaouque 2001).

iii. Ethical impacts

In their research Emery et al. (2007) asked public agents about their perception of organizational performance, personal performance and their behavior after NPM reforms. They point out many problems perceived by public agents like for instance goals and objectives that are not reachable. Also many are afraid of the future because they are constantly obliged to “make more with less” (Emery et al. 2007). As the reforms in Switzerland were mainly managerial the difficulty of “making more with less” is a crucial point given that efficiency improvement is one of the key objectives of managerial NPM aspects. Respondents also highlight an inadequate relationship between new managerial principles and street level practices. Furthermore, developing competition between employees but also between different services is criticized. In terms of individual performance half of the respondents say that they are feeling stressed and afraid because everything has always an urgent character. They also mention motivational problems because of the bigger getting burden of work and new tasks they have to fulfill without having the training to do so (Emery et al 2007, 168-169). The authors highlight that public agents in Switzerland keep a certain traditional view of the State’s role despite the big changes in the public administration’s functioning. They explain in their article a sort of friction between that traditional public service ethos and new approaches of the relations to customers. Indeed, they show that in Switzerland performance issues are more and more explained with arguments of the industrial world (e.g. the GMEB is based on quantitative indicators and rentability) whereas arguments of the “monde civique”, such as democratically elaborated legal frameworks and the representation of the citizen are losing ground. For instance, many respondents claim that they don’t have enough time to care about customers because the administrative work like making statistics has become too time consuming (Emery et al 2007, 165&169-170). In Switzerland, public agents often face a big dilemma between meeting the demands of typical NPM-values such as individual performance, efficiency and flexibility and on the same time reconcile them with their traditional believes on public ethos. Furthermore, the Swiss Confederation has not made significant efforts to “(...)help players develop their capacity for ethical

deliberation”(Caron and Giaque 2006, 549). No doubt, we can detect a certain loss of identity among Swiss public agents.

Now, the research of Emery et al. (2007) shows some behaviors that Swiss public agents have adopted to react to NPM reforms. They have outlined that the perception of individual performance and also organizational performance has downgraded in most of the interviews. Against expectations the adopted behaviors are mostly pro-active with the goal of improving performance for instance. Many respondents say that they try to do their best to avoid a work overload and to simplify work processes. Many are very concerned about the quality of service. If they see that service to customers is deteriorating, they try to compensate by their individual power, most often this means doing work overtime. Another often cited way is to bypass new procedures so as to keep the same contact with customers as in former procedures. Only few respondents say that they are either trying to fight against new procedures, either working no more than the strict minimum, not doing any minute of overtime (Emery et al. 2007, 171-172). Thus, we can observe that the majority of employees try to cope with the new procedures imposed by NPM, very often by taking self-initiatives when they see that quality of a certain service is declining after the introduction of reforms.

An interesting fact about civil servants reaction to NPM-reform is also that there are clear cultural differences. In the French-speaking part of Switzerland thousands of civil servants and citizens demonstrated in the streets to show their disapproval of reforms, whereas in German-speaking regions reforms were accepted more peacefully (Emery and Giaque, 2001)⁴³.

d. The situation in Canada

In this part of our paper we will focus our analysis on Canada. We will try to explain the political system and its implications on the functioning of the public administration. This part is important to understand the reform’s implementation.

i. Political and administrative organization

Canada like Switzerland is a federal state. The federal system is based on three levels of government. The first level is the federal one, the second level is provincial (Canada has 10

⁴³ Those demonstrations were more against NPM-reforms on cantonal level at the end of the 1990’s.

provinces) and the last level is the municipal one which depends, however, on the provinces (Giauque and Caron 2004). This means that the government actually only recognizes two levels, the federal and the provincial (Savard lecture, 2012). Canada cannot be considered as a subsidiary federation like Switzerland where the federal level only intervenes in spheres that are not regulated by the two inferior levels. The federation of Canada is a centralized one where the federal government has much more power than in Switzerland. The prime minister is elected by the people and has, as underlines Savard (lecture 2012) “more power than the president of the United States of America”, of course only in terms of interior politics. The ministers are chosen by the prime minister himself, they are responsible in terms of the general orientation of their ministries. However, we underline the fact that they are not responsible of how the ministries are administrated (Savard, lecture 2012). During the election the party who has more votes forms the government which is responsible in front of the chamber. It is important to highlight that the federal government does not need consensus of the two others levels (Provincials and municipals) to be able to react (Giauque and Caron 2004).

Concerning the administration, as emphasize Giauque and Caron (2004), it is independent of the politics. In fact they have each of them different rules. The Canadian federal administration is influenced by the Anglo-American tradition, which is characterized on one hand by a strict separation between administration and politics and on the other hand by a great control of public officer’s behavior by the central government. In this system the political neutrality of each public officer is highly required (Giauque and Caron, 2004). It is also important to highlight the fact that the federal administration is not foreseen by the Canadian constitution and for this reason there is no administrative law in Canada (Savard lecture, 2012). The administration is characterized by a hierarchic structure. At the top there is the Clerk of the Privy Council. He has the overall control of the administration and is mandated by the prime minister (Savard lecture, 2012).

ii. Canada’s NPM reforms

Let us now take a look on the NPM reforms implemented in Canada. During the 1980’s in the Anglo-Saxon world some anti-bureaucratic governments came into power. For instance, in the United States with Reagan’s administration and Thatcher in the United Kingdom (Bourgault and Dion 1989). In Canada during the same period was elected Brian Mulroney, who promised to reduce the public expenses and the size of the public sector (Glor 2001). The new

progressive conservator government implemented some tools of the new public management. However, it is essential to mention that the prior government had already made some modifications in the same direction concerning for instance the public officers and their status. The important cut was finally made by the liberal government of 1993 (Glor 2001). Another big project was the initiative of Public Service 2000 (PS2000) which was approved by the Mulroney Government in 1989. The aim of PS2000 had various dimensions. First, there was an underlying objective of reducing spending in federal administration. Second, new procedures for service delivery were introduced (Clark 2004; Kakabadse et al. 2003). Third, new values and principles for the work of public agents were introduced. By this third point public agents were encouraged to improve the quality of services by constantly taking in count the feedback of customers and by work in a more responsible manner. With more responsibility public agents were supposed to get more motivated at work (Clark 2004; Kakabadse et al. 2003).

Concretely, new public management is manifested empirically by the suppression of labour in the public sector to reduce public expenses. In 1995 the government announced a suppression of 55'000 positions out of 225'000 (Kakabadse et al, 2003, 487) in the public sector. Also the government encouraged the anticipated retirement (Bourgault and Dion, 1989).

In 2003 came into force the “Loi sur la modernisation de la fonction publique (LMFP)” which has had a big influence on the general working atmosphere in public administration. It contains several fields like improving service's productivity but also more ethical standards like improving moral aspects or improving communication and collaboration among employees (Caron and Giauque 2005).

The implementation of the different reforms is mainly explained by the wide deficit budget and the federal State debt, what Giauque and Carron (2004) summarize by the “institutional tension.” Commentators underline also citizen's requirement for a quality service, more service from the State and more participation. These exigencies are sources of pressure for the government (Vissher and Varone 2004).

iii. Ethical impacts

All the above mentioned reforms might explain several scandals over the last 15 years in Canada's public administration. Indeed, sometimes politicians have taken administrative

decisions and sometimes public agents have taken political decisions. Also, politicians and public agents often settled their disputes publicly (Caron and Giauque 2005). This shows clearly that there is a certain loss of identity of public servants due to the new NPM environment.

As emphasize Giauque and Caron (2004) the implementation of NPM tools in Canada provokes some organizational tension. Thus, a general destabilization of public officers can be observed (Giauque and Caron, 2004). For instance the liberal government of Jean Chrétien removed more than 14% of the staff working in public administration (Giauque and Caron, 2004). All these reforms and specially the decision to cut public administration's budget and the pressure on public officers have consequences on moral and public officer's motivation. An indirect impact is that age average of public officers grows because the public sector has become less interesting for young people (Giauque and Caron, 2004; Lemire, 1998). Searchers regret the fact that the federal government did not take in consideration public officer's opinion while implementing reforms (Giauque and Caron, 2004). In a paper two years later the same authors state that "there does not seem to have been sufficient effort to promote the transmission of values and, more specifically, to socialize the idea of the public good" (Caron and Giauque, 2006, 549). As it is underlined by Lemire (1998) public officers suffer of workload, lack of intrinsic motivation, incertitude or tension with others employees. Above we have mentioned several scandals in the last few years in Canada that have their origins in a general loss of orientation. In this context we want to highlight that the Canadian government has been elaborating several acts on values and ethics in public service, Caron and Giauque (2005) highlight in their paper the "ouvrage pionnier" of John Tait. According to the same authors Canadian public agents are perceived as a main reason of the problem and at the same time they are the only solution to the problem (2005, 75). This last fact shows that the public agent has a central role in Canada's process of adopting NPM features. In combination with the fact that the role of public agents does not have the same prestige as in Switzerland, one can understand the enormous pressure from all sides on Canadian public agents.

e. Comparative Analysis

Although new public management is an international phenomenon, its implementation is strongly dependent of the national context. However, we can say that the emergence of NPM

in Switzerland in the late 1970's and Canada ten years later can be explained by the same tensions. In fact, both Switzerland and Canada face financial and economic problems.

In both countries several new values imported from the private sector are implemented rather quickly and without taking into account public agent's opinions and desires. Thus, NPM reforms are mostly organized top-down which results in a general disorientation of public agents in both countries. However, there can be seen some differences in the degree of disorientation. In Canada, as we have seen, the reaction of public officers is widely negative regarding NPM reforms. Due to work overload there are many employees with motivational problems. But work overload is not the only reason for bad motivation. Generally spoken, public agent's work loses more and more its significance and reputation and it has experienced several attacks coming from politicians during NPM reforms. As it has also been highlighted by Lemire (1998) that there have been many communication problems during the introduction of NPM tools. All this leads to an overall loss of satisfaction among public workers in Canada.

In Switzerland however, the process has been somehow different. Even though NPM reforms have been introduced top-down, they seem to be more accepted by public employees than in Canada. Partially this could be explained by the fact that several tools of NPM have been adopted on cantonal level before introducing it on federal level. Thus, the very small units (cantons) on the second level (very small in comparison to Canada) can be used as laboratories which allow testing new elements without having a big impact on national scale. Moreover, the widespread militia system in Switzerland makes that public administration and politics have always been collaborating intensively with the private sector. In this context, NPM reforms may be a bit less "shocking" for public agents.

During the mentioned environmental changes in the Canadian and Swiss public sector public agents are faced to some important dilemmas between traditional public service values such as the fair treatment of citizens and new values like individual performance and efficiency of services. During the writing of this paper we have come to the following observation: As Canadian public administration belongs to the Westminster model public ethos is widely constructed by informal channels like traditions and education (Christensen and Laegreid 2006). Now, in Canada there has been imposed a new culture of public service (e.g. Public Service 2000) which has destabilized public agents. In fact, they do not know any more where

they can find their inspirational sources to know how to behave. In Switzerland public agents are also disturbed, but in a somehow different way. As its public administration is mainly inspired by the Germanic tradition public ethos has been fostered over the years by a highly regulated framework of procedures (Caron and Giauque 2006). The result is that Swiss public agents are caught in-between traditional ethical demands and new values. To put it in a nutshell: whilst Swiss public agents are between two fronts of values, their Canadian counterparts seem to be lost in a much broader way.

As a matter of fact in Switzerland the loss of public servant's identity is more about competing values between the mentioned "monde civique" and the industry related values that are important in services using GMEB for instance. Thus, it is more a clash of *Weltanschauung*, in other words a clash of different ideologies.

In contrast, Canada's public agents face more the problem of having no clear point of reference at all because of the ongoing amalgamation between administration and politics. There is also a certain politization of Swiss public agents (mainly chiefs of federal offices) but it seems to be less dramatic as in Canada because Swiss administration and politics have always been linked to a certain extent.

During NPM reforms Switzerland has not introduced any new codified frameworks of new values in public service. The whole process was based on managerial reforms. However, Canada *did* elaborate such new ethical guidelines. Despite of all this, public agents are clearly disoriented in both states which made Caron and Giauque (2006) think about an "optimal level of administrative codification". "The simpler the codification, the greater the investment required in training to ensure self-regulation on the part of civil servants" and vice versa (2006, 550). In other words, a too high codification of values might hinder the public agent's use of his capacity in terms of ethics. But without any codification public agents need more informal support to develop their ethical capacities.

f. Concluding remarks

In conclusion, it might be interesting to point out that the issue about adopting reforms and the implicated change of value is in any case a good example that shows the importance of political culture in a country. In this context, each single political decision in Switzerland is based on consensus because all the major political parties are represented in the government. In contrast, Canada is based on a majority system which means that the winning party governs

alone. Therefore, decisions might be taken faster but it is never clear whether the decision will endure for a long period of time or if the next government will decide in the opposite way. Thus, political culture is paramount for explaining why and how political decisions are adopted, accepted or refused.

According to us, ethical questions are crucial for public administration because of its direct impact on daily life. Even more in a society, we include here Canada and Switzerland, that becomes more and more heterogeneous. In this regard, reforms have to take into account the traditional working culture of an organization instead of imposing the new values. If this is not respected consequences can be catastrophic like the Challenger Disaster in 1986. Indeed, Diane Vaughan in her article "The Trickle-Down Effect" holds responsible for the disaster the drastic change from engineer oriented values to manager oriented values within NASA (Vaughan 1997).

Vaughan's analysis should be a reminder for all reform implementers, be it on national or local scale, to clearly involve traditional values and working culture in the planning of organizational change.

References

Literature

Alonso P., and Lewis G.B. (2001). Public Service Motivation and Job Performance: Evidence from the Federal Sector, *The American Review of Public Administration*, 31:363, Sage. DOI: 10.1177/02750740122064992

Amar A and Berthier L. (2007). Le nouveau management public: avantages et limites, *Revue du Réseau d'enseignement indépendants, chercheurs et experts en management public*.

Bourgault J. and Dion S. (1989). Les gouvernements antibureaucratiques face à la haute administration: une comparaison Québec-Canada. In: *Politiques et management public*, vol. 7 n° 2. Quel projet pour les administrations et les entreprises publiques ? - Actes du Troisième Colloque International - Québec - 3-4 novembre 1988 - (Deuxième partie). pp. 97-118.

Brereton M., and Temple M.,(1999). The New Public Service Ethos: An Ethical Environment For Governance, *Public Administration*, 77:3, Malden USA: Blackwell Publishers, 455-474.

Caron D. and Giauque D. (2005). Ethique, agents publics et nouvelle gestion publique: De nouveaux outils pour de nouveaux défis ? Une comparaison Canada-Suisse, *Politiques et management public*, vol. 23 n°4. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième Colloque International – Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005, organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux – Tome 2.pp.73-89.

Caron D.J. and Giauque D. (2006), Civil servant identity at the crossroads: new challenges for public administrations, *International Journal of Public Sector*, 19:6,Esmerald. Doi: 19.1108/09513550610685989

Christensen T. and Laegreid P. (2006), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing.

Clark D. (2002). Neoliberalism and Public Service: Canada in a Comparative Perspective, *Canadian Journal of Political Science Association*.Vol.35.

Emery Y., Giauque D. (2001). New public management, contracts for the provision of services and financial incentive mechanisms: practices and problems encountered in Switzerland, *International Review of Administrative Sciences*, London: Sage Publications, Vol.67, 151-171.

Emery Y., Martin N., Sanchez J., Wyser C. (2007). Perceptions de la performance et comportements des agents publics suisses dans un environnement en constant evolution, *Politiques et management public*, 25:4. Public: nouvelles figures ? Nouvelles frontières ? Actes du seizième Colloque international Florence, 15 et 16 mars 2007 organisé en collaboration avec l'Université Paris X – Tome 2.pp.157-177. Doi: 10.3406/pomap.2007.2394

Ferlie E, (1996). *The new public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford.

Giauque D., Caron D.J. (2004). Stratégies des réformes administratives et impacts sur la gestion des ressources humaines: Une comparaison Suisse-Canada. In: *Politiques et management public*, vol. 22 n° 3, Une génération de réformes en management public: et après ? Actes du treizième colloque international - Strasbourg, jeudi 24 et vendredi 25 novembre 2003 - Tome 2. pp. 63-80.

Giauque D., Ritz A., Varone F., Anderfuhren-Biget S., Waldner C. (2009). *Motivation of Public Employees at the Municipal Level in Switzerland*, International Public Service Motivation Research Conference, Bloomington USA.

Glor E. (2011). Has Canada adopted the new public management? *Public management review*, vol.3.

Hood C. (1999). *The New public management in the 1980s: Variations on a theme*, Elvier, UK.

Horton S. (2006). New public Management: its impact on public servant's identity. An introduction to this symposium. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19, No. 6.

Kakabadse A.(2003). Ethnic, values and behaviours: Comaparison of three case studies examining the paucity of leadership in government, *Public Administration*, Vol. 81.No.3

Ladner A., Chappelet J., Emery Y., Knoepfel P., Mader L., Soguel N. (2010). Varone F., *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Merrien J.F. (1999). La nouvelle gestion publique: un concept mythique. *Lien social et politique*, n°4, p.95-103.

Pollitt C. et al. (2007). New public management in *Europe, Management online Review*.

Saussois J.M. (2006). L'action diffusionniste de l'OCDE dans sa propagatio du discours sur les nouvelles pratiques en matière de management publique. In: Dreyfus F & Emery J.M. *Science politique de l'adminisration*. Paris: Economica.

Vaughan D. (1997). The Trickle-Down Effect: Policy Decisions, Risky Work, and the Challenger Tragedy, *California Management Revue*, vol.39 n°2, p.80.

Visscher C. and Varone F.(2004). La nouvelle gestion en action, *Revue internationale de politique comparée*, vol.11bv bv n°2.

Lectures

Prof. Jean-François Savard, ENAP, "Seminar Comprendre l'administration publique canadienne", IDHEAP, Lausanne Switzerland, Octobre 2012.

Prof. David Giauque, Université de Lausanne - IDHEAP, Lecture "Administration Publique Comparée", IDHEAP, Lausanne Switzerland, Autumn 2011 .

**Troisième partie: Les défis particuliers de l'administration
publique**

5. Gender Inequities in the Public Administration. A case study between Switzerland and Canada

Deplhine Allemand, Magali Grossenbacher, Lydia Guzzardi

In 1984, Rosalie Abella maintained, in her report *Equality in Employment*, that employment equity is “everybody's business and a concerted effort is necessary to ensure that all Canadians have equitable access to employment opportunities in the public service of Canada” (Abella, 1984) Nowadays, it is still “everybody’s business” and the fight for more fairness and to find solutions for combating inequities is as important today as ever.

The USA is the first country that recounts the role that women played in the History (Wieviorka, 2004). After that, many studies began to talk about the place of the women in the society, about their connection with work; showing their importance in this world (Wieviorka, 2004). In the 80's, after talking about every aspect of women in History, historians still asked questions about persistence of all inequalities between men and women (Wieviorka, 2004).

In Europe, during the last three decades, women began to work more and more (Meulders, 2001). However, this process set up in a context of inequality, because women were always treated as inferior to men (Meulders, 2001). According to Meulders (2001), some inequalities are always visible today, above all the questions of salaries and hierarchy. Indeed, usually women do not work in the same sectors than men and do not hold the same jobs.

Many international organizations, such as United Nations (UN) or International Labour Organization (ILO) take care about the problem of gender inequities. For instance, ILO includes a “Bureau for Gender Equality”, which “supports and advises constituents and Office staff at headquarters and in the field on matters concerned with promoting and advocating for gender equality in the world of work” (ILO, 2012). The UN also have an Entity for Gender Equality and the Empowerment of women, UN Women, which was created in 2010 and “acts on the fundamental premise that women and girls worldwide have the right to live a life free of discrimination, violence and poverty, and that gender equality is central to achieving development” (UN Women, 2011, p. 2). Finally, there are a lot of International Conventions which treat this problem, for example the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, adopted in 1979 by the UN General Assembly (UN, 2009).

Considering the fact that many ONG are taking care about this question, we see that increasing women's presence in both private and public sectors is an important social issue that has to be seriously discussed by politics.

a. Problematic

In Switzerland, the principle of gender equity showed up in 1981 (Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF), 2009). Before this time, it was allowed to consider women in a different way than men, regarding that they are biologically different so they have different rights and duties to respect (CFQF, 2009). After obtaining the right to vote in 1971, Swiss women had then to wait ten years to get the principle of sex equality written at the article 4 al. 2 in the *Constitution fédérale* (CFQF, 2009). This new legislation should create better economic, social and politic conditions for women, to make them benefit of the same treatment than men (CFQF, 2009).

From its part, Canada is a country which fights from a long time for the question of gender equity. (Condition féminine Canada (CFC), 1995). In 1916, some Canadian provinces, Alberta, Saskatchewan and Manitoba, gave the right of vote to women and two years after, women obtained the right to vote to federal elections (CFC, 1995). Canada adopted many laws and declarations to establish the same treatment to women and men in the country (CFC, 1995).

Canadian International Development Agency has as a main goal "to support the achievement of equality between women and men to ensure sustainable development" (Canadian International Development Agency, 2012). From its part, Switzerland through its Federal Office for Gender Equality works for equality issues in many fields (Federal Office for Gender Equality, 2012). Therefore, in both countries it is accepted that the presence of women is required worldwide to characterize and represent the composition of society.

This research has as purpose to explicit the place of women in both Canadian and Swiss administration and brings to light the convergences and/or the divergences.

This thematic is really important because women fight from a long time to obtain equality in various aspects of life, including in the professional field. However in most countries of the world, women are still considered as inferior than men, even if the gender-based discrimination is prohibited by many constitutions. This analysis shows how Switzerland and

Canada deal with this problematic and what kind of instruments they set up to reach the equality between men and women, above all in the public administration.

In a first part, we will focus on the case of Switzerland and try to show which place occupies women in the public administration at the federal level as well as at the cantonal one. In the second part of this research, we will focus on the Canadian situation and try to do the same analyze as we did for Switzerland, regarding also the federal and the provincial level. Finally, the third part of our study will compare both public administrations and try to emphasize the differences and the similarities.

b. The administration in Switzerland

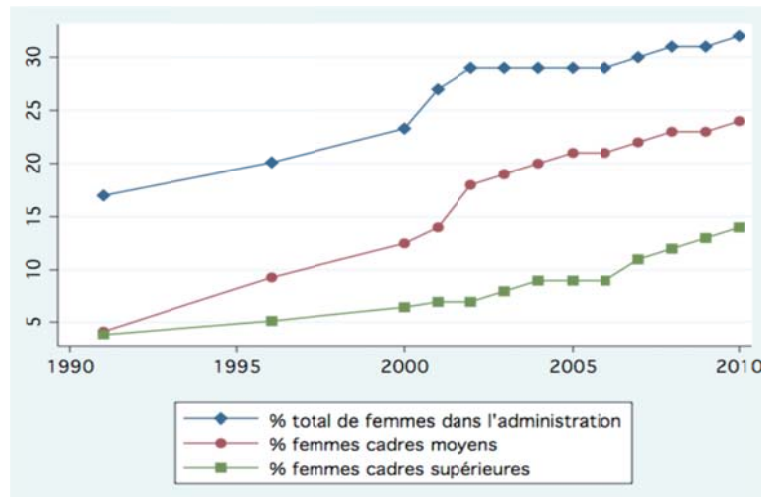
i. The federal administration situation: representation of women

The *Constitution fédérale* from 1999 guarantees the equality between men and woman. Indeed, the article 8 al. 3 stresses: “L’homme et la femme sont égaux en droit. La loi pourvoit à l’égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. L’homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale”.

In Switzerland, women receive the right to vote in 1971. It is important to clarify the fact that in general, the Confederation had given right to women really recently in comparison with other OCDE countries. Indeed the Principle of equality in the *Constitution* appears in 1981, the protection against the salary differences in 1996 and the last right in 2002 which decriminalizes the abortion (Engeli, 2011).

In her study, Engeli (2011, p.182) quotes Urio and Arigoni who explain in 1981 five big obstacles to reach a high post in the federal administration and one of them was the fact to be a woman. From this point, the administration progressed but some differences still exist. Firstly, the *Conseil Fédéral* emitted recommendations, like soft law, to the administration to promote the institution of neutral procedure recruitment in terms of gender and the elaboration of action plan by the various administrative departments (Engeli, 2011).

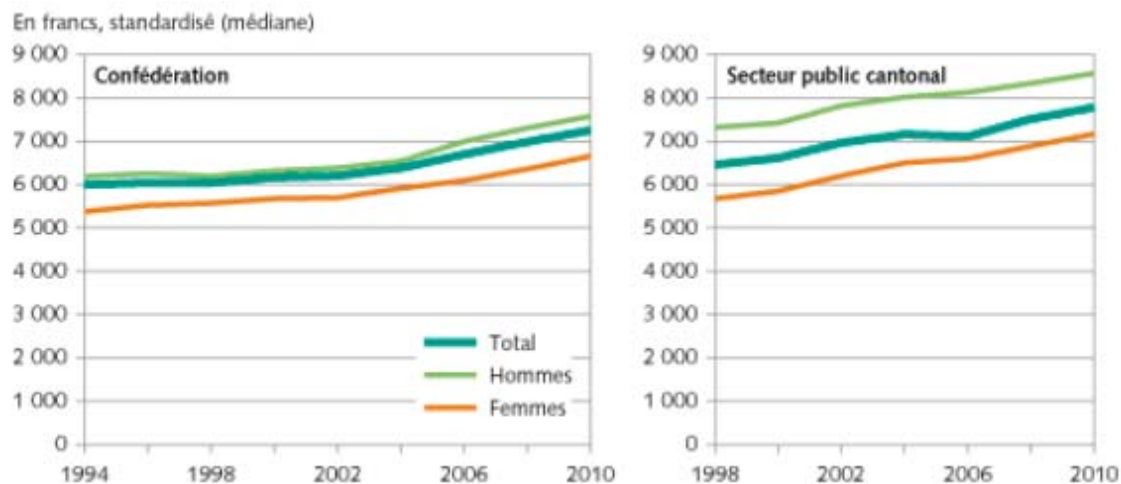
Figure 1: Evolution of Women's Career in Federal Public Administration (Engeli, 2011, p.191)



With the intention of promoting the equality, a law was created in 1995, called *Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes*. Even if laws already exist to provide this equality, the thematic is still actual and not resolved yet. In 2010, a *motion* was deposited to the Swiss Parliament to implement some quotas for the presence of women in the federal administration (Parlement Suisse, 2010). The *motion* was rejected but two year after, in 2012, a new *postulat* was deposited to the National Council to fix a quota of 40% of women in the public administration (Parlement Suisse, 2012). Nevertheless, the policy of quotas is criticised by some opponents. Indeed, according to an article in *Le Temps* (Ferrary, 2011), the quotas are currently popular: this process is not self-sufficient to decrease the gender inequities.

However, the European commissioner for justice wants to impose 30% of women in the public sector. We can notice that, there is a shared will to give the opportunity to women to have a higher job in the public administration.

Now, another problematic is introduced: the gender-based salary differentials in the public sector. In 2010, the gross monthly salary for the women was 6653 CHF against 7573 CHF for the men, that actually make a difference of 12.1% (Confédération Suisse, 2011). Women who had a high post in the administration are the most discriminate with salary. Indeed, the distance from salaries can vary up to 31 % and it does not exist any factors to explain this situation (DFI, BFEG & OFS, 2009). Moreover, it is important to notice that the difference salary is more important in the private sector (Statistique Suisse, 2011).

Figure 2: Gross Monthly Salary – Public Sector (Statistique Suisse, 2011)

ii. *The situation at the cantonal level*

This part starts with the presentation of the legislation existing for gender equity in any cantons in Switzerland and then analyse the problematic of the salary, which is also present in administrations at the cantonal level.

In the cantonal administration from Bern, one of the biggest *cantons* in Switzerland, the objective is to reach equality repartition of men and women at every level and in every area of the administration. The *Directives sur l'égalité* provide direction on how to best reach the objectives (Golay, 2010, p.26). These *Directives* fixe the principle of *gender mainstreaming* (this concept defines a process of assessing the implication of women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels (Golay, 2010, p.26)) and some obligations to respect equality. An administrative oversight was created to have a look on the right use of the *Directives* (Golay, 2010, p.26).

In 2004, the *Conseil d'Etat* of the canton of Vaud adopted a *plan d'égalité* to promote gender equity in the cantonal administration. This plan has two important objectives: the first one regards a regulation of equality in the canton and the second part is in charge of the practical application. The *Bureau de l'égalité* of the canton of Vaud made a control for the execution of the regulation (Golay, 2010, p.27).

In the canton of Neuchâtel, administration implemented since 2008 a list of measures to conciliate the private and the professional life. Indeed, this text has the idea to improve the

family and equality policy with the objective to increase the presence of women in the cantonal administration (Golay, 2010, p.28).

Through these examples, we notice that from the point of view of cantonal authorities, there are some processes established to encourage gender equity. However in practical life, on the ground, there are still too much visible disparities. Below, the example of the canton of Geneva shows a dimension of discrimination towards women.

In 2010, in Geneva, there was 55% of women in the cantonal administration but only 35% was in the higher post like corporate executives (Golay, 2010). It is important to notice that in the canton of Geneva, a phenomenon called “*plafond de verre*” exists. According to Muriel Golay, this phenomenon is the fact that women have difficulties in obtaining higher posts as much in the public and the private sector. Indeed, women can “see” the top of the hierarchy without ever having an access to it: their carriers are blocked at a certain level (Golay, 2010, p.5).

With the aim of correcting this types of situations, the University of Neuchâtel will proposed in January 2013, a formation for the corporate executives, to make them aware to the gender equity issues. It is the first time in the French-speaking Switzerland that a University offers this type of formation (Tribune de Genève, 2012).

The issue of gender representation is one face of the problem of equity. It is important to highlight too that the question of salary is another side of this problematic. In the canton of Bern, a study made by the *Conseil-exécutif* (CE) in 2009 compared the differences of salary between women and men in the public sector. On average, women employees in the public administration are 19,3% less paid than men (CE, 2009, p.3). Most of this difference can be explain by the fact that women are younger, with less experience and education and because only a few of them occupy executive posts (CE, 2009). The *Conseil-exécutif* shows that the second key explanation for this difference is a gender-based discrimination: what means that there is no justification for the salary differences (CE, 2009).

After seeing various cantonal disparities, we can conclude that, the salary difference in the cantonal level is bigger than in the federal level (Figure 2). Despite many progresses made by *cantons*, the effort to fight against gender inequities is still relevant. Nowadays, the bigger issue is that there is no strict obligation to implement quotas or to pay equals salaries. Soft laws and recommendations are the common tools to stem the equity problem.

c. The administration in Canada

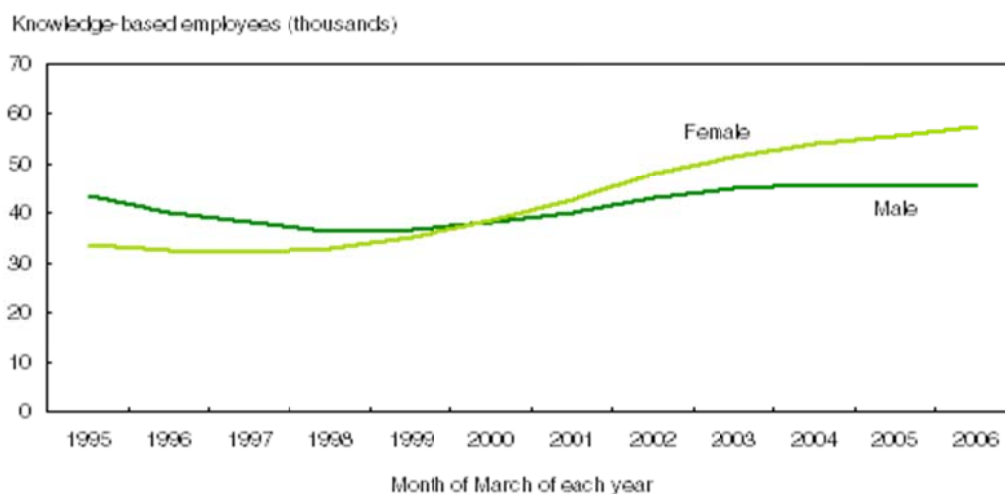
i. The federal administration situation: the representation of women

In Canada, as we said before, the fight to equality between women and men exists from a long time (CFC, 1995). The *Constitution Act 1982*, which governs all the country, mentions the Equality Rights at articles 15 and 16 and underlines the fact that no discrimination based on sex is allowed. Article 28 of the same law stresses the same problematic in emphasizing that: “Notwithstanding anything in this Charter, the rights and freedoms referred to in it are guaranteed equally to male and female persons”. In 1995 the government adopted the “Employment Equity Act”, which has “to correct the conditions of disadvantage in employment experienced by women (...)”, (Employment Equity Act, art.2). For instance, if we focus on the Employment Equity of the Office of the Auditor General of Canada, its Annual Report 2010-2011 shows that women “represent 59.8% of the Office's workforce, who surpasses the workforce availability of 51.7 %” (Office of the Auditor General of Canada, 2011, p.13). With this example, we can see that Canadian Public Administration (CPA) tries to implement the law of 1995, and is also keeping a track by making reports about it.

The situation in federal administration in Canada shows an interesting trend. Indeed, according to Naczka, the number of women who work in the public sector grew up a lot since the 90's.

Figure 3: Women in knowledge-based occupations have outnumbered men since 2000

(Naczka, 2007, p.6)



With this graph, we can see that since 2000, more women than men had a knowledge-based occupation. According to the definition of Lavoie and Roy, Naczk explains that knowledge-based occupation includes: “physicists; mathematicians; chemists; civil and mechanical engineers; biochemists; agriculturalists; ecologists; analysts; programmers; economists; accountants; lawyers, and artists” (Naczk, 2007, p.4). Through the lecture of statistics, Naczk affirms that women are also more represented in less knowledge-based occupations, which include “groups such as clerical and regulatory, secretarial, stenographic and typing, engineering and scientific support, social science support, general technician, correctional services, general labour and trades, and general services” (Naczk, 2007, p.7). So we can see here that there is an upward trend concerning the women in the CPA since 1995. This recording is due to a decrease of the number of men more than a really increasing of the number of women (Naczk, 2008).

Figure 4: Distribution of Public Service of Canada Employees by Designated Group According to Department or Agency

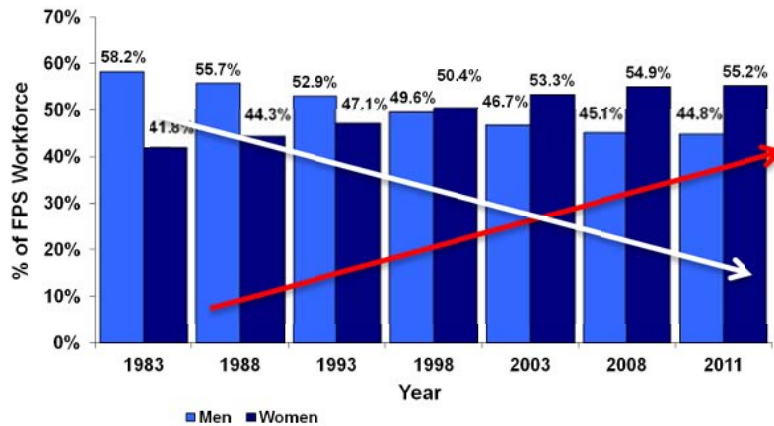
(Treasury Board of Canada Secretariat, Annual report to Parliament, 2012. p.15)

Department or Agency	All Employees		Women
	Number	Number	
National Defence ⁵	26,297	10,405	39.6
Human Resources and Skills Development Canada	23,092	16,115	69.8
Correctional Service Canada	17,678	8,429	47.7
Canada Border Services Agency	13,831	7,040	50.9
Public Works and Government Services Canada	13,475	7,491	55.6
Fisheries and Oceans Canada [†]	10,243	3,637	35.5
Health Canada	9,716	6,371	65.6
Environment Canada	6,608	3,073	46.5
Statistics Canada	6,066	3,206	52.9
Agriculture and Agri-Food Canada [‡]	6,050	2,917	48.2
Royal Canadian Mounted Police (Civilian Staff)	5,983	4,729	79.0
Industry Canada	5,360	2,623	48.9
Transport Canada	5,213	2,358	45.2
Aboriginal Affairs and Northern Development Canada	5,050	3,211	63.6
Department of Justice Canada	4,986	3,337	66.9
Foreign Affairs and International Trade Canada	4,624	2,399	51.9
Citizenship and Immigration Canada	4,514	3,080	68.2
Natural Resources Canada	4,470	1,967	44.0

Through this table we can see that women are well represented in every ministry of the CPA. Indeed, according to a Canadian study which compares the percentage of women today in the CPA with the percentage in 1983, the number of women increased gradually. In 1983, 42% of

the employees were women against 52% in 2011, as we can see on the Figure 5. Moreover, the number of executive women goes from less than 5% in 1983 to 44.9% in 2011 (Treasury Board of Canada Secretariat, 2012_b).

Figure 5: Proportion of Men and Women in the Federal Public Service (FPS) - Selected Years, 1983 to 2011 (Treasury Board of Canada Secretariat, 2012_b)



Concerning the salary differences in the CPA, the government adopted the *Public Sector Equitable Compensation Act* in 2009 which tries to avoid any compensation discrimination between men and women in the federal public sector. According to the Treasury Board of Canada Secretariat (2012_a): “this commitment is consistent with the equality guarantee contained in the [Canadian Charter of Rights and Freedoms](#) and with international conventions to which Canada is a signatory”. The Parliament stresses that “women in the public sector of Canada should receive equal pay for work of equal value”. However in the practical life, we can see that it is not really the case. The figure below shows salary differences in 2008. In the public sector, men earn 4\$ more than women in one hour. This table shows that women are less paid than men in the CPA.

Figure 6: Average Hourly Wage, by Sex and Occupation, 2008 (Cool, 2010_b, p.3)

Occupation	Males (\$)	Females (\$)	Ratio
Management occupations	36.50	29.11	0.80
Business, finance and administrative occupations	23.86	20.29	0.85
Natural and applied sciences and related occupations	31.43	27.66	0.88
Health occupations	25.78	25.19	0.98
Occupations in social science, education, government service and religion	30.68	26.69	0.87

ii. *Women in public administration: Canada's provincial case*

After having this oversight at the federal level, the current interest lies now in the provincial situation.

Canada's provinces are integral parts of the nation's governmental system. Under Canada's Constitution, provincial governments have many key powers and jurisdictions, such as the provision of fundamental social services (for example, health, education and welfare), control over civil and property rights, and power over local government. At a political level, provinces are "constitutionally autonomous" (Makarenko, 2010).

This characteristic shows that politics and electoral system have the power to adapt to the challenge of gender equity. Indeed, political representation in provinces "has to make progress" as Rona Ambrose, Minister of Public Works and Government Services, mentioned during the Women's Symposium in Edmonton. Rona Ambrose highlights the fact that "today, five premiers are women – an unprecedented number! And women lead seven other provincial/territorial parties. Women represent about 22% of elected members of provincial and territorial legislative assemblies. Here in Alberta, a total of 23 women make up 26.4% of the recently elected legislature. This represents an increase of 5.9% from the 2008 election, when just 17 women were elected. In municipal governments, as elsewhere, change is needed. Only 16 per cent of Canadian mayors and a quarter of city councillors are women, only 2% more than in 2010" (About Equal Voice, 2011). Minister Ambrose, in conclusion of her speech, points out that "there is still work to do, on many fronts" (About Equal Voice, 2011).

As Minister Ambrose says, "change is needed". A research about gender disparities in politics, lead by Julie Cool, shows how the electoral system is part of the problem. Indeed, in

her article entitled “Women in Parliament”, she stresses that the political system “tends to discourage the election of women and other under-represented groups” (Cool, 2010_b). This phenomenon is due to the fact that Canada’s electoral system is a “First-past-the-post” (FPTP) system (Cool, 2010_b). This system has some weaknesses: the problem of representation of women is one of them. Indeed, “women and Aboriginals have never gained seats in the House of Commons commensurate with their share of the total Canadian population. Although the 1997 election saw the election of a record 62 women, and although at 20.6% of the total membership this figure represented the highest percentage of women elected in any country using FPTP, it nonetheless falls far short of equal gender representation in the House” (Bashevkin, 2012).

The situation in province is therefore directly affected by this situation. While some are fighting for a better representation of women in political systems, some others are creating reforms initiatives to improve the “level playing field” for women. The table below shows the seat’s repartition in the lower house of parliament:

Figure 7: Women in the Canadian House of Common Since 1984 (Cool, 2010_b, p. 9)

Year	Total Number of Seats	Seats Held by Women	Proportion of Seats Held by Women
1984	282	27	9.6
1988	295	39	13.3 ⁵
1993	295	53	18.0
1997	301	62	20.6
2000	301	62	20.6
2004	308	65	21.1
2006	308	64	20.8
2008	308	68	22.1

During the last three decades, the percentage of women progresses to reach 20% of Seats in the House of Commons. According to a report by the Canadian Parliament, “the representation of women in Canada’s Senate is considerably higher than in the House of Commons, with 35.2% of Senate Seats held by women. The representation of women on municipal councils (23.4%) and on provincial legislature (23.6%) is now higher than that at the federal level. Quebec became first among the federal/provincial/territorial jurisdiction in Canada to meet the critical threshold of 30% in the 2003 election, when 32% of seats in the National Assembly were held by women” (Cool, 2010_b). In fact it is important to highlight that the representation of women vary at different location across Canada: this representation reaches 10.5% in Nunavut and 31.6% in Manitoba (Cool, 2010_b).

Some research were lead to find sustainable solutions to progress in equity of representation of women.

According to Julie Cool, “recent electoral reform initiatives in British Columbia, Prince Edward Island, New Brunswick Quebec and Ontario have elicited interest among advocates of greater gender equality in legislatures” (Cool, 2010_b). For the province of Quebec, these reforms aim to change the electoral system to be more equitable in the representation between men and women. This draft of legislation was planned in 2004 to replace the Election Act (Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information, 2008) This new project planned “financial incentives to parties that elect minimum thresholds of women and increased rates to reimbursement of election expenses incurred by women” (Cool, 2010_b).

The financial assistance given to parties is increasing according to the number of female candidates. If women’s participation goes beyond 30%, the amount of money given to parties increase in different stages:

**Figure 8: Research About the Draft of Legislation Replacing the Electoral Law
(Alberta Labour Force Profiles, p. 8)**

Pourcentage de candidatures féminines présentées par le parti lors des élections générales précédentes	Majoration
30 à 34 %	5 %
35 à 39 %	10 %
40 % et plus	15 %

These sorts of reforms did not receive a general agreement. Indeed, even among women coalitions these decisions are not unanimous. In Quebec for instance, the *Conseil du statut de la femme* argued that “other factors, such as the socio-economic status of women and the political culture are likely to carry more weight than the type of electoral system”(Cool, 2010_b).

The government began public consultation in March 2007 with the organisation of citizen’s forums. According to the report of consultation, the participants had shown a preference for the existing FPTP system (Cool, 2010_b). Therefore, politics have to find other solutions to create a more “women-friendly” environment, without changing the electoral system in the provinces.

d. Gender inequity: a comparison between Switzerland and Canada

We will now proceed to the comparison between administrations in Canada and Switzerland: this part will be divided in various themes to underline the differences and similarities between both countries. We will firstly do this under a constitutional point of view. Secondly, we will see how women are represented in both administrative systems and highlight the place they occupy. Thirdly, we will treat about the problematic of quotas and see if this issue is seen in the same way in both countries. Finally, we will handle the salary question in the public administration.

i. Constitutional situation

Both countries mention in their Constitution, Constitution Act 1982 for Canada and *Constitution Fédérale de 1999* for Switzerland, the equality of rights between men and women. Indeed, they both exclude any kind of gender-based discrimination. Canadian government adopted in 1995 the *Employment Equity Act*, that has as purpose to avoid any kind of inequality in every occupation. In Switzerland, the federal law called *Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes* has as main purpose to promote equality between women and men. Both countries are concerned to put in their constitution and laws the principle of gender equity.

ii. Women representation

In Canada, the number of women in the public administration increased every year, until overtaken the number of men since the twentieth century. Indeed, in 2011, 55.2% of the employees of the public sector in Canada were women, against 44.8% of men (Treasury Board of Canada Secretariat, 2012_b, p.2). Moreover, the situation in the provinces is optimistic: “the representation of women on municipal councils and on provincial legislature is higher than that at the federal level” (About Equal Voice, 2011).

The situation in Switzerland is different. We observe an increasing of the number of women during the 20th century, it goes from around 15% in 1990 to around 30% in 2010 (Figure 1). Nevertheless women do still not reach the majority in the public sector as it is the case in Canada. Then we can notice that in 1983 Canada had already more women in administration than Switzerland has today. Finally, we would also stress the place of women in the executive posts. In Canada, as we said before, the number of executive women goes from less than 5%

in 1983 to 44.9% in 2011 (Treasury Board of Canada Secretariat, 2012_b). In Switzerland, the number of executive women reaches only 12,8% in 2010 (Engeli, 2011, p.13).

To conclude, we can affirm that Canada is a “better performer” comparing to Switzerland concerning the integration of women in the public administration. Indeed, Canadian women are much more represented in their public administration than Swiss women are.

iii. Quotas problematic

There is a current debate in Switzerland, also in Europe, aiming at the introduction of quotas, which should promote women in the administration. Switzerland, as we said before, adopted a recommendation, which acts as soft law, to encourage public employers to engage women. The problem is, as we can see through statistics, the number of women working in the public administration is still low comparing to others countries. With the intention of making up for this problem, a Swiss Parliamentary, Yvonne Fery, put down a postulate that wants to fix a quota for women in the federal administration (Parlement Suisse, 2012). She would like to introduce a quota of 40%, which obligate an increase the number of women in the public sector. This proposal has still not been considered by the Parliament.

However, in the past decade in Canada, we could see some kind of positive impacts due to the insertion of quotas. Indeed, they enable to include visible minorities as women to insert a better representation of the population in the government (Cool, 2010_a).

Unfortunately, this politic created some critics, for example the “reverse discrimination” (Public Service Commission of Canada (PSC), 2011). Thus, the Public Service Commission prefers to give “all Canadians equality of opportunity” rather than to establish quotas which are seen as undesirable and impractical (PSC, 2011, p.15).

Thanks to this overview, we can affirm that the use of quotas remains highly controversial in both countries. As the example of Québec shows, the population opinion remains divided when thresholds are imposed. Swiss opinion does also show its disagreement towards this idea in 2010 by rejecting the *motion*.

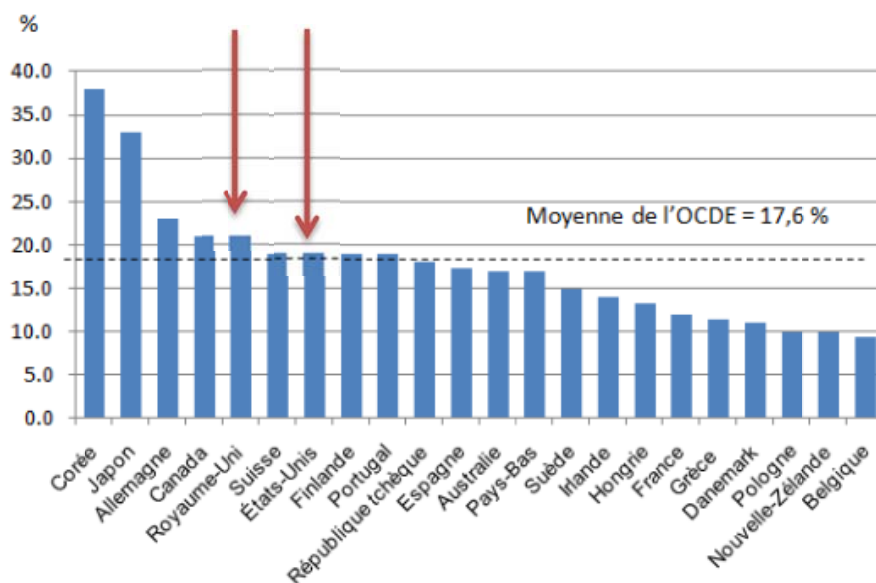
iv. Salary question

Canada introduced a *Public Sector Equitable Compensation Act* in 2009, which has to promote salary equality between men and women. For its part, Switzerland does not have such law which regulates salary in the public administration, a part from the article 8 al. 3 in

the *Constitution* that mentions: “L’homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale”.

In the reality, the situation is different. Indeed, we can see a convergence between both countries concerning the question of salary in administration. It is not only similarities between Canada and Switzerland, but also among OECD countries (Figure 7). The salary question is still one of the biggest issues which appears when talking about the work of women in the public administration.

Figure 7: Gender Gap in Median Earnings of Full-time Employees, 2006 of latest year available
(Cool, 2010_b, p.4)



Through this overview of similarities and differences between Canadian and Swiss systems, we can affirm that the global situation is quite different. Indeed, Canadian women are more represented than men in the public administration, what is not the case in Switzerland.

One similarity we noticed in our analysis is the salary issue in both countries. Indeed, women always receive an inferior salary than men for the same job with the same formation. This problem is not only regarding Canada and Switzerland, but also most of OECD countries.

v. *Concluding remarks*

Through this research, the focus was to underline and to explain gender inequities in public administration. To present this issue, we highlight the case of federal administration and cantonal/provincial level in Switzerland and Canada. The main conclusion that appears is that both

governments introduce tools and instructions to reduce this gap. Nevertheless, as it was said before, “there is still work to do, on many fronts” (About Equal Voice, 2011): increasing the proportion of women in Parliament is an important challenge to ensure that politics represents the electorate in all its varieties, and that it addresses issues of concern to women.

What we observed is that despite women tends to be more represented during the last half of the last century, the past decades witnessed stagnation in representation of women (Cool, 2010_b). One solution mentioned in our research to remedy this situation is the implementation of quotas.

Indeed, the system of quota could be an instrument to improve the women situation in the public and private sector. This system, even though it is sometimes criticized, has recently been chosen as an efficient tool by the European Commission for the private sector. Indeed, it imposes “to reserve at least 40% of their non-executive director board seats for women by 2020” (Fontanella-Khan, 2012).

This sort of decision helps to increase faster representation of women to reach a fairness and equality goal. To conclude, these instruments can be considered as small steps, but like landing on the moon, they can be “small step for man, one giant leap for woman”.

Bibliography

Publications

- Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF), 2009. *Egalité des droits entre femmes et hommes: la politique institutionnelle de l'égalité, Femmes Pouvoir Histoire 1848–2000*, in: Femmes Pouvoir Histoire, [Berne]
- Condition féminine Canada (CFC), 1995. *A l'aube du XXI^e siècle: Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, No de cat. SW21-15/1995, Ottawa.
- Conseil-exécutif (CE), 2009. *Egalité salariale entre femmes et hommes dans l'administration du canton de Berne*. Mise en œuvre de la motion 169/2006 (Kropf, Berne [JA!]). Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil.
- Cool Julie, 2010_a. *Les femmes au Parlement*, Publication No.05-62-F, Library of Parliament, Ottawa.
- Cool Julie, 2010_b. *Wage Gap Between Women and Men*, Publication No.2010-30-E, Library of Parliament, Ottawa.
- 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*, in: *Revue Politiques et management public* 28/2 Avril-Juin 2011/181-200.
- Golay Muriel, 2010. *La promotion des femmes dans les administrations publiques, Service pour la promotion de l'égalité entre homme et femme du canton de Genève (SPPE)*.
- Naczk Katarzyna, 2007. *Female Employment in the Core (Federal) Public Administration*, Catalogue no. 11-621-MIE — No. 061, in: Public Institutions Divisions, Ottawa.
- Naczk Katarzyna, 2008. *Tendances de l'emploi dans l'administration publique centrale: un profil selon la géographie*, No 11-621-MIF au catalogue — No 066, in: Division des institutions publiques, Ottawa.
- Office of the Auditor General of Canada, 2011. *Employment Equity in the Office of the Auditor General of Canada, Annual Report 2010-11*, in: ISSN 1920-6887.
- Public Service Commission of Canada (PSC), 2011. *History of Employment Equity in the Public Service and the Public Service Commission of Canada*. Cat. No. SC3-159/2011, Ottawa.
- Treasury Board of Canada Secretariat, Annual report to Parliament, 2012. *Employment Equity in the Public Service of Canada 2010-11*.
- UN Women, 2011. *Hopes are high*, in: UN Women brochure, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women.

- Wieviorka Annette, 2004. *Quelle place pour les femmes dans l'histoire enseignée?*, Etude du Conseil économique et social, Année 2004- N°5, République française.

Official documents

- Constitution Act, 1982 (1982, c.11 (U.K.), Schedule B).
- Constitution Fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999 (RS 101).
- Employment Equity Act, 1995 (S.C. 1995, c.44).
- Loi sur l'égalité entre femmes et hommes (Loi sur l'égalité, LEg) du 24 mars 1995 (RS 151.1).
- Public Sector Equitable Compensation Act, 2009 (S.C.2009, c.2, s.394).

Articles

- Cossy, C. 2012. *Femmes de droite et businesswomen s'engagent pour les quotas féminins*, Le Temps. Retrieved from: <http://www.letemps.ch>
- Département fédéral de l'Intérieur (DFI), Bureau fédéral de l'égalité entre hommes et femmes (BFEG) & Office fédéral de la Statistique (OFS), 2009. *Vers l'égalité des salaires: faits et tendances*. Communiqué de presse.
- Ferrary, M. 2011. *Le plafond de verre est-il plus épais dans les entreprises suisses?*, Le Temps. Retrieved from: <http://www.letemps.ch>
- Makarenko, J. 2010. The House of Commons: Introduction to Canada's Premier Legislative Body, Government & Institutions. Retrieved from: <http://www.mapleleafweb.com/features/government-institutions>
- Tribune de Genève. 2012. *Formation inédite pour l'égalité hommes-femmes*. Retrieved from: **Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.**
- Fontanella-Kahn, J. *Sanctions to enforce female board quotas*. Retrieved from: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4621efb6-2e80-11e2-9b98-00144feabdc0.html#axzz2CHuXa6i>

Websites

- About Equal Voice, 2012. Retrieved from: <http://www.equalvoice.ca/mission.cfm>
- Abella, Rosalie. Supreme Court of Canada, 2012. *Judges of the Court, The Honourable Justice Rosalie Silberman Abella*. Retrieved from: <http://www.scc-csc.gc.ca/court-cour/ju/abella/index-eng.asp>

- Alberta Labour Force Profiles Women, 2011. *Wage and Salary Information*. Retrieved from: <http://eae.alberta.ca/labour-and-immigration/labour-market-information/wage-and-salary-information.aspx>
- Bashevkin, Sylvia, 2012. *Women's Representation in the House of Commons: A Stalemate?* Retrieved from: <http://www.revparl.ca/english/issue.asp?param=203&art=1418>
- Canadian International Development Agency, 2012. CIDA's Policy on Gender Equality. Retrieved from: <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/eng/EMA-218123616-NN9>
- Elections Canada, 2012. *Plurality-Majority Electoral Systems: A Review*. Retrieved from: <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/fra/sys/courtney&document=courtney&lang=e>
- Federal Office for Gender Equality, 2012. Work. Retrieved from: <http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/index.html?lang=en>
- International Labour Organization (ILO), 2012, Bureau for Gender Equality (GENDER). Retrieved from: <http://www.ilo.org/gender/lang--en/index.htm>
- Meulders, Danièle, 2001. *La place des femmes dans le monde du travail*, Université Libre de Bruxelles. Retrieved from: <http://www.laicite.org/article.php?theroot=4&theid=0003>
- Maple Leaf Web, *The House of Commons: Introduction to Canada's Premier Legislative Body*. Retrieved from: <http://www.mapleleafweb.com>
- Parlement Suisse, 2012, *Curia Vista – Objets parlementaires*. Retrieved from: http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20123801
- Parlement Suisse, 2010, *Curia Vista – Objets parlementaires*. Retrieved from: http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20103087 .
- Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information. Retrieved from: <http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/>
<http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca>
- *Statistique Suisse, 2011. Egalité entre femmes et homes – Données, indicateurs, Salaires dans le secteur public*. Retrieved from: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/05/blank/key/loehne/oeffentlich_er_sektor_bund_.html
- Status of Women Canada, *Speeches*. Retrieved from: <http://www.swc-cfc.gc.ca/med/spe-dis/index-eng.html>

- Treasury Board of Canada Secretariat, 2012_a. *Fact sheet: Evolution of the Public Sector Equitable Compensation Act*. Retrieved from: <http://www.tbs-sct.gc.ca/lrco-rtor/relations/fs-fr/evolution-fra.asp>
- Treasury Board of Canada Secretariat, 2012_b. *Demographic Snapshot of the Federal Public Service 2011*. Retrieved from: <http://www.tbs-sct.gc.ca/res/stats/demo11-eng.asp>
- United Nations (UN), 2009. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Retrieved from: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

6. Disclosure of information: Why is Transparency so hard to reach? A comparative analysis of Canada and Switzerland

Manon Mouron et H elo ise Perrin

Access to Information (ATI) has become a hard trend to avoid lately since a sense of urgency about increasing transparency has been felt for the last two decades at the top-executive level of governments. Indeed, the majority of democracies have adopted laws on transparency at an impressive pace.

If the idea of transparency has become a necessity to increase the accountability of the actions undertaken by government, the reality is different. Indeed, even though ATI laws are enforced by different countries; their outcomes remain far from being totally accountable. This work focuses on ATI laws in the cases of Canada and Switzerland, to allow a better understanding of the consequences of the introduction of ATI laws at the federal level. By outlining the main characteristics relevant to the topic in each country, the goal will be to gain more knowledge of the outcomes related to the introduction of the laws on transparency. In 1983, almost thirty years ago, Canada enacted the Access to Information Act (ATIA). At that time, Canada was perceived as a transparency pioneer but the literature shows that the goals of the ATIA have not all been met in its implementation. Our objective is to identify the flaws that Canada witnessed in its implementation of the law, and examine if Switzerland, which has adopted its law on transparency in 2004, has faced the same problems later on. Indeed, by comparing those two situations, the final goal is to offer an overview of transparency in Canada and in Switzerland and to understand why transparency is so hard to reach.

The first section of our paper looks at the general definition of transparency. The second part offers an overview of the situation in Canada and Switzerland, briefly described in a table. Then, the particularities of each country are defined with regard to the implementation of the ATI principles, its objectives, and its outcomes. The third section aims at analysing and understanding both situations and draw attention to some criticisms regarding ATI laws. Finally, in the conclusion, we return to our initial questions and highlight the characteristics that can be seen as a barrier to ATI application in each country.

a. The definition and the role of transparency

Openness and accessibility are both leading to the idea of *transparency*. Within the administration context, this principle can be defined as “[the conduct] of public affairs in the open or otherwise subject to public scrutiny” (Birkinshaw, 2006, p. 189). However, the use of *transparency* as a concept remains broad since it might be related to topics such as organizations, accountability and budget, actions and responsibility, as well as documentary transparency (Pasquier & Villeneuve, 2007, p.165). In a general way, *transparency* can be characterized by different elements such as the availability for consultation, the exceptions, the assistance, the delivery period, the costs, and the appeal procedure (Pasquier & Villeneuve, 2007, p.165-166) that will be defined later on while focusing on the cases of Canada and Switzerland.

The role of *transparency* is also deeply attached to democracy. As stated in the 19th article of the Universal Declaration of Human Rights (1948) “Everyone has the right [...] to seek, receive and impart information”, *transparency* has to be seen as an imperative exchange of information. Citizens need to be able to scrutinize their government’s actions, to reinforce their trust – fundamental for any democratic system. Indeed, defined as one of the core conditions for the effective running of public administrations, *transparency* offers a new perspective to understand how information is shared within governments and with their citizens (Pasquier & Villeneuve, 2007). *Transparency* helps figuring out how and why governments are taking certain actions, while ensuring citizens the reliability and accountability of their political leaders. Because more and more information is asked from the people, these latter also ask information about the administration in return. As shown by Bovens (2007, p. 464), increased transparency is a way that “can help to ensure that the legitimacy of governance remains intact”.

While discussing *transparency* in the public administration context, it is essential to underline its position within the administrative reform brought by the so-called new public management (NPM) concept. Indeed, in the 1980s, Western democratic countries reconsidered the way of managing their administrations by improving the relationship between cost and efficiency (i.e. reducing costs to increase efficiency) and the principles of accountability and *transparency* were at the core of this modernization process (Pasquier & Villeneuve, 2007). At that time, disclosure of information was considered as a cure to fix the loss of reliability between citizens and administrations. *Good governance* is also a concept of NPM that aims at

diminishing corruption and listening to minorities in the decision-making process (UNESCAP, 2012).

Transparency has thus become a major tool in the sense that, thanks to available, comprehensible, and directly accessible information, all citizens should have the opportunity to take part or at least understand available decisions taken by the administration.

b. An overview of the application of legislation in Canada and Switzerland

We provide here a quick overview of the characteristics of the law on transparency that were enacted in Canada and Switzerland. This table is largely inspired by the work of Holsen and Pasquier (2012), Johansen, (2008) and the Federal Department of Justice and Police (2000).

	Canada	Switzerland
Legislation	Access to Information Act (ATIA, R.S.C., 1985, c. A-1) came into action in 1983. <i>In parallel, the Privacy Act was also enacted.</i> If several modifications to the ATIA have been done, another important document that came into action in 2006 is the Federal Accountability Act.	The law on transparency (LTrans) was implemented in 2006. The executive ruling (OTrans), which goes along with the federal law, clarifies some points such as the mediation process.
Coverage	The ATIA covers the Federal institutions only.	The LTrans covers the federal administration and all the individuals or agencies accomplishing a public task.
Right of Access	Canadian citizens, permanent residents, and organizations have (all exceptions have to be specific and limited). All demands for information must be in writing and must be clear enough in order for the administration to find the accurate document.	This right is open to any person, Swiss or foreigner, being resident in Switzerland or in a foreign country, whether an individual or a organization. There is no age limit. Demand has to be written in a defined formal way.
Costs	Costs are divided in three categories. The initial demand cost is of \$5CAD. Then, the research cost may vary if it takes more than 5 hours. Finally, reproduction costs may also apply.	One of the key points of the LTrans is the free of cost for request. However, the research work can be charged for 3 reasons: a huge research work, repetitive demands, or need of a copy.
Enforcement	The Information Commissioner investigates complaints. If the latter does not legitimate the access to the desired document, it is possible to appeal to the Federal court. Each year, the Information Commissioner submits an official	The Federal Data Protection and Information Commissioner (FDPIC) has firstly a role of mediation. Then he informs, advises and gives recommendation if necessary. It also

	Canada	Switzerland
	report about its activities to the Parliament.	verifies the implementation, effectiveness, and cost of the Transparency Act, and submits a report to the Federal Council on a regular basis
Response time	After 30 days, the requester should receive information about whether access will be disclosed, or if the desired document will be available directly. This period is extendable to 15 days if the request is particularly complex or if request has to be transferred.	The administration tries to answer as quickly as possible but has 20 days from the date of request reception. Exceptionally, if the documents are several, complex, or difficult to obtain the period can be extended.

c. The Canadian case

Canada was initially seen as a vanguard with regard to ATI. Indeed, almost thirty years ago, Canada was one of the leaders of the trend toward transparency in the world. As in many other countries around that time, such as Australia, France, Denmark and the Netherlands, the necessity for accountability was rising and laws on transparency were implemented – Sweden and its law on transparency of 1766 remaining the reference in this matter (Holsen & Pasquier, 2012; Berlin, 2004).

In Canada, however, even though expectations regarding ATI were high, flaws have appeared when the law was implemented and have contributed to the creation of gaps between the real outcomes and the anticipated ones. This part aims at focusing on the particularities of transparency in Canada through the study of the ATIA that was enacted in 1982 and came into action in 1983. We will go back to the roots of its implementation and discuss the different issues it has faced because “over the last three decades, both control of and access to information have gained ground in Canadian democracy” (Gingras, 2012, p.231).

i. *Implementation and purpose of the ATI law*

At the end of the 1970’s, the introduction of the ATIA raised several concerns mainly related to the amount of work this law would create and the information it would reveal (Racicot & Work 2005). This law came into effect under the Trudeau’s government on July 1st, 1983. The aim of the government was then to increase citizen participation in the public sphere whereas the aim for citizens was to be able to better monitor governmental bodies (Roberts, 2005).

Another reason for the implementation of the ATIA has to be seen in the context of ATIA in the US at the end of the 1970's. When Ford became President of the US in 1974, his will to veto the amendments related to ATIA was disregarded by the US Congress, a decision that influenced Canada greatly. Indeed, at that time, Canadian citizens feared to be managed by their central, federal administration only, instead of the balance of power that is the norm in federal countries, and supposed to get citizens closer to their administration (Roberts, 2005).

In parallel to this implementation in 1983, another law was enacted, the Privacy Act, aiming at the protection of the private sphere. As mentioned in the law: "The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada that protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution and that provide individuals with a right of access to that information" (Privacy Act, R.S.C., 1985, art.2). It is thus interesting to note that after the ATIA came into force, the Privacy Act was enforced to protect the private sphere of individuals.

Regarding the goals of the ATIA, they show that "government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government" (ATIA, R.S.C., 1985, art.2). The objective at that time was thus to enter a new area where secrecy was the exception and transparency the rule (Cottier, 2012).

When discussing transparency in Canada, it has to be understood that there is a gap between the expectations of the laws and their results once implemented. Indeed, if the benefits of transparency *per se* are widely recognized, the results are different in practice. As mentioned by Gingras (2012, p.232) "(...) avoiding transparency requirements has been an unadmitted objective at the highest level of the civil service and in ministers' offices since implementation of the ATIA in 1983".

Before going more precisely into these different issues, let us point out an important tool used to ensure the good usage of laws on transparency in general. Indeed, while enacting laws, there is a need to enforce them by using oversight bodies, that the two most common kinds are either the ombudsman or the information commissioner. In Canada, the latter was created with the law itself in 1983 and Holsen and Pasquier (2012, p.215) explained the differences

between those two forms by stating “whereas most ombudsmen handle all complaints of illegal or unjust administration, the information commissioner’s remit is specifically limited to ATI-related appeals or complaints”. The Office of the Information Commissioner in Canada, directed by Suzanne Legault since July 2010, is there “to assist individuals and organizations who believe that federal institutions have not respected their rights under the Act” (2012, <http://www.oic-ci.gc.ca>). The Information Commissioner thus exists mainly to support individuals or organizations when they think that their rights to access information were violated.

ii. *Does ATIA enable citizens and organizations to access information?*

Despite the presence of the Information Commissioner, it appears that even today, it is difficult for the government to succeed in disclosing every piece of information asked. Before addressing the causes of this reluctance in the next section, we focus here on the different outcomes of the ATIA. In this regard, the Canadian case appears to be especially interesting since the ATIA was enacted almost thirty years ago whereas the Swiss Law on Transparency is far more recent. This means that several aspects and issues related to transparency that have happened in Canada should be regarded as warnings for Switzerland.

This part deals mainly with the issues regarding ATIA in Canada, i.e. the gap between the initial goals of the act and its real consequences.

Firstly, several authors talk about the *important delays in the disclosure of information*. Indeed, those delays seem to come from the internal routines present within the different bodies of the government (Roberts, 2000, 2005, Gingras, 2012, Holsen & Pasquier 2012). As illustrated by Roberts (2005, p. 6), different strategies were adopted in the 1990s to reduce the effect of the ATIA: “The first was litigation aimed at confirming a restrictive interpretation of key provisions of the law. The second strategy consisted of repeated acts of omission (...). The third strategy (...) was the refinement of internal administrative routines designed to ensure special treatment for politically sensitive ATIA requests”. The problem with delay is that they can affect the work of people counting on that information, such as journalists (Roberts, 2005).

With NPM aims at reducing costs, the emergence of *cutbacks* within governmental departments have also constituted an additional difficulty to access information since financial resources first, and then human resources, have become more scarce (Roberts, 2000). It

appears that “cutbacks have significantly weakened the effectiveness of Canada’s federal Freedom Of Information law” (Roberts, 2000, p.310). Also, the *outsourcing* and the *restructuration* within the public sphere have created uncertain situations in which it is hard to know which body is accountable and for which action. Roberts (2000, p.313) stresses another effect on the gap between the intention and the implementation of the law, which is the “*delegation of functions to private enterprises*” – a contracting out process where responsibility is shared both by public and private bodies. Again, such a strategy aims at avoiding accountability for the acts undertaken, which should usually be the case under the ATIA.

Another cause underlined is the phenomenon of *agencification*. By this, we mean the fact that enterprises are publicly owned but ruled by private managers. This raises several issues related to FOI since the rules of the ATIA in the Canadian case do not always apply for those new forms of agencies (Roberts, 2000).

Informal administrative responses are another way described by Roberts (2000) to get round the ATIA. Indeed, vague answers or disappearance of files were some of the answers given to people who wanted to access certain documents that were not classified.

Because ATI topics deal with sharp issues, there is also a need to follow trends such as the use of the Internet or the financing of political campaigning. In this regard, to remediate some lacks of the ATIA and to increase the accountability of the government, a new law came into action in July 2006 – the Federal Accountability Act – that “brought forward specific measures to help strengthen accountability and increase transparency and oversight in government operations” (Federal Accountability Act, <http://www.tbs-sct.gc.ca/faa-lfi/index-eng.asp>). This act was one of the measures taken under Harper’s government. It is interesting to see on one hand what is offered by the government and to distinguish on the other hand the analysis done by scholars such as Gingras (2012). The latter stresses that since the election of the Conservatives in Canada in 2006, the flow of information available to public has decreased. Also, while discussing health policy – and more precisely fertility issues – Hébert and Attaran (2007, p. 601) noticed that “(...) the current government values control more than transparency in decision-making; favors ideology over scientific and clinical expertise; and believes that patient representation is altogether dispensable”.

iii. *What are the causes of difficulties in application?*

The will or the idealistic thought of *transparency* is not sufficient enough to provide more credibility within a government. Indeed, there is not only a necessity for the administration to believe in the process but also a deep will of going from secrecy to transparency. Despite its initial leadership position, Canada has faced difficulties in being held accountable. In this section, we discuss those potential causes that we have classified in three categories: *governmental, historical and cultural*.

With the *governmental element*, we stress the impact that NPM had on ATI. Indeed, Roberts (2000) questions the relationship between NPM and the right of access to information and shows how the former can undermine the latter. NPM seems to have deteriorated the control citizens had over their public institutions. As we have shown, the administration has often been reluctant in revealing some information and with the implementation of NPM reforms such a strategy was a way to diminish the FOI due to intended efficiency gains. Also, the red tape due to NPM has become a norm that compromises ATI because of the important amount of paperwork. Related to this issue is the fact that civil servants do not know the implications of the ATIA well enough. Indeed, there is a need to increase the level of information dedicated to civil servants in order for them to answer citizens' requests adequately (Rankin, 2008).

Regarding the *historical element*, it has been largely recognized that the non-disclosure of information is tributary to historical events that might change perceptions of laws, and in this case ATIA. The best example here is 9/11 that reinforces the need of discretion on certain topics (Rankin, 2008). Indeed, due to national security, an important amount of information remains undisclosed.

Finally, the *cultural element* refers to the culture of secrecy in Canada and in federalist countries more generally. Due to the different level of governments, it is often hard to define which organizations are accountable, and to whom (Rankin, 2008). Within this category, fear of disclosure of information appears as being a core element because "information can serve as ammunition in political struggle" (Gingras, 2012, p.224). This argument is often seen as a reason to the reluctance of disclosure. In the same vein, ATI is often perceived as a tool to embarrass government (Gingras, 2012). This author also points out the development of new ways of getting around such as the use of spoken words to dispose of track records. Related to the *cultural element* is the fact that citizens do not always understand what the ATIA implies

and then tend not to use it – which is not the case for journalists. If there is still a need to inform citizens about their rights, it seems that requests have increased over the years as mentioned by the last report of the Commissioner (2012).

d. The Swiss Case

Switzerland can be singled out because of its slowness in introducing change. Indeed, through a complex and consensual legislative process the Swiss Law on Transparency (LTrans) only became effective in 2006. This part will focus on the implementation context, the goals to achieve, the outcomes and impacts of this new information accessibility right as well as the barriers to the LTrans application.

i. Implementation and purpose of the LTrans

Switzerland, this tiny country surrounded by mountains, has been well known over the time for its quiet and private life contrasting with *transparency*. According to this view, Swiss citizens thought for a long time they had enough control on state activities through semi-direct democracy. However, over time the question of *transparency* emerged through the Cantons (the sub-federal level in Switzerland). In 1994, Bern was the first Canton to enact a law giving access to the official federal state documents without any justification (RSB 107.1). The reason of this change is strongly linked to a scandal about slush funds used for political propaganda (Holsen & Pasquier, 2010, p.109). This willingness to become more transparent reached the French speaking part since Geneva, Vaud, and Jura also passed legislations in early 2000 (RSG A2 08, RSV 170.21 and RSJU 170.801) (Flückiger, 2008, p.7). However, Swiss-German cantons seem to be less enthusiastic in the allowance of more public openness and accessibility within their administrations. Indeed, to date there are still ten cantons which do not have transparency law (Cottier, 2012).

During this time of change within the cantons, the concept of transparency – strongly related to good governance – evolved at the federal administration level and workgroups were formed in 1986, 1991, and 1998 to discuss this question. Despite the fear of being surrounded by requests and to see increases in costs, the Federal Department of Justice and Police wrote a pilot study and created a taskforce to conduct preliminary researches about *transparency* principles (DFJP, 2000). It was only in 2003 that the Federal assembly accepted the message related to the law on transparency from the Federal Council, which was then voted favorably

by the National Council and the States Council in 2004. Finally, the federal law came into action on July 1st, 2006.

Since the 1980s, the need to shift from a cult of confidentiality to a more open philosophy has been felt as a necessity. Although some regulations related to the consultation of official documents already existed; the secrecy rule within the administration became insufficient. Several elements expressing the need of changing the way of managing access to information were identified. According to the report written by the Federal Department of Justice and Police (DFJP, 2000, p. 16) goals are numerous and can be listed as followed:

- *Improve the relationship between the state and citizens.* To gain confidence, there is a need to make information accessible and improve the communication strategies.
- *Reinforce democracy.* Administration's role changed since secrecy became obsolete within a country known for its democratic openness. Transparency has to be seen as a tool present during the whole legislative process that contributes to the free formation of political will formation.
- *Reinforce administration's control.* With this additional instrument, citizens and members of the Parliament have the opportunity to check information.
- *Increase efficiency.* To offer a well organized information, all the different services and departments have to collaborate with each other. This new way of communication leads to increased efficiency in administrative activities.
- *Encourage acceptance.* In the same vein as the consulting phase, people have an access to information related to state measures. In this way, citizens are more likely to accept political decisions.
- *Fight the cult of secret within administration.* Keeping official information confidential is well-anchored within the Swiss administrative culture. Covering all the administrative field, the transparency principle was consequently implemented in a heterogeneous way.
- *Make information common place.* By removing the cult of secrecy, information lost their lure and become more ordinary.
- *Maintain a certain confidentiality.* Due to a public or private interest, some information may remain undisclosed.

A controversial point arose in the nomination of a mediation organ designated as “the Federal Data Information Commissioner”. Indeed, it has been decided to merge the function of the latter with the one of “the Federal Data Protection Commissioner”. This choice shows the willingness to give as much importance to transparency than to data protection.

The field of action of the LTrans covers the federal administration (centralized and decentralized units) and all the individuals or agencies who accomplish a public task. Transparency can only be applied when a decision has been taken. Preparatory steps and debates in Parliament are not covered by the LTrans. It is important to underline that neither the federal assembly (and its organs) nor the Federal Council are subjected to the LTrans. Other exceptions are the National Bank, the Swiss Financial Market Supervisory Authority (FINMA) and the federal Court. Despite the fact that they fulfil a task entrusted by the Confederation, Cantons are not considered either in the field of action.

The LTrans lists also in which cases transparency principle cannot be invoked. These grounds justify a refusal to the ATI (art.7 LTrans): national security, external politics of Switzerland and international relationships, relationship between confederation and cantons, economics or monetary policy, top secret documents and third-party private sphere. Switzerland, as the majority of European countries, has chosen to keep general clauses instead of very detailed exceptions. Even though this approach provides more flexibility, it also offers a large assessment room for the administration to play on vagueness to refuse access. Moreover, to apply potential exceptions, there is a need to know if information will significantly undermine the protected interest and this risk has to be considered as serious.

ii. Does LTrans really enable citizens and organizations to access information?

The procedure to access information starts with a formal demand to the concerned administration. The claimant does not need to motivate her request and can ask legally for anonymity. To be effective and enforce citizens to take the opportunity to access formal information, the respond for a request should be delivered within 20 days. The procurement of the asked support can take time and charges can be asked to cover the research work. The Swiss Graduate School of Public Administration (IDHEAP) first conducted an evaluation of the LTrans in 2009. Those first results highlight that *transparency* was not well known among population. The number of demands remained low, with a majority of demands for the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC)

which received 191 demands from 2006 to 2008 (Pasquier, 2009, p.14). However, journalists have been particularly interested in using their new rights to access potential relevant data (see <https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch>).

Also, the popular consumer protection association “Bon à savoir” and the Radio-program “On en parle” (RSR) conducted a survey on the transparency of public administration in the French-speaking part in 2011. The investigators wanted to know whether public administrations were actually transparent to citizens. After having sent a total of 40 requests to cantonal and federal administrations, results showed an ambivalent report. Indeed, 8 demands remained without any response and 9 have been described as “unsatisfactory” (2011, http://www.bonasavoir.ch/content_by_theme.php?&id=913977). The same year, the Federal council modified the ruling (Otrans) to optimize the mediation process that follows a refusal (2011, http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2011/ref_2011-04-201.html).

iii. What are the causes of difficulties in application?

A number of different causes coming from cultural, political, and institutional structure might be seen as obstacles to the application of *transparency*. Firstly, the strong *culture of secrecy* anchored within the administration brought a change of paradigm where *transparency* became the rule and secrecy the exception (Cottier, 2012). In real life however, this change has been hard to implement since the obligation of disclosing information was difficult to understand for street-level bureaucrats, who were used to secrecy. This new right is exposed under their discretionary power when civil servants have to treat a request. They can voluntarily withhold information. This behavior is a strong barrier to paradigmatic change. Indeed, deviant behaviors exist and lead to prevent or restrict the freedom of information (Pasquier & Villeneuve, 2007). Their work highlights different types of inefficient behaviors such as “deviated transparency” which blocks consciously and illegally the access to information; “hampered transparency” which uses all the legal tools to limit the access; “arduous transparency” which keeps information due to a lack of resources or knowledge and “maximized transparency” which can be summarize with the expression “too much transparency kills transparency” (Pasquier & Villeneuve, 2007, p.168). This resistance to change can be explained through the bureaucratic culture and the security environment peculiar to the Swiss public administration (Pasquier & Villeneuve, 2007, p.174).

Secondly, Switzerland works with political and institutional structures based on two Swiss specialties, the so-called *executive federalism* and the *collegiality principle*. The first one should provide a greater level of adaptation within the cantonal governments. However, as mentioned before, not all of them have enacted a transparency text as of yet. “The level of transparency wished by some might not, is not, welcomed by all” (Busslinger, 2004). As written in the Constitution (art.177), the collegiality principle is the fact that the Federal Council has to take decisions as one and has to defend the position even by those who opposed this position in the first place. “Those who had to rally to the majority do not make their opposition public, and hence would prefer to keep private their own argumentation on the case” (Pasquier & Villeneuve, 2006, p.7). That is why all documents written by the government related to consultation are not subject to the LTrans. A certain secret zone is kept for the supreme executive political organ. In addition, the absence of visibility due to a lack of promotion can also be considered as a barrier to the application of the LTrans in public administration.

e. Comparative analysis

By comparing Canada and Switzerland, our goal is to understand similarities and differences that can help us understand the process of ATI implementation better. From this perspective, we aim at providing with this analysis a useful comparison between two countries that could provide implications to maximise the desired effects of the idea of ATI.

The first comparison's point we underline concerns *implementation*. Indeed, it seems that a bottom-up process is worth discussing regarding the implementation of ATI processes. If this is clearly the case in Switzerland where the LTrans was elaborated thanks to the experience of cantons that previously enacted laws on transparency (Cottier, 2012), the situation is slightly different in Canada. Indeed, discussions related to the introduction of legislation increasing the degree of openness at the federal level were already present in the 1970's (Racicot & Work, 2005). However, the ATIA was not the first act related to ATI since other provinces moved faster, such as New Brunswick in 1978 or Quebec in 1982 (Johansen, 2008). Nevertheless, the major provinces enacted laws related to ATI after the ATIA at the federal level was. Regarding Switzerland, while being at the forefront of representative democracy, there was a lack with regard to transparency. In this regard, globalization has had a huge impact on its implementations (Relly & Sabharwal, 2008). Hence, it seems that ATI

implementation can be the result of either bottom-up decisions, as it was the case in Switzerland or rather simultaneous process as described in Canada.

Apart from the particularities of each country regarding their history of implementation, it is also interesting to note that *good governance* was a common driver for ATI laws. Another difference in the implementation relates to the differences in the name given to the legislation. Indeed, if this is called Access to Information Act in Canada, Switzerland opted for Law on Transparency. The latter is far more understandable – even too broad sometimes – whereas the one of Canada does not mention *transparency* or freedom. By saying this, we would like to emphasize that in comparing the names of legislations, it is already possible to underline differences in the interpretation and possibly the scope of the different laws.

The second comparison's perspective deals with the *goals* of those two laws. If they are very similar and tend to allow people access to documents that were previously kept secret, the ATIA has often been criticized for the weakness of its disclosure. Indeed, Canada appears today as one of the worst countries having ATI structures (La Presse Canadienne, 2012). If Switzerland went from secrecy to transparency (Pasquier and Villeneuve, 2006), the opposite process has recently become apparent in Canada. In this regard, the role of the actual Harper's government is often pointed out, but the lack of transparency also seems due to the nature of ATIA itself. Enacted almost 30 years ago, an urgent need for an update is now felt (Legault, 2012). Also, the Canadian Federal Accountability Act enacted in 2006 was not sufficient enough to increase *transparency* and remediate the problems of ATIA. In Switzerland, until now, only few evaluations of the LTrans were made. If the law is still young, there is also a need to increase its control to ensure that the objectives are still in phase with its context of application. Hence, independently from their age, it seems that ATI laws need to be frequently assessed and adapted to face current developments in transparency.

The third axe of comparison deals with *culture*. If both Canada and Switzerland are federalist countries, it does not seem sufficient to explain the outcomes of the implementation of legislation regarding ATI. Indeed, although both countries have been dealing with an important culture of secrecy, this seems more important in Switzerland due to the country's geography – surrounded by mountains – and its long history of discretion, in bank affairs for example. There is thus a need for both countries to reconsider their history of secrecy since “a deeply rooted history of secrecy can negatively affect the implementation of [a] policy” (Holsen & Pasquier, 2012, p.220). Another point we would like to stress, deal with

discretionary power. If this was not a central point in the literature we reviewed regarding Canada, it is of a crucial importance in Switzerland where civil servants often use their power to disclose or not information. Regarding Canada, public exposure and media coverage has not been sufficient in terms of publicizing ATIA. Indeed, it appears that still today journalists are more likely to use the legislation on ATI than citizens who mainly do not know their right to access those documents. This reluctance seems to come from the administration itself, still hesitant in revealing information. In this regard, it is obvious that the goals of the laws should be discussed within the administration itself in order for civil servants to be more willing to smoothen the process of disclosure. Hence, a change in culture is key to ATI implementation. Indeed, this change has to be dealt with first within the administration but also with the citizens.

The fourth element of comparison deals with *political* and *institutional* characteristics. The collegiality principle is applied in Switzerland where the seven federal counselors keep a figure of unity while taking decisions. In this matter, only the final decision is open but the decision process remains under secrecy. However, collegiality raises question regarding the LTrans since the accountability of the government appears shady. Regarding Canada, even though the Federal Accountability Act was enacted under the Harper's government, the latter remains largely criticized for its opacity and its will of non-disclosure that was reinforced by the events of 9/11 and national security issues. Hence, political and institutional characteristics might appear stronger than enacted legislations and this why there is a need to take those characteristics seriously.

f. Concluding remarks

Our work has focused on the cases of Canada and Switzerland that enacted ATI legislations within their administration. The comparison we made has underlined particular characteristics of the practical application of laws despite the common ground of federalism for both countries.

First, we showed that ATI *implementation* can come from a bottom-up process or a more or less simultaneous process at the federal and sub-federal levels. If the implementation in Switzerland can easily be perceived as bottom-up process – where several cantons were pioneers – it is different in Canada where the exact roots of the impulsion are less clear, as some provinces enacted laws shortly before the ATIA at the federal level.

Second, both nations had similar *goals* relative to the ATI, knowing that arguments in favor are usually strongly used as part of government policy promotion. Nevertheless, after having promised freedom of information, the reality gains the upper hand since the application is much more different and difficult as foreseen.

Third, the *particularisms* of each country can be split into two distinguishable axes: *cultural* and *political/institutional* characteristics. On the one hand, the *culture* about privacy and secrecy has had a strong influence in the Swiss public administration. In this way, it has led to resistance to change for civil servants who are using their discretionary power to disclose information or not. Moreover, Canada had to struggle not only with resistance within its administration but also with the emergence of NPM, which made it hard to reach the objectives of the ATIA due to the cost/efficiency ratio.

On the other hand, with regard to the *institutional and political characteristics*, in Switzerland, the collegiality principle and executive federalism can be seen as barriers to an optimal ATI since not all Cantons have enacted a law yet and the federal government restrains information to preserve *collegiality*. In Canada, the level of openness appears strongly related to the position of the government, which shows that principle of transparency have to deal with specific characteristics.

Canada's case – with the ATIA enacted about twenty years before Switzerland – could have been a warning sign for Switzerland, with regard to potential flaws of ATI laws. In Switzerland, public administration shifted from secrecy to transparency while Canada after having evolved in the same way returned to a certain level of opacity. Because society is always changing, laws need also to be adapted to new issues. That is why Canada reacted in 2006 when enacting the Federal Accountability Act, but this intervention has been considered as insufficient so far and the situation in Canada is alarming today. Switzerland should thus stay vigilant and pay attention to criticism coming not only from the commissioner office but also from journalists to stay in phase with its time.

Finally, the main question of our work was to understand why transparency is so hard to reach. After comparing both countries we assume that introducing ATI in public administration is a cultural, institutional and political challenge that mainly affects civil servants and citizens with regard to the goals and implementation of such laws. In this regard,

if the ideal of transparency is honorable, there is however a huge need to deal with this changing environment to assure the outcomes initially foreseen.

References

- Access To Information Law (1985). R.S.C. c. A-1. Retrieved from: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/>. [accessed 13 November 2012].
- Berlin, D. (2004). A Love Affaire with Secrecy. *The Walrus*. November.
- Birkinshaw, P. (2006) Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights? *Administrative Law Review*, 58, 177-218.
- Bj.admin.ch (2011) Communiqué: Optimisation de la procédure de médiation. Retrieved from: http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2011/ref_2011-04-201.html. [accessed 13 November 2012].
- Bonasavoir.ch (2011). Transparence dans l'administration: bilan mitigé. Retrieved from: http://www.bonasavoir.ch/content_by_theme.php?&id=913977. [accessed 13 November 2012].
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
- Busslinger, L. (2004) Tout savoir sur les salaires des fonctionnaires romands? Le rapport existe, mais il est top secret. *Le temps*. 2109 ed. Genève.
- Cottier, B. (2012). Statut de l'information publique: l'accès à l'information publique. Cours du Master en Politique et management public, Università della Svizzera italiana.
- Département Fédérale de la Justice et Police (DFJP) (2000). Pour une administration publique plus transparente, Projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration et rapport explicatif. Berne.
- Edoeb.admin.ch (2012). The FDPIC: The Commissioner. Retrieved from: <http://www.edoeb.admin.ch/org/00446/index.html?lang=fr>. [accessed 13 November 2012].
- Federal Accountability Act (2006). S.C. 9. Retrieved from: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-5.5/index.html>. [accessed 13 November 2012].
- Flückiger, A. (2008). Les défis d'une administration publique plus transparente. In Flückiger, A. (éd.), *La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration*, (pp.7-11). Genève.
- Gingras, A.-M. (2012). Access to information: An asset for democracy or ammunition for political conflict, or both? *Canadian Public Administration*, 55(2), 221–246.
- Hébert, P.C. & Attaran, A. (2007). *A plea for transparency in Canada's "new government"*. Retrieved from: <http://www.cmaj.ca/content/176/5/601.full.pdf+html?maxtoshow=&HITS=10&hits=10&RESULTFORMAT=&fulltext=A+plea+for+transparency+in+Canada's&andorexactfulltext=and&searchid=1&FIRSTINDEX=0&sortspec=date&resourcetype=HWCIT>. [accessed 13 November 2012].

- Holsen, S. & Pasquier, M. (2012). Insight on Oversight: The Role of Information Commissioners in the Implementation of Access to Information Policies. *Journal of Information Policy* 2, 214–241.
- Johansen, D. (2008). Aperçu des lois fédérale, territoriales et provinciales sur l'accès à l'information. Service d'information et de recherche parlementaires. *Parlement du Canada*. Retrieved from: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/bp383-f.htm> [accessed 13 November 2012].
- La Presse Canadienne. (2012). Accès à l'information : le Canada se trouve en bas de la liste mondiale. *La Presse Canadienne*, 9–10. Retrieved from: <http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/national/201206/22/01-4537757-access-a-l-information-le-canada-se-trouve-en-bas-de-la-liste-mondiale.php>.
- Legault, S. (2012). Annual Report Information Commissioner 2011-2012. *Office of the Information Commissioner of Canada*. Retrieved from: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra.aspx. [accessed 13 November 2012].
- Oxforddictionaries.com (2012). Definition of transparency <http://oxforddictionaries.com/definition/english/transparent>. [accessed 13 November 2012].
- Pasquier M., & Holsen S. (2010). Le droit d'accès aux documents administratifs. In Pasquier M., & Holsen S., *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, (109-116). Zürich, kdmz.
- Pasquier, M., & Meilland P. (2009). Evaluation de la loi sur la transparence. Rapport. Institut des hautes études en administration publique.
- Pasquier, M., & Villeneuve, J-P. (2006). Access to information in Switzerland. From secrecy to transparency. *Open Government: a journal on freedom of information*, 2(2), 20-32.
- Pasquier, M., & Villeneuve, J-P. (2007). Les entraves à la transparence documentaire. Etablissement d'une typologie et analyse des comportements organisationnels conduisant à empêcher ou à restreindre l'accès à l'information. *Revue internationale des Sciences Administratives*, 73, 163-179.
- Privacy Act (1984). R.S.C. C-P. 21. Retrieved from: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-21/index.html>. [accessed 13 November 2012].
- Racicot, M.-A., & Work, F. (2005). The Access to Information Act: A Canadian Experience. National Workshop Organised by Commonwealth Human Rights Initiative. Retrieved from http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/implementation/general/canada_ai_act_may05.pdf. [accessed 13 November 2012].
- Rankin, M. (2008). La loi sur l'accès à l'information 25 ans plus tard: vers une nouvelle génération de droits d'accès au Canada. Commissariat à l'information du Canada. Retrieved from http://www.oic-ci.gc.ca/fra/pa-ap_acc-atia-ref.aspx. [accessed 13 November 2012].

- Relly, J. E., & Sabharwal, M. (2009). Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. *Government Information Quarterly*, 26(1), 148–157.
- Roberts, A. S. (2000). Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law. *Public Administration Review*, 60(4), 308–320.
- Roberts, A. S. (2005). Spin Control and Freedom of Information: Lessons for the United Kingdom from Canada. *Public Administration*, 83(1), 1–23.
- UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III). Retrieved from <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>. [accessed 13 November 2012].

Quatrième partie: Une perspective publique

7. Le financement du système de santé au Canada et en Suisse

Marcelo Duarte et Idrissa Ndiaye

L'augmentation des dépenses de santé est un fait observé dans tous les pays de l'OCDE. La progression dans les autres pays est moins accentuée qu'en Suisse et au Canada, mais en moyenne les pays de l'OCDE ont consacré, en 2009, 9.6% de leur PIB pour le domaine de la santé (cf. OCDE 2011). Les dépenses de santé par rapport au produit intérieur brut de la Suisse et du Canada sont tous les deux de 11.4% (OCDE 2011). En Suisse les dépenses ont atteint la somme de 62,5 milliards de francs en 2010 (Roth 2012). En plus de la charge financière similaire, les deux pays semblent à première vue avoir un système de santé comparable, notamment du point de vue de leur structure fédéraliste. Dans les deux pays, le rôle des Etats fédérés est central dans le pilotage, le financement et la mise on œuvre des politiques de santé. Comme dans le débat sur la politique de la santé, les enseignements des expériences faites par d'autres pays sont énormément importants. De ce fait, la comparaison entre le Canada et la Suisse semble instructive.

En Suisse la dernière grande réforme de la santé remonte à 1996 avec la ratification de la loi sur l'assurance maladie (LaMal). Depuis cette date plusieurs tentatives de réforme ont été lancées, mais aucune n'a pu passer. La dernière tentative date de 2012. Au Canada le système des soins de santé se base sur le "Canada Health Act" de 1984, il est encore d'actualité à cause de la difficulté d'introduire d'une nouvelle réforme. Contrairement à la Suisse, le Canada a apparemment réconcilié avec ce problème et cherche le changement dans le secteur de la santé par une 'politique des petits pas'. Les grandes différences entre les deux systèmes des soins de santé sont représentées dans leurs performances en équité et financement. Le Canada a un système national de santé, qui garantit un accès gratuit pour tous les canadiennes et canadiens au soin de santé, financé par le budget public. Par contre, la Suisse a un système d'assurance-maladie financé à trois quarts par les ménages privés. Le mode de financement se distingue en plus dans les participations du niveau fédéral et du niveau provincial et cantonal. Alors qu'au Canada le gouvernement fédéral joue un rôle central, en Suisse ce sont les cantons qui financent une grande part des dépenses de santé.

Dans ce texte, la ligne de comparaison commence par une brève présentation des différents systèmes de santé, en Suisse et au Canada. Ces deux systèmes sont d'ailleurs, assez similaires,

du fait de leur organisation fédéraliste. L'éclairage des principales réformes de santé dans les deux pays pointe les défis existants. La différence qui existe entre les deux systèmes de santé montre d'un côté le cadre structurel et l'accès au marché, et d'autre côté les différents éléments du système avec un accent sur le financement. Enfin, l'attention est attirée sur les similitudes et les différences entre les deux pays. Dans un bilan, des solutions sont proposées pour les défis actuels et ceux de l'avenir.

a. Les systèmes de santé

Les systèmes de santé peuvent être distingués en trois types différents: système libéral-résiduel, système national de santé et système d'assurance-maladie. Les systèmes se distinguent par "leurs performances en matière d'équité, d'état de santé de la population et de viabilité financière varient en fonction du mode d'accès aux soins, du type de prestation privilégiée, du mode de financement et d'organisation retenus" (Palier 2004: 26). Par exemple pour le système libéral-résiduel nous avons celui des Etats-Unis. Le système public de santé est essentiellement prévu pour les plus pauvres, personnes âgées et les invalides en cas de soins de grande urgence. La grande partie de citoyens doivent se raccorder à une assurance privée (financées par les employeurs ou par les individus) et acheter les services de soins au privé (Palier 2004: 28).

Le Canada est catégorisé dans les systèmes nationaux de santé, avec d'autres pays comme la Suède, le Norvège, le Danemark, la Finlande, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, l'Australie et la Nouvelle-Zélande y figurent aussi. Ce qu'il a de particulier pour ce système c'est la nature d'un service public de santé avec un accès quasiment gratuit aux soins, et aussi de garantir l'universalité de la couverture maladie. L'organisation, leur financement et leur gestion peuvent être très centralisée ou décentralisée (Palier 2004: 27).

Par contre, la Suisse se trouve parmi les pays ayant un système d'assurance-maladie (c'est le cas pour l'Allemagne, la France, l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg, le Japon, le Pays-Bas, certains pays d'Europe centrale et orientale). Ce qui est typique pour ce système, c'est que l'offre de soins est en partie financée par les privés et l'autre partie par l'Etat. En cas de besoin, le patient peut se rendre à l'hôpital de son choix, qui peut être privé et la différence est payée par la caisse-maladie obligatoire. En d'autres mots, les frais des soins de santé sont financés par des cotisations sociales (Palier 2004: 27).

b. Une organisation fédéraliste de la santé au Canada et en Suisse

Tous les deux pays, le Canada et la Suisse ont une organisation d'Etat fédéral, mais cette est opérationnalisée de façon divergente. On peut distinguer différents types de fédéralisme, notamment selon la distribution du pouvoir entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés ou la séparation du pouvoir. Dans le modèle de 'power séparation' "le gouvernement fédéral a des pouvoirs extensifs dans la détermination des stratégies des dépenses et des recettes, mais les membres affiliés ont aussi les moyens de contrecarrer la stratégie du gouvernement"(Braun 2008: 5). Quant au modèle de 'power-sharing', il se "base sur une division fonctionnelle du travail entre les gouvernements. Bien que la plupart des décisions sont prises au niveau fédéral où les deux niveaux, Etats fédérés et le gouvernement fédéral ont leur mot à dire, mais la mise en œuvre est presque complètement dans les mains des membres affiliés" (ibid.). Concernant les modalités des relations intergouvernementales, le Canada est vu comme un fédéralisme de 'séparation' des pouvoirs avec des relations intergouvernementales non-coopératives. La Suisse est un fédéralisme de 'partage' des pouvoirs et avec des relations intergouvernementales plutôt coopératives (cf. Braun 2008:5-6). Par rapport au pouvoir de détermination des dépenses et des recettes, les deux pays sont vus comme des fédérations décentralisées (cf. Braun 2008: 6). Cependant, la décentralisation provoque des grands problèmes d'allocation des ressources et des coûts (spill-overs) et de problèmes de congruence entre les différentes juridictions. Ces défis, dans le contexte de la globalisation avec des nouveaux problèmes et les rabâchages des déficits budgétaires, font que les relations intergouvernementales deviennent plus importantes. Les récentes réformes organisationnelles ont, du coup, poussé tous les pays fédérés à partager plus de juridictions (shared jurisdictions) (cf. Braun 2008: 20). Le Canada cultive un fédéralisme collaboratif fondé sur des idées d'efficacité. La Suisse typiquement avec un fédéralisme coopératif essaye d'éviter des structures institutionnalisées rigides et immobiles. Les différents principes d'organisation intergouvernementale produisent des pratiques différentes de prise de décision (Braun 2008: 21).

Aussi le système de santé au Canada et en Suisse est organisé de façon fédéraliste. En Suisse, la Confédération a la compétence dans le domaine de l'assurance-maladie. Les cantons ont une autonomie dans l'élaboration de la santé, ce qui produit de "grandes disparités régionales aux niveaux des prestations, des coûts et des primes d'assurance maladie" (Leu et Matter 2009: 9). Les cantons sont propriétaires et financent les hôpitaux publics, ils payent des contributions pour prestations et soins stationnaires, élaborent les listes des hôpitaux, que

peuvent admettre des patients à charge de l'assurance maladie etc. (cf. Leut et Matter 2009: 9; Zweifel 2000: 937). Certains services comme les maisons de soins infirmiers sont fournis et financés par les communes (Zweifel 2000: 938).

Au Canada la santé est une compétence provinciale. L'organisation de la politique de santé est comme dans la Suisse fédéraliste est "inextricablement liée avec les relations fédérales-provinciales" (Deber 2003: 21). Parce que les 10 provinces et les 3 territoires se différencient beaucoup dans la taille et la capacité fiscale, les Canadiens ont créé des standards de service nationaux avec des coûts partagés entre les provinces. La participation du gouvernement national n'empêche pas quand même que les provinces à cause de leurs compétences varient entre elles considérablement (ibid.). La plupart des hôpitaux aujourd'hui sont des autorités régionales de santé indépendantes, qui doivent délivrer certains services.

c. Réforme de la santé

Pour faire face aux dépenses grandissantes du système de soin de santé, plusieurs pays ont lancé des réformes de santé pendant les années 90. Une grande partie de ces réformes était inspirée du paradigme réformiste de la Nouvelle Gestion Publique (NGP), qui envisagea l'ouverture de la compétition et la réorganisation de la prestation des services publics dans le but d'améliorer la performance organisationnelle (Simonet 2008: 617). En Europe, l'Allemagne (1996) a renforcé la concurrence, la Grande-Bretagne (1991) a créé fund-holding doctors, l'Italie (1992) a lancé une décentralisation sous la forme de petites entreprises sanitaires autonomes et la France a implémenté des réseaux de santé (cf. Simonet 2008: 632).

En Suisse la dernière grande réforme dans le domaine de la santé est la révision de la loi sur l'assurance maladie en 1996 (LaMal). Cette modification a eu comme objectif de donner aux assureurs la possibilité "de proposer des modèles alternatifs d'assurances (du type managed care)", inspiré par le modèle de managed competition (Bolgiani et al. 2006: 245). La LaMal de 1996 a remplacé la première loi sur l'assurance maladie entrée en vigueur en 1911, qui a attribué à l'Etat fédéral la compétence de régulation de toutes les assurances maladies en Suisse (Braun 2009: 211).

Malgré que l'ancienne assurance maladie était très corporatiste et mettait en avant un secours mutuel, elle souffrait de différences considérables entre les cantonales, "en ce qui concerne l'organisation du secteur, la dépense par tête d'habitant, l'offre [...], l'utilisation des services et

les résultats" (Boligiani et al. 2006: 241). Elle était aussi basée sur entreprises privées à but lucratif en compétence pour clients riches et sains (Braun et Uhlmann 2009: 212).

La loi sur l'assurance maladie suisse initiée en 1994 s'enchaîne à plusieurs tentatives de modification de loi, jamais abouties. Depuis la révision, la Suisse se trouve de nouveau dans une longue période de propositions de réforme refusées et de changement incrémentiel (Braun et Uhlmann 2009: 205). Boligiani et al. (2006) accrochent cette blocage à deux majeurs défis: le fédéralisme et la démocratie directe. Ils argumentent que "le succès des réformes dépendra de la capacité à surmonter toute une série de clivages [...] qui risque de geler le processus décisionnel" (Boligiani et al. 2006: 258). Les problèmes qui prennent leur source dans le fédéralisme concernent avant tout la répartition des compétences entre la Confédération et les Cantons. La Confédération entend d'un côté, empêcher les différences régionales au niveau de l'offre et la charge économique des assurés et veut d'autre côté profiter des économies d'échelles et initier une approche nationale pour contenir les coûts de santé (cf. *ibid.*). Pour y arriver la Confédération doit être dotée de nouvelles compétences et moyens de financement, une chose qui n'est possible sauf par le chemin institutionnel d'un amendement constitutionnel (cf. Boligiani et al. 2006: 259). Tels plans ont du plomb dans l'aile pour passer le Conseil des Etats. D'autre part, il existe également la menace latente d'un référendum. Autres entités usent les instruments de démocratie directe comme possibilité de veto institutionnel pour ébrécher les efforts réformistes. Le lobby des assureurs par exemple essaye de réduire les prestations incluses dans l'assurance de base et d'augmenter leur liberté contractuelle. Par contre le lobby des médecins veut maintenir la liberté de choix du médecin et limiter des nouveaux fournisseurs de santé (cf. Boligiani et al. 2005: 260). Une autre raison pourquoi les réformes en discussion ne réussissent pas à surmonter les clivages au Parlement, dérive des positions idéologiques des partis, ceux-ci n'ont pas changé leurs préférences depuis la fin des années 80. Braun et Uhlmann (2009: 205) ont testé les différentes configurations possibles pour faire passer une nouvelle réforme en appliquant la veto-player theory à des débats partisans et parlementaires sur les propositions de réforme de l'assurance maladie. Ils ont découvert que les nouvelles et substantielles réformes en Suisse seront seulement possibles si le parti du centre, le Parti démocrate-chrétien (PDC), modifie ses positions idéologiques dans une large mesure. Cette hypothèse n'a pas été confirmée dans le dernier majeure assaut de réforme dans le domaine de la santé. En 2012 le peuple Suisse a rejeté la révision de la loi sur l'assurance-maladie, bien que le PDC et aussi l'autre parti plutôt du centre, les Libéraux-Radicaux (PLR), fussent en faveur. Le projet Managed Care visait à ancrer les réseaux de soins intégrés sur

l'ensemble du territoire dans la loi, réseaux prévus déjà dans l'ancienne LAMal, mais qu'étaient de libre choix. La réforme a ciblé aussi un affinement supplémentaire du système de compensation des risques, qui crée des fausses incitations parmi les assureurs (OFSP 2012, Leu et Matter 2009: 10). Le rejet du projet de loi était une occasion manquée d'amélioration la qualité et l'efficacité dans le système de santé. Le comité d'opposition contre la proposition de loi appartenait entre autres à la Fédération des médecins suisses (FMH), aux unions et syndicats des soins et le parti socialiste (PS) (NZMVC 2012).

Le système de santé au Canada est basé sur le 'Canada Health Act' de 1984. Cette loi a défini largement les standards pour les programmes des assurances des provinces, qui délivrent les soins 'nécessaires' en couvrant une grande majorité des services des médecins (Grignon 2008: 68pp.). Le mode d'organisation et paiement de médecin consiste en rémunération des services pratiques de santé privées. Appelé Medicare, ce système existe déjà depuis les années 50-60, quand le "Medical Care Act" en 1966 et le "Hospital and Diagnostic Services Act" en 1957 ont établi une assurance maladie financée par le budget public (cf. Hutchison et al. 2011: 257). Depuis maintenant 30 ans, il n'y a pas eu une nouvelle réforme et il semble qu'un changement fondamental du système est difficile à atteindre. Les réformes des soins primaires dans les années 80 et 90 étaient marquées par des faux départs et plusieurs petits projets pilotes envisageant une réforme fondamentale du système. Les raisons de l'échec réformiste sont attribués à "la limitation de la couverture obligatoire pour les services hospitaliers et médicaux, le principe de paiement public pour la pratique médicale privée, et le fédéralisme canadien lui-même qui attribue des soins de santé aux provinces" (Simms 2010:426). Les années 90 empreint de sérieux problèmes fiscaux à cause de la récession, amènent les gouvernements provinciaux à limiter les dépenses de santé drastiquement. Le manque d'innovation empêcha le développement du système et lança à l'arrière le Canada en comparaison avec autres pays à revenu élevés (Hutchison et al. 2011: 259). Par contre à partir des années 2000, le politique prend conscience qu'un changement radical est limité par des héritages politiques et les valeurs professionnelles et publiques très enracinées. Également l'idée commune s'installe, que le modèle parfait de soins de santé primaires n'existe pas mais tous les systèmes ont la capacité de développement. Les récentes initiatives de changement du système donc sont été mis en oeuvre seulement à un niveau ou dans certaines provinces, avec le but de gagner plus d'expérience pour les propager possiblement à tout le système plus tard (Hutchison et al. 2011: 259pp.). La stratégie adoptée par les gouvernements provinciales et

territoires est d'atteindre un engagement volontaire des médecins dans une réforme incrémentale accompagnée d'investissements dans la transformation du système et l'infrastructure. Les innovations plus significatives ont abouties souvent à un accord formel entre une association médicale et le gouvernement ou ministère de santé (Hutchison et al. 2011: 262pp.). Un exemple pour une de ces innovations est "l'établissement des mécanismes de financement et de paiement qui soutiennent l'amélioration des performances" (Hutchison et al. 2011: 281).

d. Comparaison du mode de financement du système de santé au Canada et en Suisse

En général, il existe trois manières différentes d'approcher qui paye les dépenses des soins de santé:

- 1.) le financement selon l'agent payeur. Ici, on s'intéresse à l'unité économique qui paie ou rembourse directement les prestations aux fournisseurs du soin. On parle aussi de financement direct.
- 2.) Le financement du système de santé sous l'angle de la protection sociale: Cette approche s'intéresse surtout au flux de financement indirect. En effet, il s'agit des réductions de l'assurance obligatoires des soins, de l'aide sociale ainsi que des prestations complémentaires et l'allocation pour invalidité. On trouve ces transferts dans le système suisse de financement des dépenses de la santé.
- 3.) Le financement du système de santé sous l'angle économique: Dans cette perspective, il s'agit de déterminer qui, en définitive, endosse la charge financière du système de santé (l'Etat, les entreprises ou les ménages privés).

Dans le cadre de cette étude comparative sur le mode de financement du système de soin de santé au Canada et en Suisse, nous allons nous référer au troisième modèle. Ce choix s'explique par le fait que nos deux systèmes de santé en partagent ses caractéristiques. En effet, au Canada tout comme en Suisse les agents payeurs du système de soin sont l'Etat, les entreprises, ainsi que les ménages privés. Autrement dit, il nous paraît faisable de comparer le financement du système de santé au Canada et en Suisse en nous basant sur les points qu'ils ont en commun que de choisir une approche dans laquelle leur comparaison serait difficile.

i. La participation du niveau fédéral

En fait, c'est la loi canadienne de 1984 sur la santé publique qui nous éclaire sur l'organisation du domaine de la santé au Canada. Dans l'esprit de cette loi, la santé est un service public auquel les canadiennes et les canadiens doivent bénéficier sans contrepartie financière de leur part et de manière équitable. En plus, cette loi indique les domaines de santé qui relèvent du « médicalement nécessaire » et ce qui ne le relève pas. En fin dans le cadre de cette loi (Medicare) l'Etat joue un rôle prépondérant, notamment à travers le financement des domaines « médicalement nécessaire ». Cependant, les domaines ne relevant pas de médicalement nécessaire sont soutenus financièrement par le privé, du moins ceux qui recourent à ces services. Il s'agit des soins dentaires, une partie des médicaments pour ces soins, les soins de longue durée sont aussi faiblement financé par l'Etat et en fin les soins à domicile sont également à la charge du privé. En gros, nous pouvons dire que le financement du système de santé au Canada est assuré en partie par le public et en partie par le privé. En effet, les statistiques venues du Canada montrent que le gouvernement fédéral a financé en 2004 près de 70% des dépenses liées à la santé, et le reste 30% a été financé par le privé.

Pour s'acquitter de sa tâche légale en matière de financement du système de soin, le gouvernement fédéral utilise deux outils: le transfert monétaires et le transfert des points d'impôt aux provinces et aux territoires. A côté de ces deux instruments, il y a également la péréquation et la Formule de financement des territoires (FFT).

Dans le but d'explicitier ces différents moyens financiers entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires, nous pouvons les prendre séparément.

Concernant, le transfert en espèce et le transfert des points d'impôt, bien que ces deux outils soient nés des moments différents, le gouvernement fédéral leur utilise dans le cadre d'un financement global dénommé le « transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Ces programmes financiers permettent aux provinces et aux territoires de fournir des services de santé, de formation postsecondaire et des programmes sociaux de niveau comparable tout en gardant le même niveau de taxation dans l'ensemble du pays. Comme son nom l'indique, le transfert en espèce est un outil qui décrit les transferts monétaires du gouvernement fédéral aux provinces et aux territoires. Par exemple entre 2009 et 2010, le gouvernement fédéral a transfert la somme de 10.853 milliards de dollar aux provinces et aux

territoires (Service d'information et de recherche parlementaire, Bibliothèque du parlement, 2009).

Quant au transfert des points d'impôt, en fait, cet outil existe au Canada depuis 1977. Depuis cette date le gouvernement fédéral a décidé de réduire son taux d'impôt de 13,5 point de pourcentage sur le revenu des particuliers et d'un point de pourcentage sur le revenu des sociétés. Cela a permis aux provinces et aux territoires d'occuper l'espace fiscal ainsi libéré par le gouvernement fédéral. Et de disposer une ressource financière supplémentaire pour financer les services aux citoyens y compris la santé. Entre 2009 et 2010, le transfert des points d'impôt a atteint environ la somme de 8 milliards de dollar.

Cependant, l'effet de ce programme des points d'impôt varié selon la capacité économique des provinces. En d'autres mots ces points d'impôt ne permettent à eux seul d'endiguer les disparités financières entre les provinces. Pour corriger cette inégalité, le gouvernement fédéral a mis en place la péréquation. Cet instrument lui permet d'effectuer les transferts financiers supplémentaires en faveur des provinces dont la situation financière exige.

A côté de ces instruments, le gouvernement fédéral a recourt aussi à la Formule de financement des territoires (FFT). A la différence de la péréquation qui tient compte de la capacité financière des provinces bénéficiaires, la FFT se réfère du besoin des territoires compte tenu de leur population et du coût élevé du service public dans ces endroits du pays. Au titre de l'exercice 2009 à 2010, le gouvernement fédéral a transféré vers les territoires une enveloppe globale de 1,6 milliards de dollar dans le cadre de la formule de financement des territoires (FFT).

La Suisse dispose d'une nouvelle loi qui organise son système de santé depuis 1996, avec l'entrer en vigueur de la loi sur l'assurance maladie obligatoire (LaMal). Toute personne résidente en Suisse a l'obligation de contracter une assurance auprès des organismes d'assurance évoluant dans le pays. Cela revient à dire qu'en Suisse comme au Canada les dépenses de santé sont financées par le public et le privé, mais avec une différence claire. En fait, en Suisse, il n'y a pas des domaines de santé considérés purement publics (financés par l'Etat) et de domaines purement privés (financé par le privé). Mais la loi sur l'assurance maladie obligatoire délimite les soins de base qui sont couverts par cette assurance et ceux qui ne le sont. Par ailleurs, la part du financement public du système de soin de santé en Suisse est supportée à la fois par la Confédération, les cantons ainsi que les communes.

En ce qui concerne la Confédération, à la lumière de ce qui est décrite d'en haut, elle joue un rôle limité comparé à celui du gouvernement fédéral au Canada par rapport au financement du système de santé. En effet, en 2010 la Confédération suisse a dépensé, la somme de 3.7 milliards de franc suisse. Celle-ci est répartie entre l'aide aux prestataires institutionnels (les hôpitaux et les établissements de soin longue durée), la prévention et l'administration (les charges de personnel hospitalier par exemple). Comme l'organisation des hôpitaux et la délivrance des soins de santé relève de la compétence des cantons, nous pouvons dire que ceux-ci reçoivent de la Confédération des transferts financiers par rapport à l'aide aux prestataires institutionnel et l'administration cités en haut. Quant à la prévention, cela relève de la compétence de la Confédération.

iii. La participation provinciale et cantonale

Comme signalé plus haut, au Canada, la santé est un domaine qui relève du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux. Ceux-ci reçoivent du gouvernement fédéral des transferts sous différentes formes expliquées ci-dessus. Mais il appartient aux provinces et aux territoires d'organiser l'utilisation de ces fonds afin d'offrir aux citoyens des services publics de niveau comparable, notamment le soin de santé.

Les choses sont différentes en Suisse. En effet, les cantons constituent un acteur incontournable dans le financement du système de soin de santé. Par exemple en 2010, ils ont dépensé la somme de 13.6 milliards de francs suisse (Office fédérale de Statistique, 2012). Celle-ci concerne l'aide aux prestataires institutionnels (hôpitaux et établissement de soin de longue durée), la prévention, l'administration, l'invalidité (AVS/AI) et les services auxiliaires. Par ailleurs, ce sont les cantons qui ont la charge de l'organisation des hôpitaux et de la délivrance des soins de santé. Donc à la différence des provinces et des territoires canadiens, les cantons suisses jouent plus qu'un rôle d'exécution dans le domaine de santé, ils la financent aussi.

iii. La participation municipale et communale

De la même façon que les provinces, les municipalités ne jouent pas un rôle capital dans le financement du système de soin de santé au Canada. Mais les municipalités de par leur position dans l'architecture politique du Canada, assurent un rôle d'exécution commandé par le niveau provincial. Cela s'explique surtout par leur proximité aux citoyens.

Tandis qu'en Suisse à la manière des cantons, les communes influencent le financement du système de santé. Par exemple, en 2010, les communes ont dépensé la somme de 2.6 milliards de franc suisse (Office fédérale de statistique, 2012). Cette somme est répartie entre l'aide aux prestataires institutionnels (hôpitaux et établissement de soin de longue durée), la prévention, l'administration (charge de personnel hospitalier par exemple), le soin à domicile, l'invalidité (AVS/AI) et les services auxiliaires. En outre, les communes suisses participent à l'organisation des hôpitaux et à la délivrance des soins de santé. Ceci permet de dire que les communes suisses jouent un rôle de plus dans le financement de la santé, que les municipalités canadiennes.

iv. La participation des entreprises

Comme signalé précédemment, le financement de la santé au Canada est une affaire aussi bien publique que privée. D'après l'Institut canadien d'information sur la santé, en 2004 la part du secteur public dans les dépenses de santé a été de 70% et celle du privé 30% (soit 39 milliards de dollar). La contribution du secteur privé se répartit à part égale entre les entreprises privées et les ménages. En fait, les entreprises supportent une partie des frais de santé de leur personnel autre que les frais d'hôpitaux, de médecins, il s'agit des médicaments, les services dentaires, et les services ophtalmologiques.

En Suisse, les entreprises participent aussi dans le financement du système de soin de santé. En 2010, elles ont versé pour le compte du secteur de la santé la somme de 4.3 milliards de franc suisse. Cette somme couvre l'assurance maladie et accidents, assurance vieillesse et survivant (AVS), assurance d'invalidité (AI) ainsi que des dons des dons et legs aux institutions sans but lucratif comme home pour personnes âgées, institutions pour handicapées et soin à domicile.

v. La participation des ménages privés

Au Canada, les ménages privés participent également dans le financement du soin de santé. En fait, la contribution du secteur privé dans les dépenses pour la santé est supportée à la fois par les entreprises et les ménages. Ceux-ci payent surtout les frais non liés à l'hôpital et au médecin (couverts par l'Etat), mais ils s'occupent des dépenses relevant des soins dentaires, une partie des médicaments de ces soins, une fraction des frais liés aux soins de longue durée, les dépensent nées des soins à domicile. Du coup au Canada, les frais de santé non couverts par « Medicare » sont financés par les entreprises et les ménages.

Comme indiqué plus haut, depuis 1996, les ménages privés suisses constituent un acteur à part entière dans le financement du système de santé. Selon l'Office fédérale de statistique, les ménages suisses ont dépensé en 2010, la somme de 36.4 milliards de franc suisse, environ 62,5% des coûts totales de santé (BFS 2012). Ce montant couvre les dépenses directes (out-of-pocket) effectuées par les ménages pour leur santé (achat de médicament, frais de soin non couvert par l'assurance maladie obligatoire), la participation dans les assurances sociales (Assurance de Vieillesse et Survivant et Assurance d'Invalidité), ainsi que des dons et legs aux institutions à but non lucratif tels que les centres pour personnes âgées, les institutions pour handicapés et les soins à domicile.

A la lumière de ce qui vient d'être dit, on peut conclure qu'il existe des différences entre le Canada et la Suisse concernant le mode de financement du système de soin de santé. Cependant, la différence la plus visible se trouve entre le Gouvernement fédéral canadien et la Confédération suisse. En effet, malgré les contributions financières de la Confédération suisse, celles-ci restent limitées par rapport aux contributions du gouvernement fédéral au Canada. Cela peut s'expliquer par la conception de la santé dans les systèmes politiques de ces deux pays. Au Canada la santé est perçue comme un service public qui doit être offert à tous les citoyens canadiens et canadiennes et avec un même niveau comparable entre les provinces, les territoires tout en faisant abstraction de la situation financière respective de ces derniers. De plus, les citoyens bénéficient de ce service public sans contrepartie de leur part. Autrement dit, la santé est considérée au Canada comme un domaine purement public. Ce qui n'est pas le cas en Suisse. En fait, dans l'esprit du système politique suisse, la santé ne doit pas être financé seulement par la caisse de l'Etat, mais comme 'bien publique', il doit aussi bénéficier de la contribution des particuliers. En fait, les crises économiques de 1990 ont permis aux autorités suisses d'argumenter en faveur d'un partage du financement du système de santé entre l'Etat suisse et sa population. Cela pour deux raisons. D'un côté, il allège le budget de l'Etat (fédéral et Cantons). De l'autre côté, il permet de doter le système de santé de nouvelle source de financement et par la même occasion d'améliorer la qualité des soins de santé. Ces arguments ont été d'ailleurs avancés dans d'autres pays européens pour soutenir l'implication des particuliers dans le financement du système de santé.

e. **Discussion et perspectives dans le domaine de la santé**

Typiquement les systèmes fédéraux de santé sont préoccupés par des disputes entre les différents niveaux de gouvernement en ce qui concerne l'organisation de la santé, qui doit payer quoi et comment le faire (cf. Simonet 2008: 631, Deber 2003: 20). La répartition des compétences, le financement et les différents intérêts empêche parfois les réformes de loi globales, ce qui porte souvent la critique du système. La structure d'état fédéral/états fédérés peut néanmoins être bien adapté, notamment pour le pilotage et la diffusion des innovations sanitaires (Simms 2010: 427).

Les deux pays analysés ici, le Canada et la Suisse, sont des exemples d'une politique de santé qui ont atteints une couverture universelle, mais qui restent assez chère en comparaison avec d'autres pays de l'OCDE. La Suisse semble avoir la haute main sur les coûts des soins de santé depuis une dizaine d'années. Au Canada par contre il y a un développement critique des dépenses de santé. Si en 2003 la proportion du revenu annuel total du PNB était de 9.9% (Suisse: 11.5%), en 2010 ce chiffre aura augmentée jusqu'à 11.4%. En Suisse le taux est resté assez stable avec 11.4% (cf. OCDE 2005: 71, OCDE 2011).

L'assurance maladie publique du Canada est d'une certaine façon victime de son propre succès. Plusieurs enquêtes au Canada démontrent une haute satisfaction avec le système public de santé, les conditions des soins ambulatoires et chroniques et aussi la qualité des médecins (cf. Simms 2010: 426). Des réformes radicales sont donc peu susceptibles d'être réalisables. Le Canada démontre quand même qu'une transformation des soins de santé peut être atteint d'une façon volontaire par les provinces et territoire dans un "système de prestation des soins de santé pluraliste privé, s'il est doté d'un gouvernement fort et un leadership professionnel travaillant de concert" (Hutchison 2011: 256). Par conséquent, les décideurs politiques forcent un changement à travers des innovations et ont lancé de nombreuses initiatives de réformes incrémentales. Ces initiatives sont accompagnées par les idées de la Nouvelle Gestion Publique qui envisage l'utilisation des indicateurs de performance, la collaboration entre les organismes publiques et les organismes privés, notamment en important des pratiques managériales du secteur privé dans la gestion des organisations publiques. L'introduction d'un certain type de concurrence émanant de la marchandisation des services et le benchmarking des indicateurs d'utilisation des hôpitaux a par contre des conséquences de longue portée. Ces mesures ont débouché sur la fermeture d'hôpitaux dans certaines provinces et des coupures drastiques dans les dépenses médicales (cf. Simonet 2008:

632). Ce changement de culture dans plusieurs provinces canadiennes, cependant, démontre qu'il y a des possibilités de réformer le système de soin de santé quoiqu'il existe des associations médicales avec des forts pouvoirs de négociation. Dans le même temps le système canadien approuve qu'un modèle de santé financé seulement par le public soit réformé et qu'il fournisse suffisamment d'espace pour les innovations et l'amélioration de la qualité des soins médicaux (Hutchison 2011: 282). Il reste à voir quel sera l'impact de ce changement sur l'accroissement des coûts dans les prochaines années.

Bien que le coût de la santé en % du PNB de la Suisse n'a pas augmenté sérieusement depuis longtemps, les primes de la caisse maladie montent chaque année en moyenne à 7%. La cause de cette disparité est à côté du renchérissement et l'augmentation du PNB une charge d'environ 3% générée par les effets indirects des changements de la caisse maladie (un montant de 300 à 500 millions de franc). Un effet qu'aggrave et met fortement sous pression la situation financière des ménages à faible et moyen revenu. La Suisse est avec 62,5%, le pays de l'OCDE avec la plus grande part de financement des coûts de santé par les ménages privés (BFS 2012). Études sérieuses indiquent que selon standards internationaux le financement des soins de santé en Suisse est très régressif. Le système de financement provoque une forte iniquité avantageuse pour les riches ménages et est plus régressif qu'un financement direct (Bilger 2008: 1592, Reinhardt 2011). En comparaison avec le Canada c'est particulièrement à ce point qu'on peut observer le plus grand écart entre les deux systèmes de soins de santé. Le système canadien se distingue précisément dans son caractère équitable des autres systèmes des pays de l'OCDE. Il est construit de telle sorte que tous les paiements par le patient sont supprimés et l'accès aux soins n'est pas entravé par n'importe quel genre de barrière (Grignon 2008: 68).

Reinhardt (2011: 2128) démontre dans ses recherches, une autre source de discrimination dans un système où plusieurs sociétés d'assurance-maladie sont en concurrence comme en Suisse. Les contribuables avec un pouvoir élevé d'achat forcent les contribuables avec un faible pouvoir d'achat à couvrir une part disproportionnée des coûts fixes des fournisseurs (cost-shifting). Les fournisseurs de leur côté ont souvent réussi à augmenter le prix des primes. Pour ces raisons, Reinhardt (2011: 2125) propose dans son article que le "système de prix discriminatoire soit remplacé au fil du temps par un système à payeur unique [comme au Canada] comme un moyen de mieux contrôler les coûts et assurer la rémunération équitable".

La Suisse est consciente de ces problèmes d'inégalité. Les partis de gauche et certaines associations de santé, essaient depuis des années d'inciter les Suisses à introduire une caisse maladie unique. La Suisse a eu des votations sur cette matière en 1994, 2003 et 2007 (santésuisse 2007). En 2012, une nouvelle initiative nationale pour introduire une caisse unique a été placée - la votation est prévue pour 2013.

Compte tenu de ces échecs pour le changement du système de santé, la Suisse devrait peut-être écarter l'idée d'une réforme radicale et adopter une stratégie de changement plus incrémentale comme le Canada.

f. Pour conclure

Depuis 2000 presque dans tous les pays de l'OCDE, sauf au Luxembourg, les dépenses de santé en proportion du PIB ont évolué plus vite que le PIB (OCDE 2011). Au Canada par exemple les recettes publiques dans toutes les provinces ont progressé entre 2000 et 2009 en moyenne de 6.5%, néanmoins les coûts de santé ont augmenté avec une vitesse de 7.4% (MacIntyre 2011: 5). En réponse à ces perspectives, le Canada a adopté depuis les années 2000 une stratégie d'un gouvernement fort et un leadership professionnel, envisageant une coopération entre les différents niveaux, associations et médecins pour atteindre un changement incrémental. Compte tenu de la pente des dépenses de santé au cours des dernières années, peut-être on doit trouver quand même d'autres options de réforme. L'idée d'un système de soins équitable avec une couverture universelle sanctuarisée dans la loi canadienne sur la santé de 1984, peut également être obtenue par d'autres moyens (Grignon 2008: 68-69). La Suisse offre une couverture universelle sans avoir mis en place une assurance gouvernementale monopolistique, qui est financée totalement par le budget public (MacIntyre 2011: 6). MacIntyre (2011: 5) argue du coup que pour établir un système de santé plus viable, les "gouvernements doivent changer leurs tactiques et aborder des réformes plus fondamentales". Il croit à l'amélioration du système en proposant la possibilité de l'expérimentation des différents modèles de santé au niveau provincial. Dans ce sens, un système de santé plutôt libéralisé pourrait stimuler certaines provinces à développer de nouvelles réformes, comme l'introduction de différentes formes de financement privé. Les auteurs comme Simms (2010: 427) par contre croient que la performance du système de santé ne peut être améliorée que par des innovations incrémentales. Dans le système actuel on pourrait par exemple inciter l'intégration des soins avec les différentes disciplines médicales, promouvoir la diffusion de l'information ou introduire des incitations financières.

De son côté le système de santé en Suisse semble être irréformable. La Suisse pourrait donc copier l'approche novatrice du Canada et se concentrer davantage sur une politique de réforme incrémentale. Bien que ces dernières années l'introduction d'une seule caisse nationale a dominé le débat, on peut voir à l'horizon un nouveau développement, conformément à une approche de développement des 'petits pas'. En dehors du cadre des médias et dans le secteur de la santé lui-même, plusieurs innovations sont lancées dans des différents domaines (p. ex. nouveau financement hospitalier, propagation des soins intégrés, eHealth etc.). Dans le même temps, au niveau fédéral, il y a des efforts dans la direction d'une politique nationale de la santé, avec des objectifs plus clairs du côté de l'Etat fédéral et une grande autonomie dans le choix des moyens par les cantons. Une analyse plus profonde du développement et des résultats de la politique canadienne de santé des dernières années serait très instructive pour une mise en œuvre d'une telle stratégie.

La comparaison entre le Canada et la Suisse a produit principalement deux résultats importants. En premier, aucun système de santé ne peut être considéré comme plus ou moins fort dans la fourniture de services de santé. Deuxièmement, il semble que le degré d'équité sociale est lié à la proportion du financement par les ménages privés. De quelle façon les sociétés souhaitent se développer vers une direction plus ou moins équitable ? Cela est une question culturelle.

Literature

Actualité OFS: Coût et financement du système de santé: résultats détaillé 2008 et évolution récente. Neuchâtel. 10.11.2012.

Bilger, Marcel (2008): Progressivity, horizontal inequality and reranking caused by health system financing: A decomposition analysis for Switzerland. *Journal of Health Economics* 27. Elsevier B.V. p. 1582-1593.

Bolgiani, Iva / Crivelli, Luca / Domenighetti, Gianfranco (2006): Le rôle de l'assurance maladie dans la régulation du système de santé en Suisse. *Revue française des affaires sociales*. 2 (2-3). p. 239-262.

Braun, Dietmar (2008): Making Federalism More Efficient: A Comparative Assessment. Dans: *Acta Politica*. Vol. 43. Palgrave Macmillan Ltd. p. 4-25.

Bundesamt für Statistik (BFS) (2012): Kosten und Finanzierung des Gesundheitswesens. BFS Aktuell. Neuchâtel. p. 1-4.

Daniel Béland et André Lecours (2010): Logiques institutionnelles et politiques: le programme de péréquation d'hier à aujourd'hui. *Politique et société*. 29(3). p 3-20.

Deber, Raisa Berlin (2003): Health Care Reform: Lessons From Canada. *American Journal of Public Health*. 93(1). p. 20-24.

Finn, Jean Guy (2005): Le programme canadien de péréquation: pour un retour à l'essentiel. Fredericton, Nouveau-Brunswick.

Grignon, Michel (2008): Le système de santé au Canada. *Revue française des affaires sociales*. 4(4). p. 67-87.

Groupe d'experts sur la péréquation et la FFT, jeudi 31 mars 2002. Institut canadien d'information sur la santé, 2005.

Hutchison, B. et Levesque, J.-F. et Strumpf, E. et Coyle, N. (2011): Primary Health Care in Canada: Systems in Motion. Dans: *The Milbank Quarterly*. 89(2). p. 256-288.

Leu, Robert et Matter, Pius (2009): Comparaison des systèmes de santé suisse et néerlandais. Dans: Département fédéral de l'économie (DFE) et Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) (2009): *La Vie économique*. Revue de politique économique. St. Gallen: Swissprinters St. Gallen AG. p. 9-12.

MacIntyre, Hugh (2011): The Canada Health Act: Preventing much-needed health care reform. *Canadian student review*. p. 4-7.

OCDE (2005): Dépenses de santé par rapport au produit intérieur brut (PIB). Dans: *Panorama de la santé*. Les indicateurs de l'OCDE 2005. Éditions OCDE. p. 70-71.

OCDE (2011): Dépenses de santé en proportion du PIB. Dans: *Panorama de la santé 2011*: Les indicateurs de l'OCDE. Éditions OCDE.

Palier, Bruno (2004): La réforme des systèmes de santé. Presse Universitaires de France. p. 26-28.

Reinhardt, Uwe E. (2011): The Many Different Prices Paid To Providers And The Flawed Theory Of Cost Shifting: Is it Time For A More Rational All-Payer System? Health Affairs. 30(11). p. 2125-2133.

Simms, C. (2010): Health reform in Canada. Dans: The international journal of clinical practice. 64(4). Blackwell Publishing Ltd. p. 426-428.

Simonet, Daniel (2008): The New Public Management theory and European health-care reforms. Canadian Public Administration. 51(4). p. 617-635.

Zweifel, Peter (2000): Switzerland. Dans: Journal of Health Politics, Policy and Law. 25(5). Duke University Press. p. 937-944.

Internet

Cattacin, Sandro (2012): État-providence. In: SOCIALInfo. Dictionnaire suisse de politique sociale. <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicoposso/show.cfm?id=311>. 03.10.12.

Nein-zur-managed-care-vorlage.ch (NZMCV) (2012): Comité. <http://non-a-la-loi-managed-care.ch/page/index.php/comite.html>. 05.11.2012.

OFSP (2012): Votation sur les soins intégrés dans la santé publique du 17 juin 2012. <http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/00305/06506/06664/index.html?lang=fr>. 03.10.12.

Santésuisse (2007): Communiqué: Rejet de la caisse unique - les réformes de la LAMal doivent aller de l'avant. http://www.santesuisse.ch/fr/dyn_output.html?content.vcid=6&content.cdid=19695&detail=yes&navid=495. 13.11.2012.

8. La gestion de la diversité culturelle. Comparaison entre la Suisse et le Canada

Valentin Zuber et Cristoforo Piattini

a. La notion de « diversité culturelle »

La « *diversité culturelle* » est un argument très intéressant et actuel, surtout parce qu'il « *touche* » différents facteurs et différents domaines du secteur public et de la vie des personnes en général. En fait la diversité culturelle est liée à des aspects sociaux, mais aussi à des aspects économiques, psychologiques et ethnologiques.

Pour introduire cette recherche, qui s'intéresse à de la gestion de la « *diversité culturelle* » dans deux pays différents, la Suisse et le Canada, nous voulons analyser la définition du concept de « *diversité culturelle* », pour comprendre comment celui-ci influence la vie et l'identité d'un Etat et de sa population. Dans toutes les lectures que nous avons faites, pour mieux comprendre ce phénomène et ses particularités, nous avons trouvé beaucoup de définitions inhérentes au concept de « *diversité culturelle* ». Nous estimons intéressant de souligner la définition faite par *Bernard Wicht*, professeur et intellectuel, qui a analysé de manière approfondie ce secteur. Il est président de la session de travail, qui a eu lieu en Suisse 2001, du « *Réseau international sur la politique culturelle* »⁴⁴, où la Suisse et le Canada sont des membres « *estimés et créatifs* ». Wicht a présenté de manière simplifiée et schématique les aspects les plus importants de la diversité culturelle.⁴⁵ A son avis, le concept de « *diversité culturelle* » est formé par différentes notions qui couvrent et touchent les divers domaines de la diversité. Dans l'introduction de notre travail nous voulons signaler les aspects que nous considérons comme importants et intéressants, en référence à notre recherche. Pour Bernard Wicht on peut voir la « *diversité culturelle* » au sens de:

- « *multi-culturalisme* »: concept d'origine anglo-saxonne qu'on peut voir par exemple dans une nation spécifique comme les Etats-Unis, où, selon Wicht, on peut observer « *une action affirmative des cultures minorisées (non-blanches, non-occidentales) contre la culture dominant blanche, occidentale et protestante (WASP)* ». ⁴⁶ Avec

⁴⁴ Source: www.incp-ripc.org

⁴⁵ Source: Bernard Wicht, *Les différentes notions de diversité culturelle*, www.unesco.ch

⁴⁶ Source: Bernard Wicht, *Les différentes notions de diversité culturelle*, www.unesco.ch

cette notion la diversité culturelle, plutôt que participer à la cohésion nationale, cherche à remplacer celle-ci, « *par la juxtaposition de communautés culturelles différentes sans lien les unes avec les autres* ». ⁴⁷

- « *droit culturels* »: ce domaine se réfère aux droits humains « *qui concernent le droit de l'individu à son identité (langue,..)* » ⁴⁸. Les droits culturels sont en évolution continue, surtout dans les dernières années, avec le soutien des nations comme la Suisse et le Canada, qui veulent « *traduire* » dans les lois, les concepts et les aspects relatifs à la diversité culturelle.
- « *protection des minorités* »: avec les droits culturels on peut aider et soutenir dans la réalité les minorités (linguistique, ethnique, ...) qui sont sous-représentées dans la nation.
- « *coexistence pacifique et compréhension mutuelle* »: dans cette notion on se concentre sur comment différentes cultures ou communauté cohabitent et coexistent dans la même nation, dans la même société.
 - o Comme nous verrons dans la première partie de notre recherche, ce concept est « *très cher* » à la Suisse, qui cherche toujours l'harmonie et la concordance dans les différents niveaux sociaux et institutionnels.

A coté de ces différentes notions on trouve aussi d'autres domaines qui touchent la diversité culturelle comme les politiques culturelles ou la 'relation entre culture et développement.

En observant tous ces notions, on peut comprendre comment le concept de « *diversité culturelle* » est fortement varié. En fait, dans ce concept on a beaucoup de domaines impliqués, qui influencent la diversité et donc toute l'identité de la nation. La globalisation, surtout dans les dernières années, a révolutionnée toute la population mondiale et des différents Etats. Aujourd'hui dans chaque pays on trouve de nombreuses cultures différentes qui doivent cohabiter de manière pacifique et chercher de s'intégrer, l'une avec l'autre. L'Etat doit donc « *cordonner* » ces différentes cultures, en stimulant l'échange mutuel et en aidant surtout les minorités, qui souvent n'arrivent pas à participer au « *dialogue public* ». Les objectifs et les tâches sont donc nombreux et pas toujours faciles à atteindre.

⁴⁷ Source: Bernard Wicht, *Les différentes notions de diversité culturelle*, www.unesco.ch

⁴⁸ Source: Bernard Wicht, *Les différentes notions de diversité culturelle*, www.unesco.ch

Dans notre travail, stimulés par le séminaire du Professeur Savard et par les discussions que nous avons faites pendant les deux journées du cours, nous avons voulu faire une analyse de la manière dont la Suisse et le Canada gèrent la « *diversité culturelle* » dans leur pays. Dans la première partie, nous analyserons la Suisse, avec un exemple pratique en relation avec les quatre langues nationales et la gestion de ces diverses cultures sur le territoire. Dans la deuxième partie, nous nous concentrerons sur le Canada et sur comment ce pays « *pilote* » la politique culturelle à l'interne.

Pour conclure, nous ferons une comparaison entre les deux pays et leur différentes gestions des diversités, en essayant de comprendre les différences plus importantes existant entre les deux Etats, qui sont cependant unies dans l'objectif commun de promouvoir la « *diversité culturelle* » et de faire cohabiter pacifiquement, avec une intégration et un échange constructif, pas seulement les différentes cultures présentes à l'interne du pays, mais toutes les cultures qui existent dans le monde et dans les autres nations.

b. Première partie: La gestion de la diversité culturelle en Suisse

i. La diversité culturelle dans le contexte suisse

La Suisse est historiquement reconnue dans le monde entier comme un pays où des cultures différentes vivent ensemble et pacifiquement. Pour cette nation, le concept de « *diversité culturelle* » est fondamental et très important, parce qu'il s'agit d'une « *partie intégrante de la conception suisse de l'Etat* ». ⁴⁹

En fait, sur le territoire Suisse coexistent quatre langues nationales (l'allemand, le français, l'italien et le romanche) qui sont déjà la base de quatre cultures différentes. Également, dans les dernières années, le phénomène de l'immigration a été toujours plus fréquent et a rendu la Suisse encore plus multiculturelle.

La Suisse a toujours été un exemple positif pour tous les arguments en relation avec la diversité culturelle et ethnique. En fait, on trouve cette particularité déjà dans les principes fondamentaux qui distinguent la nation. La « *neutralité* » n'est pas directement liée à la diversité culturelle, mais donne déjà l'idée d'un pays ouvert, qui cherche à se rapprocher des autres de manière égale, sans faire de discrimination. Le principe éthique de « *l'égalité* » est

⁴⁹ Source: Office fédéral de la culture, <http://www.bak.admin.ch>

accompagné d'une autre particularité de la Suisse: « *la recherche du consensus* », qu'on trouve dans toutes les décisions qui sont prises dans les divers niveaux institutionnelles.

La conception suisse de « *diversité culturelle* » a donc toujours été liée à la « *notion de paix, de coexistence pacifique et de compréhension entre communautés culturelles différentes, vivant dans le même pays* ». ⁵⁰

Les objectifs de la Suisse dans le domaine de la « *diversité culturelle* » sont donc nombreux et pas toujours faciles à atteindre. Les tâches de l'Etat sont très différentes et en perpétuelle évolution. D'un coté, il doit sauvegarder la pluralité linguistique et culturelle de sa nation, avec des projets de promotion de la diversité, pour faire mieux cohabiter les différentes traditions nationales. De l'autre il doit chercher à intégrer les nouvelles cultures « *externes* », qui se sont développées avec l'immigration et la « *mobilité de la population mondiale* », et qui sont devenues une réalité dans la nation. Il y a une sorte de « *double objectifs* »: faire cohabiter les quatre cultures nationales et intégrer à ces quatre toutes les autres, des différents pays « *présents* » en Suisse.

Le défi principal pour l'avenir est surtout de lier la « *coexistence pacifique* » à une « *vraie intégration* », qui ne se vérifie pas toujours. Souvent, on a une coexistence pacifique, à savoir tranquille et sans violence, mais qui ne se reflète pas dans une vraie intégration des autres personnes. On doit « *repositionner* » la conception suisse de « *diversité culturelle* », étant donné les changements présents dans la société, au niveau social mais aussi au niveau économique.

Dans cette partie liée à la Suisse, nous verrons les instruments juridiques principaux présents en Suisse, liés à la « *diversité culturelle* ». Après nous présenterons un exemple suisse sur la gestion de la diversité, avec l'analyse des politiques relatives aux quatre langues nationales, présentes sur le territoire suisse.

ii. *Droits culturels en Suisse*

1. Droits internationaux ratifiés par la Suisse

⁵⁰ Source: Réseau international sur la politique culturelle, www.incp-ripc.org

La Convention de l'UNESCO sur la « *protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* » est un des plus grands instruments juridiques qu'on ait à disposition au niveau international. Cette convention est le résultat de nombreuses années de réflexion entre les différentes nations, sur la nécessité de traduire la diversité culturelle dans une loi, un texte, concrets.

Les champs d'applications de la Convention UNESCO sont très larges et variés. La Convention « *couvre* » toute la politique culturelle des différents pays. On peut trouver différents thèmes comme la valeur de biens culturels et le commerce de ceux-ci, puis beaucoup de choses liées à ce secteur. Dans notre travail, nous nous concentrerons sur certains thèmes spécifiques au secteur culturel, sans analyser tous les champs d'application de la culture. Le point important à souligner est que la Suisse a ratifié la Convention du 16 octobre 2008 et s'est conformée complètement au droit international de ce domaine.

Ce choix, politique et juridique, est important, pour montrer comment la Suisse a voulu « *nourrir* » l'importance des thèmes liés à la diversité culturelle. La signature de la Convention est aussi « *un stimulus* » pour améliorer et pour contrôler encore plus ces aspects, grâce surtout au rapport que la Suisse doit développer, chaque quatre ans, en décrivant la situation de la diversité culturelle au niveau national (le premier rapport a été présenté en l'avril 2012).

iii. Législation suisse

1. Constitution fédérale

Au niveau fédéral, on trouve les bases légales de la diversité culturelle déjà dans la Constitution fédérale. Ce fait souligne encore une fois l'importance qu'ont ces aspects pour la nation et pour ses citoyens. Dans l'article 2 de la Constitution on parle de « *promouvoir la cohésion interne et la pluralité culturelle du pays* ». ⁵¹ Cet objectif est très général, mais aussi très important parce qu'on le trouve déjà au début de la constitution, dans le texte sur lequel on « *construit l'Etat* ». Tous les différents articles et les différentes lois doivent tenir compte de ce principe, très cher à la Suisse.

⁵¹ Source: Constitution fédérale Suisse, www.admin.ch

L'article 69 est spécifiquement lié au secteur de la culture. Ici on peut trouver un autre principe très important en Suisse: le principe de « *subsidiarité* ». En bref ce principe est lié à la division des compétences entre les trois niveaux institutionnels. En bref, ce concept signifie « *ne pas faire les choses au niveau plus haut, si on peut les faire déjà au niveau le plus bas* ». Ce principe regarde aussi la culture, qu'est en fait de compétence des Cantons, qui doivent aussi regarder à la promotion de la pluralité culturelle. Dans ce cas nous pensons surtout aux cantons bilingues (Fribourg, Berne, Valais et Grisons) et aux cantons qui représentent des minorités culturelles ou linguistiques (Grisons et Tessin).

2. Lois fédérales

La loi principale qui régule le secteur culturel en Suisse est la « *Loi fédérale sur la promotion de la culture* », de 2009. Cette loi a été « *construite* » pour regrouper des lois précédentes qui s'occupaient de la culture. Avant cette loi, en Suisse on avait différents instruments juridiques pour chaque domaine spécifique de la culture. Avec cette loi, l'Etat a voulu créer une politique culturelle « *cohérente* », qui pouvait être plus efficace et efficiente, dans l'intérêt des tous les citoyens et de toute la Suisse.

La loi a eu naturellement comme objet la diversité culturelle. Dans l'article 1 de la loi on souligne que ce texte veut discipliner « *les échanges entre les communautés culturelle et linguistique en Suisse* ». ⁵² Le but de la loi est donc, encore un fois, d'améliorer la cohésion et la pluralité sur le territoire, en tenant compte toujours du principe de subsidiarité, qu'on a analysé précédemment. Il est à signaler qu'on doit réfléchir sur la diversité culturelle déjà au niveau le plus bas, dans les communes, dans les petits villages: l'intégration et le respect des pluralités est, selon notre avis, un processus qui doit être « *bottom-up* », comme on dit en anglais. La Confédération joue naturellement un rôle très important et doit intervenir pour cordonner et soutenir les projets inhérents à la diversité culturelle. En fait, dans l'article 8 de la loi on parle des projets retenus prioritaires de la Confédération. Dans l'article il est écrit que les projets prioritaires, et donc les plus importants, sont tels qu'ils « *contribuent de manière particulière à sauvegarder ou à développer la pluralité culturelle ou linguistique* ». ⁵³

⁵² Source: *Loi fédérale sur la promotion de la culture*, www.admin.ch

⁵³ Source: *Loi fédérale sur la promotion de la culture*, www.admin.ch

Avec la loi principale sur la culture, on trouve naturellement sa relative ordonnance, qui s'occupe des aspects plus « *pratiques et opérationnels* ». À côté de ce texte, on a aussi beaucoup d'autres normes qui régulent les différents aspects de la diversité culturelle (loi sur les langues, loi sur la lecture, loi sur la lutte à l'analphabétisme,...). Dans ce contexte, nous avons choisi de montrer un exemple pratique et spécifique de la manière qu'a la Suisse de gérer la diversité culturelle sur son territoire. Nous analyserons les aspects et les particularités de la gestion de différentes langues et cultures présentes en Suisse, aussi pour montrer comment souvent il y a une différence entre la théorie et la pratique, à savoir la différence entre l'esprit des différentes lois et les problématiques qu'on rencontre pour appliquer ces lois dans la réalité quotidienne.

iv. Un pays, quatre langues

Dans ce chapitre on verra comment la Suisse arrive à faire coexister quatre langues sur son territoire, en essayant de « *combiner* » et promouvoir la culture des différentes régions. Initialement, on analysera les bases légales sur les langues existantes en Suisse, qui nous donnent toujours une idée sur la politique publique que l'Etat veut poursuivre dans un secteur spécifique. Après on se concentrera surtout sur les « *minorités* », qui existent en Suisse dans le domaine linguistique, pour voir comment ces régions cherchent à faire « *survivre* » ces cultures, plus « *petites* » et moins « *diffusées* », par rapport à d'autres.

1. Bases légales en rapport aux langues

L'article 70 de la Constitution fédérale se réfère complètement à la question relative aux quatre langues nationales. Dans le paragraphe 1 de l'article, on définit quelles sont les « *langues officielles* » de la Suisse, que l'on doit distinguer des « *langues nationales* ». Dans la norme on spécifie que « *les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est langue officielle dans les rapports avec les personnes de langue romanche* ». ⁵⁴ Donc, « *officiellement* », en Suisse on a trois langues, plus le romanche, qui sont officielles dans les rapports entre la Confédération et les personnes, les institutions, qui « *utilisent* » cette langue.

Le paragraphe 5 est lié aux minorités linguistiques, à savoir italienne et romanche. « *La Confédération soutient les mesures des cantons des Grisons et du Tessin, destinées à*

⁵⁴ Source: Constitution fédérale Suisse, www.admin.ch

conserver et promouvoir les langues romanche et italienne ». ⁵⁵ Dans cet article, on peut donc observer aussi les relations qui existent, ou qui devraient exister, entre la Confédération et les minorités présentes sur le territoire. Après on verra si ces intentions positives se traduisent aussi dans la réalité.

La loi fédérale sur les langues reprend naturellement les grands principes de la diversité culturelle, qu'on a déjà vus dans l'analyse des différents instruments juridiques. La « *promotion du plurilinguisme* », la « *cohésion nationale* » et autres « *grands principes* » sont aussi la base de cette loi. Dans ce chapitre nous voulons par contre analyser les aspects plus pratiques qui émergent de cette loi et qui régulent les relations entre les langues nationales. Nous présenterons six points que nous considérons comme plus importants et qui, à notre avis, fournissent matière à réflexion:

- 1) *Choix de la langue*: Dans l'article 6 de la loi on parle du choix qu'une personne, un citoyen, peut faire, en rapport à la langue à utiliser avec les autorités fédérales. La personne peut en fait utiliser une langue officielle de son choix et les autorités doivent répondre avec la langue officielle utilisée par l'interlocuteur (ou choisir avec la personne, une autre langue officielle, s'il la comprend). Avec les personnes qui parlent romanche on cherche aussi à utiliser cette langue ou des idiomes similaires.
- 2) *Chambres fédérales*: Les députés dans les chambres fédérales et dans les diverses commissions s'expriment dans la langue nationale qu'ils préfèrent. Normalement tous les rapports, les messages et les textes administratifs sont disponibles en allemand, en français et en italien.
- 3) *Publications*: Comme il est écrit dans l'article 10 de la loi, aussi les textes normatifs de la Confédération « *doivent être publiés en allemand, français et italien* ». ⁵⁶
 - a. En plus, les textes plus importants (élections et votations fédérales) sont publiés aussi en romanche.
- 4) *Plurilinguisme dans le secteur publique*: La Confédération doit chercher à assurer « *l'égalité dans la représentation des communautés linguistiques dans les autorités*

⁵⁵ Source: Constitution fédérale Suisse, www.admin.ch

⁵⁶ Source: Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistique, www.admin.ch

fédérales et dans les commissions extraparlimentaires ». ⁵⁷ Dans l'ordonnance de cette loi on trouve les aspects plus pratiques et opérationnels:

- a. Valeurs de référence pour les départements et la Chancellerie fédérale, sur lesquels la Confédération se base, pour la représentation linguistique (allemand, 70% ; français, 22% ; italien, 7% ; romanche, 1%).
 - b. On a pris en compte ces critères aussi dans les procédures de recrutement au sein de l'Administration fédérale. On doit considérer toutes les communautés, surtout celles qui représentent les minorités.
 - i. Dans l'article 7, paragraphe 5, de l'ordonnance sur les langues on trouve un point déterminant, dans ce domaine, qui, à notre avis, est fondamental pour la promotion de la diversité culturelle dans la réalité: « *A qualifications égales, les personnes responsables des engagements privilégient les candidats issus de communautés linguistiques qui sont sous-représentées dans l'unité administrative concernée. Cette règle s'applique en particulier aux cadres* ». ⁵⁸
 - ii. L'Office fédéral du personnel publie chaque année un rapport sur l'évolution de la représentation des minorités linguistiques dans les départements et dans la Chancellerie fédérale.
- 5) *Cantons bilingues*: En Suisse on a quatre cantons bilingues (Berne, Fribourg, Grisons et Valais). La Confédération cherche à aider financièrement ces cantons pour promouvoir la pluralité linguistique dans différents domaines (autorité politiques, tribunaux, enseignement,...).
- 6) *Soutien des langues et cultures romanche et italienne*: Dans l'article 22, de la loi sur les langues, la Suisse s'engage pour aider les minorités linguistiques et culturelles. Ces aides se traduisent dans la réalité en financements, qui, selon la loi, ont trois buts différents:
- a. Sauvegarder et promouvoir ces langues et ces cultures.
 - b. Soutenir des organisations et institutions régionales, donc présentes sur le territoire, proches des citoyens, qui s'engagent pour la promotion de ces cultures et de la « *diversité culturelle* » en général.

⁵⁷ Source: Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistique, www.admin.ch

⁵⁸ Source: Ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques, www.admin.ch

- c. Aider et financer les activités éditoriales dans les régions romanches et italiennes.

2. Les minorités dans la réalité: l'exemple italoophone

Dans la dernière partie sur la gestion de la diversité culturelle en Suisse, on analysera l'exemple d'une minorité présente en Suisse: *la communauté italoophone*. Cet exercice nous permettra de voir si dans la réalité on peut remarquer toutes les « *bonnes intentions* » et « *l'esprit positif* » des diverses lois que nous avons vues pendant notre recherche.

Pour la langue italienne, la période n'est pas facile. L'anglais a eu, surtout dans les dernières années, une évolution incroyable et est devenue la « *principale langue internationale* », connue dans tout le pays. Le risque pour l'italien en Suisse est que l'anglais, avec son développement, peut devenir (ou est déjà devenu) la troisième langue nationale, au détriment de la langue italienne et aussi du romanche. Aujourd'hui, si l'italien est aussi peu répandu dans le reste de la Suisse, c'est surtout pour des raisons liées à la démographie et à l'immigration. La Suisse a notamment connu une très forte immigration italienne dans le milieu du XXe siècle. Quand ces personnes terminent de travailler, elles retournent souvent en Italie et leurs enfants, ou petits-enfants, se sont déjà bien intégrés en Suisse et parlent une autre langue nationale, en oubliant souvent leur langue maternelle.

Dans la loi sur les langues, on a vu que, en théorie, il y a beaucoup d'instruments à disposition, surtout au sein de l'administration fédérale, pour soutenir les minorités. Dans la réalité, on peut par contre voir que les dispositions des lois n'ont pas toujours un vrai impact sur le territoire. En 2009, « *La carré des langues de Florence* » a été l'occasion pour discuter sur les problèmes de la langue italienne, en Europe et en Suisse. Pour cette manifestation, l'Italie a invité des professeurs et intellectuels de la Suisse, pour montrer l'exemple de cette nation, ou quatre langues, dont l'italien, coexistent ensemble. Certains points très intéressants ont émergé pendant cette conférence:

- *Discrimination vs Praticité*: On a vu que dans la loi sur les langues on encourage l'administration fédérale à recruter du personnel des minorités linguistiques. Par contre dans la réalité on n'observe pas toujours cette situation. *Bertil Cottier*, déjà doyen de la faculté de communication de l'Université de Lugano, remarquait que « *dans l'administration fédérale les positions avec une plus grande responsabilité sont*

occupées principalement de personnes qui parlent allemand ». ⁵⁹ Dans un autre article de *swiss-info* sur la diversité linguistique du 2010, on observait que les positions-clés de l'administration fédérale « *parlent allemand* », par exemple « *le 82% du chef du personnel, le 95% des responsables des finances et même le 100% des secrétaires généraux* » ⁶⁰ (données du 2010).

La minorité italienne remarque aussi que souvent les appels d'offre sont publiés seulement en deux langues (allemand et français). Également l'anglais, dans les compétences linguistiques requises, est plus important que l'italien. Le professeur Cottier a donné une explication pour ces problématiques: « *Ces situations ne se vérifient pas pour la volonté délibérée de faire une discrimination, mais pour une question de facilité et de praticité. Qui parle la même langue travaille plus rapidement et réfléchi avec les mêmes « schémas de pensée* ». ⁶¹

- *Nouvelle loi comme « signal fort »*: La nouvelle loi sur les langues est cependant un signal très positif et fort que l'Etat a voulu donner aux minorités culturelles. On a, comme disait *Bernard Cathomas*, directeur de la Radiotélévision romanche, « *une égalité de traitement des minorités, surtout dans le domaine de radiotélévisions et de la diversité culturelle* ». En fait en Suisse on a beaucoup de chaînes de diverses télévisions publiques, avec transmission qui couvrent toutes les langues nationales.

Dans l'avenir, l'italien, avec les autres minorités linguistiques et culturelles présentes en Suisse, devra « *combattre* » pour maintenir et accroître son importance sur le territoire. Ce défi est surtout lié aux politiques des cantons qui représentent ces minorités et qui doivent défendre leurs identités et leurs traditions. Dans la pratique, ce défi se traduit par la défense, par exemple, de l'italien dans les enseignements des écoles des autres cantons qui ne sont pas italophones. Les cantons et les minorités linguistiques doivent aussi chercher à accroître l'image positive de la langue et culture italienne, pour rendre cette langue « *plus compétitive et attractive* ». Nous pensons surtout au domaine artistique, où l'italien a toujours été reconnu comme une langue et une culture très « *valide et créative* ».

⁵⁹ Source: www.swissinfo.ch

⁶⁰ Source: www.swissinfo.ch

⁶¹ Source: www.swissinfo.ch

Pour conclure, nous voulons remarquer encore une phrase du professeur Cottier, que nous trouvons très intéressante et significative, dans le domaine de la diversité culturelle en Suisse: « *Le plurilinguisme ne doit pas être prioritaire seulement dans les textes de loi, mais aussi dans les budgets* ». ⁶² C'est seulement de cette manière que les minorités seront capables de défendre leurs diversité culturelle dans la « *vie quotidienne* », pour le bénéfice de toute la Suisse, toujours reconnue comme un nation où le multi-culturalisme est un « *principe cardinal de l'Etat* ».

c. Deuxième partie: La gestion de la diversité culturelle au Canada

Dans cette seconde partie, nous aborderons la thématique de la diversité culturelle, cette fois-ci au Canada. En guise de brève introduction, nous présenterons le paysage linguistico-culturel du Canada. Nous verrons ensuite les bases légales dans ce pays puis, nous parlerons d'un exemple concret de la réalité multiculturelle.

Le Canada est un état fédéral officiellement bilingue. Selon les statistiques du recensement de 2006⁶³, 57.24% des Canadiens sont anglophones, 21.82% sont francophones et 19.67% s'expriment dans une autre langue. La répartition des langues est toutefois inégale et se fait en fonction d'aires linguistiques. Ainsi, sur les dix provinces et trois territoires qui composent le Canada, seule la province du Québec est officiellement francophone et seul le Nouveau-Brunswick est une province officiellement bilingue⁶⁴.

Pour des questions de pratique, ce travail s'intéressera presque essentiellement sur la relation français-anglais qui caractérise le pays.

i. Les bases légales: Loi sur les langues

Au Canada, c'est la *Loi sur les langues officielles du Canada* de 1969 qui est la principale base légale de l'Etat en matière de diversité linguistique. Cette loi, qui ne s'applique qu'au niveau fédéral, stipule que le Canada est un Etat bilingue, dans lequel les langues française et anglaise sont considérées comme officielles. Elle crée en outre le commissariat aux langues

⁶² Source: www.swissinfo.ch

⁶³ source: www.statcan.gc.ca, recensement 2006

⁶⁴ Le Nunavut est officiellement trilingue (anglais, français, inuktitut)

officielles, sorte d'organe politico-juridico-administratif chargé de veiller à la bonne tenue de la loi dans les faits étatiques et dans la société canadienne.

ii. La réalité canadienne

Il est intéressant de constater que le Canada bénéficie d'un objet politique totalement méconnu en Suisse en l'espèce du commissariat aux langues officielles. Le poste de commissaire, mis en place lors de la réédition de la *Loi sur les langues officielles* en 1988, est attribué à une personne nommée pour un mandat de sept ans. Depuis 2006, c'est Graham Fraser qui occupe ce poste après sa nomination par le premier ministre Stephen Harper. Ce poste témoigne déjà d'une réalité particulièrement différente à celle de la Suisse. Soit le Canada vit une situation linguistique beaucoup plus difficile dans l'application quotidienne, soit le Canada a une longueur d'avance en terme de respect des minorités linguistiques. Il se pourrait aussi très bien que la première situation ait engendrée la deuxième. En bref, le poste de commissaire titille les Suisses que nous sommes. Il devient dès lors particulièrement intrigant de se plonger dans les rapports annuels publiés. Dans la version 2012⁶⁵, il est intéressant de voir que le texte fait surtout la part belle aux critiques et améliorations à consentir. Tout d'abord, il est à signaler que les autorités canadiennes ne parlent plus de bilinguisme ou de plurilinguisme mais de dualisme linguistique, cette notion étant franchement différente aux deux autres, le dualisme n'intégrant pas forcément de zone « tampon » entre les communautés linguistique.

iii. Contenu des rapports

En se penchant sur le rapport 2012 ainsi que sur les versions précédentes⁶⁶, il paraît évident, tout d'abord, que le rapport tient plus du dépliant promotionnel que du rapport scientifique. Certes des données empiriques ont été recueillies, mais les intitulés de chapitres tels « aider les canadiens à faire l'expérience du bilinguisme » et « une chance extraordinaire » sont des prises de positions évidemment politiques et, surtout, éminemment « loyaliste » (loyal à une politique défendue). En outre, il semble intéressant de voir que le rapport, malgré sa teneur « communicationnelle », se montre plutôt critique. Le rapport 2010 accablait les Jeux olympiques de Vancouver⁶⁷ et le rapport lu en 2012 se montre sévère à l'égard de grosses entreprises comme Air Canada ou l'Office canadien du tourisme à Ottawa. Le commissaire

⁶⁵ source: www.scribd.com/doc/110141300/Rapport-du-commissaire-aux-langues-officielles

⁶⁶ *ibid.*

⁶⁷ *ibid.*

conclue même son rapport en soulignant le caractère bilingue du Canada et apporte trois recommandations: créer des programmes d'échanges estudiantins entre les communautés linguistiques, créer des programmes scolaires bilingues et appuyer les entreprises à mettre en place des processus dans l'autre langue.

iv. Derrière le rapport: le problème du bilinguisme

Si, de manière générale, c'est plutôt la notion de dualisme linguistique qui est abordée par les autorités canadiennes, le dernier rapport met en lumière le caractère bilingue de la nation. Le bilinguisme n'est, de fait, pas une réalité de l'Etat canadien. En effet, le bilinguisme au Canada ne touche principalement que les francophones (voir tableau ci-dessous)

Taux de bilinguisme anglais-français					
Province/Territoire	1971	1981	1991	1996	2001
Colombie-Britannique	4,6%	5,7%	6,4%	6,7%	7,0 %
Alberta	5,0%	6,4%	6,6%	6,7%	6,9 %
Saskatchewan	5,0%	4,6%	5,2%	5,2%	5,1 %
Manitoba	8,2%	7,9%	9,2%	9,4%	9,3 %
Ontario	9,3%	10,8%	11,4%	11,6%	11,7 %
Québec	27,6%	32,4%	35,4%	37,8%	40,8 %
Nouveau-Brunswick	21,5%	26,5%	29,5%	32,6%	34,2 %
Île-du-Prince-Édouard	8,2%	8,1%	10,1%	11,0%	12,0 %
Nouvelle-Écosse	6,7%	7,4%	8,6%	9,3%	10,1 %
Terre-Neuve	1,8%	2,3%	3,3%	3,9%	3,7 %

Taux de bilinguisme anglais-français

Province/Territoire	1971	1981	1991	1996	2001
Yukon	6,6%	7,9%	9,3%	10,5%	10,1 %
Territoires du Nord-Ouest	6,1%	6,1%	6,1%	6,3%	8,3 %
Nunavut	-	-	-	4,1 %	3,8 %
Canada	13,5%	15,3%	16,3%	17,0%	17,7 %

Source: Statistique Canada, Le Quotidien, 2 décembre 1997 / Recensement 2001.

On remarque ainsi que plus de 40% des Québécois sont bilingues (capables de tenir une conversation dans les deux langues). Au total, 17,7% des Canadiens étaient bilingues en 2001, contre 13,5% en 1971. En 40 ans, la bilinguisme a subi une augmentation relative au Canada. Il est toutefois très important de signaler que la hausse relative et totale la plus importante s'est passée au Québec, seule province majoritairement francophone (80%). Les autres provinces ont également vécu une augmentation du bilinguisme, mais qui n'a souvent que très peu évolué après les années 80, et donc pouvant être due à d'autres facteurs comme les mouvements démographiques endogènes ou l'immigration. Ainsi, le caractère bilingue du Canada semble surtout être une caractéristique des Québécois. Ce sont d'ailleurs eux qui estiment que le caractère bilingue du Canada est le plus important, dans le rapport Fraser 2012. Le bilinguisme canadien, au contraire peut-être du bilinguisme suisse, serait davantage à une caractéristique subie (ce que de nombreux auteurs à la tendance autonomiste semblent confirmer) qu'un bilinguisme choisi ou hérité (ce qu'on s'accorde à dire en Suisse).

d. Troisième partie: un comparatif Suisse-Canada

i. Comparaison de systèmes

Le système fédéraliste est différent entre la Suisse et le Canada. On retrouve tout de même une racine commune, qui l'est d'ailleurs peut-être à tout système fédéraliste. Le système

fédéraliste reste avant tout un équilibre entre les Etats qui forment le plus grand Etat. La Suisse a réussi à trouver cet équilibre. Le cas helvétique est interpellant, puisque la Confédération a réussi, au cours de son histoire, à trouver un subtil arrangement entre trois déséquilibres et points de friction: la religion, le conflit ville-campagne et la langue. La dernière guerre vécue en Suisse date du XIX^e siècle. Si ce n'est le conflit jurassien aux XX^e et XXI^e siècles (remise en cause de la suprématie d'un canton sur une région linguistiquement et religieusement différente), aucun « acte » de déni de la forme de la Confédération n'est à signaler.

1. Le cas québécois

Comme l'évoque Winkler, le Canada vit « *un conflit marqué entre les deux « nations fondatrices » canadiennes* »⁶⁸. Il n'est pas de notre ressort d'entrer dans le débat de la souveraineté du Québec, mais il paraît évident, après deux référendums et – au moins – une forte minorité y adhérant, que le séparatisme québécois est une représentation d'un sentiment national différent qui existe au sein de l'Est canadien. Si la majorité des Québécois n'est, à l'heure actuelle et selon certains sondages⁶⁹, pas favorable à l'option souverainiste, il n'en demeure pas moins qu'une majorité des Québécois se sentent Québécois avant d'être Canadiens⁷⁰. La Confédération suisse ne vit pas cette problématique actuelle, ayant intégré les cantons à ses paramètres. Sur le paysage du fédéralisme suisse, il est à signaler qu'il n'existe pas un canton romand mais plusieurs, ce qui est également le cas pour les paramètres ville-campagnes et religieux. Si le Tessin est le seul canton italoophone, il n'est pas le seul latin et vit une sorte de solidarité avec la Romandie, il n'est pas le seul catholique non plus. Le Canada vit ainsi une situation quelque peu différente, avec les minorités ethniques mais, surtout, avec le cas québécois.

2. Des politiques moins risquées en Suisse

⁶⁸ Elke Winter (2008) « Les logiques du multiculturalisme dans les sociétés multinationales: une analyse des discours canadiens », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 24 - n°3 | 2008, mis en ligne le 01 décembre 2011, consulté le 11 octobre 2012

⁶⁹ <http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/national/201211/14/01-4593824-sondage-la-souverainete-nest-pas-demandee.php>

⁷⁰ http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2012/09/04/les-quebecois-sont-ils-toujours-independantistes_1755535_3222.html

Ainsi, le maintien de la Confédération suisse, jamais remise en question, n'a pas permis à des politiques efficaces d'être mises en place. Les récents propos du chef de la communication du Gouvernement Harper, Angelo Persichilli⁷¹, aussi critiquables soient-ils, démontrent tout de même une réalité: les politiques culturelles font la part belle aux francophones, même si la réalité ne suit pas forcément les décisions politiques. La Suisse n'a pas vécu la tension permanente de la sécession de l'un de ses cantons les plus peuplés et les plus riches. Et le débat s'oriente différemment. Avec des quotas à demi respectés dans les ressources humaines, des politiques publiques sans budget et des décisions prises en haut de l'Etat qui vont à l'encontre de ses minorités, la Suisse ne montre pas toujours l'exemple de l'intégration parfaite de ses minorités linguistiques. Un simple contrôleur des langues, comme le Canada a son commissaire, serait déjà une excellente piste de la volonté helvétique de veiller à son multiculturalisme.

⁷¹ <http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-canadienne/201109/02/01-4430924-trop-de-francophones-a-ottawa.php>

Références bibliographiques

Bases légales consultées:

- Convention culturelle européenne, www.admin.ch
- Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, www.adminc.ch
- Constitution Suisse www.admin.ch
- Loi fédérale sur la promotion de la culture, et relative ordonnance, www.admin.ch
- Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques, et relative ordonnance, www.admin.ch
- Loi sur les langues officielles:

Littérature scientifique:

- Claude Couture (2001), «La disparition inévitable des francophones à l'extérieur du Québec: un fait inéluctable ou le reflet d'un discours déterministe? », *Francophonies d'Amérique*, n° 11, p. 7-18.
- Rodrigue Landry, Éric Forgues et Christophe Traisnel (2010), « Autonomie culturelle, gouvernance et communautés francophones en situation minoritaire au Canada » *Politique et Sociétés*, vol. 29, n° 1, 2010, p. 91-114.
- Bernard Wicht (2009), *Les différentes notions de diversité culturelle*, www.unesco.ch
- Elke Winter (2008), «Les logiques du multiculturalisme dans les sociétés multinationales: une analyse des discours canadiens », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 24 - n°3

Rapports et articles de presse

- Réseau internationale sur la politique culturelle, *La gestion de la diversité culturelle: Une réflexion Suisse sur les modèles actuels*, www.incp-ripc.org
- UNESCO, *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle*, www.unesco.org
- *Rapport de la Suisse sur l'actuation de la convention UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, 2008-2012, www.admin.ch
- Recensement 2006 du Canada: www.statcan.gc.ca
- Rapport du commissaire aux langues officielles: www.scribd.com
- Nicolas Dufour, *La Suisse rejoint les défenseurs de la diversité*, *LeTemps*,
- Joël-Denis Bellavance, « trop de francophones à Ottawa », *Lapresse.ca*, 2 septembre 2011

Sites internet consultés:

- www.incp-ripc.org
- www.unesco.ch
- www.admin.ch
- www.bak.admin.ch
- www.swissinfo.ch
- www.letemps.ch

- www.vigile.net
-

Matériel du cours:

- Matériel du séminaire « *Comprendre l'administration canadienne* », Professeur Jean-François Savard, IDHEAP 11 et 12 octobre 2012