

LES REFORMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN SUISSE

Yves EMERY¹

*The future is not linear. To predict
the future of the public sector is
therefore just as troublesome as
forecasting the weather.*

(Jorgensen 1999)

Résumé

Cet article fait le point sur les réformes de la gestion publique en Suisse. Après avoir montré que ce pays est marqué par une tradition de modernisation qui le rend très réceptif aux nouvelles approches de gestion, l'article analyse en particulier le mouvement de Nouvelle Gestion Publique (NGP) à la mode helvétique. Les principales orientations de la NGP suisse, ainsi que les évaluations qui en ont été faites sous l'angle des autorités politiques, de l'administration et des citoyens, permettent d'esquisser les défis qui attendent le système suisse dans l'ère de l'après-NGP.

Introduction

Si l'évolution de la société en général a été fulgurante au cours de ces 20 dernières années, celle qu'a connue le secteur public et les organisations qui le composent est tout à fait extraordinaire, au point que l'on pourrait parler d'une sorte de choc du futur (Toffler 1971) au sein de l'administration publique. Pour une part importante, en sus de tous les changements sociaux et technologiques auxquels les services publics ont dû faire face, ce qu'il convient d'appeler la « vague de nouvelle gestion publique » a joué un rôle déterminant puisque les fondements mêmes du modèle wébérien ont été remis en question, la conception des rôles et modalités d'interventions de l'Etat fortement réorientée et les pratiques de gestion publiques revues de fond en comble.

¹ Y. EMERY, Professeur, responsable de la chaire « Management public et Ressources humaines », Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne. Email : yves.emery@idheap.unil.ch

Considérant le contexte particulier de la Suisse, cette vague de modernisation s'est développée dans un pays qui n'est pas essentiellement caractérisé par son ouverture à l'innovation et sa capacité d'adaptation, mais qui a cependant constamment adapté ses pratiques de gestion publique au cours des siècles – et particulièrement au cours du XX^{ème} siècle – c'est la raison pour laquelle nous parlons de la *tradition de modernisation suisse*, sujet traité dans la première section de ce chapitre. La deuxième section résume l'implantation de la nouvelle gestion publique (NGP) en Suisse, en montrant que ce pays a été sans conteste l'un des élèves modèles dans l'application de cette approche de gestion publique, tout en l'adaptant aux institutions politiques et administratives helvétiques.

Sur la base des nombreuses évaluations réalisées sur la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique aux niveaux fédéral, cantonal et communal, la troisième section détaille les principaux enseignements que l'on peut tirer de la NGP du point de vue des autorités politiques (Parlement, Gouvernement) et de l'administration, en analysant les points forts et les écueils associés à cette démarche. Finalement, nous esquissons quelques caractéristiques marquantes de ce que nous appelons « l'après-NGP », une ère nouvelle dans laquelle les changements qui attendent l'administration publique ne sont certainement pas moindres que ceux initiés par la vague de NGP.

I. La tradition de modernisation suisse

La tentation est forte de considérer la NGP comme LA tentative de modernisation publique la plus importante du siècle passé. Et pourtant, une analyse plus fine montre que depuis toujours, l'administration publique suisse cherche à évoluer et perfectionner ses pratiques (Giauque and Emery 2008). Ainsi, au moment où les méthodes tayloriennes visant à promouvoir une organisation scientifique du travail connaissaient leur heure de gloire, la Suisse a été très active pour les faire connaître dans les milieux politiques et industriels, réalisant de véritables pèlerinages Outre-Atlantique destinés à percer les mystères d'une approche apparemment très prometteuse (Leimgruber 2001). Plus tard, dans les années 1960-1970, l'administration publique suisse a largement fait appel aux consultants privés pour conduire des exercices de rationalisation et réaliser des analyses de la valeur qui s'apparentaient à de vastes opérations de radiographie organisationnelle visant à générer des économies (Germann 1996), tentant ainsi de lutter contre les stéréotypes persistants d'une administration publique pléthorique, lente et inefficace (Emery, Clivaz et al. 1997). La décennie suivante aura été celle de la qualité et de la culture d'entreprise, deux approches très en vogue

à ce moment, qui n'ont pas manqué d'exercer leur influence dans les services administratifs. Puis est venue la nouvelle gestion publique, dont les méthodes se sont propagées avec une rapidité sans précédent, que nous avons pu vivre de l'intérieur de l'administration, étant impliqués dans plusieurs projets de NGP.

Au-delà de leurs différences intrinsèques, ces approches illustrent à quel point le secteur public est perméable à de nouvelles méthodes, depuis fort longtemps. Une des explications à ce constat est liée au fait que les spécificités des institutions politiques suisses – en particulier la culture de la collégialité gouvernementale et la recherche constante du consensus au sein des projets politiques – rendent toute réforme portant sur les politiques publiques substantielles délicate, voire impossible, orientant naturellement les efforts de modernisation sur les politiques institutionnelles (Emery, Giaque et al. 2009). Ce qui est également marquant, c'est *l'accélération* des cycles de modernisation, qui induit au sein de l'administration une tension de plus en plus aiguë et sollicite fortement le personnel en place.

Ce bref aperçu démontre que l'administration publique suisse a toujours cherché à se moderniser, en n'hésitant pas à emprunter au secteur privé ses approches de management. Il n'est ainsi guère surprenant qu'au moment où la NGP émerge dans l'univers académique et la pratique de la gestion publique, les administrations aient été très réceptives à une approche qui leur paraissait extrêmement prometteuse pour réformer leurs pratiques, comme de nombreuses publications du milieu des années 1990 en attestaient (Delley 1994; Hablützel, Haldemann et al. 1995; Schedler 1995).

De fait, et au-delà des différences importantes dans l'appropriation de la philosophie et des méthodes de NGP qui ont pu être constatées en Suisse, le *Swiss Way of NPM* peut être résumé par les principes suivants, qui traduisent l'option *modernize* parmi les stratégies de NGP identifiées par (Pollitt and Bouckaert 2004) ²:

- une répartition claire des responsabilités est visée entre le niveau stratégique (politique) et le niveau opérationnel (managérial) ; une répartition précisée dans le cadre de contrats (ou de mandats) de prestations qui sont négociés entre l'autorité politique et les managers publics ;

² Modernize, minimize and marketize.

- l'introduction de budgets globaux, donnant plus de flexibilité aux managers publics dans l'utilisation des ressources (personnel, finances en particulier) ;
- des projets de réorganisation inspirés du *Lean management* (Bösenberg and Metzen 1994), axés sur la simplification des structures et des processus de travail. Des initiatives souvent inspirées de démarches qualité que certaines bases légales exigent (Emery 2006) ;
- l'objectif de transformation de la culture administrative, afin de l'orienter davantage vers les « clients », le leadership, les coûts et la performance, des valeurs (et des mots) directement importés du secteur privé. De fait, il s'agissait d'insuffler un réel esprit d'entreprise à l'Etat, notamment en renforçant les qualités de management et de leadership des cadres à tous les niveaux, ce qui explique les très importants efforts de formation entrepris dès le début de ces projets de NGP ;
- de nouvelles pratiques de GRH, visant à compléter l'administration du personnel par une dynamisation des compétences et de la motivation des agents publics, le tout sur la base de statuts du personnel renouvelés³ ;
- et finalement, une orientation vers les performances (par quoi il faut entendre à la fois les prestations (outputs) de l'administration et les effets de l'action publique (outcomes), ces derniers étant, dès le début, au centre des modèles de NGP développés en Suisse⁴. Ce qui n'a pas manqué de constituer un important défi à la fois aux praticiens puisqu'il s'agissait de considérer le fonctionnement de l'administration dans la double logique politique et administrative, et au monde académique, car cette approche nécessite une hybridation des approches de management public et de politiques publiques (Gibert 2002).

De fait, l'administration publique s'est révélée très réceptive au mouvement de la NGP, en particulier parce qu'il s'agissait pour l'Etat de rechercher non

³ En plus de l'administration fédérale qui dispose d'une nouvelle base légale depuis le 1^{er} janvier 2002 (Lpers, RS 172.220.1), de très nombreuses organisations publiques cantonales et communales ont introduit un nouveau statut du personnel. Cela est possible du fait du système fédéraliste suisse, autorisant chaque collectivité publique à élaborer et mettre en œuvre son propre statut du personnel, pour autant que celui-ci soit compatible avec les normes juridiques de droit supérieur.

⁴ Comme en témoigne l'appellation fréquemment retenue : *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*, soit *gestion de l'administration orientée vers les effets*.

seulement une nouvelle rationalité de gestion publique, dans la tradition de modernisation soulignée plus haut, mais également de forger une nouvelle légitimité basée sur l'efficacité et la qualité des prestations fournies (value for money). Il est vrai que l'occasion était rêvée de pouvoir montrer tangiblement la valeur ajoutée de l'administration au sein de la collectivité, en mettant en exergue les extrants plus que les intrants (traditionnellement les ressources financières).

Par contre, l'administration suisse s'est révélée peu séduite par les « mécanismes de type marché » et la marketisation des prestations publiques : contrairement à l'Angleterre par exemple, la mise en concurrence des organisations publiques avec des fournisseurs privés, voire la privatisation, n'ont pas été mises au premier plan de cette phase de modernisation, tout en étant sous-jacentes à nombre de décisions politiques qui vantaient les mérites du marché (Giauque and Emery 2008). Soulignons encore que les processus citoyens et politiques n'ont été que marginalement touchés par la vague de NGP. Les approches retenues ont été orientées avant tout sur *l'entreprise « administration »*⁵, favorisée par une image généralement positive de l'entreprise privée,

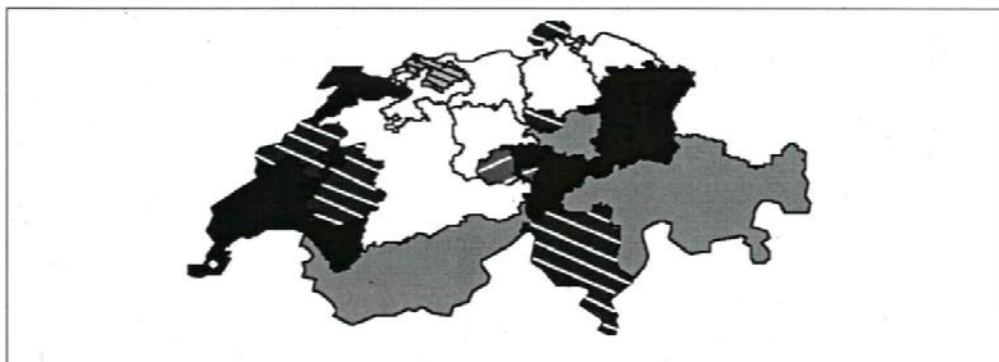
II. Nouvelle gestion publique : une mise en œuvre à large échelle

Même s'il n'existe pas d'inventaire précis des projets de NGP en Suisse, notamment du fait du fédéralisme et de l'autonomie accordée aux collectivités publiques territoriales (les quelque 2600 communes), nous pouvons estimer que la quasi-totalité des organisations ont ou ont eu, au moins à titre pilote, un projet inspiré de la NGP durant ces quinze dernières années (Lienhard, Ritz et al. 2005). Au niveau de la Confédération, la NGP a été introduite dans plus de 24 offices fédéraux. Depuis 1996, la démarche est testée, mais l'application « définitive » n'a toujours pas été décidée par le pouvoir politique ; un modèle dit « des 4 cercles » a été mis en œuvre. Sans entrer dans le détail, ces cercles représentent une autonomie progressive accordée aux instances dirigeantes administratives, en particulier dans la gestion de leurs ressources, et une proximité de plus en plus grande au marché. Les offices fédéraux fonctionnant selon les principes de la NGP se trouvent dans le 2^{ème} cercle, alors que les offices conduits de manière traditionnelle forment le 1^{er} cercle.

⁵ Nombre d'administrations publiques ont adopté un vocabulaire du secteur privé, en se présentant comme entreprise ayant des produits/des services à fournir à des clients.

Au niveau cantonal, la NGP a connu un franc succès et a été introduite dans la majorité des cantons. Une analyse de l'implantation de la NGP au niveau cantonal, la dernière disponible, donne l'aperçu suivant (figure 1) (Schmidt 2007) :

Figure 1 : de la NGP dans les Cantons suisses (Schmidt, 2007)



Légende :

- Blanc : NGP définitivement introduite, dans l'ensemble de l'administration*
- gris clair: NGP définitivement introduite, dans l'ensemble de l'administration (projet)*
- gris clair hachuré : introduction définitive, mais pas dans l'ensemble de l'administration*
- gris foncé, hachuré à droite : en phase pilote, dans l'ensemble de l'administration*
- gris foncé, hachuré à gauche : en phase pilote, dans une partie de l'administration*
- noir : la NGP n'est pas à l'ordre du jour*
- noir avec un point : la NGP devrait être à l'ordre du jour à l'avenir*

A noter également que quelques cantons ont renoncé à la NGP après l'avoir testée, voire introduite à plus large échelle. Cela est dû en particulier à des changements politiques, aux résultats parfois mitigés des évaluations conduites, ainsi qu'aux ressources importantes nécessaires à la mise en œuvre de la NGP.

Il est difficile d'avoir une vision d'ensemble au niveau local (communes), mais des centaines de projets ont été lancés, et beaucoup abandonnés faute de soutien politique ou de résultats probants (Lienhard, Ritz et al. 2005).

Si la « vague » de NGP a été dominante durant la dernière décennie (1995 – 2005), actuellement, nous pouvons constater que l'esprit et les méthodes

NGP sont plus ou moins intégrés dans la gestion publique, mais sans que l'appellation « NGP » ne soit forcément utilisée : le vocabulaire employé – par exemple pilotage de l'action publique – s'inscrit dans la philosophie et les méthodes de NGP, mais l'on observe une évolution de la gestion publique suisse vers de nouvelles formes de gouvernance qui ne considèrent plus le modèle de l'entreprise comme seule source d'inspiration de la modernisation publique.

L'un des domaines de modernisation les plus importants en Suisse concerne la transformation de la fonction publique, et singulièrement la réforme des statuts du personnel. Les changements introduits sont si importants que nous n'hésitons pas à parler de « l'après-fonctionnariat » (Emery 2006), un univers nouveau où les conditions de travail, aux plans légal, managérial et même culturel, ne sont plus guère différentes de celles que l'on trouve au sein des entreprises privées. En particulier, soulignons les points suivants :

- des statuts publics « banalisés » : la convergence entre le droit privé et public est manifeste, puisque la plupart des employés publics sont engagés sous « contrat » de droit public, un dispositif qui emprunte beaucoup aux dispositions légales en vigueur dans les entreprises privées (Wisard 2007) ;
- des pratiques de GRH fortement ressemblantes à celles du privé, avec un fort accent mis sur l'évaluation des performances et le développement des compétences (Emery and Gonin 2009) ;
- une forme de nouveau contrat psychologique, profilant la relation « employeur - employé public » dans une dynamique à plus court terme (Lemire and Martel 2007), avec des attentes liées à la qualité de l'environnement de travail et de l'encadrement, aux possibilités de développement et aux reconnaissances compétitives.

Tous ces changements induisent chez les agents publics une recherche de motivations et de repères identitaires nouveaux, dans un univers hybride qui tient autant de l'administration publique classique que du monde de l'entreprise. Une recherche qui ne va pas toujours de soi et contribue à une métamorphose en profondeur de la fonction publique (Emery and Martin 2008).

Quels sont les enseignements que l'on peut tirer de tous ces changements introduits par la NGP en Suisse ?

III. Bilans synthétiques sous l'angle des différents acteurs-clés

Il est difficile de tirer un bilan unique des expériences de NGP en Suisse, tant celles-ci sont diversifiées dans leur périmètre d'intervention, leurs objectifs et leurs méthodes, et les domaines d'action publics dans lesquels ces méthodes ont été introduites. Certes, les évaluations sont nombreuses (Lienhard, Ritz et al. 2005; Giaque and Emery 2008), mais elles ont eu recours à des méthodologies différentes et ont été réalisées à des stades de développement des projets passés en revue très différents. Aussi avons-nous opté pour une approche focalisée sur les acteurs-clés des réformes introduites, qui permet d'apprécier dans quelle mesure les nouveaux rôles conceptualisés par la NGP ont été traduits dans la pratique, et quelles appréciations les acteurs concernés en font. Il va de soi que les synthèses présentées ci-dessous se concentrent sur les lignes-forces apparaissant dans les évaluations disponibles, sans entrer dans les détails et subtilités des différents projets.

III.1. Evaluation des projets de NGP sous l'angle du Parlement

Les éléments présentés ci-dessous se basent pour l'essentiel sur l'évaluation très complète conduite par Schmidt (Schmidt 2007). Il est important de préciser que les parlementaires ont été impliqués de manière très variable dans le cadre de l'introduction de la NGP : dans certains cas, ils ont été sollicités dès le départ, puisqu'il s'agissait de repenser la finalité des politiques publiques conduites ; alors que dans d'autres projets, la NGP a été conçue avant tout comme un projet destiné aux services administratifs, sous la direction de l'autorité exécutive. En résumé, l'introduction de pratiques de NGP a eu les répercussions suivantes du point de vue des membres du Parlement :

- en tant qu'instances de pilotage des politiques publiques, il apparaît que les Parlements ont plus ou moins de pouvoir, selon les instruments (légaux) mis à leur disposition dans le sillage de l'introduction de la NGP. Des instruments différents dans chaque canton : certains disposent d'un pouvoir accru, définissant autant les prestations à fournir par l'administration que les indicateurs qui permettront de les évaluer, dans une perspective à long terme (plans pluri-annuels, souvent couplés à une planification financière). A l'autre extrême, d'autres sont simplement informés des contrats de prestations négociés entre le Gouvernement et l'administration, n'ayant ainsi pas réellement leur mot à dire ;
- les parlementaires n'ont pas été réellement impliqués dans les projets de NGP, hormis les membres des commissions de gestion ou

des commissions ad hoc (NGP) créées à cet effet. Cela a eu tendance à créer un Parlement « à deux vitesses », avec toutes les conséquences que l'on peut imaginer, en particulier pour les personnes en charge des projets de NGP, et amenées à devoir expliquer leur projet avec des moyens très différents selon que les parlementaires étaient ou non membres de ces commissions ;

- les parlementaires ont des problèmes à apprendre et utiliser les outils de la NGP. Au-delà du fait que ces outils peuvent être très techniques et concernent avant tout les managers publics, ce constat est également lié à l'absence de formation spécifique destinée aux parlementaires en Suisse, et au système politique « de milice », les parlementaires n'étant pas professionnels mais exerçant cette fonction à temps partiel avec une faible rémunération ;
- une majorité des parlementaires perçoit une perte de leur pouvoir d'influence, se sent moins à même de piloter les services administratifs, notamment parce que la qualité et la disponibilité des indicateurs (promis par la NGP) sont faibles. Ce constat est d'autant plus surprenant que l'un des objectifs clairement affirmés par la NGP consistait précisément à renforcer la capacité de pilotage des autorités politiques (Schedler and Proeller 2000; Proeller 2007) ;
- malgré cette perception, et cela est encore plus étonnant, les parlementaires sont majoritairement en faveur de la poursuite des méthodes de NGP. Cette opinion peut être due à une vision optimiste de l'évolution potentielle des méthodes de NGP, et de leur capacité à se les approprier, et/ou à la découverte d'une autre logique de pilotage de l'administration, davantage axée sur la finalité de l'action publique plutôt que sur le contrôle serré des ressources attribuées.

III.2. Evaluation des projets de NGP sous l'angle du Gouvernement

Le pouvoir exécutif, co-contractant dans le cadre des contrats ou mandats de prestations négociés avec les services de l'administration, a été de fait nettement plus impliqué que le Parlement. A l'analyse toutefois, il apparaît qu'une distinction claire est à faire entre le gouvernement en tant que collègue (avec la tradition du consensus en Suisse) et les membres individuels (exécutifs), dans leur rôle de managers de leur département :

- les gouvernements ont été neutres, voire peu enclins à soutenir les projets de NGP, spécialement au niveau fédéral. D'une certaine manière, l'enjeu global de la NGP, tel que perçu par le pouvoir

exécutif, ne semblait pas justifier un engagement collégial pour véritablement soutenir cette opération de modernisation. Pour avoir participé de l'intérieur à la mise en place de la NGP dans plusieurs organisations, nous avons souvent constaté que les membres de l'exécutif ne soutenaient que du bout des lèvres un dispositif perçu comme susceptible de limiter leur marge de manœuvre, voire de les prendre à leur propre piège ; la NGP était vue avant tout comme une nouvelle approche pour les managers publics, mais pas comme une approche destinée à modifier leur propre comportement ;

- les membres individuels de l'exécutif, au contraire, ont été parfois très impliqués dans ces projets, en qualité de « promoteur » de la NGP, et en qualité de co-contractant des contrats de prestations. Dans ce rôle de « patrons » de service, l'implication était très différente parce que les autorités exécutives y ont vu la possibilité de mieux orienter leurs services, d'en contrôler plus finement le fonctionnement et de préciser les objectifs à poursuivre ;
- à ce niveau de gouvernance publique toutefois, la NGP n'a clairement pas été une priorité et il apparaît au terme des évaluations qu'elle s'avère difficile à véritablement maîtriser du fait de la complexité du dispositif (définition des prestations, identification des coûts, détermination des indicateurs pertinents, en particulier), et de la difficulté à récolter les informations pertinentes.

En conclusion, selon les membres de l'exécutif interrogés, la capacité de conduire les politiques publiques n'est que peu améliorée par la NGP, pour l'instant tout au moins.

III.3. Evaluation des projets de NGP sous l'angle de l'Administration

D'aucuns ont vu dans la NGP un ensemble de techniques et d'outils destinés avant tout aux managers publics. A l'examen des évaluations disponibles en Suisse, nous pouvons affirmer que ceux-ci ont effectivement saisi leur chance et cherché à tirer parti de cette opportunité. A ce niveau en effet, la perception est clairement la plus positive, les personnes interrogées soulignant les éléments suivants :

- clarification des rôles et des responsabilités des cadres, en position dirigeante tout particulièrement, l'articulation avec le niveau politique étant mieux définie ;

- définition des prestations à fournir et des objectifs à atteindre, aboutissant à une réelle finalisation de leur service au sens des pionniers de la NGP en Suisse (Hablützel, Haldemann et al. 1995) ;
- amélioration de l'orientation « clients » et « coûts », ces deux axes étant le plus souvent au cœur des projets de NGP. Si les coûts ont depuis les années 1970-80 focalisé l'attention des politiques, l'administration suisse étant, comme dans d'autres pays, frappée par une forme de suspicion d'inefficience, l'orientation « client » est clairement le fait de la NGP. Elle a pu, évaluation à l'appui, être améliorée dans notre d'organisation par des actions conjointes portant sur la réorganisation des points de contacts avec la population, par la formation du personnel, l'utilisation des NTIC ainsi que des efforts importants sur la communication avec les bénéficiaires ;
- amélioration de la transparence et de la capacité de réponse et de flexibilité. Dans le même registre que le point précédent, ces axes d'amélioration reflètent l'introduction massive d'approches inspirées du management de la qualité (Emery 2006), qui ont conduit les services administratifs à décrire et améliorer leurs processus de travail, souvent dans le sens de la simplification. Certaines administrations permettent à leurs « clients » de suivre en direct l'évolution du traitement de leur dossier ;
- introduction d'un esprit d'entreprise et de pratiques managériales plus professionnelles. D'une manière plus générale, les constats qui précèdent dénotent un changement progressif de la culture d'entreprise au sein des services publics, corroborant les conclusions d'études réalisées dans d'autres pays (Schedler and Proeller 2007) : la NGP est un projet managérial qui a été conçu trop étroitement sous l'angle des techniques à mettre en œuvre, omettant de considérer la nécessaire transformation des valeurs vécues (et non seulement prônées) au sein des organisations publiques. En Suisse en particulier, où la culture administrative est marquée par la prudence et le respect du cadre réglementaire (Berchtold 1989), l'introduction d'un esprit d'entreprise a pris beaucoup de temps, mais il apparaît plus nettement dans les évaluations réalisées à partir des années 2000 (econcept 2000; econcept 2002; econcept 2002).

A noter que pour les personnels de la base, les constats globalement positifs énoncés ci-avant sont plus nuancés : parfois la NGP est perçue comme une nouvelle forme de contrôle, elle peut accroître la pression à la performance et constituer une sorte de nouvelle bureaucratie qui contribue au sentiment

d'être pris dans des attentes paradoxales : d'un côté, une demande d'agir de manière plus entrepreneuriale, de l'autre le sentiment d'un regain de contrainte limitant la capacité d'action (Emery and Giauque 2005).

III.4. Evaluation des projets de NGP sous l'angle des citoyens-bénéficiaires des prestations publiques

Du point de vue des citoyens et des bénéficiaires des prestations publiques, les évaluations sont nettement moins détaillées et s'il n'est pas rare de trouver des résultats d'enquêtes réalisées auprès de la population, celles-ci ont souvent été effectuées de manière ponctuelle, dans quelques services spécifiques (Emery, Giauque et al. 2009). Cela étant, les principales conclusions pouvant être tirées sont les suivantes :

- la valeur ajoutée de la NGP n'est de loin pas toujours perceptible au niveau de la population, ou plus précisément des bénéficiaires directs des prestations publiques. La NGP a nécessité d'importants aménagements internes, aux plans du management, de l'organisation et de la conduite du personnel, mais les répercussions visibles à l'extérieur peuvent bien être fort limitées ;
- les projets plus modestes, mais spécifiquement axés sur la qualité des prestations ou des services fournis aux bénéficiaires – projets qui ne s'inscrivent d'ailleurs par forcément dans l'esprit de la NGP – ont pu apporter des résultats plus probants. Ainsi, l'amélioration de l'orientation client est mise en avant dans le cadre de nombreuses démarches qualité (ISO, EFQM, CAF et labels spécifiques développés dans nombre de domaines substantiels et institutionnels de l'action publique) ;
- d'autres facteurs (politiques, budgétaires) affectent la qualité perçue des prestations publiques, de sorte que la causalité entre l'introduction de projets de type NGP et les effets constatés au niveau de la population est souvent indirecte, biaisée par d'autres actions qui viennent contrecarrer les améliorations attendues.

III.5. En synthèse

Nombre d'évaluations portant sur les projets de NGP concluent leur analyse par une appréciation globale des investissements nécessaires et des résultats obtenus. Les évaluations des coûts ne sont pas toujours aisées étant donné qu'il s'agit d'intégrer non seulement les coûts directs, notamment ceux de consultance puisque la plupart des projets ont été appuyés par des sociétés spécialisées externes à l'administration⁶, mais également les coûts indirects, ceux-ci étant bien plus difficiles à évaluer. En particulier, l'absence de comptabilité analytique et de relevé des temps d'activité (time sheet) dans la plupart des administrations rend cette évaluation des coûts assez hasardeuse, seules des estimations approximatives pouvant être fournies. D'autre part, la valeur ajoutée par les projets de NGP se décline en toutes sortes d'éléments dont l'essentiel n'est pas quantifiable : amélioration des rapports entre le politique et l'administration, clarification des objectifs et de la finalité des politiques publiques conduites, motivation accrue du personnel et élévation du niveau de compétences (Emery , Budde et al. 2004), amélioration de l'orientation-client et de la qualité des prestations fournies, etc. Les diminutions de coûts ne sont pas toujours au rendez-vous puisque la NGP consiste avant tout à repenser le fonctionnement de l'appareil politico-administratif, et non pas à en augmenter uniquement l'efficacité. Toutes ces considérations font que les bilans globaux évoqués sont la plupart du temps très prudents, balancés et ne se déclinent que modestement dans le registre du positif. Cela ne signifie encore une fois nullement que tous les changements introduits par la NGP ne sont pas intéressants et porteurs, mais l'élaboration d'un bilan plus systématique ne peut que difficilement aboutir à des constats très clairs, pour toutes les raisons évoquées.

De surcroît, n'oublions pas que de nombreux autres changements sont intervenus simultanément dans le système politico-administratif, et qu'ils rendent toute évaluation problématique du point de vue de la méthode appliquée et de l'analyse des rapports de causalité. Nous pensons notamment aux changements politiques bien évidemment, mais également aux nouvelles technologies, aux modifications légales, à l'évolution des attentes de la collectivité, ou encore aux très nombreux changements de paradigmes intervenus dans la conception même des politiques publiques mises en œuvre dans des domaines-clés tels que l'écologie, les politiques sociales ou

⁶ On peut affirmer sans avoir fait de statistiques précises à ce sujet que la NGP en Suisse a représenté un juteux « business » pour de très nombreuses sociétés spécialisées dans le management (public).

de sécurité publique. A titre d'exemple, dans le domaine des politiques de l'emploi et sociales, l'idée-clé de retour à l'emploi et d'incitation à la formation, plutôt que celle d'appui financier, a totalement réorienté les axes stratégiques et les modalités opérationnelles d'action de nombre de services publics, indépendamment de l'introduction de la NGP (Bonoli and Bertozzi 2008).

IV. Conclusion et après-nouvelle gestion publique

L'administration publique suisse est entrée dans l'ère de l'*après nouvelle gestion publique*. Forte des nombreuses évaluations réalisées, il apparaît que les modes de gestion et la logique administrative classique sont encore bien présents, mais qu'en parallèle, les approches nouvelles inspirées de la NGP, telles que la définition des prestations, le pilotage par les indicateurs, l'optimisation des processus, les approches modernes de gestion du personnel ainsi que la comptabilité analytique, pour ne mentionner que les principales, ont trouvé leur place et constituent maintenant des pratiques de « gestion publique » ne nécessitant plus l'adjectif de « nouvelle ». C'est dire que les nouveaux défis à relever résultent avant tout de cette juxtaposition pas toujours réussie – loin de là – entre l'administration classique et l'administration modernisée. En particulier, nous pouvons relever les défis suivants :

- *inventer une culture et des pratiques hybrides, intégrant les mondes et les valeurs civiques et marchandes* (Boltanski and Thévenot 1991). A l'heure actuelle, le personnel de l'administration publique se trouve dans un univers valoriel hybride qui intègre de manière souvent non réfléchie des valeurs classiques « civiques » et des valeurs issues de l'univers marchand (par exemple l'*orientation-client*, et le principe de l'égalité de traitement). Ce mariage provoque chez nombre d'agents publics une forme de crise identitaire qui les pousse à la recherche de nouveaux référentiels (Emery and Martin 2008) ;
- *repenser l'articulation entre le politique et l'administration, pour éviter une politisation de l'administration et une managérialisation du politique*. L'approche de clarification des rôles et responsabilités entre le politique et l'administration (les top managers) n'a pas complètement atteint ses objectifs, le degré d'interrelation, voire d'immixtion respective des uns dans la sphère d'action des autres restant très important malgré les modèles introduits par la NGP (Giauque, Resenterra et al. 2009). Il importe ainsi de porter un

regard neuf sur le couple « politique-administratif » pour sortir de l'ornière consistant à dire que certains éléments sont uniquement politiques (stratégiques) et d'autres uniquement opérationnels ;

- *développer l'action publique en réseau, évitant le néo-cloisonnement de l'administration qui a pu être constaté à travers la logique d'entreprise introduite par la NGP.* L'un des défis majeurs pour l'administration publique demeure sa capacité à agir au-delà des frontières divisionnelles et spécialisées caractérisant un mode d'organisation encore largement inspiré du taylorisme. A bien des égards, la NGP a introduit une forme de néo-cloisonnement où chaque responsable de service a cherché à optimiser son « entreprise » pour atteindre ses objectifs, mais sans se soucier beaucoup de ses collègues, agissant dans d'autres « entreprises ». Or on le voit de manière de plus en plus évidente à la lumière de la complexité des défis sociétaux actuels, ce mode de fonctionnement cloisonné ne peut suffire : ce sont des réseaux intra- et inter-organisationnels qui permettront, à l'avenir, de répondre de manière satisfaisante aux nouveaux problèmes publics (Osborne 2006) ;
- *introduire un réel pilotage de l'action publique, qui intègre la production administrative et les effets de l'action publique.* Sur ce dernier point également, la NGP a certes apporté beaucoup de progrès en la matière, mais les évaluations montrent aussi combien il est difficile pour la direction politique et administrative de mettre sur pied un réel pilotage intégré de l'action publique (Schmidt 2007). Cette difficulté risque encore fortement de croître dans la mouvance de la nouvelle gouvernance publique, où la responsabilité des projets et l'imputabilité des résultats seront partagées entre un nombre croissants d'acteurs. C'est donc dire l'importance de réfléchir à de nouveaux modes de pilotage qui intègrent de manière horizontale (entre acteurs « parties prenantes ») et verticale (entre les niveaux opérationnels, administratifs et stratégiques, entre les prestations, les effets et les impacts de l'action publique) les informations produites, afin de rendre possible un réel apprentissage collectif.

Bibliographie

Berchtold, D. (1989). Management in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz. Berne, Haupt.

Boltanski, L. and L. Thévenot (1991). De la justification. Les économies de la grandeur. Paris, Gallimard.

Bonoli, G. and F. Bertozzi (2008). Les nouveaux défis de l'Etat social. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Bösenberg, D. and H. Metzen (1994). Lean management. Paris, Les Editions d'Organisation.

Delley, J.-D. (1994). Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat: pour une réforme du service public. Lausanne, Domaine public.

econcept (2000). Evaluation des WOV-Versuchs im Kanton Luzern: Gemeinsame Evaluation von WOV und LOS. Schlussbericht zu Handen des Regierungsrats des Kantons Luzern. Zürich.

econcept (2002). Evaluation der Verwaltungsreform wif! Schlussbericht zu Handen des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 18. November 2002. Zürich.

econcept (2002). Evaluation GRiforma. Schlussbericht zu Handen des Finanz- und Militärdepartements des Kantons Graubünden vom 30. September 2002. Zürich.

Emery, Y. (2006). L'émergence et les défis de l'après-fonctionariat., Contributions à l'action publique. J.-L. Chappelet. Berne, Haupt: 53-76.

Emery, Y. (2006). Qualitätsmanagement in öffentlichen Organisationen. WEKA Managementleitfaden öffentliche Verwaltung. D. Kettiger. Zürich, WEKA. **3.5**.

Emery, Y., S. Budde, et al. (2004). La formation continue dans les services publics. Berne, Peter Lang.

Emery, Y., C. Clivaz, et al. (1997). L'image des fonctionnaires dans le canton de Genève. Lausanne, Idheap.

Emery, Y. and D. Giauque (2005). Paradoxes de la gestion publique. Paris, L'Harmattan.

Emery, Y., D. Giauque, et al. (2009). Institutional policies and reforms of public administration. Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: a Tribute to Peter Knoepfel. S. Nahrath and F. Varone. Lausanne, Presses Polytechniques et universitaires romandes: 159-175.

Emery, Y. and F. Gonin (2009). Gérer les ressources humaines. Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

Emery, Y. and N. Martin (2008). "Quelle identité d' « agent public » aujourd'hui ? Représentations et valeurs au sein du service public suisse." Revue française d'administration publique (to be published)(127): 559-578.

Germann, R. E. (1996). Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement (Vol. 1). Berne-Stuttgart-Vienne, Haupt.

Giauque, D. and Y. Emery (2008). Repenser la gestion publique. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Giauque, D., F. Resenterra, et al. (2009). "La relation entre les acteurs politiques et les gestionnaires publics: complémentarité ou séparation ? Le constat dans trois cantons suisse." Télescope(hiver 2009): 103-117.

Gibert, P. (2002). "L'analyse de politique à la rescousse du management public ? ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare." Politiques et management public **20**(1): 8-13.

Hablützel, P., T. Haldemann, et al. (1995). Umbruch in Politik und Verwaltung : Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Berne, Haupt.

Jorgensen, T. B. (1999). "The Public Sector in an in-between Time : Searching for New Public Values." Public Administration **77**(3): 565-584.

Leimgruber, M. (2001). Taylorisme et management en Suisse romande (1917-1950) Lausanne, Editions Antipodes.

Lemire, L. and G. Martel (2007). L'approche systémique de la gestion des ressources humaines : le contrat psychologique des relations d'emploi dans les administrations du XXIème siècle. Québec, Presses de l'Université du Québec.

Lienhard, A., A. Ritz, et al., Eds. (2005). 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer un Erfolgsfaktoren. Bern, Haupt.

Osborne, S. (2006). "The New Public Governance?" Public Administration Review **8**(3): 377-387.

Pollitt, C. and G. Bouckaert (2004). Public Management Reform : a comparative analysis. Oxford, Oxford University Press.

Proeller, I. (2007). "Outcome-orientation in performance contracts : empirical evidence from Swiss local governments." International Review of Administrative Science **73**(1): 95-111.

Schedler, K. (1995). New Public Management. Berne, Haupt.

Schedler, K. and I. Proeller (2000). New Public Management. Berne, Haupt.

Schedler, K. and I. Proeller, Eds. (2007). Cultural Aspects of Public Management Reform. Oxford, UK, Elsevier.

Schmidt, N. (2007). New Public Management in Parlament. Auswirkungen des NPM auf die Steuerungsfähigkeit der kantonalen Parlamente. IDHEAP. Lausanne, IDHEAP. **MPA**: 100.

Toffler, A. (1971). Le choc du futur. Paris, Denoël.

Wisard, N. (2007). Le statut de la fonction publique en mutation : contrat de droit public et individualisation des conditions de travail. Dilemmes de la GRH publique. Y. Emery and D. Giauque. Lausanne, Editions Loisirs et Pédagogie.