

L'avis de l'expert

La Suisse vers un Etat plus fort, mais svelte?

On note entre 2001 et 2005 un déplacement des activités de l'Etat vers le niveau intermédiaire des cantons et une multiplication des tâches liées à l'essor d'une nouvelle bureaucratie libérale de soutien sécuritaire, ainsi que les tâches de régulation et promotion de l'économie

En Suisse, l'évolution de la fonction de l'Etat et de son organisation se caractérise par deux changements principaux. D'un côté, la stabilité et la sécurité légendaires de l'emploi dans le secteur public sont un concept révolu comme le montrent les études de l'OCDE. Le personnel de l'administration est désormais soumis aux mêmes contraintes que le secteur privé. De l'autre, les missions assignées à l'Etat s'orientent davantage vers le contrôle et la sécurité, à l'enseigne d'une gouvernance publique prônant «un Etat fort, mais

Les tâches imposées par l'intégration européenne se traduisent par un accroissement des emplois dans le secteur public

svelte». Dans ce processus, nous distinguons trois niveaux: celui des autorités, celui des administrations, enfin celui du territoire.

Au niveau des autorités, la réduction des membres des exécutifs et des législatifs procède d'une volonté de réorganisation des structures décisionnelles. Celle-ci implique le renforcement des compétences et une professionnalisation des parlements, avec pour but de mieux contrôler des administrations devenues, estime-t-on, trop autonomes.

Le deuxième niveau concerne la fonction publique, avec des pressions multiples sur les employés, comme l'abolition du statut de fonctionnaire, la pression sur les conditions salariales ainsi que le travail lui-même, comme la réduction des postes, l'imposition de méthodes telles que le travail par objectifs et l'obligation de transparence. Le discours néolibéral s'est imposé dans la gestion de la «chose publique», introduisant les principes du marché: concurrence et privatisation.

Troisièmement, une organisation territoriale qui paraissait elle aussi intouchable en Suisse est remise en question avec l'incitation aux fusions de communes, la recherche de synergies urbaines autour des agglomérations jusqu'à l'idée de remanier les frontières cantonales.

Ces mesures de rationalisation et de modernisation destinées à rendre l'Etat plus fort mais svelte ont-elles un effet? Selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), les effectifs de l'administration publique ont augmenté de 27,6% entre 1997 et 2007, le nombre de services administratifs de 18% entre 1990 et 2004 (calculs de la Badac), alors que la population active augmentait, quant à elle, de 11,8% et la population générale de 7%. En analysant les données du recensement des entreprises 2001-2005, on note un déplacement des activités de l'Etat vers le niveau intermédiaire des cantons et une multiplication des tâches liées à l'essor d'une nouvelle bureaucratie libérale tendant à soutenir les contrôles sécuritaires, ainsi que les tâches dévolues à la régulation et à la promotion de l'économie.

Cette nouvelle forme de «gouvernance», centrée sur le partenariat public-privé et la création d'unités administratives autonomes, sert en fait à poursuivre les mesures de privatisation des activités et des services publics. Sur le plan national, la réorganisation politico-administrative découle d'abord de la révision de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (acceptée par le peuple en 2004). Or, l'ouverture vers l'Europe détermine de manière encore plus profonde et durable les tâches de l'Etat et ses rapports aux deux autres niveaux institutionnels: cantons et communes.

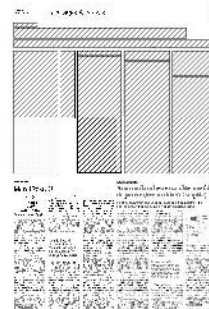
Le principe des accords sur la libre circulation des personnes et des marchandises (ACLP, entré en vigueur en 2002), élargit le concept de contrôle et de sécurité à l'intérieur des frontières nationales, mais aussi au niveau international. Ceci a pour conséquence une redéfinition et un déplacement du rôle et des compétences entre les niveaux organisationnels suisses: l'Etat central se tournant davantage sur le niveau international, renvoyant aux cantons la politique interne, ces derniers faisant de même avec la politique locale, remise aux communes. De là l'exigence de compter sur des administrations locales plus performantes et significatives en termes de «masse à gouverner» et de gestion des ressources.

En Suisse, la multiplication des tâches dues aux engagements imposés par ces accords et



Christophe Koller

Chef de projet auprès de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) et responsable de la Badac (Base de données des cantons et des villes suisses: www.badac.ch)



traités européens se traduit par le réaménagement politique et territorial et un accroissement logique des emplois dans le secteur public.

Nos analyses nous permettent de quantifier et de vérifier cette évolution. Le premier constat, frappant, est la forte hausse des effectifs de la fonction publique centrale pour une période aussi courte (2001-2005) et malgré une conjoncture plutôt déprimée. En effet, la croissance de 6,7% est largement supérieure à celle de l'ensemble des actifs (-0,7%). Le cas de Zurich illustre notre propos à l'extrême avec un recul des actifs significatif (-3,7%) alors que le personnel des administrations publiques augmente de 3,9%.

Deuxièmement, l'hypothèse d'une forme «d'agentification» se confirme avec une croissance de 14,5% pour la rubrique «corporation de droit public». Quant à l'effet territorial, nous voyons les administrations cantonales croître de 10,3%, les communes de 3,6%, alors que la part de la Confédération diminue (-1,2%).

La répartition selon la culture dominante montre que les cantons francophones se caractérisent par un essor très marqué des emplois pour les corporations de droit public. Le Tessin présente, quant à lui, une évolution assez différente avec une augmentation des emplois communaux liée à la politique incitant les fusions de communes qui aboutit à une professionnalisation de la gestion des affaires publiques. La croissance des effectifs cantonaux, quant à elle, est moins forte dans les cantons alémaniques. Toutefois, la croissance conjuguée des effectifs cantonaux des deux côtés de la Sarine laisse présager un processus de convergence dans l'organisation administrative, explicable par la standardisation et l'harmonisation des systèmes institutionnels sur le plan national.

Entre 2001 et 2005, seuls trois cantons connaissent une croissance négative des emplois (UR, GR, OW). A l'inverse, les deux cantons les plus étatisés de Suisse (Genève et Bâle-Ville:

cantons frontières), soutiennent leur croissance dans ce secteur. On observe toutefois deux tendances divergentes en terme d'évolution de l'organisation administrative: communalisation des emplois pour six cantons, parmi eux trois cantons latins (AI, GE, ZG, FR, AG, TI) et cantonalisation pour 15 cantons, dont trois francophones (BL, NE, LU, VD, SG, SH, JU, TG, NW, GL, SZ, BE, AR, OW, UR).

On notera aussi que certains cantons très

décentralisés se caractérisent par une décommunalisation soutenue via, entre autres, l'instrument des fusions de communes (NE, BL, AR, GL). La nécessité d'adaptation aux nouvelles règles établies dans le cadre des accords européens est la première explication de ce besoin de réajustement. Ce n'est donc pas un hasard si deux cantons frontières, tels que Neuchâtel et Bâle-Campagne, outre les pressions budgétaires, décident de modifier le fonctionnement de leurs administrations publiques vers une recantonalisation. Or, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches tend aussi à renforcer le rôle des villes-centres, concurrençant ainsi la fonction intermédiaire de certains cantons, fortement cantonalisés, comme Genève, Vaud et le Tessin.

En même temps l'administration fédérale, sous l'effet conjugué de la privatisation et de la réorganisation territoriale, perd du terrain en termes d'emplois, cette tendance étant encore accentuée par les grandes réformes législatives marquées par le désengagement de l'Etat pour des domaines tels que l'armée et les régies fédérales. Le transfert de compétences aux cantons et la réforme des services de la Confédération expliquent le retrait de l'Etat central.

A terme, la Suisse entrant de plain-pied dans le processus d'intégration européenne, nous pouvons nous attendre à une inversion de tendance, le retour de la Confédération étant incontournable du fait de la crise économique mondiale et du retour au protectionnisme. Il reste à voir quels seront les secteurs privilégiés entre un Etat régulateur obnubilé par la sécurité ou un Etat social tentant d'assurer la répartition des revenus et le maintien de la paix sociale.