Réforme de l'État : de l'État hiérarchique à l'État modulaire

Autor(en): **Brutsch, François**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **34 (1997)**

Heft 1322

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-1015310

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

De l'État hiérarchique à l'État modulaire

Les exécutifs en Suisse sont caractérisés par le cumul des fonctions de membre du collège et de responsable d'un département. Et si l'on supprimait les départements?

Dans les régimes monocéphales – régime présidentiel, régime parlementaire avec un gouvernement ayant à sa tête un chancelier ou premier ministre –, la fonction directrice, la capacité d'arbitrage en dernière instance est claire. Le découpage en départements ministériels est une commodité d'organisation et les frontières sont souvent mobiles. Tel n'est pas le cas en Suisse, ni au niveau fédéral ni dans les cantons. L'orientation politique et les choix difficiles ne relèvent pas d'une seule personne mais d'un collège; et ce collège est l'addition de sept – ou cinq – chefs de département. Dans la fonction de conseiller fédéral ou d'État, la direction du département prend une place toujours plus grande. Chacun protège son pré-carré, les services qui lui appartiennent, tels les seigneurs du Moyen-âge.

L'État comme arbitre

Pour les fonctionnaires, ce n'est d'ailleurs pas le plus mauvais système: les vassaux ayant un bon suzerain sont tranquilles et bien défendus. Mais est-ce vraiment la meilleure manière de gérer les affaires de la collectivité? Pour reprendre la sempiternelle métaphore économique, les départements tiennent davantage de la holding multiforme – regroupant sans queue ni tête des entreprises diverses – que du groupe fièrement centré sur ses métiers et sur son marché.

Pour les entreprises, ces formes expriment une réalité bien précise, celle de la propriété. L'État, lui, doit savoir se doter d'une organisation qui reflète sa spécificité. Sa fonction n'est pas économique – produire des biens et des services – mais politique – réguler les rapports collectifs. Sa loi n'est pas le marché mais la démocratie. Il n'est pas acteur mais arbitre, pas joueur parmi d'autres mais organisateur. Ceux qui le dirigent n'en sont que les serviteurs et non les propriétaires. Héritée du XIXe siècle, cette structure montre aujourd'hui ses limites. Indéniablement, la variété et la complexité des enjeux comme des attentes se sont accrues. Le temps disponible pour délibérer, en revanche, diminue: la rapidité d'action et de réaction devient toujours plus un élément central du pouvoir. Pour sauvegarder ce qui fait l'originalité irremplaçable de l'exécutif collégial il faut savoir l'adapter. C'est d'autant plus important qu'il reste un modèle d'avenir pour les États non unitaires (Bosnie) ou le rêve fédéraliste (UE, gouvernement mondial). Parmi les spécificités du politique, il y a le caractère souple, multiforme, interdisciplinaire de l'action à entreprendre. Un exécutif divisé en départements, eux-mêmes subdivisés en services, correspond à une vision militaire, hiérarchique.

Une vision civile, organique et modulaire et qui ne soit pas un replâtrage, est nécessaire. Le découpage en départements nuit à cette souplesse. Il rassemble des entités sans véritable lien, et les coupe, via un rattachement différent, d'autres entités avec lesquelles elles devraient travailler étroitement.

Gouvernement à deux étages

Dans la récente réorganisation des départements fédéraux, le laborieux partage de la recherche entre le département de l'intérieur – recherche fondamentale – et le département de l'économie publique – recherche appliquée – a entraîné la création d'une structure interdépartementale de coordination...

Au niveau fédéral, les parlementaires Gilles Petitpierre et René Rhinow ont déjà formulé l'idée d'un gouvernement à deux étages: un Conseil fédéral plus ramassé et des départements dirigés par des secrétaires d'État. Au niveau cantonal, un tel système serait trop lourd. Mais il y a matière à innover: les possibilités de suivi et de contrôle qui existent aujourd'hui sont sans commune mesure avec l'exercice du pouvoir hiérarchique dans le passé, nécessairement tâtillon pour être réel. Les formes d'organisation, les modalités de gestion peuvent bénéficier des possibilités offertes par l'informatique pour la collecte et le traitement de l'information, actuel nerf de la décision.

À partir de l'esquisse figurant dans le rapport de la société Arthur Andersen SA après son audit général de l'État de Genève, on peut développer une organisation modulaire réaliste. Elle implique de reconnaître que l'État n'est pas seulement partagé en trois branches – comme on dit aux États-Unis – la judiciaire, la législative et l'exécutive, mais en quatre: l'administrative.

Le pouvoir aux politiques

Séparer la fonction administrative de la fonction exécutive doit permettre de rendre aux politiques un pouvoir qui a tendance à passer aux cadres supérieurs de la fonction publique. Selon ce modèle, le département disparaît comme structure organique, échelon artificiel entre l'exécutif et des services qui doivent alors pouvoir exercer leur mission avec un maximum d'efficacité. Chaque conseiller d'État continuerait d'assumer la responsabilité politique d'un domaine, mais avec une délimitation souple. Il ne serait plus «propriétaire» de services, mais les ferait travailler ensemble selon des contours virtuels, à géométrie variable: la formation professionnelle, par exemple, doit pouvoir relever aussi bien de l'instruction publique ou de l'économie que de l'action sociale.

En lieu et place d'un secrétariat général partagé entre sa fonction d'état-major et d'incarnation de la permanence du département – au besoin contre le magistrat –, le conseiller d'État devrait disposer d'un cabinet personnel à vocation généraliste. La Chancellerie d'État serait développée pour inclure les quelques fonctions centrales, en lien permanent avec le Conseil d'État. Tous les autres services exécuteraient leur mission dans le cadre d'une autonomie ciblée, encadrée et contrôlée, conformément à des contrats de prestations pluriannuels avec le Conseil d'État soumis à l'approbation du Grand Conseil.

Bien mieux que le budget, la réalisation des contrats de prestation permettra de définir de façon transparente l'orientation politique des moyens de la collectivité pour atteindre les buts qu'elle se donne. *fb*