

Zeitschrift: Domaine public
Band: 23 (1986)
Heft: 802

Artikel: Décentralisation administrative
Autor: Gavillet, André
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1022674>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 19.11.2024

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

Décentralisation administrative

Depuis quelques mois déjà, au comité de rédaction de DP, nous entretenons des discussions animées au sujet de la décentralisation de l'administration fédérale. Un exercice qui s'annonce difficile (voir l'article ci-dessous «1»). Il nous a paru intéressant d'aller voir, là où une décentralisation s'était effectivement réalisée, dans le Jura. Cette visite à Delémont nous permet aujourd'hui de donner quelques éléments d'appréciation d'une décentralisation «en connaissance de cause» (article «2»).

1. CONFÉDÉRATION

Ça peine pour les transferts

L'administration fédérale fait mine de vouloir quitter Berne. Le Conseil fédéral a inscrit sept offices sur la liste des transferts. Les cantons et leurs communes ont jusqu'au 31 mars pour offrir immeubles et commodités. Les fonctionnaires et leurs organisations s'opposent à tout déplacement. Les Chambres trancheront dans quatre ans — à moins que l'exercice s'interrompe d'ici là.

Tout a démarré avec un postulat à succès, déposé par le radical vaudois Delamuraz, alors encore conseiller national, et transmis au Conseil fédéral en avril 1978. Le postulat en question, cosigné par une trentaine de parlementaires romands et tessinois, invitait poliment l'Exécutif à faire des propositions en vue d'«améliorer la communicabilité entre les groupes linguistiques de notre pays», et, plus précisément, à «maintenir sa juste place à l'esprit latin», de même qu'à l'effectif des fonctionnaires romands et tessinois dans l'administration fédérale.

Sensible au problème des minorités linguistiques, le Conseil fédéral veut donner, pour une fois,

dignement suite à une intervention parlementaire. D'où un long catalogue de propositions, qui figurent dans le Rapport de gestion pour 1980. Parmi les «autres moyens» envisagés pour améliorer la communication et renforcer la cohésion confédérale, le Conseil fédéral cite la décentralisation de certains services de l'Administration générale; il va jusqu'à promettre de pousser les études.

Pendant qu'on planchait sur le sujet, les appétits s'aiguisaient: les villes et cantons candidats à l'accueil se manifestaient, par interventions parlementaires interposées (cf. tableau). Et, au fur et à mesure des enquêtes et sondages internes, l'inquiétude montait chez les fonctionnaires, opposés à quatre contre un à tout déplacement hors de la vue du Palais fédéral.

PARTIRA, PARTIRA PAS

Après avoir laissé courir toutes sortes de rumeurs dans les bureaux, le Conseil fédéral publie enfin en mai 1983 la liste des 14 offices susceptibles de devoir quitter Berne. Branle-bas de combat retardataire dans les unités administratives touchées. La moitié d'entre elles parvient à échapper à la terrifiante perspective: les affaires culturelles, les assurances sociales, l'éducation et la science, la protection civile, l'aménagement du territoire, la défense économique, ainsi que la Régie fédérale des alcools (très convoitée par le Valais!) resteront à Berne, avec leurs quelque 800 agents.

Mais 700 autres restent partants, à en croire la seconde liste des transferts, annoncée en mars 1985: Office des forêts et de la protection des paysages, de la statistique (sans le centre de calcul), des assurances privées, de la propriété intellectuelle, du logement, de l'économie des eaux, ainsi que l'Administration des blés et le Dépôt des chevaux de l'armée. Cette écurie, qui procure à l'armée les montures dont elle a encore besoin même après la suppression de la cavalerie, a fait valoir qu'elle avait trop d'attaches historiques et fonctionnelles (?) avec Berne pour quitter la Ville fédérale; où le Dépôt restera finalement, puisqu'il ne figure plus au nombre des offices «mis aux enchères» par l'appel d'offres publié dans la Feuille fédérale du 17 septembre 1985.

Parmi ces partants potentiels, deux sont d'importance: l'Office de la propriété intellectuelle, que le Jura cherche à attirer à Delémont, et l'Office fédéral de la statistique, dont le départ de Berne pourrait adoucir le conflit de compétence qui l'oppose à l'OFIANT, autre grand «producteur» de chiffres. Tous deux emploient quelque 200 personnes qui touchent des traitements et salaires pour un total de plus de 26 millions de francs.

Dès le début de l'exercice de décentralisation de l'administration fédérale, les fonctionnaires intéressés ont manifesté leur intention de rester à Berne. Leur organisation faïtière, l'Union fédérative, a demandé plusieurs fois qu'on stoppe les préparatifs qui ont abouti à l'appel d'offres toujours en cours. Principaux arguments avancés: d'une part le coût élevé pour la Confédération (plus de 60 millions d'investissements pour le transfert, sans compter les frais d'exploitation supplémentaires après déménagement), et d'autre part la non-centralisation effective de l'administration fédérale et des régions (75% des agents travaillent hors de l'agglomération bernoise et 60% hors du canton de Berne). Et les syndicats d'ajouter que le transfert

de 700 personnes ne garantit pas une meilleure communication entre Alémaniques et Latins, et pas même en cas de transfert en Suisse romande ou au Tessin.

RIGIDITÉ «ÜBER ALLES»

Sur ce dernier point, il faut le reconnaître, les organisations du personnel ont raison de douter. Elles sont en effet bien placées pour connaître la tendance à l'immobilisme professionnel, aggravée dans le cas des fonctionnaires par une résistance instinctive au changement. Les enquêtes faites au sein des différents offices transférables l'ont clairement montré: tous veulent rester à Berne, les célibataires comme les mariés, les sans famille comme les parents d'enfants en âge scolaire, et les Romands «exilés» comme les Alémaniques, Bernois ou pas.

Cette rigidité, que Michel Bassand a bien décrite dans un ouvrage récent¹, n'est pas une spécialité romande, ni même helvétique. Gérard Poffet, qui a étudié entre autres la décentralisation administrative très volontariste effectuée en Suède², relève que seulement cinq à six mille fonctionnaires, sur les dix mille théoriquement partants, ont «suivi leur bureau» en dehors de Stockholm. Compte tenu des nombreuses démissions et mutations enregistrées avant le transfert, «on constate qu'un cinquième seulement des personnes qui travaillaient initialement dans l'administration centrale s'est déplacé en province».

Décidément, il vaut la peine d'y réfléchir à deux fois. Au lieu de décentraliser à grands frais les offices et leur personnel, ne faudrait-il pas plutôt redonner des compétences aux cantons, voire aux communes? Au lieu de réduire les châteaux cantonaux et les hôtels de ville en boîtes aux lettres pour circulaires fédérales, ou, plus moderne, en abris pour écrans visualisant fichiers et instructions

Tandis que l'administration fédérale étudiait les possibilités de s'éclater dans les cantons, ces derniers se faisaient particulièrement accueillants, par conseillers nationaux interposés. Voici une liste — non exhaustive — des interventions faites en ce sens en une année, de juin 1982 à juin 1983.

Date de l'intervention	Auteur	Unité administrative concernée	Transfert souhaité de à
22.06.82	Motion Vannay (Soc./VS)	Régie fédéral des Alcools	Berne au Valais
23.06.82	Postulat Robbiani (Soc./TI)	Office fédéral de la statistique	Berne au Tessin
07.10.82	Motion Houmard (PRD/BE)	Office fédéral de la statistique	Berne à Bienne
29.11.82	Interpellation Butty (PDC/FR)	Office fédéral de la statistique	Berne à Fribourg
13.12.82	Interpellation Roy (- - /JU)	Diverses activités des PTT	Bâle à Delémont
15.12.82	Interpellation Carrobio (PSA/TI)	Administration des douanes	«Centre à communes périphériques»
17.03.83	Postulat Rätz (UDC/BE)	Office de la statistique et Régie féd. des alcools	Berne à Bienne
06.06.83	Interpellation de Chastonay (PDC/VS)	Div. services fédéraux et activités des régies	«Berne vers cantons périphériques économiquement faibles»

venant de Berne, on pourrait songer à d'autres répartitions des responsabilités.

Pour cela, il conviendrait d'étudier, pour ne pas le suivre, l'exemple de l'administration militaire. Avec le développement de l'informatique, les cantons se trouvent privés d'une partie des compétences qui étaient les leurs, en matière de gestion du personnel de l'armée par exemple (système PISA). A noter que le Département militaire fédéral, qui occupe à lui seul 44% du personnel de l'administration générale de la Confédération, n'envisage plus aucune décentralisation, après avoir provisoirement inscrit le Dépôt des chevaux sur la liste des transferts. Il est vrai que le conseiller fédéral Dela-

muraz peut avoir oublié le postulat imprudemment déposé à l'époque où il défendait la région linguistique, et pas encore le pays tout entier.

¹ Michel Bassand, Marie-Claude Brulhardt, François Hainard et Martin Schuler: *Les Suisses entre la mobilité et la sédentarité*, Lausanne, Presses polytechniques romandes, 1985. Voir spécialement le chapitre 7.

² Gérard Poffet: *Décentralisation spatiale des services publics fédéraux*, Lausanne, Cahiers de l'IDHEAP, août 1984. Voir aussi du même auteur: *La décentralisation des offices du gouvernement central - Le fruit des expériences étrangères*, Lausanne, Cahiers de l'IDHEAP, février 1985.

SUITE AU VERSO

En connaissance de cause

(Ndlr) A Delémont, fin 1985, nous avons été reçus par les amis jurassiens de DP qui avaient organisé pour nous diverses rencontres. Ainsi, nous avons eu la chance de nous entretenir avec M. Jean-Pierre Beuret, ministre, sur le thème de la décentralisation fédérale; avec MM. Joseph Boinay, chancelier, J.-Georges Devanthery, chef du service du personnel, Jean-Claude Montavon, vice-chancelier, nous avons parlé «expérience jurassienne».

Quand les Jurassiens dénoncent le rapport des forces, politiques et économiques, au sein de la Confédération, on donne à leurs doléances, en guise de réponse à côté de la question, une explication psychologique: ils auraient la tête dure, ils identifieraient Berne-la-fédérale à Berne-la-cantonale; pas encore le bon pli!

Suffit de prendre le train de Lausanne à Delémont pour asseoir la revendication jurassienne sur une réalité d'infrastructure. Transbordement, matériel ferroviaire qu'on élimine jusqu'aux moyeux avant qu'on l'élimine. C'est le sort des petits derniers: finir ce qui a déjà servi aux aînés.

Et puis Delémont est une gare absurde. Les trains y manœuvrent alors que l'emplacement, très loin de la ville, offre tout le champ nécessaire aux liaisons directes. Une ligne ferroviaire du pied du Jura, moderne, rapide, de Bâle à Genève, revendication permanente et urgente! Mais le charme de la gare excentrique de Delémont, c'est que toujours des amis vous y attendent, répartissant votre groupe en deux ou trois voitures, moins pour vous épargner la distance ou le taxi, que pour vous accueillir avec

chaleur. A Delémont, comme dans une cité italienne, on embarque à la gare convivialement pour la haute ville.

En fait, l'administration jurassienne est logée provisoirement dans des immeubles locatifs, réaménagés et situés encore en plaine. Dans ces bureaux-appartements, l'emplacement premier du frigo doit avoir été respecté: à la salle de conférence l'eau minérale vous est toujours proposée très fraîche.

On y parlait décentralisation administrative.

DÈS L'ORIGINE

La décentralisation administrative a, dès le départ, été un principe non combattu de l'organisation du nouveau canton, par nécessité de respecter l'équilibre interrégional et par solidarité.

Le district de Delémont et celui de Porrentruy peuvent, en nombre de communes et en habitants, se comparer: il fallait donc répartir entre eux deux et ce partage impliquait que l'on n'oublie pas le troisième district, plus faible, celui des Franches-Montagnes.

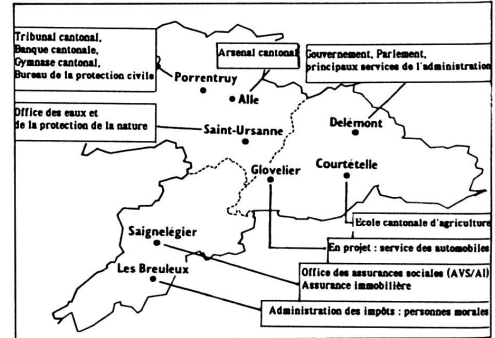
L'exercice avait à tenir compte d'un territoire limité, dont la forme géométrique en triangle isocèle aux côtés d'une centaine de kilomètres était favorable. La population peu nombreuse (65 000 habitants) facilitait aussi la maîtrise de l'opération. L'originalité de l'expérience jurassienne est d'avoir été entreprise à l'âge du téléphone, de l'informatique et de l'automobile, dans les conditions les plus favorables de mobilité, de transmission de communication et d'interrogation à distance des fichiers.

LES NIVEAUX DE DÉCENTRALISATION

— Le Jura, comme presque tous les cantons suisses, connaît une forte décentralisation communale et régionale, par districts, qui rapproche l'administration de l'utilisateur: registre foncier, recettes, juge administratif, etc.

— A la manière fédérale, mais ignorée de presque tous les cantons, il a réparti les grandes institutions liées au pouvoir entre Porrentruy et Delémont. Delémont, siège du parlement et du gouvernement. Porrentruy, siège du Tribunal cantonal, siège de la Banque cantonale. Le gymnase cantonal est à Porrentruy; les adolescents delémontais les plus nombreux font les voyages pendulaires.

— Le troisième niveau, le plus original, est celui de la répartition des services administratifs. Certes, les services généraux de l'Etat demeurent à Delémont, proches du gouvernement. Certes, il n'y a rien d'original à ce que l'Ecole cantonale d'agricul-



Décentralisation administrative: l'exemple du Jura¹.

ture soit, hors des chefs-lieux, à Courtételle, ou même, ce qui est récent, l'arsenal cantonal à Alle. En revanche, n'a pas d'équivalent ailleurs, une décentralisation qui voit: le service de la protection des eaux à Saint-Ursanne; les assurances sociales, AVS, AI, et l'assurance des bâtiments à Saignelégier; le service des automobiles est projeté à Glovelier (preuve que l'élan n'est pas retombé). Le plus insolite, c'est la division de l'administration des impôts, dont la section des personnes morales est implantée aux Breuleux. Insolite non à cause de la distance, mais parce qu'il est difficile de travailler

sur de petites sociétés familiales sans avoir aussi «sous la main» le dossier des personnes physiques. Cette expérience-là, dont les responsables ne cachent pas les inconvénients, oblige l'administration à gagner le pari de l'information fiscale. L'obstacle fait l'intérêt de la tentative.

PREMIÈRES APPRÉCIATIONS

La décentralisation est l'expression d'une solidarité cantonale. Même si les mouvements pendulaires demeurent, l'établissement des fonctionnaires se fait, peu à peu, dans la région où ils travaillent, le tissu social de la région en est renforcé. Cet argument les Jurassiens le font valoir pour leur candidature à un office fédéral décentralisé.

— La répartition des déplacements de la clientèle est bien ressentie aussi par la population. A chacun son tour, selon les cas, de faire le trajet. Certes, cela représente, en bilan écologique, quelques kilomètres supplémentaires, mais l'aménagement du territoire y gagne.

— La force d'attraction de l'administration centrale delémontaise se fait sentir, malgré tout. Car la centralisation a toujours pour elle l'argument du: «c'est plus simple». La tendance s'observe de ne pas considérer comme souhaitable que la décentralisation des offices très typés et qui n'ont avec le reste de l'administration que des rapports distendus (exemple: la protection des eaux). Malgré ces réserves, la décentralisation jurassienne est bien ancrée. Elle est un des apports expérimentaux du nouveau canton à la Confédération, particulièrement original. Et quand la réunification sera à l'ordre du jour, cette expérience-là sera une donnée importante du dialogue Nord-Sud.

A. G.

¹ Inspirée de la carte illustrant l'article de Marcel Schwander, «Jura: Dezentralisierung im Computerzeitalter», paru dans le *Tages-Anzeiger* du 28.12.85.

LE CARNET DE JEANLOUIS CORNUZ

Adresse inconnue

Quelle époque!

Ce n'est pas seulement l'orthographe qui f... le camp, mais les principes les plus sacrés, la fidélité à ses amis, les engagements pris...

Sarah Brocher — tenez: Sarah Brocher: elle assurait depuis des années le secrétariat d'une petite revue qui m'est chère — *L'Essor* ça s'appelle; tendance pacifiste, quaker... Edmond Privat, puis Eric Descoedres et René Bovard l'ont animée... Eh bien, du jour au lendemain, elle a laissé tomber. Aussi sec!... Qu'elle en avait assez... Qu'elle avait fait sa part... Toutes les mauvaises excuses qu'on donne en pareil cas!

... Elle a cent un ans... Mais enfin!

Remarquez, on lui pardonne: comme elle prétend ne plus avoir le même contact qu'autrefois avec les jeunes, elle a décidé de s'occuper des nonagénaires, qui selon elle sont bien négligés dans notre société! L'ennui, avec Sarah Brocher, c'est qu'on ne peut même plus lui proposer l'exemple de Fontenelle, qui mourut à l'âge de 99 ans 11 mois et quelques jours en disant (on lui demandait comment ça allait) qu'il ressentait *une difficulté d'être!*

A propos d'orthographe... D'accord, je suis braqué, et j'ai sans doute tort de m'offusquer de voir l'Université de Genève d'un côté, la VPOD de l'autre; le Musée du Grand Palais à Paris d'un côté, mes élèves de l'autre — ignorer pareillement l'orthographe du verbe *avoir* ou celle du mot *théâtre*... Tout de même, parfois, ça va plus loin. Depuis 50 ans (cinquante), j'habite (ma famille habite) au chemin de Montolieu. Fort bien. Le 7 novembre, j'ai reçu à cette adresse une lettre venant de Zurich, pour Mircea C. — *inconnu*. Le

11, nouvelle lettre pour Mircea C, et lettre de l'Assurance Winterthur pour Alain J. — *inconnu*. Le 15, lettre de Sempach pour Béatrice D. — *inconnue*. Le 25, une lettre pour un nommé Philippe Cornuz — *inconnu*. Le 26, une lettre adressée au 13 A — j'habite le 13, et il n'y a pas de 13 A — à Erika G. — *inconnue*. Le 2 décembre, une lettre de la Banque cantonale du Jura pour Roger G. — *inconnu*. Le 6 décembre, le *Journal de Troupe de la Division mécanisée*, paraissant à Genève (je n'irai pas jusqu'à vous recommander l'abonnement) pour Monsieur B. Cre. — *inconnu*. Etc., etc.!

J'apprends par la presse que, d'après les derniers examens pédagogiques des recrues, il faut estimer à près de 20% la proportion d'icelles *ne sachant pas lire!*

Tout de même, je me suis étonné: autant de gens incapables de recopier une adresse correctement — cela d'autant plus que beaucoup étaient imprimées. On m'a expliqué que l'étonnant, là-dedans, c'est mon étonnement! Paraît que de plus en plus, on utilise des machines pour imprimer les adresses. Paraît aussi que ces machines, excellentes, ne parviennent pas cependant à imprimer plus de deux chiffres. Si bien que je reçois au numéro 13 ce qui normalement devrait aller aux numéros 130, 131 et ss.! Et comme ce sont des immeubles comptant plusieurs appartements — le 133, par exemple, en a une cinquantaine — j'en suis maintenant à admirer qu'il n'y ait pas plus d'erreurs! Faut croire que les PTT, dont on connaît l'extraordinaire, l'incroyable diligence, en corrigent d'eux-mêmes une partie.

* * *

A propos: vous avez lu Cherpillod? Moi, je l'ai terminé dans un hôtel de la Rive gauche — je continue à trouver excellent!

J. C.