

Progrès technique et structure de l'Etat

Autor(en): **Choisy, Eric**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **45 (1965-1966)**

Heft 8: **Staatsstruktur und Wirtschaftsordnung**

PDF erstellt am: **30.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-161765>

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.

vaten Sphäre herauszuholen und ihn an den Aufgaben des öffentlichen Lebens zu engagieren, so daß er mitdenkt, mitarbeitet und mitträgt. Die direkte Demokratie kann ja, sofern sie lebensfähig bleiben will, niemals im Institutionellen und Organisatorischen stecken bleiben. Sie ist ebenso sehr Gesinnung und lebt von der menschlichen Haltung ihrer Träger. Sie braucht gerade in einer Zeit, die wie die heutige nicht gemeinschaftsfördernd ist, Menschen mit einem starken politischen Bewußtsein. Diese erzieherische Daueraufgabe kann nur im Rahmen eines föderalistischen Systems gelöst werden. Sie obliegt nicht nur den Behörden, sondern ebenso sehr dem Elternhaus, den Vereinen und politischen Parteien, der Schule und Kirche und der Armee. Es ist dies eine Zielsetzung, bei welcher auch Teilerfolge als echte Erfolge gewertet werden dürfen.

Progrès technique et structure de l'Etat

ERIC CHOISY

Evolution de la technique

Née avec les premiers hommes, la technique a, dès les origines, joué un rôle si important que la préhistoire est caractérisée par les étapes de son développement.

Dans cette période très longue pendant laquelle la main a précédé le cerveau, le perfectionnement des techniques fut extrêmement lent, marqué par un certain nombre de découvertes jalonnant les étapes du progrès matériel, notamment la roue, originaire d'Asie centrale, la charrue déjà fréquemment utilisée dans le haut moyen âge, le gouvernail d'étambot dû aux Normands au Xe siècle, le harnais du cheval. Plus près de nous, l'imprimerie permit la diffusion rapide des idées, mais c'est la machine à vapeur, à la fin du XVIIIe siècle, qui marqua le début de la technique moderne dont le rôle devint si important dans tous les domaines qu'elle est actuellement la caractéristique essentielle de la civilisation occidentale et le but que cherchent à atteindre toutes les nations en voie de développement.

Longtemps indépendante de la science, qu'elle a précédée, la technique met maintenant à profit, en général à bref délai, toutes les découvertes scientifiques, les combinant avec ses méthodes propres, si bien que l'accélération de l'histoire n'est dans aucun domaine aussi frappante que dans celui qui nous occupe.

Si l'on étudie quantitativement le développement d'un certain nombre de branches de la technique au cours des dernières années et que l'on rapproche les résultats ainsi obtenus, on constate que l'efficacité des techniques double dans une période fort courte, de l'ordre de 15 à 20 ans.

Tâches techniques de l'Etat

Jusqu'à une époque très récente, les gouvernements, comme les économistes, sans ignorer les progrès de la technique, la considéraient comme un phénomène indépendant du développement économique, une sorte de toile de fond devant laquelle évoluaient les acteurs principaux: travail et capital. C'est au cours des dernières années seulement que le rôle du progrès technique dans l'accroissement du produit national a été clairement mis en valeur.

Actuellement, tous les Etats et notamment les pays industriels comme la Suisse voient leur activité orientée de plus en plus vers la technique, non seulement à cause de son action sur le développement économique qu'il convient de promouvoir mais aussi parce qu'elle est à l'origine de multiples tâches gouvernementales nouvelles. De plus, les applications de la science, s'introduisant partout, sont en train de bouleverser les traditions qui semblaient le plus solidement établies, jusqu'aux rapports de force existant entre les pays.

Pour se rendre compte de cette évolution en Suisse, il suffit d'examiner, par exemple, la nature des modifications constitutionnelles intervenues depuis 1874, année d'adoption de la charte fédérale qui nous régit.

De 1874 à 1952, le peuple suisse a adopté 50 revisions de la constitution, dont 4, c'est-à-dire 8%, étaient d'ordre technique. En revanche, au cours des 11 années 1953—1963, sur les 13 modifications constitutionnelles, 31% étaient de caractère technique.

La comparaison des ordres du jour des Chambres fédérales à 50 ans d'intervalle, est encore plus frappante. Si l'on ne s'arrête pas aux objets qui repaissent chaque année (budgets, comptes, etc.), on constate qu'en 1913, les députés se sont occupés de l'organisation de l'administration fédérale, de la réorganisation du département politique, de traités d'arbitrage avec l'Espagne, le Portugal, l'Autriche-Hongrie, les Etats-Unis, de l'établissement du parc national. Sur le plan militaire, on trouve la revision de la loi sur l'assurance et un arrêté concernant les chaussures. L'industrie n'est mentionnée que par la revision de la loi sur les fabriques. Les chemins de fer, en revanche, donnent lieu à de nombreux débats, tant en ce qui concerne les concessions pour les chemins de fer secondaires, que la convention du Gothard.

Sur le plan technique, l'importante loi sur l'utilisation des forces hydrauliques est discutée mais portera la date du 22 décembre 1916 seulement.

Signalons enfin qu'en cette même année 1913 on discute (déjà!) d'une revision de la constitution en vue de la création d'un tribunal administratif.

Cinquante années plus tard, en 1963, plusieurs objets sont d'ordre politique, juridique et économique mais ceux de nature technique, rappelés ci-après, sont très nombreux et, plusieurs d'entre eux, très spéciaux :

L'industrie est intéressée par la loi sur le travail et celle sur la formation professionnelle.

L'aviation a donné lieu à des débats sur l'agrandissement des aéroports de Cointrin et de Bâle-Mulhouse.

Dans le domaine atomique, il s'agit de l'agrandissement de l'institut de recherches en matière de réacteurs à Würenlingen, de la participation de la Suisse aux réacteurs de recherches Halden et Dragon et à l'usine d'Eurochemic.

Sur le plan militaire figurent à l'ordre du jour les installations pour engins guidés de la D.C.A., les hélicoptères pour escadrilles légères, les véhicules blindés de transport.

Enfin, les Chambres ont dû prendre position au sujet de la pollution des eaux du Rhin et du Léman et de la loi sur les pipe-lines.

L'envahissante technique a donc profondément modifié la nature de l'activité parlementaire. En conséquence, les problèmes de politique économique, qui étaient simples il y a 50 ans, nécessitent maintenant pour être dominés, la collaboration d'hommes de plusieurs formations différentes.

Si, d'autre part, on cherche à établir la liste des grands problèmes d'importance nationale qui, dès maintenant préoccupent nos autorités, on doit inscrire au premier plan, en dehors des tâches purement politiques et économiques, les routes nationales, la pollution de l'eau et de l'air, l'énergie atomique, l'adaptation continue de notre armement, l'aménagement du territoire, l'exploration puis l'utilisation de l'espace, la navigation fluviale, les télécommunications, l'extension de la recherche scientifique et technique. A ces problèmes spécifiques s'ajoute la difficile adaptation des méthodes de formation à l'évolution rapide de notre monde et notamment la mise au point des organes destinés à l'indispensable formation continue des scientifiques.

Cette liste, qu'il serait facile d'allonger, suffit à montrer combien sont fondamentales les mutations qui s'accomplissent sous nos yeux et dont nous sommes les acteurs parfois conscients, mais souvent poussés par une force plus puissante que notre volonté.

Ces transformations sont si radicales qu'on peut se demander avec Spengler et Toynbee si l'humanisme occidental, qui atteint son millénaire, disparaîtra comme ceux qui l'ont précédé et qui ont vécu en général une dizaine de siècles ou si, au contraire, la puissance même de la civilisation technique assurera sa pérennité. Nous pensons que l'allure explosive du progrès matériel rend vaine toute comparaison avec les époques historiques qui nous ont précédés et que, loin d'envisager un déclin qui pourrait justifier une attitude passive, nous devons sans cesse faire preuve d'énergie et de volonté, non seulement pour nous

adapter aux forces nouvelles qui nous sollicitent, mais pour les contrôler afin de les faire servir au bien de l'humanité.

Cette tâche est d'autant plus ardue qu'elle est liée à un rythme bien plus rapide que celui demandé aux générations précédentes. Mais heureusement, la science et la technique, qui nous obligent à tant d'efforts d'adaptation, nous procurent en même temps de si importants allègements et de si grandes facilités que l'homme, débarrassé de nombreux travaux subalternes et disposant de loisirs accrus, peut consacrer à la culture et à la réflexion plus de temps que ce ne fut le cas dans les siècles précédents.

Ce qui est vrai pour l'individu l'est aussi pour la société.

En face de cette évolution de la communauté qui se produit sous nos yeux et qui demande sans cesse une attitude prospective, on doit constater que, de toutes les institutions humaines, l'Etat est la plus lente à mouvoir et que ses structures sont les plus malaisément adaptables à des tâches inédites.

Vers un régime ministériel et administratif?

Le progrès technique a, dans tous les pays, entraîné un déplacement de la puissance effective du parlement vers le gouvernement et, plus récemment, de celui-ci vers l'administration, pour les mêmes raisons que, dans les entreprises, l'assemblée générale des actionnaires s'en remet de plus en plus au conseil d'administration, lequel, nolens volens, est amené toujours davantage à faire confiance aux organes directeurs.

La complexité croissante des problèmes, la difficulté de leur compréhension par les non-spécialistes, l'obligation de statuer rapidement, incompatible avec la lenteur de la procédure parlementaire, conduisent les gouvernements à prendre des décisions toujours plus lourdes et l'administration de l'Etat à augmenter sans cesse le nombre de ses rouages.

C'est ainsi que pour accomplir correctement ses fonctions, continuellement étendues et aggravées, l'administration doit faire appel à des hommes pourvus d'une formation très poussée dans les domaines les plus divers, souvent très spéciaux, ce qui, à la longue, conduit fatalement à la technocratie, ce régime dans lequel certains hommes prennent, en vertu même de leur compétence technique, des décisions qui, légalement, sont réservées à d'autres.

Cet alourdissement général des organes de l'Etat combiné avec le déplacement du pouvoir effectif, existe dans la plupart des pays, à des degrés divers. Il amoindrit la démocratie et tend à isoler l'exécutif dont la tâche essentielle, qui est de gouverner, fait place à d'envahissantes fonctions administratives.

Chacun se rend compte de cette marche progressive vers la concentration, mais beaucoup pensent qu'il s'agit d'un mouvement inéluctable né de notre civilisation technique.

Or, il n'y a là aucune fatalité.

Il est parfaitement possible de commander un mouvement inverse, de confier la conduite des activités spécialisées de l'Etat à des organes compétents, d'assurer la suprématie du politique sur le technique, d'alléger la tâche du gouvernement tout en sauvegardant la fonction de haute surveillance du parlement.

A cette fin, la méthode la plus opportune consiste à confier systématiquement à des entreprises d'Etat autonomes et, chaque fois que la chose est possible, à des entreprises d'économie mixte, les tâches spéciales, notamment techniques, qui, progressivement, chargent l'administration.

Il y a dans tous les pays occidentaux des régies douées d'une autonomie plus ou moins étendue et revêtant les formes juridiques les plus variées, jusqu'à la coopérative et la société anonyme. Les exemples existent, les expériences sont concluantes; rien ne devrait empêcher de les multiplier.

Rappelons, à titre de comparaison, que des entreprises privées dont l'éventail de production est immense, ont des budgets de même ampleur que certains Etats. Mais leur adaptation aux tâches nouvelles, d'importance vitale, fait l'objet d'études puis de réalisations confiées aux hommes les plus compétents, disposant d'une abondante documentation et de moyens d'investigation étendus.

Les méthodes de gestion que l'économie privée a mises au point et adaptées sans cesse, souvent au prix de dures expériences, peuvent, mutatis mutandis, s'utiliser avec profit dans les services publics. Le secteur privé est géré compte tenu avant tout des lois du marché, tandis que, dans le secteur public, prime la notion de service, souvent avec un régime monopolaire. Les entreprises d'Etat de caractère technique notamment, doivent tenir compte de ces deux tendances, ce qu'il est facile de réaliser si leurs conseils de gestion comprennent aussi des hommes venant de l'économie. Chacune des entreprises à créer, dont le siège pourrait être fixé dans divers lieux, contribuerait, dans son domaine, à la solution nationale de problèmes intéressant tout le pays, en évitant cependant leur étatisation, c'est-à-dire leur gestion par l'administration elle-même.

Cas particulier de la Suisse: Fédéralisme et démocratie directe

Les problèmes nouveaux qui se posent à la Suisse sont, en principe, les mêmes que ceux des autres pays, avec la circonstance aggravante de l'exiguïté du territoire et de la faiblesse relative de nos moyens.

Dans le passé, la Suisse n'a pas souffert de son exiguïté, bien au contraire. Sa petitesse même lui attirait la sympathie et lui conférait un accroissement de force morale.

Actuellement, les problèmes posés à l'Etat, qui exigent des moyens énormes en hommes et en capitaux, sont plus faciles à résoudre pour les grands pays que pour les petits. Ils exigent donc de ces derniers, de la Suisse notamment, un effort accru de coordination, de concentration des énergies, de sage utilisation de l'ensemble des ressources mais surtout d'imagination pour créer les

structures nouvelles aptes à permettre la réalisation la plus rationnelle et la plus économique des innombrables problèmes nouveaux qui se posent et dont la plupart sont de nature technique.

Examinons maintenant si la méthode préconisée est compatible avec la structure de la Confédération, qui repose sur les deux piliers du fédéralisme et de la démocratie.

En ce qui concerne tout d'abord le fédéralisme, il importe peu de savoir s'il a le caractère d'une conception historique solidement établie ou si son origine relativement récente en Suisse pourrait inciter à son remplacement par une autre structure étatique, facilitant l'accomplissement des tâches nouvelles de la collectivité.

L'expérience est suffisante pour montrer que la composition même de la population suisse rend toute structure politique centralisatrice impossible. La fin du fédéralisme serait la fin de la Suisse.

L'exemple de la Belgique, où la coexistence de deux groupes ethniques dont le mode de vie et la langue diffèrent donne lieu à de dramatiques affrontements, suffirait à montrer que la structure fédéraliste doit non seulement être préservée mais affermie.

Or, si, en Suisse, nous confions systématiquement au pouvoir central l'exécution de toutes les tâches nouvelles intéressant l'ensemble du pays, nous renforcerons encore la puissance de la Confédération au détriment de celle des cantons et contribuerons ainsi à battre en brèche le fédéralisme.

Quant à la démocratie directe, qui n'est ni un régime facile ni une panacée, il convient de distinguer entre les décisions qui doivent sans conteste être prises par le peuple parce qu'il est le souverain et qu'il doit tenir dans ses mains les destinées du pays, et les mesures d'application qui, tout particulièrement sur le plan technique, peuvent être confiées à des organismes particuliers agissant dans le cadre de lois appropriées. Même si l'on tient compte de l'extension des moyens d'information qui permettent à chacun de se documenter, on ne peut étendre indéfiniment les domaines soumis au verdict populaire sans compromettre le bon fonctionnement de cette institution fondamentale. La lassitude de l'électeur est si manifeste maintenant déjà, qu'il ne faut pas l'aggraver encore.

Il existe au musée de l'Agora une stèle avec un bas-relief montrant le peuple d'Athènes couronné par la démocratie. Mais, tandis que cette dernière est représentée par une robuste jeune femme solidement campée, le peuple est symbolisé par un vieillard barbu, assis dans un fauteuil et dont l'attitude abattue contraste curieusement avec celle de sa voisine. Ce groupe pourrait parfaitement illustrer la phrase de G. de Reynold: «Tout régime périt par l'exagération de son propre principe.»

Il n'y a donc en Suisse aucun argument fondamental à opposer à l'allègement des tâches du gouvernement et de l'administration par leur décentrali-

sation. Au contraire, à une époque où la difficulté et la multiplicité des problèmes nouveaux obligent à une attitude prospective, il serait impardonnable de considérer les doctrines comme immuables.

Les services publics nationaux dont nous proposons d'envisager l'autonomie comporteraient toujours, quelle que soit leur forme juridique, un organe de gestion responsable dont les membres seraient, suivant les cas, nommés par les pouvoirs publics fédéraux ou cantonaux ainsi que par l'économie privée. Le Conseil fédéral, instance suprême de contrôle, retrouverait ainsi sa fonction d'arbitre et serait déchargé des tâches administratives qui, actuellement en font plus un organe de gestion que de gouvernement, alors que, plus que jamais, la Suisse a besoin d'un gouvernement fort, tant par la valeur des hommes qui le composent que par les pouvoirs dont il dispose. La décentralisation contribuerait à atteindre ce but et à accroître l'autorité du gouvernement en face des grandes associations économiques et de ce qu'on est convenu d'appeler les groupes de pression.

Quant au Parlement, il exercerait son contrôle par l'examen et l'approbation des rapports, des budgets et des comptes de ces services, étant entendu que l'organe de gestion serait tenu de signaler en cours d'exercice toute variation importante par rapport aux prévisions et de la justifier pour en requérir l'approbation.

Le même système des régies autonomes s'appliquerait aussi à des institutions communes à plusieurs cantons créées en vertu d'un concordat intercantonal, forme de collaboration fâcheusement tombée en désuétude au profit du recours au gouvernement fédéral, bailleur de fonds et endosseur de responsabilités. Si les cantons sont en grande partie responsables de cette situation, il ne faut pas oublier que la répartition des ressources de la collectivité entre Confédération et cantons amène obligatoirement ces derniers à faire appel toujours davantage au pouvoir central.

L'inquiétude ressentie en face de la surcharge des organes supérieurs de l'Etat est si générale que les propositions de remèdes destinés à améliorer la situation se sont multipliées ces derniers temps.

Rappelons en premier lieu l'extension de la juridiction administrative, qui contribuerait certainement à décharger le gouvernement fédéral de tâches qu'il serait plus judicieux de confier à une cour administrative spéciale.

Parmi les autres propositions écloses au cours des derniers mois citons :

- Accroître l'importance du rôle du Président de la Confédération.
- Doter le Président d'une branche particulière de l'administration.
- Augmenter le nombre des conseillers fédéraux.
- Nommer des secrétaires d'Etat.
- Adjoindre au Conseil fédéral des groupes de spécialistes formant des états-majors civils.
- Créer un conseil économique, etc.

Toutes ces mesures procèdent du même principe, qui est l'extension et le renforcement des structures actuelles afin de leur permettre d'accomplir de nouvelles tâches en nombre toujours accru. Toutes ces propositions tendent donc à l'augmentation des charges du pouvoir central et aggraveront le déséquilibre qui s'est créé au cours des dernières années entre les cantons et la Confédération, au détriment du fédéralisme.

Nous pensons, pour notre part, que le moment est venu d'arrêter la concentration des tâches et de profiter du fait que les domaines nouveaux, souvent techniques, nécessitent l'intervention de spécialistes, pour procéder systématiquement à une décentralisation parfaitement possible dans le cadre général de la constitution fédérale. Cette méthode est à la fois la plus simple et la plus efficace si l'on veut préserver les bases mêmes de l'Etat fédératif et maintenir la prééminence du politique sur le technique.

Si, au contraire, nous continuons à couler de nouvelles tâches dans de vieux moules conçus à de toutes autres fins, nous devons introduire dans les services de l'Etat des spécialistes de plus en plus nombreux auxquels leur compétence même, ainsi que la complexité de leur tâche, conféreront en fait une autorité qui, légalement, appartient à d'autres. De plus, usant du langage de leur profession, ils seront difficilement compréhensibles des non initiés et, cela va sans dire, de la grande majorité des électeurs ce qui, souvent, rendra illusoire l'exercice de la démocratie directe.

Le désir de conserver les apparences du fédéralisme au moment où, en vertu de leur amplitude, certaines tâches de l'Etat ne permettent plus leur fractionnement cantonal, conduira à des solutions irrationnelles et onéreuses.

Le fédéralisme, ce « Régime qui permet à chacun de rester soi-même » et qui donne la « liberté de rester divers » ainsi que l'écrivait récemment Denis de Rougemont, n'est en rien affecté parce que les chemins de fer sont exploités par une régie centralisée ou parce que les timbres-poste sont les mêmes dans tout le pays.

Les bases culturelles et ethniques du fédéralisme ne sauraient être mieux préservées que par la décentralisation, par la répartition de certaines fonctions entre des organismes spécialisés. Le fait d'associer les cantons et la Confédération pour assurer leur bonne marche renforce le lien fédéral, en remplaçant la subordination par la collaboration.

Entreprises publiques suisses

Les deux principales entreprises publiques de notre pays sont les PTT et les CFF. Leur évolution, comme leur statut actuel, sont fort différents. La loi du 15 octobre 1897 concernant le rachat et l'exploitation des chemins de fer par la Confédération, votée à une forte majorité, conduisit à la création des chemins de fer d'Etat. Mais il fallut une vingtaine d'années pour aboutir à l'autonomie

actuelle. C'est à partir du 1er octobre 1919 seulement que le contrôle exercé par le Département fédéral des postes et chemins de fer (actuellement: transports, communications et énergie) fut réduit à la sauvegarde des intérêts généraux, politiques notamment. L'autonomie des CFF facilita dans une grande mesure l'allègement de l'administration par la réduction du nombre des arrondissements et par la mise en œuvre de décisions techniques importantes, comme l'électrification du réseau et les transformations radicales qui en résultèrent.

Les PTT, créés en vertu de la constitution de 1848, n'ont pas bénéficié de la même évolution de leur structure, ce qui ne les a d'ailleurs pas empêchés de se perfectionner sans cesse sur le plan technique. L'octroi d'une large autonomie devient cependant toujours plus nécessaire; elle leur permettrait certainement d'équilibrer avec plus de facilité leurs recettes et leurs dépenses et d'apporter de sérieuses simplifications à leur organisation qui comporte encore, comme en 1848, 11 arrondissements postaux, auxquels se sont joints 17 arrondissements téléphoniques. Dans un petit pays, l'existence de 28 directions d'arrondissements pour une administration qui dispose des moyens de communications les plus perfectionnés, est exagéré.

D'autres branches de l'administration fédérale, comme la régie des alcools ou l'administration des blés, pourraient utilement disposer d'une autonomie accrue dans le sens indiqué.

La construction des routes nationales fournit l'occasion de confronter les deux thèses de l'action directe de l'Etat ou du recours à une régie autonome. Le premier système a prévalu. Il permettra certainement de mener à chef le travail immense qui consiste à doter notre pays d'un réseau complet d'auto-routes, mais il montre combien il est difficile d'accomplir des œuvres d'importance nationale sans créer en même temps une structure appropriée. Une régie autonome placée sous la direction d'un conseil de gestion comprenant des représentants de la Confédération et des cantons ainsi que des spécialistes habitués à conduire de vastes travaux, aurait certainement mis sur pied une organisation comportant, pour l'ensemble du pays, une direction générale et quelques directions régionales. Elle aurait alors voué une grande attention à l'utilisation optimum des services de la direction générale, des directions régionales et des moyens des entreprises. En outre, elle aurait préalablement normalisé les ouvrages, fort nombreux, qui pouvaient l'être.

Actuellement, le service fédéral des routes et des digues est extrêmement chargé, les services cantonaux sont mal utilisés, parce qu'ils travaillent de façon irrégulière, et il en est de même pour les entreprises. La normalisation, de son côté, est insuffisante. Tous ces éléments agissent défavorablement sur le coût de l'œuvre.

Il est donc permis de douter que, pour la construction des autoroutes, on ait fait appel à la meilleure organisation possible.

Mais il est plus important maintenant de regarder vers l'avenir, qui s'avère difficile tant par le nombre que par la nature des travaux qui incombent à la collectivité.

Il faut mentionner au premier rang l'aménagement du territoire qui demandera aux pouvoirs publics la mise sur pied d'une politique cohérente, aux spécialistes en matière d'aménagement des vues prospectives étendues et aux propriétaires de terrains des sacrifices, puisqu'on devra limiter leur droit de disposer du sol. Sans aller jusqu'à la solution extrême de la Tennessee Valley Authority, par exemple, aux Etats-Unis, où l'Etat a remis à un organisme absolument autonome l'aménagement d'une zone très importante, il est certain que, pour la solution de problèmes aussi complexes exigeant de tous les intéressés un effort de compréhension mutuelle dans l'intérêt général, la création d'une structure spéciale sera nécessaire. La diversité des cantons, de plaine ou de montagne, urbains ou campagnards, industriels ou agricoles, rend l'établissement d'une législation fédérale dans ce domaine extrêmement difficile. Mieux vaut charger les cantons de légiférer, dans un délai déterminé, afin de tenir compte des particularités régionales. Il est cependant indispensable d'assurer le respect de principes généraux dans tout le pays, d'harmoniser les lois cantonales et de coordonner les mesures prises par les cantons. Ces tâches essentielles pourraient être confiées à un Conseil national de l'aménagement du territoire, comprenant des représentants de la Confédération, des cantons et des spécialistes. Son préavis devrait être requis avant toute création de loi sur l'aménagement; il aurait un droit de recours aux autorités fédérales contre les décisions qui ne lui paraîtraient pas répondre à l'intérêt général. Enfin, il fournirait aux cantons les données et les études qu'ils lui demanderaient.

Dans le domaine de la recherche, il sera nécessaire que l'Etat intervienne davantage qu'il ne le fait actuellement pour promouvoir la recherche appliquée, base du développement de l'industrie et de son adaptation aux conditions nouvelles. Il faudra alors aussi créer des organes mixtes pour assurer la collaboration du secteur public et du secteur privé, chacun des deux conservant ses prérogatives essentielles. Ce sera tout particulièrement le cas pour la construction en Suisse de réacteurs car il sera impossible d'arriver à chef sans une contribution importante de la collectivité.

Quant à l'extension des moyens de production et de distribution de l'électricité, le passé est un sûr garant de l'avenir. Grâce à la bonne collaboration qui n'a cessé de régner entre les pouvoirs publics et l'économie, les entreprises ont pu assurer, de façon autonome, l'électrification complète du territoire. Remarquons à ce sujet que les bons résultats obtenus dans ce domaine, sont une illustration des principes énoncés dans la présente note. L'électrification du pays, en effet, a été réalisée par des entreprises gérées par des représentants des pouvoirs publics et de l'économie. Des ententes interrégionales sont intervenues pour l'établissement du réseau à haute tension et pour son exploitation

dans l'intérêt général du pays. Quant à l'Etat, il est resté dans son rôle traditionnel de législateur et de contrôleur.

Afin de décentraliser l'administration de l'Etat — préoccupation de cercles étendus — on a proposé la création de régions en Suisse. S'il devait s'agir de groupements de cantons associés de façon immuable, le système nous paraît présenter bien des inconvénients. En revanche, pour la solution de problèmes déterminées, par exemple ceux posés par la pollution des eaux, des ententes intercantionales seraient fort utiles. C'est ainsi par exemple que, pour un bassin hydrographique donné, un concordat entre les cantons intéressés pourrait régler la mise sur pied d'un programme assurant, de la façon la plus rationnelle, l'acheminement vers l'assainissement total et permettant de fournir aux communes qui ne disposent pas de services techniques suffisants, des renseignements propres à leur faciliter la création de leur station d'épuration.

Conclusion

Au cours de son histoire, la Suisse a su adapter son organisation politique aux conditions changeantes de sa structure, de son étendue, de son rôle international comme de l'évolution sociale de sa population.

Le bouleversement technique auquel nous assistons oblige à de nouvelles adaptations car l'extension continue des organes existants conduirait à la paralysie du fédéralisme et de la démocratie.

Pour éviter ce risque majeur, la décentralisation des tâches de l'Etat est la solution à la fois la plus simple, la plus efficace et la mieux appropriée au régime suisse.

A cette fin, il convient, chaque fois que la chose est possible, de créer des entreprises d'Etat ou d'économie mixte, dotées d'une large autonomie, de forme juridique appropriée à leur fonction, gérées par un conseil dont les membres, choisis pour leur compétence, sont désignés par les pouvoirs publics et par l'économie privée.

Le gouvernement, déchargé de nombreuses tâches journalières de gestion, retrouverait son rôle naturel de surveillant et d'arbitre. Il pourrait, mieux qu'auparavant, se consacrer à sa fonction essentielle qui est politique.

La mission de contrôle du parlement qui devient de plus en plus difficile au fur et à mesure que se développe l'administration, s'allégerait et se clarifierait par le fait que chaque entreprise présenterait son propre budget puis son rapport de gestion et ses comptes indépendants de ceux de l'Etat.

Quant aux conseils de gestion des entreprises, leur existence même permettrait de faire appel à des hommes compétents pris en dehors des organes politiques, ce qui étendrait fort utilement le cercle des notables. A une époque où l'information du public est essentielle, il serait facile de les inciter à y participer.

Enfin et surtout, au moment où la collaboration entre le secteur public et le secteur privé devient indispensable, l'existence d'entreprises publiques en nombre accru, gérées par des représentants de la collectivité et de l'économie privée est un moyen efficace pour unir les deux secteurs afin d'assurer en commun la prospérité du pays tout en maintenant la suprématie du politique sur le technique et en évitant l'étatisation progressive de l'activité économique.

Wirtschaft und föderative Struktur

WILHELM MARK

Wie sich auf ein industrielles Unternehmen, das in mehreren Kantonen Betriebe unterhält, die föderative Struktur unseres Bundesstaates auswirkt, sei am Beispiel der Bally Schuhfabriken A.-G. nach einigen ausgesuchten Richtungen hin untersucht.

Das 1851 gegründete Unternehmen hatte stets bewußt den Grundsatz verfolgt, seine fabrikatorischen Niederlassungen an diejenigen Orte zu verlegen, wo die benötigte Arbeitskraft ansässig ist, statt die Belegschaft an einer Stelle zu konzentrieren. Mochte diese Politik anfänglich auf der Tatsache beruhen, daß es auf diese Weise leichter fiel, die vorwiegend bäuerliche Bevölkerung zur Arbeit in der Fabrik zu gewinnen, so kam sehr bald die sozialpolitische Zielsetzung dazu, daß die Dezentralisierung sozial gesündere Verhältnisse erbege, weil dadurch die bestehenden Bindungen der Familie und der Dorfgemeinschaft mit ihren mannigfaltigen Möglichkeiten der Betätigung jedes einzelnen in Politik und Vereinen am ehesten gefestigt und gefördert werden. Auf dieser traditionellen Linie liegen auch die seit Ende des Zweiten Weltkrieges erfolgten Eröffnungen neuer Betriebe in Altdorf, Faido, Sion, Triengen. Selbst die Unterbringung der großen Zahl von Fremdarbeitern wurde durch diese weitgetriebene Dezentralisierung erleichtert.

Heute ist die Bally Schuhfabriken A.-G. in sieben Kantonen industriell tätig. Die Verteilung der Belegschaft ist folgende:

Solothurn	59,4%	(Sitz der Gesellschaft in Schönenwerd)
Aargau	23,8%	
Baselland	6,5%	
Luzern	2,5%	
Tessin	1,2%	
Uri	5,3%	
Wallis	1,3%	