

Zeitschrift: Annales fribourgeoises
Herausgeber: Société d'histoire du canton de Fribourg
Band: 76 (2014)

Artikel: Portefeuilles variables et chargés de mission
Autor: Ruffieux, Louis
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-825650>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 22.08.2025

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

« MONSIEUR LOUP », EN ATTENDANT « MADAME COCCINELLE ASIATIQUE »

PORTEFEUILLES VARIABLES ET CHARGÉS DE MISSION

Comment l'Etat cantonal essaie de répondre aux changements de la société en redistribuant les champs de compétences entre ses Directions administratives, et en étendant le périmètre de son intervention.

PAR LOUIS RUFFIEUX

Rédacteur en chef de La Liberté, Louis Ruffieux observe depuis plus de vingt ans la vie politique fribourgeoise avec une perspicacité aiguë, une fine ironie, et une parfaite indépendance d'esprit.

Cet article est tiré d'une intervention aux 8^e Assises du social qui se sont déroulées le 4 avril 2014 à Grangeneuve. Organisées par le Service de l'action sociale du canton de Fribourg, elles avaient pour thème: «Quel(s) territoire(s)? Les espaces pertinents de l'action publique».

Voilà quelques décennies, le régime catholique-conservateur régnait sur le canton de Fribourg sans avoir trop à se soucier d'un partage chrétien des responsabilités. Il y a soixante-deux ans précisément, l'élection inattendue d'un conseiller d'Etat d'un autre parti, en cours de législature, avait été considérée comme la chute incongrue d'un cheveu sur le potage. Cet homme, Georges Ducotterd, avait quitté le «grand vieux parti» pour rejoindre le PAI (l'ancêtre de l'UDC)¹. Toute comparaison avec des transfuges récents serait évidemment anachronique... Qualifié de «traître» par le parti majoritaire, le nouveau conseiller d'Etat se vit confier un très maigre portefeuille : les Affaires militaires, qui relèvent largement de la Confédération, les Forêts, qui à l'époque généraient plus de profits que de soucis, et les Vignes qui, à défaut de nourrir la journée d'un magistrat, lui permettaient au moins d'étancher sa soif. Les Vignes, c'était d'abord le domaine extraterritorial des Faverges, en Lavaux. Pour la petite histoire, cette belle propriété fribourgeoise en Pays de Vaud comporte une chambre exclusivement réservée au conseiller d'Etat directeur des Vignes. La rumeur lui a souvent prêté des fonctions de garçonnière. À ma connaissance, il n'existe pas de photos de paparazzi révélant les escapades érotico-viticoles, en scooter, d'un conseiller d'Etat affublé d'un casque improbable.

Ce qu'on sait, c'est que Georges Ducotterd, lui, tomba en amour de ce domaine et lui consacra un ouvrage². Privé d'un vrai département, le conseiller d'Etat légua à la postérité et au patrimoine fribourgeois un livre de référence. Bien d'autres élus, dotés des pleins pouvoirs de leur fonction, n'ont pas laissé une trace aussi remarquable. Sanctionné une première fois, M. Ducotterd connut la double peine quand, quatre ans après son élection, au décès du conseiller d'Etat Maxime Quartenoud, on lui retira la suppléance d'une direction consistante, celle de l'Intérieur, de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. L'affaire fit beaucoup de bruit et M. Ducotterd en retira de grands bénéfices pour la suite de sa carrière. La montée du péril rouge et l'amorce d'une union entre socialistes et radicaux lui valurent, en 1966, le soutien des conservateurs. Apothéose: cette année-là, il fut le seul élu au premier tour de l'élection au Conseil d'Etat.

¹ Voir l'article d'Anne CHENAUX: «"Un traître! Un déserteur!" 1952: la rude élection de Georges Ducotterd», *Annales fribourgeoises* 68 (2006), pp. 89-99.

² Georges DUCOTTERD, *Les Faverges en Lavaux, vignoble millénaire*, Editions du Grand-Pont, Lausanne 1976, 160 pages.

JEUX DE POUVOIR DANS LE PREAU

L'épisode Ducotterd illustre ces enjeux de pouvoir et de domination, au sein d'un gouvernement qu'on appelle aussi collège, appellation qui renvoie inconsciemment au préau et à ses jeux. Dans une séance de préparation à cette journée d'étude, le professeur Marc-Henry Soulet rappelait que la notion de territoire est historiquement liée à des enjeux de pouvoir et de domination. La racine latine du mot «territoire», *jus terrendi*, se réfère d'ailleurs à celui qui détient le droit de terrifier. Y a-t-il eu, dans un passé plus récent, un acte de «terreur» – j'en reviens à la racine latine – au cœur du préau ? Trouverait-on des traces récentes d'un combat de pouvoir où, pour filer la métaphore animalière, un groupe dominant aurait autoritairement marqué son territoire ? En cherchant – mais pas trop longtemps, avouons-le... – on tombe sur l'étrange décision de 2012 du Conseil d'Etat, de transférer de la Direction de l'instruction publique à celle de l'Economie et de l'emploi les quatre hautes écoles spécialisées fribourgeoises. Décision prise à quatre conseillère et conseillers d'Etat contre trois («noms connus de la rédaction»).

Ainsi donc, non seulement l'Ecole d'ingénieurs et d'architectes et la Haute école de gestion dépendront-elles de l'Economie, mais aussi les deux Hautes écoles de santé et de travail social. Il y avait sans doute mille bonnes raisons d'opter pour ce nomadisme, dans un canton où la formation professionnelle dépend de la Direction de l'économie et où les vœux de l'économie ne sont généralement pas pieux (encore que les milieux économiques se bercent sans doute d'illusions s'ils entendent conférer aux HES une vision plus utilitariste de la formation). Mais il y avait aussi mille et deux bonnes raisons de ne pas couper le cordon ombilical entre les HES et l'Instruction publique. La tendance actuelle, en Suisse, postule clairement une coordination entre les différents types d'institutions de formation, sous la même tutelle. Alors que les autres cantons seront représentés, dans les organes de pilotage, par les directeurs de l'Instruction publique, Fribourg y déléguera son pouvoir bicéphale, au risque de perdre de l'influence et de s'affaiblir.

Il y avait donc de bonnes raisons de part et d'autre d'un Conseil d'Etat divisé. Et une raison, au moins, qui relevait de l'enjeu de pouvoir : il s'agissait de compenser, à la Direction de l'économie et de l'emploi, la perte des transports – le Service de la mobilité – logiquement rattachés à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Depuis l'élection du Conseil d'Etat par le peuple en 1921, les portefeuilles

ont beaucoup changé de contenu, au gré de l'évolution de la société et de bricolages qui devaient sans doute davantage à la politique qu'à une répartition rationnelle des cahiers des charges. Ainsi, la Santé publique a-t-elle longtemps fait ménage commun avec... la Police. Elle a même disparu des écrans radars entre 1936 et 1946. Quant aux Affaires sociales, elles ont officiellement été désignées entre 1956 et 1966, année où elles ont été dissociées de la Santé publique pour rejoindre l'Intérieur, l'industrie, le commerce et l'artisanat. Allez savoir pourquoi. Elles ont été rattachées à la Santé publique en 1973. Dans ses mémoires, feu le conseiller d'Etat Denis Clerc recensait les effectifs du département qu'il a dirigé dès sa première élection, en 1971 : les doigts d'une main suffisaient pour compter les collaborateurs de la Santé publique. Leur tâche consistait, pour l'essentiel, à appliquer la loi sur la Police de santé. Faut-il préciser qu'aujourd'hui, la Santé et les affaires sociales forment une direction mammoth, à l'aune budgétaire tout au moins?

Si l'agriculture a été spécifiquement mentionnée dès 1921, avec une disparition entre 1936 et 1946, l'Economie comme telle n'a fait l'objet d'une direction qu'en 1980. C'est vrai qu'en dehors de l'agriculture, pendant un siècle, l'économie cantonale était réduite à la portion congrue : n'estime-t-on pas à 80 000 le nombre de Fribourgeois qui ont dû quitter le canton pour trouver du travail, entre la fin du XIX^e siècle et les années 1960 ? Quant aux Cultes, spécifiquement désignés depuis 1921, ils ont disparu des appellations des directions en 1976 : l'alliance entre le sceptre et le goupillon n'avait plus à être affichée au fronton d'un département.

«COMMUNICANTS» ET «TRANSVERSAUX»

Ces dernières années, l'une ou l'autre migration d'un service vers une autre direction ont répondu à un souci de logique. Dans une société qui bouge rapidement, et dont les exigences font sauter les corsets des frontières administratives, le cadastre des champs de compétences entre les directions du Conseil d'Etat n'a plus la rigidité d'antan. S'y greffent de nouveaux espaces d'action au double service d'une proximité accrue avec les citoyens et d'une transversalité entre les départements. Le Gouvernement répond à cette évolution en développant deux axes : la nomination de communicants et l'institution d'un certain nombre de «Monsieur X» ou de «Madame Y», entendez des collaborateurs et collaboratrices chargés d'un domaine particulier.

La communication, d'abord. Jusqu'à un passé proche, le chancelier d'Etat gardait la haute main sur l'information officielle de l'exécutif. Pour des informations spécifiques, le journaliste s'adressait directement aux directions. Et là, la politique de communication dépendait du bon vouloir, de l'humeur et de la hauteur de l'estime du conseiller d'Etat pour la presse. Il y avait ceux qui, viscéralement méfiants, n'autorisaient pas leurs hauts fonctionnaires à vous confirmer que Noël aurait bien lieu en décembre. Il me souvient que, pour une enquête, j'avais besoin de connaître le volume d'un énorme tas de gravier entreposé pour la construction de l'autoroute A12. Le chef du bureau idoïne m'avait répondu, avec regret, qu'il n'avait pas l'autorisation de parler à la presse. J'avais donc passé une bonne partie de la journée à essayer d'atteindre la conseillère d'Etat qui participait à une conférence intercantonale au Tessin. Dois-je préciser qu'elle n'avait pas de réponse à ma question? Un autre conseiller d'Etat, lui, refusait systématiquement de prendre un journaliste au téléphone. À en croire sa secrétaire, il était toujours en rendez-vous à l'extérieur. Comme je connaissais son numéro direct, il m'est arrivé plusieurs fois de l'atteindre à son bureau dans la minute qui suivait l'annonce de son absence. L'orage grondait parfois au bout de la ligne... Mais il y avait aussi les magistrats qui pratiquaient l'ouverture.

Depuis 2006 et la création d'un Bureau de l'information rattaché à la Chancellerie, l'information étatique s'est professionnalisée et «transversalisée». Elle est codifiée et repose sur une base légale qui oblige les administrations à «répondre aux demandes de renseignements qui leur sont adressées», ce qui est une sacrée révolution. Chaque direction dispose désormais d'un chargé de communication. Si bien qu'aujourd'hui le journaliste a moins de problèmes pour connaître le volume d'un tas de gravier. En revanche, il lui est conseillé de se former en science du bois pour traduire la langue du même matériau parfois pratiquée dans la communication officielle.

Deuxième axe de réponse aux changements sociétaux et aux territoires nouveaux de l'action publique, la création d'une kyrielle de «préposés à» et de «chargés de», que, par confort, on appelle «Monsieur X» ou «Madame Y», parce que «Monsieur chiens», c'est plus simple que «Monsieur le préposé cantonal aux questions canines», qu'un esprit tordu pourrait confondre avec «Monsieur dentition».

Il y a eu «Madame égalité» en charge du Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille, qui figure à l'organigramme de la Direction de la santé et des affaires sociales, même si l'égalité et la famille concernent peu ou prou

l'ensemble du champ des activités étatiques. Le «Monsieur intégration», qui s'occupe de l'intégration des migrants et de la prévention du racisme, œuvre dans l'orbite de la Direction de la sécurité et de la justice. Toute tentative de justification de ce lien organique entre migrants, justice et police nous emmènerait évidemment sur un terrain scabreux... La logique y trouve son compte si l'on ajoute que le Service de la population et des migrants dépend de la même direction. Reste qu'il s'agit là d'une tâche transversale par excellence, comme celle de «Monsieur relations extérieures» ou de «Madame protection des données et Madame transparence» qui dépendent de la Chancellerie d'Etat, dont le cahier des charges tend à s'enrichir de tâches qui ne se laissent pas enfermer dans une direction spécifique.

Je pourrais aussi vous parler de «Madame développement durable», tâche transversale s'il en est mais dépendante de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, qui accueille aussi le «Monsieur protection de la nature et du paysage». «Madame enfance et jeunesse» est, elle, affiliée à la Santé et aux affaires sociales, comme «Monsieur addictions». Cette grande maison – la DSAS – se voit flanquée de plus en plus de dépendances. En décembre 2013, elle a encore hérité d'un Organe de conduite sanitaire (OCS), qui soutiendra l'OCC (Organe cantonal de conduite) dans la gestion des risques sanitaires au sens large. L'OCS assurera au besoin le lien avec les autres cantons et les organes fédéraux. On tire donc des lignes, on les relie entre elles à l'intérieur du canton, on les accroche à des poteaux intercantonaux ou fédéraux, parce que chacun ne peut plus agir tout seul dans sa trop petite cuisine cantonale.

TRONC QUI GROSSIT EXIGE PLUS D'ENGRAIS

Et je n'ai pas encore évoqué «Monsieur loups», en attendant, peut-être, «Madame (ou Monsieur) coccinelles asiatiques», ces redoutables envahisseurs qui menacent nos campagnes et nos maisons. L'énumération est suffisamment fastidieuse pour que je m'arrête là. Elle atteste, en tous les cas, à la fois de l'extension du périmètre de l'intervention étatique et de la parcellisation d'un organigramme qui tente d'intégrer de nouvelles activités souvent transversales, mais qu'il faut bien rattacher administrativement à une direction du Conseil d'Etat. Accessoirement, Candide se permettra cette remarque : l'instauration d'un «préposé à...» ou d'une «chargée

de...» se concrétise toujours, au départ, par une modeste structure administrative, mais qui est généralement appelée à prendre de l'embonpoint. La demi-secrétaire initiale ne suffit plus, il en faut une autre pour la partie alémanique, voire un adjoint germanophone ou francophone au titulaire pour que l'ensemble du canton bilingue soit satisfait.

Les radicelles s'ajoutent ainsi aux racines, le tronc étatique prend du volume et exige toujours plus d'engrais pour le nourrir. Episodiquement, voire cycliquement, le grand argentier cantonal crie au risque de pénurie et obtient un rationnement général qui entraîne pleurs et grincements de dents dans la fonction publique. Dans le même temps, les communes versent des larmes sur le grignotement de leur autonomie pourtant inscrite dans la Constitution cantonale. La capacité de leurs glandes lacrymales paraît infinie et le pouvoir communal incommensurable, si l'on considère que ce discours était déjà d'actualité à la fin du XIX^e siècle. À l'étage supérieur, les cantons déplorent eux aussi la propension des tentacules fédéraux à s'immiscer dans leurs domaines de moins en moins réservés. Toujours est-il que tant les communes que les cantons tendent à unir leurs forces, leurs besoins et leurs réponses collectives en créant une multitude d'associations ou conférences intercantionales.

Le casse-tête s'accroît dans un canton bilingue qui a un sérieux problème de positionnement et d'identité entre des entités fortes de part et d'autre de la Sarine. Au Sud, ce canton n'est qu'à une dizaine de kilomètres à vol d'oiseau de la frontière française. Vue de la ville fédérale, sa partie nord-est est considérée comme un appendice bernois. Et au milieu coule une rivière dont les falaises sont parfois les parois d'un *Röstigraben*. Fribourg incarne la chauve-souris de la fable de La Fontaine: tantôt oiseau romand, tantôt souris alémanique, tantôt les deux. Sans doute savez-vous que Fribourg fait partie de «Région capitale suisse», au même titre qu'Interlaken, Soleure ou Langenthal. Auparavant, Fribourg, comme d'autres, avait misé sur l'Espace Mittelland, grande idée aux pattes courtes, qui s'est vite essoufflée et a disparu. Pour sa promotion économique, Fribourg compte sur le GGBa, le *Greater Geneva Bern area*. Mais, en regard des résultats, il y compte apparemment de moins en moins... Qu'ils soient efficaces ou se transforment rapidement en usines à gaz, ces espaces attestent de la volonté – ou de la nécessité – de transcender des frontières traditionnelles de plus en plus artificielles, compte tenu de l'évolution de la mobilité et du développement accéléré de la société et de ses modes de vie.

DES TERRITOIRES À LA MESURE DES PROBLÈMES DE SOCIÉTÉ

Ces nouvelles strates institutionnelles étouffent au passage une part des droits démocratiques. Quand un parlement cantonal, un Conseil général ou une assemblée communale doivent faire un sort à un concordat intercantonal ou à un accord intercommunal, le texte est à prendre ou à laisser dans son intégralité : impossible de proposer un amendement ou une coloration légèrement différente. À l'échelle intercantonale surtout, existe le risque que les staffs administratifs chargés de préparer et de coordonner l'action commune des cantons disposent d'un pouvoir inversement proportionnel à leur légitimité démocratique.

J'aurais envie d'aborder d'autres aspects «territoriaux» de l'action publique : le laboratoire broyard de l'intercantonalité, les fusions de communes, le maintien des districts ou le rôle ambigu, voire ambivalent – et assurément inconfortable – des préfets depuis leur élection par le peuple (ils sont contraints de servir deux maîtres: le Conseil d'Etat, dont ils restent les «agents», et leur électorat, dont dépend la suite de leur carrière). La cohabitation de deux communautés linguistiques, et ses incidences sur l'organisation de l'Etat n'est pas inintéressante non plus : ne se traduit-elle pas par l'existence de structures parallèles quasi autonomes pour traiter d'une même tâche ? La paix des langues, parfois, s'achète ou se paie. La répartition des champs de compétences entre les directions pourrait aussi être analysée sous l'angle des étiquettes partisans. Où l'on verrait que le drapeau conservateur (aujourd'hui PDC) flotte sur l'Instruction publique depuis 1856, tandis que la Santé publique et les Affaires sociales sont en mains socialistes depuis 43 ans, hormis une parenthèse quinquennale.

Dernière réflexion, toute personnelle là encore, sur les conséquences politiques – au sens partisan – du réaménagement des périmètres de l'intervention étatique. Les redéfinitions de ces périmètres ont contribué, pour une part, au lent déclin du parti qui fut majoritaire à Fribourg pendant plus d'un siècle; elles l'ont tout au moins accompagné. Comme tout parti ayant exercé durablement une forte domination dans un canton, les conservateurs devenus démocrates-chrétiens ont longtemps pu compter sur des agents institutionnels qui étaient redevables de leur nomination au parti, et qui entretenaient le feu des troupes électorales sur le terrain : qu'on songe aux inspecteurs laitiers ou des cultures, aux officiers d'état

civil, aux juges de paix, etc. La concentration de ces services, à l'échelon du district par exemple, a incontestablement affaibli le maillage territorial du vieux parti, et tari son circuit d'alimentation électorale. L'homogénéisation – pour ne pas dire l'hégémonie – du pouvoir politique du canton s'appuyait donc aussi sur une fragmentation de ses représentations. Aujourd'hui, la fragmentation des territoires de l'action publique se réduit pour s'adapter à l'homogénéisation des problèmes de la société. Quant au paysage politique, il s'est lui... fragmenté.

L. R.

