**Zeitschrift:** Domaine public
**Herausgeber:** Domaine public
**Band:** 34 (1997)
**Heft:** 1322

**Artikel:** Réforme de l'État : de l'État hiérarchique à l'État modulaire
**Autor:** Brutsch, François
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-1015310

**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:** 09.12.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://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*