

<b>Zeitschrift:</b>	Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales
<b>Herausgeber:</b>	Société d'Etudes Economiques et Sociales
<b>Band:</b>	28 (1970)
<b>Heft:</b>	4
<b>Artikel:</b>	Remarques sur la gestion des affaires publiques
<b>Autor:</b>	Bonnard, Claude
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-136634">https://doi.org/10.5169/seals-136634</a>

### 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:** 13.01.2026

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

# **Remarques sur la gestion des affaires publiques<sup>1</sup>**

Claude Bonnard,  
conseiller d'Etat, Lausanne

## **I. INTRODUCTION**

1. Depuis fort longtemps, les entreprises privées se préoccupent de rechercher les méthodes de gestion les plus efficaces et les plus rationnelles. Peu à peu, une véritable science est née sur ce sujet. Les grandes administrations publiques peuvent en tirer largement profit, tout en prenant certaines précautions. Ce thème, qui a déjà fait l'objet de nombreuses études, mériterait d'amples développements. Le temps qui m'est imparti m'impose de ne faire que de simples remarques. Je les diviserai en quatre parties :

J'examinerai d'abord certains phénomènes propres aux administrations publiques, et qu'il faut considérer en discutant leurs méthodes de gestion. J'exposerai ensuite les principes généraux qui sont aujourd'hui, dans une large mesure, à la base de ces méthodes, et je dirai les dangers qu'ils comportent. En troisième lieu, je définirai la tâche du gouvernement et j'indiquerai dans quelle direction il faut chercher des solutions pour lui permettre de la remplir plus efficacement. Enfin, j'aborderai quelques problèmes particuliers. Auparavant toutefois, on me permettra de dire que nombre d'observations m'ont été inspirées par les grands commis de l'administration vaudoise et par les syndics de plusieurs communes importantes, que j'ai interrogés au sujet de leurs méthodes de gestion. Je puis remercier ici publiquement ces magistrats et ces hauts fonctionnaires qui ont pleine conscience de la grande mutation de nos administrations publiques et font sans éclat un remarquable travail d'organisation pour tenter d'y faire face.

## **II. QUELQUES PARTICULARITÉS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

2. Par le fait même de sa nomination ou de son élection, le nouveau membre d'un gouvernement reçoit la mission toute générale de gérer les affaires publiques. Il s'efforcera de découvrir le bien commun de la société humaine aux destinées de laquelle les circonstances l'ont amené à présider. Il tentera de mettre en place les moyens propres à réaliser ce bien commun. En d'autres termes, il cherchera à améliorer les conditions de vie des hommes sur lesquels s'exerce son pouvoir, ou au moins à en préserver le niveau. Le centre de ses préoccupations — et c'est cela que j'entends souligner — sera la société humaine qu'il conduit et les individus qui la composent. Certes, le nouveau membre du gouvernement devient aussi patron d'une

---

<sup>1</sup> Texte d'un exposé présenté le 24 mars 1970 à la Société d'études économiques et sociales, Lausanne.

administration, c'est-à-dire d'un ensemble de moyens en hommes et en matériel mis à sa disposition pour atteindre les buts que la gestion des affaires publiques lui commande de poursuivre. Cependant la direction et l'organisation de cet ensemble tiendront toujours compte de la fin dernière, qui est l'homme. Or, l'homme est sans doute un être doué d'une intelligence qui le pousse à accroître sans cesse ses connaissances et à adapter son comportement à ses découvertes selon des principes guidés par un souci d'efficacité; mais il possède aussi une âme, il est animé par des sentiments qui lui dictent un comportement où l'efficacité n'a rien à faire. Ce fait influence la manière de diriger une grande administration publique. Ainsi, du point de vue de la rationalisation du travail et de l'efficacité, l'Etat aurait intérêt à avoir moins d'officiers d'état civil, pour les occuper tous à plein temps et leur permettre, par une plus grande pratique, de mieux dominer leur matière difficile. Mais l'officier d'état civil intervient à des moments importants de la vie de l'homme. Souvent il peut fournir un appui utile à ses administrés qui lui sont dès lors attachés et le défendent. C'est un fait à considérer dans une organisation qui a pour objet le bien-être de l'homme.

3. Il convient de faire une seconde réflexion. Au cours de ce dernier siècle, l'Etat s'est profondément transformé. Ses tâches n'ont cessé de croître en nombre, en ampleur et en complexité. Il est devenu un « Leistungsstaat », un Etat fournisseur de services. Il veille au plein emploi, ordonne les mesures propres à prévenir les crises économiques générales ou particulières à un secteur, s'occupe de la jeunesse, des malades et des vieillards, construit des logements et des routes, produit et vend de l'énergie, lutte contre les différentes formes de pollution. Pour faire face efficacement à des tâches d'une telle diversité, il devrait pouvoir sans cesse améliorer ses structures, adapter son organisation, perfectionner ses méthodes. Il n'est pas certain que le jeu des règles démocratiques le lui permette autant qu'il faudrait.

La démocratie est un régime politique et non un code des règles de saine gestion. Elle implique le recours au peuple ou à ses mandataires, avec les longueurs et les aléas que cela comporte. Si un homme de gouvernement entend améliorer le fonctionnement de la justice, il doit présenter une solution à la fois satisfaisante sur le plan technique et admissible sur le plan politique. Et sur le plan politique, il s'expose à des réactions sentimentales d'hommes sincères, mais qui n'ont souvent qu'une vue insuffisante des problèmes. Il luttera fréquemment des années pour obtenir une réforme qui risque d'être dépassée à peine réalisée.

D'ailleurs le choix, dans une démocratie, des hommes de gouvernement ne peut pas être fonction de leurs seules aptitudes à diriger de vastes ensembles. Il dépend aussi de motifs politiques, qui conduisent parfois à ne pas attacher à ces aptitudes une importance aussi décisive que dans l'économie privée. Ainsi, l'art. 56 al. 1 Cst. Vaud. qui interdit de choisir plus de deux conseillers d'Etat dans le même district n'est fondé que sur l'idée, purement politique, qu'il faut assurer à chaque région du canton une représentation équitable au sein du gouvernement. Et cette idée est par-

fairement défendable, car elle est propre à favoriser une meilleure cohésion entre la volonté populaire et la volonté gouvernementale.

4. Remarquons en troisième lieu que, dans l'accomplissement de ses tâches et hormis le recrutement du personnel, l'Etat n'est pas soumis aux dures lois de la concurrence. Il accomplit des tâches que personne ne souhaiterait faire à sa place et, s'il se transforme en entrepreneur, il s'arroge souvent un monopole de fait qui supprime la concurrence. Or, c'est celle-ci qui oblige les entreprises privées à lutter pour leur existence en s'administrant d'une manière sans cesse plus efficace. L'Etat se trouve privé d'un facteur de constant perfectionnement.

5. Ainsi, la volonté d'efficacité des membres du gouvernement se heurte à deux obstacles : l'homme et les règles démocratiques. Elle n'est pas stimulée par la concurrence. Ce sont là trois difficultés fondamentales. Mais il en est une multitude d'autres qui, si elles n'ont pas la même valeur de principe, n'en jouent pas moins un rôle pratique important.

Ainsi en va-t-il du budget qui doit être détaillé et rigide. Ces exigences sont nécessaires pour permettre un contrôle rigoureux de l'utilisation des fonds. Mais elles s'opposent à une certaine souplesse de l'administration. Elles contribuent, dans une certaine mesure au moins, à maintenir les fonctionnaires dans un cadre strict et impropre à stimuler l'esprit d'initiative.

Il en va de même de la rigidité du statut de la fonction publique. Dans un vaste ensemble comme l'administration vaudoise, qui comprend plus de 10.500 personnes réparties en 36 classes de traitements, toute exception à la règle entraîne des revendications dont les conséquences financières peuvent être considérables. L'Etat employeur doit donc faire preuve d'une certaine retenue. Mais cela ne lui permet pas toujours de favoriser autant qu'il le voudrait les meilleurs éléments.

Autre difficulté encore, qui tend à devenir angoissante : le problème du recrutement du personnel. Parmi les jeunes fonctionnaires, les meilleurs éléments quittent l'administration souvent après quelques années. Quant aux fonctionnaires qui ont certaines responsabilités, ils prennent peu à peu de l'âge, sans que le gouvernement voie toujours qui pourra les remplacer valablement lorsque le moment, qui est parfois proche, sera venu. Cette situation est due essentiellement à l'attrait qu'exerce une économie dynamique et en pleine expansion. Les entreprises privées ne sauraient s'en désintéresser, car leur sort est intimement lié à celui de l'Etat. Elles devront bien une fois s'asseoir à la même table que lui pour trouver une répartition équitable des forces des travailleurs de toutes catégories. Et le plus tôt sera le mieux.

Enfin, je voudrais signaler une dernière difficulté, relative aussi au personnel. Bien que l'Etat voie ses tâches augmenter sans cesse, il ne peut toujours engager tout le personnel souhaitable, parce qu'il ne le trouve pas et parce que sa situation financière ne le lui permet pas. Il s'ensuit que beaucoup de cadres de l'administra-

tion sont surchargés et qu'ils ne disposent pas ou pas suffisamment du temps nécessaire à la réflexion et, partant, à la conduite de leur service.

6. Voici, esquissés à grands traits, quelques-uns des handicaps de l'administration dans la gestion des affaires publiques. Il faut les avoir constamment présents à l'esprit lorsqu'on porte un jugement de valeur sur cette gestion. Il est possible d'y remédier, en partie du moins. Ainsi le jeu des règles démocratiques n'empêchera pas de donner aux hommes politiques une meilleure formation. Une certaine forme de concurrence entre corporations publiques peut naître, surtout dans un Etat fédératif, où la vitalité des Etats membres est le seul moyen de limiter l'importance de l'Etat central. Les règles relatives à la rigueur du budget ou du statut de la fonction publique peuvent être assouplies. Toutefois, en résolvant ces différents problèmes, nous nous bornerons à éliminer les difficultés propres à l'administration. Le problème des méthodes à employer pour gérer les affaires publiques reste posé. Quels sont les principes qui sont aujourd'hui à la base de ces méthodes ?

### **III. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE GESTION ET LEURS DIFFICULTÉS**

7. A cet égard, une première remarque mérite d'être faite: tandis que le volume des tâches de l'Etat s'est accru d'une manière impressionnante, les principes généraux sur lesquels est fondée la direction générale des affaires n'ont que peu varié. Certes, d'innombrables réorganisations ont été faites. Un petit nombre d'entre elles cependant affecte les méthodes mêmes de la direction générale des affaires.

Aujourd'hui encore, dans ce pays, ces méthodes sont largement inspirées par la règle selon laquelle les décisions sont prises au niveau le plus élevé, c'est-à-dire par le gouvernement siégeant en collège; les départements et les services n'accomplissent guère que le travail préparatoire nécessaire avant la décision. Comme les affaires ont augmenté en nombre et en complexité, leur expédition exige davantage de décisions et des décisions supposant une préparation plus longue. Il s'ensuit que le gouvernement, continuant sur une route tracée par les anciens — et dont il ne peut sortir parce que ses membres ne sont renouvelés que progressivement — est encombré, sur son bureau, de dossiers mineurs, qui ne relèvent pas du domaine de la haute direction des affaires. Voici quelques exemples pour le canton de Vaud, mais qu'on retrouverait sans doute ailleurs: sous réserve de rares exceptions (cantonniers, chefs de section), le Conseil d'Etat nomme tous les fonctionnaires, jusqu'au dernier employé de bureau ou manœuvre non qualifié; il fixe presque toujours lui-même le traitement et les indemnités accordées à chacun d'eux individuellement; il ratifie quantité de règlements communaux, même si ceux-ci sont rigoureusement conformes aux règlements types qu'il a préétablis; il donne sa sanction à d'innombrables plans d'aménagement communaux; il adjuge de multiples travaux et accorde de nombreuses subventions pour des montants souvent dérisoires; il statue sur des réclama-

tions et des recours qui n'ont aucune portée générale. Si les départements ont des compétences propres, les services qui les composent sont assez rarement au bénéfice de délégations de pouvoirs étendues, leur permettant de liquider eux-mêmes certaines affaires souverainement.

8. Le principe administratif selon lequel la plupart des décisions sont prises au niveau le plus élevé, mais préparées par les départements et leurs services, présente des inconvénients.

Par exemple, il arrive souvent que des décisions, même de grande portée politique, soient préparées par les services d'une manière complète et même jusque dans leur forme définitive. Ce qui parvient au niveau du gouvernement, ce n'est pas un dossier, mais une proposition de décision motivée. Assez fréquemment, c'est ou trop ou trop peu. C'est trop lorsqu'il s'agit de décisions de routine, qui pourraient être prises à un échelon inférieur. C'est trop peu quand le gouvernement se trouve mis en présence d'une affaire de haute portée politique, comme des options en matière d'aménagement du territoire ou de production d'énergie. Il serait souhaitable que, dans de tels cas, le gouvernement puisse plus souvent suivre lui-même, pas à pas, les études et les influencer davantage qu'il n'est en mesure de le faire actuellement. Sinon, il s'expose à l'un ou l'autre des griefs suivants: ou bien, peu convaincu par les propositions qui lui sont présentées, il s'en écarte sans s'apercevoir que certaines difficultés lui échappent, et pour s'entendre dire ensuite que la décision est prise par le moins compétent; ou bien il approuve régulièrement les suggestions qui lui sont faites, mais il se voit alors reprocher de laisser en fait le pouvoir de décision à l'administration. S'agissant d'affaires ayant une portée vraiment politique, ces deux griefs sont graves.

Autre conséquence: la multitude des décisions que prend le gouvernement peut lui donner l'illusion de s'occuper activement et avec conscience des affaires publiques, mais elle représente aussi les arbres qui cachent la forêt. Il accorde une quantité de subventions, mais il n'a pas une vue nette de sa politique à cet égard, parce que, faute de temps, il ne parvient pas à élaborer une synthèse des principes généraux qui devraient présider à l'octroi et au calcul des subsides. Il nomme la plupart des fonctionnaires et adjuge de multiples travaux, mais ne parvient qu'avec peine à trouver le temps nécessaire pour élaborer une politique en matière de production et de distribution d'énergie. Je ne crois pas qu'il soit possible de lui en faire le grief. Il est le jeu d'un système et c'est ce système qu'il doit changer.

#### **IV. SOLUTIONS POSSIBLES**

9. Il résulte de ce qui précède que la gestion des affaires publiques se heurte notamment à un obstacle: accaparé par de multiples besognes, le gouvernement ne dispose pas d'un temps suffisant pour remplir complètement sa tâche propre. Quelle est donc

cette tâche ? Pour la définir d'une manière plus concrète, nous partirons du cas vaudois.

10. En vertu de l'art. 20 de la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat, celui-ci dirige la politique cantonale, sous réserve des attributions du Grand Conseil. Ce texte tranche une question controversée : qui, du parlement ou du gouvernement, conduit les affaires ? Il y a un siècle, cette responsabilité appartenait au parlement ; le gouvernement n'était qu'un agent exécutif et administratif (voir l'art. 53 Cst. Vaud.). Aujourd'hui, la direction des affaires incombe en première ligne au gouvernement. C'est ce qu'affirme notre texte.

Cela signifie que le gouvernement s'efforcera de définir, en premier lieu, les besoins du pays, en prenant ce pays aussi bien pour lui-même que dans le cadre de ses relations avec les autres cantons et la Confédération. Puis, il opérera un premier choix et décidera si ces besoins sont l'affaire de l'Etat cantonal, d'une autre corporation publique, comme la Confédération ou les communes, ou de l'économie privée. Ce faisant, il fixera les buts qu'il veut atteindre. Il procédera ensuite à un second choix : parmi les buts qu'il se sera assignés, il arrêtera un ordre d'urgence ; autrement dit, il définira les priorités. Parallèlement, il analysera ses moyens financiers, ses moyens en hommes et en matériel, car ce sont en définitive ces moyens qui dicteront le rythme des réalisations et leur ampleur. Le cas échéant, il les organisera d'une manière bien adaptée aux efforts principaux à fournir. Enfin, il ordonnera, puis contrôlera l'exécution de l'ensemble des décisions qu'il aura prises.

A elles seules, même dans un petit ensemble comme notre canton, ces tâches suffiraient à absorber les sept membres du gouvernement. En effet, elles exigent des hommes disposant de tout leur temps et de toutes leurs forces pour se tenir au courant des problèmes économiques et financiers, ainsi que de la politique de la Confédération et des autres cantons, pour connaître les réactions de tous les milieux intéressés en face des grandes options de la politique gouvernementale, pour étudier les problèmes les plus difficiles sur la base de dossiers et de séances d'information, pour diriger eux-mêmes certaines études, pour renseigner l'opinion sur leurs intentions et leurs réalisations, enfin, pour pouvoir, lorsqu'ils se trouvent en présence d'un carrefour, méditer un peu avant de choisir le chemin.

11. Telles sont, esquissées d'une manière idéale, les tâches d'un gouvernement. Pour nous rapprocher de cette image, nous pouvons agir en particulier dans trois directions : instituer de modestes états-majors au niveau du gouvernement ; pousser la planification ; développer la véritable délégation de compétences, comportant le droit et le devoir pour des organes de niveau intermédiaire de liquider eux-mêmes certaines affaires.

12. Dans les décisions qu'il est appelé à prendre, le gouvernement passe par quatre étapes : il se renseigne sur l'ensemble des circonstances propres à jouer un rôle dans

la solution du problème en cause et il les apprécie; sur la base de cette appréciation, il prend sa décision; il donne ensuite ses instructions; enfin, il en contrôle l'exécution.

Actuellement, les hommes qui lui fournissent les éléments nécessaires pour apprécier la situation, qui préparent et rédigent sa décision, qui en contrôlent ensuite l'exécution, sont souvent ses propres exécutants, c'est-à-dire ceux-là mêmes qui sont chargés d'agir pour mettre en œuvre ses intentions. Ce cumul de tâches sur des mêmes têtes présente d'incontestables avantages. Il permet certaines économies de personnel. Il favorise des contacts étroits entre le chef et l'exécutant. Il procure la garantie que celui-ci agira selon les intentions de celui-là puisqu'il a lui-même participé à l'élaboration de ces intentions. Cependant, pareil cumul comporte aussi des inconvénients. Dans la gestion de grands ensembles, l'exécution des décisions de la direction générale est suffisamment complexe pour requérir la force et le temps entiers de plusieurs hommes. De plus, l'exécutant qui a participé à la préparation des décisions du chef, mais dont les propositions n'ont pas été retenues, risque, délibérément ou non, de trahir les intentions de ce dernier lorsqu'il doit agir d'une manière différente de celle qu'il avait imaginée. Certes, il ne saurait être question de séparer complètement les fonctions de l'aide de commandement et celles de l'exécutant. Ce dernier est au contact direct de la réalité quotidienne. Il peut fournir des éléments d'appréciation irremplaçables. Toutefois, les tâches de l'aide de commandement et de l'exécutant méritent d'être mieux réparties. La création, au niveau du gouvernement, d'un modeste état-major, au sein duquel l'exécutant aurait sa place, permettrait d'y parvenir.

Cet état-major, dont la composition pourrait varier suivant le problème à résoudre, aiderait le gouvernement à se procurer les éléments d'appréciation dont il a besoin; il donnerait forme à la décision que prendrait ce gouvernement et établirait les instructions qui en découleraient; il en suivrait l'exécution. Les décisions gouvernementales sont fonction d'éléments statistiques, économiques, financiers, sociologiques, juridiques. L'état-major du gouvernement comprendrait des spécialistes de ces disciplines. Les décisions gouvernementales dépendent aussi d'une bonne information des membres du gouvernement. L'état-major devrait donc également comprendre des spécialistes de l'information et de la documentation.

La récente loi vaudoise sur l'organisation du Conseil d'Etat a fait quelques pas dans ce sens. Elle renforce la position du chancelier qui devient un coordinateur et l'animateur de certains secteurs de l'administration, dans la mesure où ceux-ci peuvent fournir au Conseil d'Etat des éléments d'appréciation utiles en vue d'une décision. Elle confère (art. 59) à certains services le titre de « services généraux », parce qu'ils sont à la disposition du Conseil d'Etat comme tels (service juridique, office de statistiques, comptabilité générale, c'est-à-dire l'administration des finances).

13. Pour rendre plus efficace la haute direction des affaires publiques, il faut développer aussi la planification. Planifier les tâches de l'Etat, c'est les répartir et les

organiser dans le temps, en fonction d'un certain nombre de buts à atteindre et de moyens disponibles. La planification exige une définition rigoureuse des buts, une analyse approfondie des moyens disponibles, et une bonne coordination des moyens mis en œuvre en vue d'atteindre ces buts. Par la réflexion préalable qu'elle impose aux dirigeants, par la vue plus claire qu'elle leur donne de leurs possibilités d'agir, elle leur permet de mieux conduire les affaires.

14. Depuis quelques années, l'administration vaudoise s'est mise à pratiquer une certaine planification. En 1964, elle a fait procéder à une analyse de ses moyens financiers futurs afin de déterminer quels pourraient être l'ampleur et le rythme de ses investissements. Depuis lors, dans les limites des disponibilités financières, elle planifie les investissements à trois ans de terme. L'expérience lui a montré d'ailleurs que ce délai était insuffisant et qu'il faudrait aussi dorénavant établir un plan à dix ans de terme. Ces deux plans seront glissants, en ce sens qu'ils seront retravaillés chaque année, afin d'être régulièrement adaptés à l'évolution de l'ensemble des circonstances. Ils sont accompagnés de plans partiels visant un secteur déterminé. C'est ainsi qu'il existe des plans d'investissement en matière pénitentiaire et dans le domaine hospitalier. L'effet de ces divers plans a été bénéfique. Ils ont fait surgir les points de friction entre les intentions des diverses parties de l'administration. Ils ont mieux mis en lumière les possibilités de l'Etat et leurs limites. Ils permettront au gouvernement de mieux conduire. L'idée qui est à leur origine mérite donc d'être étendue.

15. Utile quant aux grands investissements, une certaine planification le serait sans doute aussi pour les autres activités de l'administration.

Parmi ces activités, certaines sont de pure routine administrative. Elles se déroulent d'une manière satisfaisante tant du point de vue de l'Etat que de celui des administrés. Elles ne posent pas de problème au niveau du gouvernement. Celui-ci n'a donc pas de motif d'en planifier l'exécution.

D'autres activités font, au contraire, surgir des problèmes sur le plan gouvernemental. Ainsi en va-t-il de la préparation d'une législation nouvelle, de la position à prendre sur un problème de politique générale, ou de la réorganisation de tel ou tel grand secteur de l'administration. Certaines de ces affaires échappent à tout effort de prévision, car elles surgissent brusquement et doivent être résolues sans retard. Nombre d'entre elles cependant pourraient faire l'objet d'une certaine planification à l'échelon supérieur.

A cet effet, le gouvernement chargerait d'abord toutes les grandes divisions de l'administration de lui faire des propositions motivées sur les efforts principaux qu'elles entendent faire au cours d'une période déterminée, par exemple une législature. Ces propositions indiquerait notamment le but poursuivi (par exemple réforme de l'administration de la justice), les moyens à mettre en œuvre pour le réaliser (réforme législative, réorganisation administrative, moyens en hommes et

moyens financiers), et l'étalement du travail dans le temps. L'ensemble de ces propositions serait centralisé au niveau de l'état-major gouvernemental qui le présenterait au gouvernement accompagné d'un rapport faisant ressortir notamment les points de friction et les prévisions financières. Le gouvernement choisirait alors ses buts parmi ceux qui lui sont proposés ou en prescrirait d'autres, puis il en déterminerait le rythme de réalisation, compte tenu de l'urgence et des moyens disponibles. Une telle procédure procurerait au gouvernement un utile instrument pour conduire l'administration.

16. Enfin, le gouvernement sera plus efficace s'il développe la délégation de compétences. Celle-ci ne consiste pas simplement à confier à un collaborateur la mission d'effectuer certains travaux nécessaires en vue de préparer une décision. Elle doit comporter le droit et le devoir pour ce collaborateur de prendre lui-même la décision. Les critères permettant de déterminer quand la délégation est admissible et quand elle ne l'est pas sont difficiles à établir. Ils dépendent de plusieurs facteurs variables suivant le domaine en cause et qui sont, par exemple, l'aspect politique ou les données financières ou économiques du problème.

Certes, la délégation de compétences est contraire au principe selon lequel, dans les administrations publiques, les décisions sont prises en règle générale au niveau le plus élevé. Peu importe cependant, car elle offre de multiples avantages. Elle permet aux gouvernants de réservier leurs forces aux affaires essentielles, tout en leur évitant des charges excessives. Elle contribue à améliorer le fonctionnement de l'administration, car le fait de confier des responsabilités à des fonctionnaires stimule les bons éléments et permet de découvrir les incapables. Elle revient à raccourcir la voie de service et, partant, le temps nécessaire pour liquider une affaire.

17. Malgré ces avantages, la délégation de pouvoirs ne saurait être accordée sans méthode. Dans chaque secteur de l'administration, les principes qui la régissent seront soigneusement établis, de manière à réservier au chef les matières qui touchent à la direction générale et à éviter les inégalités entre collaborateurs de rang et de capacités comparables. Un cahier des charges écrit précisera les pouvoirs des agents bénéficiant de délégations. Le patron s'efforcera de créer autour de lui un climat de confiance, de façon à stimuler ses collaborateurs dans l'exercice de leurs prérogatives et à les amener à lui soumettre sans réticence les affaires à propos desquelles un changement de pratique se justifierait. Enfin, il procédera à des contrôles en inspectant ses services, en examinant les dossiers d'affaires spéciales ou en exigeant des rapports d'activité pour une période déterminée.

18. Quelles que soient les précautions prises, la délégation de compétences comporte des risques. Il arrive, heureusement rarement, qu'un fonctionnaire commette un abus de pouvoirs. Sans aller aussi loin, le meilleur agent est exposé à se tromper et à prendre une décision fausse, voire arbitraire.

Les conséquences de pareilles décisions sont doubles: d'une part, l'administré peut être gravement lésé dans son patrimoine ou dans ses droits fondamentaux; d'autre part, pour peu que l'affaire soit exploitable sur le plan de la lutte politique, le fonctionnaire fautif et ses supérieurs hiérarchiques risquent d'être critiqués au parlement et dans la presse écrite ou parlée d'une manière exagérée et propre à rendre leur situation difficile, sinon intenable.

Ces dangers sont réels. Toutefois, ils existent dans la même mesure lorsque la décision est prise par le gouvernement. Ensuite, ils peuvent être partiellement combattus par l'institution d'une bonne juridiction administrative. Enfin, leur importance ne doit pas être exagérée. La qualité moyenne des fonctionnaires qui ont reçu ou pourraient recevoir des délégations de pouvoirs est élevée. Pour une décision à propos de laquelle les risques que je viens d'évoquer se réalisent, il en est des milliers d'autres qui ne prêtent le flanc à aucune critique. Les avantages de la délégation de compétences sont tels que l'administration doit assumer ces risques, quitte à en procurer la réparation à l'administré, s'ils se concrétisent.

19. Dans l'administration vaudoise, les délégations de pouvoirs existent déjà, à des degrés divers. Les deux organismes constitués pour diriger la construction du Centre hospitalier universitaire vaudois et de l'Université de Dorigny sont soumis à un cahier des charges qui leur confère de larges compétences. Les directeurs de certaines institutions dépendant de l'Etat de Vaud, comme l'Hôpital cantonal ou les Etablissements pénitentiaires de la Plaine de l'Orbe, règlent de manière très indépendante la vie interne et la marche de leur maison. C'est dans les services de l'administration centrale que la délégation de compétences mérite probablement d'être le plus développée. La nouvelle loi sur l'organisation du Conseil d'Etat confère au gouvernement les pouvoirs nécessaires à cet effet. Celui-ci s'apprête à en faire usage. Nul doute qu'il en tirera un bénéfice appréciable.

## **V. PROBLÈMES PARTICULIERS ET CONCLUSIONS**

20. Renforcement des états-majors, planification, délégation de pouvoirs, tels sont à mes yeux les principaux problèmes à résoudre pour permettre au gouvernement de mieux conduire les affaires publiques. Il existe cependant nombre d'autres difficultés. Faute de temps, je ne puis m'étendre à leur sujet. On me permettra simplement d'en mentionner quelques-unes.

21. L'administration est souvent décrite comme la juxtaposition de services séparés par des cloisons étanches. Ce reproche a contenu longtemps une grande part de vérité. Peut-être aujourd'hui est-il encore mérité ici ou là. Il serait injuste toutefois de ne pas reconnaître les efforts accomplis ces dernières années pour remédier à une telle situation.

Dans l'administration vaudoise, par exemple, les réunions des chefs de service d'un même département se sont beaucoup développées. L'ensemble des chefs de service forme une conférence, qui se réunit périodiquement, et dont le bureau, comprenant un représentant de chaque département, siège fréquemment. Toutes ces rencontres ont permis d'améliorer la coordination entre services. La nouvelle loi sur l'organisation du Conseil d'Etat confère au chancelier des pouvoirs spéciaux, qui lui donneront les moyens de la développer encore.

Du reste, le temps où l'administration d'un canton vivait repliée sur elle-même est révolu. Les fonctionnaires ayant la même spécialité dans différents cantons se réunissent et échangent leurs expériences. Les administrations cantonales s'interrogent mutuellement sur leurs difficultés et les solutions imaginées pour les résoudre. Les cantons et leurs plus grandes communes échangent aussi certaines informations.

Ces contacts de toute nature sont bénéfiques. Je me borne à souhaiter qu'ils se développent davantage avec le secteur privé. J'ai toujours beaucoup appris en entrant en relation avec des entreprises. J'ai la vanité de croire que celles-ci feraient des découvertes qui leur seraient profitables en s'intéressant davantage à ce que fait l'administration.

22. Si les problèmes de coordination sont importants, ceux du personnel le sont davantage encore. Je ne parlerai pas des questions de recrutement et de rémunération, car elles exigeraient une étude à elles seules. Je me limiterai, très brièvement d'ailleurs, à l'information et à la formation.

L'information du personnel sur les problèmes en cours au niveau du gouvernement ou des départements ou services a fait des progrès appréciables. A mon sens, elle mérite d'être poussée encore. Bien donnée, elle développe chez le fonctionnaire le sentiment d'appartenir à un corps et lui fait comprendre plus exactement son rôle. Elle lui permet de mieux mesurer l'impulsion qu'il peut donner depuis la place qu'il occupe.

Quant à la formation du personnel, elle s'améliore aussi. La formation en cours d'emploi pour des fonctionnaires de toutes les catégories n'est plus une rareté. La formation continue s'instaure de plus en plus. C'est pour les cadres que les plus gros efforts doivent être faits. Dans l'ensemble, nos cadres sont de qualité, et ils sont animés du désir de remplir leur tâche toujours mieux. Ils se rendent compte que le meilleur moyen d'y parvenir consiste pour eux à sortir de leurs dossiers pour confronter leurs expériences avec d'autres cadres venant d'horizons différents.

23. Je pourrais aborder encore de multiples problèmes: par exemple l'organisation des services et leur faculté plus ou moins grande de s'adapter à l'évolution de leurs tâches, la rationalisation du travail administratif et sa mécanisation, l'utilisation des ordinateurs, le rôle croissant des universitaires ou des experts. Le moment est cependant venu de conclure.

J'ai essayé de montrer, d'une part, les difficultés particulières auxquelles se heurte la gestion des affaires publiques, d'autre part, les directions dans lesquelles il faudrait chercher des solutions propres à permettre au gouvernement de mieux conduire ces affaires. Ces solutions seront-elles un jour trouvées ? Ou bien verrons-nous une fois une machine administrative qui, en présence d'une économie progressant constamment plus vite qu'elle, finira par s'essouffler puis se gripper ? Cela dépend des hommes qui voudront bien, soit accepter de passer au moins quelques années de leur carrière professionnelle au service de l'administration, soit même s'engager résolument dans la vie politique active pour une certaine période. L'époque est révolue où l'Etat et l'entreprise privée étaient en opposition. Ils sont aujourd'hui complémentaires l'un de l'autre. Ils se partagent les tâches qui permettent à la nation tout entière de progresser. Paralyser l'un, c'est arrêter l'autre. Nous sommes donc tous intéressés au bon fonctionnement de l'Etat. Nous avons tous une responsabilité à son égard. Plus nous nous engagerons dans l'étude des problèmes abordés ici, plus nous aurons de chances de voir se transformer rapidement les méthodes de gestion des affaires publiques.