

Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 30 (1990)

Artikel: La métapolitique de maîtrise du risque
Autor: Krummenacher, Heinz / Wisler, Dominique
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172779>

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: 30.12.2025

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

Heinz Krummenacher, Dominique Wisler

La métapolitique de maîtrise du risque

La civilisation du risque dans laquelle nous vivons se caractérise par la complexité croissante du système politico-social. Depuis les années soixante, des groupes d'experts ont cherché à modifier la structure de décision politique et à dépasser le cloisonnement départemental de l'administration fédérale afin de s'y adapter. La solution envisagée, la création ou le renforcement d'organes de coordination et de soutien stratégique, s'est trouvée empêtrée dans les limites institutionnelles et/ou épistémologiques formidables qui méritent une révision radicale que nous comprenons sous le terme un peu magique de «métapolitique».

Das Hauptmerkmal der Risikogesellschaft, in der wir heute leben, ist die zunehmende Komplexität des gesellschaftspolitischen Systems. Seit den sechziger Jahren haben Experten immer wieder versucht, den politischen Entscheidungsprozess diesen neuen Verhältnissen anzupassen und die der Bewältigung dieser Komplexität alltägliche Kompartimentalisierung der Staatsverwaltung zu überwinden. Mit dem von ihnen vorgeschlagenen Rezept, der Bildung und Verstärkung koordinierender Stabsorgane zur Unterstützung des Bundesrates in seiner Regierungsfunktion, sind sie jedoch immer wieder an institutionelle und/oder epistemologische Grenzen gestossen. Diese müssen überwunden werden – mit Hilfe eines Politikkonzepts, das wir hier als «Metapolitik» bezeichnen.

I. Civilisation du risque: le critère

La société technologique et technocratique qui nous entoure aujourd'hui, subit, depuis le début des années 60, un processus radical de mutation vers un type de société que les sociologues nomment «la civilisation du risque». Signe particulier de cette civilisation naissante, sa capacité à se détruire elle-même, à s'autodétruire. Mentionnons à titre un peu anecdotique un texte de Freud qui faisait déjà, dans cette année noire que fut 1929, état du lien entre l'autodestruction de la société et la technique:

La question du sort de l'espèce humaine me semble se poser ainsi: le progrès de la civilisation saurait-il, et dans quelle mesure, dominer les perturbations apportées à la vie en commun par les pulsions humaines d'agression et d'autodestruction? A ce point de vue, l'époque actuelle mérite peut-être une attention toute particulière. Les hommes d'aujourd'hui ont poussé si loin la maîtrise des forces de la nature qu'avec leur aide il leur est devenu facile de s'exterminer mutuellement jusqu'au dernier. Ils le savent bien, et c'est ce qui explique pour une bonne part de leur agitation présente, de leur malheur et de leur angoisse.»¹

Sans doute l'époque de Freud ne connaissait-elle pas encore l'atome qui va donner, aux grandes puissances surtout, les capacités, reconnues mutuelles et institutionnalisées par les accords SALT I et II, de s'entre-détruire. Les deux pactes militaires, L'OTAN et le Pacte de Varsovie, fondent leur stratégie sur la doctrine de la dissuasion dont l'élément clé et décisif est ce que les américains appellent suggestivement le principe «MAD»², i.e. la destruction mutuelle assurée.

Si le signe de la civilisation du risque, l'autodestruction, est particulièrement évident dans le domaine militaire, on est bien obligé de reconnaître que ce dernier n'en a pas l'exclusivité. L'histoire récente montre que, en poursuivant une ligne de développement economico-technique et sans se préoccuper de – ou simplement réaliser – ses conséquences sociales et politiques, le monde occidental s'est embarqué de manière tout à fait générale dans des entreprises comportant des risques toujours accrus pour finalement déboucher sur une civilisation qui vit avec la menace lancinante et omniprésente d'une destruction irréversible de la société. Les effets secondaires aléatoires des développements de la technologie «pacifique», ajoutés les uns aux autres, menacent de catapulter l'homme hors du cycle biologique. On ne pense pas ici seulement à ce que Lagadec a appelé «le risque technologique majeur»³, comme les catastrophes qui ont ces noms désormais tristement célèbres de Tchernobyl ou de Bhopal, mais également à la menace plus lente et voilée de la disparition de la couche d'ozone ou des manipulations génétiques par exemple. Le signe particulier de la civilisation du risque ne se limite donc pas à la possibilité d'un homicide nucléaire militaire, il faut y ajouter les capacités d'autodestruction «pacifiques». Ainsi Ulrich Beck, dont le trait pour décrire la civilisa-

1 Sigmund Freud, *Malaise dans la civilisation*, Vienne 1929 (PUF, Paris 1971 pour la traduction française).

2 acronyme américain de «mutual assured destruction».

3 Patrick Lagadec, *Civilisation du risque*, Seuil, Paris 1981; *Etats d'urgence. Défaillances technologiques et déstabilisation sociale*, Seuil, Paris 1988.

tion du risque est toujours saisissant⁴, peut-il écrire que nous avons «die Selbstvernichtungsmöglichkeit aus ihrer kriegerischen Einengung herausgelöst und in vielfältigen Formen – sicherste und noch sicherere Atomkraftwerke, schleichende und nicht mehr schleichende Vergiftungen, gentechnische Neuschöpfungen usw. – zur Normalität gemacht»⁵.

Alors que pour Ulrich Beck le critère de l'autodestruction de l'espèce humaine est suffisant pour caractériser adéquatement la civilisation du risque, Peter Koslowski lui préfère un critère apparenté mais néanmoins différent. Pour ce dernier, moins pessimiste en un sens, une catastrophe est en principe suffisamment circonscrite dans ses effets pour ne pas menacer directement l'espèce humaine. Il est plus adéquat, selon cet auteur, de décrire plus subjectivement la civilisation du risque comme l'expérience d'être arrivé aux limites de l'extension du pouvoir humain à l'aide de la technique et de la science («an die Grenzen der Ausdehnbarkeit der menschlichen Macht mit Hilfe von Technik und Wissenschaft geraten zu sein»⁶). Autrement dit, la complexité que doivent maîtriser la science et la technique est telle que nous ne sommes plus à même de venir à bout de notre tâche faisant du même coup courir à la société des risques proportionnels au gigantisme des projets industriels.

La question de savoir si cette expérience limite est fondamentale, intrinsèque au savoir scientifique, renvoie aux discussions les plus passionnantes de la théorie des sciences. Thomas Kuhn, dans son livre clé, *la structure des révolutions scientifiques*⁷, croit pouvoir affirmer que les différentes théories scientifiques concurrentes, comme en physique la théorie mécanique et la théorie des quanta, sont incommensurables, et que la légitimité de l'une, respectivement l'illégitimité de l'autre, ne tient pas au fait de son adéquation à la réalité mais à l'accord conjoncturel et consensuel entre les opinions des scientifiques. Pour Karl Popper par contre, dans *la logique de la découverte scientifique*⁸, la science évolue non pas en fonction d'un simple accord conjoncturel entre les opinions des scientifiques, mais selon le principe de la réfutation. Ce qui détermine la scientificité d'une théorie – et la distingue d'une simple opinion ou d'une affirmation religieuse par exemple – c'est son aptitude intrinsèque à la réfutation. La science est un savoir faillible.

A la source du risque technologique majeur on trouve ou bien une opinion commune, partagée, des scientifiques d'une époque (Kuhn), ou bien un savoir essentiellement faillible (Popper), mais toujours, lorsque des réalisations technolo-

4 Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, Francfort 1986; *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit*, Suhrkamp, Francfort 1988.

5 Beck, 1988, p. 14. Ailleurs Beck (1988, p. 109) décrit la civilisation du risque comme un ensemble de sociétés qui, d'abord de manière sourde, mais ensuite toujours plus ouvertement, se voyent confrontées avec le défi de l'anéantissement de toute vie sur terre.

6 Peter Koslowski, «Risikogesellschaft als Grenzerfahrung der Moderne. Für eine post-moderne Kultur», dans *Politik und Zeitgeschichte*, 1989, p. 14.

7 Thomas Kuhn, *La structure des révolutions scientifiques*, Chicago 1962 (Flammarion, Paris 1983 pour la traduction française).

8 Karl Raymond Popper, *La logique des découvertes scientifiques*, 1959 (Payot, Paris 1973 pour la traduction française).

giques concrètes et particulièrement complexes sont entreprises sur la base des théories scientifiques, on retrouve la possibilité de ce type particulièrement cynique d'opinion fausse (Kuhn) ou de réfutation (Popper) qu'est la catastrophe qui se balance au dessus de la société comme une épée de Damocles.

1. Position du problème

Ces questions de l'épistémologie sont fondamentales, mais nous n'avons pas ici l'intention de les résoudre ni de tirer des conséquences immédiates du «relativisme scientifique». Notre intérêt se porte bien plutôt en aval des problèmes épistémologiques, au niveau de la structure de la décision politique dans le domaine technologique. Les difficultés intrinsèques aux sciences apparaissent, et sont en effet, encore plus insolubles, lorsqu'elles ont passé par le filtre du processus de décision politique. La complexité des phénomènes qui, dans l'épistémologie, paraît le défi majeur, s'avère, dans nos sociétés, décuplée par un processus de décision politique qui ne tient pratiquement pas compte de cette même complexité. Les «effets secondaires aléatoires» des réalisations technologiques renvoient pour une part non négligeable aux aléas des décisions politiques. Le politique, loin d'être absent du processus de constitution de la société du risque, y contribue bien plutôt en l'amplifiant.

Le système politique reste enfermé dans une structure de départements clos, souverains, prenant des décisions hermétiques les unes aux autres, un processus qui menace sans cesse de faire s'emballer la machine, que les effets secondaires fortuits passent abruptement au premier plan, que les catastrophes se multiplient dans la «normalité»⁹ et que la société, atteignant bientôt un seuil de sensibilité critique, se déstabilise et éclate complètement. Dans ces conditions de crise permanente, le principe démocratique se trouve singulièrement menacé¹⁰ et le politique pourrait se trouver face à ce choix auquel le 20ème siècle a continuellement été confronté, de deux choses l'une: ou bien l'«irresponsabilité généralisée» («Niemandsherrschaft» dans la terminologie de Hannah Arendt)¹¹ ou bien le *totalitarisme*¹². En d'autres termes, ou bien l'Etat abandonne ses prérogatives et ses devoirs, induisant une sorte d'anarchie des décisions, ou alors, au contraire, pris de cours par les événe-

9 Cf. Charles Perrow, *Normal Accidents*, Basic Books, New York, 1984.

10 Cf. Beck, 1986, *op. cit.*, p. 106.

11 Hannah Arendt, *Macht und Gewalt*, Piper Verlag, Zurich/Munich 1987, p. 39 et 80) assigne au terme de «Niemandsherrschaft» le sens du règne d'une bureaucratie » (...) welche durch ein kompliziertes System von Aemtern ausgeübt wird, bei der man keinen Menschen mehr (...) verantwortlich machen kann (...). «In einer vollentwickelten Bürokratie gibt es, wenn man Verantwortung verlangt oder auch nur Reformen, nur den Niemand. Und mit dem Niemand kann man nicht rechten, ihn kann man nicht beeinflussen oder überzeugen, auf ihn keinen Druck der Macht ausüben. Bürokratie ist diejenige Staatsform, in welcher es niemanden mehr gibt, der Macht ausübt; und wo alle gleichermassen ohnmächtig sind, haben wir eine Tyrannis ohne Tyrannen».

12 «Die Risikogesellschaft», écrit Beck, 1986, *op. cit.* p. 106, «enthält eine Tendenz zu einem 'legitimen' Totalitarismus der Gefahrenabwehr, der mit dem Recht, das eine Schlimmste zu verhindern, in nur allzubekannter Manier das andere Noch-Schlimmere schafft».

ments, il impose d'une manière centralisée et autoritaire des règles oppressives, désireux qu'il est d'éviter le pire mais conduisant incidemment à une société pire encore. Et notre société suisse n'est aujourd'hui pas exempte de modèles de solution qui vont dans les deux sens¹³.

Rompre la bipolarité de l'alternative politique et se créer un chemin qui trouve le juste équilibre entre ces deux extrêmes, telle est l'ambition (peut-être trop optimiste) de cet article¹⁴. Notre projet, concrètement, consiste dès lors à poser les conditions politiques optimales permettant à la rationalité scientifique de fonctionner comme aux valeurs idéologiques de prendre place dans un tout cohérent. Notre objectif n'est pas de savoir si les sciences sont certaines ou non, mais de fixer des conditions certaines dans lesquelles les sciences et les valeurs peuvent être mises en œuvre de manière optimum. Néanmoins, la légitimité de cette recherche postule une confiance dans la rationalité scientifique.

2. Structure de l'article

La complexité croissante et les risques corrélatifs ont été l'objet de l'attention du parlement et du gouvernement depuis une bonne vingtaine d'années. Réformes et tentatives de réformes visant la globalité n'ont pas manqué et se sont rapportées à la Constitution, au parlement, au gouvernement, à l'administration ainsi qu'aux domaines de la défense, des transports, de l'énergie et des médias. L'exhaustivité de notre enquête nécessiterait que l'on en analyse le contenu respectif car toutes tendaient vers ce but précis qui consistait à diminuer le risque en réduisant la complexité par une stratégie politique globale. L'espace limité réservé à un article nous oblige à restreindre l'ampleur de l'analyse. Nous nous contenterons donc de prendre deux exemples, celui de la loi sur la défense générale d'abord et celui des travaux entrepris dans le cadre de la préparation de la loi sur l'organisation de l'administration de 1978¹⁵.

Il s'agira dans un second temps d'apprécier la valeur de ces lois dans le cadre d'une politique de maîtrise du risque et, prenant appui sur les critiques qui ne

13 L'affaire de la «protection de l'Etat» est un exemple de l'«irresponsabilité généralisée»: le Conseil fédéral, non seulement ne connaissait pas les critères utilisés par le Ministère public pour ficher des citoyens, mais il ne connaissait pas l'existence de certains de ces fichiers. A l'opposé on trouve ceux qui voudraient résoudre les difficultés de notre société en la militarisant. Cf. Peter Hug qui décrit la «défense générale» comme «totalitarisme de réserve»: Peter Hug, «Normalität, Ausgrenzung und Widerstand», dans: *Widerspruch, Beiträge zur sozialistischen Politik*, 14 (1897), pp. 8–22.

14 Cet article constitue en un certain sens le résultat des travaux que nous avons menés au sein du «groupe d'étude sur la politique suisse de sécurité» à l'EPF de Zurich. La notion de politique de sécurité comme «métapolitique» que nous avons développée et une critique du modèle actuel de la politique de sécurité peuvent être lues dans le fascicule rédigé par Dominique Wisler, «vers une nouvelle politique de sécurité», dans: *Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse*, cahier no. 11 (1989).

15 loi sur l'organisation de l'administration du 19 septembre 1978 (LOA).

manqueront pas d'être formulées dans le cadre de cette analyse, il s'agira de proposer, dans la dernière partie, un modèle de gouvernement régi par le principe de ce que nous appelons la «métapolitique».

II. Maîtrise de la complexité à travers des réformes administratives

1. Les travaux préparatoires de la loi sur l'organisation de l'administration de 1978

En 1965, Georges-André Chevallaz soumettait au Conseil national le postulat suivant :

L'accélération de l'évolution technique et économique, les fluctuations de la conjoncture, l'importance des options à prendre, notamment dans le domaine des relations européennes et internationales, la nécessité d'une ligne politique définie placent plus fortement et plus constamment que naguère le Conseil fédéral en face de ses responsabilités de collège gouvernemental. Sans mettre en cause l'esprit de collaboration et de solidarité qui anime le gouvernement, on doit se demander si ce dernier dispose de tous les moyens d'information, d'étude, de coordination et de contrôle indispensables à l'exercice de sa mission. Il paraît également douteux que l'organisation du collège gouvernemental et des départements permette aux conseillers fédéraux de faire face, sans une extrême surcharge, à leur double mission de membres du gouvernement et de chefs d'une administration. (...).¹⁶

Le Conseil fédéral prit connaissance de ce postulat¹⁷ – lequel plus de vingt années plus tard n'a rien perdu de son actualité – et mit sur pieds le 2 décembre 1965 un groupe d'experts, appelé «Commission Hongler» d'après le nom de son président, avec le mandat de réfléchir sur les mesures appropriées permettant de soulager le Conseil fédéral de travaux administratifs, respectivement de lui offrir un soutien¹⁸. S'il est vrai que le Conseil fédéral espérait recevoir de la Commission avant tout un catalogue de propositions dans l'optique de l'amélioration du *rendement* de son propre travail, le groupe Hongler quant à lui entendit interpréter ce mandat de telle sorte que ce n'est pas tant la problématique d'un soulagement du Conseil fédéral qui devait faire l'objet de la recherche que celle, plus large, de savoir «comment la tête de l'exécutif dans son ensemble (Conseil fédéral, président de la Confédération et chefs de département) pourrait être mise en état de s'acquitter de ses tâches constitutionnelles conformément aux nécessités de l'heure»¹⁹. En d'autres termes, tandis que le Conseil fédéral entend présupposer la permanence des structures existantes, les experts s'accordent pour y voir là justement l'objet à résoudre. Il ne s'agissait pas de remettre en question le système établi de gouvernement et d'admi-

16 *Rapport d'experts sur les améliorations à apporter à la conduite des affaires gouvernementales et de l'administration* (Rapport Hongler), pp. 4–5.

17 Deux postulats semblables, le postulat Borel et le postulat Schmitt, avait été également déposés à l'époque.

18 Cf. Rapport Hongler, *op. cit.*

19 Rapport Hongler, *op. cit.*, p. 4.

nistration, en particulier le gouvernement collégial²⁰, mais les carences et les lacunes au niveau de la perception de la fonction dirigeante dans le Conseil fédéral devenaient le point central de leur réflexion critique. Cette perception lacunaire, constataient les experts, provient du fait qu'aucune personne ni aucun organe au niveau du collège n'a la tâche d'assurer «d'une manière systématique et cohérente l'exercice de la fonction dirigeante dans son ensemble, avec une vue générale des affaires»²¹. De cet état de fait découle le «danger pour le collège gouvernemental (...) de dégénérer en une conférence ayant pour seule fonction de prendre des décisions formelles et de régler les divergences de vues»²². Les experts se déclarent convaincus, en conséquence, que «le système collégial ne peut être maintenu et adapté aux nécessités de l'heure que s'il se limite à ce qui lui est propre, c'est-à-dire à l'essentiel ou à l'important, tout le reste étant carrément laissé de côté», et pour sauvegarder le système collégial, il faut saisir l'opportunité de «le restreindre quantitativement (et) le développer qualitativement»²³.

La Commission Hongler fit de nombreuses propositions, toutes visant à dépasser et combler les lacunes dans la fonction gouvernementale. Elle se dit favorable en particulier à l'idée d'un renforcement des organes supérieurs existants et, le cas échéant, d'une augmentation de leur nombre: «Pour que le système collégial soit efficace, il est nécessaire que le collège – le Conseil fédéral – dispose d'un état-major adapté aux circonstances. Si l'on veut que le président de la Confédération soit plus actif, en vue d'animer l'activité du Conseil fédéral lui-même, il importe très particulièrement de le seconder par un organisme qui soit en mesure d'assumer les fonctions multiples d'un «secrétariat» de conception moderne ou d'un «état-major de direction»²⁴. Rejetant pourtant l'idée de mettre sur pieds un «état-major civil»²⁵ indépendant, la commission Hongler préférait que ces fonctions aillent à la Chancellerie fédérale²⁶. Celle-ci ne devait pas, par le futur, prendre en charge la coordination des affaires du Conseil fédéral au niveau seulement *formel*, mais sa contribution devait être *matérielle*. Il ne s'agissait donc pas simplement d'intensifier le principe du co-rapport, car un véritable soutien au président de la Confédération et au Conseil fédéral n'est possible que par quelqu'un qui «connaît le dossier et sait exactement de quoi il s'agit».²⁷ Il est vrai que les hauts fonctionnaires dans les différents départements s'efforcent d'avoir une vue englobante des problèmes, mais il est tout à fait inévitable «que les problèmes d'un autre domaine, (...) ne

20 Quant à la forme de gouvernement, le *Rapport Hongler* stipule qu'au fur et à mesure que la commission avançait dans ses travaux, elle acquérait progressivement la conviction «que le gouvernement du pays par le Conseil fédéral et selon le système collégial était une forme de gouvernement appropriée à notre époque, susceptible d'une grande efficacité et adaptée à nos conceptions politiques fondamentales» (Rapport Hongler, *op. cit.*, p. 29).

21 Rapport Hongler, *op. cit.*, p. 25.

22 Rapport Hongler, *op. cit.*, p. 29.

23 Rapport Hongler, *op. cit.*, p. 30.

24 Rapport Hongler, *op. cit.*, p. 80.

25 Rapport Hongler, *op. cit.*, p. 32–33.

26 «... la réorganisation et la revalorisation de la Chancellerie fédérale sont les moyens les plus efficaces pour arriver à la réforme désirée» (Rapport Hongler, *op. cit.*, p. 80).

27 Rapport Hongler, *op. cit.*, p. 83.

soient pas pris en considération parce qu'ils sortent de l'horizon du département (. . .).²⁸ Il en va de la plus haute importance pour le groupe d'experts que l'on ait a disposition «un organe consultatif qui cherche à avoir une vue d'ensemble sur les affaires du Conseil fédéral, signale les défauts à qui de droit et s'efforce de les éviter ou d'y remédier» et dont le chef jouisse «de la vue d'ensemble» et «pense à longue échéance».²⁹

La commission Huber, mise en place à l'instigation du Rapport Hongler et chargée de faire des propositions au Conseil fédéral sur une révision totale de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale laquelle datait du 26 mars 1914, s'accordait pour demander, elle aussi, que l'on renforçât le principe collégial.³⁰ «On se demande ce qui arriverait si le système collégial perdait de sa vigueur», écrivent les experts, «la conséquence immédiate en serait que le mode de gouvernement serait menacé par un régime départemental, que la vue d'ensemble sur les activités de l'État et l'unité d'action seraient progressivement affaiblies».³¹ La fonction gouvernementale serait alors atteinte menacant du même coup la direction des affaires de l'État. Une dissolution de la fonction gouvernementale serait une condamnation capitale pour le petit État³². Les experts, ici, craignent que le manque de vision globale et d'une direction dans le gouvernement, ne dégénère et ne provoque à terme une situation où règne ce que Hannah Arendt appelait l'«irresponsabilité généralisée».

Les mesures qui furent proposées pour enrayer le processus latent de dissolution et pour garantir à l'exécutif sa capacité à résoudre les problèmes face à la complexité socio-politique grandissante, ressemblaient comme des soeurs à celles de la commission Hongler: des mesures pour assurer l'efficacité du travail et de la fonction du collège gouvernemental, concentration et rationalisation du contrôle administratif interne et soulagement du Conseil fédéral à travers un droit de décision au niveau de la présidence de la Confédération (terme clé: décision présidentielle).³³ Comme l'avait fait la commission Hongler, les experts réunis sous la présidence de l'ancien chancelier fédéral Huber, se prononçaient pour l'instauration d'un plus grand nombre d'organes supérieurs, les «états-major généraux». Parce que les tâches que doit remplir l'État sont d'une nature toujours plus complexe et qu'elles revêtent à mesure que l'on avance un caractère interdisciplinaire grandissant, d'énormes besoins de coordination se feront bientôt sentir.³⁴ La ques-

28 Rapport Hongler, *op. cit.*, p. 82.

29 Rapport Hongler, *op. cit.*, p. 82.

30 Cf. le *Rapport et projet de loi de la Commission d'experts chargée de préparer la révision totale de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale de septembre 1971* (Rapport Huber).

31 Rapport Huber, *op. cit.*, p. 19.

32 Rapport Huber, *op. cit.*, p. 19.

33 Rapport Huber, *op. cit.*, p. 25.

34 «L'action des pouvoirs publics se conçoit de moins en moins sans le secours d'un grand nombre de sciences. Dans l'Etat d'aujourd'hui, qui est une organisation de dimension gigantesque, il ne va pas de soi que de telles exigences soient satisfaites; souvent même, elles sont ignorées. Or la coordination prend une importance qu'on ne soupçonnait pas jusqu'ici, en raison de la complexité des affaires, de l'opposition grandissante entre les préoccupations des autorités intéressées

tion se pose donc: «suffit-il aujourd'hui d'examiner et de traiter, dans le cadre de l'organisation traditionnelle des départements et des offices, les problèmes que l'État doit résoudre? Ne faut-il pas, en sus, soumettre les questions touchant plusieurs disciplines à un examen global spécialement institué à cet effet?»³⁵ Les experts répondaient eux-mêmes à cette question au ton rhétorique par l'affirmative, et, en se référant à une notion développée dans le secteur industriel, se prononçaient pour la création de «structures pluridimensionnelles» comprises comme des organes supérieurs horizontaux.³⁶

2. L'élaboration de l'organisation de la défense générale

L'un des premiers domaines politiques dans lequel on ait reconnu l'existence d'une complexité croissante nécessitant de la part de l'État une coordination accrue, fut celui de la sécurité. Durant la deuxième guerre mondiale déjà, mais surtout après, il devenait évident que la politique militaire classique, assise sur la neutralité, à elle seule ne suffisait plus pour assurer la sécurité de l'État et de la population face aux volontés de puissance étrangères. Les indices que l'on avait pu déceler dans les grandes guerres européennes bien auparavant s'étaient cette fois-ci dévoilés au grand jour: la sécurité ne pouvait plus être l'affaire du militaire uniquement, la guerre touchait le système social dans sa totalité, et ceci parce que l'interdépendance internationale s'était fortement accrue entraînant avec elle une vulnérabilité de l'économie et de la société. Pour être à même de résister à des pressions extérieures ou bien, si cela s'avère nécessaire, de mener un combat, un nombre croissant de pans de la société moderne doivent entrer dans une politique de sécurité intégrée. Ce fut là l'enseignement du général Guisan et des générations de stratèges qui le suivirent.³⁷

Certes le Conseil fédéral ne se ferma pas à l'idée que la défense du territoire ne pouvait plus longtemps demeurer un domaine exclusif de l'armée et que, vu l'imbrication du monde moderne, un concept de politique de sécurité devait englober les aspects militaires et civils.³⁸ Cependant il fallut attendre encore une bonne décennie pour que les réformes institutionnelles et conceptuelles correspondantes se formulent concrètement et quelques années encore pour qu'elles se réalisent dans ce qu'on a appelé la «défense générale».

En 1964, le Conseil fédéral chargeait le commandant de corps Annasohn, alors chef de l'état-major, de lui soumettre des propositions institutionnelles pour l'éla-

et de la différenciation toujours plus forte de leurs attributions. Elle ne peut que devenir toujours plus nécessaire par suite de l'extension des obligations internationales» (Rapport Huber, *op. cit.*, p. 13).

35 Rapport Huber, *op. cit.*, p. 28.

36 Rapport Huber, *op. cit.*, p. 28.

37 Le général Guisan (1946, p. 270) avait déclaré, dans son compte rendu au Conseil fédéral, que si l'on voulait dans l'avenir être à même de mener une guerre, il fallait que des mesures économiques, techniques, administratives, etc. nécessaires soient intégrées dans un dispositif général.

38 Rapport Huber, *op. cit.*, p. 77.

boration d'une défense générale qui coordonne les éléments civils et militaires.³⁹ Deux propositions d'Annasohn furent largement discutées en 1966. L'une d'entre elles élargissait le département militaire pour en faire un *département de la défense générale* – une proposition qui a réémergé depuis peu sous la forme d'une unification des départements militaires et des affaires étrangères –, tandis que l'autre envisageait la création d'un *organe supérieur de soutien au Conseil fédéral* dans les tâches de direction de ce dernier dans la défense. Annasohn et le département militaire, et ceci pour des raisons politiques qui ne font pas l'objet de notre investigation, se prononcèrent pour la seconde variante, à savoir pour la création d'un organe supérieur spécial visant à soutenir le Conseil fédéral dans le domaine de la défense. Cet organe de soutien stratégique obtint les fondements juridiques requis en 1969 avec la loi fédérale sur les organes directeurs et le Conseil de la défense⁴⁰.

L'état-major de la défense générale représente le noyau central de l'organisation de conduite de la défense générale. Il s'agit d'un organe non permanent réuni en conférence qui rassemble, sous la présidence du directeur de l'Office central de la défense, un représentant respectivement de la Chancellerie fédérale, des départements, de l'armée et de la protection civile ainsi que de l'approvisionnement économique du territoire, i.e. tous les postes nécessaires à la réussite de l'entreprise de la défense générale. L'Office central de la défense quant à lui a les tâches suivantes:

- comme secrétariat de l'état-major, il doit remplir les conditions qui permettent à celui-ci d'exercer véritablement son travail de planification et de coordination, et
- assure les relations avec les cantons, un travail qui est de la plus haute importance dans notre système fédéral⁴¹.

Avec le «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse» de 1973, l'organisation de la défense générale a reçu les fondements théoriques qu'elle nécessitait.⁴² A cette occasion, il fut attribué à l'Office central de la défense un certain nombre de tâches supplémentaires, notamment l'analyse continue de l'évolution de la menace et, ce faisant, l'examen, sur la base des résultats de cette analyse, de modifications éventuelles de la politique de sécurité.⁴³

III. Evaluation critique

A l'origine de ces deux lois, donc, la perception de la complexité, la certitude que les moyens isolés et, disons purement départementaux, ne suffisent plus, que seuls des organes généraux, supérieurs, interdépartementaux, doués d'une vision globale

39 Cf. Hans Senn, *Friede in Unabhängigkeit. Von der totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik*, Frauenfeld 1983, p. 50.

40 Cf. *Loi fédérale sur les organes directeurs et le Conseil de la défense* du 27 juin 1969 (LOCD).

41 LOCD, *op. cit.*, art. 4 (1 et 2).

42 *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse* du 27 juin 1973 (Conception de la défense générale), (FFI 1973 II 103).

43 Conception de la défense générale, *op. cit.*, Chiffre 66.

et aptes à faire aboutir des conceptions cohérentes, sont à même d'éviter l'anarchie – latente dans la compartimentalisation des politiques – que seuls ces organes peuvent assurer au système collégial sa permanence et sa légitimité dans la civilisation du risque. Si les efforts que supposent ces lois représentent une contribution positive à la maîtrise de la complexité, cela ne signifie pas qu'elles soient satisfaisantes et que le processus de réformes soit achevé. Nous voulons, dans cette partie mettre le doigt sur des déficiences de notre politique de maîtrise du risque, et, d'abord, de cet état-major spécial de la défense générale, pour passer, seulement dans un second temps, à la critique de l'état-major général du Conseil fédéral, soit la Chancellerie fédérale.

1. L'organisation de la défense générale

L'objectif d'institutionnaliser une vision synthétique et une conduite plus cohérente n'a été atteint que de façon partielle dans le domaine de la politique de sécurité. L'analyse de l'organisation de la défense générale permet de déceler deux déficiences qui *limitent* l'aptitude de la réforme administrative à véritablement satisfaire les espoirs qui furent placés en elle. Ces limites sont institutionnelles et épistémologiques.

a) *Les limites institutionnelles*

L'état-major de la défense et l'Office central de la défense ont, selon la loi sur l'organisation de conduite de la défense générale de 1969 et la conception de la défense générale de 1973, un certain nombre de tâches: «établissement, à l'intention du Conseil fédéral, des documents servant de base aux *décisions stratégiques*», «assistance au Conseil fédéral dans toutes les affaires qui sont en rapport avec *l'application* de la stratégie suisse» et «révision constante de la conception de la défense générale»⁴⁴. En réalité, les choses se passent tout autrement. Ces deux organes ne sont pas à même, ou seulement dans une mesure infime, de remplir les tâches qui leur sont imposées par la loi. Cela est obvie, d'une part, dans le fait que l'organisation de conduite de la défense générale, respectivement l'Office central de la défense, n'ont joué aucun rôle – ou seulement marginalement (en guise d'alibi) – dans les prises de position fondamentales en matière de politique de sécurité. Pour citer deux exemples, nous relèverons d'abord le fait que l'Office central de la défense n'a pas contribué à l'élaboration du chapitre intitulé «politique de sécurité» pour le rapport sur la planification de la législation 1987–1991⁴⁵, et ensuite

44 Cf. la loi fédérale sur les organes directeurs et le Conseil de la défense du 27 juin 1969, les articles 2 et 4, ainsi que la Conception de la défense générale, *op. cit.*, chiffre 671.

45 Le rapport a été établi par le département des affaires étrangères et le département militaire. L'Office central de la défense ne recut le document du département militaire que dans la procédure de co-rapport. Ainsi, avec la plus grande simplicité du monde, on a contourné l'organe qui, selon la Conception de la défense générale, est chargé de s'occuper constamment de l'évolution de la menace avec une vision supradépartementale. Et ceci sans aucune réaction des intéressés.

que ce même office n'a eu d'influence sur le rapport du Conseil fédéral intitulé «Rapport sur la politique de paix et de sécurité de la Suisse» que dans le cadre de la procédure de consultation des offices.

D'autre part – et ceci est encore plus grave –, le directeur de l'Office central de la défense, le «Monsieur sécurité», pour qui le groupe d'experts Hongler avait exigé un large accès au Conseil fédéral⁴⁶ et qui, selon la loi, est subordonné directement au Conseil fédéral, n'a plus guère aujourd'hui accès à ce même Conseil. De plus, et à la suite du rapport d'experts Muheim sur l'«examen de l'Office central de la défense»⁴⁷, lui-même recommandé par la commission de gestion du Conseil des Etats⁴⁸, l'Office central de la défense s'est trouvé attaché – contrairement aux intentions du groupe d'experts Muheim – plus étroitement au département fédéral militaire et le salaire de son directeur en fut réduit proportionnellement. Conséquence immédiate: l'Office, dont le directeur dès lors occupait une position hiérarchique inférieure non seulement au chancelier de la Confédération, mais encore aux secrétaires généraux des départements, perdit ainsi immanquablement le reste de son influence ainsi que le déplora la commission de gestion⁴⁹. Nul doute que l'esprit de la loi sur l'organisation de conduite de la défense générale en fut blessé et ceci malgré tous les efforts qui furent entrepris pour laisser un semblant de conformité à la lettre de la loi. L'Office central de la défense a perdu aujourd'hui complètement son rôle original de «faitage» dans le domaine de la politique de sécurité.⁵⁰

Les raisons de cet abandon évident de la loi de conduite de la défense générale sont nommées ouvertement par le rapport de la commission de gestion. Les querelles internes de l'Office central de la défense (bien qu'elles aient inévitablement joué un rôle) ne sont pas tant à blâmer que les problèmes de structure: «Le président du groupe d'experts a été amené à constater», écrit la commission de gestion à propos de ses recommandations (attention plus grande du Conseil fédéral pour la politique de sécurité; subordination directe de l'Office central de la défense à la Chancellerie; équipe de concepteurs et de gestionnaires hautement qualifiés dans l'Office) «... que l'administration n'était pas ouverte à de telles propositions. Il a en effet relevé que les administrations des départements n'étaient pas disposées à renoncer à la structure départementale qui caractérise le processus de préparation des décisions, même si cela permettait une meilleure coordination (et que) la Chancellerie fédérale ne parvient pas à exécuter le mandant de coordination des tâches au sein

46 Rapport Hongler, *op. cit.*, p. 90.

47 *Schlussbericht der Expertengruppe Muheim an den Schweizerischen Bundesrat vom 15. September 1986 zur Überprüfung der Zentralstelle für Gesamtverteidigung und Darstellung von damit eng zusammenhängenden Fragen.*

48 Cf *Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes* en 1988, du 6. April 1989, p. 4. (Commissions de gestion).

49 Commissions de gestion, *op. cit.*, p. 5

50 On n'a pas changé formellement la subordination directe de l'Office central de la défense au Conseil fédéral, mais, par contre, on a interprété le concept de «subordination administrative au département militaire fédéral» de telle sorte que le directeur de l'Office subit une perte massive de ses compétences originales. La force normative du factuel provoqua le fait fâcheux que la position du directeur de l'Office central de la défense équivaut aujourd'hui à peu près à celle du chef d'un office administratif ordinaire. Sur ce point voir: Commissions de gestion, *op. cit.*, p. 5.

de la Confédération qui lui a été confié et le Conseil fédéral manque de précision lors de la délimitation de ses tâches collégiales.»⁵¹ Le rapport de la commission de gestion conclut par une note de résignation: «le manque d'enseignement tiré des conclusions du rapport d'experts (Muheim) montre une fois de plus à quel point l'administration fédérale reste cloisonnée par sa structure départementale et à quel point cette structure et les procédures traditionnelles sont inadéquates lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes complexes impliquant l'action conjuguée de différentes unités administratives.»⁵²

b) Les limites épistémologiques

Nous appelons 'limites épistémologiques' les limites qui sont dues au cadre définitionnel, respectivement au critère cognitif choisi par la définition de la politique de sécurité. La conception de la politique de sécurité (1973) repose en effet sur une définition «étroite» de la sécurité et c'est précisément cette «étroitesse» qui provoque irrésistiblement une réduction de la vue d'ensemble sur la sécurité, met des oeillères à la synthèse, et qui, au sens fort du terme de Hannah Arendt défini plus haut, engendre des zones d'«irresponsabilité».

L'étroitesse du concept de la sécurité de la Suisse se retrouve dans le critère choisi par le rapport de 1973, à savoir celui de l'*intention hostile*⁵³. Ce critère est en fait un filtre fort épais qui sélectionne au niveau de la perception les événements de nature sécuritaire. Or les menaces qui ne présentent pas la propriété de l'intention hostile sont légions dans la civilisation du risque. Les catastrophes issues des «risques technologiques majeurs»⁵⁴, les grands problèmes de l'écologie, des courants qui vont toujours s'amplifiant de migration démographique, les défis de l'économie, toutes ces menaces, modernes, nouvelles, qui structurent la civilisation du risque, ne sont pas *perçues* comme des questions de sécurité et, par suite, sont simplement *exclues* de la politique de sécurité de la Suisse.⁵⁵ La commission de gestion parlementaire, dans son rapport du 6 avril 1989, remarque que l'Office central de la

51 Commissions de gestion, *op. cit.*, p. 5.

52 Commissions de gestion, *op. cit.*, p. 6.

53 «... les problèmes que font surgir des intentions hostiles ou la violence s'exerçant directement ou indirectement, touchent notre *droit de libre disposition*, au sens étroit de ce terme. Ils sont donc l'objet de notre stratégie.», Conception de la défense générale, *op. cit.*, p. 4, no. 13. La volonté de s'en tenir à la définition étroite de la politique de sécurité a des raisons profondes et sur ce point on lira avec profit l'article de Heinz Krummenacher: «Was hat die Klimakatastrophe mit Dissuasion zu tun?», dans Günther Bächler et Alexandre Hay: *Friedenspolitik und Sicherheitspolitik*, à paraître.

54 Pour les catastrophes, naturelles ou provenant d'un risque technologique majeur, le Conseil fédéral a fait une entorse (qui n'a pas encore de bases conceptionnelles) au critère de l'intention hostile et autorise l'engagement des instruments de la défense générale (comme la protection civile) dans les cas de catastrophes. A ce sujet, cf. Hansheiri Dahinden «Die traditionelle Sicherheitspolitik und ihr Verhältnis zur Bewältigung von Katastrophen mit natürlichen oder zivilisatorischen Ursachen», dans *SAMS-Information* 12 (1988, pp. 169–171.

55 «Les problèmes qui se posent ... en raison de la transformation pacifique du monde (p. ex. protection du milieu naturel), ainsi que des évolutions sociales (p. ex. conséquences du bien-être croissant) sont du ressort de la *politique*» (Conception de la défense générale, *op. cit.* 4, no. 13).

défense «n'est pas préparé à faire face aux menaces que peuvent présenter une catastrophe écologique ou des bouleversements politiques»⁵⁶, sans percevoir pourtant clairement que cette carence a ses origines dans la réduction épistémologique de la politique de sécurité.

De cette réduction épistémologique résulte une sorte de paradoxe: la politique de sécurité exclut intentionnellement des questions qui présentent pourtant toutes les caractéristiques de la sécurité et menacent, dans son existence, l'Etat. S'interrogeant sur l'origine de ce paradoxe, on est tenté de distinguer deux causes alternatives possibles. En effet, de deux choses l'une: ou bien on ne considère pas les défis de la civilisation du risque comme des menaces sérieuses pour notre Etat, ou bien – et alors le paradoxe n'est que verbal –, ces défis sont effectivement considérés comme des menaces sur la sécurité de l'Etat, mais ne sont pas explicitement appelés tels parce que le terme de sécurité est un *terminus technici* administratif que ne correspond pas à sa sémantique du langage courant et qui se réduit à l'idée de la sécurité militaire ou quasi militaire.⁵⁷ Par suite, ce qu'on appelle politique de sécurité en Suisse est en fait la politique de défense nationale, tandis que les différents départements administratifs s'occupent des menaces de la sécurité globale qui les concernent directement.

Cette dernière position est aussi *grosso modo* celle du Conseil fédéral. Cependant, on peut se demander si l'absence d'une nomenclature pour désigner une politique de sécurité globale ne cache pas en fait l'absence d'une politique correspondante. Peut-on en effet – ou bien n'est-ce pas une contradiction dans les termes – laisser aux départements le soin d'assurer la globalité, l'intégralité et l'unité d'une politique de sécurité alors qu'ils pratiquent justement et nécessairement des politiques départementales forcément lacunaires. Non, bien sûr. Dans sa réponse à une interpellation du Conseiller national Wyss⁵⁸, qui demandait précisément que les menaces pacifiques soient prises en compte dans la politique de sécurité suisse, le Conseil fédéral répond que c'est justement au Conseil fédéral et non aux organes directeurs de la défense générale de s'occuper de la globalité des menaces. Les menaces non hostiles étant exclues de la politique de sécurité de la Suisse, c'est le Conseil fédéral lui-même qui prend soin que la Suisse ait une politique de sécurité globale et synthétique. Si la réponse du Conseil fédéral dénote d'un certain intérêt pour la problématique de la civilisation du risque, on ne peut que déplorer son absence de concrétisation dans *une* stratégie générale. Le Conseil fédéral n'a jamais publié de rapport sur la sécurité globale, il n'existe en réalité aucune définition de la sécurité globale, pas plus, par suite, qu'il n'existe de stratégie globale pour combattre et maîtriser les risques dans notre société. La politique de sécurité globale est un vœu pieux qui manque aussi d'organes institutionnels habilités à soutenir le Conseil

56 Commissions de gestion, *op. cit.*, p. 5.

57 Le terme de défense générale pour qualifier la politique actuelle de sécurité de la Suisse est tout à fait légitime et ne soulève aussi aucun malentendu. Kurt R. Spillmann a proposé, dans cette ligne d'argumentation, de dissocier le terme de défense générale de celui de politique de sécurité: Kurt R. Spillmann, «Einige Bemerkungen zur notwendigen Weiterentwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik», dans SAMS-Information, 12 (1988), pp. 165–168.

58 Interpellation signée par 113 conseillers et conseillères nationaux.

fédéral dans cette tâche comme nous allons le voir examinant la Chancellerie fédérale après nous être arrêté sur une conséquence particulière de ce vœu pieux.

c) L'exemple de la police fédérale

L'absence totale d'un concept de sécurité englobant provoque en effet des zones d'irresponsabilité que l'affaire récente et alarmante de la police fédérale exemplifie dramatiquement.

Au cours de ses enquêtes, la Commission d'enquête parlementaire sur le Ministère public de la Confédération (CEP) a relevé avec étonnement le fait curieux que la police fédérale (la police politique suisse) enregistrerait des données sans importance comme les «participants à des congrès et séminaires. . .sur les vallées alpines . . .et les centrales nucléaires», tandis qu'elle semblait ne se soucier que fort peu du crime organisé, du trafic de drogue et du blanchissage de l'argent sale⁵⁹. Pour la CEP, la concentration quasi exclusive des activités de la police fédérale sur tout ce qui pouvait ressembler de près ou de (très) loin à de l'espionnage, du sabotage, du terrorisme ou autre «stratégie indirecte» est symptomatique du fait que «de manière générale, on n'a pas su discerner en temps utile les nouveaux dangers que le crime organisé et le trafic de drogue font peser sur notre Etat»⁶⁰ de telle sorte que «la protection de l'Etat» en est «négligée».⁶¹

Dans la perspective de cette approche partielle du Ministère public de la Confédération, ni la personnalité du procureur de la Confédération, ni des défauts de gestion ne sont à mettre en cause. Les raisons sont en amont. Le type d'activité de la police fédérale est une conséquence directe du fait que la protection de l'Etat⁶² est définie dans le cadre de la politique de sécurité. On se souvient du sacro-saint critère de l'intention hostile qui définit le pourtour de la sécurité. Les barons de la drogue n'ont de toute évidence pas d'intention hostile envers la Suisse, au contraire. La police fédérale comme «instrument» de la politique de sécurité est tenue d'exercer sa haute surveillance dans le cadre des menaces hostiles, notamment dans le cadre de la stratégie indirecte, de la subversion et du sabotage, laissant du même coup les menaces «civiles» hors de tout contrôle étatique, nourrissant ainsi un terrain propice à leur foisonnement anarchique.⁶³

Cet exemple montre qu'en l'absence d'un cadre épistémologique et d'un organe

59 Rapport de la commission d'enquête parlementaire du 22 novembre 1989 (*événements survenus au DFJP*), p. 179 (CEP).

60 CEP, *op. cit.*, p. 231.

61 CEP, *op. cit.*, p. 162.

62 Le terme de «protection de l'Etat» a une signification juridique précise. Le *Rapport intermédiaire concernant la politique de sécurité*, du 3 décembre 1979, p. 30 no. 381, dit: «On entend par protection de l'Etat toutes les mesures de la sécurité intérieure et extérieure de la Confédération, à l'exclusion de celles qui sont de nature militaire ou relèvent de la politique étrangère.»

63 La protection de l'Etat a été perçue dans le cadre quasi militaire de la stratégie indirecte. Il s'en est suivi une militarisation caractérisée de la protection de l'Etat qui se reflète dans la cumulation des fonctions de chef de la police fédérale (*civil*) et de chef des services de renseignements (*militaire*), le «groupe de renseignements et de sécurité» (UNA), par une seule et même personne.

de coordination et de soutien stratégique, le Conseil fédéral devra compter avec d'autres lacunes erreurs. Mais avant de considérer les fondements épistémologiques et institutionnels d'une stratégie de maîtrise du risque (de sécurité) globale, il importe d'examiner si la Chancellerie fédérale ne pourrait pas fournir le cadre institutionnel recherché et jouer un rôle dans la formulation d'un critère épistémologique adéquat à la sécurité.

2. Le renforcement de l'état-major général du Conseil fédéral par la loi sur l'organisation de l'administration de 1978

Nous avons, plus haut, relevé dans les rapports d'experts Hongler et Huber, les motifs et les intentions qui ont, dans les années 60 et 70, conduit à une révision approfondie de la loi sur l'organisation de l'administration de 1914.⁶⁴ En résumé, on peut dire qu'à cette époque on avait acquis une conscience plus aiguë de la complexité de la vie sociale et des exigences qualitativement accrues qui s'adressaient à l'appareil d'Etat, et en particulier du besoin de consultations entre les différents domaines politiques. On acquit également la certitude du besoin d'un organe administratif qui prenne en main la coordination devenue urgente, et ceci non pas seulement d'un point de vue formel et technique, mais aussi d'un point de vue matériel et substantiel. Convaincus que la simple addition des intérêts départementaux ne pouvait pas représenter l'intérêt général, les experts demandèrent l'établissement d'un organe d'état-major qui aurait pour tâche la synthèse des analyses partielles provenant des différents départements et offices. Les experts n'ont pas retenu l'idée d'un organe de soutien stratégique au Conseil fédéral séparé de la Chancellerie fédérale à cause entre autres des «conflits de compétences inévitables» entre le directeur d'un tel organe d'état-major et le chancelier de la Confédération⁶⁵, et ont préféré renforcer et réorganiser la Chancellerie fédérale avec les compétences correspondantes.

Pour peu que l'on compare les objectifs ambitieux du groupe d'experts Hongler avec la loi sur l'organisation de l'administration du 19 septembre 1978, on ne manquera pas de constater la distance considérable qui sépare le résultat des véritables objectifs initiaux. Le chancelier de la Confédération qui devait en effet incarner pour ainsi dire la conscience supradépartementale de la politique fédérale a bien le droit de soumettre des problèmes au Conseil fédéral⁶⁶ et la tâche de conseiller nos autorités supérieures lors de la planification au niveau de la politique fédérale⁶⁷, mais ce droit de soumission de problèmes au Conseil fédéral ne s'exerce que pour les affaires de la Chancellerie de la Confédération et si l'on considère ses autres tâches il s'avère rapidement que la contribution de la Chancellerie dans la planification se borne à un niveau uniquement formel. Nulle part il n'est fait

64 Cf. LOA, *op. cit.*

65 Rapport Hongler, *op. cit.*, p. 33.

66 LOA, *op. cit.*, article 33, alinea 2.

67 LOA, *op. cit.*, article 35.

mention de compétences matérielles décisives. La lecture des articles 54 (procédure de co-rapport) et 56 (conférence des secrétaires généraux) ne fera que renforcer cette analyse: ici aussi le chancelier n'apparaît que comme le coordinateur formel et non matériel. Un «organe consultatif qui cherche à avoir une vue d'ensemble sur les affaires du Conseil fédéral (...) et dont le chef jouisse de la vue d'ensemble et pense à longue échéance», comme le proposait le groupe d'experts Hongler,⁶⁸ ne laisse pas de traces dans la Chancellerie fédérale et son chef. La pratique montre également et sans conteste que la Chancellerie reste égale à elle-même: aujourd'hui comme hier elle est cet organe d'assistance générale du Conseil fédéral qui prend soin de l'exécution sans accroc des affaires de l'Etat. Remarquons cependant que certains experts (Muheim, Eichenberger) ne nous suivent pas sur cette question. Si ces experts partagent notre conviction que dans la pratique le chancelier de la Confédération ne joue pas de rôle stratégique dans le gouvernement, ils sont néanmoins de l'avis que ses attributions légales exigeraient qu'il prenne activement part à la conduite stratégique de l'Etat. Le groupe d'experts Muheim écrit par exemple: «Ob und wieweit der Bundeskanzler lediglich einen geordneten Ablauf der Geschäftsvorbereitung hinsichtlich Zeit, Ort, Prioritätenliste und Mitberichtsverfahren usw. zu gewährleisten hat oder ob ihm auch in der eigentlichen Politikgestaltung eine Unterstützungs- und Entlastungsfunktion zufällt, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Artikel 35 VwOG in Verbindung mit dem Bericht Hongler, dem Bericht Huber, einer Reihe von Äusserungen des Staatsrechtsprofessors Eichenberger und der Botschaft zum Verwaltungsorganisationsgesetz⁶⁹ lassen die grosse Bedeutung des Bundeskanzlers für die strategische Staatsführung deutlich erkennen».⁷⁰

IV. Métapolitique

Nous avons montré dans cet article que ni l'organisation de la défense générale ni l'état-major général du Conseil fédéral (la Chancellerie fédérale) n'ont été, de par le passé, aptes à assumer la tâche d'une vision globale. Pourtant seule une vision globale, par dessus les politiques de tous les jours, départementales, partielles et forcément lacunaires, permet de saisir l'essentiel, de déterminer avec précision les choix qui s'imposent. La politique de maîtrise du risque doit permettre d'obtenir une plus grande sécurité, elle ne peut être qu'englobante. Nous disons: elle ne peut être que métapolitique⁷¹. Essayons de saisir de plus près ce que nous entendons par métapolitique et quelle est sa réalisation en termes organisationnels administratifs.

68 Cf. Rapport Hongler, *op. cit.* chapitre II. 1.

69 Message sur la réorganisation de l'administration fédérale du 12 février 1975, (FF 1975 I 1465).

70 Cf. Schlussbericht der Expertengruppe Muheim, *op. cit.*, p. 20.

71 Désormais nous parlerons de métapolitique de maîtrise du risque. Le terme de «métapolitique de maîtrise du risque» est à nos yeux synonyme de politique de sécurité, mais ce dernier terme étant utilisé en Suisse pour désigner la politique militaire, il ne saurait sans confusions nous servir ici.

1. Cadre épistémologique

Le concept de métapolitique est d'abord et avant tout un concept formel; il signifie, avec le terme grec «meta», une politique au-dessus-de, ou encore une politique du second degré. On distinguera en effet deux types de politique: la politique du premier degré, soit la politique qui se pratique au niveau des différents départements avec leurs objectifs bien délimités, et la politique du second degré dont l'objet est précisément la, ou les, politiques du premier degré. Cette position au-dessus-de doit être comprise d'une part de manière hiérarchique en termes de *pouvoir*. La métapolitique a un rôle dirigeant, un rôle de gouvernement. D'autre part – autre privilège de cette superposition, cette fois en termes de globalité et d'universalité – en embrassant, parce qu'elle est au-dessus d'elles, toutes les politiques, la métapolitique a, seule parmi les politiques, le privilège de la *vue globale*.

Quant à la substance et le contenu de cette métapolitique spécifique qu'est la métapolitique de maîtrise du risque, elle est déterminée par les idées du risque et de sa maîtrise. Son objet est donc – le risque ayant pour origine la complexité (cf. Peter Koslowski)) – de réduire la complexité, ou encore, d'attribuer le qualificatif, la propriété, de la «sécurité» à l'ensemble de la politique. Chose à quoi sa forme de métapolitique la prédestine: une politique globale ayant dans son champ d'analyse toutes les autres politiques est dans une position idéale pour les synthétiser. Si le concept de sécurité est principalement lié à celui de la permanence, de la continuité⁷², il s'agira alors pour elle, de fixer les conditions dans lesquelles la continuation de la politique est possible⁷³.

Cette politique peut se caractériser plus à fond par les critères secondaires et les corrolaires suivants:

- elle est une politique *finale* et non causale. Ce qui délimite le champ de compétence de la métapolitique de maîtrise du risque n'est pas un critère causal comme l'hostilité de la menace. Au contraire, le pourtour de son activité est déterminé par les finalités traditionnelles de la «protection de la population» et de la «survie de l'entité sociale». Peu importe l'origine de la menace: les menaces hostiles ou pacifiques, parce qu'elles touchent la sécurité de la population et de l'Etat, font *ispo facto* partie de la métapolitique de maîtrise du risque (cf. la discussion sur les menaces modernes et l'exemple de la police fédérale).
- elle est *inconditionnelle*. Il n'y a pas, *à priori*, de menaces qui soient exclues de son domaine. Dans la politique de sécurité actuelle, les menaces sur la cohésion nationale, sur la désagrégation de la société, ne méritent pas l'attention de la politique de sécurité. Pour la politique de maîtrise du risque, ces menaces sont aussi à considérer.⁷⁴

72 Cf. Daniel Frei et Peter Gaupp, «Das Konzept «Sicherheit». Theoretische Aspekte», dans: *Sicherheitspolitik*, édité par K.-D. Schwarz, Osang Verlag 1978, p. 5.

73 Cf. Daniel Frei et Peter Gaupp, *op. cit.* p. 6.

74 Le livre de Jacques Freymond, *la paix dangereuse*, la Baconnière 1986, met en évidence les menaces dans la perspective de la cohésion nationale. Cf. aussi Heinz Krummenacher, «Wenn

- comme métapolitique, elle *n'est pas* une «partie de la politique», elle est au contraire *globale*. Cela signifie que tous les domaines de la politique peuvent *à priori* poser des problèmes de sécurité et que cette politique globale de maîtrise du risque ne se limite pas, comme le fait notre politique actuelle de sécurité, à maîtriser la menace militaire. Inversement, la politique de sécurité militaire (la défense générale) est une partie de la politique de sécurité.

2. Cadre institutionnel

En termes organisationnels, l'ambition de synthèse de la métapolitique se traduit par la notion administrative d'organe supradépartemental dont la fonction serait de déterminer les grandes lignes, la stratégie, de la maîtrise du risque pour l'ensemble de la politique. Après ce qu'il faut bien appeler un échec des tentatives de réorganisation de la Chancellerie fédérale des groupes d'experts Hongler et Huber, le moment paraît venu pour reconsidérer l'option d'un organe de soutien stratégique au Conseil fédéral séparé et indépendant de la Chancellerie fédérale, soit, dans la terminologie de l'époque, un «état-major civil».

Le concept d'un organe de métapolitique de ce type a déjà fait l'objet de diverses propositions venant des milieux académiques.

En gros, deux types d'organisation de la métapolitique de maîtrise du risque ont été imaginés. La première proposition institue un «conseil national de sécurité», soit un organe central *permanent* constitué par un secrétariat où l'on compte plutôt sur la qualité que sur la quantité et qui travaille activement à l'élaboration des stratégies globales. La clé de voûte du système est constituée par la personne du directeur du secrétariat, cette sorte de «national security adviser», qui doit réunir des qualités exceptionnelles et avoir de larges compétences (c'est la proposition de Jacques Freymond)⁷⁵. La seconde proposition envisage une structure plus flexible: chaque département aurait lui-même un «bureau» ou une «section» administré par un haut fonctionnaire, un secrétaire d'Etat à la sécurité et l'ensemble de ces secrétaires spéciaux se réunirait dans une conférence faîtière et périodique appelée par exemple «conférence des secrétaires d'Etat». Cette structure supradépartementale modeste serait dédoublée d'une «conférence d'experts» (c'est la proposition de Kurt R. Spillmann)⁷⁶.

La seconde solution présente l'avantage précieux de prendre en considération les besoins des départements d'une manière optimale avec ses bureaux départementaux et leur secrétaire d'Etat, de s'inscrire aussi relativement bien dans nos traditions collégiales avec sa conférence des secrétaires d'Etat, mais les doutes sont permis quant à la faculté d'une telle conférence pour s'accorder ensuite sur une vision unitaire et cohérente de la maîtrise du risque et de la sécurité. On ne saurait

Sicherheitspolitik verunsichert», dans: *Mut zum Frieden*, édité par Wolfgang R. Vogt, Darmstadt 1990.

⁷⁵ Jacques Freymond, *op. cit.*

⁷⁶ Kurt R. Spillmann, *op. cit.*, p. 168.

écarter le risque que cette conférence de type collégial ne dégénère en un forum d'intérêts divergeants, voire opposés, qui soit justement incapable de surmonter les cloisonnements départementaux et ne permette pas d'inscrire une véritable direction stratégique à la maîtrise du risque. La solution du secrétariat central paraît plus apte à répondre à ce problème crucial de la fonction de gouvernement qui avait tant préoccupé avant nous les groupes d'experts Hongler et Huber. Mais la proposition du conseil national de sécurité de Jacques Freymond comporte une faiblesse notable qui tient à l'insuffisance de son intégration dans la tradition de l'administration fédérale, et, cet organe indépendant paraissant une sorte de «corps étranger», est susceptible d'un phénomène de «rejet administratif» si l'on peut dire. Aussi la solution idéale, une solution qui allie fonction de gouvernement (cohérence et direction) et bonne intégration dans le système administratif (collégialité, inclusion de tous les départements), nous paraît un moyen terme entre la proposition de Freymond et celle de Spillmann. De plus ce moyen terme a l'avantage non négligeable de se référer à un modèle connu dans l'administration, soit l'Office central de la défense.

L'organisation de conduite de la métapolitique de maîtrise du risque serait la suivante:

- une conférence des secrétaires d'Etat. Cette conférence est périodique et réunit les secrétaires d'Etat des différents départements (ou leur analogue dans les départements où ce titre n'existe pas) et le chancelier fédéral. Cet organe n'est pas dédoublé par une conférence d'experts. L'inclusion des experts ne doit pas venir au dernier moment et parallèlement à l'élaboration de la conception stratégique, mais, dès le départ, dans sa phase de préparation. Et d'autre part, on s'imagine mal les membres du Conseil fédéral confrontés au dilemme de devoir choisir entre une stratégie élaborée par des experts et une autre élaborée par les départements dont ils sont les chefs.
- Un secrétariat central de maîtrise du risque. Celui-ci a les tâches suivantes: 1) perception des problèmes dans le long terme et selon leur imbrication, 2) analyse de ces problèmes, 3) synthèse et 4) élaboration d'options pour le Conseil fédéral. Il travaille avec des commissions d'experts ad hoc. Ce secrétariat est dirigé par un «directeur». Le secrétariat est administrativement rattaché à la Chancellerie et directement subordonné au Conseil fédéral.
- Le directeur du secrétariat. Celui-ci est en même temps président de la conférence des secrétaires d'Etat. Il a lui-même le statut de secrétaire d'état, il est le *primus inter pares* dans la conférence des secrétaires d'Etat et son délégué lors des séances du Conseil fédéral sur la politique de maîtrise du risque.