

# Les défis du monde moderne et l'administration publique

Autor(en): **Chaudet, Paul**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **26 (1968)**

Heft [1]: **Le défi du monde moderne : changement et mobilité**

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-136332>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Les défis du monde moderne et l'administration publique

Paul Chaudet  
ancien Président de la Confédération, Rivaz

## Introduction

Le défi du monde moderne pose à la Société des problèmes qui se ramènent essentiellement à l'éducation de l'être humain, à son instruction, à sa formation professionnelle et civique, à la conception qu'il doit avoir de son rôle au sein de collectivités toujours plus nombreuses et soumises aux exigences d'une évolution si rapide qu'elle a fait de notre temps une période d'accélération de l'histoire. Il est certain que les circonstances de la vie contemporaine ont poussé dans tous les domaines à une compétition où la curiosité intellectuelle et la mobilité d'esprit sont devenues les facteurs déterminants du progrès industriel et technique. La puissance économique est réalisée par les hommes qui se montrent aptes à se saisir rapidement des résultats de la recherche scientifique et à les propulser dans les secteurs de production où ils sont mis en valeur par des organismes structurés, transformés, rajeunis au fur et à mesure que le nécessitent des données nouvelles. Les auteurs d'études publiées sur ce phénomène caractéristique de notre époque insistent toutefois dans plusieurs cas sur le fait que le retard d'un continent, d'un pays ou d'une entreprise est moins la conséquence d'une carence des cerveaux que d'une absence d'organisation.

Il va sans dire que si le mouvement des idées et des faits marche à un rythme impitoyable pour les individus ou les communautés qui se laissent prendre de vitesse, les décalages qui en résultent dans l'ordre politique, économique ou militaire sont générateurs d'un désordre dans lequel il faut recréer de l'ordre. A l'échelon de notre pays, cela signifie entre autres qu'une collaboration doit s'établir entre les pouvoirs publics et les entreprises privées, les organisations professionnelles patronales et ouvrières, les Hautes Ecoles et les Instituts de recherche des firmes industrielles, de manière à conquérir certains objectifs en évitant la dispersion des initiatives, des programmes et d'une production coûteuse. Il y faut une étude du marché à longue échéance, une vue prospective de ses probabilités et de ses perspectives d'avenir. Une telle collaboration implique une détermination des objectifs à conquérir, une répartition judicieuse des travaux, une synchronisation des plans de recherche et de fabrication, une volonté commune d'aboutir. Le cloisonnement qui sépare si souvent des hommes engagés dans de mêmes secteurs de production doit faire place à un compartimentage organisé et relié où les moyens personnels et financiers concourent avec un maximum de chances à conduire au succès. C'est là, je le sais, une vue idéale des conditions de notre vie nationale, mais en raison même des difficultés qui s'y opposent avons-nous le devoir de la promouvoir. Car je suis persuadé qu'un pays ramassé sur lui-même, capable de fournir le meilleur de ce qu'il est et de ce qu'il détient, sera toujours en mesure de faire face aux situations les plus imprévues et les plus ardues. Notre passé l'a prouvé. Et si le présent soulève des doutes, il dépend de nous d'en écarter les causes et d'entreprendre les tâches qui nous attendent dans un esprit qui soit un témoignage de courage et de foi dans l'avenir.

Parlant de l'administration publique, j'entends m'arrêter ici — bien entendu — à l'administration fédérale.

## Diagnostic de la situation actuelle

Le Conseil fédéral, on le sait, a confié à une commission d'experts le soin d'étudier les questions soulevées en 1964 et 1965 par les postulats Alfred Borel, G.A. Chevallaz et Henri Schmitt concernant son organisation et ses méthodes de travail. Si, dans le cadre de nos préoccupations de ce jour, le mandat imparti peut paraître limité, il englobe en fait un examen du fonctionnement de l'administration fédérale. Le rapport déposé en novembre 1967 va dans ce sens, encore qu'il ne constitue pas une étude permettant de déceler de manière complète et approfondie les lacunes du système actuel. Il y faudrait pour cela quelques exemples de la manière dont l'administration a réagi vis-à-vis de problèmes auxquels elle s'est trouvée affrontée. Les postulats déposés aux Chambres et la décision du Conseil fédéral de faire procéder à une expertise nous valent toutefois un certain éclairage du débat. Ils attestent que le défi du monde moderne pose à chacun de nous la question de savoir si le statut et le comportement de l'administration publique répondent aux exigences de notre temps.

En ce qui concerne l'organisation, les compétences et les tâches du Conseil fédéral, il est intéressant de relever, sans s'y attarder, que les experts expriment « leur foi dans la valeur des principes qui sont à la base du système de gouvernement collégial, ce qui ne dispense personne de faire les plus grands efforts pour assurer le fonctionnement de ce système ». « Le danger — disent-ils — est que le collège gouvernemental ne dégénère en une conférence ayant pour seule fonction de prendre des décisions formelles et de régler des divergences de vues... Il ne peut être maintenu et adapté aux nécessités de l'heure que s'il se limite à ce qui lui est propre, s'il se restreint quantitativement pour se développer qualitativement. » — Traitant de l'administration publique, on ne saurait oublier que son comportement et son rendement seront toujours fonction de l'autorité dont elle dépend, des directives et des ordres qu'elle en reçoit, de la volonté politique plus ou moins claire qui s'en dégage. Je ne veux pas insister davantage sur ce point, mais il sera *le premier constat d'un diagnostic de la situation actuelle*. Je reste persuadé qu'un gouvernement collégial ne peut vraiment accomplir sa tâche que s'il agit au moyen d'une majorité d'autant plus nécessaire que le Parlement est fait de partis politiques nombreux et qu'il doit être canalisé tant bien que mal dans quelques directions mieux définies. Or, les experts relèvent eux-mêmes que les affaires du Conseil fédéral — je cite — « ne donnent pas l'impression d'être conduites avec cohésion et concentration ».

Quant à l'administration publique, le bulletin de santé qu'on peut en donner soulignera la qualité de son travail, son honnêteté, le fonctionnement d'une machine qui tourne inlassablement sans se montrer très sensible aux variations de la température extérieure. Cette administration — dont la hiérarchie relève de notre tradition militaire — est organisée de telle manière qu'il est difficile d'en concevoir une transformation profonde. La commission d'experts le relève en constatant que « si l'on veut opérer des réformes sans grandes modifications de structure, il faut qu'un effort supplémentaire puisse être demandé aux institutions et aux organes dont la capacité ne paraît pas épuisée à l'heure qu'il est. Il y a des réserves dans l'organisation, c'est-à-dire des institutions qui pourraient rendre plus qu'on ne leur demande actuellement ». La Chancellerie fédérale a l'honneur de figurer en tête — je cite — « sa réorganisation et sa revalorisation étant les moyens les plus efficaces pour arriver à la réforme désirée ».

Je ne veux pas m'attarder davantage à ce rapport où les experts, partant de la nécessité de procéder à de petits ajustements dans l'organisation et les attributions de compétences de nos autorités et de leurs services, se montrent plus réticents que les hommes désireux de

franchir un pas décisif — nécessaire à leur sens — pour permettre à l'administration de répondre au défi du monde moderne. *Peut-on se satisfaire de telles conclusions ?* C'est précisément un diagnostic de la situation actuelle et un examen des remèdes appliqués qui nous diront si le problème est envisagé dans sa juste perspective. Ils nous amèneront à conclure que, dans une administration solidement organisée mais dépourvue d'élan, des transformations valables ne pourront être que le résultat d'un changement profond de mentalité. Il faut réfléchir à toute une façon de concevoir la conduite des affaires publiques et privées. Quelques constatations très simples du diagnostic que l'on m'a demandé d'établir nous aideront à nous y préparer.

*La première de ces constatations* portera sur l'organisation et les méthodes de travail d'une administration qui change fort peu dans une époque pourtant marquée par l'accroissement démographique et ses exigences, y compris l'explosion des besoins nouveaux consécutifs au progrès scientifique et au développement de la technique. Il n'est pas contestable que la plupart des réalisations qui ont vu le jour au cours des dernières années se sont faites sous la pression de l'urgence, car il s'agissait de répondre à retardement à des nécessités non plus prévisibles mais imposées déjà par des situations irréversibles. Si ces actions à retardement n'ont pas que des aspects négatifs, en ce sens qu'elles bénéficient dans certains cas d'une expérience acquise, leur principal inconvénient réside dans le fait qu'elles ne sont pas partie intégrante d'un programme préparé assez tôt pour être cohérent. Leurs effets restent aussi limités par les situations acquises. C'est le cas notamment en matière d'aménagement du territoire. S'ajoutant à l'absence des lignes directrices dont je parlais tout à l'heure, la rigidité des méthodes de travail de l'administration crée un hiatus dans les contacts et la collaboration entre services de l'Etat et organes responsables des activités privées. Le seul exemple vécu personnellement, où l'on s'est écarté des règles applicables en matières d'acquisition de matériel de guerre, a été celui du fusil d'assaut.

*La deuxième constatation* portera sur l'absence de vues dont nous souffrons quant aux données essentielles de la politique future de la Confédération, et par voie de conséquence des cantons et des communes.

Le catalogue des questions posées par la commission chargée de procéder à un examen préalable de la révision éventuelle de la Constitution fédérale permet d'imaginer la difficulté qu'il y aura à dégager de cette consultation un résultat positif. Voulons-nous encore une charte d'esprit libéral, assortie des aménagements imposés par l'évolution de la production et des marchés, ou voulons-nous une économie dirigée jusqu'à l'emprise poussée de l'Etat dans tous les domaines des activités privées ? Qu'en sera-t-il à l'avenir du partage des compétences entre Confédération et cantons ? Quel sera le régime fiscal qui découlera d'une modification possible de leurs attributions respectives ?

*A cette constatation d'incertitude s'en ajoute une autre qui est celle de l'inexistence d'un inventaire des problèmes à résoudre en fonction d'un ordre d'urgence et d'une notion d'effort principal.* Pourra-t-on continuer à faire de tout à la fois — et partout — de ce qui touche à la politique du logement, à l'épuration des eaux, aux moyens d'enseignement, à la recherche, à l'effort hospitalier, à la politique routière ou de navigation fluviale — où on ne s'est préoccupé suffisamment ni des raccordements avec les réseaux étrangers ni d'un rythme dépassé par les événements — à la défense nationale civile, et j'en passe ? Il est clair que rien ne peut être abandonné de ces domaines où les besoins sont réels et doivent trouver un jour satisfaction ! Mais des choix s'imposent quant à l'échelonnement des réalisations. Sinon, nous

courons le risque de la simultanéité d'un trop grand nombre de projets importants, qui se neutraliseront les uns les autres. A moins que nous décidions de changer d'orientation, de forcer en quelque sorte les événements, d'opérer plus rapidement une mise à jour qui comporterait de très gros investissements et une marche à contre-courant des mesures prises jusqu'ici pour ralentir l'expansion économique et lutter contre l'inflation. Il est des gens qui ne craindraient pas de charger notre génération d'une tâche plus lourde. Tenant compte de la diminution constante du pouvoir d'achat de la monnaie, ils éprouveraient moins de scrupules de laisser à leurs descendants les amortissements considérables de tels engagements.

Je ne pense pas que nous tiendrons ce raisonnement. A d'autant plus forte raison l'administration aura-t-elle besoin de programmes-cadres à l'intérieur desquels les opérations se feront par étapes. Leur mise en œuvre devrait permettre de sortir d'une situation où les projets ne voient le jour qu'au gré de l'état d'avancement des travaux de tel ou tel département. Ces travaux sont bien dans leur nature l'expression d'une volonté gouvernementale, mais non dans leur rythme d'exécution.

*La dernière constatation à laquelle je m'arrêterai sera celle de la carence de notre pays en matière de préparation civique des élites, ce qui explique que les citoyens — volontiers portés à se plaindre de tout — ne réagissent pas au point de provoquer une transformation fondamentale des positions qu'ils jugent insuffisantes. Emettre des critiques suffit à donner à beaucoup parmi nous le sentiment du devoir accompli.*

Nous nous retrouvons toujours placés en fait devant le choix entre l'exigence ou la facilité.

Un juriste très distingué me disait récemment: « Nous sommes assez civilisés pour n'avoir pas besoin d'être gouvernés ». Cette satisfaction de soi peut rendre un homme heureux. Elle est dangereuse pour la collectivité. Un tel raisonnement fait fi par exemple du besoin de motiver l'effort de recherche, d'accroître ses moyens personnels et financiers, d'assurer son orientation vers la conquête d'objectifs précis!

Pouvons-nous admettre que nous équipions notre pays de routes ou de voies fluviales techniquement bien construites alors que les services qu'elles devraient nous rendre seraient diminués par l'indifférence à l'égard d'une politique de nos voisins qui tend à déjeter le trafic touristique ou commercial hors de Suisse?

Pouvons-nous continuer de protéger notre agriculture sans s'attaquer un jour à l'assainissement de ses bases financières et des pratiques successorales qui la placent dans une impossibilité de plus en plus marquée de supporter les conditions d'une économie de marché, voire des exigences d'une association plus étroite du pays à l'effort d'intégration européenne?

Pouvons-nous tolérer enfin de continuer au rythme actuel une préparation de défense nationale civile complètement décalée par rapport à la défense militaire?

Je ne veux pas prolonger cette énumération. Elle me paraît suffisante pour dire que le progrès nécessaire de nos méthodes de travail postule à la fois la cohésion de l'action gouvernementale et l'assouplissement de l'organisation des administrations publiques. Les deux efforts doivent se conjuguer. Si nous en avons pris mieux conscience au cours de ces dernières années, avons-nous accompli des réformes dont on puisse attendre un résultat suffisant?

### **Critique des remèdes appliqués**

La nécessité d'agir a provoqué un foisonnement d'études confiées à des commissions d'experts dont les missions nous ont paru répondre plus souvent à un besoin de couverture politique qu'à une volonté de sortir vraiment des chemins battus.

Le Conseil fédéral n'a pratiquement rien modifié jusqu'à maintenant de ses propres méthodes de travail. Par sa composition et les enjeux électoraux qu'elle représente, il a connu au contraire une difficulté accrue d'exprimer devant le pays une volonté claire.

A l'échelon des départements, certaines transformations structurelles ont été introduites. C'est ainsi que le Département des postes et chemins de fer est devenu celui des transports, des communications et de l'énergie.

Sous l'ancienne dénomination, trois divisions se partageaient ses activités :

- la division des chemins de fer ;
- la division des postes ;
- l'administration des télégraphes et des téléphones.

Dès 1962, cette organisation s'est répartie en : un secrétariat général, quatre offices, un poste de délégué à l'énergie atomique, l'entreprise des PTT et les CFF.

La création de l'entreprise des PTT est l'exemple le plus important d'une décentralisation organique ou administrative, où le caractère commercial développé de ce service public justifie son besoin d'autonomie. L'article 2 de la loi du 6 octobre 1960 souligne en effet que les PTT doivent être gérés selon les principes de l'économie industrielle, mais sans chercher les plus grands bénéfices. Ils doivent tendre par contre à rendre le plus grand nombre de services possibles.

L'article 16 crée la Direction générale tripartite, et la compétence générale de droit commun appartient à cette direction et non au département. Cette direction n'est toutefois pas aussi indépendante que celle d'une industrie privée.

Enfin, selon l'article 15, le département exerce une surveillance directe de l'entreprise et donne les directives générales pour la gestion des affaires, remplissant ainsi le rôle du conseil d'administration dans une entreprise privée.

Cette loi de 1960 a valu aux PTT une certaine indépendance organique et administrative, mais pas juridique et financière.

Quant aux chemins de fer fédéraux, ils nous fournissent le meilleur exemple d'une décentralisation financière, qui ne s'accompagne pas d'une décentralisation juridique. Leur budget est autonome, ils couvrent eux-mêmes leurs déficits, car en passant l'éponge sur les pertes antérieures, la loi de 1944 voulait que, dorénavant, les CFF assurent leur gestion sans faire appel à l'Etat. Le capital initial de dotation de 400 millions fut doublé en 1962. Le budget est séparé de celui de l'Etat.

Depuis la réorganisation de 1944, les CFF n'ont cessé de faire du bénéfice, assurant ainsi les prestations fixées par la loi et leur autofinancement.

L'expérience déjà longue réalisée avec les CFF et celle qui vient de commencer avec les PTT ont démontré que l'indépendance relative de ces régies a donné l'élan aux améliorations de caractère technique dont les CFF bénéficient et à la recherche d'une gestion plus commerciale des PTT. Si la durée de cet exposé ne permet pas de procéder à une analyse plus détaillée de ces réalisations, disons que leur application s'est traduite en résultats positifs *et qu'on pourrait s'en inspirer* — sous les formes appropriées à chaque cas dont il s'agit — *pour introduire le principe de la responsabilité privée dans la création de certaines des infrastructures nécessaires à la vie économique et sociale.*

*Une autre innovation* assez importante dans l'administration fédérale a été la création de la Centrale pour les questions d'organisation de cette administration.

Selon la loi du 6 octobre 1954, la centrale a la mission de contrôler de façon permanente si l'organisation et les méthodes de travail de l'administration centrale de la Confédération sont rationnelles et efficaces.

La centrale jouit d'une certaine autonomie. Elle peut proposer des enquêtes ou les effectuer d'elle-même. Elle peut accepter des demandes d'enquêtes des départements et des divisions. Elle peut proposer la création de nouveaux services, l'agrandissement, la réduction ou la suppression de services existants.

Du point de vue de la procédure, la centrale correspond directement avec les divisions, qui ont le devoir de faciliter son travail, en produisant notamment toutes pièces nécessaires relatives à leur gestion.

La centrale est conduite par un chef et deux experts nommés par le Conseil fédéral et choisis — pour les experts — en dehors de l'administration fédérale. Le chef peut faire appel à la collaboration de spécialistes de l'extérieur. Administrativement, la centrale est rattachée au Département des finances et des douanes.

S'il est prématuré de tirer des conclusions pleinement valables de l'expérience réalisée avec ce nouvel organisme, je crois pouvoir dire que, dans l'esprit où il a travaillé, il a collaboré de manière utile à l'étude et à la réalisation de nombreuses mesures propres à garantir un meilleur fonctionnement de tel ou tel rouage de la machine administrative. J'ai eu l'occasion — personnellement — d'apprécier cette activité dans plusieurs des services du Département militaire.

*Et j'en viens, à propos de ce Département, à parler ainsi des conséquences tirées, dans ce domaine, de l'affaire des Mirage.* Bien auparavant du reste, la réforme de l'armée de 1960, la transformation du service technique militaire assorti dès lors d'une division commerciale, la revision constante des règles de compétence en matière d'acquisition des matériels de guerre avaient manifesté une volonté de s'adapter aux transformations profondes qui s'opéraient dans l'armement et les procédés de combat.

Si le déchaînement de 1964 a eu — à côté de ses mobiles politiques — *la signification tragique d'un refus de notre pays de prendre le tournant de l'évolution technique*, les décisions qui en sont résultées ont peu de portée, si on veut bien se rendre compte que le futur chef de l'armement sera le chef du service technique doté d'un autre titre, sans disposer pour autant de l'indépendance qu'il devrait avoir pour servir de trait d'union entre les Hautes Ecoles, l'industrie et l'administration. Il pourra faire valoir, il est vrai, le point de vue du technicien dans de meilleures conditions au sein de la commission de défense nationale. Le seul fait vraiment nouveau est celui du transfert d'une partie des compétences de l'ancienne commission de défense nationale au comité dit « de direction » dont l'autorité reposera sur des dispositions légales, ce qui permettra de mieux coordonner les travaux à l'échelon supérieur du département et d'alléger la tâche des commandants de corps, dont le commandement s'accommodait mal du travail astreignant imposé par la commission de défense nationale.

Enfin, les décisions prises pour la Chancellerie fédérale, qui restent dans le cadre de dispositions légales non complètement appliquées jusqu'à maintenant, permettront sans nul doute d'améliorer les services que cet organisme doit assurer au Conseil fédéral et à l'ensemble de l'administration. Parmi les améliorations désirables, il faut signaler celles qu'on attend en matière d'information.

Les petites réformes qui ont pu se faire au sein des autres départements ne me paraissent pas revêtir une importance digne d'être retenue. Signalons toutefois, pour mémoire, la loi en préparation sur la juridiction administrative, qui dégagera l'administration en partie et

surtout le Conseil fédéral d'une activité dont les conditions ne garantissaient pas le rendement selon les principes d'une saine justice.

Il est plus utile, je crois, que je consacre le peu de temps dont je dispose à parler des solutions grâce auxquelles l'administration publique pourrait affermir sa position et assurer la marche de l'action gouvernementale dans des conditions propres à garantir son efficacité.

### **Solutions suggérées**

Si les études confiées à des personnalités ou à des commissions touchant la réforme de l'administration ou la solution à donner à certains des problèmes d'importance majeure pour l'avenir du pays peuvent contribuer dans certains cas à former l'opinion du Conseil fédéral, elles devraient être inspirées en fait d'une volonté gouvernementale dont elles rechercheraient les modalités d'application. Je constate que, depuis plusieurs années déjà, le Conseil fédéral attend le rapport Kāgi sur le problème des articles d'exception, dont la nature ne paraît pas justifier un tel délai. Le rapport Rittmann — si controversé — sur la navigation fluviale fait l'objet d'un contre-rapport de l'Institut Battelle, ce qui met en doute l'objectivité du premier. Le rapport de la commission d'enquête sur l'affaire des Mirages a été l'expression d'une passion politique qui a conduit à des conclusions de valeur douteuse. Enfin, la commission chargée de l'étude sur la question de savoir si nous voulons ou non reviser la Constitution fédérale est chargée d'une mission si complexe qu'on peut prédire — sans beaucoup se tromper — qu'elle aboutira probablement à la proposition d'engager certaines revisions partielles assorties d'une toilette nécessaire de ce qui charge cette Constitution de dispositions de nature plutôt légale ou réglementaire. Sans aller jusqu'à l'ironie du D<sup>r</sup> Schweitzer, qui disait que les commissions sont les pompes funèbres des idées, on ne peut se dégager de l'impression que les mesures à envisager pour résoudre nombre de problèmes de la vie nationale apparaissent plus clairement qu'on ne le croit souvent à l'autorité exécutive, mais que c'est le besoin d'y rallier la majorité des forces politiques qui pousse à ces procédures de consultations toujours longues et souvent décevantes.

On en revient au problème des hommes. En admettant que la volonté existe d'opérer certaines réformes, en quoi celles-ci pourraient-elles consister ?

En ce qui concerne l'administration publique, je crois aussi avec les experts qu'il serait illusoire de vouloir la bouleverser profondément. Organisée comme elle l'est, et moyennant quelques mesures assez simples, il serait sans nul doute possible d'obtenir une meilleure synchronisation et une coordination de ses efforts avec ceux des milieux privés, et surtout une faculté de renouvellement qui s'avère difficile lorsqu'on agit en vase clos. Les experts ont raison du reste de souligner que l'administration la mieux organisée ne rendra pas ce qu'on en attend si les hommes qui la composent ne sont pas les plus aptes à remplir leurs tâches. Inversement les meilleurs éléments parviendront à de bons résultats s'ils les veulent en dépit de structures administratives déficientes.

#### *Que s'agit-il d'améliorer ?*

*A l'échelon du Conseil fédéral*, il ne serait guère impensable d'établir au début de chaque année un état — extrait du programme à long terme — des objets qui devraient être traités au cours de l'exercice, compte tenu des disponibilités financières. L'horaire des opérations pourrait donner aux membres de l'exécutif la garantie de disposer du temps suffisant pour l'étude, deux mois au moins pour les projets importants, les examens préalables par les services n'étant pas compris dans ce délai réservé aux seuls chefs des départements. Ceux-ci



disposeraient de documents établis dans les deux langues nationales utilisées pour la délibération. On en finirait ainsi avec la remise de messages d'une ou de plusieurs centaines de pages, dans une seule langue, à l'avant-veille ou à la veille du débat où doit intervenir en principe la décision, celle-ci étant devenue urgente en raison de la session déjà proche des commissions des Chambres.

Cette amélioration des conditions du travail serait facilitée *par l'action d'un président de la Confédération* mieux secondé qu'il ne l'est aujourd'hui.

A mon avis personnel, *la création d'un cabinet présidentiel*, composé de deux ou trois collaborateurs qualifiés, permettrait de réaliser un allègement considérable du travail. Le président pourrait se consacrer davantage à la marche générale des affaires du Conseil fédéral. Les membres de son cabinet, rattachés administrativement à la Chancellerie, se livreraient à l'analyse des dossiers des décisions présidentielles, à la préparation d'une présentation plus étudiée des projets des départements aux séances du Conseil fédéral, à la mise à jour et à la préparation des documents nécessaires à l'occasion de nombreuses manifestations, à de l'information personnelle et à l'établissement des contacts à prendre avec de nombreux groupements ou personnages les plus divers. Rodé à ce genre de travail, le Cabinet présidentiel dispenserait le président de requérir les services de ses collaborateurs de département pour des tâches nouvelles auxquelles ils ne sont pas préparés.

*Quant aux chefs des départements eux-mêmes*, les moyens de se faire seconder pourraient naturellement varier suivant les ministères et suivant peut-être aussi le tempérament du magistrat lui-même. Expérience vécue, je suis convaincu que le chef du département devrait avoir la faculté d'engager librement un ou des collaborateurs non assujettis nécessairement à la loi sur les fonctionnaires, de les rétribuer selon des normes particulières, de les licencier aussi sans trop de difficultés au moment où la collaboration s'avérerait insuffisante, inadéquate, ou lorsqu'elle prendrait fin avec la réalisation d'un objet déterminé. Ce ou ces collaborateurs seraient pour leur chef un moyen de contact, d'information et de surveillance. Disponibles pour de multiples interventions qui prennent du temps et qu'on ne peut pas nécessairement demander ni à un secrétaire général ni à une secrétaire particulière, leur action suffirait certainement à garantir au chef du département la possibilité de se livrer à l'examen des grands problèmes dans les conditions nécessaires d'une tranquillité inexistante en l'état actuel des choses. Je n'irais pas jusqu'à conférer à ce ou ces personnages les titres de secrétaire d'Etat ou de chef de cabinet, au risque d'éveiller leurs ambitions politiques et de les tenter de se confondre avec le chef du département. A condition de trouver les hommes intelligents et souples capables de s'acquitter de tâches qui exigent du doigté, du sens politique et du flair, je suis persuadé que ce moyen très simple suffirait à donner aux membres du Conseil fédéral une possibilité de se livrer dans de meilleures conditions à leur activité gouvernementale. Une telle innovation se heurterait, je le sais, à la résistance de l'administration, qui n'aime pas beaucoup les cas traités selon des normes particulières et qui échappent aux lois de la hiérarchie administrative. Il n'en reste pas moins que ce moyen permettrait d'opérer un dégagement nécessaire et de replacer un Conseiller fédéral sur le plan où doit s'exercer véritablement son action.

*J'en viens pour terminer à l'administration comme telle.* Quelles seraient les réformes désirables qui pourraient modifier dans une mesure suffisante le rythme et l'orientation de son travail ?

Certes, un examen approfondi permettrait d'opérer une révision de certains rouages du mécanisme qui tournent peut-être davantage par habitude que par nécessité. Quand les experts parlent d'une réserve de moyens disponibles, ils admettent que toutes les forces enga-

gées ne sont pas utilisées au maximum. Dans l'ensemble, il faut pourtant reconnaître que l'administration publique de chez nous — qu'il s'agisse de la Confédération, des cantons ou des communes — est d'un bon rendement, que son personnel fait preuve d'un excellent état d'esprit et de conscience professionnelle. La vocation du service public n'est pas une fiction et l'on pourrait citer des cas remarquables de compétence et de dévouement.

Une question qu'on peut se poser est de savoir par contre si l'organisation pyramidale est la meilleure pour assurer le contact nécessaire entre l'administration et le Conseil fédéral. Cette organisation a pour effet que seuls trois ou quatre chefs de divisions sont en contact personnel et direct avec le chef du département. Si celui-ci pouvait être déchargé, par les soins du ou des collaborateurs dont je parlais tout à l'heure, de mille besognes contraignantes, il aurait souvent intérêt à entendre lui-même un chef de service ou de section dont les compétences propres seraient mises en valeur dans des conditions plus toniques, surtout dans les cas rares mais possibles où les vues intelligentes d'un subordonné se heurtent à l'incompréhension et à la résistance d'un supérieur. Nous connaissons tous en effet des cas de carrières qui ont été caractérisées par leur durée plutôt que par leur apport d'idées personnelles et nouvelles. Sans envisager nécessairement une modification des structures actuelles, peut-être pourrait-on prévoir leur aménagement de façon plus horizontale en fonction de la nature des problèmes à traiter, plus mobile en fonction des hommes.

L'autre question que je veux soulever est celle du cloisonnement de l'administration, de la mauvaise communication qui s'établit par elle entre la classe politique et les agents de vie active du pays.

Ce problème mériterait une étude approfondie. Il n'est pas propre à la Suisse, mais il s'attache à l'existence même de toute administration.

C'est une question de système lié à une mentalité. De sa longue expérience des affaires publiques, Louis Armand a constaté que les résistances les plus tenaces et les plus obscures au progrès ne viennent pas toujours des circonstances matérielles, mais qu'elles naissent parfois des refus mêmes de l'homme. Si les milieux de la vie active et ceux de l'administration marchent à des rythmes très différents, comment tenter de parvenir à une meilleure synchronisation des mouvements, à une meilleure interpénétration des connaissances et des efforts, à une conscience plus générale des besoins et des possibilités du pays ?

J'imagine que certaines expériences devraient être tentées. Indépendamment des contacts qui s'établissent — de manière insuffisante souvent — entre les instances supérieures de la magistrature ou de l'administration et des recteurs d'universités, des professeurs, des présidents ou des directeurs d'entreprises, pourquoi ne procéderait-on pas à des échanges de services ? Il serait bénéfique qu'interviennent, dans les divisions techniques de départements axés sur l'étude d'un problème donné, des agents actifs de Hautes Ecoles, d'Instituts de recherches, d'entreprises industrielles, cependant que des juristes praticiens passeraient à Justice et Police ou des banquiers à Finances ? Inversement, pourquoi des fonctionnaires de tous rangs n'accompliraient-ils pas des stages périodiques dans les établissements précités ? Loin de moi l'idée d'ignorer les difficultés pratiques de tels échanges. Ils se heurteraient, je le sais, à un barrage de dispositions légales ou réglementaires, à des habitudes solidement ancrées, à des susceptibilités, à des craintes de tous ceux qui dorment du sommeil du juste. Ils perturberaient des habitudes de travail. Mais en définitive, si une telle respiration avait été créée plus tôt dans le pays, accuserions-nous un tel retard dans l'abordage de problèmes aussi importants que ceux du statut économique de l'agriculture, de l'aménagement du territoire, des infrastructures de la vie sociale, pour ne citer que ceux-là ? N'aurions-nous pas agi au nom d'impératifs plus sérieux que ceux des échéances électorales ?

Je crois que c'est là que réside, face au défi du monde moderne, le centre du débat de l'administration publique. Peut-on concevoir encore un secteur d'activité qui agisse en circuit fermé alors que le pays tout entier doit s'ouvrir aux perspectives d'un monde dont la transformation pose tant d'interrogations sur l'avenir ? Nous tentons cette adaptation en continuant à vivre sous le couvert de nos étiquettes partisans, de nos pratiques bureaucratiques, de mécanismes politiques inadaptés aux tâches actuelles. Peu importe après tout que les étiquettes subsistent, que des mécanismes tournent en croyant encore faire marcher la machine si tout cela doit faire la part du sentiment affectif qui est en nous pour les choses vieilles, même si elles sont passées ! Mais que cette routine dresse un obstacle à l'action des hommes qui veulent s'affranchir d'un cadre dépassé, des rivalités d'entreprises, du souci de garder pour soi le plus petit secret de fabrication ou de négociation avec le concurrent ou la clientèle, voilà qui n'est plus de mise à l'heure où il faut s'unir sur des efforts de portée matérielle et technique dont surgiront les conditions de notre devenir politique, moral et social. Ce qui s'impose, c'est que des hommes puissent parler en interlocuteurs valables, en représentants qualifiés de communautés d'intérêts. Celles-ci seront de l'industrie, du commerce, de l'agriculture d'une part, de l'administration publique d'autre part. Les personnalités qui auront à traiter ensemble auront les pouvoirs et les compétences voulus pour engager le débat avec la responsabilité de le conduire à bonne fin, et non de noyer le poisson.

« On ne stabilise en démocratie, a dit Herriot, que par le mouvement. Le mouvement politique se traduit par une sinusoïde, le mouvement scientifique par la courbe à croissance continue ». Si la politique reste sur des chemins sinueux, que le mouvement scientifique et celui de l'administration s'efforcent au moins de marcher en parallèle. Sans des échanges plus actifs avec les activités nationales, l'administration publique perdra de ses positions dans la considération dont elle doit bénéficier, et surtout de son aptitude à préparer ou à mettre intelligemment en œuvre les options gouvernementales, les décisions importantes de l'exécutif et du législatif. Il faut que l'administration redevienne le lieu où des hommes de valeur n'hésitent pas à offrir leurs services au même titre qu'ailleurs, sans craindre d'y laisser quelque parcelle de leur dignité et de leur liberté personnelle. Là est la réforme essentielle. Elle ne peut s'introduire que peu à peu, au gré d'expériences dont on tirera les enseignements voulus. Mais elle implique au départ la volonté d'un gouvernement qui sache s'abstraire des pressions politiques ou économiques. Elle fait appel aussi à la compréhension des milieux privés dans un sens plus développé de cette communauté d'intérêts sans laquelle notre peuple ne pourrait envisager l'avenir avec confiance. Je souhaite que l'administration publique parvienne à s'élever au niveau des exigences du monde moderne dans une conscience accrue de ses responsabilités. Tout se tient dans un pays et nous ne saurions tolérer que la chaîne de nos activités soit ramenée un jour — parce que nous aurions vécu de facilité — à la force de son maillon le plus faible.