

## **Les Romands ont-ils quelque chose à attendre de Secrétaires d'Etat?**

Le débat sur la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), sur laquelle le peuple suisse se prononcera le 9 juin prochain, se cristallise indiscutablement sur les dix postes de Secrétaires d'Etat que cette loi doit créer, des Secrétaires d'Etat dont le rôle serait redéfini par rapport à celui des Secrétaires d'Etat existants. Si cette proposition a suscité de vives réactions en Suisse alémanique, elle ne s'est heurtée qu'à quelques îlots de résistance en Suisse romande. Les politiciens romands semblent plutôt favorables à cette nouvelle institution, lui accordant des vertus que leurs compatriotes d'outre-Sarine se refusent à observer.

Cette différence d'appréciation proviendrait-elle d'une certaine indifférence des Romands, convaincus qu' "il faut bien faire quelque chose" pour décharger ce Conseil fédéral harcelé de missions de plus en plus nombreuses, et que ces Secrétaires d'Etat constituent "sans doute" une bonne idée? Ou résulte-t-elle une fois de plus d'une perception divergente de la même réalité, ultime avatar de ces oppositions que Romands et Alémaniques se plaisent trop souvent à collectionner? Nous pencherons plutôt pour la première interprétation, car le diagnostic qui sous-tend l'analyse des Romands demeure incontestable. Il faut en effet "faire quelque chose", tant est grande l'impression de flou qui se dégage de la conduite politique du Conseil fédéral. Mais où l'on ne peut plus suivre les partisans de cette révision, c'est sur l'examen des effets qu'elle risque d'entraîner. Car, le 9 juin, nous voterons sur une loi, et non sur un diagnostic.

Les Romands, plus secoués par la crise que les Alémaniques, distinguent peut-être dans un gouvernement plus fort une réponse à leurs maux présents. Mais dix Secrétaires d'Etat représentent-ils réellement un remède aux dysfonctionnements que l'on rencontre à la tête de l'Etat? Tout ira-t-il enfin bien avec eux? C'est là que l'approche foncièrement optimiste de maints politiciens romands, relayés par plusieurs de leurs collègues alémaniques, devient moins compréhensible. Et force est de constater que les dix Secrétaires d'Etat ne soulageront guère le Conseil fédéral mais, au contraire, alourdiront sa tâche. Auront-ils un rôle politique ou

administratif, ou un peu des deux? Selon quels critères pourront-ils être agréés, ou non, par les Chambres fédérales? Quelles relations entretiendront-ils avec l'entourage proche, et exclusivement administratif, de leur Conseiller fédéral "de tutelle"? Que de questions en suspens pour une loi qui devait, à l'origine, clarifier certains problèmes!

Et cette incohérence au sommet de la hiérarchie gouvernementale ne profitera ni au Parlement, ni au peuple. Elle conduira plutôt à une emprise plus ample de l'administration sur le pouvoir politique, qui se verra un peu plus dépossédé de ce qui lui reste de prérogatives. A terme, le fonctionnement démocratique de notre Etat ne peut s'en satisfaire. Voilà la raison de notre pessimisme. L'attitude assez positive des Romands envers cette nouvelle institution est dès lors d'autant plus curieuse qu'ils sont souvent les premiers à se plaindre de l'invasion ininterrompue des procédures administrative et judiciaire dans la vie quotidienne! Un examen attentif de la nouvelle LOGA devrait les convaincre définitivement de voter non le 9 juin prochain!

Olivier Meuwly  
USAM

6.05.96

# Les OVNI du Conseil fédéral

*par Suzette Sandoz, Conseillère nationale*

Qu'est-ce qu'un secrétaire d'Etat? Question sans réponse, malgré les explications du Conseil fédéral dans son Message aux citoyens. On peut en effet y lire: les secrétaires d'Etat "auront un statut spécial, à mi-chemin entre le statut de fonctionnaire et celui de magistrat élu par l'Assemblée fédérale".

Quel sera le rôle d'un secrétaire d'Etat? Selon l'art. 37 de la loi sur l'organisation du Gouvernement, ce sera le Conseil fédéral qui le définira. Selon le Message du Conseil fédéral aux citoyens "c'est à l'issue de la réforme de l'administration que le Conseil fédéral déterminera dans quels secteurs il nommera des secrétaires d'Etat". Autrement dit, on ignore à ce jour quel sera le rôle d'un secrétaire d'Etat.

Un secrétaire d'Etat pourra-t-il remplacer le Conseil fédéral devant le Parlement? Eventuellement, à la double condition que le Conseil fédéral l'ait proposé et que l'Assemblée fédérale ait accrédité ce secrétaire pour cela. Cette accréditation - ou "agrément" - exige une procédure spéciale. Le secrétaire d'Etat doit avoir été désigné au scrutin de liste par les Chambres réunies. Celui dont le nom est trop souvent biffé sur les listes n'est pas accrédité. Il y aura donc trois sortes de secrétaires d'Etat: ceux que le Conseil fédéral n'aura pas soumis à l'agrément des Chambres, ceux qu'il aura soumis à l'agrément des Chambres et qui n'auront pas été agréés et ceux qui auront été agréés.

Existe-t-il déjà des secrétaires d'Etat? OUI, il y en a trois. Comme l'explique le Message, les dix secrétaires d'Etat comprendront les trois actuels dont les tâches seront redéfinies. Cela signifie-t-il que le Conseil fédéral demande en réalité sept postes supplémentaires pour des grands commis et qu'il les fixe dans la loi pour échapper au budget? Peut-être!

Un secrétaire d'Etat sera-t-il un conseiller personnel d'un conseiller fédéral? La réponse est NON, car il existe de tels conseillers personnels qui ont un autre rôle.

Avouons qu'un chatte n'y retrouverait pas ses petits!... Pour un citoyen passionné d'astronomie, les secrétaires d'Etat sont un peu des OVNI dans le ciel du Conseil fédéral.

Mais au-delà de l'imprécision de leur mandat, les secrétaires d'Etat présentent trois inconvénients majeurs:

- *Une "fragilisation" supplémentaire de la collégialité:* En effet, les secrétaires d'Etat sont subordonnés au chef d'un département. Quand bien même ils sont nommés par le Conseil fédéral, ils sont d'abord au service d'un chef de département. Lorsqu'ils représenteront leur chef devant les Chambres, il sera encore plus difficile que maintenant d'accréditer l'aspect collégial des décisions et des projets fédéraux. Or une des causes actuelles de la grande faiblesse du Conseil fédéral, c'est l'effritement de la collégialité. Les secrétaires d'Etat risquent bien d'accroître cette faiblesse.
- *Un "gonflement du processus décisionnel":* Le conseil fédéral a pris l'habitude de plus en plus fréquente de consulter les présidents des partis gouvernementaux à la maison de Watteville avant de prendre une décision (au lieu de les informer après la prise de sa décision). Le collège a ainsi passé, en un sens, de 7 à 11 membres. C'est une cause d'affaiblissement. Quand les secrétaires d'Etat assisteront aux séances du Conseil fédéral, avec voix consultative, comme le fait déjà le Chancelier, il y aura un collège élargi, donc encore affaibli. La prise de décision exige un nombre très restreint de personnes et les voix consultatives sont parfois une cause de *"fuite devant la décision"*.
- *Une "fracture" entre le Conseil fédéral et le Parlement:* L'une des caractéristiques du système fédéral est la très grande symbiose du Conseil fédéral et du Parlement. Quand le Conseil fédéral sera représenté aux Chambres par des secrétaires d'Etat, l'isolement de l'exécutif aura commencé. Cela peut conduire à une nouvelle conception de la séparation des pouvoirs, à un régime plus

présidentiel. Mais seule une modification constitutionnelle pourrait introduire un tel changement politique.

En institutionnalisant des secrétaires d'Etat sans contour politique précis, la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ou bien affaiblit le Conseil fédéral, ou bien introduit le principe d'une transformation profonde du système politique sans passer par la révision de la constitution. Dans les deux cas, les citoyens sont perdants. Un NON s'impose.

6.05.96

# **Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration: des demi-mesures dans le flou**

*par Joseph Deiss, Conseiller national*

Notre gouvernement est surchargé. Sept conseillers fédéraux en 1996 comme en 1848, ce n'est plus possible. Autant la variété des tâches que le nombre des subordonnés sont aujourd'hui sans commune mesure avec la situation qui prévalait au moment où nos institutions ont été mises en place. Bon! Mais alors, pourquoi ne pas empoigner le problème par le bon bout?

La loi, acceptée par le Conseil national avec un score relativement médiocre de 91 contre 62, pêche d'abord par sa timidité. Il est loin le temps où parlementaires et experts demandaient l'examen de modèles comportant un plus grand nombre de Conseillers fédéraux. Pourtant, s'il s'agit véritablement de décharger les membres du gouvernement, ce n'est que par une répartition des tâches sur un plus grand nombre de ministères, neuf ou onze, que cela sera vraiment possible. C'est aussi simple que cela. Qu'on le veuille ou non, avec ou sans secrétaires d'Etat, ce seront toujours les sept chefs des départements qui assumeront toute la responsabilité politique. Pas possible donc, de se permettre de n'être qu'à demi-renseigné. Ce que l'on nous propose, n'est donc qu'une demi-mesure qui ne résoud pas le vrai problème.

Au contraire, avec cet étage supplémentaire de notre bureaucratie, on risque même de compliquer la tâche. En effet, il n'est pas possible de fermer les yeux sur le flou du résultat des délibérations parlementaires. Personne pour vous dire quel sera le statut effectif de ces Vice-conseillers fédéraux. Même le gouvernement ne le sait pas. Dans son message, il nous dit certes que les nouveaux secrétaires d'Etat "auront un statut particulier", mais quant auquel, il demeure très vague: "entre celui de magistrat et celui de fonctionnaire". Nommés par le Conseil fédéral, éventuellement agréés par l'Assemblée fédérale, ils pourraient même se retrouver dans des situations qui changent de cas en cas.

Quant aux tâches, à la position hiérarchique exacte, aux relations avec les secrétaires généraux, les directeurs d'offices voire les collaborateurs personnels, tout reste ouvert et donc possible. Enfin, la formule magique en vertu de laquelle sera composé ce corps politico-administratif inédit reste entourée de nombreux mystères. Face à un système aux contours aussi incertains, pas étonnant que 62 conseillers nationaux aient dit non.

Est-ce suffisant pour en conclure que ceux-ci s'opposent à un gouvernement efficace et qu'ils nient les autres améliorations contenues dans la loi? Que non! Car la suite en cas de refus est déjà tracée. Dans un laps de temps relativement court, il sera possible de reprendre le texte, allégé des sept ou huit articles concernant les secrétaires d'Etat. Et, de surcroît, le champ sera libre pour une véritable réforme de notre gouvernement.

6.05.96

# Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

*par André Kistler, Président de l'Union cantonale neuchâteloise des arts et métiers*

A la question: Pourquoi une nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration? Le gouvernement fédéral répond:

"Un pays qui veut être gouverné doit se doter d'un gouvernement capable de gouverner. Et pour être capable de gouverner, un gouvernement doit disposer d'un soutien efficace qui lui permette de prendre toutes les décisions importantes au bon moment et en connaissance de cause. La loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration doit aider le Conseil fédéral et ses membres à se consacrer davantage aux activités gouvernementales importantes. Elle doit donc permettre:

- de renforcer le travail collégial et de faciliter la prise de décision;
- au Conseil fédéral de déléguer tout ce qu'il ne doit pas absolument décider lui-même;
- d'améliorer l'organisation et la direction de l'administration, d'introduire de nouvelles méthodes de gestion de l'administration;
- d'améliorer la coordination interdépartementale et la planification;
- de faire passer du Parlement au Conseil fédéral la compétence d'organiser l'administration fédérale."

Ce dernier point paraît, à priori, être une mesure propre à accélérer la mise en place d'organigrammes efficaces, encore qu'il faille veiller à réfréner la boulimie légiférante traditionnelle de toutes administrations pléthoriques.

Ceci pour ce qui nous paraît relever du bon sens et d'une vision pragmatique de fonctionnement d'un "Grand Machin", comme aurait dit de Gaulle.

La situation délicate, à des degrés divers certes, de notre économie a conduit ses acteurs à des remises en question drastiques, quelquefois douloureuses, mais toujours indispensables.

Partout, de la banque à l'industrie, du commerce de détail à l'artisanat, de la grande à la petite moyenne entreprise, il a été procédé à des restructurations de l'administration. Cette restructuration a conduit à une réduction des niveaux hiérarchiques, à une clarification des procédures. Il en découle, pour ceux qui ont su prévoir, la souplesse, la rapidité de décision, l'adaptabilité immédiate aux conditions du marché, gages de survie.

Pourquoi n'en irait-il pas de même pour le fonctionnement du gouvernement et pour que l'organisation de l'administration sorte de sa lourdeur?

Il convient donc, non seulement de freiner le gonflement de l'administration, mais aussi et surtout de prendre toutes mesures qui vont bien au-delà des 5% d'économie proposés par le gouvernement. Le fonctionnement de l'administration, limité aux tâches dévolues à la Confédération, n'en sera que plus performant. Encore, faudra-t-il que ces tâches soient définies dans un programme de législature à long terme afin que l'administration puisse s'adapter à l'exécution de ces tâches et non s'appliquer à générer des tâches nouvelles constituant une mainmise sur l'économie.

Sans vouloir me prononcer sur le statut hybride des secrétaires d'Etat, statut qui conduit à une ambiguïté permanente de relations entre ceux-ci et le Conseil fédéral ou les services de l'administration, force est de constater que la "LOGA" commence par gonfler l'appareil administratif, obscurcir davantage son fonctionnement avant de suggérer des mesures logiques qui ne verront peut-être jamais le jour. En effet, l'introduction d'un niveau hiérarchique supplémentaire constituera un facteur d'inertie multiplicateur de la lourdeur attachée à toutes administrations importantes.

Le paquet de la "LOGA" proposé est une fois de plus mal ficelé; en l'espèce, la ficelle est un peu grosse.

Ce n'est plus de réformettes dont le pays a besoin mais d'une vision d'avenir, courageusement construite et clairement exposée à laquelle le gouvernement, les partis, le Parlement doivent s'attacher.

6.05.96