
Administrer et gouverner

En dépit d'approches novatrices et de beaux plaidoyers, l'histoire de l'administration de la Suisse attend une analyse historique critique fine.¹ En cela la Suisse diffère de pays européens comme l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne ou l'Autriche. En outre, le droit administratif au même titre que la science administrative n'ont été sollicités que relativement tard et de façon indirecte en Suisse. En 1911, Fritz Fleiner, juriste suisse et professeur à Heidelberg publie ses *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*. Ce traité académique, rapidement adopté en Suisse, fut utilisé jusque dans les années 1960, où il fut remplacé par les travaux de Hans-Rudolf Schwarzenbach, Zaccaria Giacometti et Max Imboden.² En Suisse, contrairement à l'Allemagne³ et la France⁴, l'analyse scientifique de l'administration est demeurée l'apanage du droit, jusque tard dans le 20^e siècle. Les juristes ont d'ailleurs mené d'importantes études en histoire constitutionnelle.⁵ Ce n'est qu'à la fin des années 1970 qu'une science administrative émancipée du droit administratif a vu le jour en Suisse.⁶

La première contribution scientifique qui fasse autorité pour l'administration en Suisse est donc un traité juridique (et non un traité de science administrative) concernant le droit administratif allemand (et non suisse). Par conséquent, il faut revenir sur les interdépendances disciplinaires, territoriales et temporelles de la conception de l'administration telles que pensées par Fleiner: «Si nous qualifions la mise en œuvre d'une volonté étrangère, et par conséquent la concrétisation de cette volonté de législation par des autorités spécifiques comme simple exécution, on se trouve en contradiction avec l'idée que gouverner est l'expression de la volonté des organes exécutifs. L'application de la loi et le gouvernement sont les deux faces de la troisième fonction de l'Etat, l'administration au sens strict.»⁷ La troisième force étatique – à côté de la législation et de la jurisprudence – s'appelle donc administration. Pour le juriste, le terme «ad-ministrer» (*ver-walten* en allemand) vient du latin «valere: orienter, diriger, faire acte de volonté».⁸ «En ce sens on peut appeler l'administration le «pouvoir en acte»⁹ et c'est pourquoi Fleiner attribue à l'administration non seulement une fonction exécutive, mais aussi gouvernementale. Ainsi, il

se tourne vers le dogme de la science politique américaine de son temps: la *politics-administration dichotomy*.

Dans son article fondateur publié en 1887 – *The Study of Administration* – Woodrow Wilson postule une distinction analytique entre le politique et l’administration. “The broad plans of governmental action are not administrative; the detailed execution of such plans is administrative.”¹⁰ La formulation du théorème par le premier spécialiste américain de l’administration et futur président s’appuie sur les travaux d’autres penseurs européens tels que Johann Caspar Bluntschli, Charles-Jean-Baptiste Bonnin et Lorenz von Stein. Le théorème de Wilson n’est que la traduction américaine du couple *gouvernement – administration* pensé par von Stein.¹¹ Dans la discussion ouverte au sein des sciences politiques et administratives, la dichotomie *politics – administration* constitue jusqu’à aujourd’hui, un point central et controversé.¹² Le paradigme des sciences de l’administration constitue le gouvernement et l’administration en deux pôles. L’administration est l’Autre du gouvernement: elle est pensée comme détails d’exécution ou comme exécution rigoureuse du politique. Pour Fleiner au contraire, l’administration est une fonction du gouvernement duale. Si l’on prend cette métaphore au sérieux, l’administration est à la fois geste exécutif et acte de gouvernement, l’un ne pouvant se penser sans l’autre. De la dichotomie *gouvernement – administration* respectivement *politics – administration* est née une fonction duale: l’administration comme exercice du pouvoir *et* exécution de celui-ci.

Avant le développement des arguments dogmatiques, Fleiner historicise son concept d’administration. «Ce que l’Etat entreprend pour résoudre ses tâches courantes semble être, contrairement à la Constitution, de l’administration au sens large. Si la Constitution représente le moment calme et persistant de la vie publique, l’Etat en tant qu’acteur nous place dans l’administration. On usait encore du terme <gouverner> pour décrire ce phénomène au 18e siècle.»¹³ L’administration s’est développée à l’époque pré-moderne comme partie d’un art du gouvernement, caractérisé par les relations étroites nouées entre les pouvoirs judiciaire ou législatif et les actes administratifs.¹⁴ Dans les Etats-Nations modernes, le pouvoir de l’Etat n’est plus inscrit dans le seul gouvernement, mais se voit scindé en trois fonctions spécifiques: la création de lois, la jurisprudence et l’administration. Administrer ne signifie plus gouverner de manière absolue, mais exécuter des lois et gouverner dans le respect de la loi. Du 18e au 19e siècle, administrer et gouverner changent de position dans la structure politique. Ainsi ces conceptions de l’Etat et de l’administration fondent une matrice qui reflète et dépasse le tournant historique que représente la séparation des pouvoirs, rendant pensable une histoire européenne de l’administration dans laquelle la Confédération peut s’inscrire: l’administration

moderne naît dans un espace traversé par les tensions issues des pratiques et techniques juridiques, gouvernementales et administratives.

L'origine de l'administration bureaucratique moderne, comme on dit, remonte très loin dans l'antiquité,¹⁵ mais sa construction est toutefois plus récente. A la fin du 12e siècle en Europe, le recours à des procédures écrites s'intensifie pour donner lieu à une nouvelle ère de la comptabilité.¹⁶ Dans les villes, registres (par le biais des opérations de prêt, le commerce des grains, les impôts) ou collections (tels que livres de statuts, procès-verbaux de conseils ou notarial) sont constitués et structurés sur la base du principe de la tenue comptable des entrées et sorties. La rédaction de dossiers, livres et cahiers, leur archivage ciblé pour leur réutilisation tout comme l'utilisation ultérieure des informations conservées via les extraits, les compilations et les annotations révolutionnent les administrations municipales.¹⁷ Le besoin d'une documentation large ne peut se développer par hasard; le livre est le support matériel qui garantit l'enregistrement certifié et la présentation claire des données.

Au 15e siècle, l'Etat se transforme dans son essence. Bien que le souverain soit encore celui qui représente l'Etat dans les espaces publics, la machinerie de ce navire qu'est l'Etat, comme le proclame la métaphore d'alors, n'est plus conduite par les seigneurs voyageurs, mais fonctionne de plus en plus par l'entremise de *schrïber* et *secretariis*, instruits en droit, qui assurent la circulation non-publique de leurs documents secrets. L'administration par le livre vient s'ajouter au politique.¹⁸ En France et en Angleterre, en partie en Allemagne, ce processus conduit à la centralisation des chancelleries. L'ancienne Confédération, toutefois, ne voit pas naître de véritable centre administratif ni de phénomène de centralisation. Au 15e siècle, les Diètes délèguent la production des documents aux villes de Zurich, Berne et Lucerne, et en partie, à Soleure et Fribourg. Cette délégation de la production d'écrits est corrélative de la délégation de pouvoirs en faveur des cantons et de la structure politique de la Confédération en pleine désintégration.¹⁹

L'étude de *Sandro Liniger* cerne les contours d'une rationalité désintégrée de l'administration pré-moderne. A travers l'exemple des Trois Liges, il décrit comment les pratiques et techniques administratives, participant d'une construction permanente de la société par la «différence». Des techniques d'archivage non structurées, des pratiques de prestation de serment au même titre que les fractures et les conflits qui traversent les groupes sociaux, lesquels sont réglés par le recours aux documents et aux archives, maintiennent à la fois le sens de la communauté et l'esprit de controverse. De cette manière l'administration parce qu'elle ne fonctionne pas bien, organise un système social décentralisé.

Daniel Schläppi quant à lui observe la culture administrative de l'ancienne Confédération, décentralisée et multi-couches. Contrairement aux anciens

modèles de l'histoire constitutionnelle et administrative, il ne voit là nulle déficience bureaucratique mais décrit une culture faite d'interactions parfois coopérantes, parfois conflictuelles entre l'administration des autorités et des corporations. Les corporations accomplissent, pour ainsi dire, des prestations publiques via des ressources décentralisées et la gestion des conflits, tandis que les autorités essentiellement urbaines garantissent la stabilité par un minimum d'intervention.

Les processus de territorialisation rendent possible la puissance des Etats des débuts de la période moderne. Ceux-ci utilisent des réformes absolutistes de l'administration comme la *gute Policey* (bonne police) pour l'étatisation d'autres domaines de la société.²⁰ Poussé par les sciences de l'Etat et le caméralisme, l'ancienne Confédération, comme le reste de l'Europe, vit «une forte expansion de l'écrit dans les affaires, ainsi qu'une croissance de la collecte et la mise en forme de données pour l'administration et le gouvernement».²¹ *Andrea Westermann* s'appuyant sur l'exemple du très talentueux zurichois Hans Conrad Escher, expose la manière dont l'art de l'Etat, ce «gouvernement paternel» repose de plus en plus sur le savoir et l'administration. Chez Escher, gestes administratifs et travaux scientifiques se renforcent mutuellement: les différentes charges qu'occupe ce marchand, homme politique et géologue, lui permettent d'entreprendre de vastes recherches géologiques et minéralogiques, lesquels servent à leur tour, de base aux décisions de l'administration collégiale caméraliste. Cette organisation de l'administration arrive à sa limite historique, par l'introduction de la séparation des pouvoirs. Dans la première moitié du 19e siècle, les juristes débattent des conséquences pratiques et théoriques pour l'administration de la séparation des pouvoirs introduite dans la théorie politique par Locke et Montesquieu. *Niels Hegewisch* examine la tension entre le politique et l'administration avec le déploiement de l'idéologie de la séparation des pouvoirs du *Vormärz*, théorie de l'Etat qui, en Allemagne comme en Suisse, distingue la protection de l'administration de la protection face à l'administration.

Au 19e siècle, Caméralisme et administration collégiale classique ont disparu au même titre que le pouvoir des familles et des Seigneuries d'Ancien Régime. A leur place s'installent des tendances centralisatrices, la bureaucratie et la séparation des pouvoirs entre le législatif, le judiciaire et l'administration.²² En Suisse, le système directorial français n'est pas introduit, mais l'ancienne direction collégiale ne perdure pas plus. Il s'ensuit un système mixte, fait d'administrations départementales placées sous une autorité supérieure collégiale que *Martin Illi* met en scène dans son dossier photographique. On trouve des éléments de ce processus dans l'abolition du caractère privé des ressources matérielles de l'administration, dans l'exigence de la gestion comptable, dans

la structuration par la division du travail et l'inscription dans le cadre légal de l'administration, dans l'institutionnalisation des prises de décision et des procédures de contrôle, dans l'harmonisation des droits et des règlements spécifiques, et enfin dans le versement d'un salaire régulier corrélatif de la professionnalisation des agents administratifs.

Frédéric Rebmann suit dans sa contribution la formation et la carrière des hauts fonctionnaires de la Confédération durant le 20^e siècle. En Suisse, contrairement à l'Allemagne, tous les citoyens – à l'exception des chefs d'office – peuvent devenir fonctionnaires sans avoir à se prévaloir de compétences spécifiques. Dès le début du 20^e siècle, la très grande majorité des directeurs avaient suivi un cursus universitaire. Dans la seconde moitié du 20^e siècle on constate un poids plus fort de l'économie: de plus en plus de hauts fonctionnaires ont fait des études d'économie. Depuis les années 1980, ils sont de plus en plus recrutés dans le secteur privé ou y partent.

Les relations tendues et ambivalentes entre le droit et l'administration sont discutées par *Urs Germann* dans son article sur la naissance du Recueil systématique du droit fédéral (1948–1956). Bien que la tâche entraînant diverses conséquences législatives et politiques, le parlement s'est vu contraint de déléguer cette révision à l'administration. C'est pourquoi le projet a été l'occasion, au vu des pratiques administratives, de soumettre à examen critique la distinction entre *politics and administration*. Les pratiques administratives en différents points ont rendu problématique la distinction entre révision et création du droit, et par là même entre administration et législation. Au cours du 20^e siècle, les Etats-Nations modernes ont été des Etats fiscaux non seulement d'un point de vue financier mais aussi dans une perspective sociale et culturelle.

C'est ce que montre finalement *Olivier Perroux* par son étude de la planification à long terme de la ville de Genève, qu'il analyse comme un exemple de la mise en œuvre de la théorie de la *Rationalisation des Choix budgétaires*, l'adaptation française de la théorie américaine du *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS). A travers les modalités administratives de ce programme économique dans les années 1970 quelques hauts fonctionnaires de l'administration communale de la Ville de Genève ont cherché à optimiser et contrôler des investissements à long terme prometteurs. En définitive, le projet a échoué en raison de l'énorme fardeau administratif, imposé par le PPBS.

L'approche de l'histoire de l'administration en Suisse pose également des problèmes méthodologiques. Ainsi, la caractérisation appropriée des formes locales d'administration est rendue toujours plus difficile «par la propension de la littérature suisse, à imposer aux institutions suisses des expressions rattachées au droit allemand en raison de leur ressemblance apparente avec des modèles étrangers, en particulier tout ce qui vient du *Reich* allemand». Afin

«d'éviter ces erreurs», Fleiner ne s'est pas seulement consacré aux «singularités de toutes les administrations publiques» cantonales, mais a veillé à les faire contraster avec celles de l'administration fédérale ainsi qu'avec celles des traditions française et allemande.²³ Dans le cas présent, les contributions procèdent d'une manière similaire quand elles historicisent l'administration. Les thèses de Fleiner représentent un modèle possible. Son mérite est précisément de ne pas décrire les différences entre les formes allemandes, françaises et suisses de l'administration comme des déficits, mais d'avoir fait de ces différences la base productive de ses analyses. Les textes qui suivent s'y rattachent. S'ils sont capables d'avoir le même effet sur les lectrices et les lecteurs, ce numéro de *traverse* aura atteint son but.

Stefan Nellen, Agnes Nienhaus, Frédéric Sardet, Hans-Ulrich Schiedt

Notes

- 1 Parmi les différentes approches, voir notamment: Martin Illi, *Von der Kameralistik zum New Public Management. Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung von 1803 bis 1998*, Zurich 2008; Gilbert Coutaz, *Histoire illustrée de l'administration cantonale vaudoise. Pouvoir exécutif et administratif (1803–2007)*, Chavannes-près-Renens 2010; Barbara Katharina Studer Immenhauser, *Verwaltung zwischen Innovation und Tradition. Die Stadt Bern und ihre Untertanengebiet 1250–1550*, Ostfildern 2006; Matthieu Leimgruber, *Solidarity Without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000*, Cambridge 2008; Sara Galle, Thomas Meier, *Von Menschen und Akten. Die Aktion «Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute*, Zurich 2009; parmi les plaidoyers voir: Ulrich Pfister, Maurice de Tribolet (éd.), *De l'Etat féodal à l'Etat gestionnaire. Naissance et développement de l'administration moderne*, Bâle 1999; Sebastian Brändli-Traffelet, «Verwaltung des Sonderfalles. Plädoyer für eine Verwaltungskulturgeschichte der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 54/1 (2004), 79–89. On notera dans l'actualité, la journée *Les mutations de l'administration publique. Réformes administratives en Suisse au 19e et 20e siècles* organisée par les Archives fédérales suisses et le centre de compétences en gestion publique, 16. 9. 2011.
- 2 Voir Markus Müller, *Verwaltungsrecht. Eigenheit und Herkunft*, Berne 2006, 100–105.
- 3 Voir Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, vol. 2: *Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft, 1800–1914*, Munich 1992.
- 4 Voir Jacques Chevallier, *Science administrative*, 3e éd., Paris 2002.
- 5 Voir: Eduard His, *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts*, 3 vol., Bâle 1920–1938; Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, 2 vol., Berne 1992–2004.
- 6 Voir Raimund E. Germann, *Administration publique en Suisse*, vol. 1: *L'appareil étatique et le gouvernement*, Berne 1996, 15–18.
- 7 Fritz Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1911, 4 s.
- 8 Ibid., 3.
- 9 Ibid., 7.
- 10 Woodrow Wilson, «The Study of Administration», *Political Science Quarterly* 2/2 (1887), 198–222, ici 212.
- 11 Voir Paul Nieuwenburg, Mark R. Rutgers, «Politics and Administration: Some Remarks

- on the Conceptual Roots of the Dichotomy», *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte* 12 (2000), 185–202, ici 190 s.
- 12 Exemplaire, avec une évaluation différente, concernant Wilson voir Christian Rosser, Fritz Sager, «Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy», *Public Administration Review* 69/6 (2009), 1136–1147.
 - 13 Fleiner (voir note 7), 3 s.
 - 14 Voir Rainer Polley, «Kollegialprinzip und Geschäftsgang im 19. Jahrhundert. Eine verfassungs- und verwaltungsgeschichtliche Fallstudie zur Aktenkunde», *Archiv für Diplomatik, Schriftgeschichte, Siegel- und Wappenkunde* 42 (1996), 445–488, ici 450.
 - 15 Voir Harold A. Innis, *Empire and Communications*, Toronto 1950.
 - 16 Voir Hagen Keller, «Vom ›heiligen Buch‹ zur ›Buchführung‹. Lebensfunktionen der Schrift im Mittelalter», *Frühmittelalterliche Studien* 26 (1992), 1–31, ici 26 s.
 - 17 Voir Simon Teuscher, *Erzähltes Recht. Lokale Herrschaft, Verschriftlichung und Traditionsbildung im Spätmittelalter*, Francfort-sur-le-Main 2007.
 - 18 Horst Wenzel, «Sekretäre – heimliche. Der Schauraum öffentlicher Repräsentation und die Verwaltung des Geheimen», in Bernhard Siegert, Joseph Vogl (éd.), *Europa. Kultur der Sekretäre*, Zurich 2003, 29–43, ici 37 s.
 - 19 Voir Michael Jucker, *Gesandte, Schreiber, Akten. Politische Kommunikation auf eidgenössischen Tagsatzungen im Spätmittelalter*, Zurich 2004, 232 ss.
 - 20 Voir Lutz Raphael, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*, Francfort-sur-le-Main 2000.
 - 21 Rudolf Braun, *Das ausgehende Ancien Régime in der Schweiz. Aufriss einer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte des 18. Jahrhunderts*, Göttingue 1984, 229.
 - 22 Voir Benjamin Schindler, *Verwaltungsermessens. Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zurich 2010, 130 ss.
 - 23 Fritz Fleiner, «Beamtenstaat und Volksstaat» [1916], in *Ibid.*, *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zurich 1941, 138–162, ici 146.