Le rôle du pouvoir exécutif dans le processus référendaire suisse : analyse de cas

Autor(en): **Ruffieux, Roland**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **11 (1971)**

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-171679

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

LE RÔLE DU POUVOIR EXÉCUTIF DANS LE PROCESSUS RÉFÉRENDAIRE SUISSE: ANALYSE DE CAS

ROLAND RUFFIEUX
Professeur aux universités de Lausanne et de Fribourg

Introduction

Parmi les attributions législatives du Conseil fédéral, la préparation des projets, au sens large du terme, est devenue l'activité fondamentale. Il s'agit là d'un de ces « changements invisibles » qui se sont produits depuis 1848 [1]. La modification se manifeste de plusieurs manières. Le gouvernement a considérablement augmenté ses moyens d'étude et de consultation et par conséquent amélioré sa capacité de décision. C'est le Conseil fédéral et ses subordonnés qui préparent la quasi-totalité des choix que le Parlement est ensuite appelé à trancher et la forme même des articles constitutionnels et des lois, qui sont discutés en son sein, est déterminée dans une large mesure par les bureaux.

Cette prédominance du pouvoir exécutif sur le Parlement s'est accompagnée d'un développement correspondant de l'administration. Alors qu'aux débuts de l'Etat fédéral, l'homme de gouvernement ne pouvait compter presque que sur lui-même, une bureaucratie moderne l'assiste aujourd'hui, qui n'a toutefois pas complètement éliminé le « service public de milice » constitué par les experts, les commissions et les organisations professionnelles. Dans chacun des principaux domaines de la vie politique, le chef du département fédéral correspondant s'est trouvé de plus en plus intégré dans un mécanisme comprenant, d'une part, une administration qui refuse d'être un simple organe d'exécution et, d'autre part, des groupes de pression dont l'influence s'est singulièrement accrue. Sa liberté de choix n'a pu être sauvegardée que moyennant un double recul par rapport aux données qui lui sont fournies de part et d'autre et qui se présentent souvent sous la forme de prédécisions [2]. Considérée sous un autre angle de vue, l'évolution s'est manifestée dans le glissement du système collégial vers le système départemental. L'impression que le rôle du collège est « plus formel que réel »,

---

[1] JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, T.I, al. 188, T.II, al. 1516. Egalement: CHRISTIAN DOMINICÉ, « Le système gouvernemental suisse comparé à d'autres types de gouvernement », *Annuaire suisse de science politique* 1967 (VII), p. 39-67; KURT EICHENBERGER, « Organisatorische Probleme des Kollegialssystems », *id.*, p. 68-94.

[2] Outre les auteurs déjà cités, voir JEAN MEYNAUD, *Les organisations professionnelles en Suisse*, surtout p. 328-330.

surtout au niveau de l'élaboration des choix, ne date pas d'hier. Mais la tendance à la division du travail n'a cessé de s'accentuer en rapport avec l'inflation du travail administratif et le développement de l'étatisme: le pouvoir exécutif s'est appliqué à répondre aux nouvelles exigences sans modifier profondément le profil institutionnel de 1848.

Depuis quelques années, l'analyse du processus référendaire, entendu au sens large, est redevenu un thème favori de la recherche politologique en Suisse. Les travaux ont généralement porté sur l'analyse de cas, avec des références plus ou moins explicites à la théorie — théorie du processus décisionnel, analyse de systèmes [1]. Sans ignorer l'importance d'un tel effort, le propos des recherches que nous avons menées en équipe depuis quelques années est plus modeste. A partir de données d'archives sur quelques cas importants de l'entre-deux-guerres, nous nous sommes appliqué d'abord à mettre en évidence la diversité fondamentale des processus décisionnels propres à la démocratie semi-directe helvétique. Cette diversité est soulignée à la fois par le fait que la période 1919-1939 constitue une phase de transition dans la modernisation générale du système et parce que le recul historique, tout en ouvrant les archives, permet de mieux discerner des relations et des interférences qui échappent à l'analyse de la réalité immédiate. L'étude diachronique de quatre cas considérés comme exemplaires pour cette période encore mal connue de notre politique a révélé des particularités qui ne manquent pas d'intérêt [2]. Dans un second temps, il a été possible de reprendre les mêmes données dans une approche synchronique, de type plus comparatif, afin de souligner les analogies et les différences qui éclairent l'économie et surtout le fonctionnement général du système [3]. Le présent article résume les résultats de cette démarche pour les milieux du pouvoir exécutif qui se distingue de l'action parlementaire et du niveau populaire dont l'étude doit être menée en parallèle. C'est dire que le lecteur ne trouvera ici qu'un fragment d'un ensemble plus vaste dont l'ambition est de « quadriller » le problème du référendum en Suisse pour l'entre-deux-guerres.

---

[1] A ce propos, la publication de la thèse, récemment soutenue, de PAOLO URIO sur la genèse de la politique militaire suisse apportera certainement des vues originales.

[2] Le tome I de cette étude est actuellement à l'impression: ROLAND RUFFIEUX avec la collaboration de HEINZ MESSMER, ANDRÉ LASSERRE et RUDOLF NATSCH, *La démocratie référendaire en Suisse au XXe siècle : le processus de décision — Die Referendumsdemokratie der Schweiz im 20. Jahrhundert : der Entscheidungsprozess,* Fribourg, Editions universitaires (Etudes et recherches d'histoire contemporaine, série politique, 3).

[3] Rappelons ici les principaux scrutins qui servent de base à l'étude:

SDN Accession de la Suisse à la Société des Nations (votation du 16 mai 1920).
RP Election du Conseil national d'après la représentation proportionnelle (votations des 4 novembre 1900, 23 octobre 1910 et 13 octobre 1918).
MB I Article 23 bis CF sur approvisionnement du pays en céréales (votation du 5 décembre 1926).
MB II Do. initiative et contre-projet (votation du 3 mars 1929).
AVS I Modification constitutionnelle sur l'assurance vieillesse, survivants et invalidité (votation du 6 décembre 1925).
AVS II Loi fédérale sur le même objet (votation du 6 décembre 1931).

I. Les experts

L'intervention des experts se divise elle-même en trois modes dont la succession peut être sommairement définie: la phase initiale de consultation, l'activité de la grande commission consultative, le recours aux sous-commissions de spécialistes. La démarche est déjà loin d'être identique pour les quatre cas à ce niveau. En effet, les délais de la consultation exercent une influence déterminante sur le choix des experts, la taille des organes et leurs cahiers de charge.

1. *La phase initiale de consultation*

Elle s'inscrit entre le moment où le Conseil fédéral décide d'étudier le problème et la réunion initiale de la commission consultative, chargée de se prononcer sur les lignes directrices d'un avant-projet plus ou moins élaboré.

Pour la *SDN*, le gouvernement paraît hésiter entre la formule d'un petit groupe d'experts — juristes et diplomates — et l'expert unique, en l'occurrence Max Huber qui prend d'emblée une part prépondérante à la consultation comme juriste du DPF. Sous la pression des milieux parlementaires et des associations pacifistes, la création d'une grande commission est finalement décidée. La préoccupation majeure de cette période, qui va de l'automne 1917 à l'automne 1918, touche plus le mode d'opérer que le contenu même de la démarche, le Conseil fédéral s'en tenant étroitement à sa ligne traditionnelle de neutralité.

Le cas de la *RP* est extrêmement simple. Pour les votations de 1900, 1910 et 1913, aucun expert, aucune commission ne sont désignés. En 1918, le Conseil fédéral, qui demeure hostile à l'innovation, se borne à consulter un spécialiste qui est au surplus un homme politique, le Zurichois E. Klöti. Tout se passe en un trimestre. A l'inverse, l'évolution est extrêmement longue dans le *MB* où la première intervention des experts se place en 1909, alors que la votation n'aura lieu qu'en 1926. La guerre ayant permis certaines expériences, de nouveaux projets pour et contre le monopole entraînent une bataille d'experts. Aussi en 1923, le Conseil fédéral désigne-t-il une nouvelle commission d'études qui aboutit à la solution antimonopolistique vers laquelle il incline lui-même. Après l'échec de 1926, le gouvernement passe directement à la grande commission.

Pour l'article constitutionnel sur l'*AVS*, la phase préparatoire est caractérisée par une situation d'urgence consécutive à la crise de 1918, comme pour la RP, ce qui explique l'absence des experts. Après l'acceptation du principe, la consultation préalable pour le projet de loi s'étend de mai 1925 à janvier 1929: l'échéance passe de trois mois à trois ans et demi. La prolongation insolite du délai résulte d'une volonté délibérée du gouvernement qui ne consulte des experts extérieurs qu'après plus d'un an d'études faites par l'administration. La collaboration entre les deux catégories de spécia-

listes — compagnies privées d'assurances, Office fédéral des assurances sociales (OFAS) — aboutit à la définition des principes généraux.

La mise en parallèle de ces diverses phases préliminaires démontre assez clairement que l'intervention des experts est en rapport direct avec le temps disponible: si celui-ci est bref, le gouvernement réduit leur nombre alors qu'une marge plus étendue encourage à la consultation élargie. Dans l'ensemble, on est frappé par la réticence du Conseil fédéral à utiliser des experts indépendants — en existe-t-il d'ailleurs? Aussi résiste-t-il assez mal à la pression des organisations professionnelles qui s'efforcent soit de fournir des spécialistes, soit d'intervenir directement. Dans l'un et l'autre cas, le gouvernement leur impose presque toujours la collaboration avec l'administration qui est son instrument normal d'action.

2. *La grande commission consultative*

Dans cette phase centrale de la consultation, les travaux en commission occupent une place privilégiée. La taille des instances est en rapport direct avec l'ampleur des milieux consultés et, par voie de conséquence, peut déterminer le mécanisme de formation de l'opinion référendaire, à ce stade déjà. Enfin la fréquence des séances et l'intervalle qui sépare la dernière d'entre elles du moment où le message est déposé sont également très significatifs de l'efficacité de la consultation élargie, comme le révèle un tableau comparatif:

	Séances			Intervalle utile		Composition				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
SDN	4	27-30.11.18 7-13.1.19 30.5-2.6.19 17-19.7.19	4 7 4 3	4.8.19	16 jours	6	2	–	10[a]	18
RP	1	21-23.11.18	3	26.11.18	3 jours	12	7	–	1	20
MB II	1	28-30.11.27	3	12.4.28	4 ½ mois	12	6	32	–	50[b]
AVS I	2	4-7.3.19 19-22.3.19	4 4	21.6.19	3 mois	8	2	29	4	43
AVS II	1	29.1-1.2.29	4	29.8.29	7 mois	45		35	9	89

1. Nombre. 2. Date. 3. Durée en jours. 4. Date du message. 5. Délai entre 2. et 4. 6. Membres du Conseil national. 7. Membres du Conseil des Etats. 8. Mandataires d'organisations professionnelles. 9. Experts. 10. Total des membres.

[a] Dont 6 juristes, 2 juges fédéraux et 2 ministres.

[b] En fait, la commission comprend finalement 16 conseillers nationaux, 4 anciens conseillers nationaux et 6 conseillers aux Etats, c'est-à-dire 26 parlementaires, ce qui représente une majorité absolue.

La multiplication des séances, par rapport à l'unité qui représente la règle, est moins liée à l'approfondissement de l'analyse qu'aux difficultés de trouver un dénominateur commun, ainsi dans la question de la *SDN* où

le désaccord subsiste jusqu'au bout. L'intervalle utile entre la dernière séance de la commission et le dépôt du message est généralement de trois mois, ce qui tend à prouver que l'administration ne reprend plus le travail de la commission. Enfin la taille de cette dernière varie également en fonction de la catégorie de problèmes qui lui est soumise: la politique internationale et les réformes institutionnelles requièrent des effectifs moins nombreux que les cas relevant de l'économique ou du social. Si les représentants des partis et des cantons sont généralement majoritaires, cette majorité est plus confortable dans les deux premiers cas que dans les deux derniers où les organisations professionnelles prennent une place prédominante et peuvent accentuer encore leur avantage grâce à la double appartenance de quelques hommes politiques.

Ces données générales sont modifiées par les circonstances propres à chaque cas, ce qui souligne finalement la liberté d'action du Conseil fédéral en la matière. C'est ainsi que l'éviction des groupes de promotion — singulièrement les pacifistes — de la commission pour la *SDN* tient à une option délibérée du Conseil fédéral qui a rejeté leur demande, en maintenant son point de vue que le problème concerne avant tout les juristes qui sont 10 dans la commission contre 8 parlementaires [1]. En revanche, avec une taille presque semblable, la commission consultative pour la *RP* est essentiellement politique, comprenant 12 parlementaires [2] et 7 magistrats cantonaux qui pallient l'absence des sénateurs. L'équilibre linguistique est, en revanche, mieux assuré que dans l'organe cité précédemment; 12 Alémaniques, 6 Romands et 1 Tessinois sont flanqués de quatre experts administratifs qui veillent à maintenir les débats à l'écart des passions politiques.

La démarche suivie pour le *MB* est différente dès l'origine. En octobre 1927, le Conseil fédéral invite 18 associations professionnelles à désigner 32 délégués en pondérant la part de chacune de façon à donner une majorité — 20 sur 32 — aux milieux directement touchés par le monopole. De son côté, le gouvernement désigne 18 commissaires dont 12 dans la Chambre populaire et 6 dans celle des cantons. Schulthess préside, flanqué de trois grands commis fonctionnant comme conseillers-experts. Les travaux aboutissent rapidement à la conviction qu'il faut combattre l'initiative par un contre-projet: le glissement d'une approche technique à un choix politique dans ce « Getreideparlament » est d'autant plus évident qu'une majorité de ce dernier type existe par la collusion des parlementaires en charge ou anciens, proposés par les congrégations économiques.

La taille des commissions de l'*AVS* pose le problème de l'optimum de représentation. Pour l'article constitutionnel, le Conseil fédéral est entraîné à porter le nombre des sièges à 43 pour en donner la moitié aux associations

---

[1] Le secrétariat de la commission est assumé par deux juristes et celle-ci s'en adjoint encore deux autres comme experts complémentaires.

[2] Ceux-ci sont répartis selon le rapport de forces des Chambres sortantes, soit 5 radicaux, 1 groupe de politique sociale, 2 conservateurs-populaires, 1 agrarien et 1 socialiste.

professionnelles, un quart aux caisses de retraite et d'assurance et le reste seulement aux parlementaires. Les modifications ont entraîné une surreprésentation alémanique qui limite la place des Romands à 6 sur 43. Dans la préparation du projet de loi, la consultation s'étend aux cantons en raison des implications financières. Il en résulte une inflation qui double pratiquement la taille de la commission. La représentation parlementaire atteint les effectifs du Conseil des Etats, ce qui permet de calmer les appétits. La pondération des associations s'opère sur le modèle encore récent du monopole du blé: les 3 grandes associations (UCAP, USP, USS) reçoivent chacune 5 mandats; l'USAM et l'USE 3, tandis que 12 autres organisations de moindre importance doivent se contenter d'un ou deux mandats. La commission peut réunir soit une majorité politique — 45 représentants des cantons et des partis sur 89 — soit une majorité sociale, en fonction des doubles allégeances. Les dimensions excessives de cette instance expliquent qu'elle se bornera à voter une simple résolution.

3. *Les sous-commissions et autres instances spécialisées*

Les deux premiers moments du recours aux experts ne peuvent être délimités de manière stricte car, dans la consultation préalable, le gouvernement passe insensiblement des experts individuels ou des groupes informels à la commission consultative dont la fonction principale est d'opérer une intégration sommaire des avis. La césure est plus nette entre les travaux généraux de la grande commission et leur prolongement dans des organes plus spécialisés. La consultation complémentaire peut résulter soit d'une demande de la commission, soit de l'action tardive de groupes jusqu'alors évincés, soit enfin de la volonté gouvernementale d'approfondir un aspect négligé de la question. L'ampleur des tâches imparties à ce niveau tient également à la curiosité du demandeur, au temps disponible — il arrive que la consultation complémentaire se poursuive après la parution du message, entraînant de nouvelles prises de position du Conseil fédéral — enfin plus simplement à la composition des organes spéciaux.

Lors des deux votations sur l'*AVS*, la consultation des spécialistes, à travers des sous-commissions et des organes particuliers, revêt une ampleur exceptionnelle. Dans la votation de 1919, il convient de distinguer entre l'action avant le message pour en faciliter la rédaction et l'intervention ultérieure destinée à mieux renseigner l'exécutif et le Parlement. Pour ce dernier cas, on voit intervenir successivement six organes avec des tâches limitées. Les trois premiers sont la commission d'experts pour le financement de 1920, la commission d'études de 1923 [1] et la petite commission des frais de 1924 qui, toutes, ont pour objectif de prendre la température des Chambres.

---

[1] S'y retrouvent la haute administration, le monde politique, les compagnies d'assurance et les experts, mais non les caisses d'assurance et les organisations économiques faîtières.

D'autres organes interviennent d'une façon plus marginale: la conférence des directeurs cantonaux des finances dont Musy utilise les vues fédéralistes pour faire pièce à Schulthess en 1923; la commission d'études constituée en réplique par ce dernier avec les directeurs des cinq plus grandes sociétés d'assurance qui maintiennent la thèse de la « privatisation »; enfin un organe d'études fondé par un cartel d'associations à but social qui cherchent une solution immédiate conforme à leur idéal [1].

Dans le cas de l'*AVS II*, la consultation complémentaire est provoquée par la réaction des milieux catholiques soucieux d'intégrer leurs caisses. Ils déposent le projet Savoy confié à une commission paritaire d'assureurs qui, après la parution du message, conclut au rejet. Avant d'affronter le peuple dont il sent la tendance négative, Schulthess convoque encore in extremis deux conférences, l'une patronale, l'autre ouvrière qui ne s'engagent guère. Le cas des assurances sociales met particulièrement en évidence le caractère complexe que peut revêtir la consultation complémentaire qui est, dans ce cas, à la fois affinement de l'analyse technique, critique des solutions de rechange et *captatio benevolentiae* des autres partenaires du processus référendaire.

Dans les autres questions analysées, la situation est très différente. Pour la *RP* et le *MB*, on y renonce purement et simplement. La commission consultative de la *SDN* a bien constitué des sous-commissions opérant dans l'intervalle des séances plénières. Seule, la première consacrée à l'arbitrage international fait œuvre utile, parce que ses membres appartiennent également à la grande commission; la seconde, chargée d'examiner la réorganisation du droit des gens, ne siège qu'une fois et sans effet. La plus importante des consultations approfondies est, dans ce cas, celle de la commission de la défense nationale [2], dont l'intervention est souhaitée par le Conseil fédéral pour mesurer la résistance opposée par les milieux militaires à la neutralité différentielle. Après deux séances très disputées, elle dépose deux rapports contraires — la majorité étant favorable à l'adhésion de la Suisse avec aménagement de la neutralité, la minorité restant fidèle à la neutralité intégrale — qui n'influent pas sur les recommandations de la grande commission, mais qui seront utilisées, malgré leur caractère confidentiel, lors des débats parlementaires et de la campagne populaire.

II. L'administration

L'influence du milieu administratif dépend étroitement de la position d'intermédiaire qu'il occupe entre les experts et le Conseil fédéral. L'analyse doit constamment tenir compte de cette réalité pour ses hypothèses. L'admi-

---

[1] On peut noter que le directeur de l'OFAS y siège, comme dans quelques autres de ces instances.

[2] Elle se compose, sous la présidence du chef du DMF, du chef de l'Etat-major général, des commandants des 4 corps d'armée, de 2 divisionnaires et d'experts.

nistration exerce-t-elle l'essentiel de ses activités dans le domaine qui lui est propre ou cherche-t-elle à influer sur les experts ? Les pages précédentes ont suggéré, espérons-le, que son action peut opérer en quelque sorte à titre préventif contre les influences extérieures jugées trop fortes. Dans l'autre sens, a-t-elle tendance à s'ingérer dans la détermination du Conseil fédéral, voire à inspirer les débats parlementaires ? La réponse est plus facile pour le premier point que pour le second. De toute manière, il convient d'examiner de manière approfondie non seulement la collaboration interdépartementale, qui est le soubassement du système collégial, mais encore le travail interne du principal — à la rigueur des deux principaux — département concerné par la votation en préparation.

L'état de la documentation existante rend impossible une approche comparative aux divers moments de l'action administrative qui est, par définition, avare de documents personnalisés. Il semble dès lors préférable d'examiner quelques aspects caractéristiques propres à tous les cas: rapports avec les experts et influence réciproque, ampleur et signification de la collaboration interdépartementale à travers le rapport conjoint (« Mitbericht »), capacité de résistance aux groupes de pression dont la collaboration est déjà quasi institutionnelle. L'analyse cas par cas a également le mérite de souligner la diversité profonde des démarches de l'administration. L'observation parallèle des quatre processus révèle que, mis à part les travaux de routine, les départements et offices ne fournissent pas toujours leur effort principal au moment où ils ont le champ libre pour agir. Si l'administration exploite généralement le droit d'initiative du Conseil fédéral pour esquisser assez tôt les grandes lignes du projet, il arrive aussi que son influence ne devienne déterminante qu'une fois la consultation achevée et qu'elle se prolonge même parfois jusqu'à la votation populaire.

1. *Concurrence entre deux diplomaties dans la SDN*

La complexité de la phase administrative de la *SDN* provient certes des rebondissements entraînés par la conjoncture internationale mais aussi de la place particulière du DPF dans l'exécutif et d'une évolution forcée imposée, de ce fait, aux méthodes diplomatiques alors en vigueur à Berne. On peut ainsi distinguer trois aspects intéressants qui touchent la genèse du rapport conjoint, les négociations avec l'étranger et l'appréciation de l'opinion publique.

L'élaboration du rapport conjoint est dominée par la rivalité entre Schulthess et Ador; leur forte personnalité n'est pas seule en cause; il faut compter avec d'autres facteurs: situation défavorable du DPF; après l'affaire Hoffmann-Grimm, transfert de la Division du commerce au DFEP, mission impartie à Schulthess de préparer le retour à l'économie de paix. Aussi la procédure du rapport conjoint, entamée en automne 1917 pour l'étude des problèmes de l'après-guerre, opère-t-elle sur un terrain fort différent que ce qui se fait alors à l'étranger où des bureaux spéciaux

sont à l'œuvre — procédure qu'Ador aurait désiré imiter — et où la question de l'organisation internationale est au centre des préoccupations. Terminée en mars 1918, cette consultation est à la fois sommaire et incomplète: Schulthess n'a pas jugé opportun de faire envoyer une réponse par le DFEP et les autres éléments réunis concernent plus le passage de la guerre à la paix que la naissance d'une Ligue des Nations. Aussi ne doit-on pas s'étonner que le rapport du DPF tiré de ces données manque indiscutablement d'une conception d'ensemble [1].

A partir de l'armistice, l'initiative passe à la diplomatie, qui représente un secteur administratif particulier. Le sous-équipement du DPF est crûment mis en évidence à partir du moment où la Conférence de la paix réunit à Paris plusieurs centaines d'hommes politiques, de diplomates et surtout d'experts dans une activité frénétique. Les nombreuses dépêches, échangées de janvier à juin 1919, entre Berne et Paris, principal observatoire de la diplomatie helvétique, concernent avant tout des problèmes de routine, au point que Calonder, au moment de prendre la tête de la délégation à la Conférence des neutres, se demande si sa venue à Paris ne sera pas interprétée comme un affront pour le Gouvernement français.

L'incapacité de la diplomatie officielle — en dépit de la qualité individuelle des ministres comme Dunant — à remplir les tâches nouvelles imposées par les négociations de paix entraîne rapidement l'envoi de missions officieuses et d'envoyés spéciaux. Les missions helvétiques envoyées aux Etats-Unis en 1917 et 1918 avaient été des « délégations du Conseil fédéral » [2]. En revanche, Rappard, qui en avait fait partie, séjourne au printemps 1919 à Paris d'abord à titre privé avant d'être désigné, le 6 mars, comme représentant officieux auprès des Alliés [3]. Ses succès lui épargnent les critiques essuyées par d'autres émissaires comme Charles Borgeaud à qui le *Bund* reproche de se substituer à nos ministres [4]. Si la pratique des négociations parallèles est utilisée alors par tous les pays, l'amalgame est singulièrement poussé en Suisse, si bien que la délégation suisse à la Conférence des neutres (mars 1919) comprend plus d'amateurs que de professionnels. On ne saurait s'étonner que les premiers dictent plus souvent que les seconds la ligne de conduite du Conseil fédéral.

Une des innovations de notre diplomatie de métier est cependant d'avoir perçu alors l'importance croissante de l'opinion dans la genèse de la politique étrangère. Les bureaux du DPF éprouvent à diverses reprises — ainsi au moment de la visite manquée de Wilson en Suisse — le besoin de développer

---

[1] L'expression est de WILLIAM-EMMANUEL RAPPARD, *La mission suisse aux Etats-Unis*, p. 9.

[2] La pièce se trouve dans A(rchives) F(édérales) Berne EPD SdN 1919-1923, Sch. 1, Mappe: *Après-guerre*.

[3] Papiers Rappard: *Dossier correspondance avec Calonder 1919* (Aide-mémoire du DPF en date du 6 mars 1919).

[4] AF Berne EPD SdN 1919-1923, Sch. 3a, Mappe: *Négociations à Paris en février-juin 1919* (Lettre Jegher à Calonder s.d. qui cite également le *Times*).

l'information dans deux directions: dans les sphères officielles qui sont loin d'avoir une vue correcte de ce qui se passe à Paris; à l'intention de la population, sensibilisée par la guerre et qui sera probablement appelée à se prononcer en votation populaire. Une timide campagne d'information débute au printemps 1919 — les négociations officieuses de Paris demeurent pourtant soumises à un black-out total — et s'élargit au moment des premières rencontres avec la presse, organisées en juillet par Calonder [1]. Les révélations demeurent très limitées du fait des divergences existant entre les vues helvétiques et la volonté des Alliés. Mais l'administration fédérale innove en matière d'information, moins parce qu'elle a tiré la leçon des malheurs de 1917 que parce qu'elle est entraînée par l'exemple contagieux de l'étranger, surtout de Wilson, parangon des vertus démocratiques.

2. *Manœuvres politiques contre la RP*

La documentation accessible pourrait laisser croire que, dans ce cas, le rôle de l'administration a été quasi nul. Il est exact qu'on ne trouve aucune trace de consultation interdépartementale et que l'instance compétente, la Division de politique intérieure du DPF, demeure inactive. La raison de cette abstention, qu'il convient de nuancer, on le verra, réside dans le précédent de 1900 où le Conseil fédéral, résolument hostile, avait d'emblée refusé de préparer un message, par conséquent de créer une commission consultative. En 1909 et 1913, en revanche, l'administration met sur pied un message qui reprend, il est vrai, les objections traditionnelles. De leur côté, la Chancellerie fédérale et le Bureau fédéral de statistique font preuve de bienveillance dans la vérification des listes et la validation des signatures.

Toutefois, lorsqu'en 1914 le président du comité d'initiative, le conseiller national socialiste Studer, critique le système majoritaire à cause de son mépris des minorités, le Bureau fédéral de statistique entreprend une réfutation en règle des effets de la RP [2] que les résultats de 1919 démentiront cruellement; les protestations de la presse socialiste ne servent à rien. Aussi ne doit-on pas s'étonner qu'en 1917 la Chancellerie fédérale propose au Conseil fédéral une autre manœuvre politique: jumeler l'initiative sur la RP avec celle sur les maisons de jeu. En 1918, elle remplace cette proposition par une autre encore plus dangereuse — le renouvellement de l'impôt fédéral de guerre [3]. On décide également d'inscrire sur le bulletin de vote les résultats du vote dans les deux Chambres, ce qui provoque un nouveau tollé dans les milieux socialistes.

---

[1] Echos dans le *Journal de Genève* du 30 juin, 3, 4 et 12 juillet 1919; *NZZ* du 2 et 7 juillet 1919 (nos 991 et 1013).

[2] AF Berne G III, 21. Le mémorandum date du 24 avril 1914.

[3] *Id.* (Lettre de la Chancellerie fédérale du 22 juin 1918). Une initiative du Parti socialiste suisse concernant l'introduction d'un impôt fédéral direct vient d'être rejetée en votation populaire.

En l'absence d'archives plus complètes, il est difficile d'interpréter, de manière objective, ces interventions marginales mais obstinées de l'administration fédérale contre la RP. Relevaient-elles de l'éthique professionnelle d'une bureaucratie traditionaliste, encline à soutenir l'Etat de droit incarné dans la démocratie représentative limitée du XIXe siècle, face aux empiètements de l'initiative populaire ? Attestaient-elles, plus simplement, la crainte qu'éprouvait une administration, où le monopole radical était aussi pesant qu'au Conseil fédéral ou au Conseil national, de voir triompher un régime électoral qui entraînerait la fin du « système des dépouilles » ? L'une et l'autre explications paraissent plausibles: la première pour les démarches d'avant-guerre, la seconde pour le combat d'arrière-garde de 1918. La crise politique et sociale, consécutive à la guerre, poussait donc l'administration à s'engager encore plus dans le jeu des partis, parce que la révolution entrevue la menaçait dans ses privilèges.

3. *Velléités d'indépendance dans le MB*

C'est également par la guerre, à travers les pleins pouvoirs économiques, que s'explique l'attitude initiale de l'administration dans ce cas, attitude qui n'est pas moins étonnante. Au moment de leur suppression en 1919, le Conseil fédéral prend des mesures libératoires, tout en reconnaissant que le retour au *statu quo ante* est impossible. Aussi cherche-t-il à instaurer une législation durable, destinée à assurer le ravitaillement du pays en céréales; étroitement associée au règlement de cette phase de transition, l'administration se révèle bientôt comme le plus ardent partisan d'une constitutionnalisation du monopole. Elaborant de son propre chef deux avant-projets, l'Office fédéral du ravitaillement obtient en 1921 du Conseil fédéral la désignation de la première commission d'experts et la prise d'avis auprès des associations économiques. C'est cette documentation que le Conseil fédéral communique aux Chambres jusqu'à la réorganisation de l'Office fédéral du ravitaillement en une Administration fédérale des blés, tout aussi monopolistique. Celle-ci ne parvient pas à faire triompher ses conceptions devant la commission consultative et c'est un régime sans monopole qui, avec l'appui de Schulthess, affronte le peuple en 1926.

La reprise des études se fait l'année suivante, dans une atmosphère très différente. L'Administration fédérale des blés, qui avait suivi Schulthess dans l'espoir de sauver quelques-unes de ses positions initiales, passe sous l'autorité de Musy, qui dirige le DFFD. Toute marge de manœuvre disparaît pour le secteur administratif le plus directement intéressé à la réforme, du fait que celui-ci suit de très près la rédaction du message qu'il corrige même personnellement [1]. Cette mise en tutelle tient à la fois au caractère autoritaire du magistrat et à l'engagement imprudent des bureaux en faveur du mono-

[1] En moins de deux mois, il y aura quatre versions successives.

pole. C'est pourquoi les rapports entre eux passent, en février 1924, par une grave crise: les archives attestent l'ampleur du différend puisqu'un haut fonctionnaire — probablement Richner qui avait rédigé l'avant-projet de 1921 — demande à être dispensé de prendre position dans le message en faveur de la thèse de son supérieur qu'il désavoue.

L'incident, qui ne doit pas être trop grossi, révèle à la fois les limites de l'autonomie administrative et celles de l'emprise réelle d'un chef de département. L'administration a pour règle de dépolitiser les choix, même lorsque la solution, qui a sa préférence — ici le dirigisme — lui paraît coïncider avec l'intérêt public. Cette manière de faire lui permet d'imposer, à l'ordinaire, son point de vue, le Conseil fédéral jouant alors le rôle d'un négociateur à l'échelon supérieur soit avec les groupes économiques, soit avec le Parlement. La situation ne devient véritablement délicate que si le gouvernement modifie radicalement sa position, à la suite de l'échec populaire d'un projet ou d'un changement de titulaire à la tête du département intéressé. Dans le cas précis, quand Musy se décide à faire la part plus belle aux minotiers et aux blatiers, les grands commis vexés se réfugient dans la résistance passive. Le magistrat se charge alors lui-même de la mise au net du message où s'exprime un choix politique nouveau.

4. *Exercice conséquent des responsabilités dans l'AVS*

L'analyse de ce cas complexe démontre que l'administration peut assumer pleinement ses responsabilités en prenant même parfois des initiatives dépassant ses compétences. Comme l'Administration fédérale des blés dans le cas précédent, on se trouve ici en présence d'un service spécialisé, plus autonome qu'une division ordinaire de l'administration centrale: l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Dans la première étape du projet, l'OFAS prend tout de suite l'affaire en main, étudiant la documentation réunie en 1917-1918 par les associations professionnelles. Avec l'accord de Schulthess, son directeur, le Dr Rüfenacht, recueille les vœux de la commission consultative et rédige un avant-projet d'article 43 quater, afin de parer à la menace d'une initiative agitée au Parlement par le Dr Rothenberger. La rapidité avec laquelle la grande commission de 1919 a travaillé, les modifications que subit l'avant-projet facilitent un contact précoce avec le comité d'initiative. Aussi le message gouvernemental, préparé également par l'OFAS, est-il rapidement adopté par le Conseil fédéral, le 21 juin 1919. Battant de vitesse les auteurs de l'initiative, le gouvernement recueille indiscutablement dans cette première phase les fruits de l'habileté d'un grand commis.

Le message publié, l'OFAS demeure l'élément moteur de la politique gouvernementale. Le dépôt de l'initiative Rothenberger oblige les bureaux à pousser plus avant leurs études, ce qui aboutit au message complémentaire de juin 1920. Comme le Conseil fédéral et singulièrement Musy, nouveau

chef du DFFD, veut savoir ce que coûtera la réalisation du projet [1], deux puis trois actuaires de l'OFAS travaillent de longs mois à diverses études démographiques et statistiques, dont les résultats seront intégrés dans le second message complémentaire du 23 juillet 1924. Les calculs se poursuivront même jusqu'à la votation de 1925 en réponse à des interpellations parlementaires ou à des demandes d'éclaircissement du Conseil fédéral [2]. A ce propos, il est malaisé de savoir si ces études techniques visent à renforcer le choix politique opéré en 1920 ou si elles répondent simplement au souci de perfection propre à certains bureaux. On peut se demander également jusqu'où est allé le souci de l'administration de faire connaître son point de vue à l'extérieur. La situation est claire pour les directeurs successifs de l'OFAS: Rufenacht puis Giorgio n'hésitent pas à prononcer des conférences pour faire connaître leur position personnelle, proche des thèses du Parti radical auquel ils appartiennent peut-être. En revanche, on ne peut rien deviner des options politiques des actuaires: le Dr Niederer qui s'efforce de persuader ses supérieurs des avantages de « l'assurance populaire » à la suédoise sur « l'assurance de classe » a-t-il des sympathies pour le socialisme ? [3]

La revision constitutionnelle une fois obtenue, l'administration s'engage encore plus résolument. La loi d'application doit, à son avis, refléter le plus fidèlement possible les principes adoptés sans dépasser les moyens mis à disposition par les parties prenantes. De la votation du 6 décembre 1925 au début de la campagne populaire de 1931, ses efforts s'intensifient régulièrement. L'OFAS mène parallèlement la rédaction de l'avant-projet de loi et de nouvelles études sur l'évolution présente et future de la population. Juristes et actuaires aboutissent en 1928 à choisir une formule mixte entre la capitalisation et la répartition, qui inspire le projet définitif de juillet 1929, approuvé par le Conseil fédéral. Les adversaires ayant jugé trop élevé le coût de l'opération, l'OFAS reprend ses calculs afin de satisfaire aux exigences de la petite commission des frais. Cette négociation éclipse en importance la mise au net du message et l'apurement du texte de la loi.

Après la publication du message, le zèle de l'administration change d'objet. Comme dans la campagne de 1925, elle s'efforce de désarmer l'opposition, bientôt regroupée autour du projet Savoy. Puis elle s'engage directement: recueillant de manière exhaustive la documentation des comités d'action, l'OFAS fournit, le 15 août 1931, un panorama d'ensemble au chef du DFEP. Dans le courant de l'automne, probablement à la demande du comité du oui, les mêmes services rédigent de courtes notices sur les

---

[1] Les documents sur ces premières frictions entre Musy et Schulthess se trouvent dans AF Berne EFZD Sch. 3 Getreide, Mappe: *BB vom 27.9.1928.*

[2] Le 19 juin 1920, Rüfenacht avait écrit à Schulthess: « On peut faire si vous voulez toutes les hypothèses que vous désirez avec les calculs correspondants. » AF Berne Soz. Vers. Faz. 150 AHIV, Mappe: *Botschaft 1919 bis Studienkommission 1923.*

[3] *Id.* Faz. 160 AHIV Mappe: *Berechnungen Dr. Jester und Dr. Niederer* (Bemerkungen... par Dr. N' du 16 mai 1925).

effets de la future AVS dans divers cantons, notices qui connaissent une large publicité dans la presse [1]. Des quinze cantons et demi qui ont fait l'objet de cette propagande officielle, treize sont rejetants, le 10 décembre, ce qui souligne la précarité d'une telle entreprise. Si le directeur Giorgio participe à la campagne, l'opposition concentre ses feux sur l'actuaire de service, devenu directeur adjoint de l'OFAS: l'expression de « projet Friedli » employée très fréquemment dans la presse vise à dénoncer l'influence excessive de l'administration dans cette affaire. Celle-ci porte donc sa part de responsabilité dans l'échec du 6 décembre 1931 [2].

III. Le Conseil fédéral

Si le collège exécutif représente un des éléments les plus originaux des institutions politiques suisses, c'est dans une large mesure en raison des pouvoirs étendus dont il dispose dans le cadre législatif. Au début du processus, il détermine les conditions mêmes de la consultation et, à son terme, prend une première option concernant l'orientation générale, choix d'ailleurs sujet à révision. L'adoption du message, dont un membre du collège est parfois l'auteur au sens propre du terme, constitue un autre moment important de l'évolution. Aussi le Conseil fédéral est-il amené à publier des messages complémentaires qui peuvent soit refléter une modification de doctrine, soit apporter des justifications supplémentaires au choix initial. A partir du débat parlementaire, l'exécutif adopte une attitude généralement réservée qui va croissant au fur et à mesure que l'on s'approche de la votation populaire. Cette tendance générale est l'objet de correctifs importants, comme on le verra. Si le gouvernement peut être amené à faire pression sur le Parlement, c'est plus pour obtenir l'aboutissement rapide d'un projet que pour imposer un nouveau point de vue, la négociation étant plutôt réservée au travail en commission. D'autre part, l'engagement collectif du Conseil fédéral dans la campagne populaire en faveur du projet qu'il a défendu devant les Chambres est possible.

L'action proprement gouvernementale possède une problématique qui lui est propre, au sein des questions générales posées par le jeu du pouvoir exécutif. La question majeure réside dans le passage du travail départemental au travail collégial. Les études préliminaires et même l'avant-projet préparé par un département laissent-ils encore une liberté d'action au gouvernement ? Le chef du département le plus intéressé est-il un simple rapporteur ou dicte-t-il une ligne de conduite ? L'égalité entre les membres du Conseil fédéral, qui constitue un des axiomes du système collégial, est-elle apparente ou réelle ? La réponse à ces questions, plus encore que pour

---

[1] *Id.* Faz. 161 AHIV, Mappe: *Berechnungen der AHV in einzelnen Kantonen.*

[2] Voir également PASCAL FROCHAUX, *L'assurance vieillesse et survivants en Suisse (AVS)*, p. 17-25.

les autres niveaux d'action du pouvoir exécutif, varie de cas en cas, voire suivant les différentes phases d'un même cas. Le handicap du chercheur est encore aggravé par la discrétion des sources et la rareté des souvenirs publiés par les conseillers fédéraux [1]. Une analyse successive des quatre exemples choisis s'impose donc en raison de leur diversité profonde.

1. *Campagne ouverte pour la SDN*

La voie particulière que l'exécutif emprunte dans le cas de la SDN tient autant à la substance de l'affaire, qui est très neuve, qu'aux conditions ambiantes. Sans revenir sur celles-ci qui sont très connues, signalons que le Conseil fédéral paraît s'être divisé en une aile marchante, très active, composée de Motta, Calonder et Ador et un groupe — Müller, Haab et Décoppet — qui subit plutôt l'évolution. Entre les deux camps, Schulthess occupe une position d'arbitre qui s'explique par ses vues personnelles et aussi par l'importance de son département. La lutte aux différents moments de l'évolution se joue au niveau de la délégation aux affaires étrangères, qui est moins un organe de décision qu'un terrain de jeu où se forge la solidarité gouvernementale.

Dans la phase d'approche générale allant jusqu'à la fin de 1918, le Conseil fédéral aborde le problème sous l'angle traditionnel de la consultation interdépartementale et du travail d'experts, comme on l'a vu. Même si le Conseil fédéral prend la précaution d'avertir le Parlement dès le mois de juin 1918 et les Alliés le 20 novembre suivant — une date anniversaire — des intentions de la Suisse de participer aux négociations de paix, ses efforts apparaissent singulièrement éloignés de la réalité. Tout se passe comme si le Conseil fédéral, après avoir tranché un simple conflit de compétence en donnant raison à Schulthess contre Ador qui voulait mettre en branle une procédure extraordinaire en matière de politique étrangère [2], attendait que les vainqueurs de la guerre rendent hommage à la neutralité traditionnelle de notre pays.

Heureusement, avec l'ouverture de la Conférence de la paix, le gouvernement s'aperçoit que la paix se joue en dehors des règles habituelles du jeu diplomatique; la largeur du fossé séparant ses vues et les réalités l'effraie. C'est alors qu'il recourt aux grands moyens en envoyant le président de la Confédération à Paris, en janvier 1919. Les assurances qu'Ador rapporte expliquent le mémorandum suisse sur la neutralité, dans lequel le Conseil fédéral met à nouveau de grands espoirs, mais qui est, en fait, traité comme les innombrables documents que reçoit la Conférence. L'action de Rappard, beaucoup mieux informé que le Gouvernement suisse, évite à partir de

---

[1] Aucun des quelque 70 conseillers fédéraux en charge depuis 1848 n'a publié de souvenirs d'une réelle importance.

[2] Ador avait pensé s'inspirer de l'*Inquiry* américaine.

février d'autres erreurs, mais les plans de Calonder en vue de la Conférence des neutres sont à nouveau en désaccord avec nos moyens réels sans compter que les autres neutres sont prêts à monnayer leur statut pour entrer dans la nouvelle Ligue. La seconde mission Ador (avril-mai) n'a aucune prise sur une conférence déjà arrivée presque à son terme pour les questions qui nous concernent, mais elle clarifie le problème des zones franches et assure le siège de la SDN pour Genève. Durant toute cette première phase diplomatique, on devine les réticences de plusieurs conseillers fédéraux non seulement devant le risque d'engagement que comporte la présence d'Ador et de Calonder à Paris, mais même devant l'éviction de la diplomatie traditionnelle [1].

Durant la phase parlementaire et la campagne populaire, le Conseil fédéral retrouve une efficacité certaine. Le message du 4 août 1919, conséquence d'un pari que le gouvernement a eu le courage de faire dès le mois d'avril précédent, est une des meilleures analyses qu'on ait faites de l'insertion de la neutralité suisse dans l'Europe de Versailles. La cohésion gouvernementale résiste à la violente offensive des adversaires de la SDN dans les deux Chambres qui aboutit au vote de la « clause américaine ». Le mérite de Motta, qui prend la direction des Affaires étrangères au début de 1920, est d'utiliser ce préalable imposé par le Parlement, ainsi que l'obligation de la sanction populaire — unique dans le monde — pour obtenir finalement du Conseil de la SDN la Déclaration de Londres. La différence entre les efforts infructueux d'Ador en 1919 et son succès en 1920 réside dans le fait que l'émissaire du Conseil fédéral peut, la seconde fois, donner des assurances fermes sur la participation de la Suisse à la nouvelle organisation. Il convient également d'ajouter que le temps a travaillé pour les Suisses — surtout en raison de l'abstention américaine — ce qui souligne qu'en matière de neutralité il est « urgent d'attendre » en certaines circonstances. Après s'être engagé auprès des Chambres et surtout des Alliés dans une mesure qui contredit sa prudence habituelle, il ne reste au Conseil fédéral qu'à faire la campagne du oui afin de ne pas être désavoué deux fois. Sa proclamation au peuple suisse, la veille du scrutin, est une nouveauté; en cas de verdict négatif du peuple, elle aurait pu conduire à une crise ministérielle.

2. *Reconnaissance tardive du pays réel dans la RP*

Si la conversion du Conseil fédéral à la situation nouvelle est, dans ce cas, aussi tardive que dans la SDN, elle est beaucoup moins complète et s'opère dans des circonstances qui laissent beaucoup moins de marge de manœuvre au gouvernement. Lors des initiatives de 1909 et de 1913, le Conseil fédéral expédie rapidement les choses: son rapport est prêt moins de six mois après

[1] L'exemple le plus caractéristique des positions traditionnelles est donné par le mémorandum du conseiller fédéral Müller, daté du 28 juillet 1919.

l'aboutissement de la démarche des comités. Chaque fois, par Comtesse en 1910 et par Hoffmann en 1914, la proposition est négative. L'opposition unanime des radicaux place l'unique conservateur-catholique dans une position difficile: pourtant en mars 1910, Schobinger rompt le silence pour expliquer à l'opinion publique les raisons de son désaccord [1], démarche inhabituelle à laquelle Motta, plus respectueux de la solidarité gouvernementale, se refusera en 1914 [2].

La guerre interrompt la procédure et surtout révèle au Conseil fédéral que le pays légal et le pays réel ne concordent plus sur le traitement des minorités. Quand l'affaire est reprise en 1918, le climat a donc complètement changé: inscrite au programme du comité d'Olten [3], la RP trouve également l'aval de nombreux milieux officiels et l'opinion publique lui est largement favorable. Le Conseil fédéral modifie donc complètement son point de vue. En pleine grève générale, il prend sur lui de presser le Parlement qui vient de recevoir le rapport de la commission d'experts [4]. C'est donc à la session de décembre déjà que le projet de loi est adopté, deux mois seulement après la revision constitutionnelle, rythme qui ne s'était jamais vu et qui s'explique par la tension révolutionnaire du moment. L'affaire illustre la capacité du Conseil fédéral de placer l'esprit public au-dessus des intérêts de parti, ce qui ne va pas sans blesser l'amour-propre de certains de ses membres marqués par la longue tradition d'hégémonie radicale.

3. *Variations d'attitude dans le MB*

Dès les débuts de cette affaire, le Conseil fédéral se révèle assez flottant dans ses conceptions de base. Si les messages des 27 mai et 14 novembre 1924 proposent une solution sans monopole qu'il a certainement approuvée [5], il adopte l'année suivante une position inverse. Schulthess semble avoir cédé aux sollicitations des commissions parlementaires après avoir subi celles des experts [6]. Entre 1927 et 1929, la caractéristique de l'action gouvernementale réside dans la succession des messages — quatre en tout — à la suite de la prolongation du régime provisoire. S'il est difficile de repérer exactement les clivages à l'intérieur du collège gouvernemental, il apparaît que Musy réussit à imposer ses vues au sein de la délégation aux affaires économiques — dont Schulthess se retire au début de 1928 [7] — puis au Conseil fédéral. A la

---

[1] La *NZZ* du 2 mars 1910 (n° 60) reproduit la lettre de SCHOBINGER au *Vaterland* où il rappelle qu'ayant lutté pour la RP dans son canton d'origne, il ne saurait se déjuger.

[2] Motta vote contre mais ne proteste pas publiquement, ce qui souligne sa conception différente du magistrat fédéral. *NZZ* du 16 mars 1914 (n° 395).

[3] Il s'agit de la première des neuf revendications posées le 11 novembre. PAUL SCHMID-AMMANN, *Die Wahrheit über den Generalstreik von 1918...*, p. 243-246.

[4] AF Berne G III, 21 (Disposition présidentielle du 18 novembre 1918).

[5] Pour le premier, le plus important, voir *Bundesblatt* 1924 II, p. 401-461; pour le second, *id.*, p. 759-773.

[6] *NZZ* du 23 décembre 1924 (n° 1967).

[7] *Id.* du 7 janvier 1928 (n° 36).

concurrence Schulthess-Musy qui avait marqué les années précédentes [1], succède une coopération entre le second et Scheurer qui facilite la genèse d'un contre-projet à l'initiative à travers de longues délibérations du collège gouvernemental. En fin de compte, la solution adoptée porte la marque personnelle du Fribourgeois qui interviendra dans la campagne précédant la votation de décembre 1926 et inspirera même celle de 1929 [2].

4. *Crise grave de la solidarité collégiale dans l'AVS*

L'image d'homme fort que Musy avait imposée dans l'élaboration du régime du blé se confirme lors de la préparation de l'AVS, entraînant toutefois une crise de la solidarité collégiale sans précédent dans l'histoire du Conseil fédéral, l'affaire Hoffmann mise à part. La grande œuvre sociale de l'AVS lie le choix d'un principe à la définition des moyens financiers nécessaires, ce qui implique une coopération étroite entre les deux chefs des départements directement intéressés. La genèse du premier message, qui se prononce pour un système complet d'assurance, est effectivement le fruit de la collaboration entre Motta et Schulthess, également soucieux de prévenir le lancement d'une initiative populaire [3].

Mais, de 1920 à 1924, lorsqu'il s'agit de définir plus précisément les modalités de financement, ainsi que de mettre au point une aide provisoire, l'opposition entre Schulthess et Musy se développe. Elle est également nourrie par l'interaction entre les Chambres — où chacun trouve des appuis — et le pouvoir exécutif qui s'applique en 1925 à préciser ses intentions sur le financement: « contingents modernisés », nouvel impôt sur l'alcool, taxe sur le tabac. Au lendemain de la votation de 1925, le Conseil fédéral accepte de renvoyer le dossier aux experts. Comme la divergence entre Musy et Schulthess est devenue permanente [4], on cherche visiblement au sein du collège gouvernemental à « dépassionner » le débat. En fait, tout au long de cette nouvelle consultation, le chef du DFFD multiplie les demandes de renseignements et les objections: on a l'impression que Musy, réduit à l'impuissance momentanément, brûle de regagner le temps perdu. Pendant les travaux parlementaires, il y a un essai de collaboration entre les rivaux, ce qui pousse probablement Schulthess à déclarer, à l'assemblée fédérale de la NSH à Bâle, que le Conseil fédéral est aussi uni derrière la loi de l'AVS que sur le projet de l'alcool.

---

[1] Au début de 1927, le *Volksrecht* avait lancé la nouvelle qu'un comité d'action était en formation pour faire « sauter » Schulthess. *NZZ* des 4 et 7 janvier 1927 (nos 26 et 32).

[2] Dans ce dernier cas, le depositum Musy des Archives fédérales donne un aperçu de son activité.

[3] Selon RAPPARD, cette précipitation et cet accord tenaient à la peur du socialisme: « On espérait échapper au socialisme de classe en faisant du socialisme d'Etat » (*L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, p. 508).

[4] De très nombreux documents attestent les divergences entre les deux hommes. Particulièrement AF Berne Soz. Vers. Faz. 161 AHIV, Mappe: *Anträge ohne Protokollauszüge 1921-1928*.

C'est un pieux mensonge, car la crise entre les deux hommes redevient ouverte, lorsque Musy, opposé à l'inclusion des fonctionnaires de tous les niveaux, publie le 3 février 1931 son *Mémorial* [1]. Il y réclame une nouvelle fois la liaison de la loi avec l'imposition sur le tabac et l'alcool. Soucieux de maintenir l'équilibre des finances fédérales mais également irrité d'avoir été tenu à l'écart de la préparation du projet de loi, le Fribourgeois ne s'oppose pas à ce que ce rapport destiné à demeurer secret souffre bientôt de « fuites », ce qui oblige le Conseil fédéral à le communiquer aux commissions parlementaires. Si le *Mémorial* est l'œuvre personnelle de Musy, Schulthess a su travailler avec ses bureaux, ce qui contribue à mettre le Conseil fédéral de son côté. Le fait que Musy, poussé par une animosité personnelle, ait lutté à toutes les étapes du projet en franc-tireur prouve combien peut devenir précaire la collaboration interdépartementale et la solidarité collégiale. Le seul succès du chef du DFFD fut d'obtenir la liaison entre l'assurance et son financement, qui fut inscrite par le Conseil des Etats dans l'art. 34 de la loi. Il est juste de noter que Musy n'appuya ni le référendum issu des milieux libéraux ni la campagne du non. Mais la crise avait été si grave qu'elle contribua certainement à la démission du conseiller fédéral, deux ans plus tard [2].

Ces quelques exemples destinés à illustrer le fonctionnement des rouages du pouvoir exécutif dans le processus référendaire avaient pour but de montrer que la réalité s'écarte sensiblement de la théorie constitutionnelle et que, dans certaines circonstances, c'est moins une pratique, même éprouvée, que la force des choses qui dicte la ligne de conduite. L'analyse politologique doit tenir compte de la flexibilité des hommes devant l'événement.

---

[1] Son titre exact était: « Observations formulées par le chef du DFF concernant les articles 10, 35 et 35 bis, 20, 24 et 25; enfin 21 du projet de loi concernant l'AVS ». AF Berne Soz. Vers. Faz. 163 AHIV, Mappe: *Mémorial Musy*.

[2] Pour une explication générale de cet événement, voir GASTON CASTELLA, *En souvenir de Jean-Marie Musy, ancien président de la Confédération*, p. 78-82.