

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** 28 (1991)  
**Heft:** 1039

**Artikel:** Réforme gouvernementale : l'anarchie ministérielle  
**Autor:** Delley, Jean-Daniel  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1020822>

#### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 23.12.2025

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

# L'anarchie ministérielle

Il faut réformer notre gouvernement, disent certains. Une question urgente depuis que le Conseil fédéral existe.

(jd) Lorsque les deux parlementaires radicaux Rhinow et Petitpierre déposèrent leur proposition de réforme du gouvernement, ils ne provoquèrent pas l'enthousiasme du Conseil fédéral. Ce dernier n'accepta qu'une mini-réforme: revalorisation des secrétaires généraux, nouveaux secrétaires d'Etat, extension de la délégation de compétence. Flavio Cotti par contre, dans son discours devant l'Assemblée fédérale le 2 mai dernier, a brossé un tableau très sombre du fonctionnement actuel du Conseil fédéral.

## La présidence et le gouvernement

Dans un rappel historique fort intéressant (*Neue Zürcher Zeitung*, 4 mai 1991), Urs Altermatt, professeur d'histoire suisse à l'Université de Fribourg, note que le débat sur la réforme du gouvernement est presque aussi ancien que l'Etat fédéral lui-même. Ainsi en 1878 déjà Jakob Dubs, juge fédéral et ancien conseiller fédéral, écrit que l'on doit distinguer deux éléments dans le gouvernement: un petit collège de trois à cinq membres responsable de la direction politique générale, du développement de

la législation et du contrôle de l'administration et un certain nombre de directeurs responsables des départements. Dans l'idée des constituants de 1848, les multiples fonctions du Conseil fédéral — une forme de gouvernement unique en Europe — devaient sauvegarder la diversité religieuse et culturelle du pays et refléter sa structure fédéraliste. Ce cumul des tâches de chef d'Etat, de gouvernement et de ministre a d'emblée posé le problème de l'équilibre entre le système collégial et les départements. Dans les premières décennies de l'Etat fédéral, c'est incontestablement le collège qui a joué les premiers rôles. Les affaires étaient alors relativement simples et compréhensibles pour tous; par ailleurs, l'usage qui voyait le président de la Confédération quitter son département pour assumer une année durant le rôle de ministre des Affaires étrangères, et les rocales régulières qui en résultait, permettaient d'éviter une trop grande spécialisation des magistrats et durant longtemps la politique extérieure fut l'affaire du collège gouvernemental avant tout.

La révision totale de la Constitution de

1874, qui accroissait considérablement les tâches de la Confédération, mit à rude épreuve le système collégial. Aux généralistes de la première époque succédèrent les spécialistes qui s'accrochèrent à leur département: ainsi Hammer régna quatorze années durant à la tête des Finances fédérales, Schenk dirigea dix-sept ans le département de l'Intérieur, Ruchonnet onze ans celui de Justice et police et Zemp, le premier conseiller fédéral conservateur, conduisit pendant seize ans les Chemins de fer et les Postes. Cette évolution a certes favorisé la continuité des politiques départementales mais a affaibli le gouvernement collégial.

## A chacun ses affaires

Dans les années septante du siècle passé, Jakob Dubs déplore déjà la perte d'unité du gouvernement et, quelques années plus tard, un parlementaire parle d'anarchie ministérielle. Le retour au système de la rotation à la tête des Affaires étrangères en 1896, abandonné en 1887, ne permit pourtant pas de rééquilibrer les fonctions gouvernementale et ministérielle: le développement des tâches de l'Etat central et la Première guerre mondiale consacrèrent définitivement le phénomène de la «départementalisation». C'est dans l'entre-deux-guerres qu'on commence à personnaliser les différents domaines de la politique fédérale: on parle alors de l'ère Motta pour la politique étrangère et de l'ère Schulthess pour l'économie. Chaque conseiller fédéral se concentre sur les affaires de son département et évite d'interférer dans celles de ses collègues. C'est le règne du système ministériel et lorsque de fortes personnalités tentent un regard plus large sur la politique fédérale, de graves tensions surgissent au sein du collège: ainsi entre le radical Schulthess, responsable de l'Economie, et le conservateur Musy, chef des Finances, qui n'ont cessé de querre l'un contre l'autre dans les années vingt et trente.

Après 1945 on ne perçoit plus de conflits de ce type. Certains magistrats disposent d'une autorité naturelle de par la durée de leur présence au sein du collège (Etter, Petitpierre). Il faut dire qu'au vingtième siècle on ne retrouve pas au sein du Conseil fédéral des personnalités aussi fortes et qui ont véritablement dominé le gouvernement comme ce fut le

## MÉDIAS

*Eurosport*, chaîne de télévision européenne, a cessé d'émettre parce qu'elle créait une situation de monopole incompatible avec les règles de la Communauté européenne. Les téléspectateurs suisses ont aussi été frappés par cette mesure.

Extrait du service de presse n° 229 de l'Association vaudoise des téléspectateurs et auditeurs:

**Radio romande, Revue de presse – jeudi 18 avril 1991 à 8h10.**

Le rituel du jeudi en est troublé. In extremis toutefois, *L'Hebdo* arrive et l'on peut communiquer l'un des titres aux auditeurs en manque. Ouf, on a eu chaud ! Nous posons la question: pourquoi *L'Hebdo* doit-il à tout prix

figurer dans la revue de presse ? Copinage de journalistes ? Entente tacite ou contrat entre la Radio romande et les capitalistes éditeurs ? Si l'on veut citer d'autres journaux que des quotidiens, pourquoi se limiter à *l'Illustré* (mercredi) et *L'Hebdo* (jeudi) ? D'autres hebdomadaires, bimensuels ou mensuels mériteraient aussi de passer à la revue de presse.

(réd) Nous avons posé la même question à la Radio romande il y a plus d'une année. Nous n'avons toujours pas obtenu de réponse satisfaisante.

L'éditeur Jürg Marquard de Zoug lance un journal en polonais. Le titre: *Drewczyna* (Jeune fille). C'est le deuxième périodique de cet éditeur en polonais. Le tirage du numéro de lancement, mai, est de 200 000 exemplaires.

# L'affaire Hermes-Precisa

(ag) Hermes-Precisa International (HPI) a compté plusieurs milliers de salariés. L'effectif s'est amenuisé jusqu'à 400. Puis 290 furent licenciés. C'était véritablement la fin de HPI. Les derniers travailleurs furent engagés par une nouvelle société, Precisa SA. Hermes-Precisa fut transformée en une société financière regroupant un nombre restreint de collaborateurs. Les gros actionnaires en sont la Banque cantonale vaudoise et Werner-K. Rey.

Se posait donc la question du maintien ou de la liquidation de la caisse de pensions. La liquidation totale eût été le moyen le plus sûr de garantir les droits des anciens salariés, car si le bilan d'une caisse contient des réserves latentes et que les travailleurs actifs diminuent fortement, une minorité de bénéficiaires pourrait, à terme, profiter de l'excédent de fortune. Le conseil de fondation en décida autrement et la caisse fut maintenue, décision avalisée par le Département de l'intérieur du canton de Vaud. Mais la commission fédérale de recours a cassé, on ne peut plus sèchement, ce

blanc-seing officiel, sur recours du syndicat FTMH qui faisait valoir une violation du droit à la gestion paritaire, une violation du droit à l'information, une violation du principe de l'égalité de traitement.

La commission de recours rappelle que la gestion paritaire est un principe fondamental. Il doit être assuré non seulement quantitativement, mais qualitativement. C'est chose difficile lorsqu'il est question de réserve mathématique, d'estimation de fortune, de liquidation partielle ou totale. Comment contredire une fiduciaire ? Comment faire face à l'avis patronal ?

Mais quand de surcroît plusieurs délégués ont été congédiés, quand les nouveaux statuts de la caisse ont été adoptés

par des représentants des affiliés qui venaient d'entrer en fonction (six sur sept), comment peut-on parler de gestion paritaire ? Or des décisions capitales ont été prises concernant une caisse dont la fortune est considérable. Elle était évaluée au 31 décembre 1989 à 151 millions de francs.

La violation de la gestion paritaire est d'autant plus flagrante que la FTMH était intervenue avant que les décisions ne soient prises, qu'elle jouissait de la confiance des affiliés et qu'elle aurait été en mesure de rééquilibrer la discussion. Le Département de l'intérieur n'a pas tenu compte d'une décision du Tribunal fédéral qui a expressément reconnu que la fortune d'une caisse de pensions doit « suivre » le personnel, ce qui implique que tout plan de répartition tienne compte des anciens salariés.

Sous le cas Hermès, une question de principe essentielle. ■

## Le racket des partis

(suite de la première page)

transparence qui devrait présider aux activités publiques. Les partis, pourtant, ne sont pas les seuls responsables de cette situation. Et s'ils agissent de la sorte, c'est que les autres possibilités de financement sont restreintes, surtout à gauche où les dons sont limités. Le peuple, quant à lui, oublie parfois que le fonctionnement de la démocratie a son prix: les élections au système proportionnel nécessitent l'existence de partis suffisamment bien organisés pour pouvoir recruter des candidats valables, déposer des listes et obtenir assez d'élus pour former un groupe. Il en va de même pour que vivent les institutions dont nous sommes si fiers: le référendum et l'initiative populaires (encore que les associations sont toujours plus actives dans ce domaine et qu'elles mériteraient, elles aussi, d'être indemnisées lorsqu'elles obtiennent gain de cause devant le peuple).

S'il ne peut y avoir de démocratie sans partis politiques, il est donc légitime que leur financement soit en partie assumé par des fonds publics, et surtout qu'il soit transparent: cela signifie une participa-

tion de l'Etat au budget des formations, mais aussi la publication de leurs comptes et des dons complaisants et intéressés dont elles bénéficient, voire la limitation de leur budget et l'interdiction de déduire des impôts les dons que font les entreprises aux partis. Ce système favorise en effet outrageusement les formations bienveillantes envers les milieux industriels et financiers et constitue de fait, par le manque à gagner pour l'Etat, une participation publique au financement de quelques formations de droite.

Mais le problème a beau être connu et reconnu, il est peu probable que ce dossier soit à nouveau traité avant longtemps, en raison notamment de son impopularité supposée dans le public et du confort que procure la situation actuelle aux formations de la majorité. Avec pour conséquence qu'une partie de l'augmentation du traitement des élus fédéraux finira dans les caisses des partis, en l'absence de toute règle claire et publique. Il est peu probable que ce résultat corresponde au souhait d'une majorité de citoyens.

PI

cas au siècle passé. Ainsi que le note Altermatt, on craint les hommes politiques qui sortent de la moyenne helvétique et la formule magique mise en place dès 1959 ne favorise pas l'émergence de personnalités exceptionnelles. Plus que jamais c'est la qualité de l'administration qui caractérise le gouvernement de la Confédération.

A la fin des années septante, les critiques à l'égard de ce système se multiplient. En réponse les autorités effectuent quelques petits pas (programme de législature, renforcement des compétences du chancelier, création de deux postes de secrétaires d'Etat) qui n'ont pas eu d'effet sur la «départementalisation». Depuis l'affaire Kopp, la critique à l'égard du Conseil fédéral s'est faite plus acerbe; à propos de l'affaire des fiches et des organisations secrètes, des observateurs en général modérés dans leurs propos parlent ouvertement de la faiblesse du gouvernement. C'est le même diagnostic qu'a posé le 2 mai dernier Flavio Cotti. ■