

<b>Zeitschrift:</b>	Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales
<b>Herausgeber:</b>	Société d'Etudes Economiques et Sociales
<b>Band:</b>	52 (1994)
<b>Heft:</b>	1
 <b>Artikel:</b>	Le pouvoir dans la Confédération
<b>Autor:</b>	Chevallaz, Georges-André
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-140306">https://doi.org/10.5169/seals-140306</a>

### 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:** 13.01.2026

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

# LE POUVOIR DANS LA CONFÉDÉRATION

Georges-André CHEVALLAZ  
*Ancien Président de la Confédération*  
*Epalinges*

Le "cas particulier de la Suisse", le "Sonderfall Schweiz" est aujourd'hui, dans la perspective de l'intégration européenne, rayé du langage des commentateurs de service, damoiseaux de la diplomatie ou journalistes branchés. Il n'en est pas moins une réalité historique. Certes on ne saurait construire l'avenir l'oeil braqué sur le rétroviseur, on ne l'édifiera pas à l'ordinateur à partir d'une table rase.

La paradoxe est bien que ce pays au coeur de l'Europe, au noeud des grandes voies européennes, en étroite imbrication, en intensité d'échanges économiques et culturels avec ses voisins, ait poursuivi, sept siècles durant, une démarche politique particulière. Non point à contre-courant, ce qui serait prétentieux, mais en ce contrepoint qui, sans contredire à l'harmonie générale, pour autant qu'elle existe, lui apporte la tonalité d'une indépendance et d'une structure politique originales.

C'est en cette fin du XIII<sup>e</sup> siècle où s'anime un grand espace économique européen, par l'activité des ports de la Hanse et de l'Italie, par le développement de la navigation intérieure, des grands chemins et des passages à travers les Alpes, que s'affirment, dans la prospérité d'une économie d'échanges, de transports et de services, les libertés des vallées alpestres et des cités helvétiques, ainsi que le caractère républicain de leurs institutions.

Cela fait dire à un historien français du Moyen-Age allemand, Jean-Pierre Cuvillier, que les débuts de la Confédération "constituent l'un des événements les plus considérables de ce temps, l'irrédentisme suisse", et conduit l'Autrichien Harald Steinacker, étudiant la formation de l'Etat et l'expression de la volonté politique dans la région des Alpes, à dire que la démarche helvétique, pour n'être pas la seule manifestation d'autonomie des communautés alpines à cette époque, est, par sa durée et par son originalité "un phénomène unique dans l'histoire constitutionnelle".

Le "cas particulier", poursuivi sept siècles durant, n'a ni la prétention, ni la vocation pédagogique chère aux Helvètes de se proposer en modèle. Machiavel, Jean-Jacques Rousseau, William Rappard et Denis de Rougemont, entre autres, s'en chargeront et jusqu'à Victor Hugo qui nous promettait que "la Suisse dans l'histoire aura le dernier mot". Je me bornerai, sans orgueil historique et sans complicité ancestrale, étant

Vaudois de source cévenole, à dégager les principales constantes des structures helvétiques dans leur nature et dans leurs variations à la fois parallèles et contradictoires à l'évolution de nos voisins.

La constante fondamentale est un réflexe d'indépendance, d'irrédentisme si l'on veut, à tous les niveaux politiques, de la commune à l'Europe, une méfiance au pouvoir, un "réflexe de contre-pouvoir" à l'encontre de ce qui, homme ou institution, menacerait les libertés et les intérêts de la personne que l'on est et de la communauté à laquelle on appartient. Les pays qui nous entourent se sont formés, par contrainte ou par force d'attraction grégaire, autour d'une monarchie, d'une dynastie, d'une capitale, d'une province dominante, évoluant vers l'unité ethnique, géographique, linguistique, vers l'uniformité politique, confessionnelle souvent, vers une conscience nationale allant parfois au paroxysme et renaissant dans les difficultés. Un pouvoir monarchique, l'encadrement d'une administration tenacement centralisée, ont uni progressivement la société. Cela même si, aujourd'hui, alors que s'accentuent les efforts d'intégration supranationale, des fissures régionalistes, voire explosivement séparatistes, apparaissent à la façade des monolithes nationaux tant à l'Est qu'à l'Ouest de l'Europe.

La Suisse, à tort ou à raison, ne s'est pas tellement construite "autour", qu'elle ne s'est plus souvent affirmée en contrepoint d'un pouvoir, fût-il du dehors ou du dedans. La volonté d'indépendance s'exprime à l'égard du féodal de la région, de l'emprise temporelle de l'Eglise et surtout contre l'esprit de conquête du dynaste ambitieux, dans la lutte contre les Habsbourg et le Saint-Empire, où la Confédération, dans ses débuts, s'est fortifiée et unie par une résistance commune. "Ce peuple de paysans grossiers, sans noblesse ni vertu, impies, parjurés, insurgés, destructeurs du Saint-Empire, niant le droit féodal et la propriété", comme le clamera Maximilien d'Autriche, en 1499, dans une dernière tentative de soumettre les Confédérés à son autorité impériale.

Contrepoint encore, et durable, cette volonté d'indépendance politique que les Confédérés affirmeront dès la fin du XVI<sup>e</sup> siècle par la pratique de la neutralité dans les affaires européennes. Ce choix, Nicolas de Flüe, en 1481, le leur avait déjà recommandé en remède à leurs différends intérieurs: "Ne vous mêlez pas des querelles des autres. Ne placez pas la barrière trop loin." "D'autant plus difficiles à vaincre qu'on les attaque de plus près, les Suisses peuvent rassembler plus de forces pour repousser une invasion que pour porter la guerre chez leurs ennemis", constatera Machiavel.

L'allergie au pouvoir d'un autre s'inscrit aussi dans le fédéralisme. Regroupés dans la défense contre la menace du dehors, les cantons n'admettent pas, au dedans, que l'un d'entre eux, fût-il Zürich ou Berne, dicte sa loi. Jalousement souverains, ils n'acceptent pas une autorité centrale permanente de coordination et de médiation. Le seul pouvoir confédéral est la Diète, conférence des dirigeants des cantons, qui prend en principe ses décisions, des concordats plus que des décrets, à l'unanimité.

La même méfiance à l'encontre des empiétements du pouvoir se retrouve dans le régime démocratique, à tout le moins strictement républicain des communautés. Machiavel encore note "Les communes de Suisse et celles d'Allemagne ont un trait commun: leur hostilité au prince. Mais les communes de Suisse, de surcroît, détestent le noble. Il n'y a pas d'inégalité parmi elles, sauf pour ceux qui sont dans les magistratures". Encore faut-il veiller à limiter leur pouvoir. Sans que l'on puisse nier la science juridique ni l'influence des légistes, politologues de l'époque, ni la propagation des idées et des expériences faites ailleurs en Europe, ni les racines germaniques, celtes ou romaines de la communauté, la structure démocratique et l'affirmation de souveraineté en sont plus pragmatiques, plus contingentes que doctrinaires. L'organisation de la communauté obéit d'abord à des nécessités d'intendance qu'il faut résoudre en règles de bon voisinage: la gestion des biens communs, alpages ou forêts, l'aménée d'eau et l'entretien des chemins, la police des rues et des marchés. Cela se débat entre voisins, propriétaires, habitants, chefs de famille en une démocratie naturelle. A l'objectif d'intendance locale et de nécessité domestique, s'ajoute bientôt une affirmation nettement politique, une revendication d'indépendance. Indépendance en substitution à une féodalité déliquescente et besogneuse, incapable de maintenir l'ordre et de rendre la justice. Fermeté vis-à-vis d'une Eglise dont le domaine temporel s'étend et qui prétend se soustraire aux charges, obligations et juridictions de la communauté. Résistance enfin que nous avons notée à l'esprit de conquête des Habsbourg.

De gestionnaire qu'elle était, la communauté devient, obtenant de l'Empire la reconnaissance de ses franchises, une entité politique. Elle demeure, à la base, démocratique, non tant par adhésion idéologique au principe de l'égalité, mais par volonté de défendre chacun de ses droits et de ses intérêts, comme on portera les armes au combat contre les chevaliers et les mercenaires des princes. Elle élit ses magistrats et ses capitaines en prenant soin que leurs pouvoirs soient limités en substance et en durée. Ainsi l'autorité est-elle en général collégiale, comme l'est d'ailleurs le commandement des troupes confédérées entrant en campagne. Il est fréquent, si ce n'est constant, que les charges supérieures de bourgmestre ou d'avoyer dans les cantons urbains, de landammann dans les cantons ruraux, s'exercent par alternance.

La démocratie demeure jusqu'à la fin de l'Ancien Régime le principe de gouvernement. Ainsi verra-t-on le peuple des bailliages bernois consulté sur l'entrée en guerre contre la Savoie et les paroisses, même vaudoises, se prononcer, plus ou moins librement, sur le passage à la Réforme. Mais, avec le temps, et particulièrement au XVII<sup>e</sup> siècle, le principe démocratique se décolore, connaît des éclipses et des exceptions notoires. La démocratie ne s'exporte pas: elle est réservée à l'usage interne de la communauté souveraine. Les habitants des pays conquis sont des sujets, administrés par des baillis: "Umilissimi e fedelissimi servitori e sudditi" des "Illustrissimi potentissimi signori e padroni clementissimi" de la Landsgemeinde d'Uri comme le diront les habitants de la Léventine tessinoise après l'exécution de onze des leurs en 1755.

Mais la démocratie se distend et se dégrade au sein des communautés souveraines. Dans les petits cantons à Landsgemeinde, les charges et les prébendes qui les accompagnent ont tendance à se répartir entre un petit nombre de familles influentes. Dans les cantons dont la bourgeoisie de la capitale assume la souveraineté, les décrets seront encore pris, à Berne, à la veille de la Révolution, au nom des "Raet und Burger", des Petit et Grand Conseils et de l'Assemblée des citoyens; mais en fait, les conseils, recrutés progressivement par cooptation dans un nombre de familles de plus en plus restreint, exercent le pouvoir, se répartissent les magistratures, les commandements et les bailliages. On a glissé à Berne comme à Fribourg à un patriarchat, qui, protestant ou catholique, est imbu du même principe du gouvernement de droit divin que Bossuet enseignait au dauphin de France. "MM de Berne se sont déifiés", ironisait Frédéric de Prusse en apprenant qu'ils s'étaient, vers la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, dotés de la particule et de la qualification nobiliaire. A Zurich et dans d'autres cités, le pouvoir glissait entre les mains des corporations de métier au détriment du peuple.

Une Diète divisée, l'activisme des "patriotes" acquis aux idées de la Révolution française, un appareil militaire rouillé, des structures politiques sclérosées expliquent, en résistances dispersées, l'effondrement de l'Ancien Régime devant l'invasion française de 1798. La République helvétique "une et indivisible" qui lui succède est dotée d'une constitution analogue à celle de la France du Directoire. Elle instaure la démocratie, supprime les priviléges. Elle centralise le pouvoir entre les mains d'un parlement de deux chambres et confie l'autorité exécutive à un directoire de cinq membres assisté de ministres. Les cantons, arbitrairement redécoupés, privés de souveraineté, sont ramenés au niveau d'arrondissements administratifs dirigés par les préfets du gouvernement central.

La République helvétique unitaire aura la vie brève. Elle apporte l'occupation militaire et ses réquisitions, la guerre européenne sur le territoire suisse, que ne protège plus la neutralité. La démocratie partisane et unifiée, imposée par la France suscite coups d'Etat successifs et guerre civile. Bonaparte, devenu entre temps Premier Consul, met fin à cette coûteuse preuve par l'absurde, impose la paix et sa médiation.

Pragmatique plus qu'idéologique, il écoute les députés suisses réunis à Paris. Au moment où il impose à la France le régime autoritaire le plus centralisé qui fût, il rétablit en Suisse par l'Acte de Médiation la souveraineté des cantons: "La nature a fait votre Etat fédératif, vouloir la vaincre n'est pas le fait d'un homme sage". Mais s'il restaure les anciens cantons dans leur indépendance et leurs dirigeants, partiellement, dans leurs priviléges, il fait des ci-devant pays sujets, tels le Pays de Vaud et le Tessin, des cantons de plein droit, les dotant de constitutions relativement démocratiques. Les cantons montagnards retrouvent leurs landsgemeinden, ce qui donne au dictateur français l'occasion d'une envolée lyrique sur la démocratie directe que J.-J. Rousseau n'eût pas désavouée: "Les peuples libres n'ont jamais souffert qu'on les privât de l'exercice immédiat de la souveraineté".

La Diète des cantons redevient la seule autorité fédérale, à ces réserves près que l'on admet des votes à la majorité qualifiée des Etats, pondérée suivant leur population. Un Landammann fédéral, alternant chaque année entre six cantons, tiendra la boîte aux lettres et sera le paratonnerre atténuant les colères impériales.

A la chute de l'Empire, en dépit des velléités bernoises de récupérer le Pays de Vaud et l'Argovie, le Pacte signé en 1815 entre les cantons maintient la structure de la Médiation, adjoignant à la Confédération Genève et le Valais, libérés de la domination française, le canton de Neuchâtel qui restera paradoxalement principauté du Roi de Prusse, et le Jura épiscopal, qui, sans être consulté, sera octroyé à Berne en compensation de la perte des Vaudois et des Argoviens.

La Diète reste l'organisme central de cette Confédération d'Etats souverains liés par un pacte. Douanes, monnaie, poids et mesures restent affaire cantonale. L'armée fédérale n'est que le regroupement occasionnel des contingents instruits et équipés par les cantons. Seul un état-major fédéral veille à la coordination. Le Landammann fédéral de la Médiation disparaît. Seule subsiste une chancellerie itinérante.

Ce retour à un fédéralisme extrême affaiblissait la position de la Suisse dans une Europe en mutation. Mutation économique par les débuts de la révolution industrielle et le développement des échanges. Mutation politique par les séquelles effervescentes de la Révolution, l'activisme romantique des mouvements libéraux et nationaux déstabilisant les monarchies conservatrices de la Restauration.

En Suisse, dans les années trente, des révolutions libérales introduisent le suffrage universel pour l'élection des parlements dans la plupart des cantons. Elles amènent aussi une réflexion nouvelle sur la cohérence politique du pays par le projet d'une autorité fédérale permanente. Mais la résistance conservatrice est tenace. Il faut la victoire des radicaux dans la majorité des cantons pour que la Diète fédérale, en 1847, décide d'imposer une constitution qui fait passer la Suisse de la Confédération d'Etats souverains à l'Etat fédératif, répartissant les compétences entre pouvoir fédéral et cantons. Il y fallut la guerre du Sonderbund que le général Dufour maîtrisa avec fermeté et modération.

Dans quelle mesure les pouvoirs définis par la constitution de 1848, révisée en 1874, dès lors abondamment amendée, mais qui, dans ses grandes lignes et dans son esprit reste encore la nôtre, s'inspirent-ils des constantes historiques qui faisaient, dès l'origine, et qui font encore des institutions suisses un cas particulier? Dans quelle mesure ces institutions particulières gardent-elles une justification et une signification dans un monde et dans une Europe qui ont pris une accélération historique sans précédent dont nous serions bien incapables de prévoir l'aboutissement?

Je retiendrai trois éléments principaux de ces caractéristiques originales:

- **la structure fédéraliste**
- **la démocratie directe**
- **la structure et le fonctionnement du gouvernement.**

Le **fédéralisme** est un élément formatif, consubstantiel de la Confédération. Il n'a pas été imposé d'en haut par le prince, l'imagination des juristes ou par une autorité nationale préexistante. Il s'est construit à partir de la base, de la commune au canton, du canton à la Confédération par un lent et difficile processus de concordance et de contrats entre partenaires. Il a évolué par consensus, même si celui, décisif, de 1848 a été, sur le moment quelque peu forcé. Il est à ce point lié à la formation de la Confédération, consubstantiel, qu'il en est non seulement la caractéristique essentielle, mais la raison d'être, la condition d'existence, la garantie de la diversité et du respect des minorités.

Certes, le fédéralisme ne s'exprime plus dans la forme absolue de l'alliance d'Etats souverains d'avant 1848 (Staatenbund). La Confédération est un Etat fédéral de souveraineté plénière (Bundesstaat) en 1848. La constitution parle encore de cantons souverains, mais il faut bien admettre que cette souveraineté est, désormais, subsidiaire. Ce que décide la Confédération a valeur obligatoire et les modifications aux constitutions cantonales doivent être ratifiées par l'Assemblée fédérale.

#### **Le fédéralisme ne s'en affirme pas moins triplement:**

- Il est **partage de compétences**, définies par la constitution, parfois en claire répartition des tâches (relations extérieures, défense, monnaie, économie générale) souvent en gestion conjointe (universités, réseau ferroviaire et routier national). Dans la zone grise de plus en plus étiquetée du "no man's land" législatif, les cantons ont loisir d'innover dans la mesure où la Confédération les y autorise, mais celle-ci peut, dans le cadre de ses procédures, opérer librement dans la jachère constitutionnelle.
- Le fédéralisme peut être **délégation de compétences**, les cantons étant chargés, par leur législation et leur administration, d'appliquer les décisions fédérales avec une relative marge de manœuvre.
- Le fédéralisme implique la **participation des cantons aux décisions**, soit par le droit d'initiative soit par la consultation dans la phase d'élaboration, soit, dans le processus de décision, par la double majorité requise du Conseil des Etats et du Conseil National et celle du peuple et des cantons dans les votations populaires. On peut parler d'un **fédéralisme de blocage**, si l'on songe que les 12 petits cantons, leurs 24 députés aux Etats, leur million et demi d'habitants peuvent bloquer le vote des 11 cantons les plus peuplés groupant 5 millions d'habitants et réunissant 156 députés sur 200 au Conseil National. La représentation des entités cantonales peut donc compenser la démocratie arithmétique.

Le **fédéralisme** s'inscrit dans la répartition du budget public. La Confédération n'assume que 36% des dépenses publiques, 64% restant à la charge des cantons et des communes, il est vrai souvent incités voire contraints à la dépense par les lois, prescriptions et subventions d'appoint fédérales. Partout ailleurs en Europe occidentale, l'Etat central assume entre les 2/3 et les 3/4 du budget public, seule la RFA s'en tenant environ

à la moitié. La statistique fiscale de l'OCDE démontre, pour 1990, que, malgré sa complexité, le fédéralisme n'est pas la structure de gouvernement la plus onéreuse. A 6400 dollars par habitant, calculés en parité de pouvoir d'achat, le contribuable suisse est plus chargé sans doute que le Portugais, l'Espagnol ou le Grec. Il est au niveau du Royaume Uni et de la Finlande, mais nettement au dessous des 8000 dollars qui sont la charge moyenne des autres pays de l'Europe occidentale.

Le **fédéralisme** n'est pas en Suisse un découpage géographique décrété par l'Etat central pour la commodité de son administration. C'est une réalité politique, la conscience d'appartenir à une communauté d'affinités et d'intérêts à l'échelle humaine, où la participation civique, malgré ses inévitables limites, prend un sens plus concret, plus attachant qu'à la dimension des grands espaces nationaux ou supranationaux, voués à l'anonymat et aux mouvements passionnels des masses. Le fédéralisme est une affirmation du droit à la diversité. un contre-pouvoir à l'encontre de l'Etat-Leviathan, bouillique par instinct dans son anonymat administratif.

- Autre constante et singularité du pouvoir helvétique, la **démocratie directe** non seulement confie au peuple l'élection de ses députés, souvent de ses exécutifs cantonaux et communaux, parfois de ses juges et de ses préfets, mais se prononce souverainement sur les modifications aux constitutions, sur les lois qu'elle entend se soumettre par référendum, sur les initiatives émanant d'un nombre minimum de citoyens. Constante, mais aussi particularité: si de nombreux Etats pratiquent la consultation populaire, selon des procédures diverses, celle-ci n'a nulle part la densité, l'universalité de ses objets ni la fréquence qu'elle connaît en Suisse. Au point que l'on est en devoir de se demander si la démocratie directe ne se dévalue pas par saturation et lassitude de l'électeur, ne s'enraie pas par ses accès répétitifs, par l'effet suspensif ou rétroactif que l'on prétend conférer à certaines initiatives, par l'interprétation laxiste de la recevabilité des interventions qui pourraient entraîner des dérapages majeurs dans la conduite de l'Etat et dans la continuité liée à son existence même. Le char de l'Etat doit avoir des freins.

La crainte du référendum peut être le commencement de la sagesse. Elle peut aussi aboutir à la paralysie de l'Etat. Ainsi en va-t-il en matière financière. Certes le frein référendaire a-t-il permis la modération relative de nos impôts dans le contexte européen, mais il empêche depuis plus de vingt ans un équilibrage équitable et favorable au développement économique, tout projet échouant devant l'opposition des lobbies économiques et l'irrésolution des partis. Avant qu'il ne nous mette en situation critique, le régime référendaire mériterait une clause de sauvegarde plus efficace et plus durable que la clause d'urgence actuelle. Car les crises n'attendent pas.

Jean-Jacques Rousseau, citoyen de Genève et fier de l'être, affirmait dans le "Contrat Social": "Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle: ce n'est point une loi". Mais il admettait aussi, et c'est une consolation pour les gouvernements désavoués un jour par le vote populaire: "Le peuple veut toujours le bien, mais de lui-

même il ne le voit pas toujours. La volonté générale est toujours droite, mais le juge-ment qui la guide n'est pas toujours éclairé".

Il faut un grand Législateur qui l'éclaire. Sera-ce le **gouvernement**? Non certes, car Rousseau éprouve à l'égard du gouvernement la même méfiance que les vieux Suisses portaient à l'homme ou au corps trop puissant. Selon Rousseau constate Bertrand de Jouvenel: "Les hommes du pouvoir forment un corps; ce corps est habité par une volonté collective et vise à s'approprier la souveraineté". Rousseau en conclut: "Les dépositaires de la puissance exécutive ne sont point les maîtres du peuple, mais ses officiers; il peut les établir et les destituer quand il lui plaît. Il n'est pas question pour eux de contracter, mais d'obéir".

Le **Conseil fédéral**, Dieu merci, n'est pas exposé à ce démocratisme extrême. Sa longévité - entre 8 et 10 ans ces dernières années - la stabilité dans l'absence de crises politiques apparentes assurent la durée nécessaire à l'efficacité. Cela dans une mesure que nos voisins sont loin de connaître, car leur système de gouvernement est profondément différent du nôtre en structure et en fonctionnement. Notre système étant, là aussi, "unique en son genre", comme le constate Jean François Aubert citant un auteur anglais.

Nos voisins sont dotés d'un gouvernement d'une quinzaine à une trentaine de ministres, conduits par un chef, premier-ministre, président du conseil, chancelier, désigné par le chef de l'Etat ou élu par le parlement. Ce gouvernement reçoit, sur la base d'un programme d'action, l'investiture du parlement, devant lequel il est "responsable"; c'est-à-dire qu'il peut être renversé par un vote de méfiance à moins qu'il ne soit congédié, comme en France, par l'arbitraire du chef de l'Etat.

Le gouvernement suisse n'est pas une équipe constituée et dirigée par un chef, mais un collège de sept conseillers fédéraux, élus non collectivement, mais individuellement, sans qu'ils aient préalablement défini un programme ou ne soient liés par un contrat de législature. Il dresse pourtant, dans les mois qui suivent son élection, une liste de projets qu'il entend réaliser, sans en être pour autant lié. Le Conseil fédéral ne peut être renversé collectivement, ni ses membres faire l'objet d'une procédure d'"impeachment" à l'américaine. Ainsi, l'échec d'un projet, même important, devant le parlement ou devant le peuple n'entraîne pas leur démission, sauf exception personnellement délibérée.

C'est l'Assemblée fédérale, chambres réunies, qui élit successivement les sept conseillers fédéraux pour la durée d'une législature, sur la présentation des groupes politiques. Mais l'Assemblée reste libre de son choix et il arrive qu'elle élise d'autres candidats que ceux qui lui sont proposés. Elle désigne pour une année, parmi eux, le Président de la Confédération, dont le rôle, à côté de la direction de son Département, est de présider les séances du Conseil. Ce n'est pas lui, mais le Conseil fédéral collectivement qui exerce l'autorité de l'Etat. Le président ne dispose d'aucune prérogative de direction ou de coordination politique.

Après une longue période de majorité radicale au parlement et au gouvernement, conservateurs (aujourd'hui démocrates chrétiens), paysans (de l'actuelle Union démocratique du centre), puis, dès 1943, un premier socialiste, y ont fait leur entrée. En 1959, la "formule magique" - soit la participation des quatre partis principaux au gouvernement - confirmait le climat de concorde et de cohésion dans lequel, en dépit des divergences doctrinaires, la Suisse avait traversé les menaces des années de guerre et entendait vivre la période de développement intensif de l'après-guerre.

Cette **politique de concorde** allait permettre de gérer la mutation, de maîtriser la croissance, de réaliser les réformes sociales et l'équipement public, non certes dans l'unanimité ronronnante, mais dans une certaine sérénité et dans un esprit de dialogue que n'eussent pas permis les turbulences politiciennes de l'alternance telle que la pratiquent la plupart de nos voisins et que certains, chez nous, aspirent à retrouver.

Collège restreint du Conseil fédéral, permettant une coopération et une coordination interdisciplinaires conformes au management moderne, garantissant la diversité fédéraliste et politique, la formule gouvernementale suisse semble donner au pouvoir des conditions de durée et de stabilité lui assurant indépendance et efficacité, tout en lui assignant pour limites les prérogatives du parlement, du peuple et des cantons. Tout semblait apparemment, de la prospérité économique à la stabilité politique, baigner dans l'huile. Trop, peut-être, au risque d'engourdir les consciences.

Or, depuis tantôt quatre ans, une succession d'émotions sismiques sont venues effleurer, sinon ébranler les trois Suisses austères et hiératiques qui veillent sur nos libertés à l'entrée du Palais fédéral. Ce fut l'effondrement inattendu du Mur de Berlin, déployant les illusions d'une ère de paix, de liberté démocratique dans la prospérité qu'assurerait l'économie de marché s'étendant à toute l'Europe. Déjà dans la tiédeur de la paix prochaine un tiers des votants réclamaient l'abolition de l'armée. Puis ce fut, liée au blanchiment d'argent sale, la comparution en haute cour de la première conseillère fédérale pour un coup de téléphone plus malencontreux que répréhensible, dans une orchestration médiatique d'une intensité exceptionnelle.

Puis on vécut le grand strip-tease des fiches de police, surabondantes en nombre, en zèle et en niaiserie minutieuse, n'épargnant ni les poètes, ni les conseillers fédéraux futurs, actifs ou anciens, à tel point que certains se sentirent frustrés de ne pas avoir eu la leur en certificat de civisme. On s'attaque ensuite, à grand tapage de fabulation partisane, à "l'Armée de l'Ombre", aux organisations tenues, par nécessité et par nature, secrètes, chargées du renseignement et de la préparation d'une résistance intérieure pour le cas d'une agression, que les documents découverts depuis lors à l'Est rendaient parfaitement plausible. Le parlement les désavoua moins de dix ans après qu'il en eût confirmé la mission.

Dans le même temps, attendue depuis vingt ans, la réforme d'un système fiscal insuffisant en substance, inéquitable en sa répartition, contraire aux intérêts de l'écono-

mie et que le parlement avait prise en main, s'ensablait en expertises, controverses et navettes avant d'échouer, une nouvelle foi, à l'épreuve du référendum. Dans ses "Mémoires", l'ancien conseiller fédéral Pierre Graber décrit avec une convaincante précision la confusion des pouvoirs, l'emprise d'un parlement, d'ailleurs souvent en controverse avec lui-même, sur un gouvernement affronté aux plus lourdes tâches de ce dernier demi-siècle.

Préférables certes à l'héroïsme de cantine, les discours moroses qui célébrèrent le 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération, pas plus que les Ecuries d'Augias que l'Assemblée fédérale se donnait en commémoration, n'ont dissipé un désarroi croissant, un effritement de la volonté de concorde et de dialogue. La votation du 6 décembre 1992, le débat à la fois ambigu et passionnalisé sur la participation à l'EEE sur fond d'intégration divisant le pays en deux camps déraisonnablement irréductibles n'ont pas amélioré le crédit des institutions.

Le remède est-il dans leur réforme? Faut-il professionnaliser le parlement, au risque d'en affaiblir la qualité et la représentativité, d'accroître la confusion des pouvoirs en développant une administration parallèle à celle qui dépend de l'exécutif? Le peuple, dans un récent référendum, en a clairement dissuadé.

Il faut plutôt renforcer le Conseil fédéral dans sa double mission de gouvernement et d'administration, conceptuellement et fonctionnellement inséparables. Ce renforcement ne saurait survenir de l'augmentation des membres du Conseil fédéral, qui satisferait sans doute à des revendications régionales et à des ambitions de carrière. Mais, diluant les responsabilités, l'élargissement rendrait problématiques la cohérence, la cohésion et la collégialité, qui ne se définissent pas par des textes mais se manifestent par des attitudes et des tempéraments, condition première d'efficacité. Techniquement, une fonction présidentielle, dotée de pouvoirs de coordination, pourrait garantir cette cohérence - en fonction de celui qui l'assumerait, du moins - mais elle se heurterait, dans notre diversité, à l'allergie républicaine au pouvoir personnel. Bonaparte le relevait en 1803.

Le renforcement de la Chancellerie fédérale, la création de nouveaux secrétariats d'Etat subordonnés au gouvernement, des équipes restreintes mais compétentes de conseillers personnels devraient, mieux qu'une efflorescence de ministres et de cabinets pléthoriques et bavards, assurer la cohérence et la cohésion du gouvernement. Mais le choix des hommes ou des femmes l'emporte sur l'organigramme défini par le juriste le plus inventif ou le plus disert des politologues.

"D'heureuses circonstances m'ont confié le gouvernement de la France. Je me déclarerais incapable de gouverner les Suisses", relevait Bonaparte élaborant l'Acte de Médiation. Il est vrai que le pouvoir helvétique peut paraître complexe, divisé à l'extrême, atomisé. Construite à partir de la base de petites communautés démocratiques, de cantons jaloux de leurs prérogatives, rétive à accepter l'autorité de puissances du dehors,

la Confédération témoigne d'un esprit de méfiance à l'égard de l'autorité. Démocratie allant jusqu'à un démocratisme paralysant, fédéralisme pouvant s'aigrir en cantonalisme étriqué, allergie à tout engagement politique étranger, sembleraient ériger le contre-pouvoir en maxime d'Etat paradoxale, confiner la Suisse dans un isolationnisme égoïste, lui faire vivre un anarchisme à la Bakounine ou l'exaltation des capacités subversives d'un Marcuse.

Mais, entre l'individualisme extrême, l'autarcie politique poussée à l'absurde d'une part et d'autre part une effusion illusoire dans la masse anonyme des grands espaces, il y a place pour un pragmatisme à l'échelle humaine, conscient de ses droits, de ses intérêts, mais aussi de ses devoirs d'ouverture, de solidarité dans la communauté et dans les relations avec les autres peuples. Les libertés impliquent cette conscience d'une responsabilité dans la communauté et la recherche de la concordance. C'est cette vocation de la responsabilité civique qui a rendu la Suisse, dans sa diversité délibérée, gouvernable et ses pouvoirs, s'ils le veulent, efficaces.

Bertrand de Jouvenel, en conclusion à son ouvrage sur le Pouvoir, en donne l'avertissement:

"Savons nous si les sociétés ne sont pas régies dans leur marche par des lois inconnues? S'il leur appartient d'éviter les fautes dont elle meurent? Si elles n'y sont pas acheminées par l'élan même qui les porta à leur maturité? Si leur floraison et leur fructification ne s'accomplissent pas au prix d'un éclatement des formes où s'était accumulée leur vigueur? Feu d'artifice qui ne laisserait après lui qu'une masse amorphe, promise au despotisme ou à l'anarchie...?"