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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 7 (1967)

Artikel: De quelques problèmes concernant le conseil fédéral

Autor: Petitpierre, Max

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-171130

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: 07.01.2026

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

DE QUELQUES PROBLÈMES CONCERNANT LE CONSEIL FÉDÉRAL

par

MAX PETITPIERRE

ancien conseiller fédéral

Les institutions politiques de notre pays sont depuis quelques années l'objet de discussions. On s'interroge sur leur valeur. On se demande si elles ne sont pas devenues insuffisantes et ne doivent pas être modifiées. Une révision totale de la Constitution fédérale est envisagée.

Je donne ici une opinion sur quelques questions qui concernent le Conseil fédéral.

Le mode d'élection du Conseil fédéral

Depuis que la Suisse est devenue un Etat fédératif, c'est-à-dire depuis près de cent vingt ans, c'est l'Assemblée fédérale qui procède à l'élection du Conseil fédéral. Les dispositions constitutionnelles, qui règlent les modalités de cette élection, ont été complétées par quelques règles non écrites, parmi lesquelles celle que les différentes régions linguistiques doivent être représentées dans le gouvernement fédéral, sans que les proportions aient un caractère fixe et rigide. Au cours des vingt dernières années, il y a eu plusieurs combinaisons différentes: cinq Alémaniques avec un Romand et un Tessinois ou avec deux Romands, et quatre Alémaniques avec deux Romands et un Tessinois, ou avec trois Romands. Ces changements dans les proportions se sont faits sans lutte, le plus naturellement du monde.

Une autre règle non écrite concerne l'origine des conseillers fédéraux. Elle consacre un privilège en faveur des cantons de Zurich, de Berne et de Vaud, qui devraient toujours être représentés au Conseil fédéral. A plusieurs reprises d'ailleurs la règle n'a pas été appliquée pour le canton de Vaud. Elle a perdu toute justification. Elle pouvait en avoir une à une époque où le caractère souverain des cantons était plus marqué qu'il ne l'est aujourd'hui, où l'unité nationale n'était pas réalisée comme elle l'est à présent et où le pouvoir était entre les mains d'un seul parti. Maintenir cette règle serait réduire encore le cadre dans lequel peut se faire le choix des candidats.

En revanche, la disposition constitutionnelle selon laquelle il ne peut y avoir plus d'un conseiller fédéral par canton n'a pas perdu sa raison d'être. Elle est une manière de sauvegarder la diversité helvétique qui n'est déjà que trop menacée.

On a repris récemment l'idée de faire élire le Conseil fédéral par le peuple. Celui-ci a rejeté à deux reprises une proposition qui lui était soumise dans ce sens.

Il n'y aurait guère que deux manières d'envisager ce mode d'élection: instituer un arrondissement unique pour l'ensemble de la Suisse, ou diviser le pays en autant d'arrondissements qu'il y a de conseillers fédéraux à élire. Ainsi on a proposé de porter le nombre des conseillers fédéraux à onze et de créer onze arrondissements électoraux.

Il y aurait bien une troisième solution qui serait d'appliquer le système des grands électeurs pratiqué aux Etats-Unis en instituant un collège électoral ad hoc, qui se substituerait à l'Assemblée fédérale. En réalité, ce ne serait qu'une doublure élargie de celle-ci.

L'arrondissement unique, ce serait rendre la majorité alémanique maîtresse du jeu électoral. Elle pourrait élire des candidats romands qui ne seraient pas ceux auxquels les électeurs romands auraient donné la préférence. Il faudrait en outre fixer d'avance la proportion entre les élus alémaniques, romands et de langue italienne, et donner à cette proportion un caractère obligatoire. La souplesse avec laquelle s'est faite jusqu'à présent la répartition entre les régions linguistiques disparaîtrait.

Quant à l'élection à raison d'un conseiller fédéral par arrondissement, elle ferait de l'élu le représentant de cet arrondissement.

En cas de vacance au Conseil fédéral — et il s'en produit assez souvent au cours d'une législature — il faudrait procéder à une élection partielle et appeler aux urnes pour cela soit l'ensemble du corps électoral, soit les électeurs d'un arrondissement.

Enfin, il est vraisemblable qu'à chaque élection, générale ou partielle, il y aurait des ballottages, ce qui rendrait nécessaire un nouveau scrutin. D'où multiplication des consultations populaires, déjà considérées comme trop nombreuses.

Mais les deux systèmes — collège unique et arrondissements — présenteraient encore bien d'autres inconvénients.

L'élection au Conseil fédéral devrait être précédée d'une campagne électorale, à laquelle il faudrait bien que les candidats participent activement. Ceux-ci devraient tout naturellement se manifester au moyen de la radio et de la télévision, faisant entrer en jeu des éléments d'appréciation qui n'ont rien à voir avec les mérites et les aptitudes qu'on exige d'un homme de gouvernement. Ce serait la porte ouverte à la démagogie. Il y a encore la difficulté résultant de la pluralité de nos langues nationales. On peut douter que des personnalités qui n'ont pas fait de la carrière politique une vocation ou leur métier veuillent se soumettre à cette épreuve et participer à ce qui pourrait facilement devenir une foire d'empoigne.

A cela s'ajoute qu'après l'élection il y a la réélection. Les conseillers fédéraux auraient, pendant la période pour laquelle ils ont été nommés, le souci de cette réélection. Ils seraient exposés à prendre part à une nouvelle campagne électorale, si la réélection n'avait pas lieu tacitement, et à redevenir ainsi pour un temps des hommes de parti.

L'élection par le peuple, il n'y a aucun doute, compromettrait la collégialité, sur laquelle repose notre système de gouvernement.

Tous ces inconvénients ne sont compensés par aucun avantage réel. L'élection par le peuple bouleverserait nos mœurs politiques, sans améliorer nos institutions. On retrouverait ce qu'on reproche au système actuel, puisque dans la règle ce sont les partis politiques qui présenteraient et soutiendraient les candidats et concluraient probablement des alliances entre eux. L'influence des grands partis resterait donc vraisemblablement prépondérante.

L'élection par le peuple peut se justifier quand il s'agit d'élire un chef d'Etat, comme aux Etats-Unis et en France, mais pas lorsqu'il faut nommer les membres d'un collège de sept membres. Par ailleurs, un mode d'élection valable pour une assemblée législative ne l'est pas pour un gouvernement.

Ce qui a rouvert le débat sur l'élection du Conseil fédéral par le peuple, c'est l'idée qu'un nouveau conseiller fédéral est l'élu d'un comité de parti, et que l'élection par l'Assemblée fédérale n'est qu'une simple formalité, les mérites personnels du candidat étant secondaires.

Cette idée ne correspond pas à la réalité. Si quelques conseillers fédéraux étaient en quelque sorte prédestinés à le devenir, c'est parce que leurs mérites avaient été reconnus alors qu'ils étaient parlementaires, ou parce qu'ils avaient fait leurs preuves dans un gouvernement cantonal.

Mais il est arrivé à plusieurs reprises que le candidat désigné au départ par son parti n'ait pas été l'élu. Il y a quelques années, le Conseil fédéral comprenait trois membres qui n'avaient pas été choisis primitivement par leur parti.

Il faut donc détruire cette légende que l'élection d'un conseiller fédéral est automatique dès l'instant où un candidat est désigné par son parti.

Mais le problème a un autre aspect. Un des critères du choix d'un conseiller fédéral est l'appartenance à un parti, et pas à n'importe quel parti, à l'un des grands partis. Est-ce que ce critère est valable ? Est-ce que son application ne conduit pas à se priver de la possibilité de faire appel à des hommes capables, inéligibles à cause de leur étiquette politique ou de l'absence d'une étiquette politique ?

Il faut relever que, depuis 1959, c'est-à-dire depuis que la composition du Conseil fédéral est ce qu'elle est aujourd'hui, un élément de lutte a disparu en ce sens que, pour un temps en tout cas, il n'y aura pas de contestation entre les partis gouvernementaux sur cette composition. Il y a donc un certain automatisme, puisque à un conservateur succédera un autre conservateur, à un socialiste un autre socialiste, etc.

Naturellement, l'idéal serait de choisir, pour gouverner un pays, les hommes les plus sages, les plus intelligents, les plus vertueux, sans s'occuper du parti auquel ils appartiennent, en tenant compte exclusivement de leur valeur et de leurs mérites personnels. Mais on ne voit pas très bien qui, dans un régime de démocratie comme le nôtre, pourrait opérer valablement ce choix. Le peuple en serait sans doute le moins capable, parce qu'il ne peut pas connaître, dans un pays aussi compartimenté que le nôtre, tous les hommes entre lesquels il aurait à choisir.

La situation, sur le plan fédéral, n'est pas comparable à ce qu'elle est dans les cantons ou dans les communes, où les électeurs disposent d'éléments d'appréciation directs, qui leur permettent de se faire une opinion personnelle sur la valeur des candidats entre lesquels ils ont à faire leur choix.

Les partis sont les éléments actifs de la vie politique dont ils forment les cadres. Il est donc normal que ce soient eux, par l'intermédiaire des groupes parlementaires, qui présentent les candidats. Il faut reconnaître qu'en fait il arrive rarement qu'un groupe parlementaire désigne un candidat essentiellement pour le récompenser des services qu'il a rendus à son parti, ou du rôle qu'il y a joué. Si cela se produit, il y a toutes chances pour que l'Assemblée fédérale ne ratifie pas cette désignation.

Un fait est à mettre à l'actif des partis: un conseiller fédéral est proposé et élu, dans la règle, sinon à cause des mérites qu'il a, tout au moins en raison des mérites qu'on lui prête. A lui à démontrer, par son action, que ces mérites sont réels et que les espoirs mis en lui n'étaient pas des illusions.

Une autre question vient à l'esprit, et c'est peut-être là le fond du problème. Les grands partis n'ont pas le monopole de la sagesse politique. Il peut se trouver en dehors d'eux des hommes considérés comme plus aptes à diriger les affaires publiques, que ceux qu'ils proposent. Ne devrait-on pas faire appel à ces hommes, sans se soucier s'ils n'appartiennent à aucun parti ou s'ils représentent un petit parti qui par son importance numérique ne peut prétendre avoir accès au gouvernement? Il est d'ailleurs arrivé à quelques reprises que des candidats aient été présentés à l'Assemblée fédérale par l'un ou l'autre des petits partis, sans succès.

Est-ce qu'en cas d'élection par le peuple, avec la possibilité pour n'importe qui de poser sa candidature, sans doute avec l'appui d'un groupe de citoyens, les chances de faire élire une personnalité exceptionnelle sont plus grandes? Théoriquement, oui. En fait, non, à cause du caractère composite de la Confédération et de sa structure politique diversifiée. La plupart des électeurs, incapables de se faire une opinion personnelle, auront tendance à s'en remettre au choix de leur parti.

On pourrait aussi demander à l'un des grands partis de renoncer à l'occasion à un de ses sièges au Conseil fédéral pour permettre l'élection d'un tiers. En soi, une telle solution peut apparaître à première vue séduisante.

Mais dans une démocratie fondée sur le suffrage universel, la loi du nombre est déterminante dans les élections aux charges publiques, comme

dans les votations. Le rôle naturel d'un parti est de chercher à exercer le plus d'influence possible sur les affaires de l'Etat. Et pour cela, il cherchera constamment à renforcer ses positions dans les conseils de la nation. Aujourd'hui, l'accord s'est fait entre les grands partis sur la composition du gouvernement. Un équilibre s'est ainsi établi, qui serait détruit, si l'un ou l'autre de ces partis devait céder un des sièges qui lui est assuré. Le sacrifice qu'il ferait serait considéré comme un acte de démission, comme un aveu qu'il est incapable de présenter un candidat valable. Et cela d'autant plus que les grands partis sont fédéraux et couvrent l'ensemble de la Confédération, ou presque pour certains, alors que les petits partis n'existent que dans quelques cantons, dans lesquels ils sont encore très minoritaires.

Il y a deux cas dans lesquels les partis majoritaires devraient faire appel à une personnalité choisie en dehors d'eux: s'ils n'ont aucun candidat acceptable à présenter (ce qu'ils admettront difficilement) ou en cas de circonstances exceptionnelles, si une personnalité déterminée s'impose. Faire appel à elle serait alors un devoir.

Il est regrettable qu'il y ait des limites aux possibilités de choix des membres du Conseil fédéral. Il en sera ainsi tant qu'il y aura des partis politiques, et il y aura des partis politiques tant que nous vivrons en démocratie et qu'on n'aura pas trouvé par quoi les remplacer.

On pourrait d'ailleurs élargir les limites actuelles par un regroupement des partis sur le plan fédéral — l'idée en a été émise —, mais on se heurte là à des traditions et à des habitudes restées vivaces sur le plan cantonal et qui maintiennent des divisions qu'il sera difficile de supprimer, même si elles apparaissent parfois dérisoires.

En conclusion, il faut rejeter sans hésitation l'idée de faire élire le Conseil fédéral par le peuple. Cela conduirait inévitablement à une dégradation de nos mœurs politiques, sans aucun avantage réel.

Le mode d'élection actuel, qui a fait ses preuves pendant plus d'un siècle, est le seul qui soit adapté à notre structure politique et assez souple pour permettre de tenir compte de nos diversités. Il appartient à l'Assemblée fédérale et aux partis politiques de veiller à ce qu'il ne devienne pas une routine, mais à ce qu'il fonctionne de manière à donner au pays en tout temps le meilleur gouvernement possible, même si ce n'est pas le gouvernement idéal.

Le nombre des conseillers fédéraux

Une question depuis longtemps controversée est celle de l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux. De sept faut-il porter ce nombre à neuf ou de préférence à onze, comme l'ont proposé, avec de bonnes raisons, deux personnalités qui s'exprimaient en connaissance de cause, les anciens conseillers fédéraux Rodolphe Rubattel et Giuseppe Lepori ? J'hésite à me prononcer.

Il n'y a pas de doute que certains départements sont devenus très lourds pour leur chef en raison de l'accroissement des problèmes auxquels le Conseil fédéral doit faire face. Une répartition des responsabilités gouvernementales sur un plus grand nombre de conseillers fédéraux allégerait la tâche personnelle de certains d'entre eux. Mais un élargissement du Conseil fédéral aurait pour conséquence à peu près certaine une extension de l'administration. Il pourrait peut-être aussi affaiblir la cohésion gouvernementale. Le Conseil fédéral lui-même s'est montré très réservé jusqu'à présent à l'égard d'une augmentation du nombre de ses membres, de sorte que cette augmentation n'est pas à envisager dans un avenir rapproché.

Si l'on renonce à cette augmentation, il y a une autre solution, qui mériterait d'être étudiée sérieusement parce qu'elle permettrait de libérer certains chefs de département d'une partie de leurs tâches sans que cela implique un bouleversement dans les structures actuelles. Cette solution est la création de sous-secrétaires d'Etat. Il existe déjà une institution présentant avec ceux-ci une certaine analogie, celle des délégués du Conseil fédéral chargés d'un mandat spécial, comme le délégué aux questions atomiques, ou le délégué à la défense nationale économique. Par ailleurs, certains chefs de division pourraient remplir la fonction de sous-secrétaire d'Etat. Il ne s'agirait pas de faire du sous-secrétaire d'Etat un poste politique et de faire élire les sous-secrétaires d'Etat par l'Assemblée fédérale. On pourrait s'inspirer du système appliqué avec succès en République fédérale d'Allemagne, où les sous-secrétaires d'Etat ne sont pas des membres du gouvernement mais ont le statut de fonctionnaire du rang le plus élevé et sont choisis soit parmi les fonctionnaires de carrière, soit parmi des personnalités venant de l'extérieur (politique, universités, économie, etc.). Les sous-secrétaires d'Etat seraient qualifiés pour représenter le chef de département, dont ils dépendent, devant les Chambres fédérales et les commissions. Ils pourraient également décharger leur chef dans les relations du département avec les organisations professionnelles et les tiers.

Il y a surtout deux départements pour lesquels l'institution de sous-secrétariats d'Etat s'imposerait, ceux de l'Intérieur et de l'Economie publique.

On a suggéré d'autres solutions pour renforcer l'autorité du Conseil fédéral tout en allégeant la tâche de ses membres. Ainsi la création de « cabinets ministériels » ou de groupes de personnalités choisies en dehors de l'administration, auprès desquels un chef de département pourrait chercher inspiration et conseil. Toutes ces solutions sont praticables sans qu'il soit nécessaire de créer des institutions nouvelles. Un chef de département peut dans des limites assez larges organiser son travail de la manière qui lui paraît la plus judicieuse et la plus efficace.

En discutant ces problèmes, on a tendance à les envisager d'une façon trop théorique et à méconnaître leur aspect personnel et humain. En définitive la valeur des institutions dépend moins des institutions elles-mêmes que des hommes mis à leur tête et qui ont la responsabilité de les faire fonctionner.

La composition du Conseil fédéral

Au cours des vingt-cinq dernières années, la représentation des partis au sein du Conseil fédéral a beaucoup varié. Il y a toujours eu un seul représentant du parti des paysans, artisans et bourgeois. En revanche, les radicaux ont été successivement trois, quatre, de nouveau trois, puis deux; les conservateurs-chrétiens-sociaux deux, trois et deux; les socialistes un, puis deux, avec une interruption pendant laquelle ils s'étaient tenus à l'écart.

Depuis l'élection de décembre 1959, le Conseil fédéral est composé de deux représentants de chacun des trois grands partis (radical, conservateur-chrétien-social, socialiste) et d'un représentant du parti des paysans, artisans et bourgeois. Il y a des chances pour que cette formule, qu'on a qualifiée de magique, soit appliquée pendant longtemps.

On entend souvent exprimer l'opinion que la composition actuelle du Conseil fédéral, selon les règles de la proportionnelle, et l'absence d'une opposition digne de ce nom, sont une des causes, sinon la cause principale, de la crise d'autorité actuelle.

Dans un petit ouvrage publié en 1965 et intitulé *Sociologie de la Politique*, le professeur français Gaston Bouthoul constate que, depuis la fin de la guerre, sous l'effet de différentes circonstances, on assiste à un phénomène caractéristique de l'Occident: la dépolitisation des masses. « La classe politique et l'opinion, écrit-il, se sont peu à peu convaincues que les problèmes sociaux se posaient surtout sous l'aspect de l'inventaire des ressources et de leur utilisation rationnelle... Tout le monde a fini par se rallier, du moins en paroles, note-t-il prudemment, aux mêmes valeurs morales... Pour la première fois, les progrès scientifiques et techniques font miroiter l'espoir d'une civilisation universelle de loisirs et de confort... Les partis étant bon gré mal gré d'accord sur les points fondamentaux, les distinctions entre eux tendent à s'effacer. Les masses ne se passionnent plus pour des conflits de nuances. Elles s'intéressent davantage à des réalités substantielles: l'amélioration du niveau de vie, l'aménagement des loisirs, l'instruction, l'information... A cause de cet accord sur l'essentiel, la répétition incessante des positions idéologiques apparaît superflue... On assiste ainsi à une dépolitisation intérieure des Etats civilisés. »

Ce phénomène a commencé à se manifester en Suisse déjà avant la guerre. Il s'est encore accentué pendant et après celle-ci. Il y a aujourd'hui dans notre pays une ligne politique générale, sur laquelle à peu près tous les partis sont d'accord, même s'il y a entre eux des divergences sur des problèmes particuliers, sur la manière de les envisager et de les résoudre. Mais il n'y en a guère de nature purement politique, sur lesquels des oppositions doctrinales ou idéologiques se manifestent, comme c'était le cas autrefois.

Par ailleurs, notre pays a pu devenir ce qu'il est parce que son fédéralisme a amené les Suisses à résoudre leurs problèmes importants par consentement mutuel plutôt que par des décisions imposées par une majorité linguistique ou confessionnelle à une minorité. La passion égalitaire des Suisses a déve-

loppé en eux le sens de la proportionnelle, celle-ci pouvant être aussi considérée comme un hommage rendu à la diversité du pays.

Aussi, bien que la doctrine pure condamne l'application de la proportionnelle au gouvernement, il faut reconnaître que sur ce point comme sur d'autres la Suisse a des raisons valables de se singulariser. Persister à écarter le parti socialiste du Conseil fédéral pour des raisons dogmatiques eût été interprété comme la volonté des partis majoritaires d'exclure des affaires sur le plan gouvernemental de larges milieux du peuple suisse, dont la fidélité à nos institutions, le souci du bien public et la résistance au totalitarisme se sont manifestés sans équivoque en des temps difficiles et chargés de périls.

La participation socialiste au Conseil fédéral est dans la ligne de nos traditions fédéralistes. Dès l'instant où l'on répudie le dogme de la lutte des classes, il n'y a plus de motif d'admettre que ces traditions ne s'étendent pas au plan social.

La « formule magique » correspond à l'état actuel de l'évolution de notre pays. Ce qui ne l'empêche pas de présenter des inconvénients, dont le principal est qu'il n'y a plus en Suisse un grand parti d'opposition, les quatre partis principaux étant devenus gouvernementaux. Il en résulte que les mécontents — il y en a sous tous les régimes, et singulièrement en démocratie — sont attirés par les partis extrémistes et par ceux qui rendent systématiquement responsables les autorités de tous les aspects négatifs de l'évolution économique actuelle, comme le renchérissement de la vie.

Cet inconvénient de l'absence d'un grand parti d'opposition me paraît atténué par deux éléments qui distinguent le système gouvernemental et parlementaire suisse des institutions d'autres pays démocratiques:

L'un est que nos institutions de démocratie directe donnent au peuple des compétences qui, ailleurs, appartiennent au parlement. Le maintien au pouvoir d'un gouvernement dans la plupart des autres démocraties dépend d'une majorité. Celle-ci n'étant plus assurée, le gouvernement tombe. Or on admet qu'en Suisse un projet législatif n'a pas de chance d'être accepté par le peuple, s'il se heurte à l'opposition d'un des trois plus grands partis. Il est donc nécessaire, pour faire aboutir un projet, que ceux-ci lui donnent leur adhésion. Il est normal que cette recherche du projet acceptable se fasse d'abord au Conseil fédéral.

L'autre est que, selon une tradition bien établie, les conseillers fédéraux, dès leur élection, doivent cesser de jouer un rôle actif dans leur parti et sont tenus de rester à l'écart des luttes électorales. Tout en demeurant membres d'un parti, ils ne sont plus des hommes de parti. Ailleurs qu'en Suisse, les fonctions gouvernementales se confondent en général avec celles de dirigeants d'un parti. Aussi les questions qui me paraissent importantes sous le régime de la « formule magique » sont-elles d'un côté celles des relations entre les partis gouvernementaux et le Conseil fédéral, de l'autre les rapports d'un conseiller fédéral avec son parti.

A défaut d'un grand parti d'opposition, dont la fonction est la critique, si possible constructive, de l'action gouvernementale, il faut admettre que

les partis gouvernementaux et leurs membres ne sont pas tenus de suivre aveuglément le Conseil fédéral. C'est aux Chambres elles-mêmes, y compris les partis gouvernementaux, à suppléer au parti d'opposition absent. Les partis gouvernementaux ont ainsi vis-à-vis du Conseil fédéral une liberté qu'ils n'ont pas dans les pays soumis à un régime parlementaire pur, où l'existence même du gouvernement dépend de la fidélité de la majorité, dont il est issu et qui le soutient.

Inversement un parti ne peut exiger que le conseiller fédéral qu'il a fait élire soit le serviteur de ses intérêts au gouvernement. L'indépendance du conseiller fédéral vis-à-vis de son parti est une condition du fonctionnement harmonieux du système collégial. Cette indépendance doit être respectée par le parti.

Je ne crois donc pas que la « formule magique » compromette l'homogénéité du Conseil fédéral et nuise à son efficacité. Et cela d'autant moins que les divergences sur beaucoup de problèmes ne sont pas exclusivement entre les partis. Elles se retrouvent aussi à l'intérieur de ceux-ci. Et aussi au sein du Conseil fédéral, même sous les régimes antérieurs à celui de la « formule magique », il y a toujours eu des tendances différentes, voire des oppositions, qui se sont manifestées parfois d'une façon très rude. L'homogénéité du Conseil fédéral ne dépend pas de l'uniformité des vues de ses membres sur tous les problèmes, mais de la manière dont les conseillers fédéraux conçoivent et observent la collégialité, de leur volonté de coopérer et de ne pas se laisser entraîner à faire une politique personnelle, de leur caractère et de leur indépendance d'esprit.

On voit aussi dans le caractère composite du Conseil fédéral un obstacle à l'élaboration d'une politique cohérente. Et l'idée a été émise que les partis gouvernementaux devraient chercher à se mettre d'accord sur un programme minimum. Cette idée avait toujours été rejetée, au nom du pragmatisme, comme devant nécessairement donner lieu à des mésententes et à des oppositions doctrinales.

Aujourd'hui encore, il serait difficile de la réaliser, à moins de donner à ce programme gouvernemental un caractère si général que son intérêt serait médiocre. Sans doute, sur le plan économique et social, les deux tendances, l'une conservatrice et libérale, visant à limiter les pouvoirs de l'Etat et à laisser libre cours à l'initiative privée, l'autre cherchant à accroître et à étendre l'intervention et le contrôle de l'Etat, ne s'opposent-elles plus avec la même vigueur que naguère. On se rend généralement compte qu'il y a un équilibre nouveau à établir et des formules nouvelles à trouver, en raison des nombreux problèmes qui, depuis quelques années, se posent à notre pays, comme d'ailleurs aux autres pays comparables au nôtre. Les tâches de la Confédération s'accroissent, sans que pour autant d'ailleurs celles réservées aux cantons diminuent.

Néanmoins, un programme gouvernemental au sens classique, élaboré en commun par les quatre grands partis, n'est pas, me semble-t-il, ce qui répondrait le mieux à ce qu'on attend aujourd'hui. Le besoin qu'éprouve

l'opinion publique, surtout parmi la jeunesse, c'est d'être éclairé, de savoir ce que pensent les autorités des problèmes nombreux et complexes qui se sont accumulés depuis quelques années et dont l'évolution conditionnera l'avenir de notre pays. Plus que jamais, on souhaite que le Conseil fédéral indique comment il envisage ces problèmes, quel est leur ordre d'importance et d'urgence, à quel rythme et de quelle manière leur solution est possible. C'est à une espèce d'inventaire des problèmes concrets, devant lesquels nous sommes placés, qu'il faudrait procéder. L'établissement de cet inventaire ne présente pas de difficultés insurmontables. Les éléments qui le constitueraient sont dans l'air. Il pourrait être préparé par les départements et mis au point par le Conseil fédéral, auquel il donnerait l'occasion de faire connaître ses intentions et de définir la politique qu'il recommanderait de suivre.

Sous quelle forme présenter cet inventaire ? Nous avons le goût et l'habitude des rapports consciencieusement rédigés, qui ne sont lus que par ceux auxquels ils sont adressés (et encore). Le public en a connaissance par la presse mais ne s'y intéresse guère. Ne pourrait-on pas innover pour éveiller l'attention de l'opinion publique et faire participer le plus grand nombre à la discussion ? On peut imaginer, par exemple, que les quatre partis gouvernementaux déposent aux Chambres fédérales une interpellation demandant au Conseil fédéral de présenter cet inventaire non pas sous la forme d'un rapport, mais de réponses données verbalement par le président de la Confédération pour les idées générales et par les chefs de département sur les questions de leur ressort. Un débat de politique générale s'ensuivrait, qui permettrait aux partis et aux députés individuellement de s'exprimer sur les vues gouvernementales, de poser des questions, de faire des suggestions.

Sans doute ce débat risquerait-il d'être assez confus, mais il permettrait d'avoir une vue d'ensemble sur les affaires du pays et cette confusion même démontrerait la complexité des problèmes devant lesquels sous sommes placés. Un tel débat devrait engager à examiner dans quelle mesure il est nécessaire et urgent non seulement de repenser les grands principes, comme le fédéralisme, sur lesquels la Confédération a été édifiée, mais encore de reviser nos méthodes d'action, voire même nos mœurs et nos habitudes politiques pour les adapter au monde nouveau qui est en train de se former.

Le moment serait favorable à une opération de cette nature, à laquelle la télévision, la radio et la presse pourraient donner une suite. Il y aurait là peut-être un moyen assez simple de tenir compte du désir légitime qu'ont beaucoup de citoyens d'être éclairés et aussi de démontrer que le malaise actuel résulte moins de l'insuffisance de nos institutions que de circonstances qui nous sont imposées par une évolution générale, dans laquelle nous sommes entraînés.

Une telle initiative, bien qu'elle ne soit pas dans la ligne de nos habitudes politiques, renforcerait la position des autorités fédérales et des partis gouvernementaux. Elle serait peut-être la meilleure réponse à donner à ceux qui rendent responsable de nos incertitudes la composition actuelle du Conseil fédéral.