

Zeitschrift: Wissen und Leben
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 20 (1918)

Artikel: Le fédéralisme, principe constructeur
Autor: Combe, Edouard
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-749830>

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: 30.06.2025

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

LE FÉDÉRALISME, PRINCIPE CONSTRUCTEUR

Dans le numéro du 15 mai 1918 de *Wissen und Leben*, M. Ernest Bovet pose à propos du fédéralisme et de la centralisation trois questions pour lesquelles il sollicite des réponses. La question du fédéralisme et de la centralisation est la question vitale pour la Suisse; c'est son „to be or not to be“. Quant aux trois questions précises de M. Bovet, je leur reproche de ne pas avoir toute la précision désirable. Je vais toutefois commencer par les examiner une à une.

1. *Admettez-vous une différence entre la vie politique et la vie administrative?*

La politique et l'administration sont liées par trop de fils pour être ainsi dissociées. Un corps politique n'a d'existence réelle que dans la mesure où il possède les compétences administratives. Pour prendre un exemple concret, la puissance politique de la Confédération suisse a pour mesure exacte le nombre et l'importance des administrations fédérales. Cela est si clairement senti par nos centralisateurs qu'ils ont toujours eu pour tactique d'augmenter les compétences administratives de la Confédération, sûrs ainsi de travailler à consolider le pouvoir politique central.

2. *Si oui, admettez-vous la nécessité d'une concentration politique?*

Le problème du pouvoir dans un Etat fédératif est un problème de partage sur lequel je m'expliquerai plus loin. Il me semble que la répartition des compétences devrait être soumise à des revisions périodiques, car les grands courants populaires sont sujets à des fluctuations en grandes ondes: telle période va trop loin dans le sens centralisateur, telle autre trop loin dans le sens contraire et un réajustement aux besoins du moment est parfois nécessaire. Dans aucun domaine il n'est moins indiqué de se montrer jacobin et de rechercher l'absolu. Les Etats sont là pour les individus et non les individus pour les Etats. L'art de gouverner les hommes ne doit jamais oublier ce que sont les hommes; il s'agit de travailler sur des entités réelles et non sur des entités théoriques, sur les hommes tels qu'ils sont et non tels que certains niveleurs voudraient qu'ils fussent.

3. *Pensez-vous que la mentalité étatiste soit particulière aux „centralisateurs“ et qu'on ne la trouve pas chez les fédéralistes?*

A cela on peut carrément répondre non. La mentalité étatiste peut exister dans tout groupement politique, quelle que soit sa grandeur; elle n'a probablement jamais été plus vigoureuse que dans la Cité antique et dans certaines cités plus récentes, la République de Genève, par exemple. Seulement, dans les petits groupements elle est sans danger et ne peut menacer personne. Elle ne devient dangereuse que dans les groupements très centralisés et sa nocivité culmine dans les grands „empires“, qui, par une loi de nature, cherchent à étendre toujours plus loin leur sphère d'influence et de par leur centralisation même en possèdent les moyens. Le fédéralisme a précisément pour but de réunir en faisceau de petits étatismes inoffensifs afin d'en former des étatismes du second degré, dépourvus de ce qui fait le danger des grands étatismes centralisés, soit la forte armature administrative.

* * *

Cela dit, je voudrais tâcher de montrer dans le fédéralisme un principe constructeur fécond, régi par des lois présentant une frappante analogie avec celles de la chimie et de la biologie. Dans son manifeste, M. Bovet parle d'une „mission de la Suisse“. Cette mission, j'y crois, moi aussi, de toute mon âme, et elle consiste, à mon sens, précisément à tenir sous les yeux du monde un exemple concret du principe fédéraliste réalisé. Et comme M. Bovet se plaint de ce qu'en général on jongle avec les notions de démocratie, de centralisation, de libéralisme, de fédéralisme, de raison d'Etat, „sans chercher à en définir le sens précis“, ce qui est trop souvent le cas, je vais m'efforcer d'être clair, bannissant de mon discours toute spéculation nuageuse.

Je suppose tout d'abord que celui qui me lit a lu Montesquieu et la *Cité antique*. Et j'admets que certaines vérités généralement acceptées n'ont pas besoin d'être démontrées.

Une de ces vérités est que la démocratie directe n'est possible que dans de petits groupements, où l'exécutif se trouve en contact direct et permanent avec le souverain. En réalité, la démocratie directe n'est praticable que dans les limites de la Cité, ou tout au moins dans celles de très petites communautés campagnardes ou

montagnardes, que borne étroitement une vallée, ou un cirque de vallées latérales débouchant sur une vallée principale. Dès que l'Etat s'étend, il faut recourir à la démocratie représentative, qui est déjà moins démocratique, et plus il s'amplifie, plus la démocratie s'affaiblit jusqu'à n'être plus que l'ombre d'elle-même.

Un seul principe permet d'étendre les bienfaits d'une démocratie réelle à des groupements étendus, et ce principe est le fédéralisme. Un grand Etat centralisé ne sera jamais qu'une démocratie incomplète. Il tendra toujours, soit au gouvernement des partis, soit au césarisme.

Qu'est-ce en somme que le fédéralisme? Et par quelle loi de nature peut-il devenir un principe constructif universel? Cette loi me paraît identique, ou peu s'en faut, aux grandes lois qui président à la construction de l'univers. A la base est la cellule, au sommet l'épanouissement harmonieux de l'infinie diversité des formes. La cellule est elle-même un agrégat d'atomes. Et la même force qui groupe les cellules pour en faire des unités d'un ordre nouveau me paraît s'appliquer au groupement des hommes. Elle a ceci d'admirable que, partant de l'unité, rien ne limite son action dans le sens de la diversité. La loi qui préside au groupement de la famille, puis du clan, de la tribu, de la horde, est la même qui logiquement aboutira à la constitution de grands Etats et finalement, à cette „Société des nations“ dont tout le monde aujourd'hui s'occupe. C'est une loi d'affinité et d'attraction qui fait sentir ses effets dans le monde inanimé comme dans le monde végétal, comme dans le monde animal. Le groupement des premières unités et celui des unités plus complexes procède des mêmes besoins : besoin de défense au dehors, d'harmonie au dedans.

Dans l'ordre social, la cellule est la commune, première unité ayant caractère politique et administratif. La commune naît du besoin de faciliter la vie „commune“ à un groupe de familles et d'isolés, en confiant à des organes, contrôlés par la masse, l'administration d'une foule de besognes avec le maximum d'efficacité et d'économie. Elle transforme en outre une agglomération d'individualités distinctes en une unité d'un ordre nouveau. Elle est l'école de la démocratie, le laboratoire où se forme le citoyen.

Dans un espace donné, délimité généralement par la géographie physique, un certain nombre de ces unités se trouvent groupées que

rapprochent des caractères communs : race, langue, religion, mœurs. Elles ont des intérêts collectifs qui créent entre elles de nombreux rapports. Elles éprouvent donc le besoin de se grouper. Et si le libre jeu de la démocratie n'est pas entravé, ce groupement prendra tout naturellement la forme d'une fédération de petites démocraties, laquelle constituera une unité d'un ordre nouveau : canton ou province.

Un partage de l'autorité s'impose entre les unités primitives et l'unité nouvelle. Et c'est à l'occasion de ce partage que le principe démocratique reçoit souvent les plus sérieuses atteintes. Trop souvent de petits despotes réussissent à escamoter la „cellule“ à leur profit et à substituer leur autorité propre à celle du souverain, du peuple. Lorsqu'il en est ainsi, le jeu de la loi sociale naturelle est faussé et le premier pas est fait dans la voie de la grande centralisation. L'originalité de la Suisse, le caractère qu'elle doit s'efforcer de conserver parce qu'il est sa raison d'être, est d'être restée fidèle au principe démocratique et d'avoir conservé au peuple une souveraineté effective. C'est en cela qu'elle est unique en Europe. Supprimez lui ce trait de caractère et aucune force suffisante ne s'oppose plus à sa désagrégation, à la dislocation de ses éléments divers, sollicités désormais par d'autres affinités très puissantes, de race, de langue, de religion et de mœurs.

Les tâches assignées au canton et à la province seront différentes de celles assumées par la commune. Ce seront celles que le nouveau pouvoir pourra remplir mieux que le pouvoir local. L'unique règle à suivre dans la répartition des pouvoirs est celle-ci : donner à chacun ce qu'il peut faire avec le maximum d'efficacité et d'économie. Et il apparaît bien vite qu'une des plus essentielles tâches du nouveau faisceau politique consiste à assurer des rapports normaux avec les groupements voisins, à augmenter par l'union la force de résistance de tous ses éléments vis-à-vis d'empiètements ou de violences venant du dehors. C'est à cette fonction dominante que se rattache l'idée de Patrie, sentiment plus large, plus idéal, moins égoïste que celui de Cité. Nous voici déjà parvenus sur le plan des relations internationales.

A un certain stage d'évolution, la guerre est l'unique solution dernière des différends internationaux. Et c'est le souci d'éviter les guerres, de les rendre moins fréquentes, qui amène les petits Etats à pousser plus loin l'application de notre principe constructeur par

la formation de l'Etat fédératif. Des cantons ou provinces décident de s'unir pour former une unité nouvelle, à laquelle seront dévolues les tâches d'intérêt général, toujours d'après le critère du maximum d'efficacité et d'économie: armée, affaires étrangères, routes, chemins de fer, navigation intérieure, douanes, postes, télégraphes, téléphones, etc. Le partage du pouvoir est ici tout particulièrement délicat et c'est autour de ce partage que se polariseront dans une confédération d'Etats les courants de la politique intérieure.

Mais aussi longtemps que l'Etat fédératif demeurera un faisceau de démocraties fondé sur la commune, cellule primitive et essentielle, il ne pourra être question de renoncer au principe fédératif sans mettre en danger de mort la démocratie elle-même.

De même que le souci d'éviter des conflits perpétuels entre petits Etats et de créer une force capable de résister à des Etats plus puissants a été l'agent principal dans la constitution de l'Etat fédératif, ce même souci, porté à son paroxysme par la guerre mondiale, pousse aujourd'hui à une application nouvelle du principe, à la création d'un quatrième échelon: la Société des nations. A celle-ci, outre le soin de maintenir la paix mondiale par la justice, incomberaient de nouvelles tâches qu'hier ne connut pas, mais que le développement rapide des moyens de communication entre les hommes a fait naître. Nous en avons l'avant-goût dans ces „bureaux internationaux“ dont Berne abrite les principaux: Union postale universelle, Protection des brevets et des droits d'auteur, Union des chemins de fer, etc. Il existe un Institut agricole international à Rome; il faudra demain régler internationalement le commerce maritime, la navigation aérienne, la télégraphie sans fil, etc. Tout cela formera le domaine de la future Société des nations, et les bureaux internationaux lui préparent des organes déjà complètement outillés.

Ainsi, au fur et à mesure que le principe étend ses applications, des tâches plus générales, d'intérêt plus universel, correspondent à une conception de l'unité politique plus élevée et plus vague à la fois. Si le partage de l'autorité et des attributions est sagement fait, dans un esprit vraiment démocratique, et en considérant toujours la cellule, la petite démocratie directe, comme l'élément premier, fondamental, rien ne s'oppose à ce que chaque échelon de la hiérarchie politique fonctionne harmonieusement, sans entrer en conflit avec les autres.

La Suisse pourrait, la Suisse doit montrer au monde comment fonctionne un Etat fédératif à base démocratique. Elle doit être une leçon de choses, l'exemple vivant de ce que les autres Etats pourraient et devraient être. Elle doit prouver journellement, par le jeu harmonieux de ses institutions, que le principe démocratique est sain et que le fédéralisme, lorsque son mécanisme n'est pas faussé, est un principe constructeur fécond, capable d'étendre ses effets jusqu'aux limites du monde habité.

Voilà pourquoi, selon moi, il ne faut toucher qu'avec les plus grands ménagements aux rouages de notre confédération. Certes, notre constitution est revisable en tout temps et un réajustement des attributions cantonales et fédérales est toujours possible. Mais tout ce qui tend à diminuer les cantons, à faire des communes, au lieu de cellules vivantes, de simples unités administratives, tend à la destruction de l'esprit démocratique au profit de l'esprit d'autorité et ouvre les voies à la perte de la liberté et au despotisme sous une forme ou une autre.

La mission de la Suisse? Elle est belle: Au lieu de se mettre à la remorque des Etats centralisés et de se laisser infecter d'autocratie et de raison d'Etat, notre pays devrait rayonner au dehors et convertir au fédéralisme les grandes nations qui l'entourent. Je voudrais que l'exemple de la Suisse pût sans cesse être invoqué par les régionalistes de France et les fédéralistes d'Allemagne. Je voudrais que de chez nous l'esprit de la démocratie directe, le sens de responsabilité que cet esprit développe, infestât de ses microbes libérateurs les Etats centralisés d'Europe. Car il faut bien que je dise le fond de ma pensée: La Société des nations ne sera viable que si elle englobe des unités de même nature. L'Etat fédératif ne peut vivre que s'il est composé de démocraties — l'histoire de la confédération germanique en est la preuve — et la Société des nations ne fonctionnera de façon tout à fait normale que le jour où les nations qui la composeront seront elles-mêmes des fédérations à base démocratique.

LAUSANNE

EDOUARD COMBE

