

L'homme, élément constitutif de la démocratie

par le Professeur Ernest Giddey

Parler de l'homme, élément constitutif de la démocratie, c'est d'abord faire allusion à un désarroi. A celui en effet qui se demande ce que l'homme représente dans une collectivité politique moderne, les doutes ne sont point épargnés. Essayant de faire l'inventaire de ce qui concourt à créer la nation moderne, il verra se presser dans son esprit une série de notions ou d'images qui n'ont guère le visage de l'homme, qui suggèrent même, dans certains cas, une opposition à la notion ou à l'image humaine.

Pensant à ce qu'est une démocratie, il songera peut-être, en un premier stade de sa réflexion, aux différents partis politiques qui constellent le firmament national. Si sa pensée s'engage dans cette direction, il se peut alors, surtout s'il n'est pas inscrit à un parti, qu'un ensemble d'idées lui vienne à l'esprit, de ces idées qui parcourent l'opinion publique, dont les journaux et les revues se font l'écho, que l'on colporte volontiers sur un ton désabusé: le parti politique ne représente plus guère l'émanation d'un idéal civique; il n'est plus -- l'a-t-il jamais été, dira-t-on même -- le porte-parole du citoyen; il est au service de forces occultes. Et l'on parlera de la cuisine du parti, des marchandages électoraux qui s'effectuent à l'insu du citoyen, des manoeuvres peu avouables d'intrigants pour qui le parti n'est qu'un moyen de satisfaire une ambition égoïste. Et l'on concluera que le parti tel qu'il existe ne permet guère à l'homme de devenir un des éléments qui constituent la nation.

La démocratie... Peut-être une autre image viendra-t-elle troubler la quiétude de notre penseur: celui d'une sorte de monstre aux membres innombrables, l'Administration. Et cette image recouvrira la notion aux contours incertains de démocratie. L'on voit, ici encore, le cours que prendront les réflexions de notre citoyen. Quelle action peut-il exercer dans la vie du pays quand, entre sa volonté et l'aboutissement final s'interpose, avec sa masse

omniprésente, avec sa force d'inertie, l'administration tentaculaire? Un flot de vocables traverseront sa pensée: bureaucratie, paperasse, règlement, formule... Il se dit alors que Courteline était un grand homme et désespère de trouver sa place dans l'édifice démocratique national.

Mais son désarroi peut avoir d'autres origines encore. S'il ne s'est laissé détourner de son noble dessein -- être un des éléments constitutifs de la démocratie à laquelle il appartient -- ni par l'existence de partis solidement charpentés ni par la présence d'une administration envahissante, notre citoyen individuel sentira peut-être le découragement l'envahir lorsqu'il constatera l'action de forces qui le dépassent et sur lesquelles son emprise est minime: je veux parler de ce que les théoriciens des sciences politiques appellent groupes de pression: unions syndicales, associations patronales, organismes coopératifs, organisations professionnelles, sociétés féminines, fédérations sportives, etc. Notre citoyen qui réfléchit se souviendra d'une foule de noms qu'il lit dans son journal ou dont la radio lui parle: CGT française, Trade Unions britanniques, American Medical Association, Touring Club suisse, Union minière katangaise, etc. Forts de l'adhésion de membres nombreux, disposant de ressources financières importantes, capables d'influencer l'opinion publique grâce aux journaux qu'ils possèdent ou qu'ils contrôlent, ces groupes de pression ne rendent-ils pas vaine, ridicule même, l'intervention dans la vie nationale du citoyen en sa simple qualité d'homme? Et le penseur que nous évoquions confirmera, par sa réaction, ce que le professeur Jean Meynaud dit, dans un petit ouvrage consacré aux groupes de pression: "Pour le citoyen moyen, l'activité de nombreux groupes a quelque chose d'insupportable".

Comme paraîtra insupportable à notre citoyen moyen, la présence dans le pays d'entreprises commerciales ou industrielles aux proportions gigantesques. Il se dira que son rôle de citoyen ne peut être qu'insignifiant comparé à celui que peut jouer, dans les destinées de la nation, un directeur-administrateur qui a des milliers d'ouvriers ou d'employés sous ses ordres, qui dispose de tous les avantages matériels de la puissance et dont l'influence déborde même des frontières du pays.

Et ce débordement des frontières du pays entraînera peut-être la pen-

sée de notre citoyen dans une direction nouvelle, où son désarroi ne fera que croître. Jusqu'ici, en effet, il a limité sa méditation au cadre national. L'époque actuelle n'incite-t-elle pas à briser ce cadre? Les tendances ne sont-elles pas à l'internationalisme plutôt qu'au nationalisme? Ne serait-il pas plus judicieux de parler du rôle de l'homme dans la communauté mondiale? Au moment où se créent lentement sous ses yeux les Etats-Unis d'Europe, notre citoyen qui pense ne perd-il pas son temps s'il se demande comment, en sa qualité d'homme, il peut être un des éléments constitutifs de sa nation? Il y a là une sorte de dilemme, dont on voit mal comment il peut se résoudre.

Ceci dit, abandonnons à ses pensées moroses ce citoyen imaginaire. Retenons simplement cette notion de désarroi que nous avons essayé d'analyser. Ce désarroi est une maladie du citoyen moderne. Les symptômes sont perceptibles dans différents pays; la Suisse n'échappe pas à l'épidémie.

C'est de ce désarroi que découle l'indifférence politique qui caractérise de plus en plus de larges zones de notre pays. L'indifférence est au désarroi décrit il y a un instant ce que les séquelles sont à la maladie. Désarmé par certains aspects de la vie politique, convaincu de l'impuissance de ses modestes efforts, le citoyen se détourne de la chose publique, c'est-à-dire cesse d'être citoyen. D'où, en Suisse romande surtout, des abstentions de plus en plus fréquentes lors des votations ou des élections. A quoi bon se déranger! D'où, des critiques parfois acerbes surgissant dans maintes classes de la société: la politique est une activité peu propre; les politiciens sont des sortes de pantins, qui se démènent pendant que d'autres tirent les ficelles. Le problème prend alors des contours bien précis: comment faire pour que l'homme cesse d'être une marionnette, pour qu'il ait conscience de jouer, dans la vie de la nation, son rôle d'homme, d'apporter sa participation, minuscule peut-être, mais individuelle, mais humaine, à l'édifice social? Faut-il réformer les structures existantes? Faut-il en concevoir de nouvelles?

Il n'est pas aisé d'aborder un problème si vaste. Nous voyons une foule d'idées nous assaillir. Cherchons un fil conducteur et demandons-nous d'abord si notre histoire nationale, à cet égard, ne peut pas nous fournir quelques précieux renseignements. Avant de parler de l'avenir, deux mots du passé.

Le passé nous invite, à chaque page de notre histoire nationale, à placer la notion d'homme au centre de nos préoccupations. Il est peu d'histoires qui soient aussi constamment humaines que la nôtre.

Entendons-nous bien! Nous ne sommes pas meilleurs que les autres ni favorisés par un destin plus indulgent. Ce serait faire preuve d'une vanité bien puérile que de glorifier un passé ou d'y chercher l'aliment d'une présomption ou d'un chauvinisme nationaliste. Ce qui est résulte plutôt du hasard, des circonstances géographiques ou économiques et non d'une vertu qui serait typiquement helvétique.

La notion d'homme apparaît souvent dans notre histoire uniquement parce que notre histoire suggère presque fatalement les mots petitesse, diversité, voire esprit de clocher. Dans d'autres Etats, la France par exemple, l'unité politique est très vite devenue un élément d'une certaine importance, la province ou le groupe de provinces, couvrant une étendue de plusieurs dizaines de milliers de kilomètres carrés. Il n'est qu'à suivre l'histoire de l'accroissement du domaine royal français, au moyen âge, pour voir la progression constante de ce que nous pourrions appeler "l'unité nationale de base". L'absolutisme des rois de France et surtout les événements de la Révolution ont accentué cette tendance, au point que l'unité nationale de base est formée actuellement par l'ensemble du pays, les départements n'étant que des divisions purement administratives.

Dans notre pays, l'unité nationale de base est restée longtemps à l'échelle strictement locale. Elle a été, des siècles durant, la vallée (de l'Aa de Nidwald, par exemple) ou la bourgade ou la ville (Zoug, Zurich, Soleure, Fribourg). La configuration géographique du pays y est peut-être pour quelque chose, favorisant le cloisonnement, la diversification. L'on peut même aller plus loin et constater que, dans ces coins de terre diversifiés, dans ces cantons (canton vient de l'italien canto, qui signifie endroit reculé, recoin), les éléments constitutifs, les communes, jouent un rôle extrêmement important, plus important peut-être que le canton lui-même. Maints historiens l'ont dit et redit: l'élément moteur de notre vie nationale se situe dans la commune, dans le village, autour du clocher.

Or, qu'il soit la commune ou le canton, l'élément national de base

reste d'étendue très limitée. Il ne dépasse pas le rayon de la connaissance individuelle; il est à la portée de l'homme, qui en prend conscience comme d'une réalité concrète et non comme d'une abstraction. Les habitants d'Uri ou de Schwytz se connaissaient sans doute individuellement au XIV^e siècle. Ils pouvaient intervenir en leur qualité d'hommes dans la vie de la communauté, sans avoir l'impression que la communauté était une entité échappant à leur compréhension et à leur contrôle. La démocratie, chez eux, était une réalité bien concrète. La nation -- l'Etat même, si vous voulez -- c'était eux.

Lorsque, à partir du XVII^e siècle, les tendances absolutistes triomphèrent en Europe, les Suisses réussirent à préserver cet aspect humain fondamental de leur vie politique. Les gouvernements oligarchiques de Berne ou de Fribourg, au XVIII^e siècle, le respectèrent, en en restreignant simplement l'application à une classe de la société. Et même dans ces cantons oligarchiques, il subsista, en marge de l'activité gouvernementale, des activités locales, officielles, semi-officielles ou privées qui permettaient aux instincts démocratiques de se manifester. Il est une page du doyen Bridel qui relate, de manière assez plaisante d'ailleurs, l'élection, selon un rite séculaire, des vachers du Liauson, dans la vallée des Ormonts qui fut bernoise jusqu'en 1798. Les candidats-vachers sont jaugés avec soin: "L'un ne se lève pas assez matin... l'autre court la nuit... celui-ci songe plus à bien manger qu'à bien traire..." Et le doyen Bridel de conclure: "On traiterait peut-être avec autant de gravité du choix des ministres pour former un Conseil d'Etat, mais certainement on y mettrait moins de franchise". Jamais ne pénétra dans les cantons la notion que l'Etat, émanation de la nation, n'était pas affaire des hommes, mais d'un homme. La formule -- apocryphe vraisemblablement -- de Louis XIV: "L'Etat, c'est moi", était inconcevable chez les Suisses, puisque l'Etat, c'était eux.

D'où des sources d'incompréhension entre Suisses et voyageurs étrangers pénétrant dans ce qu'on appelait le Louable Corps helvétique. Les agents diplomatiques qui séjournèrent dans les cantons et y représentaient des souverains étrangers avaient peine à s'habituer à l'état politique qui se présentait à eux. Accoutumés à des formes d'Etat où le pouvoir reposait entre les mains d'un seul maître, le monarque, véritable représentant de Dieu sur la

terre, ils ne comprenaient que difficilement le mécanisme curieux de ces petits Etats helvétiques, où chaque paysan avait son mot à dire, et voulait le dire. Mais prenons des exemples.

En 1593-1594, un ambassadeur du grand-duc de Toscane séjourna de longs mois à Altdorf. Il se nommait Curzio Picchena, et appartenait à une famille de la haute bourgeoisie de San Gimignano. Homme intelligent et cultivé -- il devint ultérieurement premier secrétaire d'Etat de Toscane et se distingua comme philologue en éditant Tacite -- il s'efforça loyalement de comprendre ce qui se passait autour de lui dans les cantons suisses. Il n'y réussit que partiellement. En face du rôle politique de l'élément humain individuel, il resta sur la réserve, prisonnier de ses préjugés. Voici ce qu'il écrit, à propos d'une landsgemeinde:

"Dans les quatre cantons qui se dirigent démocratiquement au moyen d'ammans, les conseils sont fréquentés par de nombreux campagnards qui, le jour fixé, quittent leurs fermes, délaissant la bêche pour siéger au Sénat. Ce sont des hommes farouches, sans jugement et sans manières, et ils veulent connaître et comprendre la moindre affaire comme les autres, étalant le dégoût profond que leur inspirent les nobles. Un de leurs principes est de ne vouloir avoir affaire à aucun prince, parce qu'ils croient toujours que le souffle même expiré par un prince doit porter préjudice à leur liberté." Ailleurs, ce même Curzio Picchena parle de la "liberté pétulante des vilains". Ailleurs encore, toujours à propos de la Suisse centrale: "Il y a sept républiques qui ont soixante-dix diversités d'humeurs et de caprices." Ces humeurs et ces caprices -- Picchena avait peine à le saisir -- étaient les expressions individuelles d'hommes travaillant ensemble à la constitution de leur nation.

Gardons-nous d'ailleurs d'exagérer les mérites de cette organisation nationale conçue à l'échelle de l'homme. Elle a de l'homme les défauts et les imperfections: Picchena ne se fait pas faute de le dire, soulignant la bêtise de décisions prises par une majorité ignorant le problème discuté, mettant en relief l'absence de cohérence des assemblées populaires, insistant surtout sur la vénalité qui règne un peu partout et que les agents diplomatiques étrangers savent fort bien exploiter. Le fait n'en reste pas moins d'un ensemble d'Etats créés à la taille de l'homme.

Ce Picchena, auquel nous venons de nous arrêter un instant, n'est pas seul à constater la curieuse nature (curieuse pour l'époque) de la vie politique suisse. Des jugements analogues abondent, au point que graduellement se constitue, un peu partout en Europe, l'opinion que les Suisses ont su garder la liberté primitive de l'homme. Quand au XVIIIe siècle l'on se mettra à rêver de bons sauvages, quand on aspirera à retrouver les vertus premières de l'homme non corrompu par la vie de société, on ira volontiers faire un pèlerinage dans les vallées alpestres où, pour citer Rousseau, "les enfants en âge de raison sont les égaux de leurs pères, les domestiques s'asseyent à table avec leurs maîtres; la même liberté règne dans les maisons et dans la république, et la famille est l'image de l'Etat".

La famille à l'image de l'Etat... L'Etat à l'image de la famille... Rousseau ne souligne-t-il pas ce caractère humain, individuel de la vie politique suisse? Son jugement, d'une grande pénétration, procède d'une intuition plus que d'une analyse rationnelle du phénomène. Cette analyse méthodique, nous la trouvons chez d'autres auteurs et en particulier dans les Travels in Switzerland de l'Anglais William Coxe, ouvrage qui vit le jour à la veille de la Révolution. C'est un livre du plus haut intérêt, écrit par un esprit avisé. Nous y trouvons, canton après canton, une étude nuancée de la vie politique du moment, lequel n'est pas, à vrai dire, une des époques les plus glorieuses de notre histoire. Etude nuancée, et sans cesse nouvelle, car rien, ou presque rien, en Suisse, n'est commun à plusieurs cantons: "Dans ce pays, chaque république a sa personnalité propre", qui résulte du caractère des habitants de l'endroit. Ces habitants ont modelé la réalité politique à leur usage, alors que, dans d'autres pays d'Europe, l'homme doit s'insérer dans un contexte politique existant, sur lequel il n'a pour ainsi dire aucune prise.

Les observations de Coxe vous rappelleront peut-être un jugement bien connu de Napoléon Bonaparte. Recevant à Paris, le 12 décembre 1802, les députés suisses participant aux délibérations d'où devait sortir l'Acte de Médiation, Bonaparte -- il n'est que premier consul -- leur déclare:

"La nature a fait votre état fédératif; vouloir la vaincre n'est pas d'un homme sage."

"Sans les démocraties de vos petits cantons, vous ne présenteriez rien que ce que l'on trouve ailleurs; vous n'auriez pas de couleur particulière. Songez bien à l'importance d'avoir des traits caractéristiques; ce sont eux qui, en éloignant l'idée de ressemblance avec les autres Etats, écartent celle de vous confondre avec eux, et de vous y incorporer." Et ces paroles de Bonaparte acquièrent une valeur particulière si l'on songe qu'elles étaient prononcées au moment où s'achevait, par un échec quasi-total, une tentative de centralisation et d'unification. La République helvétique une et indivisible avait essayé d'implanter en Suisse un système politique étranger. Elle avait omis de tenir compte de ce que nous avons appelé les éléments nationaux de base; elle n'était pas à l'échelle de l'homme.

Il est une autre façon de considérer, toujours dans une perspective historique, le problème qui nous retient en ce moment. Partons d'une double donnée: d'une part, une diversité très marquée dans différents secteurs: deux religions, trois (voire quatre) langues, des agglomérations urbaines de caractère nettement industriel ou commercial face à des régions traditionnellement agricoles; d'autre part, plus d'un siècle, à ce jour, de paix civile, résultat d'un apprentissage antérieur souvent douloureux de la vie en commun, apprentissage se précisant au travers d'épisodes sanglants (guerres économiques, guerres confessionnelles). Et posons-nous simplement la question suivante: quel est le rapport qui unit ces deux données, cette paix chèrement acquise et les multiples diversités de notre pays? La réponse de l'histoire est ici très claire. Une paix véritable n'a guère été possible tant que les rapports entre groupements différents se sont situés non au niveau de l'homme, mais au seul niveau du groupe. En un sens, il est plus facile de s'entendre entre hommes qu'entre associations d'hommes. Pour prendre un exemple, tant que les habitants de Lucerne n'ont vu, dans ceux de Berne, qu'une collectivité protestante et non un ensemble d'individus protestants, une véritable compréhension n'était pas possible. Aujourd'hui encore, il nous est plus facile, à nous Romands, de condamner globalement les Zurichois, qu'un Zurichois. La réaction, toute sentimentale, d'hostilité ou de méfiance, se déclenche plus aisément à l'évocation d'une collectivité anonyme qu'à celle d'un homme riche de sa personnalité. Le Lausannois parlera avec dédain des Genevois, mais louera hautement les mérites de M. X ou de M. Y, habitant de Genève.

C'est là une banale vérité psychologique, valable pour tous les pays. Ce lieu commun, cependant, acquiert une résonance particulière dans notre pays, où les diversités, c'est-à-dire les sources d'oppositions, sont si nombreuses. Pour revenir à notre arrière-plan historique, on peut se demander si les vrais créateurs de la Suisse ne sont pas les hommes qui se sont efforcés d'humaniser (dans un sens de "centrer sur l'homme"), les relations entre Confédérés:

- Nicolas de Flue, qui exhortant ses compatriotes à s'entendre ("Vous devez aviser à vivre en paix"), ajoutait aussitôt, comme pour individualiser et concrétiser sa pensée: "protéger les veuves et les orphelins";
- Pestalozzi, qui s'insurgeait contre les exigences du groupement et proclamait "la prépondérance de la simple humanité sur les artifices de l'inhumanité, la prépondérance des soins voués à l'individu sur le dressage et la subordination collective";
- le Général Dufour, dont on connaît le souci d'humanité et la volonté de ne jamais oublier ce que représente, sur le plan individuel, la vie d'un soldat.

Et l'on pourrait multiplier les références, faire allusion à ces moments de notre histoire où le sentiment humain l'emportera sur la conscience collective: épisode de l'avoyer Wengi, à Soleure; épisode de la soupe au lait de Kappel.

Ainsi l'on est en droit de dire que notre histoire nationale, considérée dans sa généralité, est une très belle leçon d'humanité, disons mieux, d'humanisme. Elle nous apprend que c'est essentiellement sur l'homme et sur ses valeurs individuelles que repose ce qui, dans le champ limité de notre vie helvétique, est enrichissant et digne de respect.

Mais, dira-t-on, le passé est une chose et l'avenir une autre. En présence du désarroi que nous avons cru discerner, que peut l'histoire et ses enseignements? Le monde évolue; la face de l'Europe change. Etre prisonnier du passé peut constituer un danger des plus graves. A état nouveau, solution nouvelle. Ne convient-il pas de tourner résolument le dos à ce qui fut la Suisse

pour envisager, avec audace et sans parti pris, ce qui sera la Suisse.

* * *

L'on peut répondre à ces questions primordiales en formulant un certain nombre d'observations.

1° Il convient d'abord, par souci de vérité, de ne pas exagérer l'ampleur du désarroi ni l'importance des transformations qui caractérisent notre époque. C'est un travers commun et qui apparaît en tous les siècles que de s'imaginer que les temps que l'on vit sont exceptionnels. Les Français d'avant la Révolution le croyaient, et le croyaient également ceux de pendant ou d'après la Révolution.

Que, dans notre vie nationale, l'équilibre humain hérité du passé soit menacé en raison de l'apparition de forces collectives puissantes, on ne saurait le contester. Gardons-nous toutefois de sombrer dans un pessimisme stérile. Chaque jour, un peu partout, nous voyons s'affirmer avec vigueur le souci de placer les problèmes non pas au niveau de l'abstraction, mais à celui tout concret des relations d'homme à homme.

La décentralisation politique qui résulte de notre fédéralisme le permet encore: chacun, dans un village ou dans une petite ville, connaît personnellement les membres de la municipalité; le syndic ou le président de commune n'est pas le personnage lointain qu'il est devenu dans certains Etats voisins. Et dans les grandes villes, ce contact personnel, pour être moins intime, n'en est pas moins réel. Il serait intéressant d'étudier, dans différentes classes de la société, la nature des relations personnelles que le citoyen entretient avec les membres des corps politiques constitués. On verrait que, même dans les milieux modestes, presque chacun connaît un conseiller communal, un député, peut-être même un conseiller national. Les occasions, pour le simple citoyen, de discuter avec ses mandataires, sont plus fréquentes qu'on ne l' imagine. Il y a le service militaire (cours de répétition), qui amène la conjonction, par la simple vertu d'un ordre de marche, d'éléments venant de secteurs très différents de la société civile. Il y a les sociétés sportives, qui favorisent ce même brassage et ce même contact humain. Il y a les sociétés de contemporains, ces associations si florissantes dans notre pays, où le facteur

d'union est le plus égalitaire qu'on puisse imaginer, puisqu'il dépend uniquement de la date de naissance. Il y a les groupements religieux, qui favorisent eux aussi les rapprochements, sur le plan purement humain, des citoyens et des dirigeants du pays.

Nos magistrats sont accessibles au commun des citoyens. Le temps certes est révolu où le conseiller fédéral se rendait en tram à son bureau, tout naturellement, et faisait son marché en sortant du Palais fédéral. L'on est bien loin néanmoins de l'image que nous offrent certains Etats où, par souci de sécurité ou par besoin de grandeur, le pouvoir s'isole de la masse du peuple et perd, malgré lui, une bonne part de sa chaleur humaine.

2^o Ceci dit, il est incontestable qu'une évolution se produit actuellement qui nous oblige à repenser le problème de l'homme dans la nation. S'il n'a pas l'acuité que d'aucuns lui attribuent, le désarroi dont nous faisons état n'en est pas moins réel. Comment le combattre?

Si la leçon de l'histoire est valable, le problème, on en conviendra, concerne la structure même de notre pays. L'élément de base de notre démocratie est de moins en moins la commune ou le canton; il tend à devenir la Confédération. Cette évolution, jointe aux phénomènes démographiques de notre siècle (accroissement général de la population, concentration urbaine), rend de plus en plus difficiles ces relations civiques d'homme à homme qui nous ont paru si souhaitables. Les citoyens deviennent une masse ayant ses lois d'attraction, de répulsion, d'inertie.

Ceci nous amène à la question, souvent controversée, du fédéralisme. Il faut, affirment les journaux, proclament les partis, déclarent les autorités, défendre farouchement le fédéralisme. Or simultanément s'opère, à l'échelon fédéral, une concentration irréversible des pouvoirs. Les tâches dépassent les moyens financiers des cantons et des communes. Une planification est nécessaire au niveau de la nation. D'où création de bureaux fédéraux sans cesse plus nombreux. Et le fédéralisme, en dépit de la bonne volonté de ceux qui le défendent, se voit de plus en plus menacé.

L'évolution est-elle inéluctable? Pas nécessairement. Il convient de ne pas s'en tenir à une vue rigide et schématique du problème, mais de se rappeler au contraire que toute réalité politique est en constante évolution.

Ainsi, l'on oppose fédéraliste à centralisateur, comme l'on opposerait le jour et la nuit ou les recettes et les dépenses. En fait, les deux notions ne sont pas incompatibles. Il nous faut apprendre à les considérer comme deux attitudes complémentaires.

Dans l'état actuel des choses, rien ne nous empêche de concevoir dans les manifestations de la vie de la nation, une double phase: la phase centralisatrice -- mieux vaudrait dire "centrale" -- au niveau de la conception générale, de la planification, du financement; la phase régionale (cantonale ou communale), au niveau de la mise en oeuvre conforme aux traditions locales et aux possibilités humaines de l'endroit. En un sens, l'usage politique actuel reconnaît ce double aspect; ne lit-on pas souvent dans des arrêtés fédéraux: "Les cantons sont chargés de l'exécution du présent arrêté."

C'est d'ailleurs autour de ce mot d'exécution que réside une équivoque. Pour trop de centralisateurs, cette exécution n'est qu'une phase qui découle automatiquement de ce qui précède; l'exécutant n'a qu'à suivre la voie qui lui est tracée; il devient une sorte de fonctionnaire.

Si l'on veut que l'homme, avec les richesses de sa personnalité individuelle, puisse se rendre utile à la collectivité nationale, il faut lui permettre d'exprimer cette personnalité. Il faut, à cet effet, ne pas faire de lui un simple agent d'exécution, mais lui donner l'occasion, dans le cadre restreint de sa spécialité, de manifester les aptitudes qui sont les siennes. Seule une décentralisation conforme aux principes fédéralistes rendra possible cette mise en valeur des forces humaines.

Prenons un exemple. Jusqu'ici, l'enseignement universitaire (Ecole polytechnique mise à part) a été du ressort exclusif des cantons. L'on s'aperçoit actuellement qu'une aide fédérale est indispensable; il est souhaitable par ailleurs que soit défini, au niveau national, le rôle futur des universités suisses. En un sens, le problème universitaire passe de l'étage cantonal à l'étage fédéral.

Que va-t-il se passer? Nul ne le sait encore. Une commission s'est occupée de jeter les bases de ce qui sera la politique universitaire fédérale. Elle a formulé des vœux, avancé des chiffres, souligné des dangers. Les Chambres fédérales, le moment venu, devront se pencher sur cette question. Pour

l'instant, les gouvernements des cantons universitaires étudient le rapport de la commission, examinant en particulier dans quelle mesure le développement universitaire, tel qu'il est défini au niveau national, est compatible avec les ressources financières propres aux cantons. La conférence suisse des recteurs, qui s'est réunie le 13 février à Lausanne, a abordé le même problème. Sans préjuger de l'avenir, l'on peut, si le principe d'une aide fédérale aux universités est admis (ce que je souhaite vivement) discerner deux voies:

Il y a la voie que l'on peut qualifier de "française" en songeant à ce qui se passe Outre-Jura: la centralisation est systématique; le pays est divisé en circonscriptions administratives, les académies; à Paris, un ministère aux nombreux bureaux a une vue d'ensemble du problème universitaire français.

Le système comporte certes de grands avantages et permet de magnifiques réalisations. Il présente toutefois de graves dangers. Il décourage -- c'est l'inconvénient majeur -- les bonnes volontés individuelles. Il suffit pour s'en rendre compte, de converser avec des professeurs français. Ceux-ci déplorent l'envahissement toujours plus marqué de la bureaucratie parisienne; des décrets ministériels interviennent dans presque tous les domaines de la vie universitaire; même les sujets des cours sont fixés, dans une certaine mesure, par l'autorité centrale, obligeant un professeur de lettres, par exemple, à parler de Diderot alors que ses recherches et ses intérêts l'inciteraient à s'arrêter à d'autres écrivains. Un doyen de faculté veut-il obtenir la construction d'un bâtiment nouveau: il devra faire le siège des ministères afin d'obtenir les crédits nécessaires. Et l'octroi de ces crédits s'accompagnera de directives architecturales précises, qui limitent grandement l'influence humaine du bénéficiaire local.

En regard de l'expérience française, l'on peut placer l'usage anglais. Ici, nulle structure organique rationnelle. Une liberté quasi totale laissée aux universités, le ministère de l'éducation se contentant de fournir des fonds et de s'intéresser de loin à ce qui se décide sur le plan local. Le rôle humain d'un recteur, d'un doyen ou d'un professeur, par conséquent, est fort étendu. S'ils ont une forte personnalité, les responsables d'une université peuvent la marquer profondément de leur empreinte, plus que ne saurait le faire leurs collègues français.

Nous avons la chance, pour l'instant, de jouir d'une très large autonomie dans nos universités cantonales. Chaque professeur peut concevoir son enseignement et, de manière générale, son action dans l'université, selon les convictions qui lui sont profondes. D'aucuns en abusent, dira-t-on. C'est possible. Relevons plutôt ce qu'a d'heureux et d'enrichissant, dans la vie d'une communauté universitaire, la présence de personnalités vigoureuses, qui ne se sentent pas gênées par des entraves administratives, mais donnent la pleine mesure des aptitudes qui sont les leurs. Loin d'être de simples rouages d'une machine aux proportions gigantesques, de tels hommes constituent l'université et, dans une certaine mesure, la nation.

Il convient donc de ne pas perdre, dans un souci d'efficacité et de planification, les avantages qui résultent de notre cloisonnement universitaire. Seule une claire vision de ce que doivent être et la centralisation et le fédéralisme, nous permettra de surmonter les difficultés actuelles.

3^o Passons à une troisième observation, qui découle d'ailleurs de ce que nous venons de dire. Il est une autre idée contre laquelle il faut lutter: celle qui veut que qui paie, contrôle. Cette idée dérive précisément de la fausse interprétation que d'aucuns se font de la centralisation et du fédéralisme.

La Confédération est appelée à soutenir de ses deniers des manifestations de la vie nationale de plus en plus nombreuses, allant de la vie agricole à la vie intellectuelle, en passant par le système routier et les activités des sociétés sportives. On peut déplorer l'extension que prend, année après année, le régime des subventions. Les parlementaires aussi bien que les journaux s'en inquiètent, sans réussir cependant à freiner un mouvement qui, lui aussi, paraît irréversible.

Ici encore, il convient de distinguer entre le principe, qui n'est pas forcément mauvais (il peut même être une forme d'équité nationale, la mise en oeuvre du dicton "un pour tous, tous pour un") et son application. Le problème, à vrai dire, est un problème de confiance, c'est-à-dire un problème typiquement humain.

Hantée par la peur des abus, l'administration perd de vue qu'elle s'adresse à des hommes ayant leur dignité humaine. Le moindre subside accordé

s'accompagne souvent de contrôles minutieux, de directives précises, de l'obligation de fournir des budgets, des rapports, des pièces justificatives, etc. De telles exigences sont peut-être logiques. Elles sont hautement préjudiciables à l'affirmation des qualités humaines des bénéficiaires. Elles procèdent souvent d'une vue centralisatrice, au mauvais sens du terme, et non de l'esprit fédéraliste, qui est collaboration et non subordination, confiance et non surveillance.

L'on pourrait, une fois encore, faire état de l'expérience anglaise et reprendre le problème des études universitaires évoqué il y a un instant. L'on constaterait que les universités régionales anglaises, de structures très différentes, sont largement subsidiées par le gouvernement central. Mais ce pouvoir central non seulement ne peut pas, mais ne veut pas contrôler dans les détails les usages faits de l'argent qu'il distribue. Il lui suffit de faire confiance aux dirigeants des universités.

En regard de cette confiance qui laisse à l'homme chargé d'une entreprise la pleine responsabilité de ce qu'il dirige, l'on peut placer l'esprit tatillon qui trop souvent, dans notre pays, accompagne l'attribution d'une aide financière. Gardons-nous cependant de noircir le tableau. Nous arriverons, avec le temps, à nous défaire de vieilles habitudes mentales. Il est possible d'entrevoir déjà quelques marques de changement.

4^o Mais il est temps que nous passions à une quatrième observation. Elle concerne le caractère "officiel" que prend souvent la vie nationale et elle pourrait, elle aussi, se concrétiser sous la forme d'une recommandation: ne pas avoir la hantise de l'officiel, ne pas croire que tout ce qui concerne la nation doit être revêtu de cette étiquette.

Des théoriciens affirmeront d'ailleurs avec raison qu'il ne faut pas dans une démocratie, confondre Etat et nation. Restant sur le plan de l'homme de la rue, lequel ne s'embarrasse pas de semblables distinctions, nous affirmerons qu'il est possible de jouer un rôle prépondérant dans la vie nationale sans appartenir à ce que l'on pourrait appeler le circuit officiel. Il est même souhaitable qu'une part des responsabilités nationales soit dévolue à des hommes qui, n'étant ni magistrats ni fonctionnaires, échappent à l'emprise de l'officialité.

L'Etat ne peut pas être présent partout. Il doit apprendre à déléguer ses prérogatives non seulement au sein même du corps officiel en faisant confiance aux échelons régionaux (cantons, communes), mais aussi en faisant appel à des organismes (régionaux ou nationaux) existant en dehors de l'officialité. Il s'agit, en somme, d'un double phénomène d'osmose, à la fois vertical et horizontal.

Il est une histoire vaudoise que l'on répète volontiers: un Vaudois, c'est deux décis; deux Vaudois, c'est trois décis; trois Vaudois, c'est une société. Il y a d'innombrables sociétés dans le Pays de Vaud et dans toute la Suisse. Loin d'en rire, il faudrait convenir que c'est une excellente chose. Ces sociétés sont le témoignage que l'homme suisse veut s'occuper de la chose publique; elles sont une preuve de son désir d'action; elles témoignent de la survivance de l'esprit démocratique qui présidait jadis à l'élection des vachers du Liauson. Pourquoi ne pas utiliser les bonnes volontés soucieuses de la prospérité collective?

Trop souvent, lorsqu'un besoin se fait sentir, on crée un organisme officiel nouveau au lieu de faire appel aux associations privées existantes. On décourage parfois des volontés individuelles, en les excluant de problèmes qui les intéressent. Il serait assez facile, sur ce point, de trouver des exemples.

Ne soyons pas pessimistes toutefois. Ici également, l'on assiste à une lente, mais heureuse évolution. Partout se constituent des fondations, des institutions semi-officielles, des commissions extra-parlementaires qui accomplissent un travail énorme; les pouvoirs publics en sont conscients. Petit à petit, le mot officiel perd son auréole magique. L'on s'aperçoit qu'en dernière analyse ce qui compte, c'est la volonté d'action de l'homme, où qu'il se trouve dans la structure du pays.

5^o Une dernière remarque: les observations qui précèdent se sont limitées au champ de notre vie suisse. Ce qui vaut pour la Suisse, vaut, dans une large mesure pour l'Europe, pour la planète.

Trop souvent, l'on oppose national à international. Or en réalité il faudrait voir dans ces deux notions, comme dans le cas "centralisateur" et "fédéraliste" deux points de vue complémentaires.

L'on parle souvent, à propos de personnalités étrangères, de "grands Européens". Si l'on y regarde de plus près, l'on s'aperçoit que ces grands Européens sont d'abord de grands nationaux. Ils puisent dans leur nationalisme la force d'être internationalistes, de même que sur le plan suisse il faut puiser dans notre fédéralisme la force d'être, dans certains cas, centralisateur.

* * *

En guise de conclusion, essayons de dégager des remarques que nous avons faites ci-dessus, une ou deux idées générales propres à stimuler notre réflexion.

Première idée: Que l'homme ne peut être véritablement un élément constitutif de la démocratie que dans la mesure où son action individuelle peut effectivement se manifester. Rien ne sert de proclamer la dignité de l'homme si l'homme est prisonnier de la masse. *ou de institutions démocratiques dégénérées*

Ce qu'il importe d'établir, dans une communauté démocratique, ce sont les conditions les plus propres à favoriser l'intégration de l'homme dans l'ensemble des activités qui font que la communauté vit, se développe, prospère. Le problème est un problème pratique de juste utilisation des forces humaines. Tout le reste est verbiage.

Deuxième idée: Que parler de l'homme élément constitutif de la société, c'est affirmer que l'homme est digne de confiance. D'où l'obligation inéluctable, pour tous ceux qui veulent faire appel aux forces constructives du citoyen, de ne pas mesurer cette confiance. Cette confiance est fondamentale. Tout le reste est hypocrisie.

Troisième idée: Que la structure fédéraliste, disons mieux compartimentée, de notre vie helvétique favorise la mise en valeur des forces humaines. L'homme, dont la condition, disait Montaigne, est "merveilleusement corporelle", est fait pour agir dans son secteur. Il n'a pas don d'ubiquité; il n'est que rarement polyvalent. Quelle que soit l'envergure de l'esprit humain, l'homme a des racines locales, régionales. Il ne faut pas les couper, mais les laisser bien vivaces, pour que l'homme puise, dans son terroir, la force de voir loin et grand.

Quatrième idée: Qu'il faut se méfier des généralisations, des mots-chocs. La réalité ne se laisse que rarement inscrire dans un schéma. Il faut que l'homme la pèse et la juge. Ceux qui se contentent de schémas font preuve d'esprit d'ordre, de logique, d'esprit de géométrie. Mais Pascal l'a bien dit, l'esprit de géométrie ne suffit pas; il faut y joindre l'esprit de finesse, qui seul conduit au jugement sain. Or c'est bien de cela qu'il s'agit: disposer d'hommes qui, sur les routes du monde, sachent où ils vont. Les routes fuyent vers l'horizon; il convient que nous sachions vers quels paysages elles cheminent.

(Conferenza tenuta il 14 febbraio 1965 a Faido, al corso per relatori di COSCIENZA SVIZZERA)