

À l'occasion du bicentenaire de la Chancellerie de la Confédération suisse

La Chancellerie de la Confédération suisse fête cette année ses deux siècles d'existence. Service d'état-major du Conseil fédéral, elle est la plus ancienne institution administrative de la Confédération : elle a 45 ans de plus que l'État fédéral moderne. C'est à Napoléon Bonaparte que la chancellerie doit son statut d'organe fédéral permanent.

Annemarie Huber-Hotz, chancelière de la Confédération

Il est quelque peu ironique de constater que la Confédération suisse, caractérisée par sa démocratie directe, doit sa plus ancienne institution administrative permanente à une décision de Napoléon Bonaparte. La création de la Chancellerie fédérale précède en effet de 45 ans celle de l'État fédéral suisse : le 19 février 1803, à l'issue de longues discussions à Paris avec des délégués des cantons, le Premier Consul impose sa médiation à la République helvétique en proie aux dissensions internes. La constitution contenue dans cet Acte de médiation (comme il se nomme) marque une première étape vers le fédéralisme ; elle ne contient quasiment pas d'éléments centralisateurs.

L'article 38 de l'Acte de médiation prévoit – sans insister autrement – la création d'un nouvel organe administratif :

« Un chancelier et un greffier nommés par la diète pour deux ans, et payés par le canton directeur, conformément à ce qui est réglé par la diète, suivent toujours le sceau et les registres. »

Cet article montre bien que la Chancellerie fédérale a dû faire dès ses débuts preuve de *mobilité* : comme la Diète se réunissait « *tour à tour, et d'une année à l'autre* » au chef-lieu d'un canton différent, le chancelier et le greffier fédéral devaient déplacer leur bureau, y compris les actes et les archives, entre les cantons directeurs de Fribourg, Berne, Soleure, Bâle, Zurich et Lucerne. Premier titulaire du nouvel emploi, le chancelier Jean Marc Mousson (1776-1861), a entrepris ces pérégrinations pendant 27 ans, soit de 1803 à 1830. Chaque année jusqu'en 1803, puis tous les deux ans, il faisait atteler une voiture, y entassait femme, enfants et bagages pour se mettre en route entre Noël et Nouvel-An : une véritable torture au dire des intéressés. Son fils Albert écrit dans ses mémoires :

« On imagine difficilement les peines et les tracasseries d'un pareil déménagement. Alors que la semaine du Nouvel-An était synonyme de paix, de joie et de réunions de familles pour toutes les autres maisonnées, elle représentait pour nous, et particulièrement pour ma mère qui l'a vécue 16 fois, une période de véritable martyre. »

Ni plus ni moins qu'un chef d'état-major

L'article 38 de l'Acte de médiation, cité plus haut, montre bien que le chancelier fédéral (appelé chancelier de la Confédération à partir de 1815) a exercé dès l'origine les fonctions d'un chef d'état-major. Il n'a jamais été le chef du gouvernement, même si la définition du rôle et des tâches du chancelier de la Confédération a subi une très nette évolution au cours de ces quatre dernières décennies : le poste est devenu plus politique ; l'expression de « huitième conseiller fédéral », souvent employée, abusivement du reste, pour désigner le chancelier et, plus récemment, la chancelière de la Confédération, marque bien ce changement. Il n'en demeure pas moins que les tâches d'état-major forment aujourd'hui encore l'essentiel des attributions de l'institution bicentenaire :

La Chancellerie fédérale est responsable de la gestion des objets traités par le Conseil fédéral

Même si la tâche est quelque peu aride, bureaucratique et peu spectaculaire, la planification des séances du Conseil fédéral et l'établissement de l'ordre du jour n'en forment pas moins la base sur laquelle repose l'exercice du gouvernement proprement dit, en garantissant la cohérence et la continuité de la politique du Conseil fédéral et l'indispensable coordination de ses activités avec celles du Parlement. Dans une certaine mesure, la Chancellerie fédérale est ainsi la dépositaire de la mémoire administrative et législative de l'État fédéral suisse. Elle se charge en outre de toutes les publications officielles en allemand, en français et en italien, toutes langues officielles de la Confédération. Les services linguistiques veillent à ce que les lois soient formulées de manière compréhensible et à ce que chaque loi soit rédigée dans chaque langue, les trois versions faisant foi. Ce régime s'applique d'ailleurs aussi à tous les autres documents officiels.

La Chancellerie fédérale anticipe les défis et propose des solutions politiques

La Chancellerie fédérale consacre une part importante de son activité à reconnaître les défis que le monde politique devra relever dans un avenir plus ou moins proche. Pour ce faire, elle adopte une approche interdépartementale et projette ses analyses bien au-delà du cercle restreint de l'actualité immédiate. Qu'il s'agisse des perspectives économiques et de l'évolution du marché du travail, des opportunités dans le domaine de la formation et de la recherche, des menaces pesant sur la nature et sur l'environnement, des risques pour l'homme et pour la santé publique ou des répercussions de la situation internationale, tous ces développements et ces potentialités dont la politique gouvernementale devra tenir compte sont analysés par l'État-major de prospective de l'administration fédérale, sous la direction de la section Planification et Stratégie. Les données ainsi recueillies sont ensuite intégrées au programme de la législature et aux objectifs annuels du Conseil fédéral. Dans le même ordre d'idées, la Chancellerie fédérale teste les procédures et les plans applicables en temps de crise.

La Chancellerie fédérale fait connaître la politique du Conseil fédéral

Alors que deux registres de procès-verbaux suffisaient encore il y a deux siècles pour informer les autorités des décisions de la Diète (*art. 37 de l'Acte de médiation* : « *Les procès-verbaux de la diète sont consignés dans deux registres, dont l'un reste*

au canton directeur ; et l'autre, avec le sceau de l'État, est, à la fin de décembre, transporté au chef-lieu du canton directeur. »), l'information et la communication font maintenant partie des instruments de direction essentiels du gouvernement et de l'administration. Le Conseil fédéral tient tout particulièrement (et c'est d'ailleurs une obligation légale) à ce que les citoyens et les citoyennes disposent de première main d'une information vraie, objective, complète et actuelle.

La Chancellerie fédérale s'est donc elle aussi récemment adaptée à la diversification et à l'accroissement des besoins des médias et du public. Quelques chiffres pour mesurer l'ampleur du phénomène : l'an passé, le service d'état-major a publié plus de mille communiqués de presse relatifs à des objets traités par le Conseil fédéral. Sur le site Internet des autorités fédérales (www.admin.ch), le secteur géré par la Chancellerie fédérale offre à lui seul près de 550 000 pages. Plus de dix millions de visites par mois (et ce à l'exclusion des sites Internet des départements) prouvent que le public les consulte assidûment.

La Chancellerie fédérale veille au bon déroulement des votations fédérales et de l'élection du Conseil national

La Chancellerie fédérale organise tous les scrutins fédéraux, et c'est elle qui reçoit les initiatives populaires et les demandes de référendum. Avant toute votation, elle édite la brochure d'explication du Conseil fédéral où les objets soumis à la votation sont expliqués dans un langage aisément accessible aux quelque 4,7 millions d'électeurs. À l'issue du vote, la Chancellerie fédérale contrôle les résultats pour qu'il ne subsiste aucun doute quant à l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens et des citoyennes. À l'automne 2003, comme tous les quatre ans, la Chancellerie fédérale veillera à ce que l'élection du Conseil national se déroule de la même manière dans chacun des cantons. En fournissant aux partis et aux groupements politiques des modes d'emploi et des listes de contrôle, elle leur apporte son aide et ses conseils dans la préparation de leur campagne électorale.

La souplesse restera de rigueur

La diversité de ces tâches démontre que la Chancellerie fédérale et ses employés sont tout à fait à la hauteur de la mobilité qui est exigée d'eux, même si on attend aujourd'hui davantage de mobilité intellectuelle que de mobilité tout court : il n'est bien évidemment plus question de déménager chaque année avec armes et bagages. Cette tendance ne peut que se poursuivre : assumer la direction des deux projets clés que sont le vote électronique et le guichet virtuel (plate-forme de toutes les offres Internet de la Confédération, des cantons et des communes) revient à relever de nouveaux défis en matière de moyens techniques, d'organisation et de protection des données. Dans le cadre des discussions sur une réforme de la direction de l'État, le service d'état-major du gouvernement fédéral ne cessera par ailleurs de poursuivre ses efforts en vue d'optimiser ses prestations de services en faveur du président de la Confédération, du collège gouvernemental et des sept départements.

Encadré 1 : La Chancellerie fédérale en bref

Service d'état-major du Conseil fédéral, la Chancellerie fédérale s'acquitte d'un large éventail de tâches : elle veille à la planification et à la coordination des objets traités par le gouvernement, surveille la mise en œuvre des plans de travail et des objectifs annuels, prépare des dossiers sur les défis du futur, organise les votations fédérales et l'élection du Conseil national et informe le public sur la politique du Conseil fédéral. Depuis le début de l'an 2000, la Chancellerie fédérale, qui compte quelque 250 employés, est dirigée par la chancelière de la Confédération Annemarie Huber-Hotz.

Encadré 2 : Programme du bicentenaire

À l'occasion du bicentenaire de la Chancellerie fédérale, une exposition consacrée à ses activités actuelles s'ouvrira à Berne le 10 avril et pour trois mois à la Tour des prisons (*Käfigturm*), forum politique de la Confédération. La manifestation sera centrée sur la session hebdomadaire du Conseil fédéral. Les intervenants décriront ce qui se passe dans les coulisses. Dans le cadre des « Midis politiques », des employés de la chancellerie donneront une série de cours d'éducation civique fondés sur la pratique. Des entretiens avec des personnalités éminentes et la présence de membres du Conseil fédéral étofferont le programme en marge de l'exposition. Vous trouverez des informations détaillées sous www.kaefigturm.admin.ch. Par ailleurs, l'adresse www.admin.ch vous proposera dès le 10 avril une promenade virtuelle à travers l'histoire de la Chancellerie fédérale.

Encadré 3 : Chanceliers et vice-chanceliers depuis 1803

	Chancelier fédéral ; à partir de 1815, chancelier de la Confédération	Greffier ; à partir de 1815, secrétaire d'État ; à partir de 1848, substitut ; à partir de 1895, vice-chancelier	
1803	Mousson Jean Marc Samuel Isaac (VD) 1803-1830	De Gady Jean Antoine Charles 1803-1804	
1814		Gasser Jean Augustin Bruno (FR) 1804-1814	
1815		von Hauser Fridolin Joseph Alois (GL) 1815-1825	
1825		AmRhyn Josef Franz Johann Karl Niklaus (LU) 1825-1830	
1830	AmRhyn Josef Franz Johann Karl Niklaus (LU) 1830-1847	Mousson Heinrich (ZH) 1830-1833	
1833		von Gonzenbach David August Laurenz (SG) 1833-1847	
1847	Schiess Johann Ulrich (AR) 1847-1881		
1848		von Moos Niklaus (OW) 1848-1852	
1852		Kern-Germann Jakob (ZH) 1852-1872	

1873		Lütscher Johann Luzius (GR) 1873-1878	
1879		Gisi Wilhelm (SO) 1879-1881	
1881		Schatzmann Hans (AG) 1881-1909	
1882	Ringier Gottlieb (AG) 1882-1909		
1896			Wagnière Georges (VD) 1896-1902
1833			Gigandet Charles-Joseph (BE) 1903-1910
1910	Schatzmann Hans (AG) 1910-1918	David Heinrich (BS) 1910-1918	Bonzon Alfred (VD) 1910-1918
1918		von Steiger Adolf A.A. (BE) 1918	
1919	von Steiger Adolf A.A. (BE) 1919-1925	Käslin Robert (NW, AG) 1919-1925	Contat Antoine (VS) 1919-1927
1925	Käslin Robert (NW, AG) 1925-1934	Leimgruber Oskar (FR, AG) 1925-1943	
1927			Bovet George (NE) 1927-1934
1934	Bovet George (NE) 1934-1943		
1944	Leimgruber Oskar (FR, AG) 1944-1951	Oser Charles (BS) 1944-1951	
1946			Weber Felix (GL) 1946-1967
1951	Oser Charles (BS) 1951-1967		
1968	Huber Karl (SG) 1968-1981	Sauvant Jean-Marc (BE) 1968-1980	Buser Walter (SO) 1968-1981
1981	Buser Walter (SO) 1981-1991	Couchepin François (VS) 1981-1991	Casanova Achille (TI) 1981-
1991	Couchepin François (VS) 1991-1999	Muralt Müller Hanna (BE) 1991-	
2000	Huber-Hotz Annemarie (ZG) 2000-		