

Concordance en crise

Idées pour la revitaliser

Résumé et adaptation en français de l'étude de Michael Hermann par Edgar Bloch

Concordance en crise

Idées pour la revitaliser

*Résumé et adaptation en français de l'étude
de Michael Hermann par Edgar Bloch*

Michael Hermann (* 1971)

Dr. sc. nat. a fait des études de géographie à l'Université de Zurich. Il est propriétaire/ directeur de l'institut de recherche privé sotomo qui s'est spécialisé sur des questions de l'espace politique et social. À côté, il est «senior lecturer» en géographie politique à l'Université de Zurich et chroniqueur politique auprès du Tages-Anzeiger et du Bund.

Edgar Bloch (*1954)

Licence en sciences politiques à l'Université de Lausanne. Journaliste indépendant et consultant, il est correspondant parlementaire et a travaillé dans divers médias, exerçant notamment la responsabilité de la rubrique politique nationale à la Tribune de Genève et à l'Agefi, le quotidien de la finance et de l'économie. Par ailleurs, il a eu, pendant quelques années, des responsabilités dans le domaine de la communication et des relations publiques dans le secteur de la politique de la formation, de la recherche et de l'innovation de l'Administration fédérale et à la Croix-Rouge suisse.

Préface

La qualité de la place économique suisse est aussi liée aux institutions politiques de celle-ci. La Suisse se distingue des autres pays concurrents avant tout par sa démocratie directe, son fédéralisme, l'autonomie communale, la concurrence fiscale et le système de recherche de consensus des partis au Conseil national et au Conseil des États, et surtout au sein du Conseil fédéral. Si cet argument de vente clé («Unique Selling Proposition») est tant loué et envié à l'étranger et a bien fait ses preuves durant des décennies, il en va tout autrement en politique interne. Pour les uns, les institutions helvétiques sont simplement trop autonomes, voire autosuffisantes, et s'écartent ainsi des usages internationaux. Pour d'autres, elles manquent de dynamisme, d'efficacité et de leadership.

Avenir Suisse a demandé à l'observateur politique, expert en géographie sociale Michael Hermann, renommé et médiatisé en Suisse alémanique, de se pencher sur l'un des piliers du système politique suisse, à savoir la démocratie de concordance. Le résumé de son travail est contenu dans ces pages.

Le diagnostic proposé par Hermann: la concordance comporte, tout compte fait, de grands avantages. D'une part, elle freine la tendance, propre à tout État, à plus d'interventions, à davantage de régulation, à une imposition plus élevée, à un activisme frénétique – et empêche donc un excès d'État.

Par ailleurs, elle renforce la stabilité et la fiabilité. Pour ces raisons, l'on devrait, dans son opinion, poursuivre sur la voie de la concordance. Cependant, dans un environnement changeant, notre devoir est de questionner ce qui, en principe, mérite d'être conservé et constitue nos points

forts, pour vérifier, cas par cas, sa validité et son adéquation et, si besoin est, effectuer les réformes nécessaires pour l'ajuster à la modernité.

La mission d'Avenir Suisse consiste en effet à mettre sur la table de telles réformes qui visent à préparer les acquis de la Suisse aux défis du futur.

Hermann suggère trois propositions visant à renforcer la démocratie de concordance:

- *un vote de confiance à l'égard des conseillers fédéraux en fonction,*
- *une forme nouvelle de présidence du Conseil fédéral et l'élargissement de l'organe à 8 membres,*
- *une nouvelle forme additionnelle de règlement des différends entre Conseil national et Conseil des États.*

Ces propositions ne sont pas révolutionnaires. Elles s'inspirent des débats qui se sont tenus en Suisse dans le passé, des idées autour de la création de l'État fédéral ainsi que des solutions institutionnelles courantes dans les cantons et les communes. En cela, elles sont très suisses et correspondent en tout cas à la mentalité du compromis et de la continuité qui a marqué la concordance et se nourrit en même temps de celle-ci.

Néanmoins, on va certainement reprocher à l'auteur que ses propositions vont trop loin et/ou ne sont pas réalisables sur le plan politique. Cela dit, Avenir Suisse reste convaincu que les impulsions provenant de ce travail ont une grande valeur, peu importe si les propositions sont réalisées ou non, ou si elles déclenchent une discussion contribuant à d'autres solutions, meilleures mais inconnues pour l'instant.

Ce résumé, issu du travail de Michael Hermann, se propose donc de donner principalement une impulsion pour adapter les différents aspects de la démocratie de concordance aux défis actuels et futurs.

Le but de fond est double: d'un côté, la démocratie de concordance, sa stabilité et sa prévisibilité devront rester une des forces uniques et spécifiques de la Suisse; de l'autre côté, la concordance devra continuer à «engendrer» en politique économique et financière l'esprit de pru-

dence et de modération qui fait de la Suisse, en comparaison internationale, une place économique plus compétitive que la plupart des autres centres.

Gerhard Schwarz

Directeur d'Avenir Suisse

Résumé et adaptation en français du livre «Konkordanz in der Krise»
de Michael Hermann, Zurich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2011;
ISBN 978-3-03823-732-7

Rédaction Edgar Bloch

Éditeur Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch

Graphisme Arnold. Inhalt und Form AG, www.arnold.inhaltundform.com;

Nico Ammann, www.nicoammann.com; Charis Arnold, www.charisarnold.ch

Correction Jean-Luc Babel

Production pdf-to-book.ch

© 2011 Avenir Suisse

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse réserve les droits qui y émanent, surtout celui de la traduction, de la reproduction, de la présentation, de l'utilisation de graphes et de tableaux, de la diffusion radio-phonique, de la mise en microfilm ou de la reproduction par d'autres moyens et de la sauvegarde dans un ordinateur, aussi en cas d'utilisation partielle. Dans la mesure où Avenir Suisse a intérêt à la diffusion des idées, présentées ici, l'utilisation des résultats, données et graphes de cette œuvre par des tiers est expressément souhaitée si et seulement si la source est mentionnée de manière exacte et bien visible et conformément au droit d'auteur. Les infractions sont soumises aux dispositions légales du droit d'auteur.

Sommaire

01_ Les transformations des conditions cadres et les nouveaux défis	_8
02_ Pourquoi un système de concurrence ne saurait être une alternative	_11
03_ Le vote de confiance, première idée	_15
04_ L'organisation du gouvernement soumise à rude épreuve	_18
05_ Le Département présidentiel, deuxième idée	_21
06_ Une nouvelle dynamique du bicaméralisme	_26
07_ Rendre possibles des prises de décision différenciées: troisième idée	_33
08_ Conclusion	_35
En bref:	_39

01

Les transformations des conditions cadres et les nouveaux défis

La progression de l'UDC et l'érosion permanente des libéraux-radicaux (PLR) et du PDC, mais aussi l'émergence de forces politiques nouvelles sont révélatrices de la tendance: la formule magique a pris un gros coup de vieux. Dans son souci à vouloir intégrer toutes les forces au pouvoir, la collégialité a montré ses limites et l'Exécutif, formé de sept conseillers fédéraux, disposant des mêmes pouvoirs, est soumis au feu roulant de la critique.

Aussi bien dans le conflit diplomatique avec la Libye entre 2008 et 2010 que dans le cas de la crise UBS/États-Unis, la faiblesse d'un gouvernement sans véritable chef, confronté à des pressions internationales, saute aux yeux. Des compétences mal définies entre Départements et un déficit de dialogue, conduisant parfois à des crises de communication entre les membres du gouvernement l'ont affaibli inutilement et miné sa réputation internationale.

Pourtant, en dépit de ces signaux négatifs, la concordance conserve encore ses attraits. La population y reste, dans son ensemble, attachée. La Suisse a introduit, presque discrètement, en 2003 un frein à l'endettement, au même moment où les pays alentour s'enfonçaient dans la dette.

De surcroît, un système sans réelle opposition évite une surenchère de promesses qu'un succès électoral rend de toute façon aléatoire et qui sape, à moyen terme, la confiance des citoyens envers la politique et la direction de l'État. La concordance mérite d'être conservée, tout en veillant à son renouvellement.

Personne ne conteste les bienfaits de la *démocratie de négociation*, introduite en Suisse en 1959, à laquelle il conviendrait d'opposer la notion de

démocratie de majorité. En fait, cela fait bien longtemps qu'aucune grande force politique n'est plus réduite au rang d'opposition.

Dans un tel système, longtemps, les conseillers fédéraux ont gouverné en restant détachés de leurs partis. À cette dépolitisation s'est ajouté un accroissement constant des tâches conduisant les conseillers fédéraux à se muer davantage en chefs de départements.

Une véritable rupture a toutefois été enregistrée avec la chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'Union soviétique. Au moment où les craintes de la guerre froide s'estompaient, de nouvelles divergences sur la vision du monde se faisaient jour au sein des partis bourgeois. Conseiller national zurichois, Christoph Blocher commençait à exercer son ascendant sur son parti avec ses discours plus agressifs. Alors que les partis du centre droit (radicaux et PDC) se souciaient avant tout de ne pas laisser les nouvelles questions de l'environnement ou de l'égalité des sexes filer à gauche, Blocher et son aile développaient un discours assez mordant pour séduire un électorat conservateur, délaissé par les partis traditionnels.

Un tournant décisif intervint en 1992, lorsque le peuple suisse refusa de justesse l'adhésion de la Suisse à l'EEE. À côté de ses fondements, nationalistes et parfois xénophobes, l'UDC s'affichait comme le parti, seul contre tous, à avoir su défendre la souveraineté et l'indépendance de la Suisse à la fois contre l'Europe, mais aussi – et peut-être surtout – contre la «classe politique».

Cette victoire allait donner des ailes à l'UDC, enregistrant des réussites successives aux fédérales de 1995 et de 1999. Conservateur et agrarien jusqu'alors, le plus petit parti gouvernemental devenait le plus grand au National. Un phénomène d'autant plus accentué par le fait que la section zurichoise, portée par le charisme et les méthodes à succès de son chef, imposait ses vues et ses personnalités au sein du parti.

2003 marque une rupture des usages politiques en vigueur jusqu'alors. Lors des élections du Collège fédéral, la conseillère fédérale PDC Ruth

Metzler est évincée au profit de Christoph Blocher, pour 5 voix, lui assurant la majorité. Rien à voir avec une concordance négociée: elle est le fruit d'un brutal rapport de force.

Depuis, les élections au Conseil fédéral tournent à la foire d'empoigne. On se rappelle de l'échec de Christoph Blocher, remplacé par Eveline Widmer-Schlumpf en 2007, de la presque élection de l'UDC Hansjörg Walter en lieu et place du candidat officiel Ueli Maurer en 2008, du combat entre les radicaux et le PDC pour la succession de Pascal Couchepin en 2009 et finalement de la tentative de l'UDC, avec Jean-François Rime, de reprendre un second siège en 2010.

Les transformations des conditions cadres de la politique ont abouti à une érosion de l'idée du consensus. Même si, formellement, la concordance reste prônée. En raison de sa taille et de ses succès électoraux, l'UDC ne perçoit qu'un intérêt limité à vouloir se fondre dans le moule du partenaire junior et affiche un goût pour la provocation.

Bien plus que le PS, installé dans sa posture critique du gouvernement, l'UDC a tout intérêt à briser le consensus et à se positionner à la fois dans l'opposition, à la fois dans son rôle de défenseur du peuple luttant contre *l'establishment* et dans le gouvernement. Autrement dit, ces partis souhaitent participer à l'Exécutif, pour y exercer une influence, tout en affichant leur désir de ne pas se sentir responsables de ses décisions.

Ce double jeu se répercute sur l'activité gouvernementale, avivant la concurrence entre les membres du Conseil fédéral qui ressentent le besoin de se profiler à travers des fuites et des indiscretions savamment distillées, le plus souvent, dans la presse dominicale alémanique.

En parallèle, le système politique doit répondre aux grandes mutations de l'environnement politique international. La fin de la guerre froide, l'élargissement de l'Europe et la globalisation contraignent la Suisse à redéfinir sa politique étrangère.

La politique des bons offices et la défense des seuls intérêts économiques marquent leurs limites. Une première grande alerte survient dans

les années 90, lors de la discussion sur «l'or nazi». Devant la violence des attaques menées par les États-Unis face à une Suisse mal préparée, il saute aux yeux que les recettes traditionnelles d'une politique extérieure, façonnées et conçues d'un seul point de vue technique et administratif, ont fait long feu.

L'intégration de l'UE, la densification d'accords bilatéraux de toutes sortes aussi bien que, par exemple, le protocole de Kyoto, réduisent la souveraineté des États. Elles contraignent davantage le gouvernement et l'administration à s'engager dans la défense des intérêts de la Suisse dans les enceintes internationales.

La frontière entre politique intérieure et extérieure tend à s'estomper. Chaque Département s'occupe désormais intensément de questions internationales. Entre les chefs d'État, qui se rencontrent régulièrement, se dressent de nouveaux liens de confiance. Or, l'élection pour une seule année du président de la Confédération handicape la Suisse.

Un gouvernement plutôt faible est dans la nature du système fondé sur le partage des pouvoirs, la limitation de la toute-puissance de l'État et le respect des minorités. Toutefois, si cette manière de faire comporte des avantages sur un plan interne, du point de vue de la politique étrangère il n'en va pas de même.

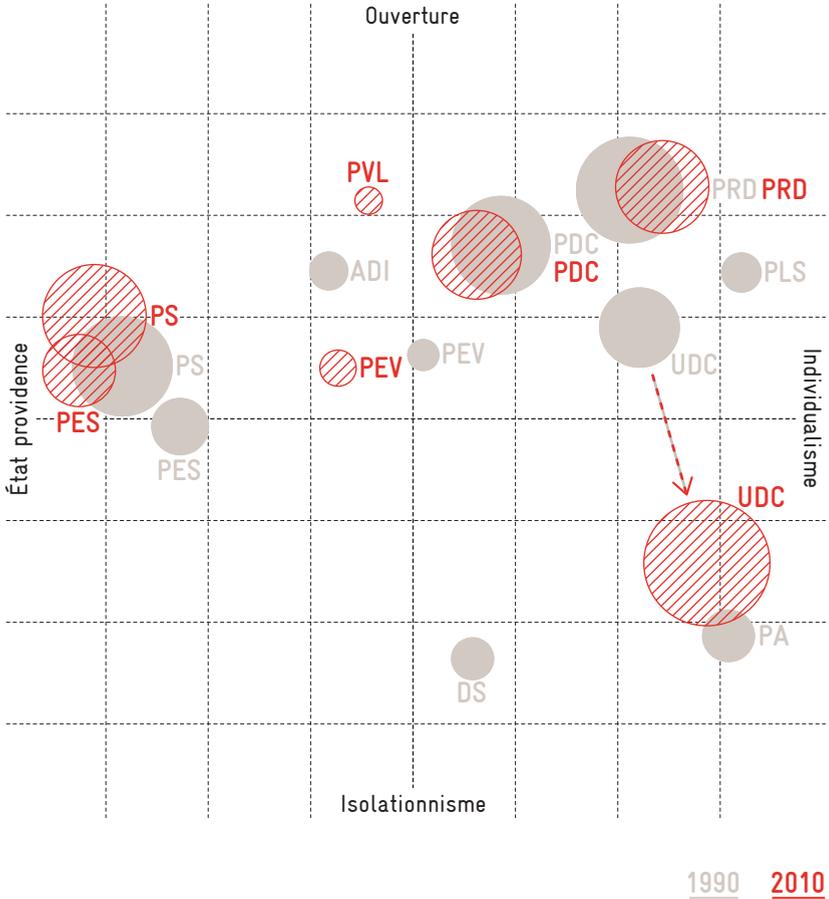
02

Pourquoi un système de concurrence ne saurait être une alternative

En dépit de sa rhétorique, l'UDC ne se comporte pas comme un véritable parti d'opposition. Dans la plupart des votations controversées au

Figure 1

La transformation de l'environnement politique



Base des données: Slogans des partis aux référendums fédéraux, 1985–1991 et 2005–2011

Source: auteur

Sous l'égide de Christoph Blocher, l'UDC se transforme d'un parti modéré représentant avant tout la population rurale en une organisation politique agressive et avide de succès. Forte de ses avancées électorales en 1995 et 1999, l'UDC devient de loin la fraction parlementaire la plus forte, légitimant ainsi ses attaques répétées contre la formule magique. Parallèlement, l'UDC utilise sa politique d'immigration restrictive pour poursuivre et affirmer sa position dominante au-delà des débats concernant l'EEE des années 1990.

Parlement, elle fait souvent front commun avec les autres formations bourgeoises. Si elle ne s'était pas montrée relativement loyale au Conseil fédéral, les risques de blocage auraient été énormes.

Trois éléments constituent un frein à l'instauration d'un régime concurrentiel faisant appel à des gouvernements d'alternance:

La démocratie directe, avec en particulier le droit de référendum, incite le gouvernement à présenter des projets équilibrés, susceptibles de recueillir des majorités, qui ne soient pas bloqués par le peuple.

Le bicaméralisme intégral est la seconde entrave. Il rend difficile la tâche de gouvernements lorsque les deux Chambres ne sont pas orientées selon la même configuration politique. En Suisse, le système de concurrence comporterait aujourd'hui un caractère explosif avec une coalition de centre droite sous la dominance de l'UDC au Conseil national, contre un leadership PDC et libéral-radical au Conseil des États.

Le troisième frein tient dans le mode de scrutin du Conseil fédéral qui est le fruit d'une élection individuelle de ses membres, secrète et libre. Des tractations préalables avec les directions des partis sont menées. Elles ont cependant un caractère très aléatoire et imprévisible.

Autrement dit, le pouvoir n'est pas suffisamment concentré dans les mains du gouvernement et des partis pour espérer aboutir à une politique cohérente. Sans compter que le respect du fédéralisme et l'intégration des associations économiques proches des cercles du pouvoir sont très ancrés dans la culture politique.

La démocratie consensuelle comporte deux avantages. D'une part, elle n'exclut pas près de la moitié de l'élite politique du pouvoir en la confinant dans l'opposition. La continuité, à travers la forte stabilité gouvernementale, est le second atout du système. Dans une démocratie majoritaire, chaque changement gouvernemental se traduit par une perte de savoirs institutionnels, une rupture des réformes enclenchées pour la simple raison que le nouvel Exécutif entend se profiler par ses propres projets.

03

Le vote de confiance, première idée

La discussion en vue d'une élection du Conseil fédéral par le peuple a été initiée par l'UDC. Mais les inconvénients résultant de la mise sur pied d'un tel système l'emportent sur les avantages. Il deviendrait alors prépondérant de garantir le respect des minorités linguistiques, en leur garantissant le maintien de deux sièges permanents au Conseil fédéral. Cette façon de procéder équivaldrait à la mise sur pied d'un Exécutif à deux niveaux, les représentants de la Suisse latine se voyant élus malgré le fait que d'autres candidats aient obtenu plus de voix qu'eux. Leur légitimité démocratique s'en verrait amoindrie par rapport à leurs collègues alémaniques.

Pour améliorer la légitimité démocratique du Conseil fédéral et pour renforcer son indépendance et, finalement, pour élargir le droit de consultation des électeurs, une revitalisation de la sélection du personnel politique par l'introduction d'un vote de confiance populaire s'impose.

Un tel scrutin devrait se tenir, à l'avenir, le même jour que les élections fédérales au Parlement, les électeurs se voyant ainsi revalorisés dans un rôle de juges, aptes à mesurer le travail réalisé par leurs ministres. Par ce moyen, le souverain s'octroie les moyens d'exprimer sa confiance aux conseillers fédéraux en place. Chaque membre du Collège, qui obtient l'aval de la majorité des électeurs, s'assure ainsi d'une élection et ne court plus le risque de se voir évincer par le nouveau Parlement, lors des élections du Conseil fédéral. En revanche, les autres ministres auraient à se soumettre à la traditionnelle règle de la réélection par les Chambres fédérales.

L'ordre de passage du candidat n'est toutefois plus soumis, comme aujourd'hui, à la règle de l'ancienneté, mais dépend du résultat du vote

de confiance. En d'autres termes, un conseiller fédéral jouissant d'un soutien populaire, mais qui encourt le risque d'être fragilisé au Parlement, se soumettrait à la réélection le premier. La suite du scrutin se déroulerait dans cet ordre, le dernier à se présenter étant celui qui a obtenu le moins de suffrages du peuple. À la fin, le Parlement procède à l'élection des candidats pour les sièges encore vacants.

Le vote de confiance ne dépouille pas le Parlement de sa fonction primaire, soit d'être le corps électoral de l'Exécutif. C'est au Parlement qu'il échoit de choisir, en fonction des partis politiques et des régions, les membres du gouvernement. C'est lui seul qui conserve la compétence d'élire et de défaire, le cas échéant, les conseillers fédéraux. Mais le peuple obtient la possibilité de confirmer les conseillers fédéraux en fonction, sans toutefois pouvoir les démettre.

Le vote de confiance conserverait un caractère unique dans le monde. Mais le modèle suisse s'est déjà façonné d'une manière originale et a contribué au succès de ce pays. La Suisse s'est fabriquée dans un système hors de toute convention qui exige lui-même des réformes hors de toute convention.

Si le vote de confiance enlève le droit au Parlement de décider du sort de tous les membres du Conseil fédéral, il jette les bases pour lui permettre d'assumer son droit dans les faits. Il se voit libéré du poids de la règle de l'ancienneté de l'ordre de passage qui conduit à des considérations tactiques. Ce mécanisme entraîne une dynamisation du vote sur le renouvellement de l'Exécutif et légitime la destitution de conseillers fédéraux jouissant d'une légitimité populaire faible.

Le vote de confiance revalorise le facteur «performance» d'un conseiller fédéral. Il renforce la concordance, car il incite les conseillers fédéraux à prendre des libertés avec leurs partis. Mais il comporte aussi l'avantage de freiner les tentatives de mise sous tutelle des représentants à l'Exécutif de la part de leurs partis. Ceux-ci aussi bien que leurs conseillers fédéraux ont tout intérêt à obtenir un bon résultat lors des votes de

confiance. À cette fin, il faut que les intérêts des partis restent en arrière-plan.

S'il flexibilise la concordance, certes dans une moindre mesure que le vote par le peuple des conseillers fédéraux, le vote de confiance permet aux Chambres fédérales de rester fidèles au principe de la concordance arithmétique. Il prend en considération la force électorale des partis lors de la formation du gouvernement et renforce leur crédibilité lorsqu'ils parviennent à trouver des majorités.

Le vote de confiance modifie la nature des élections fédérales. Le caractère émotionnel des joutes, utile pour se faire une place au Parlement, est rééquilibré. L'accentuation de positions claires et la compétition s'estompent au profit de personnalités qui forcent le respect au-delà des frontières de leur parti. Si Christoph Blocher avait dû se soumettre à un vote de confiance en 2007, son parti aurait été encouragé à se montrer moins agressif envers ses concurrents, afin de ne pas affaiblir sa position lors du vote de confiance.

Cette manière de faire entraîne également une nouvelle dynamique au sein du gouvernement collégial. Non seulement la règle de l'ordre de passage est supprimée, mais aussi le mode de répartition des Départements, selon le principe de l'ancienneté. Surtout, un bon résultat obtenu lors d'un vote de confiance renforce, à la fois, la légitimité du conseiller fédéral dans l'opinion publique et au sein de l'Exécutif. Chaque membre du Collège a tout intérêt à pouvoir bénéficier d'une grande confiance et de crédibilité auprès de la population, afin de faire mieux comprendre la politique du Conseil fédéral. Les Chambres seraient contraintes à leur prêter davantage d'attention individuellement.

Plus détachés de leur parti, les membres du gouvernement agiraient davantage en véritable Collège, au-dessus de la mêlée des partis. En revanche, les tentations de populisme exacerbé et de désir de se profiler dans son propre Département perdraient leur raison d'être. En concurrence pour obtenir le meilleur score pour le vote de confiance, les conseil-

lers fédéraux se verraient unis en une communauté de destin. Si l'ambiance générale est positive envers le gouvernement, tout le monde en profite. Si, au contraire, le climat est maussade au sein du Collège et qu'il affiche ses divisions, tous risquent de réaliser un vote de confiance médiocre.

04

L'organisation du gouvernement soumise à rude épreuve

Non seulement le gouvernement suisse est le plus compact du monde, mais sa plus grande singularité réside dans le fait qu'il est le seul à fonctionner sans chef. Si le changement de la culture politique et la polarisation mettent à rude épreuve une gouvernance collégiale, celle-ci affronte avec encore plus de difficultés un environnement international en mutation. Dans ce domaine, les fortes imbrications entre les États sollicitent de plus en plus l'Exécutif. De surcroît, celui-ci doit s'affirmer, dans des rapports parfois empreints de rivalités, face à des gouvernements plus richement dotés en ressources humaines.

Un gouvernement collégial non dirigé est contraint à pratiquer une politique des petits pas, sans grandes visions, mais qui évite aussi des décisions prises à la hâte. Cette manière de fonctionner a longtemps été couronnée de succès. C'est sans doute à elle que la Suisse doit son haut niveau de vie, sa forte compétitivité internationale, sa fiscalité modeste en comparaison internationale et un endettement modéré.

Toutefois, les désavantages d'un Collège sans direction deviennent prépondérants, lorsqu'on attend que celui-ci mène une action détermi-

née, à court terme dans des situations de crise. Dans ce cas de figure, la division des pouvoirs révèle sa faiblesse, parce qu'un Collège fort de sept membres, égaux en droit, ne peut jamais faire preuve de la même détermination qu'un gouvernement mené par une personne.

En raison de sa pluralité, le Conseil fédéral mis sous pression semble rapidement désorienté, sans conception et donc relativement faible. Ses lacunes ne manquent pas d'être exploitées par les partis, les médias et les experts accentuent encore la contrainte exercée sur le Conseil fédéral.

Un gouvernement sans chef ne peut non plus accorder tous les soins qu'il convient de porter aux relations internationales. Le déficit de continuité, avec un président de la Confédération changeant chaque année, se vérifie dans les contacts internationaux, au niveau des chefs de gouvernement. À chaque fois, il faut rebâtir un réseau, ce qui entraîne un déficit de capital de la Suisse dans des domaines importants en matière de relations internationales.

Il est cependant inconcevable d'accorder en Suisse des prérogatives au président de la Confédération sur ses collègues du Conseil fédéral. Même les partisans d'un système de concurrence n'y songent pas.

Le manque d'anticipation de l'Exécutif tient avant tout au fait que les ministres sont de plus en plus absorbés par la direction de leur Département. Au lieu d'agir en collège stratégique, ils se réfugient dans leur rôle d'administrateurs en chef monocratiques. La tension entre la collégialité et la conduite de son domaine dans un gouvernement sans direction atteint son comble lorsque les sept conseillers fédéraux représentent d'un côté leur Département et portent ensemble la responsabilité collective du gouvernement.

La tendance à la départementalisation des affaires s'est accentuée avec le renforcement des états-majors auprès des secrétariats généraux. Ces collaborateurs politiques, qui comprennent aussi les responsables de l'information, jouent un rôle de tampon entre les conseillers fédéraux et

l'administration. Ils sont une sorte de bras prolongé de leurs chefs, mais ils en sont aussi leurs yeux et leurs oreilles. Autrement dit, ils font ce que les magistrats élus devraient faire, mais qu'ils ne peuvent plus réaliser, faute de capacité. S'il est impossible de se passer de leurs compétences, il ne fait pas de doute que ces conseillers sont un frein à la collégialité. Ils se montrent loyaux envers leurs supérieurs, travaillent sur la manière d'en donner la meilleure image et parent, dans toute la mesure du possible, aux attaques externes.

Pour l'heure, un seul véritable état-major gouvernemental existe, c'est la Chancellerie fédérale. Si cet organe est représenté par son chef, avec une voix consultative, aux séances du Conseil fédéral, il manque cependant de poids politique.

La volonté de réformer le système existe depuis presque aussi longtemps que l'État fédéral. Toutefois, chaque changement consistant à augmenter le nombre de conseillers fédéraux est voué à l'échec car il conduit à l'affaiblissement de la tâche stratégique gouvernementale. Une deuxième idée, consistant à décharger le Conseil fédéral par dix secrétaires d'État, a échoué devant le peuple en 1996.

En 2002, le Conseil fédéral est revenu à la charge avec un nouveau modèle de gouvernement à deux cercles, comprenant des ministres délégués disposant de davantage de responsabilités que les secrétaires d'État dans le précédent modèle. Ses efforts furent stoppés net par le Parlement, le projet lui étant renvoyé. En définitive, ces décisions sont empreintes d'une certaine sagesse. Dans un système de concordance et avec un gouvernement sans hiérarchie, l'élargissement de l'Exécutif se révèle problématique. Décharger ce dernier exige aussi un rôle plus prépondérant de l'administration, ses cadres supérieurs pouvant être amenés à remplacer les chefs politiques lors de séances au Parlement.

Un léger tournant a été pris sur la question du président de la Confédération. À l'exception de l'UDC, la plupart des milieux politiques se montreraient favorables à un doublement de son mandat annuel, afin

d'améliorer la présence et les contacts de la Suisse sur le plan international. Personne ne songe à toucher toutefois à l'idée d'un gouvernement collégial non dirigé.

05

Le Département présidentiel, deuxième idée

Si le Conseil fédéral est appelé à mieux se préparer à affronter les situations de crise, toute modification institutionnelle ne peut se concevoir que dans le cadre des institutions existantes. Le huitième conseiller fédéral ici préconisé correspond à un rehaussement du statut de chancelier fédéral. Pour être conforme à l'ADN politique de ce pays, fondé sur le partage et la limite du pouvoir, il est décisif de réduire le droit de vote du président de la Confédération au Conseil fédéral. Il n'est pas question de lier la présidence de la Confédération au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

Du point de vue des relations internationales, la politique étrangère est toujours conduite en double par le ministre des affaires étrangères et le chef du gouvernement. C'est à ce dernier qu'incombe la tâche de nouer des contacts au plus haut niveau et de mettre tout son poids, si nécessaire, dans un règlement final.

Le modèle du président de la Confédération permanent est comparable à celui qui existe dans plusieurs grandes villes de Suisse. Beaucoup de responsables de ces Exécutifs municipaux, à l'image de celui de Zurich, ne dirigent pas un dicastère respectif, mais sont responsables d'un département présidentiel.

Le cœur de ce Département présidentiel serait formé des services de l'actuelle Chancellerie fédérale, en particulier pour la stratégie et la planification. Lui seraient ajoutés les offices chargés de tâches transversales, stratégiques et de planifications, tels que le Service de Renseignement Stratégique, l'Office fédéral du développement territorial, l'Office fédéral de la statistique et également la Division politique V du DFAE, chargée de la coordination de la politique intérieure et extérieure ainsi que le Bureau de l'intégration avec l'Europe.

Un Département présidentiel orienté sur la stratégie comporterait l'avantage d'anticiper les problèmes avant que ceux-ci ne se révèlent dans toute leur acuité. À cet effet, des groupes de projet seront formés, afin de formuler des réponses aux questions d'aménagement du territoire ou aux mutations démographiques, agissant en véritables think tanks pour le Conseil fédéral.

Par ailleurs, la communication politique devrait lui être rattachée, des crises récentes démontrant toute la vulnérabilité du Conseil fédéral dans le domaine. Ce lien faciliterait les processus de communication de l'ensemble du gouvernement et encouragerait l'observation de l'environnement politique et médiatique, prévenant ainsi les critiques auxquelles le Conseil fédéral prête trop facilement le flanc.

Intégrés au Département présidentiel, les secrétariats généraux devraient, dans toute la mesure du possible, travailler en réseau entre eux, de manière à ce qu'en plus de leur travail favorisant l'amalgame au sein de leur Département respectif, ils puissent concourir à l'intégration de l'ensemble de l'Exécutif.

Aujourd'hui, les secrétaires généraux et leurs remplaçants se réunissent une fois par mois sous la direction de la chancière fédérale. Une conférence des chefs de l'information des Départements existe également. Sous la responsabilité du président de la Confédération selon cette nouvelle formule, ces échanges seraient appelés à s'intensifier et être revalorisés au niveau politique. Il serait très simple, par exemple, de procéder à un

débriefing de la séance hebdomadaire du Conseil fédéral, selon le modèle préconisé par l'ancienne chancière fédérale Annemarie Huber-Hotz.

Une telle réforme ne devrait pas se restreindre aux seuls secrétariats généraux, mais s'étendre à l'ensemble des collaborateurs politiques, que ce soient les chargés de communication, les conseillers spécialistes et les collaborateurs personnels des conseillers fédéraux.

Ces états-majors se dressent en autant de forteresses, défendant leurs chefs respectifs et contribuant de ce fait à la départementalisation. Ce n'est qu'au prix de leur mise en réseau réussie qu'il serait possible de mettre fin à ces cloisonnements.

Sous la direction du Département présidentiel, ils seraient en quelque sorte fondus dans un centre de compétences commun, un «brain pool», de manière à développer dans des groupes de travail spécifiques des stratégies en matière de politique et de communication.

L'enjeu ne consisterait pas seulement à améliorer les compétences stratégiques et politiques de l'ensemble du gouvernement, mais à instaurer un climat de confiance entre les collaborateurs des secrétariats généraux des sept Départements.

Le gouvernement suisse ne se laisserait dans cette formule ici proposée en aucun cas diriger par un président de la Confédération, puisqu'il ne disposerait ni de la compétence de nommer ses collègues, ni de celle de les démettre. Et comme la plupart d'entre eux ne seront pas issus du même parti, ils ne se laisseront jamais mettre au pas. En ce sens, le pouvoir du président resterait réduit. Pour atteindre ses buts, il devra se montrer capable de conclure des alliances et, à cette fin, d'utiliser ses talents de conviction, une attitude qui convient parfaitement à l'esprit de la démocratie de négociation suisse.

Le Département présidentiel n'exercerait pas d'autre domaine de compétences que de se mettre au service de l'ensemble du Collège, à titre d'organe stratégique et transversal. En comparaison avec ses collègues, le président disposerait d'une faible autonomie de pouvoir.

Il aurait trois compétences spécifiques :

- À l'échelle internationale, même si l'ensemble du Conseil fédéral reste formellement le chef de l'État, le président de la Confédération le représenterait, de manière permanente, dans les Conférences des chefs de gouvernement. Il établirait des réseaux sur la durée et incarnerait le véritable visage de la Suisse. Dans les faits, il ne s'agirait que d'une revalorisation d'une fonction déjà existante.
- Lors de crises et de conflits, lorsque la collégialité non dirigée s'avérerait une tâche particulièrement délicate à mener, le président de la Confédération obtiendrait les pleins pouvoirs pour gérer une situation qui garderait un caractère temporaire et réduite à un dossier. Il disposerait alors des moyens d'un chef de gouvernement. Toutefois, c'est à l'ensemble du Conseil fédéral qu'appartient le droit de lui confier cette compétence, tout comme celui de fixer le début et la fin de la crise. Une mesure qui aurait pu montrer toute son utilité, par exemple, lors de la débâcle de Swissair ou des attaques menées contre le secret bancaire. Dans ces cas, par une simple ordonnance, le président de la Confédération se verrait chargé de la gestion et de la coordination de toute la communication (interne et externe) et de la direction de tous les groupes de travail liés au dossier. Un tel système aurait aussi l'avantage d'accorder une meilleure protection des conseillers fédéraux. Lorsque l'un d'entre eux se voit pris sous une salve de critiques constante, personne n'est en mesure de le couvrir. Le cas du ministre de la défense Samuel Schmid, en 2008, seul dans la tourmente, suite aux remous entraînés par le comportement du chef de l'armée, hante encore les mémoires.
- Le troisième champ de compétences particulières accordé au président de la Confédération serait celui de la planification et la stratégie. C'est à lui qu'appartiendrait la gestion de la planification commune de la législature, dans laquelle les objectifs et les priorités seraient définies d'une manière transversale aux domaines spécifiques. Au moyen de la planification et de la direction des séances du Conseil fédéral, il a le loisir de

pouvoir orienter les priorités de l'agenda politique, même si celui-ci reste largement soumis aux contraintes législatives usuelles.

Un président de la Confédération ne pourrait être éligible qu'après avoir exercé une période d'activité de conseiller fédéral. On a ainsi la certitude d'élire un magistrat qui, d'une part, aurait donné suffisamment de preuves pour pouvoir se fondre dans un exécutif collégial et, d'autre part, posséderait l'expérience de la conduite d'au moins un Département. Le président de la Confédération serait élu pour quatre ans, sans reconduction de son mandat.

Il serait concevable d'imaginer un président de la Confédération élu par le Conseil fédéral. Ce serait, en quelque sorte, l'expression de la marque d'un grand respect et d'une large confiance de la part de ses collègues envers sa personne. Mais un tel processus conduirait au risque de voir émerger un président faible, les autres conseillers fédéraux n'ayant aucun intérêt à voir quelqu'un s'insinuer dans leurs affaires.

Une telle crainte paraît plus réduite si le président de la Confédération était porté à cette fonction par les Chambres fédérales. De surcroît, cette formule s'inscrirait dans une tradition existante et donnerait à l'élection une plus grande légitimité démocratique. Toutefois, le danger le plus grand conféré à ce mode électoral est que les considérations politiques et régionales soient privilégiées, au point d'assister à la mise en place d'un tournus strict entre les grands partis et les régions linguistiques. Cela irait à fin contraire au sens et à l'esprit de cette réforme. À moins de limiter le poids politique du président de la Confédération.

Une élection par le peuple permettrait d'éviter les écueils mis en évidence par les deux types de scrutin précédents. Serait élu président de la Confédération celui qui recueillerait la plus forte confiance populaire lors des élections fédérales. Le danger de voir une surévaluation de la fonction symbolique par rapport au «simple» conseiller fédéral serait ainsi réduit si on se souvient de la première proposition: le vote de confiance étendu à tous les membres du gouvernement, en définitive tous présidents de la Confédération potentiels.

En raison de la surcharge de travail, il n'est pas question de réduire le nombre des Départements. Le nouveau président de la Confédération serait le huitième conseiller fédéral, sans que cela remette en cause fondamentalement la structure politique et administrative actuelle. À cette fin, il serait nécessaire de reconsidérer le rôle de la Chancellerie fédérale, appelée à subir une revalorisation et de fait devenir le Département présidentiel.

Qu'ils soient formés de cinq, sept ou neuf personnes, tous les Exécutifs suisses sont formés d'un nombre de membres impair, de façon à proscrire l'égalité des votes. Pour éviter toute confusion, le président de la Confédération serait amené, dans la plupart des cas, à ne pas prendre part aux votes du Conseil fédéral. Notamment, lorsque le Collège est au complet.

En restreignant son droit de prendre part au scrutin du gouvernement, il bénéficierait, dans de rares cas, d'une voix prépondérante, au même titre que le président du Conseil national.

06

Une nouvelle dynamique du bicaméralisme

Les tensions et les faiblesses du système ne sont pas restées sans effet sur les travaux du Parlement. En premier lieu et à diverses reprises, des alliances «incestueuses» entre les pôles politiques (UDC-PS) se sont nouées. Ces attitudes ne sont pas dénuées de risques pour la crédibilité du législatif. En second lieu, on note les difficultés croissantes auxquelles font face le Conseil national et le Conseil des États pour trouver des terrains d'entente lors de votes divergents. Ces divergences tiennent

notamment au profil politique nettement différencié entre les deux Chambres.

Moins nombreux et engagés dans deux fois plus de commissions législatives que leurs collègues du Conseil national, les sénateurs exercent dès lors une influence plus prépondérante sur le cours des décisions et jouissent d'un statut plus prestigieux. Cela tient aussi pour une bonne part aux modes de scrutin différenciés. Ainsi, lors de l'élection des parlementaires par le peuple, la proportionnelle intégrale a été introduite en 1919 au Conseil national, alors que dans la grande majorité des cantons, les conseillers aux États sont élus au système majoritaire.

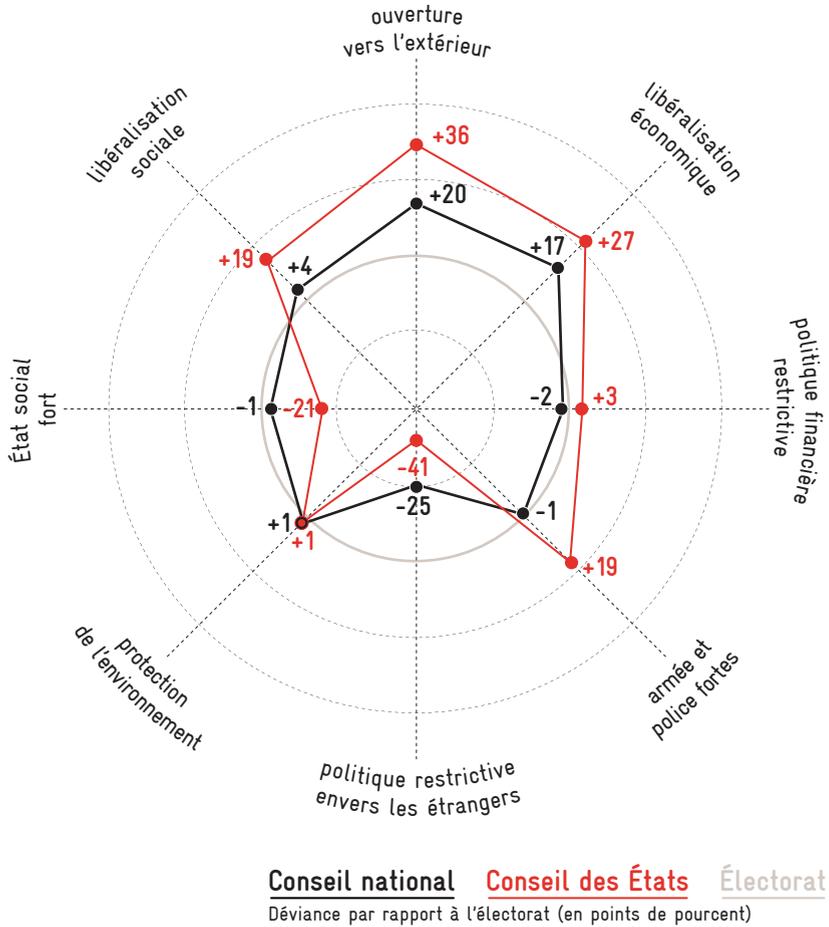
Ces dissensions observées entre les deux Chambres ne sont pas nouvelles. Longtemps jugé plus conservateur que le Conseil national, le Conseil des États a déjà fait l'objet de divers projets de réforme, certains à gauche (jeunesses socialistes et Verts) allant même jusqu'à proposer sa dissolution.

En 2011, les critiques se sont fait entendre, cette fois de la part du président de l'UDC Toni Brunner, déplorant le glissement à gauche et l'inclinaison pro-européenne, pas du tout au goût de son parti, de la petite Chambre. De fait, l'UDC s'y sent sous-représentée et déplore aussi que ses propres élus se montrent davantage conciliants que leurs homologues du Conseil national.

Les exemples abondent dans lesquels il est manifeste que le Conseil des États se montre plus rétif aux effets de modes et aux prises de décision trop émotionnelles que le Conseil national, notamment dans le domaine de la réforme du code pénal, dans celui de la politique sociale et de la sécurité. En matière de migration et de politique extérieure, par exemple, ou encore lors de la discussion sur la libre-circulation des personnes, ces écarts peuvent être encore plus marqués. Manifestement, le Conseil des États est plus disposé à la discussion sur la primauté du droit international, tout en affichant son scepticisme envers des tendances qu'on qualifierait volontiers de populistes.

Figure 2

Comparaison des profils politiques du Conseil national et du Conseil des États



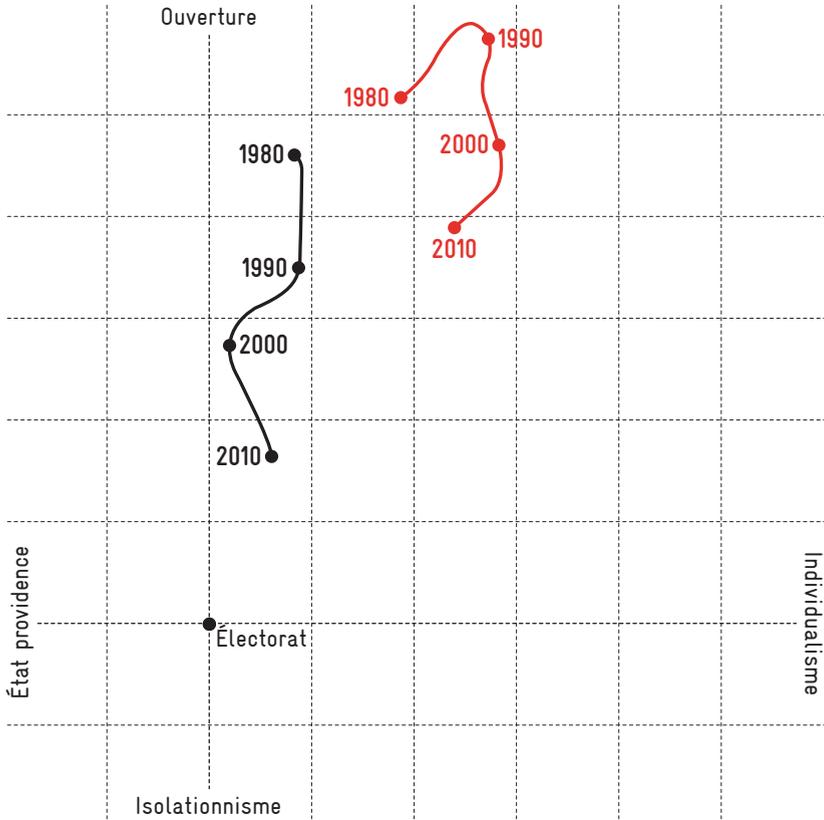
Base des données: Votations finales au Parlement, référendums fédéraux, 2001–2011

Source: auteur

La figure 2 compare les profils politiques actuels du Conseil national et du Conseil des États. Les déviations entre le Conseil des États et le Conseil national sont similaires et d'un même ordre de grandeur que celles entre le Conseil national et l'opinion publique. En d'autres mots, le Conseil des États dénote un profil particulièrement ouvert et favorable aux réformes. Si le Conseil national est plus proche de la base électorale, le Conseil des États, lui, représente plutôt l'élite politique.

Figure 3

Le Conseil national et le Conseil des États dans l'environnement politique (1980–2010)



Conseil national **Conseil des États**
développement de 1980 à 2010

Base des données: Votations finales au Parlement,
référendums fédéraux

Source: auteur

Le développement des profils politiques du Conseil national et du Conseil des États lors des dernières 30 années démontre clairement comment ces deux chambres parlementaires se sont rapprochées de l'opinion publique. Les deux chambres suivent un mouvement parallèle en faveur d'un profil plus conservateur. Lors de la dernière décennie, le Conseil des États s'est certes légèrement orienté vers la gauche. Il reste cependant clairement plus libéral que le Conseil national.

D'une certaine façon, le Conseil des États est considéré comme plus élitaire que le Conseil national. Un sentiment d'autant plus avivé, qu'en plus des succès de l'UDC, divers échecs populaires retentissants pour le législatif notamment en matière de libéralisation et d'ouverture des marchés rendent le Parlement plus prudent.

Ce clivage plus marqué entre les deux Chambres est incontestable. Aujourd'hui, la conférence de conciliation est appelée à siéger trois fois plus souvent qu'au début des années 90. Composée de représentants de chaque Conseil, celle-ci se réunit lorsque ceux-ci, au terme de trois discussions parlementaires, ne sont pas parvenus à trouver un terrain d'entente. Il s'agit alors de chercher un compromis entre les deux Chambres.

Mais la culture du compromis se dissout également au sein même des Chambres. Des dossiers brûlants, tels que le financement de la politique de la santé ou la réforme de l'AVS, ne trouvent ainsi pas de solution. Par ailleurs, beaucoup de parlementaires tentent de se profiler sur des thèmes émotionnels qui retiendront l'attention des médias et du grand public. On se souvient de la vague d'émotion qu'avait suscitée en 2005 l'attaque d'un pitbull déchiquetant une fillette. Sur le moment, un déferlement d'interventions parlementaires avait accompagné une grosse campagne médiatique. Au terme de cinq ans de travaux pour une loi fédérale sur les chiens, les Chambres démontrèrent leur incapacité à se mettre d'accord sur un projet qui fut alors enterré et qui avait perdu tout caractère d'urgence aux yeux de nombreux parlementaires.

La propension à conclure des alliances «incestueuses» conforte la gauche et la droite à ne pas trouver le moindre intérêt à nouer des compromis. Bref, l'absence de solutions modérées connaît une certaine vogue. Ces quinze dernières années, on a assisté au doublement du nombre de ces pactes contre-nature entre UDC et la gauche, grim pant de 2 à 4%. Ce phénomène contribue à miner encore un peu plus une culture du compromis déjà largement en recul. Le summum a certainement été atteint en octobre 2010, lorsqu'une alliance «incestueuse» a mis fin à

toute recherche d'issue acceptable pour une 11ème révision de l'AVS. Alors que la gauche estimait insuffisantes les compensations financières accordées aux bénéficiaires de rentes, l'UDC déplorait une hausse trop élevée des coûts de cette révision. Si cet exemple fait école, l'exploration de toute voie médiane lors de réformes deviendra toujours plus difficile. Ce qui finirait par être fatal à la démocratie directe.

07

Rendre possibles des prises de décision différenciées: troisième idée

Pour désamorcer la polarisation ambiante, une dynamisation du processus de décision entre les deux Chambres semble indispensable. Ainsi un projet ne devrait plus nécessairement échouer si la Chambre du peuple et la Chambre des cantons ne parvenaient pas à trouver un terrain d'entente. En raison de la démocratie directe, une collaboration plus dynamique entre les deux Conseils serait possible.

La Constitution fédérale octroie à l'Assemblée fédérale le loisir d'exercer le pouvoir suprême, à quelques rares exceptions près. En cas de traités internationaux, de changements constitutionnels, le dernier mot appartient en effet au peuple. En dehors du droit d'initiative constitutionnelle, qui leur accorde le moyen de déterminer les décisions, les électeurs disposent d'un instrument de veto. En conséquence, grâce à cette prérogative accordée au peuple souverain, les deux Chambres n'ont plus obligatoirement à se montrer d'accord. À cet effet, le peuple aurait le loisir de

se voir soumis le projet d'un seul Conseil ou, à titre de variante, la proposition du Conseil des États et celle du Conseil national.

Cette interprétation plus dynamique du bicaméralisme concourrait au déblocage de l'environnement politique au moyen de la démocratie directe. Elle inciterait également les deux Chambres, au profil politique de plus en plus différent, à faire preuve d'un engagement plus créatif, à éviter de se mettre d'accord à tout prix, mais plutôt à se mettre en concurrence à travers des variantes soumises à l'approbation par le peuple ou à son rejet.

La condition à des prises de position différenciées nécessiterait que les deux Chambres soient entrées en matière sur un objet. Un Conseil ne pourra, dès lors, plus se prononcer, sans autre, sur l'un d'entre eux lancé par une initiative parlementaire. Il faut que l'autre Chambre en ait discuté et accepté le principe. Les deux Conseils auraient ainsi à reconnaître l'utilité de légiférer sur un objet précis, en vue d'une négociation au plénum. Un moyen qui préviendrait un activisme législatif d'un Conseil et éviterait aux deux Chambres le dépôt en parallèle de leurs propres propositions sur un même objet.

Selon cette proposition, la décision différenciée n'est rendue possible que dans deux cas précis: premièrement, si un Conseil décidait de refuser l'objet lors du vote d'ensemble, cela n'entraînerait pas, et contrairement à aujourd'hui, son échec, mais laisserait au second Conseil la possibilité de débattre des divergences qui n'avaient pas encore été traitées. Si celui-ci se mettait d'accord et qu'il confirmait ce choix en votation finale, l'objet serait obligatoirement soumis au peuple.

En deuxième lieu, une décision différenciée serait rendue réalisable lorsque les deux Chambres, en procédure d'élimination des divergences, ne parviennent pas à se mettre d'accord en tous points. Au terme de trois séances, la conférence de conciliation serait convoquée, composée pour moitié des membres de chaque Chambre. La nouveauté résiderait ici dans le fait que les deux Conseils ne devraient plus accepter forcément

les propositions de la conférence de conciliation, mais conserveraient le choix d'en rester à leur version. Si un Conseil ou les deux y restent acquis, le peuple aurait à se prononcer dans le cadre d'un référendum obligatoire. Cette procédure qui ne conduirait ni à un prolongement de la procédure, ni à une prolifération législative, s'assimilerait à une initiative populaire avec un contre-projet. Le souverain pourrait se prononcer sur les deux objets séparément et, au moyen d'une question subsidiaire, se déterminer sur l'une des deux variantes, dans le cas où les deux ont été acceptées par une majorité.

Si les Conseils sont convaincus du lancement d'un référendum, ils seront davantage enclins à s'en tenir à leur variante. Cette saine concurrence en vue de recueillir des majorités sur des réformes serait salutaire.

08

Conclusion

Les trois idées développées dans cette étude visent un même objectif. Elles doivent, d'une part, contribuer à améliorer le travail commun dans le gouvernement et au Parlement et, d'autre part, garantir un socle pour maîtriser mieux les crises et les situations de conflit.

Le *vote de confiance* (1) est une proposition pour renforcer la légitimité du Conseil fédéral et veut ainsi le rendre plus indépendant des partis. Contrairement aux gouvernements de coalition, cette indépendance serait un gage essentiel au succès de la concordance. Le vote de confiance concourrait également à laisser davantage de marge à l'Assemblée fédérale, lors des élections pour le renouvellement du Conseil fédéral, par l'abrogation de la protection conférée à l'ancienneté.

L'édification d'un *Département présidentiel* (2) et d'un président de la Confédération à plein temps servirait à établir un contrepoids à la départementalisation rampante. La perspective stratégique devrait être ainsi renforcée, la communication interne et externe, de même que la gestion des crises et des conflits améliorées. La limitation du droit de vote du président de la Confédération garantirait un équilibre au Collège, de façon à favoriser une fonction présidentielle suscitant l'adhésion, tous partis confondus.

La *prise de décision différenciée* (3) des deux Chambres du Parlement entendrait casser les tendances aux blocages actuels. En particulier, elle ouvrirait une brèche en faveur de la concurrence pour faire avancer des réformes soutenues par une majorité.

Si chaque projet obéit à sa cohérence propre, on notera toutefois que le vote de confiance et la réforme sur l'organisation du Conseil fédéral se complètent fort bien. Le vote de confiance offrirait un caractère de légitimation idéal à un conseiller fédéral au profil présidentiel.

À n'en pas douter, pour concrétiser ces trois idées, dont deux supposent des changements constitutionnels, trouver une majorité politique ne s'avérera pas aisé. Le fonctionnement collégial du Conseil fédéral ne nécessite cependant pas une modification législative. Bien davantage que son large spectre politique, c'est dans son extrême départementalisation que réside la plus grande difficulté à laquelle fait face le gouvernement.

À côté des conseillers fédéraux surchargés, les secrétariats généraux se complaisent dans un rôle de gardien de forteresse au profit de leurs chefs. Or, c'est seulement si l'on parvient à transformer les états-majors gravitant autour de leur supérieur en autant d'organes en mesure de développer une pensée stratégique et politique au service d'un ensemble que la collégialité sera renouvelée. C'est si vrai qu'imaginer parvenir à ce degré d'intégration semble concevable sans l'instauration d'un Département présidentiel.

Un second exemple concerne le management de crise. L'absence de toute hiérarchie entre les membres du gouvernement aboutit largement à faire preuve de mesure et de restriction et, par conséquent, participe au succès de la Suisse. Néanmoins, en situation de crise, cet avantage se transforme en faiblesse. Les pleins pouvoirs accordés au président de la Confédération ne sont accordés et retirés que sur proposition du Conseil fédéral. Un tel mécanisme peut parfaitement se concevoir sans l'instauration d'un président de la Confédération à plein temps.

La dernière idée peut finalement être concrétisée sans adaptation institutionnelle. Que le vote de confiance soit réalisé ou non, l'Assemblée fédérale devrait toujours élire des conseillers fédéraux comme s'ils devaient se soumettre au vote de confiance, après quatre années.

La confiance, c'est le capital le plus important pour un membre d'un Exécutif. C'est seulement si un conseiller fédéral est perçu comme une personnalité en mesure de diriger qu'il se révèle digne d'apporter une contribution durable au gouvernement.



Ce résumé est basé sur le livre «Konkordanz in der Krise» de Michael Hermann qui est paru en juillet 2011 en allemand dans l'édition NZZ libro.

Le livre raconte l'histoire de la concordance, traite les avantages et désavantages d'un Conseil fédéral collégial en comparaison à un gouvernement avec un chef et montre pourquoi la culture politique en Suisse n'est pas faite pour un système de concurrence. En plus, il présente des idées pour revitaliser la concordance: comment peut-on rendre efficace à l'avenir ce modèle qui est en Suisse à la base d'une grande confiance dans le gouvernement, d'un bas endettement étatique et d'un système politique près des citoyens?

2011 Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zurich
ISBN 978-3-03823-732-7
www.nzz-libro.ch

Concordance en crise

Idées pour la revitaliser

En bref:

- 01** _ La concordance est une histoire à succès. Elle est le fruit d'une forte confiance accordée au gouvernement et à un État svelte, proche des ses citoyens. Des transformations des conditions cadre entraînent ce système aux limites.
- 02** _ La culture politique d'un pays ne se modifie pas aisément. Un réaménagement d'une démocratie de concordance en une démocratie de concurrence aboutirait à un système hybride, avec les défauts de l'une et de l'autre.
- 03** _ La conduite du pays n'entrant pas au premier rang des préoccupations des élections au Parlement suisse, le scrutin fédéral ressemble davantage à une compétition dans la manière d'énoncer des problèmes plutôt que sur la façon de les régler.
- 04** _ Suggérer un vote de confiance revient à accorder davantage de sens à la question de la direction du pays lors des élections fédérales, sans toutefois contraindre les conseillers fédéraux à être en campagne électorale permanente. Telle serait la situation en cas d'élection par le peuple.
- 05** _ Le Parlement issu des élections voit sa marge de manœuvre réelle s'accroître à la suite du vote de confiance, les conseillers fédéraux ne pouvant plus se prévaloir de la règle de l'ancienneté. Par ailleurs, la règle de l'arithmétique subit une pondération.
- 06** _ Ce n'est plus l'étendue du spectre politique qui entrave d'abord la collégialité du Conseil fédéral, mais la culture de la départementalisation effrénée, laquelle est renforcée institutionnellement par sept secrétariats généraux tout-puissants.

07 _ La Chancellerie fédérale n'est pas en mesure d'exercer pleinement son rôle d'organe stratégique au service du gouvernement. Les conseillers fédéraux font, en effet, avant tout confiance qu'à leurs propres états-majors politiques et n'accordent que peu de prérogatives au chancelier fédéral.

08 _ À titre d'organe stratégique transversal, un Département présidentiel, mené par un président de la Confédération à plein temps, fait contrepois aux Départements spécialisés. Il amène de la continuité aux relations étrangères de la Confédération.

09 _ Le président de la Confédération reste le primus inter pares. Lors de crises, et pour une période temporaire et sur un dossier spécifique, le Conseil fédéral lui accorde les pleins pouvoirs comparables à ceux d'un chef de gouvernement.

10 _ Le président de la Confédération remplace, à titre de huitième conseiller fédéral, le chancelier fédéral. Il ne vote qu'en cas de blocage. Ce droit de vote réduit lui confère une position au-dessus des partis et équilibre les rapports de force au Conseil fédéral.

11 _ On assiste certes à davantage «d'alliances contre nature» et de blocages entre le Conseil national et le Conseil des États, mais celles-ci ne constituent pas une menace fondamentale pour le système. Mettre un frein aux entraves résultant du bicaméralisme paraît souhaitable.

12 _ Afin de favoriser une concurrence propice aux solutions majoritaires, l'accord exigé des deux Chambres est aboli. Des prises de décision différenciées sont soumises à l'approbation définitive du peuple.

l'avenir | suisse |

Le think tank Avenir Suisse a été créé en 1999 par 14 entreprises internationales et est aujourd'hui soutenu par plus de 100 entreprises et personnalités provenant de toutes les régions de Suisse. Il se préoccupe de l'avenir de la place économique suisse et décide de façon indépendante et autonome les sujets à traiter et les projets à mener. La mission d'Avenir Suisse est d'anticiper le besoin de réformes politiques, de stimuler le débat et d'avancer des propositions et des solutions faisables. Pour son travail, le think tank élabore, notamment avec la collaboration d'experts suisses et internationaux, des analyses et organise des conférences et autres forums. L'accessibilité immédiate des résultats de nos études et la divulgation de ces derniers auprès d'un large public est au cœur de notre mission. Avenir Suisse n'est pas neutre, nos valeurs sont libérales et orientées vers l'économie de marché. Cela implique une prise de position claire, parfois insolite.

De quoi il s'agit

- 01** – L'étude raconte l'histoire de la concordance. Où se trouvent les racines de ce système unique de gouvernance qui souffre de plus en plus de pression à cause de la polarisation politique et pourquoi est-il toujours plus faible dans les situations de crise?
- 02** – L'étude traite des avantages et désavantages d'un Conseil fédéral collégial en comparaison à un gouvernement avec un chef et montre pourquoi la culture politique en Suisse n'est pas faite pour un système de concurrence.
- 03** – L'étude présente des idées pour la revitalisation. Comment peut-on rendre efficace à l'avenir ce modèle qui est en Suisse à la base d'une grande confiance dans le gouvernement, d'un bas endettement étatique et d'un système politique près des citoyens?