

L'avis de l'expert

Voici à quoi pourrait ressembler le nouveau gouvernement suisse

Bénédict de Tscharner, ancien ambassadeur de Suisse

Les récents remous en politique étrangère et fiscale ont ranimé le débat sur la réforme gouvernementale de la Confédération. Le modèle proposé ici comporte cinq conseillers fédéraux, entourés de 18 ministres.

Le débat sur une réforme de l'exécutif fédéral est aussi vieux que la Confédération elle-même. Tantôt les efforts se sont concentrés sur la gouvernance de la Suisse dans un sens général, tantôt ils ont porté plutôt sur l'efficacité de l'appareil gouvernemental et administratif. La récente révision totale de la Constitution fédérale n'a rien changé à cet égard. Ces derniers temps, la discussion s'est ranimée ; cette-fois-ci, la question du rôle du président de la Confédération a été mise en évidence.

Voici une proposition qui devrait répondre à certaines des préoccupations qui sont souvent exprimées, mais sans doute pas à toutes ; il faut être bien conscient que chaque formule résout certains problèmes, mais peut en soulever d'autres ...

Le modèle qui suit est basé sur un exécutif fédéral de 23 membres, comportant 5 conseillers fédéraux et 18 ministres fédéraux, tous élus par l'Assemblée fédérale au début de la législature pour un mandat de quatre ans et pour un portefeuille donné (en tout cas pour ce qui est de celui de président de la Confédération et des deux vice-présidents). Je laisse ouverte la question d'une élection populaire, du moins pour ce qui est des cinq conseillers fédéraux.

Composition du Conseil fédéral suisse

Président de la Confédération (« affaires intérieures »)

assisté de quatre ministres fédéraux :

- *chancelier, coordination gouvernementale, information*
- *affaires juridiques et législatives, justice, fédéralisme*
- *sécurité intérieure / police, protection de la population*
- *ressources humaines et logistique, statistiques*

Vice-président de la Confédération (« affaires extérieures »)

assisté de quatre ministres fédéraux :

- *politique étrangère*
- *sécurité extérieure / action militaire*
- *relations économiques extérieures, intégration européenne*
- *coopération et aide humanitaire*

Vice-président de la Confédération (« éco-fin »)

assisté de quatre ministres fédéraux :

- *économie (industrie, artisanat, services)*
- *finances, budget, fiscalité*

- *travail, migration*
- *agriculture, forêts, pêche, aménagement du territoire*

Conseiller fédéral (« qualité de la vie »)

assisté de trois ministres fédéraux :

- *science et recherche, éducation, formation professionnelle*
- *santé publique, sécurité sociale*
- *culture, sport*

Conseiller fédéral (« infrastructures »)

assisté de trois ministres fédéraux :

- *transports terrestres et aériens*
- *environnement, énergie*
- *télécommunications, médias*

Pourquoi deux niveaux ?

Nous estimons que gouverner comporte un élément stratégique qui vise les grandes orientations de la politique nationale, et un élément de gestion des affaires courantes, voire techniques. On réfléchit et on se concerta mieux à cinq qu'à sept, voire à plus. En revanche, les ministres dits techniques, chacun à la tête d'un département fédéral, correspondent aux ministres des pays étrangers ayant la responsabilité de portefeuilles similaires. Ils sont donc plus proches de leurs dossiers que peuvent l'être les conseillers fédéraux d'aujourd'hui et, de ce fait, de meilleurs négociateurs aussi sur le plan international ; mais ils se distinguent clairement des hauts fonctionnaires, aussi brillants ces derniers soient-ils et quels que soient leurs titres, car les ministres sont, eux, membres effectifs du gouvernement, titulaires d'un mandat politique, et partagent la responsabilité avec les conseillers fédéraux.

Quel rôle pour le président de la Confédération ?

Il n'y aura pas de chef d'État, ou plutôt : le collège des cinq conseillers fédéraux fera fonction de chef d'État, comme aujourd'hui. Dans ce nouveau modèle, le président de la Confédération est principalement responsable du bon fonctionnement des institutions, y compris, par exemple, des relations avec les cantons, et de l'appareil gouvernemental. Il garde cette fonction pendant quatre ans. Mais il n'est pas un premier ministre au sens usuel, qui serait seul responsable devant le parlement et habilité à donner des directives à ses ministres. Le Conseil fédéral reste donc responsable en tant que collège et son Président le *primus inter pares*. Le président doit pouvoir, dans des circonstances exceptionnelles, défendre le point de vue de la Suisse et représenter son gouvernement vis-à-vis de pays étrangers et de leur chef d'État ou de gouvernement ; mais ce serait une erreur que de lui confier les affaires extérieures ; il faut, dans ce domaine, garder une certaine profondeur au dispositif.

23 membres du gouvernement, cela ne coûte-t-il pas trop cher ?

Une meilleure gouvernance a son prix ; mais il faudra biffer quelques postes de hauts fonctionnaires (directeurs d'offices fédéraux) et faire dépendre directement certains services des ministres fédéraux.

Pourquoi réunir la sécurité extérieure et les affaires extérieures ?

L'Armée suisse devra effectivement être organisée sur deux plans : sur le plan extérieur, on verra essentiellement des engagements de maintien de la paix, qui sont étroitement intégrés dans une politique de sécurité cohérente et dans l'action diplomatique de la Suisse. Sur le plan intérieur, le maintien de l'ordre et la protection de la population primeront. Les deux tâches ne requièrent pas la même formation et les troupes ont besoin, en partie, d'équipements différents. Mais les deux branches devront bien évidemment coopérer et se concerter ; elles utiliseront en principe les mêmes infrastructures.

Comment un tel gouvernement prendra-t-il ses décisions ?

C'est là une des questions les plus délicates que pose cette formule, plus complexe que la présente ; mais il faut absolument décharger le Conseil fédéral de la masse des décisions quotidiennes. Des règles strictes seront nécessaire ; des solutions existent – délégations, réunions conjointes du Conseil fédéral avec les ministres compétents, etc. – ou devront encore être élaborés. Un programme gouvernemental pour les quatre ans d'une législature renforcera la cohésion.

Comment les fauteuils seront-ils distribués entre les partis politiques ?

On peut partir de l'idée que les conseillers fédéraux seront le plus souvent d'anciens ministres fédéraux. Il faudra prendre en compte l'ensemble du gouvernement – les 23 fauteuils – pour refléter équitablement la diversité politique, linguistique et régionale du pays au sein de ce collège. Il sera aussi plus aisé d'y maintenir une forte présence féminine. Une fois la réforme décidée, la politique se chargera bien de trouver la formule adéquate, magique ou non. En principe, chaque équipe formée d'un conseiller fédéral et de trois ou quatre ministres fédéraux sera mixte, notamment sur le plan politique.

Cette réforme facilitera-t-elle l'adhésion de la Suisse à l'Union Européenne ?

Oui, sans doute, par exemple pour ce qui est de la présence et de l'action du président de la Confédération ou du vice-président chargé des affaires extérieures aux Conseils européens et celle des ministres techniques aux conseils de ministres de l'UE. Mais nous avons besoin d'une telle réforme indépendamment de la question de l'adhésion ; le seul bilatéralisme, s'il devait durer et se développer, exigera un appareil étatique plus efficace.

Le Conseil fédéral est-il véritablement intéressé à engager une réforme ?

On pouvait en douter dans le passé. On sait que le conseiller fédéral Didier Burkhalter s'intéresse à cette question. Mais quelle que soit l'envie ou le manque d'envie du collège gouvernemental, ce sont bien d'abord les partis politiques et les citoyens qui sont invités à réagir aux disfonctionnements de l'exécutif auxquels nous avons pu assister ces derniers temps.

Une dernière remarque : une grande réforme peut en cacher de petites. Aussi le lecteur attentif aura-t-il découvert, dans ce schéma, quelques subtilités : séparer le sport de la défense militaire, confier la gestion du personnel et des finances à deux départements différents, réunir la migration et le marché du travail, accoupler la politique énergétique à la protection de l'environnement, etc. ou encore : faire de la coordination de l'action gouvernementale un portefeuille politique ... En somme : quoi de plus noble, en politique, que le débat sur un meilleur fonctionnement de la *res publica helvetica* ? ce serait, sans doute, de s'y atteler !