Réforme du gouvernement : "La Suisse n'est pas mal gouvernée"

Autor(en): **Eckert, Heinz / Neidhart, Leonhard**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue suisse : la revue des Suisses de l'étranger**

Band (Jahr): **38 (2011)**

Heft 1

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-911900

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

«La Suisse n'est pas mal gouvernée»

Le gouvernement suisse a-t-il besoin d'être réformé? Le nombre de ses conseillers fédéraux doit-il être augmenté? Faut-il porter à deux ans la durée de la présidence de la Confédération? Notre système politique est-il dépassé et pesant? Entretien avec le politologue zurichois et professeur émérite Leonhard Neidhart, interrogé par Heinz Eckert

«REVUE SUISSE»: *Le magazine allemand «Der Spiegel» affirmait récemment que la Suisse a un système gouvernemental particulier. Est-ce vrai?*

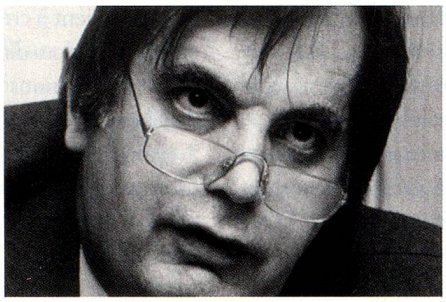
LEONHARD NEIDHART: Chaque pays dispose d'un gouvernement ayant ses propres spécificités. La Suisse se distingue avant tout par deux particularités. Premièrement, la Confédération combine trois principes organisationnels politico-étatiques: le fédératif, le représentatif et celui de la démocratie directe. Le petit État qu'est la Suisse dispose ainsi effectivement d'un système gouvernemental organisationnel «d'envergure», complexe et également compliqué. Deuxièmement, la Suisse se caractérise par le fait qu'elle est gouvernée non pas par une direction unique et personnelle, comme un président ou un chancelier, mais par un collectif, notamment par des conseillers.

Est-il vrai que la démocratie directe est plus pesante que des systèmes gouvernementaux moins démocratiques?

Lorsque des décisions importantes sont prises par «tous» les électeurs, c'est certainement plus compliqué que lorsque la politique est menée par une majorité parlementaire et par une direction composée de chefs de gouvernement ou de coalitions. Mais ce sont les répercussions sur la conception de la politique qui nous intéressent.

En Allemagne, on a vu apparaître l'expression «enlisement des réformes» pour parler de la vie politique du pays.

L'enlisement des réformes est une formule toute faite qui ne veut pas dire grand-chose. Dans le système suisse fédéral de démocratie directe, certaines réformes ont souvent mis bien plus de temps à voir le jour, comme le montrent l'introduction tardive du droit de vote des femmes ou l'adhésion à l'ONU. Mais cela ne signifie pas que, dans certains cantons et dans la Confédération également, la Suisse ne soit pas plus moderne que l'Allemagne par exemple.



Le professeur Leonhard Neidhart est titulaire d'un doctorat de l'Université libre de Berlin ainsi que d'une habilitation en sciences politiques de l'Université de Zurich. Jusqu'à son départ à la retraite il y a dix ans, M. Neidhart était professeur de sciences politiques à l'Université de Constance. Comptant parmi les spécialistes des sciences politiques les plus réputés de Suisse, il a publié de nombreux ouvrages sur l'État suisse, la démocratie directe et la réforme de l'État et du gouvernement. Leonhard Neidhart vit à Zurich.

Dernièrement, le Conseil fédéral n'a pas cessé d'être critiqué. À raison?

En effet, ces derniers temps, aussi bien certains des membres du Conseil fédéral que certaines de ses décisions ou encore son organisation ont fait l'objet de critiques répétées. Mais, force est de nuancer cette situation. En ce qui concerne l'institution qu'est le Conseil fédéral, son mode d'élection, le nombre de ses membres et sa composition n'ont pas cessé d'être critiqués depuis la création de l'État fédéral en 1848. Cette forme d'exercice collectif du pouvoir est malgré tout très stable et a su conserver sa légitimité. Avec l'intégration des régions linguistiques, des partis et aussi de la parité, elle s'est révélée flexible et capable de s'adapter malgré sa petite taille. C'est la raison pour laquelle on parle aussi de «formule magique». Le Conseil fédéral est le principal trait d'union de cette «nation née de la volonté» divisée linguistiquement. Il fait partie de ses particularités. Il est normal que le Conseil fédéral ne puisse pas faire de miracles et que ses décisions soient critiquées. Mais c'est le système collégial qui nous pose problème. Si la collégialité implique que les succès et les échecs soient assumés collectivement, cela ne veut pas dire qu'il ne doit pas y avoir de différends au sein du Conseil fédéral. Les désaccords sont inévitables car la politique est compliquée et source de conflits. Par ailleurs, les membres du Conseil fédéral ne présentent pas non plus toujours une image parfaite et n'exercent pas toujours leur collégialité de manière irréprochable. Mais, si l'on observe les querelles qui animent les gouvernements de coalition allemands par exemple, on se rend compte que chez nous, la collégialité finit malgré tout par avoir le dernier mot. Mais nous ne devons pas non plus idéaliser la collégialité; le Conseil fédéral n'est pas un couvent bénédictin!

Depuis l'élection puis la destitution de Christoph Blocher, le Conseil fédéral est observé à la loupe. Est-ce l'élection ou la destitution qui a été la plus grande erreur?

Les élections au Conseil fédéral n'ont jamais été «irréprochables» et il y a toujours eu des conflits entre les «poids lourds politiques». Le Parlement a le droit d'élire au gouvernement les personnes qui lui conviennent, de les destituer ou de ne pas les élire. La destitution de M. Blocher a ses raisons, je ne veux pas la juger.

Le principe de collégialité semble souvent ne plus fonctionner. Dans quelle mesure le travail du Conseil fédéral en est-il affecté?

Étant donné que la Confédération, et donc le Conseil fédéral, doivent assumer des tâches de plus en plus nombreuses, de plus en plus importantes et de plus en plus complexes et que les départements et les principaux offices fédéraux exercent une influence de plus en plus grande, gouverner ensemble est de plus en plus compliqué. Mais la Suisse doit faire avec car elle ne veut pas de leader suprême.

Mais est-ce que tout était vraiment mieux avant à Berne?

Lorsqu'on parle d'«avant» au sujet du Conseil fédéral, il faut différencier plusieurs époques. De 1848 à 1918, le Conseil national était élu au scrutin majoritaire, ce qui a conduit à un Conseil fédéral politiquement homogène. N'ayant dans un premier temps qu'un minuscule appareil administratif derrière lui, il a été dès le début surchargé. C'est pourquoi il était en permanence question de le réformer. C'est ce que j'explique dans mon livre sur les premiers temps du Parlement. Pendant les périodes de guerre et de crise, partout les gouvernements ont gagné en puissance, même le Conseil fédéral. Dans les

Photo: Keystone

années 50, après la Seconde Guerre mondiale, l'élection du Conseil national au scrutin proportionnel a eu comme conséquence tardive l'élection du Conseil fédéral également au scrutin proportionnel. La formule magique avait vu le jour. Depuis lors, aucun membre ni le Conseil fédéral dans son ensemble n'ont commis d'erreurs et d'infractions majeures, si bien que ce n'est qu'exceptionnellement que des membres ont dû démissionner ou être destitués. Cela vient s'ajouter aux particularités de la Suisse, du bonheur politique suisse. Si l'on établit un bilan de la politique, on peut dire que le pays n'a pas été mal gouverné.

Le Conseil fédéral ne travaille-t-il pas bien mieux et de manière plus collégiale que les médias ne nous le laissent systématiquement entendre?

«Avant», c'était l'Assemblée fédérale qui faisait l'objet de critiques virulentes de la part de la presse. Avec l'arrivée de la télévision, de la personnalisation et du besoin de parts d'audience, un tout nouveau facteur a fait son entrée dans la politique. Regardez l'effet de mode médiatique généré autour d'Obama aux États-Unis, de Berlusconi en Italie ou de Guttenberg en Allemagne. Même dans notre gouvernement collectif, cette personnalisation et cette médiatisation jouent un rôle ambivalent. D'une part, la télévision rapproche les acteurs politiques du peuple, d'autre part, elle ne le fait que de manière très sélective, ce qui peut entraîner des dysfonctionnements dans le système collégial.

Quelle est la véritable importance de la distribution des départements? Un bon Conseil fédéral ne devrait-il pas pouvoir être à la tête de tous les départements?

La répartition des départements est vraiment un sujet central, mais également une source de conflits au sein du gouvernement collectif. C'est la raison pour laquelle les pères de la Constitution l'ont déléguée au Conseil fédéral. En raison de l'inégalité croissante des départements, elle est devenue de plus en plus compliquée. Bien sûr, on a besoin d'un ou d'une juriste pour la justice. Sur ce point, la dernière solution n'est pas idéale. Mais, si on observe le nombre d'acteurs qui définissent la politique (deux chambres, le peuple, les cantons, les fédérations, les grands partis et une grande coalition) en Suisse, on peut alors relativiser l'importance de la répartition des départements. Toutes les questions majeures requièrent la majorité et le consensus.

Les conseillers fédéraux sont toujours désignés comme des ministres par les médias et présentés comme s'ils pouvaient prendre eux-mêmes des décisions et comme si le pouvoir était non pas entre les mains du Parlement mais entre celles du peuple. Devrions-nous avoir plus d'heures d'éducation civique?

En principe, on peut dire que si le peuple veut prendre part aux décisions en utilisant un système de démocratie directe, il doit être informé. Mais les votations fédérales sont également une sorte de «cours d'éducation civique pratique et appliqué». Il faudrait aussi le faire à l'école. Dans les universités, la «formation générale» a bel et bien disparu et a été remplacée par la spécialisation, ce qui signifie qu'on peut avoir beaucoup de connaissances dans un domaine restreint et que des techniciens ou médecins hautement qualifiés devraient disposer de connaissances minimales en politique. Mais la pression de la performance dans les gymnases vient supplanter la formation générale. C'est donc notre société qui est responsable si les gens élisent des populistes.

On ne cesse de rappeler que notre système gouvernemental date de 1848 et qu'il ne satisfait plus aux exigences actuelles. Partagez-vous ce point de vue?

Notre système gouvernemental est certainement dépassé sur certains points, comme toutes les démocraties historiques (États-Unis, Angleterre); cela fait partie de la légitimité traditionnelle, dont une nation née de la volonté a besoin. À l'inverse, avec son système de décentralisation et de démocratie directe, la Suisse est très moderne. En outre, les trois principes organisationnels nous confèrent un système politique d'une extrême complexité, qui permet aussi de faire face avec succès aux nouveaux défis tels que la problématique environnementale.

Quelle distance un membre du Conseil fédéral doit-il maintenir avec son parti?

Notre forme de gouvernement se distingue également par la double loyauté à laquelle s'engagent nos conseillerse fédéraux. Cela signifie que le Conseil fédéral doit être bien au-dessus des partis politiques, car notre pays n'a pas de chef suprême et le Conseil fédéral constitue le trait d'union politique de notre nation née de la volonté. Aussi ses membres doivent-ils faire preuve de loyauté envers lui. Mais, parallèlement, les conseillers fédéraux sont aussi des représentants de leur parti, de leur région et d'hommes et de femmes, avec lesquels ils doivent entretenir un lien afin que l'exercice collectif du pouvoir soit possible. Il est essentiel pour la Suisse que les conseillers fédéraux exercent cette double loyauté avec mesure et transparence.

Aujourd'hui, les conseillers fédéraux voyagent bien plus qu'avant: est-ce dû à la mondialisation?

La Suisse a toujours été économe sur le plan politique. C'est la raison pour laquelle on ne permettait pas aux conseillers fédéraux de voyager. Avant 1900, aucun bulletin sténographié des séances du Parlement n'était imprimé car cela coûtait trop cher. Aujourd'hui, la Suisse est liée à la communauté et l'économie européennes comme aucun autre pays européen, elle en dépend et elle s'y oppose malgré tout. C'est pourquoi les membres de notre gouvernement doivent évidemment maintenir un contact étroit avec leurs homologues étrangers, et donc voyager.

Le Conseil fédéral doit-il être élargi? Les départements doivent-ils être réorganisés et répartis différemment?

Cette question fait l'objet d'incessantes discussions depuis 1848. Il y a des arguments pour et contre. À mon avis, les arguments contre l'emportent. Notre Conseil fédéral est un conseil, un collectif de pairs qui doit assumer la politique ensemble. Si l'on accorde la priorité à ce principe, ce Conseil doit compter peu de membres. Le chiffre sept est presque idéal. Plus le Conseil fédéral est grand, plus des groupes internes se forment et la collégialité devient impossible. En outre, neuf conseillers fédéraux ne résoudraient pas les problèmes de surcharge et de gestion. Un élargissement du Conseil fédéral entraînerait plus de problèmes qu'il n'en résoudrait. Ce qui est vrai, c'est que les départements doivent être réorganisés. Mais le Conseil fédéral ne peut pas le faire lui-même et le Parlement n'y arrive pas non plus. C'est un véritable problème.