Rapport intermédiaire

relatif à l'étude sur les structures de direction de la Confédération

du 23 novembre 1991

Nécessité et critères d'une réforme du Gouvernement
Modèles de Gouvernement

établi à l'intention du Conseil fédéral par le groupe de travail «Structures de direction de la Confédération» (GSDC)

GROUPE DE TRAVAIL "STRUCTURES DE DIRECTION DE LA CONFEDERATION" (GSDC)

Berne, le 23 novembre 1991

Au Conseil fédéral suisse
3003 Berne

Monsieur le Président de la Confédération,
Messieurs les Conseillers fédéraux,

Par décision du 7 novembre 1990, vous avez institué un groupe d'experts que vous avez chargé de réexaminer plus particulièrement le système gouvernemental de la Confédération et ses structures de direction, ainsi que d'élaborer diverses variantes de réforme (modèles). Au cours du printemps 1991, à la suite d'interventions parlementaires et d'échanges de vues entre le Conseil fédéral et la commission du Conseil des Etats qui s'occupe des réformes pendantes (commission Hans Jörg Huber), l'option fut prise d'étudier en priorité et dans les meilleurs délais les possibilités de réformer le système gouvernemental. Le Conseil fédéral doit présenter un rapport à ce sujet à la commission du Conseil des Etats d'ici la fin de l'année 1991. Compte tenu de ce délai et du thème de l'étude demandée, le Conseil fédéral a fixé les priorités au groupe d'experts - qui s'est constitué par la suite en groupe de travail "Structures de direction de la Confédération" (GSDC) et a entamé ses travaux - de telle sorte que celui-ci étudie d'abord les points sur lesquels la commission du Conseil des Etats attendait un rapport du gouvernement. S'agissant de la marche à suivre, le groupe de travail a fait part de ses constatations au Conseil fédéral dans un bref rapport intermédiaire à la fin de septembre 1991, dont le Conseil fédéral s'est entretenu de manière approfondie avec le groupe de travail les 18 et 19 octobre 1991 à Gerzensee

avant que le rapport fasse l'objet de compléments et de précisions relatifs à des aspects ou des réflexions concernant les modèles de gouvernement et retenus lors des entretiens.

Le groupe de travail a donc l'honneur de vous soumettre le rapport demandé dont le plan est le suivant :

1. Introduction
2. Exigences posées au gouvernement de la Confédération
3. Description du système gouvernemental actuel de la Confédération
4. Le cadre d'une réforme du gouvernement
5. Modèles de gouvernement
6. Propositions novatrices
7. Mesures immédiates (deuxième train de mesures)
8. Remarques finales

Annexes :

I : Présentation schématique des modèles de base
II : Présentation systématique des facteurs influant sur un gouvernement
III : Précisions concernant les innovations proposées
IV : Interventions parlementaires relatives à la réforme du gouvernement
V : Composition du groupe de travail

Table des matières

1 INTRODUCTION

1.1 La situation politique concrète

1.1.1 Ces deux dernières années ont été déposées plusieurs interventions parlementaires (cf. annexe IV, récapitulation) qui exigent de profondes réformes du système gouvernemental et, dans une certaine mesure aussi, du Parlement. De son côté, le Conseil fédéral a exposé à plusieurs reprises devant les conseils législatifs et à l'extérieur les besoins de réforme du gouvernement et de l'administration, et a manifesté sa volonté de prendre les mesures qui s'imposent pour répondre à ces besoins. Dans son message du 17 septembre 1990, il a tout d'abord proposé une révision partielle de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale (secrétaires d'Etat, secrétaires généraux, délégation de compétences). En outre, il a mis en chantier tout une série de révisions et d'innovations qui, pour la plupart, relèvent de sa compétence. Ces premières mesures constituent une sorte de programme d'urgence qui, ainsi que le Conseil fédéral l'a souligné à réitérées reprises, sont encore loin de satisfaire aux exigences du Parlement évoquées ci-dessus.

1.1.2 A l'heure actuelle, l'activité du Parlement s'agissant de la réforme du système gouvernemental est concentrée au sein de la commission du Conseil des Etats, présidée par le député Hans Jörg Huber. Cette commission est donc pour le moment l'interlocutrice parlementaire du Conseil fédéral en ce qui concerne cette réforme d'envergure. Le Conseil fédéral ayant expressément déclaré à cette commission qu'il était disposé à étudier une réforme du gouvernement dans toute son ampleur, celle-ci a décidé, le 28 février 1991, de renoncer dans un premier temps à élaborer elle-même un projet de réforme radicale allant dans le sens de l'initiative parlementaire Rhinow et d'autres interventions analogues et de laisser provisoirement la direction des opérations au Conseil fédéral. Toutefois, la commission a exigé de l'Exécutif central qu'il lui soumette, d'ici la fin de l'année 1991, un rapport dans lequel il présente :

- l'analyse des problèmes,

- plusieurs modèles,
- ses premières options,
- enfin, des propositions quant à la suite des travaux (y compris un calendrier).

Deux raisons ont, pour l'essentiel, incité la commission du Conseil des Etats à renoncer dans un premier temps à élaborer elle-même une réforme ainsi qu'à en confier la responsabilité technique et politique au Conseil fédéral : la ferme volonté manifestée par celui-ci d'entreprendre les réaménagements demandés dans toute leur ampleur et sa promesse d'élaborer le rapport requis et d'y présenter ses options. Toutefois, la commission a bien précisé qu'elle entendait collaborer étroitement avec le Conseil fédéral et la commission d'experts (groupe de travail) qu'il instituerait.

1.2 Structure et contenu du présent rapport intermédiaire

1.2.1 A vrai dire, les réformes à étudier qui ont surtout été suscitées par le Parlement, touchent non seulement le gouvernement, mais encore, dans la même mesure, l'administration, sans parler des incidences qu'elles auront inéluctablement sur le Parlement. Est-il besoin de dire qu'elles ne seront pas sans exercer d'effets également sur le peuple (considéré ici comme électorat) et sur le pouvoir judiciaire. Dans les débats publics et, dans une notable mesure aussi, dans les interventions et délibérations parlementaires, la réforme du système gouvernemental a cependant pris le pas sur les autres, au point même d'obtenir la priorité absolue, si l'on fait abstraction des travaux de la commission du Conseil national chargée de la révision des procédures et méthodes de travail du Parlement et du régime des indemnités allouées aux parlementaires.

De toute évidence, la commission du Conseil des Etats attend au premier chef de l'Exécutif qu'il fasse part de ses vues sur le Conseil fédéral conçu comme collège gouvernemental et sur la position qu'ont les membres de ce collège en leur qualité de chefs de département. C'est la forme du gouvernement

ou - pour utiliser une expression qui soit plus proche de l'usage scientifique - le "système gouvernemental" qui est ici visé. Ce point de vue coïncide d'ailleurs avec la plupart des avis émis par les autorités ou dans l'opinion publique : c'est le Conseil fédéral et les chefs de département qui sont au centre des préoccupations et moins - voire pas du tout - les autres problèmes d'organisation qui sont liés à la réforme du système gouvernemental et qui ne manquent pas d'envergure. En d'autres termes, on a d'emblée affaire à un thème bien circonscrit sur lequel se concentre l'attention politique générale.

Par voie de conséquence, dans le présent rapport intermédiaire, nous avons, conformément à notre mandat, mis l'accent sur les problèmes en rapport avec le système gouvernemental et, en particulier, sur différents modèles de gouvernement.

1.2.2 Il convient aussi de noter que nous avons étendu notre réflexion à deux aspects. D'abord, nous estimons que la réforme du système gouvernemental, même si elle est devenue prioritaire, ne devrait pas avoir pour effet de freiner le processus de réaménagement engagé par le Conseil fédéral et qui touche l'administration et la direction de celle-ci de même que le mode de travail du collège gouvernemental et la direction des départements. Ce qui a été entrepris à la faveur du message du 17 septembre 1990 (premier train de mesures urgentes) de même que par les mandats d'études qui ont été confiés doit être poursuivi de manière résolue. Ces réformes parallèles peuvent soit être mises en oeuvre rapidement et progressivement, soit encore - ce qui est préférable - faire l'objet d'un second train de mesures urgentes. Elles peuvent aussi être intégrées dans les Grandes Lignes de la politique gouvernementale pour la prochaine législature et être reliées à la réflexion portant sur la réforme de l'administration. En tout état de cause, ces réformes sont capitales pour le Conseil fédéral car elles lui permettront d'alléger sa charge et, partant d'accroître son efficacité sans attendre que le nouveau système gouvernemental soit en place. Le fait de poursuivre ces efforts de réaménagement ne compromet en rien l'éventuel passage à un autre système de

gouvernement. Ces réaménagements sont à n'en point douter indispensables à l'instauration d'une structure moderne de direction et d'administration. Il s'agit ainsi d'engager ces processus (cf. ch. 7 pour plus de détails).

En second lieu, le rapport intermédiaire souligne en style télégraphique qu'aucun des modèles présenté pas plus que les mesures d'urgence esquissées ne permettent d'épuiser les possibilités d'innovation qui se révéleraient judicieuses. Il existe d'autres possibilités qui méritent examen et qui permettront d'améliorer et de consolider les structures de direction de la Confédération. Toutefois, pour l'instant, ces possibilités ne seront pas développées plus avant puisque le groupe de travail ne les a pas encore étudiées de manière assez approfondie. Nous nous sommes donc limités à les exposer au chiffre 6 et en annexe dans le but de souligner que le potentiel de réformes est plus riche que ne pourraient le laisser supposer les débats qui ont eu lieu dans l'opinion publique et au sein du Parlement, de même que le présent rapport intermédiaire.

2 EXIGENCES POSEES AU GOUVERNEMENT DE LA CONFEDERATION

Des exigences bien déterminées sont posées au gouvernement de la Confédération et ce, quelle que soit la forme que celui-ci peut prendre (système gouvernemental). Ces exigences découlent en partie des contingences pratiques, partiellement aussi du contexte institutionnel général, partiellement encore des conceptions fondamentales que l'on peut avoir de structures de direction aptes à fonctionner compte tenu de la situation qui est celle de l'Etat et de la société. L'énumération qui suit n'est pas exhaustive. Au surplus, elle est adaptée aux spécificités de la Suisse même si nous en arrivons dans le présent rapport à ne pas nous fixer sur la Confédération telle qu'elle existe aujourd'hui.

2.1 La double mission d'un gouvernement : gouverner et administrer

Selon la doctrine la plus répandue dans le monde, tout organe gouvernemental a deux fonctions principales : d'une part, gouverner l'Etat, c'est à dire en conduire les principaux secteurs avec les multiples activités décisionnelles que cela implique; d'autre part, diriger l'administration, organisation hiérarchisée qui accomplit les tâches administratives les plus diverses. Cette dualité des missions incombant au gouvernement fait que, le plus souvent, les membres de celui-ci ont un double statut : d'une part, celui de membre de l'autorité exécutive dûment habilité à prendre les décisions qui engagent cette autorité, d'autre part, celui de chef unique d'importantes unités administratives (départements). Ces liens étroits entre gouvernement et administration nous viennent de la tradition, mais ils n'ont rien d'inéluctable. On peut en effet imaginer des formes d'organisation étatique dans lesquelles l'un et l'autre constituent des pouvoirs distincts : le gouvernement représentant le pouvoir de direction de l'Etat et l'administration le pouvoir administratif. En réalité, une telle séparation exigerait la mise sur pied de nouveaux processus de coopération et de contrôle.

2.2 Qualités personnelles exigées des membres du gouvernement

Les membres du gouvernement doivent, sur le plan personnel, satisfaire à des exigences exceptionnelles. En toute objectivité, force est de reconnaître qu'ils doivent notamment :

- disposer d'un très large éventail d'aptitudes à diriger et de connaissances techniques, cela à différents niveaux (sur le plan tactique, opérationnel, stratégique, au niveau politique et dans les secteurs qui ressortissent à leur compétence, sur le plan de la politique générale et de la mise à exécution de cette politique);
- déployer une activité ininterrompue au sein de l'organisation de la Confédération, à l'égard d'autres pouvoirs, des médias, des pouvoirs intermédiaires, de l'opinion publique, enfin des Etats étrangers;
- avoir une résistance exceptionnelle à la charge que représentent les innombrables décisions techniques et personnelles à prendre, cela compte tenu du pluralisme des opinions, de la critique dont ils font l'objet dans le public et des multiples procédures de contrôle auxquelles ils sont soumis;
- pouvoir "tenir le coup" dans la course contre la montre à laquelle ils se livrent en permanence et supporter la charge que représentent les obligations de représentation qui les contraignent à être sur le qui-vive à la fois intellectuellement et moralement.

Certes, l'aménagement des institutions et de l'ordre juridique permettent d'aider et d'encourager les membres du gouvernement à satisfaire à ces exigences et à d'autres, condition sine qua non dont dépend la capacité d'un gouvernement à fonctionner. Toutefois de telles mesures ne suffisent encore pas à garantir qu'il fonctionnera. Aussi est-il du devoir de diligence de l'organe qui élit, lorsqu'il fait son choix, et de la responsabilité de chaque conseiller fédéral que les exigences susmentionnées soient autant que possible satisfaites.

2.3 Intégration dans le cadre des pouvoirs en place et dans les relations avec l'étranger

Même si l'on est ouvert à toute innovation, il faut bien, avant même de penser réforme du système, admettre que le gouvernement de la Confédération est impliqué dans un réseau de relations dense, dans lequel il doit s'affirmer, notamment vis à vis :

- d'un Parlement qui peut prendre diverses formes selon le système politique adopté mais qui constitue de toute façon un contre-pouvoir permanent s'exerçant d'une façon ou d'une autre (pouvoir complémentaire, partenaire, etc.), contre-pouvoir auquel le gouvernement doit s'attendre à consacrer une part considérable de son travail et de son temps;
- des Etats confédérés qui dans un système fédératif présentant un éventail extraordinaire de spécificités exigent des échanges de vues réguliers et l'application de processus permettant d'aboutir progressivement à des consensus;
- des médias et des pouvoirs intermédiaires (notamment les partis politiques et les organisations de défense d'intérêts déterminés) qui prennent des positions bien tranchées et avec lesquelles le gouvernement entretient des contacts constants;
- des organismes internationaux et supranationaux qui demandent une activité extérieure intense de la part du gouvernement, telle qu'elle est exigée depuis peu de la Suisse.

3 DESCRIPTION DU SYSTEME GOUVERNEMENTAL ACTUEL DE LA CONFEDERATION

3.1 Caractéristiques générales

Le système gouvernemental tel qu'il est actuellement conçu assure au sein d'un Etat diversement pluraliste une grande stabilité et permet l'intégration et l'équilibre des forces politiques. Le gouvernement s'inscrit dans un régime aux caractéristiques démocratiques et fédéralistes très marquées. Un gouvernement de petite dimension, dont la composition ne varie pas, est en mesure de se consacrer à la résolution de problèmes concrets et n'a pas besoin - comme c'est le cas dans un régime parlementaire ou présidentiel - de se livrer continuellement à la lutte pour conserver le pouvoir et s'affirmer face à l'opposition. En outre, il peut être facilement adapté à l'évolution du rapport des forces politiques et aux constellations de partis : il pourra être monopartite, bipartite ou multipartite. Le Parlement dispose d'importants moyens d'influer sur le gouvernement (c'est lui qui l'élit, qui vote les lois et le budget, qui exerce la haute surveillance sur l'administration et qui ratifie les traités internationaux, etc.), sans toutefois pouvoir jamais le dominer durant les quatre ans de son mandat, puisqu'il est inamovible. De son côté, le gouvernement, par les travaux préparatoires qu'il exécute, par l'expertise dont il dispose et par l'autorité qu'il exerce à la tête de l'Etat, a une influence considérable sur le Parlement qui ne peut être dissous pendant les quatre ans que dure la législature. Toutefois, cette influence ne va pas jusqu'à déterminer de manière prépondérante le cours de la politique que suivra le législatif. Contrairement à ce qui vaut dans un régime parlementaire, les deux pouvoirs sont nettement séparés sur les plans de l'organisation et des personnes. Fonctionnellement, toutefois, leurs activités sont en permanence coordonnées, soit de manière institutionnalisée, soit encore de manière informelle.

3.2 Système collégial et organisation départementale vont de pair

Principe de la collégialité et organisation départementale sont liés de par la constitution. Un collège composé de sept membres égaux constitue le gouvernement, dont les membres doivent trouver par consensus une unité d'action (à l'étranger les collèges gouvernementaux sont dirigés par un chef de gouvernement au rôle reconnu; souvent, ils sont aussi composés de ministres de rangs différents). En Suisse, chaque membre du gouvernement dirige simultanément l'un des sept départements de l'administration (à l'étranger les ministères existent souvent en plus grand nombre). Le président de la Confédération, qui change chaque année, conduit les délibérations du collège. Toutefois, il n'a pas de compétence supérieure à celles de ses collègues (ce qui n'est pas le cas d'un premier ministre ou d'un ministre président qui président véritablement aux destinées de l'Etat). Le président de la Confédération a à sa disposition une Chancellerie fédérale (à l'étranger : services de la présidence ou chancellerie) qui fonctionne comme un organe d'état-major général. A cela s'ajoutent les états-majors spéciaux du gouvernement (SOGE, CODRA). Il est aussi possible, quoique plutôt rare, que le gouvernement se constitue en délégations qui n'ont pas de compétence décisionnelle mais n'en exercent pas moins une forte influence sur les décisions à prendre par le collège. Ce double rôle joué par les conseillers fédéraux a pour effet de lier très étroitement le gouvernement et l'administration et de permettre au collège de s'entourer d'une expertise fiable. Toutefois, il a aussi pour incidence de morceler et, partant, d'affaiblir de fait l'autorité et la surveillance que le gouvernement exerce sur l'administration.

3.3 Désignation et fin du mandat

Les membres du Conseil fédéral sont élus séparément par le Parlement pour une période de quatre ans. Ils sont rééligibles. Ils répondent politiquement - sans s'exposer à des sanctions ou presque - des décisions émanant du collège de même que de la gestion de leur département. Il existe des

relations directes entre le Parlement, organe d'élection et de haute surveillance et chacun des chefs de département dont la valeur est mesurée au succès qu'il remporte dans la gestion de son département. L'élection individuelle des membres du Conseil fédéral renforce le principe de l'organisation départementale. Le Parlement élit les membres du gouvernement sans se soucier de l'homogénéité du collège au niveau des personnes.

Le Parlement ne connaît pas le vote de défiance, pas plus qu'il ne peut constitutionnellement renverser des ministres, voire le gouvernement dans son ensemble. Inversement, le gouvernement ne peut pas dissoudre le Parlement élu pour quatre ans (on est loin du régime parlementaire mais assez proche du système d'équilibrage des pouvoirs que connaît le régime présidentiel).

Pas plus le gouvernement dans son ensemble que ses membres pris individuellement n'ont barre sur la désignation des "ministres" ni sur leur démission. Selon toute apparence, il est rare qu'une telle influence ait été exercée réellement. (A l'étranger, il est fréquent que les membres du gouvernement soient désignés et révoqués par le premier ministre qui est lui même élu, ou nommé avec l'assentiment du Parlement). Si les groupes parlementaires jouent un rôle déterminant lors de l'élection d'un conseiller fédéral, en revanche ils ne peuvent généralement obtenir la démission de celui-ci. Les démissions et les renonciations à se porter candidats à la réélection résultent de décisions prises personnellement par les conseillers fédéraux eux-mêmes.

3.4 Relations du gouvernement

Le Parlement accapare les membres du gouvernement plus fortement que ne le font les parlements étrangers. Le Parlement, dans son ensemble, est plus puissant que celui d'un régime parlementaire. Le rôle d'opposition y est joué théoriquement et effectivement par tous les groupes parlementaires qui alternent selon des mécanismes complexes. La haute surveillance exercée par le Parlement est plus intense et va plus en

profondeur que le contrôle qu'assume l'opposition dans un régime parlementaire. En revanche, elle s'accompagne de moins de sanctions.

Comme le gouvernement n'est pas soumis à l'élection populaire et que les résultats de l'élection du Parlement - en raison notamment du fait que les membres du gouvernement sont sujets à des réélections régulières - ne se répercutent pas directement et immédiatement sur la composition du gouvernement, on pourrait supposer que celui-ci est, dans une large mesure, à l'abri des fluctuations de l'opinion publique, du pouvoir des partis politiques et de l'influence exercée par les médias (à l'étranger, le gouvernement est dans la plupart des cas soumis à ces facteurs pour diverses raisons). En réalité, le gouvernement prête une attention de plus en plus soutenue aux pouvoirs intermédiaires. Au surplus, depuis quelques années, il intensifie les contacts directs avec les citoyens par le truchement des médias ou dans le cadre de manifestations publiques. Il faut voir là notamment l'influence du référendum et la conséquence du fait que les activités gouvernementales sont de plus en plus vulgarisées et personnifiées sous l'effet des médias, notamment. Toutefois, il n'existe pas de stratégie systématique visant à permettre au gouvernement d'influencer l'opinion publique.

Les relations extérieures qui ne cessent de se développer sous l'effet de l'internationalisation et, en particulier, de l'intégration européenne, concernent tous les départements et accaparent fortement leurs chefs. Grâce au principe de la collégialité, ces relations sont, dans une notable mesure, harmonisées. Toutefois, elles présentent le risque de se disperser parce que trop nombreuses. Le principe de la collégialité et le fait que la Suisse n'a pas de président ne simplifient pas la représentation du pays à l'égard de l'étranger. Toutefois, il semblerait qu'à l'extérieur de nos frontières l'on considère cela comme un "particularisme démocratique".

3.5 Vue d'ensemble

Le système de gouvernement de la Confédération est original et unique en son genre. Il s'insère dans un ensemble institutionnel complexe qui devrait permettre de préserver le rôle indépendant joué par le Parlement, le peuple et les Etats membres, tout en sauvegardant la capacité du gouvernement de diriger les affaires. Le scepticisme persistant à l'égard du pouvoir aboutit, en ce qui concerne le gouvernement, à une image qui est faite à la fois de confiance et de méfiance. Le gouvernement est ainsi sans doute placé à plus d'un titre dans la dépendance du Parlement mais reste aussi fortement indépendant et - s'il fait preuve de la fermeté nécessaire - capable d'agir. La surveillance exercée par le Parlement sur le gouvernement et sur l'administration déploie un réseau de contrôle inhabituellement dense, mais elle est conçue de telle façon que le gouvernement n'est pas soumis à l'autorité d'un pouvoir supérieur : le gouvernement n'est pas simplement l'organe du Parlement.

4 LE CADRE D'UNE REFORME DU GOUVERNEMENT

Le système de gouvernement de la Confédération date de la première moitié du XIXe siècle, d'une époque où l'Etat et ses activités étaient relativement simples et moins étendus qu'aujourd'hui. En ces dernières années du XXe siècle, l'Etat a changé du tout au tout, il s'est énormément développé et est devenu beaucoup plus compliqué. C'est une raison suffisante pour préconiser un nouveau système de gouvernement. Mais ce n'est pas une raison contraignante; en effet, le système que nous a légué le passé pourrait éventuellement convenir encore à l'Etat d'aujourd'hui, à condition d'être capable de s'adapter. Il faut cependant bien reconnaître que les modifications, tant quantitatives que qualitatives, qui ont affecté l'Etat se sont accumulées au point qu'un changement de système semble être objectivement indiqué.

4.1 Synthèse des critiques et des demandes de réforme

Ces dernières années, le système gouvernemental actuel a fait l'objet, tant au Parlement que dans de larges milieux de la population, de critiques multiples et de plus en plus fréquentes. Par ailleurs, des propositions de réforme formulées ou non dans les détails ont été émises. Ces propositions sont souvent contradictoires. En outre et surtout, elles n'indiquent qu'en style télégraphique les innovations à apporter (par exemple "instauration d'un véritable président") sans approfondir les solutions permettant d'intégrer les innovations dans le système politique d'ensemble de la Confédération. L'essentiel des critiques et des propositions de réforme peut être résumé comme il suit :

4.1.1 Critiques

- Le collège gouvernemental et les chefs de département sont surchargés.
- L'unité et la capacité de direction du collège sont compromis.
- La capacité et la rapidité de décisions du gouvernement sont insuffisantes.

- Les structures et les fonctions du gouvernement et de l'administration sont désuètes; en particulier, elles ne permettent plus de faire face à l'accroissement du volume des tâches de l'Etat ni aux impératifs découlant des relations internationales, ni même de satisfaire aux besoins d'une société moderne.

4.1.2 Réformes proposées

- Il faut soit modifier le système collégial, soit le compléter, voire le remplacer par une présidence qui soit au-dessus du gouvernement.
- Il convient d'augmenter le nombre des conseillers fédéraux.
- Les conseillers fédéraux devraient se consacrer aux activités gouvernementales proprement dites, alors que l'administration devrait être conduite par des chefs de grandes unités administratives (ministres).
- Il faut instaurer le régime parlementaire.

4.2 Rappel de quelques aspects qui font problème dans le système actuel de gouvernement

Les dernières études d'ensemble ont été faites au moment du rapport Hongler (rapport d'experts sur les améliorations à apporter à la conduite des affaires gouvernementales et de l'administration, Berne 1967) et du rapport Huber (rapport et projet de loi de la commission d'experts chargée de préparer la révision totale de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration, Berne 1971), ainsi qu'à l'occasion de l'élaboration de la nouvelle LOA, qui a été mise en vigueur en 1979. Les événements survenus et les tendances enregistrées après cette date rendent une nouvelle évaluation générale indispensable. Nous voulons parler de la nature des contraintes qui s'exercent sur les membres du Conseil fédéral et des changements survenus dans l'environnement politique. Pour ne citer que quelques points :

Les tâches du gouvernement et de l'administration s'accroissent continuellement. Le message de 1975 relatif à la LOA

l'avait déjà relevé, et le phénomène s'est amplifié depuis lors. Ces 15 ou 20 dernières années, l'augmentation a été particulièrement sensible au chapitre de l'aménagement du territoire, de la coopération au développement, de l'agriculture, des assurances sociales ou de la protection de l'environnement. Certains faits nouveaux comme l'augmentation du nombre de réfugiés ont engendré des tâches supplémentaires pour l'administration. Cette évolution s'est traduite par la croissance continue des dépenses de l'Etat et l'augmentation des effectifs du personnel, inévitables l'une et l'autre en dépit de la rigueur des mesures d'économie, du blocage du personnel ou des contrôles effectués par les diverses instances du Conseil fédéral et du Parlement. L'accroissement des tâches se traduit aussi par nombre de nouvelles lois et ordonnances, destinées à régir les activités nouvelles ou élargies, de même que par la création de nouvelles unités administratives. Résultat : le Conseil fédéral est aujourd'hui à la tête d'un édifice administratif hyperspécialisé et très complexe (voir à ce sujet l'annexe III/2, illustrations).

Le gouvernement est de plus mis davantage à contribution du fait de la multiplication des contacts et pourparlers internationaux, et ce non seulement en raison du développement de nos relations avec l'Europe. On constate de manière générale une internationalisation des problèmes : les questions d'asile et de drogue, les problèmes d'environnement, l'évolution de l'économie mondiale et les disparités entre le Nord et le Sud, les problèmes de transports, les imbrications économiques toujours plus fortes, etc. requièrent toujours davantage des solutions bilatérales et multilatérales, aussi bien au niveau européen que mondial. La collaboration au sein d'organisations internationales (du GATT par ex.) s'intensifie ou s'étend (par adhésion à des organisations comme les institutions de Bretton Woods). (Voir en particulier à ce sujet le chiffre 4.5)

Par ailleurs, le morcellement croissant des forces politiques en Suisse entraîne une dépense d'énergie supplémentaire considérable pour le gouvernement. Les projets adressés par le Conseil fédéral au Parlement sont plus difficiles à mettre au

point et, ensuite, plus difficiles à mettre en oeuvre. Avant même d'en arriver à la phase législative, il est plus difficile de trouver un consensus, en particulier au terme d'une procédure de consultation. Les divergences sont à l'évidence plus fortes qu'autrefois. Mais les oppositions à l'encontre de certains projets se manifestent encore durant les délibérations parlementaires et, enfin, lors d'éventuelles votations populaires. Conséquences : la préparation des décisions s'en trouve sensiblement ralentie et les démarches entreprises pour chercher à résoudre les problèmes sont parfois inefficaces; on risque de surcroît d'aboutir à des résultats inappropriés.

Le ralentissement observé dans la préparation des décisions est aussi à mettre en rapport avec la complexité croissante de certaines situations de fait qui, en réalité, exigeraient précisément des solutions plus rapides. Autrefois, un problème - par ex. la planification et la construction d'une voie ferrée - pouvait être résolu sans trop tenir compte des contingences extérieures. De nos jours, il faut prendre en considération des restrictions imposées par les conditions et la situation juridiques et politiques - songeons à l'impact sur l'environnement, à l'opportunité, à la prise en compte accrue des intérêts particuliers, etc. Actuellement, toute décision à prendre constitue donc un processus complexe mettant en jeu plusieurs facteurs concurrents et exigeant un haut degré de coopération et de coordination entre divers services officiels et privés, mais aussi entre départements et unités administratives au sein de la Confédération.

Il en découle que diriger l'administration est une tâche qui est nettement plus difficile aujourd'hui qu'il y a 15 ou 20 ans. La technicité des différents domaines, qui requiert un personnel toujours plus qualifié, de même que la complexité des problèmes posés, qui exige de plus en plus des solutions impliquant plusieurs départements, rendent toujours plus ardue la tâche de direction assumée par le Conseil fédéral.

Liée à l'élaboration plus laborieuse et plus complexe des dossiers à traiter, la nette surcharge de travail des membres

du Conseil fédéral est également due au Parlement, aux commissions en premier lieu, mais aussi aux assemblées plénières. L'accroissement général de l'activité de l'Etat ainsi que l'allongement de la durée des discussions - dû en partie à la difficulté de trouver un consensus dans un contexte de polarisation politique croissante - débouchent sur un volume de travail nettement supérieur. Les exigences du Parlement en matière de contrôle, de plus en plus difficiles à satisfaire, sont aussi à l'origine d'un surcroît de travail.

Une autre surcharge de travail, que l'on ne peut encore évaluer mais qui sera vraisemblablement considérable, découlera du nouveau système de commissions permanentes récemment introduit dans le cadre de la réforme du Parlement, qui s'appliquera à l'examen préalable de tous les objets soumis au Parlement. Ces commissions suivent en permanence les domaines politiques relevant de leur compétence et ont la faculté de déposer des initiatives parlementaires et d'autres interventions. Elles se réunissent régulièrement selon un plan bien établi. Il faut donc s'attendre à une surcharge.

La multiplication des forces politiques se répercute en outre sur l'usage des droits populaires : l'initiative populaire et le référendum sont lancés plus fréquemment qu'autrefois - et plus fréquemment avec succès -, si bien que le Conseil fédéral mais aussi le Parlement doivent examiner les mêmes dossiers à plusieurs reprises.

De même, l'attitude de certains citoyens et certaines organisations, qui sont plus critiques envers l'Etat que ne l'étaient leurs devanciers et contestent par exemple la validité de décisions prises par les autorités, fait que l'efficacité du travail de direction politique peut être entamée par le recours aux voies de droit et à d'autres instruments. Tout projet a tôt fait de susciter une opposition. Le danger s'accroît de voir la majorité se faire dominer par une minorité qui n'est pas disposée à accepter certaines décisions, même si elles ont été acquises démocratiquement.

L'information occupe une place nouvelle. Le poids des médias s'est accru. Ils ont gagné en importance surtout avec l'essor des médias électroniques. Dans le débat politique, ils ont un rôle de plus en plus important. La nécessité de trouver constamment du nouveau et de le diffuser sans retard fait que des opinions mal dégrossies acquièrent subitement une importance énorme et démesurée. Phénomène nouveau : les choix politiques sont de plus en plus personnalisés. Enfin, une plus grande attention doit être accordée à l'information interne, tant de l'Etat que de son administration.

Compte tenu de changements aussi radicaux et aussi rapides, le système de gouvernement se trouve faire face à des situations inédites qu'il ne parvient à maîtriser qu'à grand peine. La situation va encore s'aggraver du fait de l'intégration croissante de la Suisse en Europe (voir les considérations au chiffre 4.5).

4.3 Critères et objectifs d'une réforme du gouvernement

4.3.1 Pour apprécier un système de gouvernement, par exemple lorsque se pose la question de son maintien ou de son instauration, on dispose d'une longue liste de critères qui varient toutefois selon l'époque donnée et les spécificités du pays. Il n'existe pas de système gouvernemental parfait. Aussi est-il indispensable de ne pas figer les critères d'appréciation. A notre époque et pour un Etat du style de la Suisse, les critères suivants devraient être déterminants :

(1) Capacité de diriger
- l'Etat (direction de l'Etat)
- l'organe gouvernemental lui-même (diriger les dirigeants)
- l'administration dans son ensemble et celle des départements (conduite de l'administration)
- le Parlement en tant que pouvoir coordonné et coopératif (garantir la synergie des pouvoirs)
- le peuple en tant qu'organe décisionnel de l'Etat, dans la mesure où l'on est dans un régime de démo-

cratie référendaire (incitation à prendre des décisions répondant à l'intérêt général).

(2) Capacité de décider et d'agir à temps - et, partant, de fixer des priorités - sur les plans interne et international de même que dans les situations de crise, grâce à
- des processus de planification
- des procédures de délibération et de décision rationnelles
- une cohérence politique qui permet la décision
- la valorisation des expériences recueillies.

(3) Capacité de donner une assise objective aux actions et décisions, en particulier grâce à
- une information suffisante
- des travaux préparatoires sérieux
- l'harmonisation des tâches, des compétences et des responsabilités.

(4) Capacité d'innover et de lancer des projets dans l'ensemble du champ d'action de l'Etat et de l'administration.

(5) Capacité de communiquer avec les citoyens, les pouvoirs intermédiaires et les médias, et de s'affirmer face à eux.

(6) Transparence des structures et des fonctions, notamment grâce à la clarté et à la simplicité des procédures.

(7) Possibilités pour les membres du gouvernement de travailler et de diriger leur secteur administratif de manière judicieuse, notamment
- par des mesures leur permettant d'éviter les trop fortes sollicitations
- par des processus et méthodes de travail rationnels.

(8) Limitation des pouvoirs vis-à-vis du gouvernement et par le gouvernement.

(9) Responsabilités réelles vis-à-vis des organes de contrôle et du public.

(10) Capacité de créer un climat de stabilité et de sécurité tout en étant pris dans la dynamique politico-sociale et les accélérations qui caractérisent l'évolution de notre société.

4.3.2 A travers ces critères transparaissent les objectifs d'une réforme moderne du système de gouvernement. En les rattachant aux critiques - parfois contradictoires - (chiffre 4.1) qui se font jour, et aux changements flagrants survenus dans les tâches du gouvernement et de l'administration (chiffre 4.2), on peut alors mettre au premier plan, provisoirement et schématiquement, les objectifs suivants de la réforme. Il convient de faire en sorte

- que le gouvernement soit capable de former une unité et, à partir de là, de conduire les affaires de manière efficace et productive;
- que la capacité de trancher et d'agir du gouvernement soit préservée, de manière appropriée à la complexité des faits, à l'accélération des événements et aux difficultés de la situation socio-politique;
- que le gouvernement et ses membres soient mis à l'abri d'une surcharge de travail prolongée;
- que le gouvernement, grâce au travail probant qu'il accomplit, soit respecté par les autres organes de l'Etat et accepté par le peuple, et jouisse ainsi d'une légitimité justifiant son rôle dirigeant.

4.4 Constantes caractérisant le système gouvernemental de la Confédération

Sur le plan institutionnel, la Suisse connaît de grandes options auxquelles le droit constitutionnel a conféré le caractère de constantes et qui sont profondément ancrées dans la conscience du citoyen. Quelques unes des interventions parlementaires, les critiques et propositions de réforme dont nous avons parlé, de même que les objectifs abstraits d'une

réforme du gouvernement nous amènent inéluctablement à nous poser les questions suivantes : ces grandes options sont-elles des traits indissolubles de l'identité helvétique et sont-elles indispensables au fonctionnement de l'ensemble de notre système politique ? Dans quelle mesure peut-on les modifier, voir y renoncer ? Même si de telles constantes ne doivent pas, en elles-mêmes, limiter le champ d'investigation en ce qui concerne les possibilités de réforme, il n'en faudra pas moins, lorsque l'on analysera la faisabilité des solutions proposées, se poser la question de leurs effets sur une réforme possible du gouvernement. (A noter que ne sont pas visés ici les principes fondamentaux qui déterminent la structure et le régime de la Confédération, tels que le système fédératif, la démocratie, l'état social fondé sur le droit). Quelques constantes sont brièvement développées ci-après :

4.4.1 Système gouvernemental fondé sur le principe de la collégialité

Selon ce principe, les décisions gouvernementales sont prises par un collège qui s'exprime d'une seule voix. Les membres de ce collège sont, par principe, sur pied d'égalité et les décisions, une fois prises par la majorité, doivent être défendues par la minorité. Par ce système, on vise surtout à empêcher les excès de pouvoir, à équilibrer les forces en présence, à permettre au pluralisme des opinions de s'exprimer, à accumuler les connaissances et les expériences, à assurer la continuité, enfin, bien souvent, à dégager un consensus en prévision d'un éventuel référendum. (En revanche il y a lieu d'opérer une nette séparation entre le problème institutionnel que pose le principe de la collégialité et la question politique de savoir s'il ne serait pas plus judicieux que le gouvernement soit constitué d'un seul parti, d'une coalition de partis aux mêmes tendances ou encore de la majorité des partis, voire de tous).

4.4.2 Une présidence particulière

Manifestement, on hésite beaucoup à instaurer au sein du gouvernement - moyennant l'abandon du principe de la collégialité - un président nommé pour une période assez longue et doté de réelles compétences de direction. Cette indécision est motivée, d'une part, par les raisons qui plaident en faveur du système collégial (cf. ch. 4.4.1) et d'autre part, par les difficultés qu'il y aurait à faire admettre l'institution d'un président jouissant de réels pouvoirs de direction dans un pays marqué par d'innombrables particularismes. Plus la position du président est forte et plus il a de pouvoir (c'est le cas du premier ministre dans les régimes parlementaires ou du président dans les systèmes présidentiels), plus est remis en cause le statut qui est traditionnellement le sien dans notre pays.

4.4.3 Pas de président qui représente l'Etat

A la différence de l'Allemagne, de l'Autriche et de l'Italie par exemple, la Suisse n'a pas et n'a jamais eu de président qui représente le pays. Cette institution à essence républicaine s'est substituée au monarque constitutionnel, tel qu'on le trouve encore dans les Etats du Benelux, dans les pays scandinaves, en Grande Bretagne et - à nouveau - en Espagne. C'est dire qu'elle est étrangère à notre tradition politique. Dans un régime parlementaire, ce type de président exerce surtout un droit de proposition et de nomination des membres du gouvernement. C'est aussi lui qui assure la représentation générale de l'Etat et qui joue le rôle (controversé) de pouvoir neutre lors d'épreuves de force sur le plan intérieur. A noter que depuis 1958, le président de la République française ne répond plus que de loin au type décrit ci-dessus, car il exerce lui même d'importants pouvoirs de direction. En outre, ce type de président doit être très nettement distingué du président à l'américaine qui dirige le gouvernement et prend toutes les décisions essentielles.

4.4.4 Référendum et initiative populaire

Ces deux droits populaires servent dans une large mesure aux Suisses comme aux Etats étrangers à caractériser l'identité de la Confédération. Les effets qu'ils exercent a priori et a posteriori sur les processus de décision du gouvernement, en particulier, sont complexes, alors que la légitimation du système politique dans son ensemble y gagne incontestablement.

4.4.5 Autres constantes institutionnelles exerçant des effets sur le système gouvernemental

Il existe d'autres constantes institutionnelles qui sans avoir d'incidences directes sur le système gouvernemental sont liées à lui de manière si étroite qu'il faudrait les modifier plus ou moins si l'on en venait à réformer ledit système. Parmi ces constantes, citons :

- le système bicaméral dans lequel les deux conseils législatifs sont sur pied d'égalité et qu'il faudrait revoir si l'on optait pour un régime parlementaire;
- l'élection au système proportionnel des députés à la Chambre du peuple, mode qui serait aussi sujet à révision si l'on se tournait vers un régime parlementaire;
- l'ampleur de la juridiction constitutionnelle, elle aussi à réformer, que l'on instaure un régime parlementaire ou un régime présidentiel.

4.4.6 Exposé systématique des constantes et de leurs relations d'interdépendance

Les descriptions précédentes permettent - si on les rapporte aux autres critères qui ont été énoncés - d'édifier un système comprenant à la fois toutes les propriétés du régime suisse ainsi que les évolutions nouvelles dont il faut tenir compte dans une réforme du gouvernement. Le schéma correspondant est reproduit à l'annexe II. Il énonce les propriétés fondamentales : stabilité et continuité, décentralisation et internationalisation du pouvoir, pluralisme, système électo-

ral proportionnel, démocratie directe, séparation des pouvoirs assortie d'une fonction de surveillance exercée par le Parlement et d'un Conseil fédéral indépendant, légalité. Les éléments nouveaux sont : l'accroissement des compétences et des charges de la Confédération, des objets dont la complexité va croissant, une accélération des changements sociaux, économiques et politiques, une influence grandissante des médias. Une réforme doit avoir pour objectifs majeurs d'accroître la capacité de décision, la mobilité et la rapidité du système, et d'instaurer un partage sans équivoque des compétences.

4.5 Conséquences d'une adhésion à l'EEE ou à la CE

L'adhésion de la Suisse à l'EEE ou à la CE aurait des répercussions considérables sur le gouvernement. Il est sans doute encore trop tôt pour pouvoir les décrire sans risque d'erreur. Il faut pour le moment se satisfaire d'estimations et d'approximations. Les conséquences pour le fédéralisme, les institutions de la démocratie directe, les compétences de l'Assemblée fédérale et le Tribunal fédéral seront ici laissées de côté.

4.5.1. Introduction : les mécanismes de décision européens

Au sein de la Communauté européenne, le Conseil des ministres (Conseil) représente le pouvoir législatif. Les gouvernements des Etats membres y sont tous représentés. Le Conseil se réunit actuellement douze fois par mois environ, dans une composition qui varie (par ex. tous les ministres des affaires étrangères ou tous les ministres de l'économie, des finances, du travail, de l'agriculture, des transports ou de l'éducation). Une de ses tâches principales consiste à arrêter des règlements (directement applicables dans tout Etat membre) et des directives (qui doivent être transposées en lois dans les Etats membres), sur proposition de la Commission européenne et au terme d'une subtile procédure de consultation à plusieurs niveaux, mettant en jeu divers organes. Le Conseil dispose en conséquence de la compétence de légiférer, que lui ont cédée les Etats membres.

Au sein de l'Espace économique européen, il n'y a pas d'organe de décision commun. La CE veut préserver pleinement son autonomie et son processus d'intégration, sans être gênée par les pays de l'AELE. Lorsqu'elle débat de réglementations qui ont des conséquences pour l'EEE, il existe des procédures de consultation et d'autres garanties (par ex. le droit individuel d'évocation ou la possibilité, pour les pays de l'AELE, de ne pas reprendre individuellement des décisions communautaires s'appliquant à l'EEE, mais cela implique des conséquences collectives), qui sont destinées à compenser l'absence de droits de codécision. Les prérogatives législatives ne sont pas déléguées à des instances supra-étatiques, les Etats membres en conservent la jouissance.

4.5.2 Conséquences institutionnelles du traité EEE

4.5.2.1 Sur le plan extérieur

Dans le cadre de l'EEE, les pays de l'AELE ne peuvent participer aux mécanismes communautaires d'élaboration et d'adaptation du droit communautaire ou du droit EEE que dans la mesure où des experts de l'AELE seront associés aux travaux lorsque, au sein de la CE, des règles pertinentes pour l'EEE seront préparées (par la Commission des CE). Ces contacts se font au niveau des hauts fonctionnaires et des experts, par écrit ou en conférence. La présence de membres des gouvernements n'est pas nécessaire. La décision définitive est prise finalement - comme indiqué - par le Conseil des ministres de la CE.

Il est prévu de tenir au moins deux fois par an des conférences ministérielles avec la participation des pays de l'AELE : le Conseil EEE, composé d'un membre du gouvernement de chaque pays de l'AELE et de la CE, ainsi que de membres de la Commission des CE, donne les impulsions politiques et définit les orientations générales sur la base de son évaluation du fonctionnement et de l'évolution de l'accord EEE.

Au sein du Comité EEE, qui se réunit deux fois par mois et est composé de représentants des pays de l'AELE et de la Com-

mission des CE, il est prévu de faire participer les hauts fonctionnaires (un représentant par pays de l'AELE). Le Comité veille notamment au bon fonctionnement du traité sur l'EEE et à la mise en oeuvre du droit. Les avis de l'AELE relatifs à d'importantes questions touchant l'évolution des règles EEE sont exprimés devant le Comité.

Il existe d'autres nouveaux organes, mais qui n'ont pas d'impact sur la réorganisation du travail du gouvernement.

Le nombre de réunions qui se tiennent dans le cadre de l'AELE ne devrait pas changer, soit deux réunions au moins par an au niveau des représentants des gouvernements. La coordination des positions des Etats membres figurera à l'ordre du jour de chacune de ces réunions, puisqu'il s'agira pour l'AELE de parler d'une seule voix dans ses relations avec la CE, non seulement au niveau ministériel mais aussi, par exemple, au sein du Comité EEE.

La présidence du Conseil EEE sera exercée pour une durée de six mois, en alternance, par un Etat de la CE et de l'AELE. La Suisse devra en conséquence s'attendre tous les six ans à voir augmenter sensiblement la charge de travail des membres du gouvernement.

4.5.2.2 Sur le plan intérieur

Le gouvernement devra très fréquemment - souvent à un rythme hebdomadaire, vraisemblablement - décider des instructions à donner à ses représentants dans les organes de l'AELE (celle-ci devant parler comme un interlocuteur unique) et de l'EEE.

Les normes communautaires (règlements et directives en particulier) qui devront être reprises dans le droit EEE et adaptées en Suisse seront transmises au gouvernement par son représentant au Comité EEE. Au besoin, il faudra obtenir l'approbation des Chambres fédérales dans les plus brefs délais : normalement, le message devra être rédigé et les délibérations parlementaires bouclées en l'espace de six mois. Ce sera en particulier le cas lorsque le législateur

n'aura aucune liberté de manoeuvre et que le référendum sera par conséquent exclu. Dans d'autres cas, la procédure législative ordinaire devra si possible s'appliquer.

On ne pourra venir à bout de la masse des décisions à prendre en vue de donner des instructions aux représentants suisses dans les divers organes que si le gouvernement peut s'appuyer sur une infrastructure efficace, d'une part aux sièges de l'AELE et de la CE, d'autre part à Berne, dans l'administration fédérale. La coordination interdépartementale revêt une importance particulière. Enfin, les Chambres fédérales et les cantons devront aussi, selon la réglementation, être associés aux travaux dans la phase préparatoire. (L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions concernant la participation du Parlement à la politique étrangère impliquera une consultation obligatoire des commissions compétentes, lorsqu'une décision européenne créera un droit directement applicable en Suisse, ou lorsque ce dernier devra être adapté : loi sur les rapports entre les Conseils, art. 47bis, let. a nouvelle).

4.5.3 Conséquences institutionnelles d'une adhésion à la CE

4.5.3.1 Sur le plan extérieur

La fonction législatrice du Conseil de la CE (délégation en partie directe, à un organe supranational, de la compétence propre à chaque Etat de se donner ses lois, sans clause de ratification) exige que la Suisse soit représentée plus souvent à Bruxelles par un membre du gouvernement (comme indiqué, douze fois par mois environ, parfois pour des séances de deux jours), même si les décisions à prendre ne concernent pas régulièrement des actes législatifs. Le membre du gouvernement doit cependant avoir la compétence de participer, en engageant son pays, à la préparation des décisions du Conseil des ministres de la CE.

La charge ne sera pas répartie équitablement entre tous les membres du gouvernement. Le Conseil siège très fréquemment avec les ministres des affaires étrangères, de l'agriculture,

ainsi que les ministres de l'économie et des finances. Dans le système de gouvernement en vigueur en Suisse, ce sont surtout les chefs de département qui, en raison des domaines dont ils ont la charge, devraient avoir en face d'eux plusieurs membres du même gouvernement à la fois, auront à subir une forte surcharge de travail.

Par ailleurs, de nombreux contacts sans caractère formel ont lieu entre les Etats membres de la Communauté.

La présidence tournante en vigueur à la CE exige beaucoup de temps. Cette période de six mois trouve son apogée au moment du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, qui a lieu dans le pays du président en exercice. C'est le Conseil européen. Il débat des questions politiques les plus importantes ou les plus controversées. C'est de lui qu'émanent certaines impulsions directrices concernant notamment l'avenir de la Communauté. Il faut se demander jusqu'à quel point le président de la Confédération helvétique tel qu'il existe aujourd'hui peut siéger dans cet organe avec le même poids que les autres participants.

4.5.3.2 Sur le plan intérieur

Les membres du gouvernement qui prennent part aux séances du Conseil des ministres de la CE doivent recevoir des instructions et des compétences qui leur permettent d'engager définitivement la Suisse.

Pour le gouvernement, le rythme et l'intensité des décisions à prendre se trouvent encore accentués par rapport à l'EEE : la position de la Suisse doit être définie avant et pour chaque réunion du Conseil des ministres, qui siège bien plus d'une centaine de fois par an dans ses différentes formations. Outre les services fédéraux matériellement impliqués dans ces travaux préparatoires, il conviendra aussi, en fonction des questions traitées, de demander l'avis de milieux parlementaires et cantonaux (pour ce qui est de la consultation des Chambres fédérales, voir chiffre 4.5.2.2). Comme l'ordre du jour de ces réunions du Conseil ne doit être

établi définitivement que deux semaines avant la date de la réunion, les responsables suisses risquent de devoir engager une véritable course contre la montre, à moins que toutes les questions en suspens n'aient déjà été réglées à l'occasion des travaux préliminaires accomplis par la Commission européenne.

En ce qui touche les instructions données au membre du gouvernement, il faut examiner si on peut lui donner des compétences élargies, par exemple sous la forme d'une clause générale, laissant une certaine marge de manoeuvre, et en vertu de laquelle il aurait la possibilité de modifier son mandat de négociation sans aucune consultation. Lors des réunions du Conseil, il n'est en effet pas rare que de nouveaux aspects et de nouvelles propositions soient mis sur le tapis et qu'il faille réagir sans délai. Au besoin, il faut instituer une sorte de procédure rapide de consultation et de décision au niveau du gouvernement suisse, permettant de donner de nouveaux mandats de négociation dans les plus brefs délais (une ou quelques heures). A cet effet, des compétences spéciales peuvent, le cas échéant, être attribuées au président de la Confédération.

4.5.4 Que signifie «membre du gouvernement» ?

Par membre du gouvernement, il ne faut pas entendre impérativement conseiller fédéral (ou ministre, à l'étranger). L'essentiel est que cette personne ait «rang ministériel». Un secrétaire d'Etat, qui prend part au moins en partie, c'est-à-dire pour les affaires relevant de son domaine, aux réunions du gouvernement, peut aussi remplir cette charge. Son niveau dans la hiérarchie devrait être plus élevé si sa nomination doit être acceptée par le Parlement. Pour un tel membre du gouvernement, on pourrait créer une nouvelle catégorie, celle de «vice-conseiller fédéral» ou de «ministre» subordonné au Conseil fédéral. Ce qui est essentiel pour les réunions du Conseil de la CE, c'est que ce représentant suisse ait la compétence - comme indiqué plus haut - de mener des négociations en engageant son pays.

La considération personnelle, dont peut aussi jouir éventuellement une personne qui prend part régulièrement aux réunions du Conseil de la CE sans être membre du Conseil fédéral, peut au demeurant avoir une grand importance dans le succès de la conduite des négociations.

4.5.5 Conséquences : exigences principales

Compte tenu des considérations qui précèdent, et dans la perspective de l'intégration européenne (d'une adhésion à la CE en particulier), on peut formuler les exigences principales suivantes auxquelles devrait satisfaire le gouvernement :

- augmenter le nombre de «membres du gouvernement» (membre du cabinet : conseillers fédéraux, vice-conseillers fédéraux, ministres ou secrétaires d'Etat);
- accroître le pouvoir du président de la Confédération (dans le sens d'un chef d'Etat ou de gouvernement);
- accroître les compétences de chacun des membres du gouvernement pour les cas où il doit négocier;
- accélérer la prise de décision du Conseil fédéral.

5 MODELES DE GOUVERNEMENT

Conformément à son mandat, le groupe de travail soumet à la discussion divers modèles de gouvernement. Parmi les formules envisageables, cinq ont été retenues. Elles s'inspirent de modèles évoqués dans des interventions parlementaires ou dans le débat public, à moins qu'il ne s'agisse de développements du système actuel. Les modèles proposés s'appuient tous sur des types de gouvernement tels qu'ils existent dans les républiques démocratiques. Des modifications leur ont toutefois été apportées lorsqu'elles étaient nécessaires pour les adapter à la situation suisse, ce qui permet en outre de les rendre plus compréhensibles. On trouvera pour chaque modèle, sous la lettre a, une description succincte mettant en évidence les aspects fondamentaux et les caractéristiques principales. Une telle description n'est pas destinée sous cette forme à l'application dans la réalité. Des indications sur les variantes et combinaisons possibles figurent à la lettre b. La rubrique sous lettre c fournit des critères d'appréciation et attire l'attention sur les problèmes éventuels.

Une représentation schématique de chaque modèle est donnée à l'annexe I.

Enfin, les descriptions qui suivent s'appuient sur les travaux de divers auteurs, tant au sein qu'en dehors de l'administration fédérale; leurs noms sont indiqués à l'annexe V.

Modèle A: départements dirigés par des directeurs de département

a) Description du modèle de base

Ce modèle met l'accent sur une réforme de la direction des départements, laquelle est confiée à deux personnes. Seul le

membre du Conseil fédéral, qui est également chef de département, fait partie du Gouvernement. Il assume la direction politique du département. Le directeur du département, qui revêt la fonction de chef d'état-major, prend en charge la direction administrative (supérieur hiérarchique). Il décharge le chef du département d'autres tâches, par exemple des relations avec le Parlement. La distribution spécifique des tâches doit être souple pour tenir compte des capacités et des intérêts des personnes concernées. En fin de compte, le chef du département doit pouvoir se concentrer davantage sur des questions politiques et stratégiques liées à l'activité gouvernementale et aux objets relevant directement de la compétence du collège exécutif.

La répartition des tâches se fait comme suit: le chef du département assume la haute direction et la responsabilité politique du département; le directeur du département est le suppléant du chef pour toutes les questions, à l'exception de la participation au collège gouvernemental, ainsi que pour les fonctions de représentation politiquement importantes devant des autorités et à l'égard du public. Dans le détail, cette répartition implique la distribution suivante des responsabilités: toutes les affaires gouvernementales incombent au chef du département tandis que le directeur se charge avant tout de la direction administrative (organisation, coordination, questions de procédure, nomination des fonctionnaires, entre autres). Le chef du département continue à avoir la préséance lors de réunions ministérielles, de déclarations devant les médias, et de fonctions de représentation à l'intérieur du pays. Il assure aussi les relations avec les exécutifs des cantons, tandis que le directeur se charge en règle générale des relations avec les départements cantonaux. La représentation devant les Chambres fédérales incombe dans tous les cas au chef de département. Le directeur peut fonctionner de manière plus ou moins intensive comme suppléant du chef pour les séances de commissions parlementaires. Cette dernière charge peut aussi être confiée dans une mesure croissante aux directeurs d'offices.

Ce modèle de gouvernement implique une collaboration étroite et permanente et une information réciproque suivie entre le chef du département et son directeur.

Le directeur de département est nommé par le Conseil fédéral. Il n'a pas le statut de fonctionnaire. Afin d'assurer sa légitimité, notamment devant les organes du Parlement et en tant que supérieur hiérarchique des directeurs d'office, il est sans doute indiqué de soumettre sa nomination à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

b) Variantes et combinaisons possibles

En ce qui concerne la répartition des tâches, trois variantes sont envisageables. Selon la première, le directeur de département assure uniquement la *direction administrative*. Il ne représente qu'exceptionnellement le chef du département devant les commissions parlementaires. En règle générale, ce sont les directeurs d'office qui assument cette représentation. Il n'opère pas non plus sur le plan international. Son intervention dans les commissions parlementaires n'est envisageable que lorsque l'importance des objets traités exigerait la présence du chef de département (débat d'entrée en matière ou élimination de divergences importantes), mais que celui-ci a un empêchement. Selon la deuxième variante, il s'agit de décharger le chef de département non seulement pour ce qui est de la direction administrative, mais plus encore pour la *représentations dans les commissions parlementaires*. Pour les départements dont les tâches relèvent de secteurs vastes et complexes (par exemple DFI et DFJP), cette variante pourrait être efficace mais ne serait pas sans problème. La troisième variante vise à décharger le chef de département par le directeur principalement *sur le plan international*. Il y a lieu de s'interroger sur l'acceptation du directeur de département à l'étranger, puisque qu'il n'est pas "membre du cabinet" et qu'il ne jouit pas d'un titre reconnu internationalement.

La logique du système veut que les directeurs de départements soient nommés par le Conseil fédéral, puisque ce modèle ne

fonctionne que si la collaboration entre le chef et le directeur d'un département est parfaite. Il ne serait donc pas rationnel que le Parlement nomme les directeurs des départements, qu'il devra simplement approuver. Il est aussi envisageable de renoncer à cette approbation parlementaire, ce qui a toutefois l'inconvénient d'amoindrir la légitimité des directeurs.

Le modèle de base confère un statut spécial aux directeurs de départements, comparable à celui accordé actuellement aux secrétaires généraux et aux chefs des services d'information. On peut aussi envisager de leur attribuer le statut de fonctionnaire, solution qui ne répond toutefois pas à la rationalité du système et ne correspond pas à l'assouplissement recherché du statut des agents de l'administration.

Le modèle A se prête parfaitement à une combinaison avec le modèle B (augmentation du nombre de conseillers fédéraux avec renforcement de la présidence). En effet, l'engagement de directeurs de départements spécialisés permet de décharger encore plus les chefs de département et donc de les rendre plus disponibles pour leurs obligations au sein du collège gouvernemental.

En théorie du moins, le modèle A peut aussi se combiner au modèle C (subdivision de l'Exécutif en Conseil fédéral d'une part, et cabinet administratif composé de ministres chargés de la direction des départements). Toutefois, une différenciation supplémentaire des tâches de direction au second échelon d'un exécutif à deux niveaux serait contraire aux impératifs de transparence, de simplicité, et d'efficience. Une telle combinaison ne serait envisageable que si le nombre prévu de ministres (11 à 18) pouvait être fortement diminué. Les relations avec les organes parlementaires ainsi qu'avec l'étranger devraient en tout cas être réservées aux conseillers fédéraux et subsidiairement aux ministres, en qualité de suppléants.

c) Critères d'appréciation et principaux problèmes

Le Conseil fédéral est renforcé par cette réforme, du fait qu'il se concentre davantage, en tant qu'organe exécutif, sur les tâches proprement gouvernementales. Le rôle d'intermédiaire administratif qu'exerce le directeur du département ne doit toutefois pas aboutir à une complication ou à un ralentissement de l'exécution des tâches gouvernementales. Un problème peut surgir en pratique du fait que le chef de département doit continuer à suivre de près les tâches exécutives, sans recourir à une infrastructure concurrente pour pallier les retards. Un allègement sensible de la charge de travail devrait en résulter pour ce qui concerne les relations avec les commissions parlementaires, dans la mesure où une division du travail rationnelle s'établit entre le chef de département (s'occupant principalement de questions politiquement importantes) et le directeur de département (questions administratives), ainsi que les directeurs d'offices (surtout pour les questions techniques ou de détail). Le déplacement de la charge de travail du chef de département vers le directeur est compensé dans la mesure où ce dernier dispose d'un nombre de collaborateurs suffisant. Au demeurant il est sans doute malaisé de distinguer rigoureusement entre tâches politiques et administratives au niveau de la direction d'un département.

Ce modèle présente un risque de conflit entre le chef de département et son directeur, étant donné que ce dernier peut, en raison de son haut degré de légitimité, entrer véritablement en concurrence avec le chef. Si le modèle permet d'une part des formules d'aménagement souples, il dépend fortement de la personnalité des individus concernés. Il est difficile de règlementer rigoureusement les relations entre les deux fonctions.

Dans la perspective d'une plus forte intégration de la Suisse dans l'Europe, notamment en cas d'adhésion à l'EEE ou à la CE, il faut se demander si ce modèle permet une décharge suffisante des chefs de département. Il faudrait conférer aux directeurs de départements la qualité de membre du cabinet ou

leur attribuer tout au moins le titre de "secrétaire d'Etat" ou de "directeur général". En outre, l'entrée dans la CE renforcerait notablement la nécessité d'augmenter le nombre de conseillers fédéraux ou de faire du Conseil fédéral un cabinet gouvernemental secondé par des ministres responsables des départements.

Ce modèle nécessiterait tout particulièrement la réalisation des mesures urgentes (ch. 7) et des éventuelles mesures complémentaires, ainsi qu'une réorganisation des départements.

L'évolution engagée avec la revision de la loi sur l'organisation de l'administration, actuellement en cours, tend déjà à renforcer le rôle des secrétariats généraux, et donc à se rapprocher de ce modèle, qui est par ailleurs relativement facile à mettre en oeuvre et n'exige pas de modification de la constitution. Quant à la revision requise des lois sur l'organisation de l'administration et sur les rapports entre les conseils, elle devrait être politiquement faisable.

Des combinaisons avec les modèles B et C sont envisageables. C'est pourquoi ce modèle conviendrait bien à une phase transitoire en vue d'une augmentation du nombre des conseillers fédéraux (modèle B), et plus encore en tant que phase préliminaire vers la constitution d'un exécutif à deux échelons avec des ministres responsables de départements (modèle C).

Modèle B: augmentation du nombre des conseillers fédéraux et renforcement de la présidence

a) Description du modèle de base

Ce modèle vise une réforme du gouvernement par l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux, lequel est porté de préférence à onze. De ce fait, chaque membre du gouvernement peut se vouer davantage aux secteurs de compétence qui lui restent et à ses obligations collégiales, tout en réduisant ses

fonctions de représentation devant les organes parlementaires, à l'étranger, ainsi qu'en public. Par ailleurs, afin d'assurer la cohérence du Gouvernement et l'efficacité de la conduite du collège gouvernemental élargi, le rôle dirigeant du président de la Confédération est renforcé par un allongement de la durée de son mandat, par l'élargissement de ses compétences présidentielles, et par la promotion de la Chancellerie au rang de département de la présidence.

Le collège gouvernemental est formé du président de la Confédération, qui dirige le département présidentiel, et de dix conseillers fédéraux, dirigeant chacun un département spécialisé. Ils sont élus comme jusqu'ici par l'Assemblée fédérale, pour une période de quatre ans. Le président de la Confédération est élu pour deux ans (avec possibilité de réélection), ou pour quatre ans (éventuellement avec la possibilité d'être réélu une fois). Son successeur doit provenir d'une autre région linguistique. Il en va de même pour le vice-président, qui change chaque année. Pour assurer une représentation équilibrée des régions linguistiques on peut prévoir une alternance annuelle ou bisannuelle du président et du vice-président à la présidence. Dans un tel cas, il conviendrait de réexaminer le principe de l'attribution fixe des départements.

Pour assurer une direction efficace des affaires gouvernementales, et pour diriger un exécutif composé de onze membres, le président ne peut plus être un simple "primus inter pares". Son rôle de chef du gouvernement doit donc être renforcé. Il doit avoir des compétences plus larges, notamment pour l'organisation des affaires du Conseil fédéral. Il doit pouvoir ordonner la préparation de projets dans les départements, déclasser d'autres objets ou faire remanier des projets, en tenant compte de la planification à long terme, notamment du programme de la législature, et de l'évolution de la situation. Les décisions définitives continuent à relever de l'autorité collégiale, mais le nombre d'objets soumis à la décision présidentielle peut être sensiblement élargi.

Parmi les tâches et compétences revenant au président de la Confédération, on peut prévoir les suivantes: préparation selon un point de vue général des décisions du collège gouvernemental; orientation, mise en oeuvre et coordination des travaux du gouvernement et de l'administration, de manière à garantir que tous les secteurs où une action est nécessaire soient pris en considération; contrôle d'activité au nom du collège gouvernemental; exercice de la surveillance de la Confédération sur les cantons; concordance des procédures entre l'Exécutif et le Parlement; relations avec le public.

Pour assumer ces obligations, le département présidentiel peut comprendre les organes suivants: unités administratives de l'actuelle Chancellerie fédérale; un service de coordination et de contrôle de la gestion; un organe de prévision et de planification à moyen et long terme qui prépare, à l'intention du président et du Conseil fédéral, des documents généraux; un organe chargé de traiter les affaires du Conseil fédéral sur les plans formel et matériel en tenant compte des données fournies par l'organe de prévision et de planification, ainsi qu'en fonction des contingences, en veillant notamment à ce que les départements compétents accomplissent les nouvelles tâches qui peuvent surgir; un organe d'intervention rapide apte à faire face dans le plus bref délai aux situations imprévues et le cas échéant à soumettre au Conseil fédéral un plan d'action; un organe pour les relations avec les cantons.

Un tel renforcement des structures du Gouvernement aurait pour effet de revaloriser son statut face au pays et à l'égard de l'étranger. Il ferait du président de la Confédération un véritable chef de Gouvernement.

b) Variantes et combinaisons possibles

L'augmentation du nombre des conseillers fédéraux ainsi que le renforcement de la présidence modifieraient passablement la conception traditionnelle du gouvernement collégial, notamment en ce qui concerne le principe de l'égalité de rang de tous les conseillers fédéraux.

Cette égalité est néanmoins toujours garantie du fait que *chaque membre du Conseil fédéral peut exercer à tour de rôle la fonction de président de la Confédération*. Ce système reste possible à condition que la durée du mandat ne soit pas allongée et que les dispositions restreignant la réélection ne soient pas supprimées. Dans ce cas-là, on peut se demander s'il convient de créer un département présidentiel, qui est lié à diverses questions concernant la direction et la rotation des personnes à la tête de l'Etat. Un renforcement de l'infrastructure et des prestations fournies au président reste cependant nécessaire pour lui garantir un appui suffisamment large et efficace.

Une variante qui vise à éviter la nécessité d'augmenter le nombre des conseillers fédéraux prévoit un *renforcement du niveau de commandement immédiatement inférieur de l'administration*, ce qui aurait aussi pour effet de décharger les conseillers fédéraux. Les modèles A et C offrent des possibilités en ce sens. On pourrait éventuellement - notamment dans la perspective de l'intégration européenne - nommer un nombre plus grand de "membres du cabinet", qui n'auraient pas le même rang que les conseillers fédéraux mais qui pourraient néanmoins prendre part à leurs séances (voir à ce sujet ch. 4.5). Leur titre pourrait être celui de vice-conseiller fédéral, ministre, ou secrétaire d'Etat.

Une autre variante consiste à *porter le nombre de conseillers à neuf*, ce qui permet au collège gouvernemental de fonctionner de manière autonome dans des conditions favorables. Chaque conseiller fédéral doit être secondé par un *suppléant* qui soit en mesure de le décharger et de le représenter dans tous ses secteurs d'activité. De la sorte, le Conseil fédéral serait formé en quelque sorte de 18 personnes capables d'assumer les tâches du gouvernement, aussi bien que de la direction de l'administration. Cette variante est réalisable avec ou sans département présidentiel.

c) Critères d'appréciation et principaux problèmes

Si l'on part du mode actuel d'exécution des tâches par les conseillers fédéraux - à la fois comme membres du gouvernement et comme chefs de département - il faut porter leur à onze au moins - comme le prévoit le modèle de base - pour qu'un allègement sensible de leur charge de travail en résulte. Cette formule permet aux chefs de département de vouer plus de temps à l'accomplissement de leurs tâches gouvernementales. Ceci, combiné au renforcement de la fonction présidentielle, accroît la capacité de direction du collège gouvernemental et réduit le risque d'une prépondérance excessive du président. Le facteur décisif pour l'efficacité du modèle est la réalisation et le maintien d'un certain équilibre: régime présidentiel modéré, passage d'un organe autogéré à un organe soumis à une direction, maintien du principe de collégialité. Il est possible de limiter le pouvoir présidentiel par des moyens institutionnels, notamment par un transfert mesuré de nouvelles compétences et par un développement modéré du département présidentiel. Par contre, si le rôle directif d'un président se révèle faible, une paralysie du gouvernement collégial risque d'en résulter.

De façon générale, ce modèle accroît le besoin de coordination, d'une part à cause du plus grand nombre de départements, de l'autre par suite du plus grand pouvoir d'intervention du département présidentiel dans les affaires des autres départements. Ce suivi présidentiel ne doit cependant pas aboutir à une véritable coordination des affaires départementales par le département du président, qui doit se borner au rôle d'organe d'état-major. Il est vrai qu'un tel organe renferme en lui-même le risque de chevauchements de compétences, et par là de situations conflictuelles.

Le besoin de coordination augmente aussi - quoique dans une moindre mesure - dans les diverses variantes, que le nombre de départements soit porté à neuf ou qu'il reste à son niveau actuel. En effet, dans tous ces cas, de nouveaux instruments de direction sont nécessaires: renforcement de la Chancelle-

rie fédérale, évolution vers le modèle A ou C. Le déroulement des procédures de travail devra en tenir compte.

La réalisation de ce modèle avec ses variantes implique dans la plupart des cas une revision partielle de la constitution et de la loi sur l'organisation de l'administration. Pour le reste, le modèle est conforme à nos traditions politiques. Dans sa version de base, outre le nombre plus élevé de conseillers fédéraux, qui permet une prise en considération encore plus poussée du pluralisme, l'innovation la plus notable est le renforcement du statut du président de la Confédération. Ce modèle nécessite que l'on accepte le risque d'un organe gouvernemental plus pesant, que l'on renonce à la possibilité pour chaque conseiller fédéral de devenir président, que ce dernier devienne plus qu'un simple "premier parmi des égaux", et que, par conséquent, une région linguistique ne soit plus représentée pendant longtemps à la tête de l'Etat.

Les problèmes de ce type peuvent être éventuellement résolus avec la variante à neuf conseillers fédéraux en changeant de président tous les deux ans par exemple et en renonçant à un département présidentiel proprement dit. Cette formule permettrait de mieux répondre aux impératifs du pluralisme et d'institutionnaliser une alternance qui mettrait tantôt l'accent sur l'autonomie tantôt sur le rôle directif du président.

S'il semble possible de renforcer la conduite de l'Etat, même avec un président changeant chaque année (avec une Chancellerie fédérale élargie), ceci paraît plus difficile pour ce qui est de la représentation du Gouvernement, en particulier à l'étranger, puisque l'on continuerait à avoir une situation où aucun personnage ne se détache comme interlocuteur durable. Un mandat de deux ans pourrait éventuellement suffire; il serait comparable à la durée du mandat dans les gouvernements les plus instables d'Europe.

La détermination de la durée du mandat présidentiel constitue un bon instrument de régulation, grâce auquel on peut per-

mettre au président d'affirmer son autorité présidentielle - ce qui n'est pas nécessairement souhaitable - ou au contraire l'empêcher de le faire dans une mesure excessive. Le fait de diminuer ou d'augmenter la durée de la présidence permet selon le cas de renforcer ou au contraire d'affaiblir la représentation pluraliste.

Un système qui ne garantit plus que chaque membre du Conseil fédéral devienne président équivaudrait à revenir à une règlementation qui fut en vigueur aux débuts de l'Etat fédéral, et sous laquelle certains conseillers fédéraux étaient élus moins souvent que d'autres à la présidence, voire pas du tout.

Le fait de renoncer à augmenter le nombre des conseillers fédéraux et plus encore d'instituer un département présidentiel rapproche ce modèle de la situation actuelle, ainsi que des buts visés par la loi de 1979 sur l'organisation de l'administration. On voulait notamment renforcer la Chancellerie afin d'en faire un instrument efficace de soutien du président de la Confédération. Au demeurant, la loi de 1914 sur l'organisation de l'administration conférait déjà au président de la Confédération des pouvoirs de direction étendus. D'ailleurs, on n'a pas encore tiré tout le parti possible des compétences et des possibilités de soutien découlant de la loi actuelle. Cette situation pourrait se reproduire.

Modèle C: cabinet gouvernemental et ministères techniques

a) Description du modèle de base

L'Exécutif est scindé en deux organes: d'une part, un cabinet gouvernemental (Conseil fédéral), assumant le rôle de gouvernement et s'occupant essentiellement de questions politiques (niveau politique et stratégique), et, d'autre part, un cabinet administratif composé des ministres, qui déchargent les

conseillers fédéraux des tâches de direction départementale (niveau opérationnel et tactique). Les ministres forment ensemble la direction de l'administration. Le cabinet administratif se réunit régulièrement afin d'assurer la coordination. Le Conseil fédéral peut le doter de compétences décisionnelles. Les ministères sont structurés en fonction des secteurs d'activité.

Ce modèle de gouvernement repose donc sur un système de directions départementales ou ministérielles, selon lequel les chefs de départements (ou ministères) ne font pas partie du collège gouvernemental. On trouve des antécédents historiques de ce type de gouvernement dans la République helvétique (directoire de cinq personnes coiffant des ministères).

Les conseillers fédéraux, au nombre de cinq ou sept, sont élus par l'Assemblée fédérale pour quatre ans. Le président de la Confédération est élu chaque année. Les ministres (de 11 à 18) sont nommés par le Conseil fédéral, sous réserve d'approbation par l'Assemblée fédérale. Par contre, ils peuvent être révoqués librement par le Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral a le rôle d'un cabinet politique (sans structure départementale). Il assume l'activité gouvernementale proprement dite, autrement dit la direction exécutive. Il fixe les grandes lignes d'orientation de la politique gouvernementale, lesquelles régissent l'activité des ministères.

Les ministères sont formés sur la base des secteurs d'activité, ce qui confère à l'administration un statut autonome. L'ensemble des ministres forme la direction de l'administration. Chacun d'eux exécute ses tâches de manière indépendante, dans les limites du mandat défini par la politique gouvernementale. Les objets sans portée politique ou stratégique et sans importance majeure sont traités et décidés par le cabinet administratif ou par le ministre compétent.

La Chancellerie fédérale prend une importance particulière en tant qu'organe de liaison entre le collège gouvernemental et le cabinet administratif. Elle doit fournir au Gouvernement

les renseignements nécessaires à la direction de l'Etat (collecte et transmission d'informations) et les bases indispensables à son fonctionnement (coordination de l'activité gouvernementale et surveillance de l'administration). Au besoin, le cabinet gouvernemental peut se doter d'organes d'état-major propres.

Le Conseil fédéral assure en principe les relations avec les organes parlementaires, avec le public (en particulier les médias), ainsi qu'avec l'étranger. En raison du haut degré de légitimité des ministres, il est possible de recourir largement (et d'institutionnaliser) le remplacement des conseillers fédéraux par des ministres pour des fonctions de représentation.

b) Variantes et combinaisons possibles

Cabinet du Conseil fédéral structuré en départements: dans cette variante, les conseillers fédéraux exercent la haute direction des départements. Comme dans le modèle de base, les conseillers fédéraux forment un gouvernement collégial, tout en gardant la haute main sur leur département. Les ministres sont subordonnés au cabinet gouvernemental et constituent la direction effective de l'administration. Cette variante se rapproche donc du modèle A (conduite des départements par des directeurs). Elle constitue une combinaison de la structure collégiale modifiée avec la structure départementale. Au lieu d'un Conseil fédéral non différencié, dont les membres ne sont pas chefs de département, on a donc affaire à un cabinet structuré dont les membres se vouent toutefois en priorité aux tâches du gouvernement collégial, tout en se spécialisant dans une certaine mesure pour exercer leur fonction de haute direction départementale. Selon ce principe, on peut créer par exemple 14 ministères, chaque conseiller fédéral ayant deux ministres (chefs de département) sous sa responsabilité. On peut envisager que les deux ministères placés sous la haute direction d'un conseiller fédéral soient autonomes, ou au contraire réunis en un département.

Si, bien que la conduite de l'administration soit confiée aux ministres, les conseillers fédéraux gardent la haute main sur les affaires, ils ont besoin d'instruments de gestion autres que la simple compétence de fixer les grandes orientations, laquelle est actuellement confiée au cabinet gouvernemental dans son ensemble. On pourrait envisager de leur attribuer des droits de regard et d'intervention tels que le conseiller fédéral exerçant la haute direction sur des actes administratifs de grande portée politique peut s'en saisir, les retirant ainsi de l'échelon ministériel, pour se réserver la décision. Il conviendrait toutefois qu'il fasse preuve de retenue: l'étendue de ses droits de contrôle et de supervision devrait être moindre que celle de la haute surveillance parlementaire et supérieur à celle des organes dirigeants de l'administration.

Si les membres du Conseil fédéral sont dotés de larges compétences afin de pouvoir exercer la haute direction des départements, on peut envisager de renoncer au regroupement des ministres en un cabinet administratif, comme le prévoit le modèle de base. Les fonctions de coordination que devrait assumer ce cabinet pourraient être attribuées d'une part aux conseillers fédéraux au titre de leur rôle de haute direction sur deux (ou plusieurs) ministères, d'autre part au cabinet du Conseil fédéral sous forme de compétence supradépartementale.

On peut aussi envisager de combiner la fonction de haute direction départementale confiée aux conseillers fédéraux avec le groupement des ministres en un cabinet administratif, comme dans le modèle de base. Cette formule aurait l'avantage de décharger largement les conseillers fédéraux et le cabinet gouvernemental des tâches de coordination, tout en maintenant le rôle de haute direction départementale exercé par chacun des membres du Conseil fédéral.

Il est aussi concevable de former, au lieu - ou en plus - du cabinet administratif, des *comités de coordination* comprenant des représentants des ministères concernés par des affaires interministérielles. Ces comités peuvent être des organes

permanents, ou être constitués selon les besoins. La présidence de ces comités pourrait être confiée à des conseillers fédéraux, afin que ceux-ci puissent assurer leur maîtrise des dossiers. De cette manière, le collège gouvernemental pourrait garder un droit de regard sur la réalisation des projets et veiller à ce qu'ils soient conformes aux lignes directrices de la politique gouvernementale.

c) Critères d'appréciation et principaux problèmes

Un cabinet gouvernemental libéré des tâches de gestion de l'administration doit permettre une politique plus cohérente et un renforcement de la capacité directoriale du Conseil fédéral. Les membres du Gouvernement n'ont plus à défendre "leurs" intérêts départementaux. Ils sont plus libres dans leur délibérations et dans la recherche d'un consensus.

Ce modèle d'exécutif à deux "étages" est plus complexe que la structure actuelle. Il soulève la question de la séparation entre gouvernement et administration. S'il est vrai qu'il est extrêmement difficile de dissocier strictement les deux niveaux, étant donné le chevauchement qui existe entre eux, il reste qu'ils présentent des caractéristiques différentes. Le gouvernement a trait à la conduite de l'Etat. Il implique la compétence de fixer les grandes orientations, de déterminer la ligne politique, et de mettre en oeuvre - souvent en collaboration avec le Parlement - de nouveaux projets. Par rapport au gouvernement, l'administration occupe un rang subalterne. Elle se meut dans un cadre plus étroit et conformément à des règles bien définies. Son rôle est de réaliser les objectifs fixés par l'Etat (Scheuner). Il faut donc rechercher un partage des compétences entre le Conseil fédéral et les ministres qui tienne compte de cette distinction fondamentale. On peut prévoir une règle subsidiaire qui s'appliquerait en cas de conflit de compétences. Selon cette règle, il appartiendrait au cabinet gouvernemental de répartir les compétences.

En constituant un organe gouvernemental axé sur les orientations politiques fondamentales et déchargé de tâches adminis-

tratives, on court le risque que la maîtrise des affaires par l'Exécutif diminue et que celui-ci manque de la compétence nécessaire pour prendre les décisions qui lui incombent. Ce risque est pris en compte dans les deux variantes du modèle de base. En dotant les membres du Conseil fédéral de fonctions de haute direction des départements, et en leur confiant la présidence des comités de coordination, on assure que les conseillers fédéraux maintiendront la compétence nécessaire dans leurs domaines, ce dont le collège gouvernemental peut profiter. En outre - et ceci est essentiel pour le modèle de base comprenant Conseil fédéral et cabinet administratif - le collège gouvernemental peut se doter d'organes d'état-major aptes à lui procurer le savoir nécessaire.

Les ministres détiennent un pouvoir propre car, dans les limites fixées par les directives gouvernementales, ils jouissent d'une grande indépendance au plan de l'exécution. Ils forment le niveau supérieur d'une administration largement autonome, et ils détiennent la connaissance des affaires relevant de leur compétence. Ils tendent ainsi à acquérir une stature politique, ce qui peut mettre en péril le Conseil fédéral en tant que cabinet gouvernemental, lorsque les ministres agissent indépendamment des conseillers fédéraux, voire en concurrence avec eux, dans leurs relations avec le Parlement et l'opinion publique. Afin d'assurer que le Gouvernement conserve sa fonction dirigeante, les relations de l'Exécutif avec le Législatif doivent être le propre du Conseil fédéral, avec l'appui de la Chancellerie fédérale.

La question de l'attribution des responsabilités se pose également, car elle est rendue plus compliquée par la structure à deux niveaux de l'Exécutif. Du point de vue politique, ainsi qu'en pratique, il est à prévoir que le Parlement voudra pouvoir s'adresser non seulement au Conseil fédéral mais aussi directement au ministre responsable. L'opinion publique adoptera vraisemblablement la même attitude. Cette tendance risque de poser des problèmes en renforçant l'autonomie et la stature politique des ministres. Si ces derniers doivent rendre compte directement au Parlement, ils pourront acquérir un indépendance telle par rapport au Gouvernement que leur

action risque d'outrepasser la marge de manoeuvre conférée par les grandes lignes de la politique gouvernementale, au mépris du statut officiellement imparti aux ministres par la loi sur l'organisation. Les ministres ne doivent pas être les initiateurs de la politique gouvernementale. Ils doivent remplir leur mandat dans les limites fixées par les directives gouvernementales. Pour prévenir ces risques, c'est le cabinet gouvernemental dans son ensemble qui assumera devant le Parlement la responsabilité politique de toutes les décisions prises par le Conseil fédéral. Toutefois, étant donné que les conseillers fédéraux sont élus pour la durée d'une législature, ils n'encourent pas de risque de sanctions directes. Dans la variante prévoyant un cabinet structuré selon les départements, les conseillers fédéraux sont individuellement responsables de la haute direction de leur département. Les ministres doivent leur rendre compte de leur activité, et ils peuvent être révoqués par le Conseil fédéral. Ils doivent assumer la responsabilité de leurs actes. Toutefois, c'est au cabinet gouvernemental qu'ils doivent rendre compte, et c'est ce dernier qui à son tour en réfère au Parlement.

Ce modèle présente certaines similarités avec deux institutions évoquées en relation avec la revision de la loi sur l'organisation dans deux rapports d'experts: le rapport Huber 1971, et en partie le rapport Hongler 1967. D'une part, il était question de grouper certains offices sous la responsabilité d'un chef de groupe subordonné au chef de département; de l'autre, il s'agissait de confier à des secrétaires d'Etat ayant le statut de fonctionnaires la qualité de chefs de secteurs, en tant que supérieurs hiérarchiques d'une ligne opérationnelle de l'administration, eux-mêmes étant subordonnés au chef de département. On a jugé qu'une mise en oeuvre de l'une comme de l'autre de ces options était compatible avec l'ordre constitutionnel, et qu'une revision de la loi sur l'organisation suffirait. Toutefois, les arguments suivants militent pour que l'on donne au système de gouvernement une assise constitutionnelle (revision partielle de la constitution) :

Le lien étroit établi par l'actuelle constitution entre la structure collégiale et la structure départementale du gouvernement (chaque conseiller fédéral étant à la fois membre du gouvernement et chef de département) disparaît en effet selon le modèle C. De plus, le droit constitutionnel en vigueur n'a trait qu'occasionnellement et indirectement à la structure de l'administration. Si dorénavant l'administration acquiert un statut autonome en raison de l'institution d'un cabinet gouvernemental, il convient de lui donner une base constitutionnelle, en particulier en raison de la nécessité de créer des mécanismes de contrôle du "pouvoir administratif". A cet égard, la compétence du Conseil fédéral d'édicter les grandes lignes de la politique gouvernementale (fixation des grandes orientations politiques) représente un instrument essentiel de direction du Gouvernement, de rang constitutionnel. En outre, il convient d'établir dans la constitution le mode de nomination, le statut, la fonction et la responsabilité politique des ministres (chefs de départements).

Modèle D: système gouvernemental parlementaire

a) Description du modèle de base

Le Gouvernement dépend en permanence, tant pour sa composition que pour son activité, de la confiance du Parlement. Il ne fonctionne que si la majorité parlementaire lui accorde sa confiance et il est renversé dès que le Parlement vote la censure. Toutefois, au lieu de démissionner, il peut dissoudre le Parlement et procéder à de nouvelles élections. Le Parlement est également dissout lorsque, après le vote d'une motion de censure, ou après la démission du Gouvernement pour une autre raison, il ne parvient pas à en former un nouveau. Dans toutes ces situations conflictuelles, l'électorat joue un rôle décisif en élisant un nouveau Parlement, lequel à son tour accorde sa confiance au Gouvernement existant ou en forme un nouveau.

Sous le régime parlementaire, il n'y a pas de séparation stricte des pouvoirs entre Exécutif et Législatif. La lutte entre les partis gouvernementaux (gouvernement et majorité parlementaire) et l'opposition parlementaire (minorité) impose des limites à l'exercice du pouvoir. Il s'agit d'un système concurrentiel: le Gouvernement et la majorité parlementaire sont en compétition permanente avec l'opposition, qui aspire à devenir majoritaire et à former le Gouvernement. Le système fonctionne au mieux lorsque deux grands partis occupent l'arène politique et sont en concurrence pour obtenir les faveurs de l'électorat. Dans le cas contraire, un certain nombre de partis sont obligés de former une coalition capable de représenter une majorité parlementaire et de constituer le Gouvernement. Dans le système parlementaire, les gouvernements minoritaires sont possibles, mais ils sont constamment menacés de renversement. Il en va de même lorsque plusieurs petits partis ou des partis très hétérogènes forment une coalition, car l'expérience a montré que ce type d'alliance est très instable et que l'existence d'un tel gouvernement est souvent menacée.

La composition et l'activité du Gouvernement dépend donc du type et de la force des partis, de leurs programmes politiques, des groupes parlementaires qui en émanent, ainsi que des coalitions qu'ils peuvent former entre eux. La capacité du Parlement d'exercer le rôle qui lui est dévolu dans ce système dépend avant tout de la discipline des groupes politiques des deux camps.

Le Gouvernement se compose d'un chef de gouvernement et d'un certain nombre de ministres qui n'est pas fixé par la loi. Cette marge de manoeuvre permet une certaine liberté d'organisation, notamment lors des pourparlers destinés à former une coalition. Pour la Confédération, ce nombre pourrait atteindre 15 à 18 personnes. Le Parlement élit le chef du gouvernement, qui nomme à son tour les ministres. Le chef de gouvernement peut à tout moment changer de ministres.

Le système parlementaire combine le régime présidentiel avec le principe collégial et la structure départementale. Les

arrangements de détail dépendent de la répartition des compétences au sein de l'organe gouvernemental. On peut toutefois admettre que la préférence va généralement au système suivant: le chef de gouvernement dispose, à l'égard des ministres, d'une compétence générale de fixer les grandes orientations politiques. Le cabinet (collège gouvernemental) possède des pouvoirs de décision pour tous les domaines exigeant un certain degré de coopération et de coordination. A l'intérieur de ce cadre, les membres du gouvernement dirigent leur département (ou ministère) de manière autonome. Ce système se distingue par le statut élevé du chef de gouvernement, qui dispose d'une chancellerie promue au rang de bureau présidentiel, mais aussi par le haut degré d'autonomie et le pouvoir décisionnel des ministres.

Le contrôle critique du gouvernement et de son administration est surtout le fait de l'opposition parlementaire, ce qui met l'accent sur les aspects qui relèvent de la politique des partis. La majorité parlementaire fait par définition partie du gouvernement, et joue donc un rôle modéré à cet égard.

D'ailleurs, le Parlement est généralement élu pour une période de quatre ans. S'il n'est pas dissout avant l'échéance, il est de toute manière soumis à de nouvelles élections à la fin de la législature. Après ces élections, un nouveau gouvernement est formé.

b) Variantes et combinaisons possibles

Le système parlementaire de gouvernement, dans sa forme de base, se prête à de nombreuses variantes. Ainsi, en Grande-Bretagne, il existe depuis longtemps une situation qui se réduit en pratique à une *concurrence* entre deux grands partis, qui se succèdent au gouvernement à intervalles plus ou moins réguliers. En Allemagne, par contre, on a affaire à un régime de *coalition* plus ou moins stable entre deux partis ou groupes, qui forment le gouvernement, tandis qu'en Italie, ainsi qu'en France sous la III^{e} et la IV^{e} République, le gouvernement a été formé par des coalitions instables. Toutes sortes d'autres combinaisons sont concevables.

Ainsi, il est possible de varier le *rapport des forces entre parlement et gouvernement*, de même qu'au sein même de ce dernier (statut du président ou du premier ministre par rapport au cabinet dans son ensemble et aux autre membres du gouvernement pris individuellement). Un rôle primordial revient - tant en droit qu'en fait - au chef de gouvernement, qui peut se borner à une simple fonction de coordination des affaires gouvernementales, ou au contraire, comme dans le modèle allemand, avoir la compétence de définir les orientations, ou encore, selon le modèle britannique, détenir un pouvoir étendu qui en fait manifestement la tête du gouvernement.

Le rapport de force entre les organes de l'Etat est aussi fonction des divers modes de formation et de révocation du gouvernement dans son ensemble, du chef de gouvernement en particulier, ainsi que des divers membres du gouvernement. Les modalités dépendent notamment de l'attribution des compétences, des règles concernant le quorum, et de la procédure pouvant aboutir à une censure du gouvernement. Il est aussi possible de varier les conditions de dissolution du parlement.

Un rôle éminent revient, dans ce modèle, au *mode d'élection*. La manière d'élire le Parlement a des conséquences décisives sur le paysage politique, et sur la formation de la majorité gouvernementale. Le scrutin majoritaire (notamment dans le modèle britannique, où il est à un tour), tend à resserrer l'éventail des partis et à en réduire le nombre. Il constitue donc une prémisse de la démocratie de concurrence. Par contre, le système proportionnel a tendance à favoriser la fragmentation des partis et à créer la nécessité d'une coalition entre deux ou plusieurs partis pour la formation du gouvernement, ce qui peut aboutir à des alliances parfois très hétéroclites. Des formes intermédiaires sont aussi concevables, comme la combinaison de la proportionnelle avec un dose de scrutin majoritaire, ou encore la prévention d'une fragmentation excessive par des quorums (telle la clause du 5% en Allemagne).

D'autres variantes peuvent exister dans l'organisation du Parlement, notamment en ce qui concerne la *composition et les compétences de la seconde chambre* (laquelle est présente dans la plupart des systèmes parlementaires). La gamme des possibilités va de la parité de la seconde chambre (cas du sénat italien) - ce qui peut présenter des difficultés pour le fonctionnement du régime (formation d'une majorité, nécessité d'un double rapport de confiance) - à la quasi insignifiance de la deuxième chambre (comme pour la Chambre des lords britannique). Une formule intermédiaire intéressante pour un Etat à structure fédéraliste consiste à faire de la seconde chambre un organe de représentation des Etats fédérés, dont les compétences sont à certains égards plus restreintes, à d'autres plus étendues que celles de la première chambre (selon le modèle, par exemple, du Bundesrat allemand). L'attrait de cette variante pourrait même augmenter, indépendamment de la question d'une réforme du gouvernement, dans la perspective de l'intégration européenne.

Il faut examiner s'il convient de créer la fonction de *chef d'Etat*, dotée essentiellement d'un rôle de représentation, comme on la rencontre dans la plupart des systèmes parlementaires.

Les instruments de démocratie directe que sont le *référendum* et *l'initiative populaire* forment un corps étranger dans le système de gouvernement à régime parlementaire, puisque que ce système repose sur le principe que la participation des citoyens se borne à l'élection des députés. Selon une opinion largement répandue, le référendum législatif n'est pas compatible avec un régime parlementaire, tandis que l'initiative populaire ne l'est qu'à certaines conditions. Il reste que la combinaison du système parlementaire avec certaines formes de démocratie directe n'est pas à exclure complètement a priori. Il suffit pour s'en convaincre de considérer le système italien, qui connaît un référendum législatif d'abrogation, et qui confère au peuple un certain pouvoir d'influer sur la constitution par le biais du référendum touchant les autorités, ainsi que par la voie du référendum constitutionnel facultatif.

Le régime parlementaire présente donc toute une série de possibilités de modulation, de sorte qu'une *variante taillée sur mesure pour la Suisse*, et qui tienne compte des particularités de notre pays, doit être possible. Il est cependant difficile de prévoir la forme qu'une variante conçue spécialement pour la Suisse pourrait prendre.

c) Critères d'appréciation et principaux problèmes

La réalisation du modèle parlementaire dans notre pays représenterait un changement radical de régime. Les institutions politiques et leurs rapports entre elles seraient profondément modifiés. Il reste que le système parlementaire est de loin le plus répandu dans le monde et qu'il présente certains avantages. Pourtant, s'agissant de la Suisse, un changement de système présenterait aussi des inconvénients. Il faudrait repenser de nombreux aspects du processus décisionnel et abandonner nombre d'habitudes, car le fonctionnement du système parlementaire se distingue notablement de notre modèle fondé sur la concordance.

Si un renforcement du statut de chef de gouvernement favorise la capacité de conduire les affaires de l'Etat, elle concentre la responsabilité gouvernementale sur sa personne dans une mesure qui serait sans précédent en Suisse. Il est vrai que l'électorat bénéficie d'une influence plus directe sur le choix de cette personne, mais les organes centraux des partis gardent un rôle décisif, notamment lors de la formation d'un gouvernement de coalition.

Les décisions politiques prises au sein du parti gouvernemental, ou le cas échéant de la coalition au pouvoir, peuvent être rapidement traduites en normes législatives et appliquées dans les faits, car la longue et laborieuse procédure nécessaire dans le système suisse actuel pour parvenir à des compromis satisfaisant toutes les parties n'est plus nécessaire, sauf si la coalition gouvernementale est fragile. Il n'est cependant pas prouvé qu'un régime parlementaire aboutisse à des décisions meilleures.

Le système parlementaire met en jeu des mécanismes de décision politique qui peuvent avoir des effets immédiats (telles la dissolution du parlement, et la motion de censure, qui force le gouvernement à obtenir l'appui de sa majorité parlementaire, sous peine d'être renversé). Le revers de la médaille, par comparaison avec le modèle suisse, est un plus grand risque d'instabilité (ou dans certains cas d'immobilité) du gouvernement, risque qui pourrait être encore plus accentué dans la phase initiale qui suivrait un changement de système. On peut améliorer sensiblement la stabilité du gouvernement sous ce régime en favorisant la formation d'une majorité parlementaire solide. Ceci est possible en premier lieu par la voie de la loi électorale, notamment par le recours au mode majoritaire. Par contre, il n'est guère possible d'agir sur le nombre et la structure des partis par des normes juridiques. Un changement de régime s'accompagnerait à n'en pas douter d'une modification radicale des partis et de leurs rapports de force.

Le gouvernement à régime parlementaire force les acteurs politiques à adopter des options bien tranchées. La concurrence accrue entre les partis peut avoir une influence novatrice. Par contre, cette même concurrence mène à une plus grande incertitude, notamment en ce qui concerne la planification à long terme de l'action de l'Etat. L'instabilité gouvernementale, même sous forme potentielle, se répercute nécessairement sur le fonctionnement de l'administration, laquelle est renforcée du fait de sa relative autonomie, alors que sa direction est affaiblie en raison des fréquents changements du pouvoir politique. L'influence des partis, qui sont des organisations non étatiques, sur le gouvernement et l'administration augmente vraisemblablement. On court aussi le risque d'une certaine coupure entre le gouvernement et l'administration.

L'initiative populaire et le référendum pourraient dans certaines circonstances subsister dans un régime parlementaire de type suisse. Ces droits populaires devraient pourtant subir des modifications radicales (par exemple: limitation

des possibilités de référendum, augmentation du nombre de signatures nécessaires, définition des conditions de dissolution du parlement ou de chute du gouvernement en cas de décision référendaire négative), de sorte qu'ils n'auraient plus le même rôle que dans la Suisse actuelle. En tout cas, de nouvelles règles du jeu, tant juridiques que coutumières, devraient s'établir. L'accent porterait moins sur les objets et davantage sur les élections parlementaires. La perte de substance des droits démocratiques mènerait à une baisse d'influence des groupements d'intérêts sur le processus politique (la menace de référendum perdrait donc de son effectivité). Si le gouvernement en sortirait renforcé, on court par contre le risque, en raison du plus grand rôle dévolu aux élections, de voire se multiplier les promesses et les concessions électorales.

Le système parlementaire se caractérise par le fait qu'il existe en permanence la possibilité de changer de gouvernement. On peut même y voir une condition de son bon fonctionnement. Il est indispensable que cette possibilité soit réelle car, dans ce système, les moyens du parlement d'imposer des limites au pouvoir et de le contrôler efficacement sont par nature restreints. En effet, dans la pratique, c'est l'opposition parlementaire - réduite virtuellement à l'impuissance par la majorité - qui exerce presque exclusivement ce contrôle. Il est vrai qu'en Suisse le maintien des droits populaires apporterait un certain correctif à cet état de choses, mais il faudrait remanier profondément le système actuel, notamment en ce qui concerne le rôle du Conseil des Etats dans le processus de décision politique, pour rendre possible le changement de gouvernement.

Les incidences d'un changement de système sur la pratique quotidienne du Parlement et des députés seraient considérables. Le pouvoir individuel de ceux-ci diminuerait vraisemblablement, ne serait-ce qu'en raison de la nécessité d'une discipline de groupe. En revanche, l'influence de la direction des partis sur la marche des affaires s'accroîtrait probablement.

Compte tenu du ferme enracinement du fédéralisme en Suisse, il n'y a guère lieu de craindre que le respect des intérêts régionaux soit négligé lors de la formation du gouvernement. Par contre, il n'est pas possible de prévoir comment un système de gouvernement parlementaire se répercuterait à long terme sur les gouvernements cantonaux. Ce système répond bien au besoin actuel d'une plus forte personnalisation de la vie politique, et en particulier, à celui de pouvoir changer de temps en temps d'équipe gouvernementale.

Le régime parlementaire est le système de gouvernement eurocompatible par excellence. Il existe dans pratiquement tous les Etats de la CE. La seule exception est la France, bien que le régime actuel, que l'on peut qualifier de (semi-)présidentiel), soit issu du système parlementaire "classique" de la IV^{e} République, et qu'il conserve donc sous maints aspects une indéniable parenté avec celui-ci. Un système parlementaire faciliterait certainement l'action du gouvernement helvétique sur la scène internationale (nombre plus élevé de membres du gouvernement, structure "parallèle" des départements, diminution du risque de référendum). Les processus décisionnels pourraient être accélérés, ce qui faciliterait la prompte adaptation du droit national au droit européen de rang supérieur. De manière générale, il serait possible d'agir plus rapidement et d'une façon plus radicale, toujours à condition que la coalition gouvernementale soit cohérente et la majorité parlementaire suffisamment nette.

Ceci est vrai non seulement pour l'adaptation du droit, mais tout particulièrement dans la perspective de la détermination de la position suisse à l'égard de questions relevant de l'EEE ou de la CE (représentation de la Suisse dans les organes de l'une ou l'autre de ces entités). Le régime parlementaire présente, par rapport au système suisse actuel, une possibilité de renforcement du principe démocratique, du fait que la majorité parlementaire serait mieux établie sur le plan institutionnel, et qu'elle permettrait ainsi d'exercer l'influence voulue sur l'activité gouvernementale.

En cas d'adhésion à la CE, il est évident que le chef de gouvernement de la Suisse représenterait notre pays au sein du Conseil européen.

Modèle E: système gouvernemental présidentiel

a) Description du modèle de base

Les systèmes de gouvernement parlementaire et présidentiel se distinguent surtout en ce qui a trait aux modalités de la séparation des pouvoirs. Dans le premier, les organes du pouvoir politique sont intimement liés, puisque c'est sur la base d'une stricte discipline des groupes et de la coalition que gouvernement et parlement fondent leur unité d'action politique. Par contraste, le régime présidentiel se caractérise par une stricte séparation structurelle et personnelle du gouvernement et du parlement, ainsi que par la rigoureuse délimitation de leurs secteurs de compétence. La discipline de groupe étant par nature faible, le président est contraint de réaliser son programme politique avec des majorités parlementaires changeantes. Contrairement à la tradition du régime parlementaire, il n'est pas possible de révoquer le président par un vote de censure, tandis que celui-ci ne peut pas non plus dissoudre le parlement.

Dans le régime présidentiel, la responsabilité globale de la conduite de l'Etat, et donc de la politique gouvernementale, réside en premier lieu en la personne du président de l'Etat (ou en l'occurrence de la Confédération). Le président, élu par le peuple pour un mandat d'une durée déterminée, réunit les fonctions de chef de l'Etat, chef de gouvernement, et commandant suprême de l'armée.

Par le biais de mécanismes de contrôle mutuel, qui s'exercent dans un système labile de partage du pouvoir, le président et le parlement agissent dans tous les secteurs politiques importants, tout en restant strictement autonomes sur le plan

institutionnel. En plus des pouvoirs de codécision du parlement, les instruments de la démocratie directe et les mécanismes de contrôle de la cour constitutionnelle imposent certaines limites au pouvoir présidentiel.

Dans ce modèle, le président de la Confédération est le chef du Gouvernement. Il est élu par le peuple pour quatre ans, et la durée de son mandat coïncide avec celle de la législature. Il peut se représenter une fois. La durée de son mandat est fixe, de sorte que le président ne peut être révoqué qu'en cas de violation de la Constitution, au terme d'une procédure judiciaire. Il ne peut pas être déposé par le parlement pour motif politique. Afin d'assurer une représentation fédéraliste équilibrée, une clause restrictive interdit l'élection d'un nouveau président provenant de la même région linguistique que son prédécesseur (clause de limitation de l'éligibilité selon l'appartenance linguistique ou régionale).

Le président de la Confédération détermine sa politique en s'appuyant sur sa légitimité, qui lui vient exclusivement du suffrage populaire, et non du parlement. En sa qualité de chef de gouvernement, il est secondé par le cabinet, dont il nomme les membres (ministres), sous réserve d'approbation par le parlement. Le fonctionnement, l'ampleur, et le pouvoir du cabinet dépendent du style de gouvernement du président en titre. Les ministres n'ont à rendre des comptes qu'au président, qui peut les destituer en tout temps.

Même s'il appartient avant tout au président de définir la politique gouvernementale, il ne peut prendre certaines décisions importantes qu'en collaboration avec les autres corps de l'Etat: l'électorat (par le biais de l'initiative et du référendum), le parlement (qui jouit de compétences législatives et budgétaires, ainsi qu'en matière de personnel), et le tribunal fédéral (juridiction constitutionnelle). Le fait de savoir si, et dans quelle mesure, le président est tenu de démissionner en cas de défaite politique lors d'un vote référendaire est laissé à sa propre appréciation. La tradition, la portée politique du projet repoussé, ainsi que les conséquences de la défaite sur la capacité du président de gouver-

ner, constituent des critères déterminants de jugement dans de tels cas.

Il appartient au président de la Confédération de déposer des projets législatifs à l'intention du Parlement (bicaméral). Il peut opposer son veto aux décisions parlementaires contraires à son programme gouvernemental. Toutetois son veto peut être cassé par la majorité parlementaire qualifiée (deux tiers). Par ailleurs, le président demande l'approbation du parlement lors de l'attribution de postes administratifs importants (secrétaires d'Etat, secrétaires généraux, et directeurs d'offices), de même que lors de la nomination de juges fédéraux. Si le pouvoir du président est soumis à des limites en politique intérieure, la constitution lui confère la primauté en politique extérieure.

Le président de la Confédération est limité dans la définition de la politique gouvernementale et dans son champ d'action par la compétence budgétaire du parlement. Le succès de la politique du gouvernement dépend donc de la mesure dans laquelle le président parvient à trouver des majorités favorables à ses projets. Cette tâche est d'autant plus compliquée que l'éventail des partis politiques est fractionné. Pour tenir compte de ce facteur, il convient d'aménager le système électoral de telle sorte qu'il favorise la formation d'une majorité parlementaire.

L'autonomie en matière d'organisation de l'exécutif et du législatif est un élément caractéristique de la démocratie présidentielle. Il peut en résulter une situation où le parti du président est en minorité au parlement. Même lorsque son parti constitue la majorité parlementaire, il ne peut pas compter automatiquement sur l'appui du parlement à sa politique. Le droit de veto dont dispose le président ne lui permet d'imposer sa politique, en cas d'opposition du parlement, que dans certaines limites. C'est pourquoi, compte tenu de l'«instabilité organique» qui caractérise le système présidentiel, un rôle important, dans les rapports entre président et parlement, est dévolu à la négociation.

La Chancellerie fédérale devient département présidentiel et acquiert le rang d'état-major politique du président. En tant qu'organe de conseil et de coordination, elle participe à la formulation de la politique gouvernementale et veille à son exécution par les ministères. En raison de sa position centrale dans l'infrastructure gouvernementale, elle assure aussi les relations avec le parlement et les cantons. Compte tenu de son influence, elle peut acquérir, selon le style de gouvernement du président, une importance dépassant celle du cabinet.

Les ministères sont dirigés par les membres du cabinet, qui sont coresponsables, avec les directeurs d'office (également nommés par le président) des échecs éventuels de la politique gouvernementale. De ce fait, les uns comme les autres peuvent être révoqués en tout temps. Dans la mesure où la chancellerie, en tant qu'organe de coordination de la politique gouvernementale, s'efforcer d'appliquer la volonté présidentielle face à l'administration, il semble indiqué qu'elle jouisse de certaines compétences de direction de l'administration. Il est vrai qu'elle risque alors d'entrer en conflit avec les cadres de l'administration. Dans de tels cas, le cabinet n'est apte que dans une mesure limitée à résoudre les conflits.

La fonction de cour constitutionnelle est dévolue au tribunal fédéral, qui examine les actes législatifs quant à leur conformité avec la constitution. De cette manière, l'autorité judiciaire est directement impliquée dans le processus de décision politique. Elle participe donc à la conduite des affaires de l'Etat.

b) Variantes et combinaisons possibles

Régime mixte présidentiel-parlementaire: en tant que variante de la démocratie présidentielle selon le modèle de base, on peut envisager un système associant un président élu par le peuple à un premier ministre nommé par le président à titre de chef de gouvernement. Celui-ci nécessite à la fois la

confiance du président et celle du parlement, lequel peut faire tomber le gouvernement à n'importe quel moment.

Droits populaires: le régime présidentiel repose historiquement sur le principe de la démocratie représentative. On peut aussi instituer un système présidentiel dans lequel le peuple élit les décideurs politiques sans disposer toutefois du droit d'exercer une influence sur les décisions par voie d'initiative ou de référendum.

Juridiction constitutionnelle: si l'on entend maintenir les droits populaires dans leur intégralité, il convient d'envisager une variante analogue au régime actuel (Cst. art. 113 al. 3), qui institue une juridiction constitutionnelle étendue.

Cabinet législatif: l'institution d'un cabinet législatif vise à faciliter la réalisation du consensus politique au sujet d'affaires gouvernementales importantes dès les étapes initiales du processus décisionnel. Ce cabinet, qui devrait débattre la planification de la législation conformément aux grandes lignes du programme gouvernemental du président, serait composé des ministres, de représentants de la chancellerie présidentielle, et des principaux dignitaires du parlement (présidents de groupes et de commissions).

Relations des ministres avec le parlement: conformément à la stricte application du principe de la séparation des pouvoirs, les ministres n'ont pas de relation avec le parlement. Ceci ne porte pas à conséquence lorsque les rapports du président avec le parlement sont assurés par la chancellerie. Il serait néanmoins possible pour le président d'étendre son influence si les ministres de son cabinet se voient attribuer un droit de présence et de parole devant le parlement.

Loi électorale: l'harmonisation de la politique gouvernementale entre le président et le parlement est particulièrement difficile en cas de fractionnement poussé des partis. Lors de la définition du mode d'élection, il faut donc préférer les variantes qui permettent la formation d'une majorité solide

au parlement (clause de pourcentage minimal pour la participation des partis au parlement; élection au scrutin majoritaire dans les circonscriptions à un seul délégué; dans les circonscriptions comptant deux, trois ou quatre délégués, mise en valeur d'éléments de proportionnalité; interdiction des alliances entre listes, notamment).

c) Critères d'appréciation et principaux problèmes

Par comparaison avec les autres modèles, le système présidentiel est de nature à favoriser un exécutif fort (haut degré de légitimation en raison de l'élection par le peuple, compétences étendues, pas de droit de révocation). Ces éléments renforcent la capacité de mener les affaires de l'Etat et la stabilité du système politique, ce qui favorise l'efficacité dans les affaires intérieures, et la maîtrise des défis de l'extérieur (par exemple l'EEE et la CE).

Le fonctionnement et la stabilité du régime présidentiel ne sont toutefois assurés à terme qu'à la faveur d'une pluralité de facteurs politiques, institutionnels et personnels. Ainsi, le pouvoir présidentiel peut être affecté en tout temps par des changements d'attitude des groupements participant à la formation de la volonté politique, et par la dynamique propre des organes de l'Etat dans leurs interactions.

Le pouvoir présidentiel est affaibli notamment lorsque la majorité parlementaire ne soutient plus la politique gouvernementale pendant une période prolongée. Une telle situation peut aboutir à des blocages, voire à la paralysie du système; elle peut provoquer des fluctuations dans le partage du pouvoir entre le président et le parlement. Dans des cas extrêmes, elle peut déboucher sur une hégémonie parlementaire. La stabilité du système peut souffrir aussi des défaites du président lors de votations populaires, ne serait-ce que parce que la question de sa démission se pose toujours dans de tels cas.

Un cause notable d'affaiblissement institutionnel de la présidence peut résulter de décisions de cour constitutionnelle,

surtout lorsque celles-ci sont liées à des transferts de compétences vers d'autres organes de l'Etat. Il y a lieu aussi de rappeler que le régime présidentiel ne constitue pas une barrière absolue au "gouvernement des juges". De sérieux problèmes peuvent enfin surgir lorsque la capacité de diriger du président est compromise pour des motifs tenant à sa personne, par exemple lorsqu'il n'est plus en mesure d'assumer le rôle dirigeant lié à sa fonction.

Le présent modèle s'inspire du régime de démocratie présidentielle des Etats-Unis. Si la Suisse décidait de se doter d'un système présidentiel, elle pourrait s'appuyer sur certaines décisions fondamentales prises lors de l'élaboration de la constitution fédérale de 1848, époque à laquelle la Suisse avait opté pour un parlement bicaméral sur le modèle américain.

Ce qui serait nouveau serait la direction de l'Etat concentrée sur une personne. Un tel système exige des hommes politiques dotés de qualités personnelles et médiatiques, perçues jusqu'ici plutôt avec méfiance dans notre pays. Quoique évidents, les parallèles avec l'organisation cantonale sont rarement invoqués, lorsqu'ils ne sont pas complètement ignorés (élection des conseillers d'Etat au suffrage direct, mandat présidentiel de plus d'un an).

La réalisation de ce modèle présuppose la revision des dispositions constitutionnelles ayant trait à l'organisation des autorités fédérales. Comme dans le cas d'une transition vers un système de gouvernement parlementaire, l'institution du régime présidentiel nécessiterait une revision totale des dispositions réglant le fonctionnement des institutions fédérales.

6 PROPOSITIONS NOVATRICES

Le caractère typique et original du système de gouvernement d'un pays dépend donc dans une large mesure de combinaisons, différenciations, adjonctions, retranchements particuliers; le choix définitif est souvent la réponse à des questions individuelles significatives. C'est à ce niveau qu'un pays peut faire preuve d'esprit d'innovation et découvrir le système qui lui convient parce que conforme à son identité. En Suisse, cette particularité réside aujourd'hui déjà, mis à part le principe de gouvernement collégial et le bicaméralisme, dans les droits civiques (voir plus haut chiffre 3).

Le potentiel d'innovation de la Suisse en matière de nuances et de création de variantes est loin d'être épuisé. Ce rapport intermédiaire énumère ci-après par mots-clés quelques possibilités de ce genre. Le groupe de travail ne préconise pas de fixer les choix à ce stade de la réforme déjà, mais veut attirer l'attention sur le fait que le Conseil fédéral - mises à part les mesures immédiates mentionnées sous chiffre 5 - peut inclure un nombre considérable d'innovations dans les réformes.

6.1 Système de contrôle efficace et source de légitimation

(voir aussi à ce propos les annexes III/1 et III/2)

Le renforcement du gouvernement que chacun souhaite et le poids de l'administration dans les affaires rendent nécessaires des contrôles judicieux pour assurer d'une part une limitation du pouvoir conforme à l'Etat de droit et d'autre part la légitimation démocratique des activités administratives. Il est vrai que le "deuxième pouvoir" est déjà contrôlé à de multiples égards en Suisse; pourtant, ces contrôles sont en partie lacunaires, en partie exagérées, en tous les cas peu équilibrés et non systématiques. La surveillance a certes été renforcée et étendue ces dernières années, et des efforts sont en cours pour renforcer les contrôles parlementaires au sens large. Un courant analogue nous a déjà valu de remarquables innovations dans les années soixante

(développement des contrôles internes de l'administration et parlementaires ainsi que de la juridiction administrative), sans que le "système" de contrôles équilibrés qui était préconisé ait pu être réalisé dans l'ensemble. Or il est nécessaire et possible de mettre sur pied un tel système de contrôle de manière à ce que les activités de l'Etat ne soient pas paralysées ni les responsabilités estompées. Ce thème devient d'une brûlante actualité.

6.2 Prise en compte de certains aspects d'économie d'entreprise
(voir aussi à ce propos l'annexe III/2)

Sous l'angle de la théorie de l'organisation, trois éléments, notamment, influent sur les structures de direction d'un pays : les tâches, le contexte et les aspects organisationnels. Pour ce qui est du premier élément, on mentionnera l'intensification impressionnante des activités étatiques et l'accroissement phénoménal des tâches imparties au gouvernement. En rapport avec les exigences contextuelles auxquelles doit répondre l'exécutif, il faut tenir compte des points suivants : l'augmentation du dynamisme contextuel exige des prises de décisions rapides; la multiplicité des tâches nécessite une définition claire et nette des priorités (stratégie); la complexité croissante et le caractère de plus en plus imprévisible des tâches demandent une décentralisation; le niveau élevé de formation implique de nouvelles conceptions en matière de gestion du personnel; de nouvelles technologies de direction présupposent de nouvelles structures; l'explosion des coûts nécessite une efficacité maximale; la désécurisation et la défiance doivent être compensées par une transparence très marquée; enfin, le risque d'ouvrir la voie à l'arbitraire exige un haut niveau de sécurité du droit. Pour ce qui est du troisième élément, qui est de nature organisationnelle, il s'agit notamment de tenir compte de l'échelle des valeurs propre aux collaborateurs, mais aussi du cycle que semble manifestement traverser toute organisation (de l'époque des pionniers au déclin progressif en passant par la croissance et l'apogée), ainsi que de la philosophie moderne en matière d'organisation (de la centra-

lisation à la décentralisation, de la soumission aux décisions de l'extérieur à la prise en main de son propre destin, de la rigidité des structures à la souplesse de ces dernières, de l'organisation fondée sur la méfiance à l'organisation basée sur la confiance). Les réformes doivent absolument prendre en compte des considérations de ce genre.

6.3 "Référendum présidentiel"
(voir aussi à ce propos l'annexe III/1)

Pour garantir, renforcer et accélérer la capacité décisionnelle dans le processus étatique d'élaboration de la décision, le président de la Confédération pourrait être doté d'un nouvel instrument : le référendum présidentiel. Le président de la Confédération occuperait une position rappelant celle d'un arbitre. Son point de vue lui permettant d'embrasser l'ensemble de la situation, il disposerait d'une compétence spéciale pour prescrire la procédure de vote dans les questions politiques graves, fondamentales ou fortement contestées. Il lui reviendrait de décider si une question doit ou non être soumise au référendum présidentiel, autrement dit si le peuple doit ou non être appelé à se prononcer au préalable sur cette question par voie de scrutin.

L'idée du référendum présidentiel est apparentée à certains égards à l'instrument du "vote de principe" sur les questions fondamentales (tel que le connaissent certains cantons), qui permet d'appeler les citoyens aux urnes au début d'une procédure législative, et non pas, comme le veut la coutume, lorsque le projet a déjà été préparé dans les détails. Les votants seraient ainsi invités à prendre position avant que l'on ne procède à de longs et coûteux préparatifs (au risque de voir l'ensemble du projet rejeté par le corps électoral).

La décision populaire suite à un référendum présidentiel aurait force obligatoire pour les autorités. De plus, les activités législatives consécutives au référendum présidentiel seraient plus profondément légitimées par le "vote de principe" déjà acquis. Il serait donc possible de renoncer au référendum habituel pour de telles lois.

6.4 Légitimité accrue pour le président de la Confédération

En maintenant en principe le système gouvernemental actuel, le cas échéant en augmentant le nombre des conseillers fédéraux et en créant un département présidentiel ou en agrandissant la Chancellerie fédérale, la légitimité du président de la Confédération pourrait être accrue de la manière suivante :

Une fois que le Parlement a élu tous les membres du Conseil fédéral (pour un mandat fixe de quatre ans), le peuple élit parmi ces derniers le président de la Confédération. Cette élection doit avoir lieu dans un délai de deux mois. Le mandat du président est aussi de quatre ans, une réélection est exclue. Le poste de président doit être ouvert, à tour de rôle, aux représentants des diverses régions linguistiques. Si besoin est, la fonction présidentielle peut être renforcée moyennant l'adjonction de nouvelles compétences ou une amélioration de l'infrastructure (voir modèle B). Il convient de prévoir une procédure permettant, en cas de prévarication grave, la révocation du président de la Confédération avant l'échéance de son mandat.

6.5 Simplification et augmentation de l'efficience des activités législatives

Le système législatif, dont l'actuelle importance et la lourdeur n'ont augmenté que progressivement dans le cadre du droit constitutionnel en vigueur, peut (et doit) être simplifié et devenir plus efficient, tant du point de vue du contenu que de la procédure et de la forme. Des études à ce sujet ont été entamées depuis longtemps dans l'administration. Etant donné que le principe de légalité traditionnel subira prochainement de sensibles modifications, l'heure est venue d'accélérer ces efforts. Le gouvernement, l'administration et le Parlement y ont tous intérêt, et profiteront dans une mesure considérable de cette modernisation.

6.6 Adaptation des relations entre le Parlement, le gouvernement et l'administration

Quel que soit le système de gouvernement et le type de Parlement qui seront finalement choisis, un contrôle général et une réforme des relations entre le Parlement, le gouvernement et l'administration s'imposent. Il s'agit de mettre en place un ordre conforme aux circonstances de notre époque, vu que la croissance et la multiplication des tâches ont atteint les limites au-delà desquelles il n'est plus possible de les accomplir rationnellement.

7 MESURES IMMEDIATES (DEUXIEME TRAIN DE MESURES)

Dans son message du 17 septembre 1990 (FF 1990 III 625), le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales une révision partielle de la loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation de l'administration, préconisant quelques mesures d'action rapide pour améliorer la structure de direction de l'administration. Au premier plan des mesures proposées figure l'attribution au Conseil fédéral de la compétence de nommer des secrétaires d'Etat (titulaires) supplémentaires en fonction des besoins; d'autre part, l'Exécutif ne serait plus réduit à confier "à titre exceptionnel" seulement "d'autres tâches d'état-major" aux secrétaires généraux des départements, mais pourrait le faire de manière générale. De plus, un amendement de l'article 61 de la loi sur l'organisation de l'administration permettrait de fonder à nouveau le système de délégations sur les textes en vigueur avant 1978. Enfin, le Conseil fédéral a informé les Chambres fédérales, par lettre séparée, de son intention de se faire représenter plus souvent par des fonctionnaires supérieurs dans les commissions parlementaires.

Ces mesures, qu'une révision de loi relativement simple permettra de maîtriser sans peine, ont été approuvées par les Chambres fédérales lors de la session d'automne 1991. Les mesures pourront donc vraisemblablement entrer en vigueur au cours des premiers mois de l'an prochain.

Comme exposé au chiffre 1.2, il conviendrait - vu que toutes les réformes profondes du système gouvernemental prendront un temps considérable - de prévoir encore une autre série de mesures d'urgence afin d'obtenir déjà une structure de direction plus efficace fondée sur le droit en vigueur. Ces mesures supplémentaires iraient dans le sens suivant :

7.1 Révision de l'ordonnance sur la délégation de compétences

L'"ordonnance sur la délégation de compétences" - dont l'origine remonte à l'"arrêté fédéral du 17 novembre 1914

donnant aux départements et aux services qui en dépendent la compétence de régler certaines affaires" - a connu d'innombrables amendements mineurs au cours des décennies écoulées. Elle a d'autre part été soumise à des révisions en profondeur, la première en 1968 (RO 1969 77), la deuxième en 1990 (RO 1990 606). Ces modifications ont sensiblement déchargé le Conseil fédéral en tant que collège et les chefs de département en tant que chefs de l'administration de leur département.

En parcourant l'ordre du jour des séances du Conseil fédéral, on constate que l'Exécutif traite, aujourd'hui encore, un nombre relativement important de dossiers de routine et d'affaires d'importance secondaire qu'il pourrait facilement déléguer aux différents départements.

Le même remarque vaut pour les relations entre départements et offices : il serait possible de confier aux offices l'exécution à titre autonome de tâches plus nombreuses. On peut aussi se demander s'il ne conviendrait pas de réviser la délégation de compétences juridiques, fortement limitée par la LOA, vu que la protection juridique du citoyen est aujourd'hui fortement ancrée dans le droit administratif.

7.2 Révision de la liste des décisions présidentielles

Une autre accélération du processus décisionnel pourrait être obtenue par le recours à un nouvel élargissement du système des décisions présidentielles. Bien que cette liste ait été révisée elle aussi ces dernières années, l'ordre du jour des séances du Conseil fédéral comporte toujours des points qui pourraient parfaitement être réglés par voie de décision présidentielle. Cela contribuerait dans une mesure considérable à alléger les séances de l'Exécutif.

7.3 Procédure de décision écrite

Une troisième mesure destinée à accélérer et à simplifier la prise de décision par le Conseil fédéral serait d'envisager la forme écrite (procédure de décision écrite, à ne pas

confondre avec la décision par voie de circulaire, qui subsiste souvent au niveau cantonal). Comme tous les dossiers sont remis aux membres du Conseil, il serait concevable - par analogie avec la procédure en vigueur à Bonn - de considérer comme acceptées toutes les propositions ayant fait l'objet, dans des délais adéquats, d'une déclaration d'acceptation ou pour lesquelles une demande de mise à l'ordre du jour n'a pas été présentée dans ces mêmes délais.

7.4 Recherche plus active du consensus par la Chancellerie fédérale

Les divergences entre les départements qui surgissent au cours de la procédure de corapport sont en partie de nature politique et doivent donc être résolues par le Conseil fédéral en sa qualité d'instance politique dirigeante. Il arrive souvent cependant qu'au cours du travail surgissent des problèmes administratifs, d'organisation ou de procédure pour lesquels on pourrait facilement tenter une élimination préalable des divergences sous la présidence du Chancelier de la Confédération, avec recours à la collaboration des secrétaires généraux des départements concernés. Il serait logique de confier cette tâche de conciliation au Chancelier de la Confédération, éventuellement aussi au secrétaire général du département concerné, ou à un groupe ad hoc (task force).

7.5 Cahier des charges du secrétaire général

L'élargissement des compétences des secrétaires généraux, que vise la révision de la LOA, permettrait aux chefs de département de confier à ces hauts fonctionnaires la responsabilité de la coordination et de l'administration, et d'asseoir leur position dans le sens du modèle A (directeurs de département). Cette innovation serait introduite par voie d'arrêté général ou selon un système "à la carte" par chaque chef de département.

7.6 Octroi à la conférence des secrétaires généraux de la compétence d'émettre des directives

La conférence des secrétaires généraux a fait ses preuves au cours des deux dernières décennies en tant qu'organe central d'état-major et de coordination. On peut se demander si le moment ne serait pas venu de faire un pas de plus et de conférer, sous une forme ou sous une autre, à cette instance la compétence d'émettre des directives pour les affaires administratives. Si ces organes avaient compétence de mettre en vigueur, en accord avec les offices responsables, des directives contraignantes pour les départements au sujet de l'administration et de la procédure, l'efficacité du travail de l'administration s'en trouverait améliorée. Il va de soi que ces directives porteraient sur des domaines ne touchant pas le pouvoir réglementaire du Conseil fédéral.

7.7 Délégations du Conseil fédéral en tant qu'organes de coordination

Il faut examiner s'il ne serait pas possible de mettre plus intensivement à contribution les délégations relativement nombreuses du Conseil fédéral. Même si une délégation du pouvoir de décision n'entre pas en ligne de compte, ces délégations pourraient être mises au service d'une coordination politique à un stade relativement précoce. On pourrait peut-être instaurer une procédure de décision analogue à celle du point 5.3.

7.8 Mise en oeuvre d'organisations de projet

L'organisation de projet est une institution connue avant tout dans le domaine militaire, moins dans les autres départements. L'utilisation systématique de cet instrument de travail pour les tâches interdépartementales qui ont tendance à se multiplier permettrait souvent de résoudre plus efficacement les problèmes et d'obtenir l'élimination des divergences à un stade plus précoce de la procédure de décision.

7.9 Déplacements d'offices

Lorsque des besoins de coordination aigus se font sentir en permanence entre différents offices ou services rattachés à des départements différents, il faudrait prendre en main le déplacement d'offices ou de parties d'offices sans se soucier de l'éventuelle nécessité de réorganiser ultérieurement les départements. Il devrait être possible d'examiner sans tarder les cas déjà annoncés à la Chancellerie fédérale par les départements puis de les réaliser dans de brefs délais.

7.10 Amélioration de l'information interne et extérieure

Tandis que l'information du public est devenue un peu plus généreuse et franche au cours de ces dernières décennies, l'organisation de l'information interne n'a fait que de modestes progrès : la Chancellerie fédérale a par exemple pris l'habitude de communiquer les nouvelles importantes diffusées par les agences. Mais la transmission des nouvelles en provenance du gouvernement et de l'administration, au sein des départements ou entre les départements est loin d'être satisfaisante. Un flux d'informations accéléré contribuerait fortement à améliorer la collaboration au sein de l'administration et à motiver le personnel.

Mais l'information extérieure devrait être plus active elle aussi, la responsabilité en demeurant réservée au Conseil fédéral. Il serait possible d'améliorer substantiellement la planification et la coordination de l'information en développant encore les services d'information de la Chancellerie fédérale et des départements.

7.11 Assouplissement des conditions d'engagement

L'assouplissement des conditions d'engagement a été limité, dans sa première phase, par l'ordonnance du Conseil fédéral du 30 janvier 1991 aux secrétaires généraux des départements et aux chefs des services d'information des départements. Il conviendrait d'en étendre le champs d'application à d'autres fonctionnaires hors classe.

7.12 Direction par objectifs

Parmi les instruments de direction encore trop peu utilisés dans l'administration pour accroître son efficacité figure celui de la "direction par objectifs". Il permet d'orienter systématiquement les procédures administratives, notamment lorsqu'elles s'accompagnent d'un contrôle permanent. De cette manière, et en faisant appel au "reporting", on peut surveiller sans discontinuer le rendement des différents services.

7.13 Elargissement de la marge de manoeuvre

Les offices de l'administration fédérale sont organisés de manières très diverses, tandis que la réglementation légale des compétences attribue des pouvoirs d'intervention plutôt schématiques et rigides. On pourrait tenir compte de ces différentes formes d'organisation et de structures de direction par une différenciation adéquate de la marge de manoeuvre octroyée aux instances concernées. (Un statut de cette nature est attribué par exemple à la Régie fédérale des alcools. Un tel élargissement de la marge de manoeuvre, assorti d'un mandat bien défini, serait par exemple concevable pour l'Office fédéral de la propriété intellectuelle. Des possibilités analogues seraient imaginables pour d'autres unités de l'administration encore, parmi celles qui peuvent être dirigées selon les principes de l'économie d'entreprise). De nouvelles formes organisationnelles et fonctionnelles de ce genre pourraient aider le Conseil fédéral dans sa tâche de direction de l'administration. Des études très fondées seront encore nécessaires.

7.14 Désignation d'un plus grand nombre de secrétaires d'Etat

La loi révisée sur l'organisation de l'administration prévoit d'habiliter le Conseil fédéral à décerner, selon son appréciation, le titre de secrétaire d'Etat à de plus nombreux hauts fonctionnaires. Le groupe de travail a constaté, au cours de ses entretiens avec les deux secrétaires d'Etat en

fonction, que ce titre peut être utilisé sans problème dans le cadre de négociations internationales. En règle générale, le détenteur est en effet accepté sans opposition lors de conférences auxquelles d'autres Etats sont représentés par des secrétaires d'Etat parlementaires ou même, dans des cas spéciaux, par des ministres. Il sera probablement souhaitable qu'on fasse usage, quoiqu'avec modération, de la compétence légale prévue, et qu'on nomme sans tarder de nouveaux secrétaires d'Etat.

8 REMARQUES FINALES

8.1 Conditions préalables à une réforme du gouvernement

8.1.1 Attentes réalistes

A l'heure où l'homme, la société et l'Etat évoluent à un rythme accéléré et connaissent des bouleversements décisifs, tout dysfonctionnement ou symptôme de crise constatés sur le plan étatique font l'objet d'une attention particulière. Car, des trois protagonistes précités, c'est l'Etat, en tant qu'édifice "fabriqué", qui semble le plus aisé à corriger et à réformer. Et la politique étant surtout axée sur l'Etat et tout ce qui relève de ce dernier, les difficultés auxquelles l'Etat se heurte deviennent très rapidement des thèmes politiques. Les problèmes que l'Etat connaît actuellement - la Suisse n'est certes pas épargnée, mais elle n'est pas seule concernée, tant s'en faut - ont tendance à se traduire par une volonté de réforme des institutions. En Suisse, il est particulièrement frappant de constater que depuis peu - et comme ce fut le cas autrefois - cette volonté de réforme se concentre à nouveau sur le gouvernement (voir plus haut les chiffres 1 et 4). Certains espèrent manifestement qu'une restructuration du gouvernement permettra de désamorcer ou de résoudre les problèmes étatiques.

Ce n'est pas sans raison que l'attention se concentre tout particulièrement sur le gouvernement. Force est de constater que, dans notre système, c'est le gouvernement qui est le plus sollicité. Pour les autres organes étatiques et aux yeux de Monsieur Tout-le-Monde, c'est vers l'exécutif que convergent toutes les responsabilités qui sous-tendent le bon fonctionnement de l'Etat. Le gouvernement est appelé à accomplir ce qu'aucune autre institution étatique n'est en mesure de faire, à savoir, déployer une activité aussi intense que possible et assurer une omniprésence jusque dans les moindres détails, tout en conservant une vision pondérée de l'ensemble de l'Etat et de la société et en se consacrant avec le recul et le sérieux nécessaires aux événements importants qui mar-

quent notre temps. On attend donc du gouvernement qu'il soit pour ainsi dire parfait.

C'est en cela que les attentes et exigences peuvent être démesurées. En réalité, le gouvernement fait partie intégrante d'un ensemble de structures étatiques - en interaction avec la société - dans lequel d'autres acteurs jouent aussi un rôle important et assument leur part de responsabilités. Autrement dit, le bon fonctionnement de l'Etat, loin de pouvoir être garanti par une seule et même institution, résulte bien plus d'un concours harmonieux entre toutes les institutions du système, ce qui nécessite des conditions optimales sur les plans institutionnel et humain, mais aussi en matière de qualifications professionnelles. Ces propos ne visent pas à contester la grande importance que revêt le gouvernement. Il convient néanmoins de pondérer ses exigences à propos de la réforme du gouvernement et de garder à l'esprit qu'une simple réforme des institutions ne permettra jamais d'atteindre l'infaillibilité et la perfection ad vitam eternam. Enfin, sous peine d'être déçu, il faut aussi tenir compte de l'influence de certains facteurs humains, étroitement liés à des acteurs non étatiques (p. ex. des partis politiques, des associations, des médias).

8.1.2 Innovations pragmatiques

C'est lorsqu'elles ne s'écartent pas de la réalité étatique que les réformes institutionnelles ont le plus de chances de réussir. Dans le cas contraire, elles risquent fortement de se solder par un échec ou d'aboutir à des pseudo-solutions. A vouloir trop critiquer ou, au contraire, trop enjoliver les faits, on masque la réalité et on en vient à prendre des mesures disproportionnées. Ainsi, dans le débat actuel, certaines réalités sont occultées, notamment :

- le fait que l'administration est une grande organisation et qu'elle devient de plus en plus importante, aucune solution concrète n'étant pourtant en vue pour freiner cette tendance;

- le fait que la société, loin de modérer ses exigences, demande toujours plus à l'Etat, tant au niveau de la quantité que de la qualité des prestations;
- le fait que des structures de direction traditionnelles ont du plomb dans l'aile (manque de cohérence, imprévisibilité grandissante, par exemple en rapport avec les groupes parlementaires, les partis, les groupements d'intérêts);
- le fait que les médias influent sur les processus de décision démocratiques;
- le fait que les pouvoirs politiques (Parlement et gouvernement) sont surchargés de travail et sont contraints d'adopter un rythme de croisière qui met à rude épreuve les forces disponibles).

En revanche, on a probablement aussi tendance à exagérer en disant notamment que l'accélération et la multiplication des changements intervenus ces deux dernières années en Suisse et à l'étranger ne manqueront pas de se poursuivre et, par là même, de remettre radicalement en cause les structures et les mentalités actuelles. En fait, certains chercheront probablement aussi à consolider leurs positions; des institutions plus ou moins stables pourraient alors leur servir d'appuis. Etat, société et communauté internationale sont tributaires d'institutions dotées de structures modernes, ces institutions devant toutefois être suffisamment solides pour fonctionner. Or, à cet effet, il est indispensable qu'elles tiennent compte de la réalité de l'homme, de la société et de l'Etat.

8.1.3 Procédures de réforme

Les procédures de réforme peuvent risquer des changements brusques ou leur préférer des évolutions progressives. Si certaines innovations sont spectaculaires ou sont lancées à grand renfort de publicité, d'autres passent presque inaperçues ou s'opèrent en douceur. Aucune des ces voies n'est meilleure ni moins bonne, aucune d'entre elles n'a plus ou

moins de chances d'aboutir. Rien ne les empêche de coexister. Pour les propositions de réforme en suspens, qui touchent différents niveaux de la vie étatique, la coexistence de ces deux voies serait même la meilleure solution. L'essentiel est que ceux qui tiennent les rênes gardent toujours tous les éléments à l'esprit avant de mettre en oeuvre des mesures de réforme, celles-ci étant nécessairement interdépendantes.

8.1.4 Projets de réforme et contradictions inhérentes

Les projets de réforme importants ont toujours été en proie à des contradictions, avec lesquelles il faudra aussi compter en l'occurrence. Il convient de relever trois points :

Premièrement, une réforme des institutions doit améliorer leur efficacité et leur fonctionnement de manière à satisfaire pleinement aux exigences de notre temps. En outre, la légitimité des mesures prises doit être assurée. Les réformes adéquates quant au fond doivent donc être non seulement acceptées par les autorités qui prennent les décisions et les électeurs qui participent au référendum, mais aussi être fondamentalement approuvées par tous les organes étatiques, par les organisations qui forgent l'opinion publique et par toute la population. L'expérience a montré qu'on ne pouvait pas imposer à un peuple et à un Etat un système gouvernemental résultant d'une "pure" construction, même si celle-ci est irréprochable sur les plan intellectuel et scientifique; il s'est avéré qu'il fallait d'abord s'assurer plus ou moins de l'approbation de "l'ensemble du système". Le fait que tous ces éléments sont liés demeure crucial.

Deuxièmement, l'expérience a montré que, dans un Etat qui procède à des réformes, non pas au lendemain d'une guerre ou à l'issue d'une phase révolutionnaire, mais bien plus - comme c'est le cas en l'occurrence - pour s'adapter à une évolution amorcée au fil des ans, une certaine circonspection est de mise. D'une part, il s'agit en effet de conserver les rouages traditionnels dans la mesure où ils sont aptes à fonctionner,

compatibles avec les changements qui s'imposent et propres à donner aux gens ce sentiment rassurant de déjà-vu (liens avec la tradition qui confèrent une légitimité; possibilité de continuer à s'identifier à l'Etat en mutation). D'autre part, il faut être prêt à courir les risques liés à toute innovation. Car on ne peut jamais être tout à fait certain de l'opportunité d'une innovation. Une réforme plus que superficielle s'accompagne de certains risques. Mais, s'il n'est pas prêt à les courir, l'Etat ne pourra jamais s'adapter judicieusement aux nouvelles conditions et exigences. La réforme gouvernementale suisse devra donc évoluer entre la tradition, d'une part, et la volonté d'innovation, avec les risques qu'elle entraîne, d'autre part.

Troisièmement, les réformes portant sur un organe étatique aussi important que le gouvernement influent sur cet édifice proprement dit, mais aussi sur "l'ensemble du système". Les innovations devraient être appropriées pour l'un comme pour l'autre, ce qui nécessite une harmonisation des procédures. Ainsi, si l'on part du principe que la conception suisse de l'Etat est restée plus ou moins la même en substance, il serait faux de n'écouter que les voix qui s'élèvent pour exiger un gouvernement fort et de ne pas s'efforcer d'assurer au Parlement le poids qui lui revient. Les solutions adéquates résulteront en fait d'un jeu d'équilibre.

8.2 Incidences d'une réforme du gouvernement

A la lumière du jeu d'équilibre dont il a été question plus haut, on voit qu'une réforme du gouvernement d'une certaine portée aura nécessairement des incidences considérables, en particulier sur d'autres organes étatiques, mais aussi sur les opinions et les comportements politiques. Les implications de la réforme ne sauraient être limitées à un pouvoir et à ses structures internes. Même des innovations peu importantes peuvent avoir des effets à long terme sur l'Etat et la société.

En voici les principales conséquences directes :

- Les conclusions suivantes portent sur l'administration. Une réforme du gouvernement entraînera automatiquement une réforme de l'administration. Et cela se vérifiera d'autant plus dans l'Etat actuel, où l'administration occupe probablement une position centrale. Ainsi tous les problèmes lancinants liés à l'administration seront remis sur le tapis en même temps, et si le rôle du gouvernement doit être redéfini, l'administration sera presque toujours aussi concernée. Bien entendu, tous les modèles de gouvernement n'accordent pas la même place à l'administration. Mais personne ne pourra négliger de se pencher sérieusement sur les problèmes liés à l'administration, et la réussite de la réforme du gouvernement dépendra dans une large mesure de la façon dont ce sujet aura été traité.

- Mais un système gouvernemental - et, par là même, une réforme du gouvernement - influe aussi tout particulièrement sur le Parlement. Son efficacité potentielle, ses procédures, sa force et sa valeur dans l'édifice étatique dépendent essentiellement de la composition et de l'action du gouvernement. A l'inverse, l'efficacité du gouvernement est surtout déterminée par la structure et l'action du Parlement, de même que par la qualité des relations entre ces deux pouvoirs. Une réforme du gouvernement en profondeur implique une réforme du Parlement.

- En Suisse les droits populaires (droit d'initiative et de référendum) dépendent juridiquement et de facto de la configuration du gouvernement; à l'inverse le système gouvernemental est considérablement influencé par les droits populaires (type, ampleur et poids politique). Les divers modèles de gouvernement accordent une place différente à l'exercice des droits populaires, de sorte qu'une réforme du gouvernement entraînera, le cas échéant, aussi une réforme des droits populaires.

- Toute modification du système gouvernemental risque d'entraîner des changements au niveau de la juridiction constitutionnelle et de la juridiction administrative. En tout cas, des incidences se feront sentir au niveau du troisième pouvoir, le pouvoir judiciaire, si l'on modifie le système de contrôle actuel.

- Il existe aussi des interactions entre le système gouvernemental et le régime fédératif, et cela, non seulement en rapport avec la pression directe exercée sur les cantons afin qu'ils adaptent leur système à celui de la Confédération, mais bien plus encore dans la mesure où tous les systèmes gouvernementaux ne permettent pas d'accorder la même place aux problèmes que connaît un Etat fédératif.

- Moins frappants, mais non négligeables pour autant, sont les effets d'un système gouvernemental sur les relations extérieures, notamment sur les grandes transactions commerciales de même que les échanges quotidiens que la Suisse opère avec les organisations européennes.

Les effets directs d'une réforme du gouvernement ont des imbrications à bien des niveaux de la société. Selon le modèle de gouvernement en place, des organisations privées ou publiques reproduisent par exemple des structures et processus de direction - en Suisse il y a une prédilection pour le principe collégial, panaché à souhait - en vue de mettre en place des processus de décision fondés sur un consensus. Lorsque des organisations privées mettent au point, de leur propre gré, des types d'organisation particuliers, il se peut que ces derniers rejaillissent partiellement sur les structures étatiques, par exemple dans des systèmes de direction monocratiques, mais il semble que le processus inverse soit plus répandu.

Veuillez agréer, Monsieur le Président de la Confédération, Messieurs les Conseillers fédéraux, l'expression de notre plus haute considération.

AU NOM DU GROUPE DE TRAVAIL

Le président:

Kurt Eichenberger

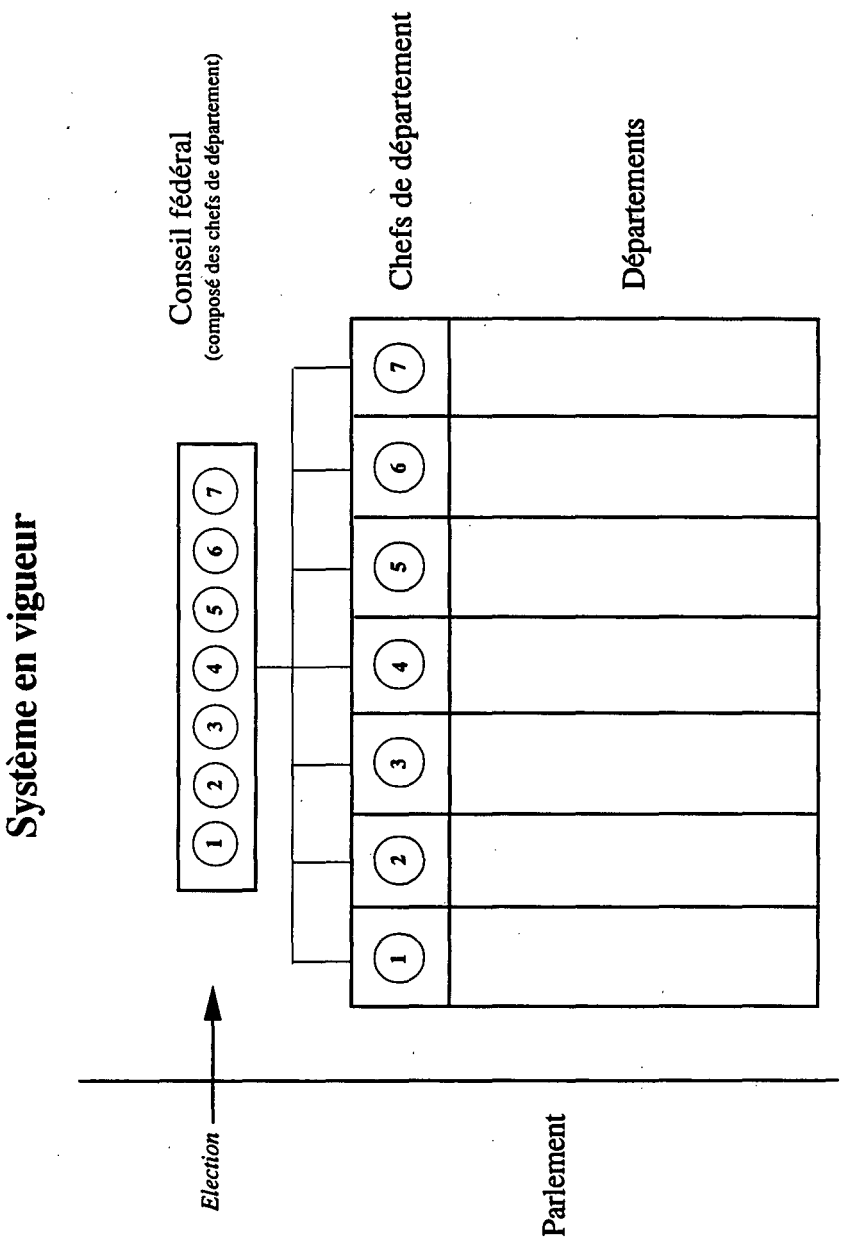
Kurt Eichenberger

Le secrétaire:

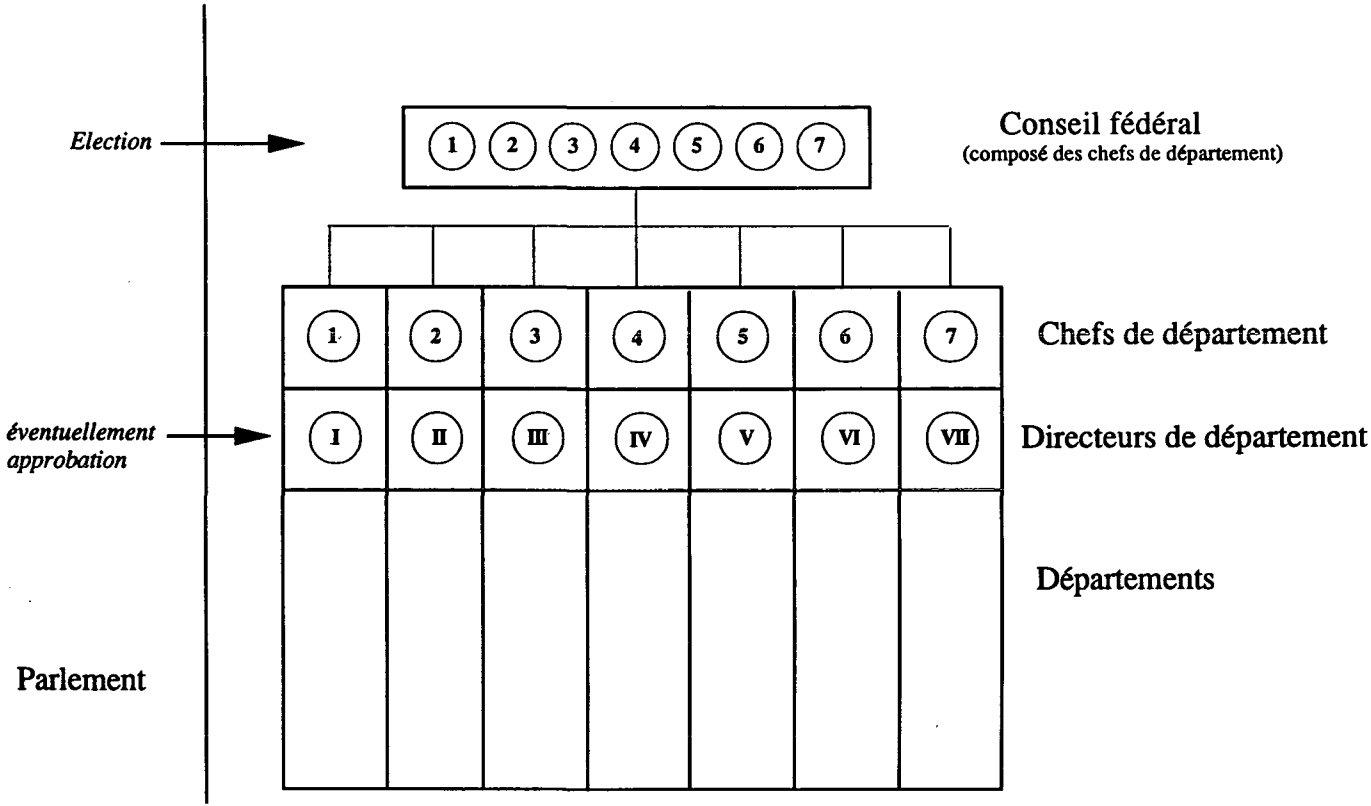
Herbert Hürlimann

Herbert Hürlimann

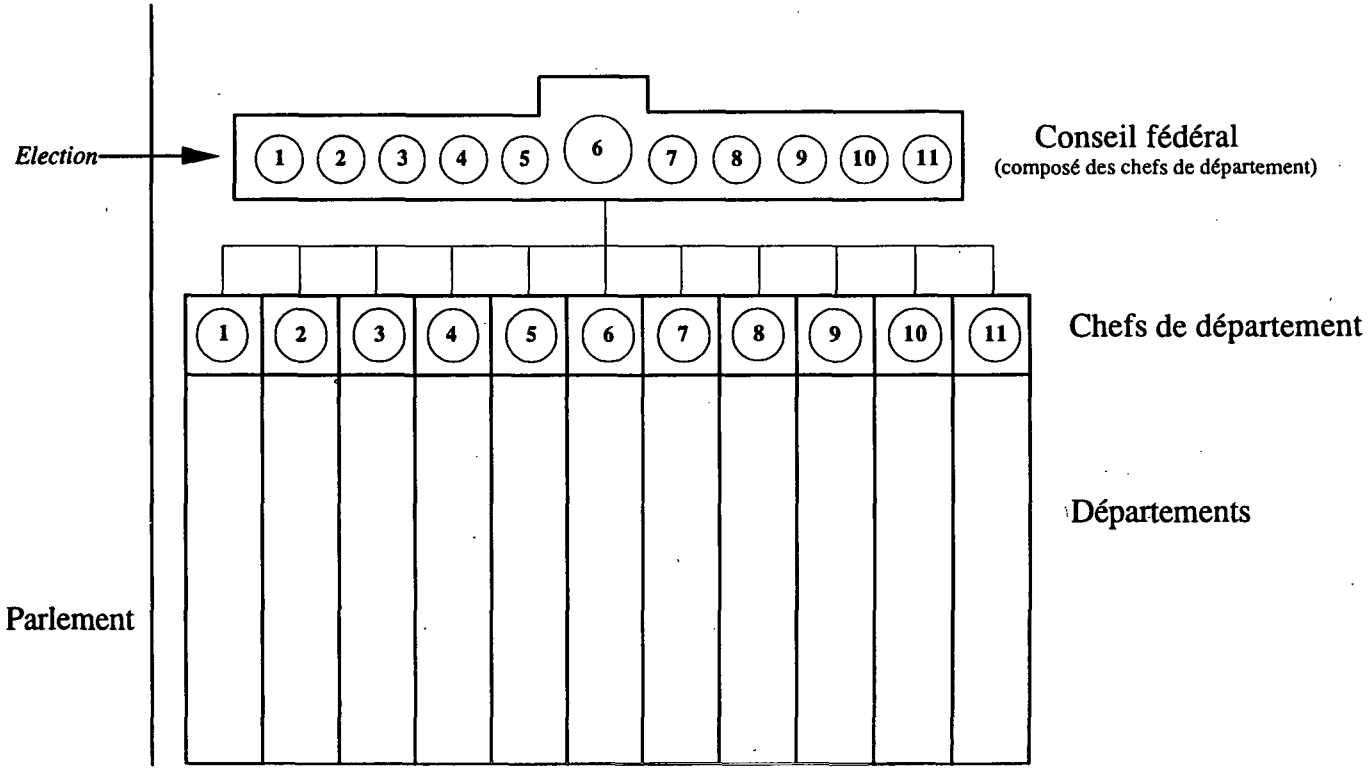
Présentation schématique des modèles de base



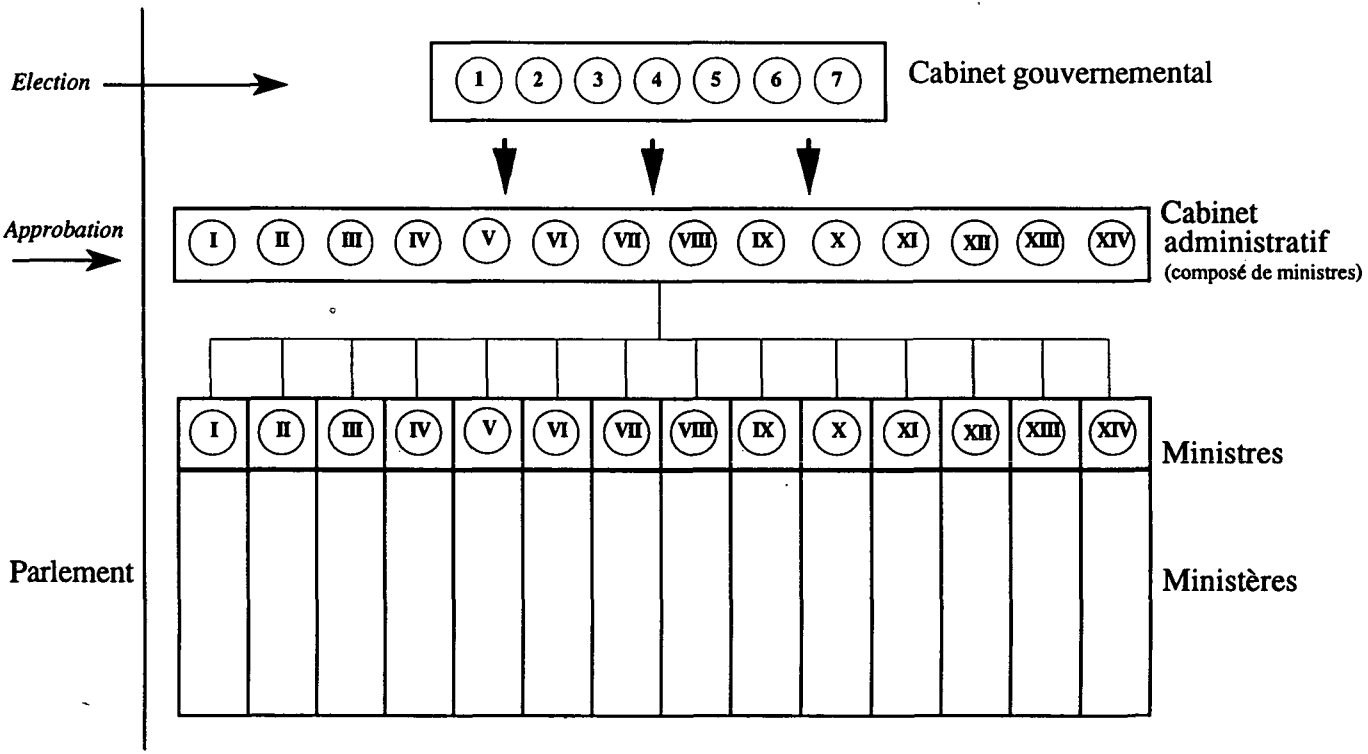
Modèle A : Départements dirigés par des directeurs de département



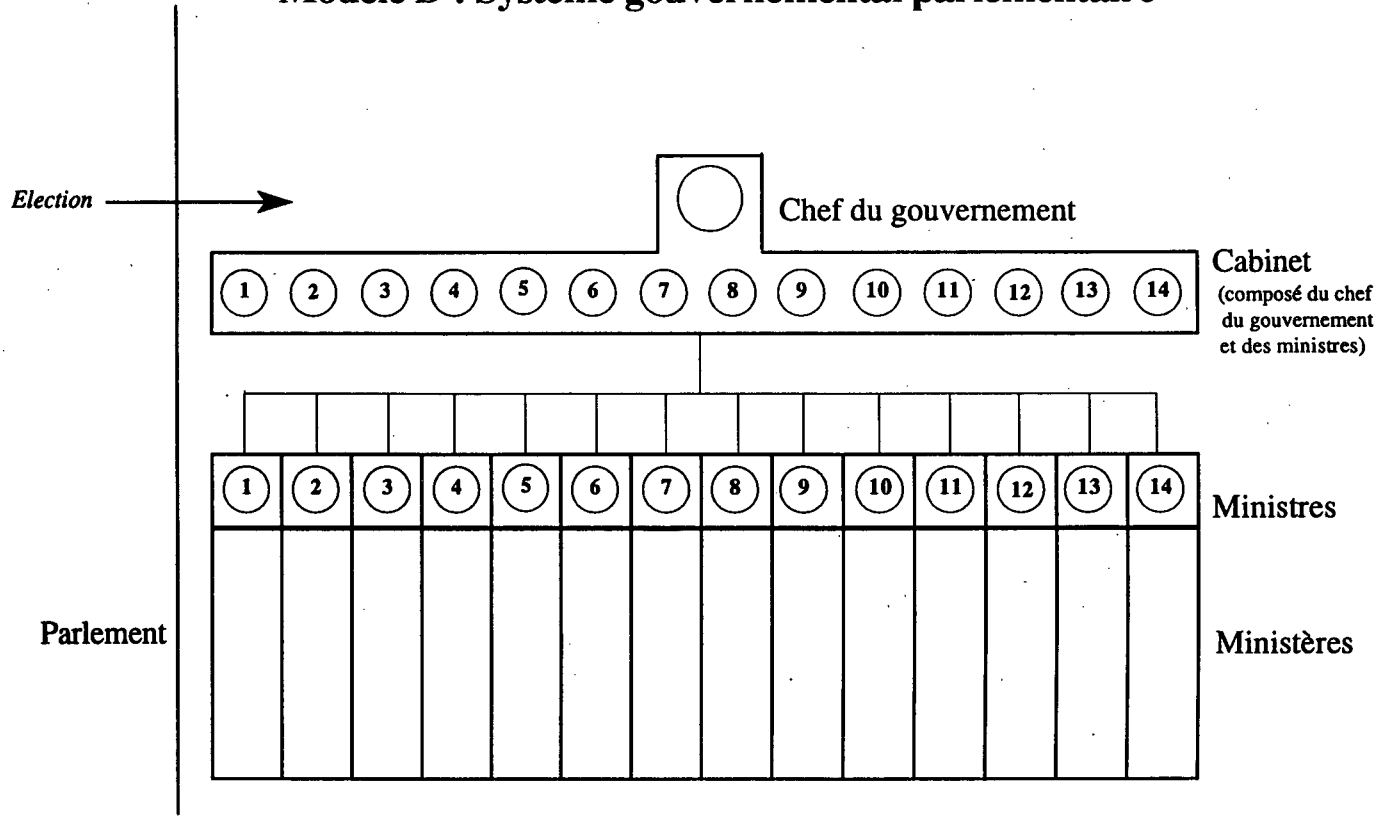
Modèle B : Augmentation du nombre des conseillers fédéraux et renforcement de la présidence



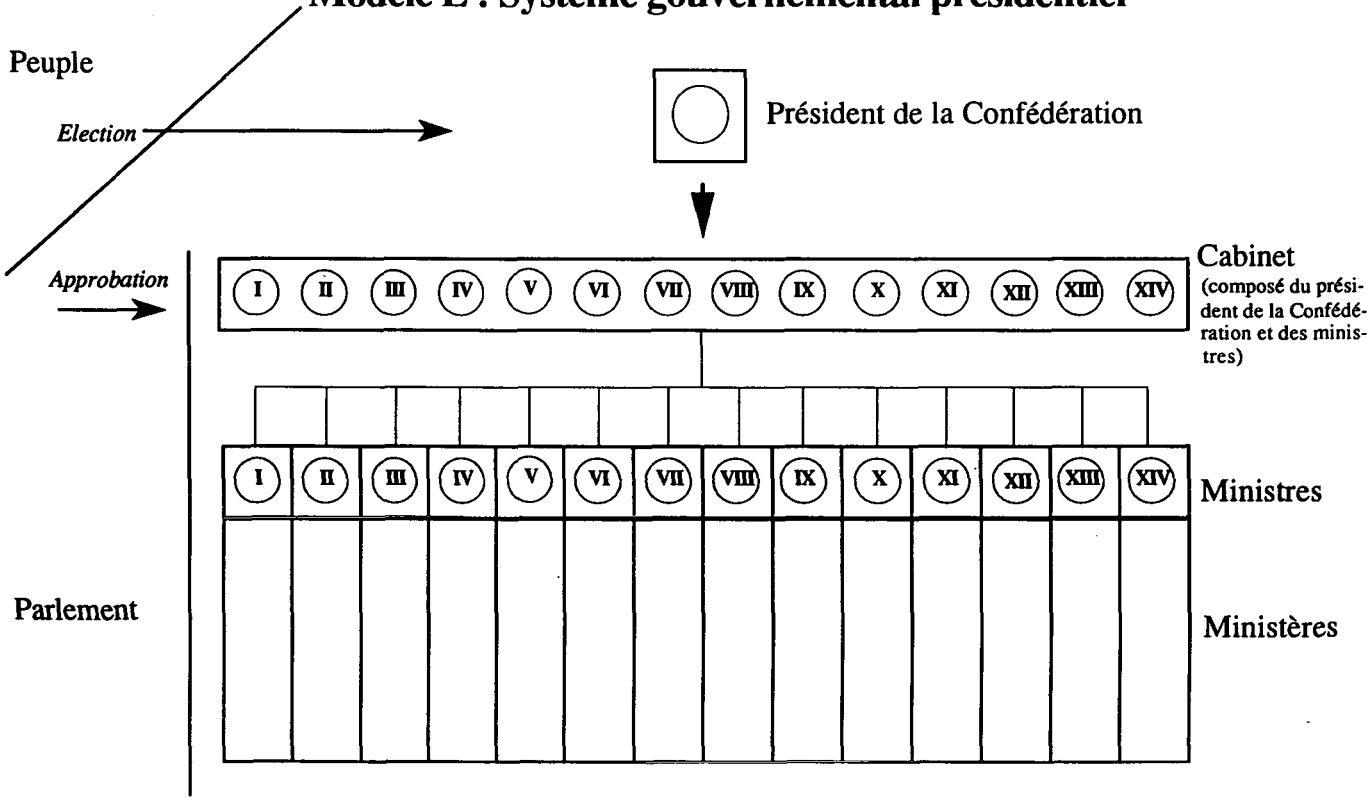
Modèle C : Cabinet gouvernemental et ministères techniques



Modèle D : Système gouvernemental parlementaire



Modèle E : Système gouvernemental présidentiel



Présentation systémique des facteurs influant sur un gouvernement

La forme de gouvernement doit être caractérisée par la prise en compte de nombreux éléments et de critères divers constituant la spécificité des besoins d'institutionnalisation exprimés par une société donnée.

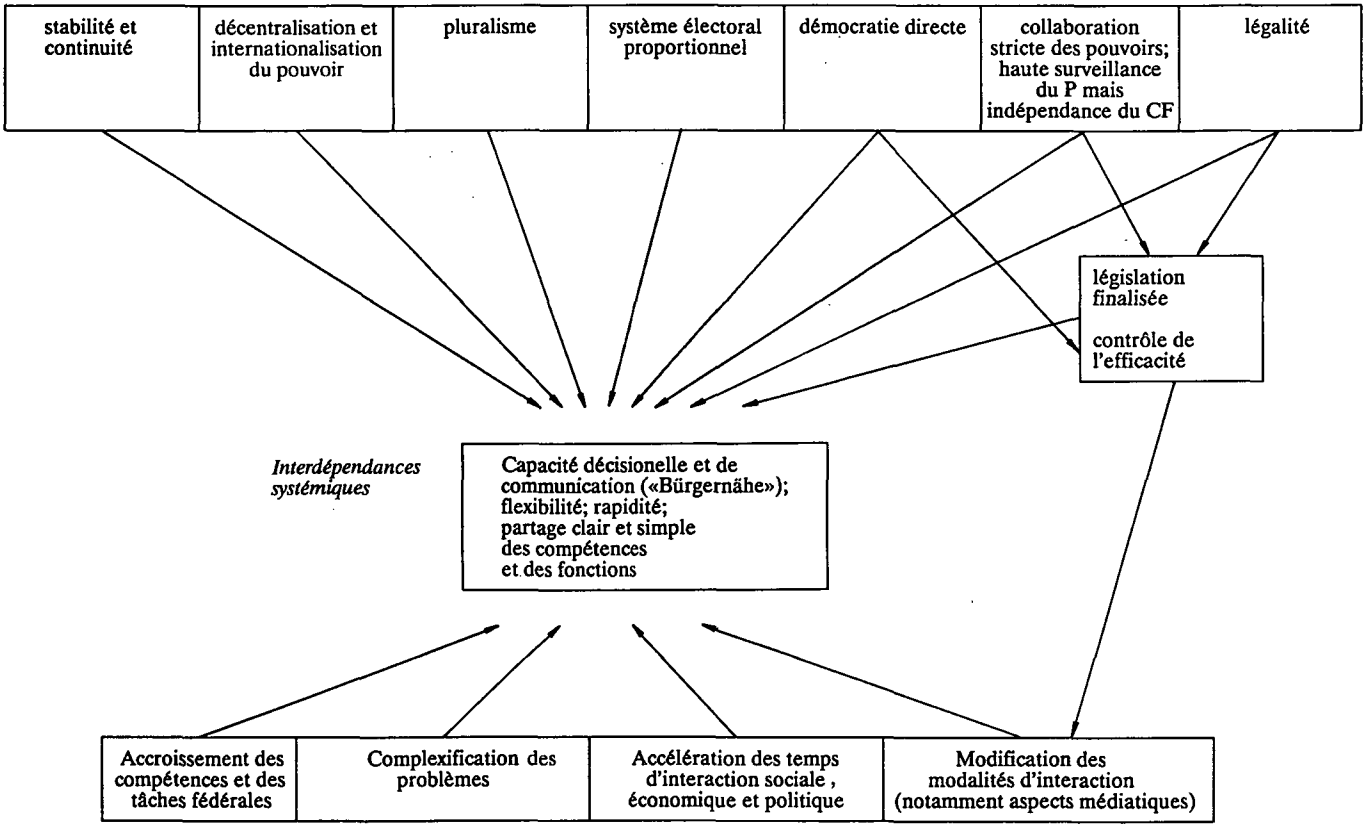
Il faut souligner que ces éléments et ces critères sont interdépendants et interagissent selon des modalités systémiques. Cela signifie notamment que la modification d'un élément produit des effets sur tous les autres et que ces derniers, en se modifiant, influencent à leur tour le premier élément, et ainsi de suite.

En effet, au niveau du sous-système institutionnel déjà, même un petit changement formel, par exemple l'attribution de nouvelles compétences à un organe étatique, a des conséquences structurelles nécessitant des rééquilibrages. Par exemple, l'attribution de compétences décisionnelles au président de la Confédération pose notamment le problème de sa légitimation démocratique; mais la légitimation démocratique d'une seule personne présente des difficultés particulières eu égard aux exigences de représentation des minorités qui, à leur tour, sont garanties par le système électoral proportionnel, par la décentralisation du pouvoir, par les droits populaires, etc.

Le tableau suivant met en évidence les éléments et les critères les plus importants devant être pris en compte et respectés dans le cadre d'une réforme institutionnelle. L'on remarque notamment l'interdépendance entre les éléments traditionnellement considérés comme institutionnels et ceux d'ordre social, dont le poids augmente en fonction notamment de la complexification des problèmes et du raccourcissement des temps de décision engendré également par la modification des modalités d'interaction (que l'on pense notamment aux aspects médiatiques). L'exigence d'inclure ces éléments peut

être démontrée par la simple constatation de l'interdépendance existant entre légitimation des institutions et efficacité de leur action. Ainsi, comme dans le contexte et à l'image d'un marché idéal, équilibré, l'efficacité de l'action étatique (du législateur et de l'administration, notamment dans le cadre de l'exercice du vaste pouvoir d'appréciation que la législation dite finalisée lui confère) devient un critère de validité de la loi et remplace partiellement la portée des critères, d'ordre formel, liés au principe de la légalité, ce qui, par ailleurs, exerce une influence directe sur le Parlement et sur son rôle.

Enfin, l'approche systémique permet aussi de mettre en évidence le fait que l'importance d'une modification institutionnelle doit être appréciée sur la base de l'impact qu'elle a sur tous les éléments appartenant au système socio-institutionnel selon les critères de l'amélioration de la capacité décisionnelle et de l'efficience (optimalisation de toutes les ressources socio-économiques disponibles) de son application. Même une petite modification peut permettre des progrès importants, tout en sauvegardant la structure d'un système dont la stabilité et la continuité sont uniques au monde. A l'inverse, un changement éclatant peut avoir des effets pervers, produire des déséquilibres et des blocages réactifs.


stabilité et continuité
décentralisation et internationalisation du pouvoir
pluralisme
système électoral proportionnel
démocratie directe
collaboration stricte des pouvoirs; haute surveillance du P mais indépendance du CF
légalité
législation finalisée
contrôle de l'efficacité
Interdépendances systémiques
Capacité décisionelle et de communication («Bürgernähe»); flexibilité; rapidité; partage clair et simple des compétences et des fonctions
Accroissement des compétences et des tâches fédérales
Complexification des problèmes
Accélération des temps d'interaction sociale, économique et politique
Modification des modalités d'interaction (notamment aspects médiatiques)

Précisions concernant les innovations proposées

Cette annexe contient quelques considérations sur des aspects nouveaux ou encore peu développés, dont on pourrait tenir compte dans la perspective d'une réforme du gouvernement. Elles peuvent aider à la mise au point de solutions "sur mesure", et fournir éventuellement des bases pour l'élaboration d'autres propositions de réforme novatrices.

Renforcement des capacités décisionnelles et respect du principe de la légitimité

Pour augmenter et améliorer la capacité décisionnelle de l'ensemble du système politique, tout en réduisant simultanément la surcharge dont souffrent les institutions, il conviendrait d'examiner les possibilités inhérentes à l'attribution au président de la Confédération d'une sorte de fonction d'arbitre (voir à ce sujet le tableau I à la fin de la présente annexe). Le président de la Confédération pourrait par exemple se voir habilité à isoler du processus décisionnel ordinaire des dossiers urgents très contestés et d'une grande importance, lorsque s'amenuise la probabilité de trouver un consensus - ceci afin de débloquer la situation. On le doterait d'un nouvel instrument appelé "référendum présidentiel" qui lui permettrait de soumettre les objets de cette nature au corps électoral, afin que celui-ci se prononce sur le fond avant que beaucoup de temps et de travail n'aient été investis dans la préparation détaillée du projet - finalement rejeté par le peuple. Ce référendum devrait avoir lieu dans de brefs délais - 2 à 3 mois - et recourir à de nouveaux moyens et techniques de communication (encore inexistants), notamment certains médias utilisés sous une forme appropriée. Le verdict populaire aurait force obligatoire pour le Conseil fédéral. L'on s'approcherait ainsi de la solution d'un problème institutionnel dans le respect des traditions démocratiques suisses.

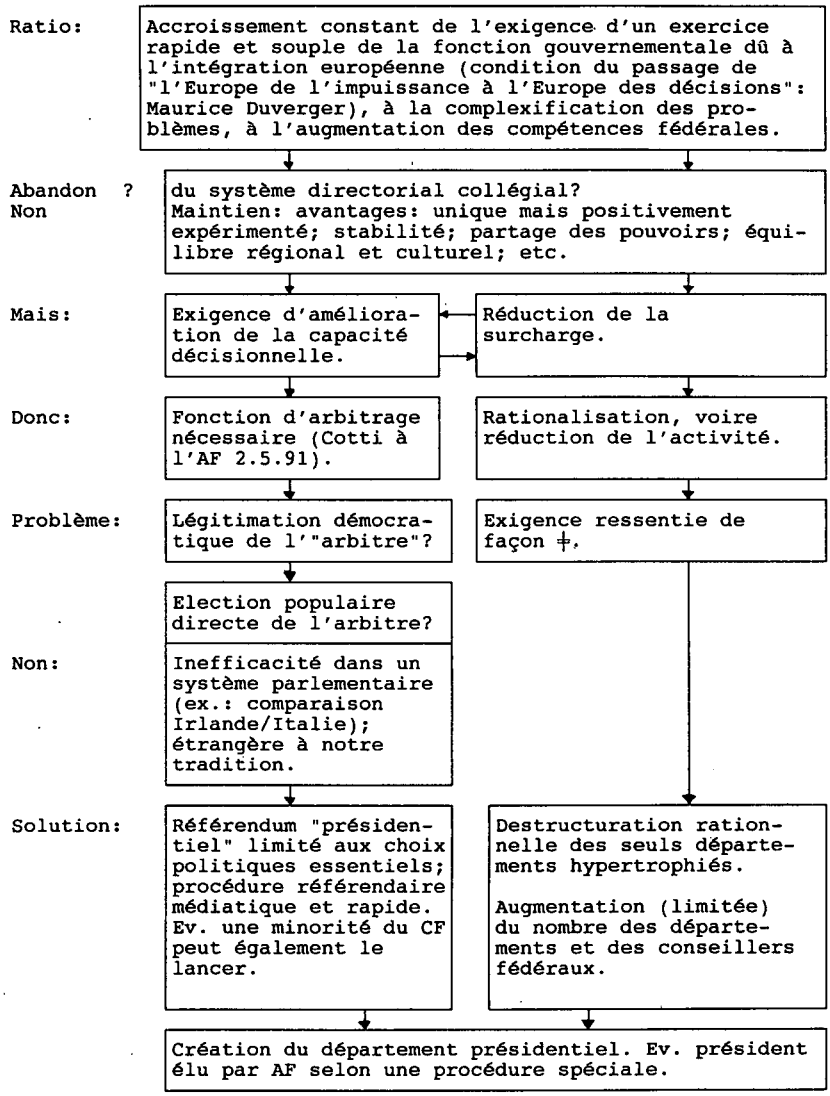
Autre aspect à considérer : les exigences croissantes de légalité et de légitimité auxquelles le gouvernement et l'administration, mais aussi le Parlement, se voient confrontés aujourd'hui (voir à ce sujet le tableau II à la fin de la présente annexe). Le référendum présidentiel renforcerait la garantie du caractère démocratique des activités de ces instances - tout particulièrement celles du Parlement - tout en rendant superflu le référendum législatif. Le référendum présidentiel aurait également force obligatoire pour le Parlement. Il faudrait toutefois prévoir des moyens susceptibles

d'empêcher l'Exécutif d'abuser du référendum présidentiel et de tenter ainsi de restreindre les compétences du Parlement.

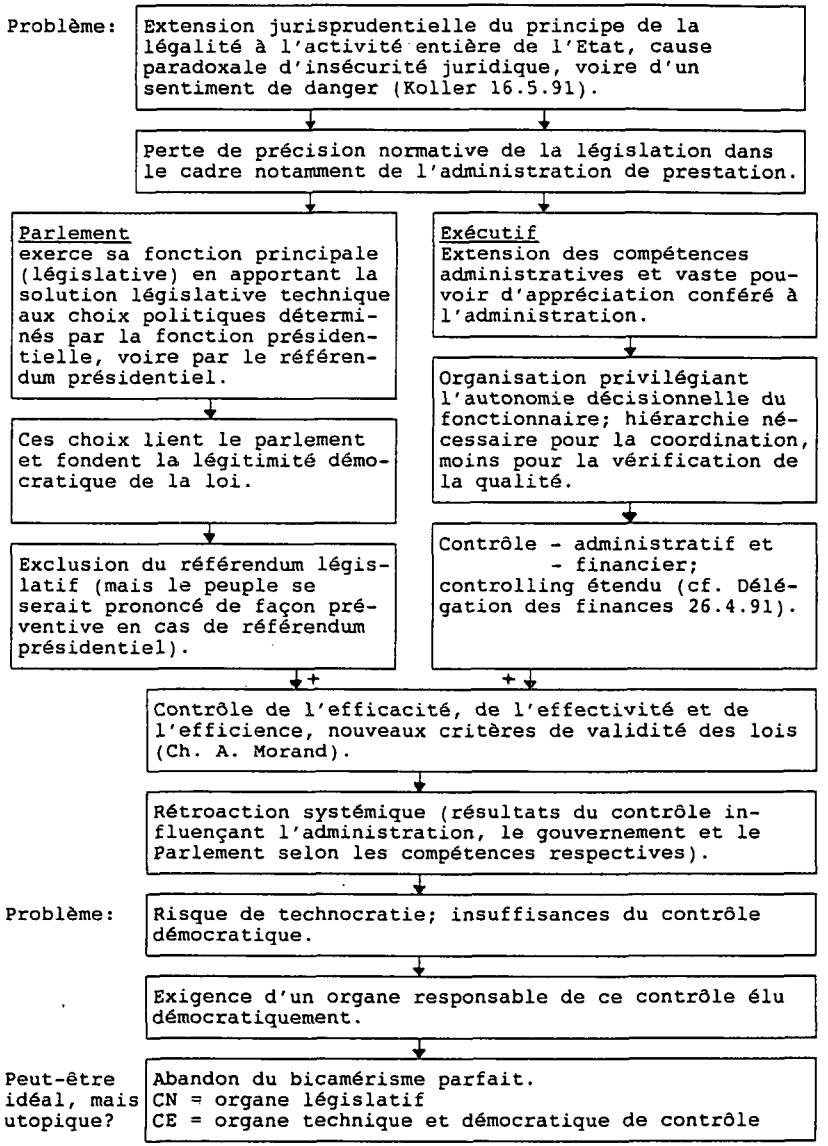
Le contrôle de l'efficacité (voir aussi à ce propos l'annexe II) des arrêtés et mesures pris par le Parlement ou le gouvernement devrait être systématique - compte tenu également des influences mutuelles de ces deux instances. Pour assurer le caractère démocratique de ce contrôle, il serait par exemple possible de donner une nouvelle signification au Conseil des Etats, en lui attribuant le rôle d'organe de contrôle - notamment pour la vérification du projet détaillé élaboré à la suite d'un référendum présidentiel.

Organisation de la fonction gouvernementale

Ier critère de choix du système: la capacité décisionnelle



IIème critère: la légalité; conséquences dans le cadre de la relation avec le Parlement



Réflexions sur la réforme du gouvernement sous l'angle de la gestion d'entreprise

Le groupe de travail "Structures de direction de la Confédération" s'est consacré jusqu'à présent à la présentation des systèmes de gouvernement envisageables en se fondant sur des systèmes connus comme le système gouvernemental parlementaire. Ce qui est significatif, c'est que tous ces systèmes de gouvernement, reposant sur des principes vieux de plus de deux siècles, existent dans leur forme actuelle depuis plusieurs décennies déjà.

Depuis la Seconde guerre mondiale, et plus particulièrement dans les pays industrialisés, le milieu a subi des transformations dont la dynamique est sans précédent. L'essor technique a fait progresser à pas de géants certains domaines. Les développements économiques, notamment l'accroissement du revenu réel par habitant de l'ordre de plusieurs centaines de pour cent, sont tout aussi remarquables. Et les transformations sociales dues à l'évolution des mentalités ne sont pas sans importance non plus, sans parler des problèmes écologiques qui constituent autant de défis totalement nouveaux.

Un principe fondamental de la théorie de l'organisation explique que le milieu joue un rôle déterminant dans l'établissement des différents types d'organisation. C'est pourquoi d'importantes transformations du milieu exigent une adaptation appropriée des structures de direction. Or il s'avère que pratiquement aucun pays n'a satisfait à cette exigence. Au contraire, partout ont subsisté des structures en partie dépassées. Aussi n'est-il pas étonnant que les systèmes de gouvernement connus doivent aujourd'hui faire face à de grandes difficultés.

A cela s'ajoute le fait que des organisations comme l'administration de l'Etat passent par un processus de maturation obéissant à sa propre dynamique. Ce processus se traduit dans la tendance (trend), mise à jour par Parkinson, qui veut que

l'appareil étatique soit en perpétuelle expansion. D'une manière générale, on peut dire qu'il est très difficile de supprimer les prestations que l'Etat fournit. Il en va de même notamment pour les subventions. Il est manifeste que l'Etat manque de moyens de contrainte efficaces pour réaliser des adaptations, contrairement aux entreprises privées grâce aux mécanismes du marché.

Sous cet angle, il apparaît nécessaire d'envisager, dans le cadre de la réforme du gouvernement et au-delà des améliorations indispensables qu'il faudra apporter progressivement, des ébauches de solutions novatrices. C'est là pour la Suisse, pays relativement petit et peut-être capable de s'adapter, une chance qui laisse présager de grandes perspectives d'avenir.

Pour ce faire, la "réinvention de la démocratie" qui est requise nécessite de toute évidence un travail global de réflexion et de développement, dont le groupe de travail n'a fait que jeter les bases. Aussi les idées qui vont être exposées par la suite ne doivent-elles être considérées que comme quelques indications concernant des solutions envisageables.

Il faudrait tout d'abord augmenter sensiblement l'efficacité et le rendement de l'administration publique au vu des nouvelles exigences dictées par le milieu. La réforme de l'administration représente un pas important dans la bonne direction. Des entreprises privées montrant l'exemple à suivre ont déjà élaboré des projets qui vont bien au-delà des objectifs fixés pour la réforme du gouvernement. Ce ne sont donc pas les possibilités de réforme qui manquent.

Le développement des systèmes de contrôle et d'information est étroitement lié à la thématique de l'administration. Aussi n'est-il pas étonnant que nombre de procédures étatiques laissent à désirer, faute d'informations concernant leur efficacité ou leur rendement. Il faut mentionner notamment le manque d'informations sur la qualité des prestations (par exemple des prestations des assurances sociales ou de

l'administration fiscale). Mais les informations sur le rapport coûts/bénéfices des prestations de l'Etat, même en comparaison internationale, ne sont que très difficilement disponibles. Enfin c'est à une plus large échelle qu'il faudrait fournir les informations qui amélioreraient la transparence des procédures administratives.

L'efficacité d'une organisation dépend dans une large mesure du contrôle auquel elle est soumise. Traditionnellement, ce contrôle passe par les organes de ligne : le chef contrôle, voire corrige, le collaborateur. Le principe est : "La confiance c'est bien, le contrôle c'est mieux". Cette attitude part d'une conception négative de l'homme, où règne la méfiance envers le collaborateur quant à sa volonté de fournir des prestations et d'accomplir son devoir. A cet égard, on parle dès lors aussi de défiance institutionnelle. La théorie moderne de l'organisation, tout comme la pratique, ont prouvé que, en revanche, des structures se fondant sur la confiance (confiance institutionnelle) étaient aujourd'hui bien plus efficaces. Mais une telle organisation exige d'autres mécanismes de contrôle. Je pense particulièrement aux mécanismes conformes au marché, dans lesquels les demandeurs de prestations, par leurs choix, disent aux collaborateurs ou aux fonctionnaires si les prestations qu'ils fournissent sont acceptées ou rejetées. Il faudrait qu'un Etat novateur revoie en profondeur la totalité du système de contrôle. Ce faisant, il va de soi qu'il faudrait prêter l'attention nécessaire au risque d'abus de pouvoir pouvant être le fait de fonctionnaires incontrôlés. Mais, je le répète, seules des mesures appropriées pourront désamorcer ce problème.

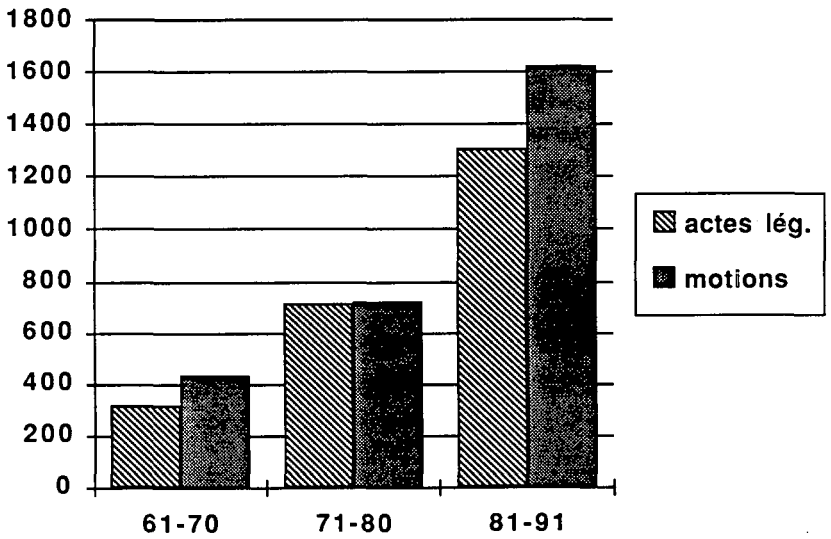
Réformer les organes de l'Etat, telle est la tâche fort exigeante à laquelle il s'agit de s'atteler. Le problème vient de ce que, au fil du temps, des groupes d'intérêts sont parvenus à faire passer de plus en plus efficacement leurs intérêts particuliers. Ce sont aussi bien des partis ou des associations connues que des groupes qui viennent de se former. Une telle évolution fait que l'optimisation des bénéfices des groupes d'intérêts bien organisés s'impose au détriment de la

promotion de la prospérité commune inscrite dans la Constitution. Aussi s'agit-il d'examiner des stratégies novatrices afin de réformer le système des droits populaires, l'organisation des structures de direction ainsi que le système de prestations et son contrôle. Ces stratégies devraient permettre à l'Etat de maximiser non plus les avantages individuels des groupes d'intérêts, mais le bénéfice global pour tous les citoyens.

Les six pages suivantes illustrent l'évolution des tâches de la Confédération.

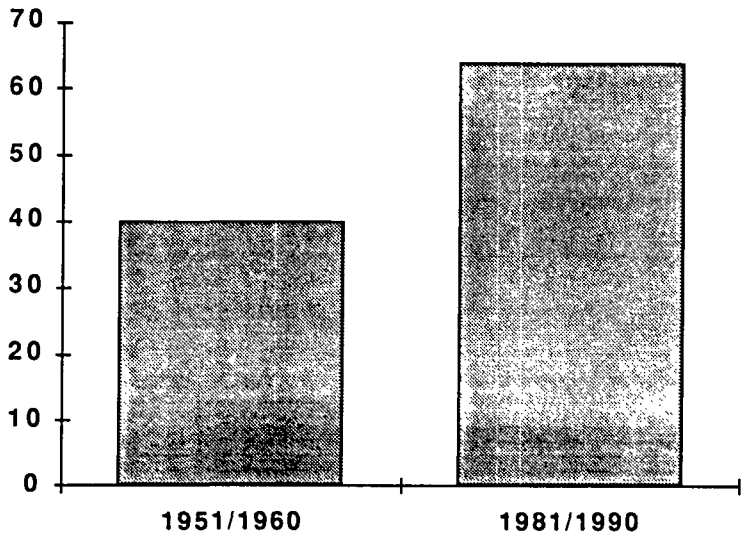
Ill. 1: Influence du Parlement

Le diagramme témoigne du renforcement considérable de l'activité du Parlement. Tant les actes législatifs que les motions ont vu leur nombre tripler durant les dernières trente années. Il en résulte d'une part une densification des réglementations, et d'autre part une augmentation importante des tâches de l'administration fédérale.



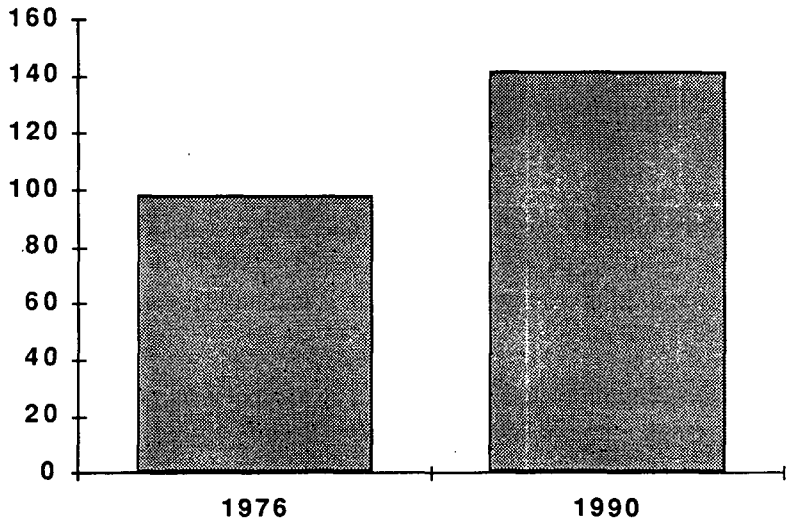
Ill. 2: Nombre des scrutins populaires

De 1951 à 1960 ont eu lieu quarante scrutins populaires. Trente ans plus tard, ce nombre a pratiquement doublé.



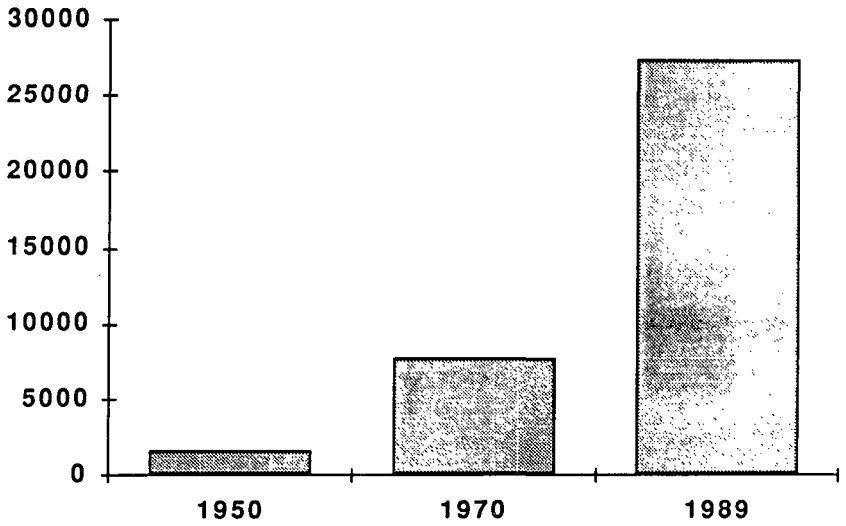
Ill. 3: Nombre des ordonnances

L'expansion des activités de l'Etat se répercute également sur le nombre des ordonnances, qui a augmenté de 40 % en 14 ans.



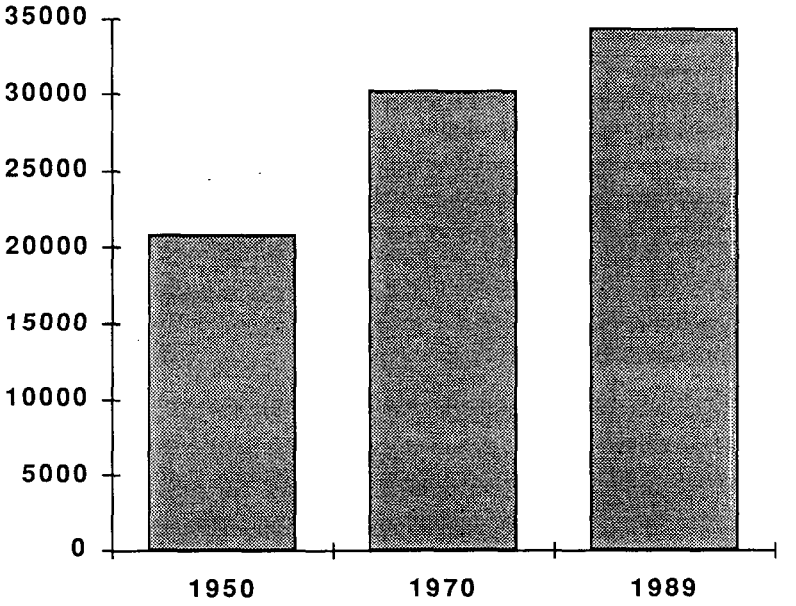
Ill. 4: Compte d'Etat

L'expansion de l'administration fédérale et de ses tâches se reflète clairement dans l'évolution à long terme du compte financier. En termes nominaux, ce dernier a sextuplé en 40 ans.



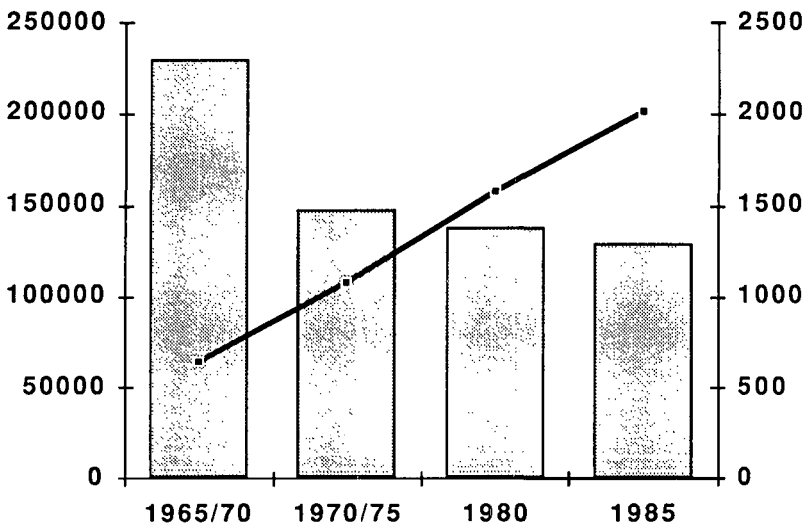
Ill. 5: Nombre des personnes employées par la Confédération

Le nombre des personnes employées par la Confédération s'est également et substantiellement accru. L'expansion s'est toutefois ralentie durant les années 70 et 80 du fait du gel des effectifs. Manifestement, il existe une certaine contradiction entre l'activité législative du Parlement et le nombre des collaborateurs chargés de l'exécution.



Ill. 6: Dépenses consacrées à l'agriculture et à l'alimentation, en regard de la population occupée dans l'agriculture

Le diagramme fait apparaître une évolution problématique: les dépenses augmentent massivement, alors que la grandeur de référence s'amenuise considérablement.



Echelle de gauche/barres: nombre de personnes occupées dans l'agriculture.
Echelle de droite/ligne: dépenses en millions de francs.

parlementaires

réforme du gouvernement

Initiatives parlementaires

ient (Rhinow), du

entre les conseils, je
e rédigée en termes

déral est un sujet de
Notre gouvernement
tâches qu'au prix de
Seules des modifica-
.e député au Conseil
ui qui avait demandé
: «Mesures propres à
s fonctionnelle» que
eil fédéral et que lui
ir les questions fon-

er de façon perma-
nement, surtout de-
e ses membres aux
nternationales. Sont
s internationales qui
ieurs ministres. Les
le conseiller fédéral

s du Conseil fédéral
ue le gouvernement
optimale ses tâches
illance de l'adminis-
à la départementali-
de notre système de

able d'entreprendre
nment en considéra-

tration départemen-

ient élargi, sous une

de 5 ou 7 membres,
nzaine de ministres
l'activité gouverne-

90.249 *n* Réforme du système gouvernemental (Vollmer), du 22 juin 1990

Me fondant sur l'article 93, 1er alinéa, cst. et sur l'article 21bis LREC, je demande, par une initiative parlementaire conçue en termes généraux, que le système gouvernemental soit réformé. Il convient en particulier d'étudier les points suivants:

1. Remplacement du principe «directorial» (élection individuelle des conseillers fédéraux pour une législature, trop grande indépendance du gouvernement par rapport au Parlement, etc.) par un système gouvernemental concurrentiel (système gouvernemental parlementaire) ou adaptation en ce sens du système actuel;
2. Réorganisation du Conseil fédéral et des Chambres fédérales et réexamen de la collaboration du gouvernement et du Parlement.

91.428 *n* Révision de la constitution. Institution du régime parlementaire (Jaeger), du 23 septembre 1991

Me fondant sur l'article 93, 1er alinéa, de la constitution, et sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les conseils, je demande, au moyen d'une initiative parlementaire rédigée en termes généraux, que la constitution fédérale soit révisée afin de remplacer le système de concertation par un système fondé sur la concurrence, par l'instauration d'un régime gouvernemental parlementaire.

La révision devra notamment introduire les éléments suivants:

1. Le droit du Parlement de renverser le gouvernement;
2. le droit du Conseil fédéral de lier des votes sur des objets déterminés à la question de confiance, un vote négatif entraînant la démission du gouvernement;
3. le droit du Conseil fédéral de dissoudre le Parlement lorsque les mécanismes de décision de celui-ci sont bloqués.

On devra préparer également la décision sur d'autres questions liées à cette réforme.

Interventions personnelles

iforcement de l'auto-

er au Parlement les
nécessaires afin d'a-
avenir. Pour ce faire,
illers fédéraux et de
coordination du pré-
ement de trouver le
Confédération de la

90.428 M Blocher – Création d'un Département de la défense générale (19 mars 1990)

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer le plus rapidement possible les mesures nécessaires à la création d'un Département de la défense générale.

Cosignataires: Basler, Bühler, Fischer-Hägglingen, Frey Walter, Graf, Hari, Hess Otto, Müller-Wiliberg, Nebiker, Neuenschwander, Reimann Maximilian, Rutishauser, Schwab, Seiler Hanspeter, Wyss William, Zölch (16)

90.435 M **Groupe radical-démocratique – Réforme du gouvernement** (20 mars 1990)

La surcharge des membres du Conseil fédéral est un sujet de préoccupation reconnu depuis plusieurs lustres. Notre gouvernement ne parvient à accomplir l'ensemble de ses tâches qu'au prix de difficultés d'année en année croissantes. Seules des modifications institutionnelles peuvent y remédier. Le groupe radical l'avait d'ailleurs bien vu puisqu'il a proposé, par la voie d'une motion intitulée «Mesures propres à assurer une activité gouvernementale plus fonctionnelle» du 26 septembre 1984, des mesures pour renforcer le caractère collégial du Conseil fédéral et lui donner la possibilité d'examiner à loisir les questions fondamentales.

A la nécessité toujours plus exigeante pour le gouvernement d'assurer de façon permanente l'information s'ajoute, surtout depuis quelques années, la participation des membres du gouvernement aux réunions et conférences ministérielles internationales. Sont confiées à un conseiller fédéral des tâches internationales qui relèveraient, dans d'autres pays, de plusieurs ministres différents. Les hauts fonctionnaires ne peuvent remplacer le conseiller fédéral dans les réunions réservées aux ministres.

Il résulte de cette situation que les membres du gouvernement fédéral sont trop chargés, mais aussi et surtout que le gouvernement éprouve des difficultés à accomplir de façon optimale ses tâches de gouvernement, de direction et de surveillance de l'administration, tandis que se renforce la tendance à la départementalisation au détriment du caractère collégial de notre système de gouvernement.

Nous demandons en conséquence au Conseil fédéral qu'il entreprenne sans tarder la réforme et propose les dispositions qui peuvent être prises rapidement tout en mettant en chantier parallèlement les mesures plus fondamentales et qu'il présente les révisions constitutionnelles et législatives nécessaires. Dans ce cadre, il faut prendre en considération entre autre les modèles suivants:

1. l'instauration de directeurs de l'administration départementale et/ou
2. de secrétaires d'Etat;
3. le passage à un gouvernement sensiblement élargi sous une présidence renforcée;
4. un gouvernement dirigé par un collège de 5 ou 7 membres auquel seraient subordonnés une quinzaine de ministres responsables des différents secteurs de l'activité gouvernementale.

Porte-parole: Petitpierre

90.447 M **Groupe radical-démocratique – Création d'un «Département fédéral de la sécurité et de la défense»** (21 mars 1990)

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un projet visant à réunir l'armée, la protection civile, le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe et les engagements au service de la paix dans un seul et même département, auquel on donnera un nom adéquat.

Porte-parole: Wyss Paul

90.538 P **Groupe de l'Union démocratique du centre – Réforme des structures d'organisation et de direction au niveau fédéral** (7 juin 1990)

Dans pratiquement tous les secteurs de la politique fédérale, les tâches incombant à l'Etat, au gouvernement et à l'administration ainsi que les exigences auxquelles ces organismes doivent satisfaire ont fondamentalement évolué. Le domaine touchant à l'organisation et à la direction de l'Etat n'ayant pas évolué au même rythme, des lacunes de plus en plus fréquentes sont apparues ces dernières années. Le fait que le Conseil fédéral, l'administration et le Parlement soient surchargés traduit de manière évidente les insuffisances souvent constatées au niveau des structures d'organisation et de direction sur le plan fédéral. Divers efforts en vue de réformer le Parlement et le gouvernement visent à remédier à cette situation moyennant des mesures

Composition du groupe de travail

Le groupe de travail "Structures de direction de la Confédération" a siégé et travaillé jusqu'à présent dans la composition suivante :

Président : Prof. Kurt Eichenberger, professeur ordinaire de droit public et administratif à l'Université de Bâle, Arlesheim

Membres :
- Prof. Marco Borghi, professeur ordinaire de droit public à l'Université de Fribourg, Praroman
- Prof. Walter Buser, anc. Chancelier de la Confédération, professeur extraordinaire de droit public et administratif à l'Université de Bâle, Bremgarten près Berne (depuis le 1er juillet 1991)
- Prof. Cuno Pümpin, professeur extraordinaire d'organisation et de gestion des entreprises à l'Université de Saint-Gall, Jona

Chancelier de la Confédération :
- Professeur Walter Buser, Berne (jusqu'au 30 juin 1991)
- François Couchepin, avocat, Berne (depuis le 1er juillet 1991)

Conseiller permanent : Samuel Burkhardt, avocat, Secrétariat général DFJP, Berne

Secrétaires :
- Herbert Hürlimann, lic. en droit, adjoint scientifique auprès de la Chancellerie fédérale, Berne
- Henry Sickert, lic. en droit, adjoint scientifique auprès de la Chancellerie fédérale, Berne

Experts appelés :

- Jörg Annaheim, dr en droit, collaborateur personnel DFF, Berne
- Giovanni Biaggini, dr en droit, adjoint de direction OFJ, Berne
- Martin Breitenstein, lic. en droit, assistant de droit public et administratif à l'Université de Bâle, Reinach BL
- Christian Furrer, dr en droit, secrétaire général suppl. DFTCE, Berne
- Peter Hablützel, dr ès lettres, directeur de l'Office fédéral du personnel, Berne
- Rolf Jenzer, lic. ès sc. éc., sous-directeur de la Politique du personnel et de l'organisation de l'Office fédéral du personnel, Berne

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Rapport intermédiaire relatif à l'étude sur les structures de direction de la Confédération du 23 novembre 1991

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1992
Band Volume Volume	2
Heft Cahier Numero	14
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	---
Datum Date Data	14.04.1992
Seite Page Pagina	1014-1128
Ref. No	10 106 937

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.