

Domaine Public

1 8 3 7

Edition PDF
du 14 septembre 2009

Les articles mis en ligne
depuis DP 1836
du 7 septembre 2009

**Analyses,
commentaires
et informations sur
l'actualité suisse.**

Depuis 1963, un
point de vue de
gauche, réformiste
et indépendant.

En continu, avec
liens et réactions sur
domainepublic.ch

Dans ce numéro

Convenance ou concordance : il faut choisir

Pas de modification de la composition politique du
Conseil fédéral le 16 septembre (Jean-Daniel Delley)

L'heure de la réforme institutionnelle

Derrière l'élection complémentaire de mercredi 16
septembre le débat institutionnel (André Gavillet)

**Conseil fédéral : Priorité à
une meilleure répartition des tâches**

Proposition d'un nouveau
découpage des départements
(Invité : Lucien Erard)

1848 : le chaos initial

L'élection du tout premier Conseil fédéral n'avait rien à
envier à celle du successeur de Pascal Couchepin
(Jean-Daniel Delley)

Droit d'asile : de l'acharnement à la réalité

Eveline Widmer-Schlumpf veut abandonner la
procédure de non-entrée en matière (Albert Tille)

Convenance ou concordance : il faut choisir

Pas de modification de la composition politique du Conseil fédéral le 16 septembre

Jean-Daniel Delley (11 septembre 2009)

Christian Levrat, le président du parti socialiste suisse, et une majorité de son groupe parlementaire manifestent une préférence marquée pour le candidat démocrate-chrétien Urs Schwaller. Quand bien même ce dernier, comme on pouvait s'y attendre, a clairement refusé de se positionner plus à gauche en échange du soutien socialiste. Dès lors on peine à comprendre le jeu des enchères auquel se livrent les socialistes.

Certes la personnalité des candidats et leurs options ne sont pas négligeables. Encore faut-il regarder de près pour détecter les nuances politiques qui distinguent le radical neuchâtelois du démocrate-chrétien fribourgeois.

L'enjeu premier de cette élection complémentaire est ailleurs. C'est de la sauvegarde de la concordance comme

principe de gouvernement qu'il s'agit (cf. *DP 1806*). Or de concordance, il n'en est guère question dans cette campagne. Rien ne justifie de modifier la composition politique du Conseil fédéral à l'occasion de cette élection complémentaire. Ni une modification significative du rapport des forces, ni un retournement soudain du parti radical qui, à l'exemple de l'UDC, se serait mis à pratiquer une opposition systématique l'excluant dès lors de la gestion exécutive. L'équilibre des forces devrait donc conduire à élire un (libéral-)radical.

On peut comprendre le désir démocrate-chrétien de retrouver son deuxième siège. Mais l'échec du PDC en 2003 – Ruth Metzler fut alors éjectée du Conseil fédéral – incombe aux démocrates-chrétiens eux-mêmes dont certains députés n'ont pas hésité alors à donner

leur voix à Christoph Blocher. S'ils veulent réparer cette erreur, c'est à l'UDC qu'ils devront s'attaquer en 2011.

On peut également comprendre la tentation socialiste de soutenir un candidat quelque peu plus social que son concurrent radical. Mais succomber à cette tentation risque de coûter cher à terme. Si la composition politique du Conseil fédéral résulte à l'avenir de telles considérations, le principe de convenance se substituera à celui de la concordance. A ce jeu, les socialistes ne peuvent que perdre. Surtout on voit mal comment pourrait fonctionner un gouvernement issu d'une telle noce à Thomas : c'est précisément la concordance qui permet au Conseil fédéral de gouverner, privé qu'il est d'une majorité parlementaire automatique et soumis au contrôle incessant du peuple.

L'heure de la réforme institutionnelle

Derrière l'élection complémentaire de mercredi 16 septembre le débat institutionnel

André Gavillet (13 septembre 2009)

2009, *annus horribilis*. Pas nécessaire d'énumérer les malheurs des Helvètes. Ils sont de l'ordre de la mémoire immédiate.

En regard, l'élection d'un conseiller fédéral semble déphasée. On aimerait qu'elle

soit une prise en compte des déboires nationaux, une réponse, une réaction. Mais ce n'est qu'une élection complémentaire et non pas le choix d'un homme providentiel. De quel droit tiendrait-il un discours de rupture ? Il ne sera qu'un

septième de l'exécutif. De surcroît, ses grands électeurs, les parlementaires de l'Assemblée fédérale, sont en place. On ne saurait les prendre à rebrousse-convictions.

L'affrontement insolite des

deux partis qui constituent le centre-droit semble avoir élargi le choix. Les nominés (et même les prénominés) ont été nombreux. Les partis concernés ont vu s'avancer les hommes et femmes qu'ils avaient formés. La machine a normalement fonctionné.

L'élection complémentaire ne répond pas à l'attente, parce qu'elle n'est pas en mesure de le faire. Ce n'est pas le bon niveau. On ne fait que «rebrasser» les cartes. Il faut une nouvelle donne. Elle est institutionnelle.

Quelques chapitres

La réforme comprendra des domaines prioritaires. Nous regroupons, sans les développer, quelques propositions déjà faites dans *DP*. Elles seront des passages obligés.

Ainsi la réforme du Conseil fédéral porté à neuf membres, avec une présidence qui ne soit pas de tournus (cf. *DP 1835*). Nous ne reprendrons pas

l'argumentation. A souligner toutefois, comme le relève Lucien Erard dans son article ci-dessous, que souvent deux départements se partagent, se disputent la même compétence, chacun défendant àprement son territoire.

Deuxième réforme : l'élection des parlementaires fédéraux. Rappelons que l'équilibre entre les deux Chambres, principe de base, est de plus en plus faussé. Non seulement les petits cantons pèsent d'un poids grandissant avec deux conseillers aux Etats garantis, même si leur démographie est relativement toujours plus faible, mais surtout l'élection du Conseil national voit un quorum de fait appliqué dans presque la moitié des cantons à un niveau si élevé que les partis à faible électorat ne peuvent être représentés.

Plusieurs votes aux Chambres ont montré que la majorité pour ou contre une proposition tenait à quelques voix près. Or, avec un système qui appliquerait une vraie

proportionnelle pour l'élection du Conseil national, ces «quelques voix» auraient été vraisemblablement d'une autre couleur (cf. *DP 1830*).

Enfin, troisième réforme, le programme de législature (cf. *DP 1783*). Il est devenu, après révision complète, une machine lourde qui passe en revue toute l'activité de l'Etat. Manque un texte politique qui oriente, succinctement, sur les choix du gouvernement. Ce texte, élaboré par le Conseil fédéral issu du renouvellement de Chambres, devrait faire l'objet d'un vote de confiance qui engage politiquement les partis gouvernementaux.

Lancer la réforme

L'élection complémentaire qui intervient quand les Suisses s'interrogent sur leur destin national révèle, en creux, l'absence d'un débat plus fondamental sur les institutions. Il faut qu'il soit revendiqué, préparé, amplifié.

Conseil fédéral : Priorité à une meilleure répartition des tâches

Proposition d'un nouveau découpage des départements

Invité : Lucien Erard (11 septembre 2009)

Curieuse cette Suisse qui n'a que sept ministres et persiste à confier à deux d'entre eux l'économie et les finances, alors que des pays, même parmi les plus grands, se contentent d'un seul magistrat pour gérer ces deux dossiers. Résultat, dans les enceintes internationales où se créent des liens étroits entre les participants, notre pays délègue une fois l'un, une fois

l'autre, ou même tous les deux, comme souvent lors des réunions des Institutions de Bretton Woods par exemple. Une manière de faire totalement inefficace : nos partenaires n'ont jamais le même interlocuteur. Sur le plan interne, c'est M. Merz qui dispose des instruments de politique conjoncturelle – budget, Banque nationale, voir

surveillance des institutions financières –, mais c'est Mme Leuthard qui assume la responsabilité de cette politique.

Même problème pour nos relations extérieures qui dépendent de deux conseillers fédéraux, selon qu'il s'agisse de politique ou d'économie. A l'heure où tant de problèmes de

politique intérieure, où tout un pan de notre législation, dépendent de l'extérieur, il est essentiel de se doter d'un appareil unique qui assure la cohérence de nos positions et une présence visible et suivie dans les enceintes internationales.

La formation et la recherche ont elles aussi le privilège d'avoir deux ministres de tutelle, donc partenaires à temps partiel de leurs homologues étrangers. Ce partage est devenu à tel point irrationnel que le parlement s'en est saisi, sans succès jusqu'ici. Alors que la formation devient un facteur essentiel pour l'avenir de notre pays, les conflits sont permanents entre les cantons, leur conférences des directeurs de l'instruction publique et les deux départements, en particulier sur la formation post obligatoire – maturités, apprentissages en entreprises - et universitaires - écoles polytechniques, universités, hautes écoles spécialisées. Autre conséquence : comme ils ne sont que sept, nous n'avons pas un véritable responsable des affaires sociales – et donc pas de politique sociale cohérente. Santé et assurance maladie : le département de l'intérieur. Mais les assurances complémentaires au département des finances,

l'assurance chômage au département de l'économie publique; l'AVS AI et le deuxième pilier au département de l'intérieur, mais les rentes complémentaires et l'aide sociale aux cantons.

Au milieu des années nonante, le Conseil fédéral a été saisi d'un plan de réforme prévoyant de supprimer cet enchevêtrement de compétences en regroupant sous un même toit les services dont les responsabilités se recoupaient. Il en a accepté une partie : notamment de rapprocher la politique de l'environnement et de l'aménagement du territoire de la politique des transports et de l'énergie; de regrouper la surveillance des banques de celle des assurances, de réunir dans un seul département la politique des étrangers et des réfugiés. Il lui reste à créer un département de l'économie de demain : celui de la science, de la recherche et de la formation, car c'est là l'essentiel de ce que l'Etat peut faire d'utile pour une économie libérale. On pourrait y joindre l'énergie et les télécommunications, des domaines où les développements technologiques sont importants. L'agriculture pourrait rejoindre au département de

l'environnement, de l'énergie, des transports et des télécommunications (DETEC) les forêts, l'environnement et l'aménagement du territoire. La politique conjoncturelle reviendrait là où elle doit être, au département de l'économie et des finances. Un secrétariat d'Etat au commerce extérieur, malmené par M. Couchepin, aujourd'hui partie du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), trouverait place au département des affaires étrangères, où l'on regrouperait également les services de coopération au développement des deux départements. Le Département de l'intérieur deviendrait celui des affaires sociales. Les défis qui nous attendent en matière de santé publique et de retraites, sans parler des problèmes de pauvreté, méritent bien un ministre à plein temps.

Certains s'étonnent qu'un pays puisse se contenter de sept ministres et de quelques trop rares secrétaires d'Etat. Or il faut bien constater que c'est le refus des conseillers fédéraux d'abandonner la moindre parcelle de responsabilité qui fait échec aux réformes pourtant indispensables. Les événements récents et les changements de personnes qui s'annoncent parviendront-ils à entamer cette inertie ?

1848 : le chaos initial

L'élection du tout premier Conseil fédéral n'avait rien à envier à celle du successeur de Pascal Couchepin

Jean-Daniel Delley (12 septembre 2009)

Si un large consensus régnait quant aux personnalités aptes à former le premier

gouvernement de la Suisse moderne, l'élection des sept magistrats en 1848 fut

pourtant mouvementée. Des péripéties que rappelle Rolf Hollenstein, auteur d'une

récente biographie d'Ulrich Ochsenbein dans « *Das Magazin* ».

Les 6 et 7 novembre 1848, les deux poids lourds de la politique fédérale, le Bernois Ulrich Ochsenbein et le Zurichois Jonas Furrer, sont élus sans discussion, le premier à la présidence du Conseil national, le second à la tête du Conseil des Etats.

Dix jours plus tard, élection du Conseil fédéral, les choses se compliquent. Le Genevois Fazy demande un report de l'élection : « *Nous ne sommes pas prêts* » déclare-t-il. Une opinion que partage Furrer pour qui cette élection ne peut résulter « *des machinations d'un petit club et du hasard* ». La proposition est rejetée. On passe au vote. Le premier tour doit être annulé car 155 bulletins sont retrouvés dans l'urne alors que seuls 134 parlementaires sont présents. A noter que 16 sièges sont encore vacants, l'élection des représentants fribourgeois n'étant pas validée pour cause

de fraude et les Bernois n'étant pas encore élus !

Après ce couac, tout se déroule sans heurts. Sont élus dans l'ordre le Zurichois Furrer, le Bernois Ochsenbein, le Vaudois Druey, le Soleurois Munzinger, le Tessinois Franscini, l'Argovien Frey-Herosé et le Saint-Gallois Naeff. Mais seul ce dernier accepte son élection. Furrer, Ochsenbein et Frey-Herosé demandent un temps de réflexion. Munzinger se trouve au Tessin en tant que représentant fédéral; Druey, qui n'est pas membre de l'Assemblée fédérale, est resté dans le pays de Vaud ; Franscini est au Tessin. L'acceptation d'une telle charge ne va pas de soi à l'époque de la diligence : l'élu doit se couper de sa famille, de ses amis et de son milieu politique. Mais pour les deux poids lourds Furrer et Ochsenbein, la réflexion est tactique. Leurs cantons respectifs aspirent à abriter la future ville fédérale. Furrer a clairement laissé entendre que son acceptation était lié au

choix de Zurich. Ochsenbein aussitôt élu suspend son acceptation au choix de Berne. Le Parlement est sous pression. Ochsenbein accélère alors le mouvement. Sans attendre la réponse des hésitants, il passe à l'élection du président de la Confédération. Furrer est élu et ne peut que s'incliner. Zurich ayant l'honneur d'abriter le premier président, Berne obtient la ville fédérale car le Parlement ne veut pas d'une concentration géographique du pouvoir et du prestige. Pour faciliter l'arbitrage, Ochsenbein avait auparavant déposé une motion stipulant que la ville fédérale ne pourrait abriter la future université fédérale – qui deviendra l'Ecole polytechnique.

Jonas Furrer convoque la première séance du Conseil fédéral pour le 21 novembre à 8 heures. Le gouvernement siège à quatre, les trois autres membres du collège n'ayant pas encore fait parvenir leur acceptation de la charge.

Droit d'asile : de l'acharnement à la réalité

Eveline Widmer-Schlumpf veut abandonner la procédure de non-entrée en matière

Albert Tille (13 septembre 2009)

Revirement inattendu. La très rigoureuse Eveline Widmer-Schlumpf proposait en janvier un nouveau durcissement de la loi sur l'asile. Huit mois plus tard, elle envisage d'abandonner la procédure dite de non-entrée en matière. Cette procédure vise à refuser l'asile sans examen formel de la demande. Elle était la mesure

phare d'une réforme de la loi déposée par Ruth Metzler. Christoph Blocher avait mis la touche finale à cette rigueur en étendant la non-entrée en matière à tout requérant ne pouvant présenter une pièce d'identité valable. Il fallait dissuader les réfugiés de détruire leurs papiers pour mentir sur leur véritable

situation. Face à cette mesure jugée inique, les défenseurs du droit d'asile avaient lancé un référendum. Combat perdu d'avance. En septembre 2006, la loi était plébiscitée par vote populaire à une majorité de 68 %.

Depuis une décennie, la Suisse s'acharne à se rendre

inhospitalière pour dissuader les candidats à l'asile. Mais c'est peine perdue. L'afflux de réfugiés dépend d'abord de la situation politique et économique des pays d'origine et accessoirement de l'attraction des pays d'accueil. Les rigueurs accrues de la loi sur l'asile ont coïncidé avec une recrudescence des entrées. La nouvelle règle sur les pièces d'identité n'a pas diminué le nombre des requérants se présentant sans papiers et ceux-ci restent difficilement renvoyables.

La procédure de non-entrée en matière est donc inefficace. Elle a en outre le défaut d'être incompatible avec les accords passés avec l'Europe. Pour respecter pleinement les Accords de Dublin, les pays signataires doivent garantir une procédure formelle, ce qui n'est plus le cas en Suisse. En début d'année déjà, Eveline Widmer-Schlumpf laissait entendre que de nouvelles

règles sur la réadmission de réfugiés entre pays membres allaient imposer des modifications à notre législation. Nous y sommes huit mois plus tard. La non-entrée en matière qui prévoit un refus aveugle de l'asile n'est pas compatible avec la nouvelle réglementation européenne sur les réadmissions. La Suisse devra donc revoir sa loi sur l'asile ou dénoncer les accords Dublin, ce qui ne lui serait pas favorable. En chargeant un groupe d'experts d'étudier l'abandon de la non-entrée en matière, la conseillère fédérale abandonne l'acharnement de la rigueur dissuasive au profit du réalisme, du maintien d'une stratégie européenne. Rien de plus logique, même si l'abandon de la procédure de non-entrée en matière ne changera pas grand-chose pour les requérants: que leur demande soit refusée après une non-entrée en matière ou après un examen formel, ils n'ont, depuis 2008, plus droit à

l'assistance offerte aux demandeurs d'asile, mais plus qu'à l'aide d'urgence.

L'asile, et plus largement le problème des migrations, imposent des solutions collectives. A défaut de réponses internationales souhaitables mais encore inexistantes (cf. *DP 1821*), le réalisme impose une stratégie au niveau du continent. Les Accords de Dublin sur l'asile sont loin d'être parfaits. Mais la structure existe et elle évolue. C'est ce que prouve justement la nouvelle réglementation sur la réadmission. Une harmonisation plus poussée des règles d'accueil pourrait éliminer l'interminable surenchère de rigueur entre les pays d'accueil européens. Plus ambitieuse encore, une procédure unique et une répartition des réfugiés entre les pays membres apporterait une réponse cohérente à ce défi intercontinental.