Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: 43 (2006)
Heft: 1687

Artikel: Réforme du gouvernement. Partie 2, Soumettre le programme de législature à un vote non pas indicatif, mais de confiance

Autor: Gavillet, André

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1008997

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'échéance électorale de 2007 approche. Malgré l'envergure des enjeux politiques - à l'image de la révision du système de santé, du financement des assurances sociales ou de la question européenne - le vote risque de se focaliser autour de Christoph Blocher. Sa présence au Conseil fédéral et ses méthodes peu orthodoxes ont déjà ravivé le débat, jamais apaisé, sur la refonte de l'élection et du fonctionnement du collège gouvernemental.

La semaine passée *DP* a fait un tour d'horizon des propositions avancées. L'article de ce numéro revient sur l'échec du programme de législature et analyse ses conséquences sur les pratiques gouvernementales.

Soumettre le programme de législature à un vote non pas indicatif, mais de confiance

En élisant chaque conseiller fédéral individuellement l'Assemblée fédérale ne résout pas le problème de la cohésion du collège. Cette cohésion peut-elle être exigée et jugée par un vote de l'Assemblée fédérale?

Qui s'en souvient encore? En juin 2004, le Conseil national, après sept séances d'une commission spéciale, après le dépôt de huitante-trois amendements, après plusieurs jours de délibération en présence du président de la Confédération, Joseph Deiss, rejetait d'une très forte majorité (112 à 64) et contre l'avis du Conseil des Etats, le programme de législature du nouveau Conseil fédéral. Mais l'arrêté d'approbation n'engageait ni le Conseil fédéral, ni le Parlement, expliquèrent les juristes. On pouvait donc passer à la suite de l'ordre du jour. Et le refus fut refoulé.

Dans les années soixante

L'histoire du programme de législature commence avec la formule magique. Dès le moment où quatre partis gouvernementaux se partageaient le pouvoir, il était légitime de poser la question de leur dénominateur commun. Les socialistes notamment pouvaient craindre d'être minorisés par les partis dits bourgeois. La campagne de presse, où *Domaine Public* joua sa partition, poussa le Conseil fédéral à admettre l'utilité d'un recensement des tâches à accomplir: l'administration ouvrit le tiroir des projets désirables, le politique y ajouta quelques priorités. Le document avait valeur indicative et nullement contraignante.

La nouvelle loi sur le Parlement du 1er décembre 2003 exigea plus. Le programme de législature ferait l'objet d'un arrêté, définissant des orientations politiques majeures (3 en 2004) et des objectifs (9) présentés sous forme d'articles pouvant être complétés et amendés.

Cette nouvelle mouture créait en fait une confusion des pouvoirs. Non seulement le Parlement élisait le Conseil fédéral, mais il participait à l'élaboration de son programme. Mais étant donné que les partis notamment les socialistes et l'UDC ne retrouvaient pas leurs desiderata, ce fut l'échec.

Comme rappelé, il fut déclaré sans conséquences juridiques. En fait, il révélait un sérieux dysfonctionnement politique des institutions.

Avant

Si le but est d'élaborer une politique du Conseil fédéral cohérente et collégiale, lisible pour les citoyens, qui doit s'en porter garant, et quand? Les partis à l'occasion de l'élection du Conseil fédéral ou le Conseil fédéral peu après son entrée en fonction?

Le CRIS (cf. *DP* n°1686) propose de lier élection et choix d'un programme. L'élection se ferait sur la base de listes compactes. Les partis seraient contraints de négocier pour les composer. Si, au deuxième tour, deux listes s'affrontent, elles seraient différenciées et l'on saurait clairement de quelle politique elles sont porteuses.

Cette proposition stimule les discussions théoriques, mais elle n'a aucune chance d'être retenue étant contraire à la pratique constante et confirmée de l'Assemblée fédérale. Les parlementaires tiennent absolument à leur pouvoir de choisir nommément chaque conseiller fédéral. Ils détestent se faire forcer la main. Combien l'histoire du Conseil fédéral dénombre-t-elle de candidatures officielles écartées? Cette liberté de choix revendiquée est confirmée par l'exigence non écrite faite aux partis de présenter deux candidats, en tout cas lors d'une élection partielle.

La deuxième objection, c'est que les partis suisses avec, à l'interne, leurs diversités cantonales et idéologiques, ne sont pas outillés pour mener, au sortir d'une campagne électorale aux effets grossissants, une négociation sur un programme commun. Les avatars du programme de législature le démontrent. Le transfert du pouvoir aux états-majors des partis, qu'implique la proposition du CRIS, apporterait plus d'exacerbation que de cohésion ou, dans un climat défavorable, relancerait le récurrent débat sur la participation socialiste.

Après

Le Conseil fédéral, cent jours après son élection, chacun de ses membres étant saisi des dossiers de son département peut procéder à une première synthèse. C'est le sens d'un programme de législature. Mais jusqu'ici deux problèmes n'ont pas été résolus.

La forme du contenu, d'abord. Difficile d'être à la fois précis sur un projet et en même temps assez général pour ménager

Suite à la page 5

ce qu'apporteront l'approfondissement du dossier et la consultation. Mais ce qui importe pour un programme de législature, c'est le calendrier et la direction choisie.

Deuxième problème, la portée de ce rapport. La solution actuelle, approbation article par article, doit absolument être réformée; elle est contraire à la séparation des pouvoirs. Le parlement n'a pas à être partie prenante à l'élaboration de la politique gouvernementale dont il aura ensuite à débattre. Sur le sort juridique du programme, deux solutions sont possibles. Ou les partis, dans le débat qui devrait avoir lieu, non pas dans les Chambres séparément mais à l'Assemblée fédérale, commentent et prennent position, sans conséquence juridique. Ou le texte fait l'objet d'un vote, d'un vote de confiance, et, en cas d'échec, le Conseil fédéral serait démissionnaire.

Responsabilité

Dans les régimes parlementaires de nos voisins, le vote de confiance installe le gouvernement et le premier ministre qui développe son programme. Un vote de confiance, en Suisse, représenterait ce paradoxe, s'il était négatif, de voir un gouvernement élu, chaque magistrat l'étant individuellement, désavoué quand il présente en tant que collège sa politique.

Mais c'est bien cela qu'il s'agit de juger: la cohésion et l'orientation politiques. L'exigence d'un vote de confiance pousserait le Conseil fédéral à rechercher le plus possible une solution collégiale; mais il peut aussi ne pas masquer ses divergences sur certains dossiers, à condition qu'il le fasse dans un esprit de débat et non pas de confrontation systématique.

Les partis, en votant la confiance, n'auraient pas à juger chaque objet cité dans le programme; leur liberté d'appréciation ultérieure ne serait en aucune mesure entamée. Ils seraient juges de l'esprit général. Rien n'empêcherait un parti de refuser la confiance et de s'affirmer minoritaire par rapport à l'orientation du collège. On ne peut exclure que des oppositions bipolaires s'additionnent et l'emportent. Ce fut le cas en 2004; mais comme le vote était sans conséquence, le geste fut gratuit. Un véritable vote de confiance exigerait en revanche un engagement plus mûrement posé.

Proposition

La loi sur le Parlement est modifiée en ce qui concerne le programme de législature. Ce rapport n'est pas examiné par une commission spéciale, ni discuté et amendé séparément par les deux Chambres. Il est présenté à l'Assemblée fédérale, puis commenté par les porte-parole des groupes. Le débat est suivi d'un vote de confiance. En cas de rejet, la responsabilité du Conseil fédéral est engagée, il est réputé démissionnaire. *ag*

La vertu sans recette

Provocateur à son habitude, le ministre de la Justice, qui rêve de tenir les rênes du budget fédéral, avait préconisé de réduire de 40% les dépenses de la Confédération. Son collègue Hans-Rudolph Merz avait évoqué des coupes de 30%. L'automne dernier encore, le Conseil fédéral envisageait de comprimer les dépenses de 20%. La semaine dernière, le collège gouvernemental a fixé l'objectif à 14%, soit des économies d'un montant de 8,5 milliards. Cette relative modération ne doit pas faire oublier que les deux programmes d'économies déjà réalisés en 2004 et 2005 ont permis de réduire les dépenses d'environ 10%.

La palette des multiples activités de l'Etat mérite certes examen. Les tâches confiées à la Confédération au fil des ans - par ceux-là mêmes qui aujourd'hui réclament un rigoureux régime minceur - ne relèvent pas toutes de l'intérêt général ou, pour le moins, ne présentent pas le même degré d'urgence ou d'importance. Il est donc utile, comme le prévoit le Conseil fédéral, de procéder à un inventaire et de fixer des priorités.

Mais l'exercice est d'emblée faussé par la démarche. Avant même l'examen des domaines d'activités et des tâches, le gouvernement s'impose un cadre financier rigide. Certes il vise un équilibre budgétaire durable à l'horizon 2015. Mais c'est un équilibre à bas niveau que veut atteindre le gouvernement, dans l'illusion que la santé économique du pays ne peut que bénéficier d'un abaissement de la quote-part de l'Etat. Or il faut le répéter sans relâche: en comparaison internationale, la Suisse connaît une charge fiscale et des dépenses publiques modérées. Par ailleurs, des pays comme l'Autriche, la Suède, le Danemark et la France bénéficient d'une croissance économique nettement supérieure à la nôtre, alors même que la quote-part étatique et la fiscalité y sont plus lourdes.

La stratégie du Conseil fédéral relève de la pure idéologie. Elle ne procède pas de l'analyse des besoins et des moyens nécessaires à leur satisfaction. En s'imposant un équilibre budgétaire qui exclut des recettes nouvelles, le Conseil fédéral fait de l'amaigrissement de l'Etat une vertu. Une vertu dont la facture risque de coûter cher en termes de cohésion sociale et de dynamisme économique. *jd*

IMPRESSUM

Rédacteur responsable:
Jacques Guyaz (jg)

Rédaction:
Marco Danesi (md)

Ont collaboré à ce numéro:
Anne Caldelari (ac)
Alex Dépraz (ad)
Jean-Daniel Delley (jd)
Gérard Escher (ge)
André Gavillet (ag)
Albert Tille (at)

Responsable administrative:
Anne Caldelari

Impression:
Imprimerie du Journal de Sainte-Croix

Administration, rédaction:
Saint-Pierre 1, cp 5863,
1002 Lausanne
Téléphone: 021 312 69 10

E-mail:
redaction@domainepublic.ch
administration@domainepublic.ch

www.domainepublic.ch