

Une liste – un programme – un tour
« Pour un gouvernement au service de l'efficacité et de la démocratie »
Réponse aux objections entendues

Ce texte contient les réponses aux principales objections formulées à l'encontre de la proposition de réforme du système de gouvernement « *une liste - un programme - un tour* ». Il est frappant de constater que bon nombre de ces critiques sont contradictoires. En outre, une bonne partie d'entre elles devraient tout aussi bien être adressées au statu-quo.

1 Un gouvernement défera ce que le précédent a fait. Ce n'est pas rationnel.

Un nouveau gouvernement n'y a pas intérêt a priori, à moins qu'il ne s'agisse d'un point central ou symbolique qui constituait l'enjeu des élections. Un gouvernement ne peut que se réjouir si son prédécesseur a pris des décisions difficiles à faire accepter, mais qui s'imposent indépendamment de toute appréciation partisane.

2 En raison du mécanisme de censure, il y aura tout le temps de nouvelles élections.

Les mécanismes de censure constituent une menace qui force les acteurs à davantage de cohérence, notamment dans la mise en œuvre de leur propre programme. Si le Parlement ou le Gouvernement censure l'autre pouvoir, il se dissout lui-même. Pour en arriver là, il faut donc que la crise au sein de la majorité soit très grave : qui dissout admet ouvertement son échec et prend le risque d'être écarté du pouvoir !

Quant à la censure populaire, le nombre de signature à obtenir est très élevé. Une censure n'aboutira pas facilement, d'autant qu'il faut ensuite voter.

A noter enfin que le tempérament indigène n'est pas de ceux qui aiment les bouleversement permanents ; il y a là un facteur extrêmement stabilisant.

3 Il y aura une liste « grand centre » socialiste-radical qui monopolisera le pouvoir.

Une telle liste peut effectivement être déposée. Pour être crédible devant les électeurs, il faudra cependant que les divergences internes aient été réduites par un accord politique. A l'inverse de ce que nous connaissons actuellement, la présence dans un gouvernement de partis aux options éloignées ne sera guère possible dans négociation préalable. Une liste « grand centre » peut se justifier au regard du résultat des élections au Grand Conseil ou de la gravité des problèmes à affronter. Toutefois, une liste « grand centre » ne durerait pas très longtemps : pour peu que leurs options politiques ne se recoupent pas exactement, les partis qui la constituent auront rapidement un problème de profil. Le système à un tour donne de bonne chance à une aile de battre la liste « grand centre » lors des élections suivantes.

4 On ne pourra jamais plus avoir de « grande coalition » de concordance comme nous les connaissons actuellement.

La réponse à l'objection précédente montre qu'une grande coalition est tout à fait possible dans la mesure où elle est crédible et où elle a élaboré un projet commun. En revanche, une grande coalition ne sera plus le fruit du hasard des scores individuels. Il est absolument improbable d'y trouver réunis les deux extrêmes.

5 L'opposition paralysera le gouvernement par des référendums.

L'opposition pourra lancer plus facilement des référendums, n'étant pas engagée au gouvernement. Toutefois, comme le gouvernement aura plus de cohésion, il pourra mieux défendre et justifier ses projets. Sa communication pourra commencer dès le début de la législature, à partir de son programme. En outre, le gouvernement peut – sur des sujets délicats – chercher la négociation avec l'opposition, justement pour contourner le référendum.

Aujourd'hui, il n'est pas rare qu'un référendum soit perdu en raison de défaillance dans son propre camp. Avec la nécessité pour la majorité parlementaire de soutenir son gouvernement et pour ce dernier la nécessité d'être soutenu par sa majorité parlementaire (et non plus une majorité de circonstance), on ne présentera plus des projets dont personne ne veut vraiment et qui n'obéissent à aucune logique politique.

Enfin, une défaite sur un point secondaire (par exemple concernant un projet d'infrastructure) ne remet pas en question le gouvernement. En revanche, en cas de défaite sur un point central du programme, le gouvernement peut soit corriger le programme, soit démissionner. S'il ne le fait pas parce qu'il entend continuer sur la même ligne, le Parlement ou le peuple peuvent le censurer au cas où ils jugeraient la situation intenable. A la différence de ce que nous connaissons actuellement, le système « *une liste, un programme, un tour* » rend possible un ajustement après une défaite référendaire. Il en résulte un gain de démocratie.

6 A Genève, le gouvernement monocolor a échoué

L'expérience peu convaincante du gouvernement monocolor de droite à Genève est due à la fois à un cadre institutionnel inadéquat et à l'impréparation de ses membres : son arrivée était le fruit du hasard des urnes, et non d'une volonté. Ce gouvernement n'avait pas de présidence forte. En outre, ses membres étaient en concurrence pour leur réélection, ce qui les a poussés à agir en ordre dispersé, obéissant à des logiques individuelles. L'absence de programme détaillé et de menace d'élection anticipée ne permettait pas de discipliner les partenaires. Il faut aussi voir que gouvernement a perdu en référendum sur des points marginaux sans faire de vraies propositions de réforme sur les points centraux de sa philosophie politique.

7 Il n'est pas démocratique de ne pas pouvoir choisir les personnes de la liste. L'électeur perd une compétence.

Aux yeux de la Commission 5, la démocratie ne se réduit pas au choix des personnes. Au contraire, le choix devrait porter sur les projets politiques, et seulement subsidiairement sur les personnes qui les réaliseront. En effet, l'élection ne sert pas à désigner une incarnation du pouvoir, mais bien à déterminer la manière de conduire l'Etat et la direction à prendre. En votant pour une liste compacte, l'électeur choisira un programme et une équipe de personnes qui adhèrent ce programme.

La commission 5 estime qu'il s'agit là d'un gain de démocratie par rapport à la situation actuelle. En effet, la politique menée aujourd'hui par le gouvernement n'est pas connue avant les élections, pour la bonne raison que personne ne l'incarne et que, par le jeu des candidatures individuelles, les tendances politiques se retrouvent ensemble au gouvernement sans ligne commune. On voit donc qu'avec le système actuel, l'électeur ne peut pas choisir une orientation politique claire.

Dernier élément, le nouveau système restreint fortement l'intérêt de campagnes individuelles basées sur l'argent.

8 Les Conseillers d'Etat seront choisis par les partis. Ce n'est pas démocratique.

C'est déjà le cas : lors des dernières élections au Conseil d'Etat (1998), seuls 13 candidats appartenaient à l'un des deux blocs et avaient donc une chance quelconque d'être élus. Avec le système « *une liste, un tour, un programme* », si deux listes sont présentées, il y a 14 candidats. Avec trois listes, il y en a 21. Le nouveau système ouvre davantage le choix sur le plan quantitatif. Sur le plan qualitatif, le saut est encore plus grand, puisque l'électeur choisit des équipes cohérentes, et non plus des individualités dont on ne peut prévoir comment elles s'accommoderont.

Dans les deux cas, ce sont les partis qui choisissent les candidats. Il n'y a rien de mal à cela : c'est là le rôle même des partis que de présenter un éventail à l'électeur qui fait son choix. Avec le système proposé, les partis ont intérêt de ne faire figurer que des personnalités convaincantes. Dans le cas contraire, elles s'exposent à perdre sept sièges, et non plus un seul.

9 Au niveau cantonal, on ne fait plus de politique, mais de la gestion. Les idées politiques ne comptent plus. Ce qui compte ce sont les personnes.

Il est tout à fait exact que le 80% du budget cantonal sert à fournir des services à la population dans le cadre étroit fixé par les législations nationale et internationale. Face aux contraintes matérielles, juridiques et financières, le gouvernement doit savoir précisément ce qu'il veut atteindre et comment il entend s'y prendre. Le système « *une liste, un programme, un tour* » lui donne les moyens d'exploiter avec un certain volontarisme l'étroite marge de manœuvre de l'exécutant cantonal.

10 La loi sur le programme de législature sera une contrainte très forte et insupportable pour l'opposition (comme l'aurait été le frein à l'endettement). Il est inacceptable de contraindre un organe « élu » à suivre une ligne fixée à l'avance.

La première partie de cette objection repose sur un malentendu : les députés continueront à voter comme ils l'entendent. Sur les enjeux politiques, l'opposition se fera entendre non seulement lors de l'adoption du programme de législature, mais aussi lors des débats sur les projets de loi et de budget.

Pour les parlementaires de la majorité, l'enjeu se pose en des termes différents : s'ils sont juridiquement libres de voter comme ils l'entendent, ils ont néanmoins un intérêt politique évident à soutenir les projets prévus par le programme de législature qu'ils ont amendé, puis adopté. S'ils ne le font pas, le gouvernement aura un problème de crédibilité qui peut, s'il persiste, conduire à des élections anticipées grâce aux mécanismes ad-hoc.

11 La loi sur le programme de législature est un gadget sans effet : c'est au moment d'adopter les lois et les budgets que la politique se fait.

Formellement, le Gouvernement et le Parlement ne sont pas obligés de mettre beaucoup de substance dans le programme. Toutefois, le gouvernement a intérêt à être relativement précis dans son projet de lois sur le programme de législature :

- pour éviter de se faire imposer des amendements incohérents
- pour déblayer le chemin de ses futurs projets de loi. S'il ne le fait pas, les parlementaires auront beau jeu d'affaiblir tous les projets en disant que tel ou telle option importante aurait dû figurer au programme de législature.

Quant aux parlementaires, le programme de législature est l'instrument par excellence qui leur permet d'avoir une influence sur les grands axes d'une loi plutôt que de devoir se limiter à des amendements cosmétiques. Ils ont donc intérêt à être précis. A titre d'exemple d'une option qui aurait pu figurer dans le programme de législature, on peut mentionner le caractère intercantonal qu'une majorité aurait bien voulu conférer à la future haute école pédagogique (HEP), récemment acceptée au Grand Conseil.

Pour la coalition majoritaire, un programme précis esquissé à l'avance est une protection contre les déchirements internes en cours de législature. Cela dit, le programme de législature n'étant qu'un outil, et non un but en soit, il peut être tout à fait justifié de laisser ouverts un certain nombre de points si le consensus n'est pas encore possible ou si la situation est susceptible d'évoluer.

Le non-respect du programme de législature n'est possible que si tous les partis de la majorité gouvernementale l'acceptent. Si en revanche un de ces partis estime que ce non-respect est inacceptable politiquement, il peut provoquer de nouvelles élections en s'alliant à l'opposition en votant la double dissolution.

12 Les partis s'allieront sur la base de programmes bidons, dans le seul but de gagner l'élection. Ensuite, ils ne respecteront pas leurs engagements.

Si les partis font des alliances purement opportunistes et qui ne reposent pas sur un programme sérieusement négocié, l'alliance ne résistera pas à l'exercice du pouvoir. Les partis en question seront divisés et discrédités aux yeux de l'opinion. Lors des prochaines élections, vraisemblablement anticipées, l'opposition a toutes les chances de l'emporter.

Le système « *une liste, un tour, un programme* » demandera une meilleure préparation des élections, ce qui est dans l'intérêt des citoyens et de l'Etat.

13 Le fait que certains courants soient exclus du gouvernement ne correspond pas à notre conception démocratique.

C'est une question d'appréciation. Il faut tout d'abord voir que plusieurs partis sont déjà exclus, tant au niveau cantonal (PDC et POP) qu'au niveau fédéral (Verts, libéraux, PdT). D'autre part, la participation au pouvoir exécutif n'est pas un but en soi, mais un moyen de mettre en œuvre une politique. On peut se demander quel sens peut avoir la participation d'un parti minoritaire au gouvernement s'il n'arrive pas à réaliser la politique qui est la sienne parce qu'il est en permanence minorisé. Sa participation n'a de sens et d'effet que si elle repose sur un programme négocié à l'avance, puis adopté par une majorité qui a décidé de faire des concessions au parti minoritaire.

Trop souvent, la participation minoritaire telle que nous la connaissons actuellement a un caractère d'alibi. En muselant l'opposition, mouillée dans l'exercice du pouvoir, elle empêche un vrai débat et la perspective d'alternance.

14 Un tel système n'est pas compatible avec notre culture politique

Un tel système impose une recherche plus précoce et approfondie de compromis. En outre, il contraint les acteurs à davantage de cohérence et de responsabilités, car les responsables d'un fiasco sont plus aisément identifiables. Assurément, il s'agit là d'un renforcement de deux piliers de notre culture politique.

Notons en outre que, brandi de la sorte, cet argument pouvait être avancé contre toute innovation institutionnelle : en 1798 contre le suffrage universel, en 1848 contre les nouvelles institutions de la Confédération, en 1874 contre l'introduction du référendum et en 1971 contre le droit de vote des femmes.

Pour la commission 5, le changement de modèle pour l'exécutif est un enrichissement et une amélioration de la culture politique.

15 Un tel système n'est pas compatible avec ceux que nous connaissons au niveau local.

Par la nature des enjeux communaux, plus pratiques que politiques, et par la position renforcée du syndic, le fonctionnement des institutions communales ressemble au système « une liste, un programme, un tour ». En outre, les communes ont intérêt à un fonctionnement plus efficace et prévisible de l'Etat cantonal, lequel fait défaut aujourd'hui.

De plus, on ne voit pas pourquoi les institutions communale et cantonale devraient être identiques, dès lors que la taille et la nature des enjeux sont totalement différents. Le critère pertinent est celui du bon fonctionnement de chaque niveau.

16 On peut mettre des institutions parfaites en place, les problèmes que l'on observe tiennent à l'imperfection des humains.

L'imperfection étant une composante inaliénable de l'être humain, il est nécessaire de mettre en place des moyens qui incitent les acteurs politiques à un meilleur fonctionnement. C'est le sens des institutions, qui comme toute œuvre humaine, sont perfectibles.

17 La faiblesse du gouvernement actuel tient aux individus qui le compose. Il suffit d'élire des gens plus capables pour améliorer la situation.

Assurément, la composition actuelle du gouvernement n'est pas convaincante. Mais on peut se demander pourquoi on en est arrivé là et pourquoi les « plus grandes pointures » fuient la politique, à gauche comme à droite. A n'en pas douter, la confusion de nos institutions actuelles et l'absence de mécanisme d'arbitrage des conflits n'y sont pas étrangères. Empêchant de mener et de communiquer une politique claire, elles découragent plus d'une personnalité capable. En outre, les partis peuvent prendre le risque de présenter de candidats médiocres, dès lors qu'aucun parti ou groupe de parti ne se sent ni n'est considéré comme responsable de la bonne conduite de l'Etat.

rn juillet 2000

La proposition a été élaborée par les 11 personnes suivantes, toutes membres de la commission 5 : Jean Balissat, Jacques-Henri Bron, François Cherix, Philippe Colelough, Pierre-Alain Cornu, Christine Girod-Baumgartner, Jean Le Roy, Bernard Martin, Roger Nordmann, René Perdrix et Josef Zisyadis. La commission 5 l'a approuvée par 18 voix contre 2 et 2 abstentions.

Contact : Roger Nordmann, Rue St-Martin 22, 1003 Lausanne, Tél 021/ 351 31 05 ou 079/ 290 06 74, Fax 021 / 351 31 06, roger.nordmann@span.ch.

05.07.00 10:14:47