

ad 04.438/04.449

**Initiative parlementaire
Programme de la législature**

**Rapport du 3 novembre 2005 de la Commission des institutions
politiques du Conseil national**

Avis du Conseil fédéral

du 1^{er} février 2006

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, LParl, nous vous soumettons ci-après notre avis sur le rapport du 3 novembre 2005 de la Commission des institutions politiques du Conseil national concernant la modification de la loi sur le Parlement (LParl) et du règlement du Conseil national.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1^{er} février 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La Chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Avis

1 **Etat des lieux**

Le 3 novembre 2005, la Commission des institutions politiques du Conseil national a transmis au Conseil fédéral, pour avis, un projet de modification de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl) et du règlement du Conseil national, visant à pallier certaines carences apparues durant l'examen du Programme de la législature par le Parlement. Ce projet repose sur l'expérience faite à l'occasion des débats sur le Programme de législature 2003–2007, pendant la session d'été 2004 (cf. 04.012), débats qui se sont déroulés pour la première fois conformément à la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale et qui, pour diverses raisons, n'ont pas donné satisfaction.

2 **Remarques d'ordre général**

Dans son avis du 22 août 2001 sur la loi sur le Parlement (FF 2001 5181–5184), le Conseil fédéral avait déjà souligné que l'État devait exercer véritablement son pouvoir politique et conduire et planifier son action selon une vision à long terme. La direction de l'État doit être efficace et efficiente, elle doit être à même de faire face aux défis nationaux et internationaux.

L'efficacité et l'efficacités nécessaires à la direction de l'État imposent par ailleurs d'autres limites à la coopération – ou à l'interaction – entre les pouvoirs, dans la mesure où les décisions doivent être prises en temps utile et les responsabilités clairement attribuées. Dans cette perspective, le Conseil fédéral est encore et toujours favorable à ce que le Parlement participe à la planification des activités de l'État et à ce qu'il charge le gouvernement d'entreprendre certains travaux. Le Conseil fédéral pense lui aussi que l'art. 180 Cst. lui confère la tâche de préparer une planification d'ensemble cohérente, alors que le Parlement doit pouvoir modifier sur certains points, lorsqu'il le juge nécessaire, les priorités des projets importants (art. 173, al. 1, let. g, Cst.); ce point avait d'ailleurs déjà été établi dans le rapport complémentaire des CIP (FF 1997 III 288).

Le Conseil fédéral n'est toutefois toujours pas convaincu de l'opportunité de la nouvelle forme de prise de décision adoptée pour le programme de la législature (arrêté fédéral simple). Il doute que les modifications proposées maintenant puissent remédier aux difficultés apparues lors de la session d'été 2004. Il ne pense pas que les raisons de l'échec constaté à cette occasion résident uniquement dans l'instrument et dans la procédure retenus. Il estime que les causes en sont avant tout à chercher dans la procédure d'élaboration des décisions politiques. Un arrêté relatif à un programme couvrant tout le champ de la politique fédérale pendant une législature pré-suppose que tous les participants aient la volonté d'agir dans un esprit de concorde lorsqu'il s'agit d'établir des priorités. Le Conseil fédéral craint notamment qu'il soit difficile d'obtenir un accord sur ces priorités, en raison de la quantité de propositions qui ne manqueront pas d'être déposées.

3

Propositions relatives au projet de la commission

Dans le détail, le Conseil fédéral soumet au Parlement les propositions de modification suivantes:

Art. 144 Rapport de gestion du Conseil fédéral

Les modifications proposées ne portent que sur un petit nombre de points et ne font qu'adapter les dispositions légales à la pratique en vigueur. Le Conseil fédéral est d'accord sur le principe de cette actualisation, mais propose l'adaptation suivante:

Art. 144, al. 3

³ Dans son rapport de gestion, le Conseil fédéral présente les points forts de son activité pour l'année sous revue. Il rend compte du degré de réalisation des principaux objectifs qui avaient été prévus pour l'année, de la mise en œuvre du programme de la législature et du programme législatif, et de l'état des indicateurs de l'échelon supérieur pertinents pour l'appréciation globale de la situation et l'évaluation du degré de réalisation des objectifs. Il justifie les écarts éventuellement survenus entre-temps ainsi que les projets qu'il n'avait pas prévus.

Justification:

Sans explications supplémentaires, la notion de «l'échelon supérieur» n'est pas claire et risque de provoquer des malentendus. À la seule lecture du texte, on pourrait croire que les indicateurs sont placés à un échelon supérieur à celui qu'occupent les objectifs, ce qui ne correspond pas à l'intention de la commission, comme le confirme le rapport explicatif à la p. 11. La notion d'«indicateurs de l'échelon supérieur» est définie dans le rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004: «Les indicateurs: instruments stratégiques de conduite pour la politique»¹. Aux pages 19 à 25 de ce rapport, le Conseil fédéral a décrit le système à deux échelons des indicateurs de direction: sur la centaine d'indicateurs, il en a désigné 15 comme «indicateurs de l'échelon supérieur»; ce sont ceux qu'il considère comme particulièrement représentatifs, premièrement, pour l'appréciation annuelle de la situation et, deuxièmement, pour l'évaluation du degré de réalisation des objectifs dans les domaines pour lesquels existent des objectifs politiques quantifiés. La reformulation proposée décrit ces corrélations de manière précise et sans équivoque.

¹ Cf. Rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004 «Les indicateurs: instruments stratégiques de conduite pour la politique», en réponse au postulat «Création d'un système d'indicateurs en tant qu'instrument de conduite» (00.3225) de la Commission «Programme de la législature» du Conseil national (00.016 CN). Édité par la Chancellerie fédérale et l'Office fédéral de la statistique, Berne et Neuchâtel, 2004. http://www.admin.ch/ch/f/cf/rg/indikatore04/Indikatoren_04.pdf
À la demande de la Commission de gestion du Conseil national, le Conseil fédéral a exposé aux p. 9 à 11 de son rapport de gestion 2004 l'état des indicateurs de l'échelon supérieur et présenté les conclusions politiques qu'il en tirait.

Art. 146 Programme de la législature

Le Conseil fédéral propose les modifications suivantes de l'al. 3:

Art. 146, al. 3

³ Dans le message sur le programme de la législature, ~~les indicateurs de l'échelon supérieur sont répartis en fonction des objectifs à atteindre~~ les objectifs sont accompagnés, en fonction des possibilités, d'indicateurs permettant d'évaluer le degré de réalisation des objectifs. De plus, le message présente un aperçu de tous les projets d'acte que le Conseil fédéral prévoit de soumettre à l'Assemblée fédérale durant la législature (programme législatif).

Justification:

La reformulation fait d'une part ressortir plus clairement ce qu'on attend des indicateurs (cf. les explications relatives à l'art. 144), d'autre part l'ajout de «en fonction des possibilités» ménage l'option de renoncer aux indicateurs lorsque ceux-ci n'existent tout simplement pas.

Art. 147 Examen du programme de la législature

Le Conseil fédéral n'est qu'en partie d'accord avec la nouvelle formulation. Il propose d'en rester matériellement à la réglementation de l'al. 2 en vigueur et de compléter le texte comme suit:

Art. 147, al. 2

² Le président de la Confédération défend les objectifs et les mesures ainsi que le programme législatif du programme de la législature devant les conseils. Le chef du Département fédéral des finances présente le plan financier de la législature devant les conseils.

Justification:

Cette disposition avait déjà été mise en discussion lors de l'examen de la loi sur le Parlement. Pour le Conseil fédéral, il est clair que c'est au chef du Département fédéral des finances qu'il incombe de présenter le plan financier de la législature devant le Parlement. C'est également lui, et non le président de la Confédération, qui présente le plan financier annuel. Le Conseil fédéral souhaite donc s'en tenir à la réglementation actuelle, qui est claire.