

Initiative parlementaire Procédure concernant la planification politique

Avis du Conseil fédéral

du 16 août 1989

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous remettons notre avis relatif au rapport du 31 octobre 1988 (FF 1989 I 1160), élaboré par la commission que le Conseil national avait chargée de l'examen préliminaire de notre rapport du 10 mars 1986 concernant la participation du Parlement à la planification politique (FF 1986 II 1).

1 Situation initiale

Notre rapport du 10 mars 1986, dont l'examen vous a été confié, faisait suite à un postulat déposé par M. Binder, lorsqu'il était encore député au Conseil des Etats. Le rapport traite en détail les bases juridiques permettant d'établir une planification politique et définit les rôles qui incombent au Parlement et au Conseil fédéral en l'occurrence. Il décrit en outre avec précision les possibilités dont dispose le Parlement de participer à cette planification, diverses solutions, allant d'une simple discussion jusqu'à une prise de décision, étant envisageables. A l'époque, le Conseil fédéral avait dit que l'ensemble de la planification politique incombe en premier lieu au gouvernement, alors que l'intérêt que le Parlement porte à la planification est beaucoup plus axé sur certains points forts politiques. Le Parlement devrait donc se contenter de faire des déclarations qui permettent de sauvegarder le caractère souple de la planification et renoncer à celles qui le lient lui-même. Les propositions faites par votre commission se fondent pour l'essentiel sur les mêmes principes.

2 Remarques concernant les critiques de la commission chargée de l'examen préliminaire du rapport sur la forme actuelle de la participation du Parlement

Pour l'essentiel, votre commission estime que le Parlement intervient à une phase tardive de la planification de la politique, ce qui réduit la portée de sa collaboration. A ce propos, il convient cependant de rappeler que le Conseil fédéral et le Parlement ont l'occasion de se concerter sur l'avenir de notre pays non seulement lors de l'examen des grandes lignes de la politique gouvernementale, mais chaque fois qu'ils traitent d'affaires ayant une certaine importance politique. C'est

notamment le cas lors du traitement de nombreuses interventions parlementaires, des discussions au sein des groupes, de l'examen du budget et des rapports de gestion, etc.

On a également relevé que les débats concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale et les plans financiers portent maintes fois sur des points de détail, ce qui ne permet pas de se faire une idée précise de l'attitude des groupes. A cela, on peut rétorquer que l'examen d'un domaine particulier peut être souvent très fructueux. Les sujets étudiés lors d'un débat sur les grandes lignes de la politique gouvernementale donnent au Conseil fédéral de précieuses indications sur les mouvements qui se produisent au sein de l'Assemblée fédérale. Comme nous l'avons exposé dans notre rapport de 1986 (FF 1986 II 13), le Parlement «est obligé de se contenter d'examiner les aspects de la planification qui lui paraissent importants pour l'accomplissement de sa tâche». En effet, comme il y est écrit, le Parlement ne peut, ne serait-ce que parce qu'il ne dispose pas du temps nécessaire à cet effet, s'occuper de planification de façon aussi complète et détaillée que le Conseil fédéral.

Il est exact d'autre part que lors de l'élaboration des grandes lignes de la politique gouvernementale, l'Assemblée fédérale se borne en fait à discuter le rapport y relatif au début de chaque législature et, le cas échéant, à transmettre des motions touchant celui-ci. En l'occurrence, il faut cependant rappeler que le Parlement a lui-même renoncé à exiger que le Conseil fédéral lui présente un rapport intermédiaire deux ans après le rapport initial, le débat sur ce second document n'ayant pas donné de résultats tangibles.

3 Utilisation des moyens à disposition

Le Conseil fédéral avait exprimé l'avis, dans son rapport de 1986, qu'il convenait d'abord d'acquérir une certaine expérience avec la réglementation en vigueur avant de réviser éventuellement la loi sur les rapports entre les conseils. Il estimait qu'il importait d'abord de chercher les moyens d'utiliser au mieux les instruments dont on dispose (FF 1986 II 34).

Une nouvelle période législative a débuté entre-temps. La présente initiative parlementaire a été déposée à la suite du dernier débat des Chambres fédérales sur les grandes lignes de la politique gouvernementale. Pour le Conseil fédéral, il s'agit de savoir si le moment est venu de procéder à une nouvelle révision. Depuis l'institution des grandes lignes de la politique gouvernementale en 1968, les révisions se sont succédées à un rythme accéléré. Aucune réglementation n'a été cependant appliquée durant une période suffisante. Depuis la dernière modification en 1984, on n'a pas pu acquérir l'expérience nécessaire pour en tirer parti.

4 Déclarations des groupes relatives à la planification

Des déclarations des groupes relatives à la planification remplaceront les motions relatives aux grandes lignes. On supprimera ainsi un instrument qui n'a été créé qu'en 1979. Il est exact que l'expression «motion relative aux grandes lignes» n'est

pas bien choisie. Elle ne convient pas à une intervention parlementaire touchant un rapport sur la planification qui n'a que la valeur d'une simple déclaration d'intention du gouvernement (FF 1986 II 19).

Les déclarations prévues renseigneraient le Conseil fédéral sur l'opinion du Parlement dans tous les domaines traités par le rapport sur les grandes lignes de la politique gouvernementale, ce qui n'est pas le cas avec les motions relatives à ces lignes. Contrairement à ce que le Conseil fédéral avait suggéré dans son rapport de 1986 (FF 1986 II 20 ss), aucune déclaration ne devrait être votée par le Parlement ni par les Chambres, de l'avis de votre commission. Celle-ci recommande de se contenter de déclarations que chaque *groupe* adopterait indépendamment et porterait à la connaissance des autres groupes, ainsi que du gouvernement. Le Parlement procéderait, selon ces propositions, à une discussion, mais ne prendrait pas de décision.

Cette façon de traiter le rapport sur les grandes lignes au Parlement est concevable, notamment parce que les Chambres fédérales peuvent elles aussi participer à la planification comme à un processus «itératif», mais très lourde. Or la procédure actuelle permet au Conseil fédéral de déterminer s'il dispose du soutien politique nécessaire pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés et réaliser ses projets.

5 Rapport sur les points forts de la politique gouvernementale

Le rapport envisagé soulève de nombreuses objections.

L'obligation faite au gouvernement de présenter un rapport sur les points forts de sa politique aurait pour effet de créer une procédure en deux étapes, ce qui allongerait considérablement le temps nécessaire à la planification (voir à cet effet les réserves émises dans le rapport de 1986; FF 1986 II 15 s.). Il se pourrait même que le temps requis soit disproportionné par rapport à la durée de la législature, qui est de quatre ans. Une pareille solution est lourde et ne permet pas de réagir rapidement, comme l'exige notre époque. De plus, l'allongement de la phase préparatoire empêche de décrire avec la précision voulue les projets que le Conseil fédéral entend réaliser et qu'il mentionne dans le rapport. Or le Parlement a critiqué lors du dernier débat, l'information parfois insuffisante qui a été donnée (débat sur la 10^e révision de l'AVS, mentionnée dans le rapport).

Selon votre commission, le rapport sur les points forts doit renseigner sur l'appréciation de la situation générale par le gouvernement, ainsi que sur les buts principaux et les projets du Conseil fédéral, voire sur leurs conséquences financières. Il porterait donc sur tous les points essentiels des grandes lignes actuelles. Il est douteux que ce rapport - du moins tel que votre commission le conçoit - puisse être notablement plus succinct que le rapport principal. Un rapport très condensé sur les points forts serait cependant jugé insuffisant pour une discussion sérieuse. Il s'ensuit que l'administration fédérale devrait élaborer deux rapports, qui seraient tous les deux examinés par le Parlement. On peut s'attendre à deux débats similaires à la fin d'une législature et au début de la suivante. En outre, les élections qui auront eu lieu entre-temps pourraient avoir pour effet de modifier l'opinion au sein du Parlement. L'examen préliminaire du rapport par les

Chambres et le remaniement du texte par l'administration qui en résulterait, imposeraient une lourde charge de travail, mais ne donneraient que des résultats médiocres.

6 Rapports annuels

Selon une autre recommandation de votre commission, l'aperçu donné dans le rapport de gestion sur la réalisation des grandes lignes de la politique gouvernementale devrait faire l'objet d'un rapport séparé, qui serait traité lors d'un débat spécial au Parlement. Le Conseil fédéral a déjà partiellement satisfait cette demande dans son rapport de gestion pour 1988; en effet, il y a donné des indications détaillées sur les objectifs atteints au cours de l'exercice et sur les affaires mentionnées dans le rapport qui ont déjà fait l'objet de décisions gouvernementales et peuvent donc être traitées par le Parlement. Le rapport circonstancié était axé sur les points forts du rapport sur le programme de la législature.

Le Conseil fédéral est d'avis que si on poursuit sur la voie ainsi tracée, il sera possible au Parlement de suivre de manière appropriée les travaux concernant la planification de la politique. L'Assemblée fédérale pourra chaque année, si elle le désire, faire le point, dans le cadre du débat sur le rapport de gestion, sur la réalisation des projets et sur les modifications à apporter le cas échéant à la planification compte tenu des nouveaux développements, fixer elle-même de nouveaux objectifs à atteindre et demander, si besoin est, un supplément d'information au Conseil fédéral.

7 Récapitulation

En cas d'éventuelles innovations dans la planification politique, il faudra éviter de recourir à des solutions qui n'ont pas donné satisfaction auparavant. Parmi les moyens qui se sont avérés peu efficaces, il faut compter, de l'avis de votre commission, les débats sur les grandes lignes de la politique gouvernementale. S'y ajoute l'unique débat sur le rapport intermédiaire. Un rapport sur les points forts de la politique gouvernementale qui ferait l'objet d'un débat en séance plénière aux Chambres fédérales nous semble avoir des traits communs avec ceux qui viennent d'être cités.

Aussi est-il préférable d'éprouver encore l'efficacité de la réglementation en vigueur et d'essayer par exemple de discuter, au cours des débats annuels sur les rapports de gestion, de l'application du programme gouvernemental et de l'opportunité de modifier la planification le cas échéant.

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

16 août 1989

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Buser

Initiative parlementaire Procédure concernant la planification politique Avis du Conseil fédéral du 16 août 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	86.015 88.237
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1989
Date	
Data	
Seite	346-349
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 901

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.