

Un quatrième pouvoir: «l'anticipatif»

La gestion de l'Etat - à ses divers niveaux, Confédération, cantons, communes - est aujourd'hui soumise à de nombreuses interrogations. Les conditions dans lesquelles doivent travailler et agir les personnes politiques, administratifs et les citoyens sont devenues de plus en plus instables, complexes et imprévisibles. La globalisation inverse les données traditionnelles. Elle suscite et va encore susciter beaucoup d'interrogations. Deux des constantes de la mondialisation paraissent comme très prometteuses. Premièrement, sa philosophie, que l'on pourrait résumer par «que le meilleur gagne», pousse non seulement les différentes parties du monde à une compétitivité féroce mais est incompatible avec le rôle de l'Etat qui doit lui se soumettre de tous ses membres, bons ou moins bons, forts et faibles. Deuxièmement, la vitesse du phénomène contraint à une adaptation permanente du système alors que celui-ci n'est pas conçu pour des réactions aussi rapides. S'ajoute encore une pression financière qui soumet les gouvernements à des choix très souvent par l'urgence. Face à des enjeux et des problèmes de plus en plus complexes, il est impératif de mettre en place de nouvelles formes de gouverner. Leur premier parmi d'autres, contraint au nom de ses fonctions de commandement et de contrôle, l'Etat doit conserver son rôle clé qu'il convient de réaffirmer. Avec comme but de préserver et mieux fonder sa légitimité.

LES TROIS POUVOIRS

Les pouvoirs cantonaux et fédéraux sont organisés selon le traditionnel schéma des trois pouvoirs: législatif, exécutif et judiciaire.

L'Association des intérêts du Jura fête son 75e anniversaire en lançant des séminaires de réflexion sur l'avenir des institutions. Le premier, le 6 décembre, traitera des institutions politiques*. En quoi sont-elles défailtantes aujourd'hui? Quelles réformes les rapprocheraient des citoyens tout en laissant aux élus le pouvoir - et le devoir - de prendre des décisions? Un groupe de travail de l'ADII a élaboré une trame pour le débat, auquel sont conviés les politiques, les décideurs et «toute personne cultivée de cette fin du XXe siècle».

veut pour preuve que l'immense majorité des députés n'effectuent pas le mandat maximal possible, par exemple douze ans dans le canton du Jura. En plus de ses tâches de surveillance de l'exécutif, le pouvoir législatif doit déterminer la politique de la collectivité, notamment en édictant la législation. C'est dans son rôle de définition de la politique qu'il est le plus faible.

L'objectif est maintenant d'affirmer sa prévalence par rapport à l'exécutif et au judiciaire, de le placer en situation d'exercer véritablement sa haute surveillance sur ces deux autres pouvoirs et d'exercer sa mission essentielle de définir la politique de l'Etat. Il s'agit de permettre aux citoyens de participer de manière plus active à la définition des priorités politiques, de favoriser la capacité d'anticipation de l'exécutif, de rapprocher l'administration des citoyens et de la replacer dans son rôle de service public. Et enfin de rendre le pouvoir judiciaire plus accessible et plus transparent en le débarrassant de sa complexité et en soumettant les magistrats à une surveillance plus critique de la part du législatif.

COMMENT RENFORCER LE POUVOIR LÉGISLATIF?

Nous proposons de mettre en place un service de formation des élus. On devient d'un jour à l'autre responsable d'accomplir une tâche exigeante très souvent sans avoir reçu la moindre formation. C'est une grande lacune du système. De nombreuses personnes pourraient former les nouveaux élus, par exemple les anciens élus, l'administration, en priorité.

Un service documentaire spécifique est à créer pour répondre aux besoins des élus. Combien déposent une inter-

rogation, renforce ces sentiments. La «démocratie de sondage» entretenue par les médias va encore aggraver ce décalage. S'il permet d'associer toutes les composantes politiques à la gestion des affaires publiques, le système de gouvernement appliqué en Suisse, de la commune au Conseil fédéral, conduit à une déresponsabilisation des citoyens, à un manque de clarté. Il n'est toutefois pas envisageable qu'un parlement puisse renvoyer un exécutif élu par le peuple.

Il faut donc renforcer le lien entre l'action et la sanction, le choix et le résultat, le vote de l'électeur et l'objectif politique. Le vote ne doit pas être sans conséquences. Pour cela, il faut introduire un «vote sanction» ou un «vote censure» dans les législatifs obligeant l'exécutif à présenter ou représenter un projet dans un délai très bref ou à réorienter son action politique.

Nous recommandons aussi 1. D'introduire la «question de confiance» qui oblige le gouvernement à avoir une majorité qualifiée pour les actes importants (programme de législation, budget, modifications légales importantes). 2. De permettre le «recours au peuple» sur des objets qui ne sont pas forcément des modifications de lois, mais touchent à des orientations politiques et ont des conséquences directes sur la vie quotidienne (organisation d'une école, lieux culturels, transports, etc.). 3. D'obliger l'exécutif à présenter un bref «bilan de législature» qui sera débattu devant le législatif au moins trois mois avant la fin de la période.

Nous constatons d'autre part que le système de responsabilité individuelle des membres de l'exécutif et l'absence de responsabilité collective (pas de premier ministre ou de président d'une majorité) empêchent à

l'initiative de l'exécutif.

Voici ce qui pourrait devenir l'«anticipatif» (suite au «législatif» et à l'«exécutif»).

1. Son fonctionnement sera transparent, non alourdi par des règles bureaucratiques. Son efficacité dépendra d'un appareil administratif compétent et néanmoins léger. Son travail et les débats en son sein seront obligatoirement publics. Il aura la possibilité de procéder à des auditions et sera en mesure d'attribuer des mandats de recherche. Ses conclusions, adressées aux autres pouvoirs, auront valeur d'initiative.

2. Priorité sera faite aux créateurs et aux chercheurs. Personne ne conteste l'obligation imposée aux magistrats de l'ordre judiciaire d'être en possession d'un brevet d'avocat ou de notaire. Pour l'«anticipatif», des exigences de compétences doivent également être posées. Ne seront éligibles au sein de cet organe que des innovateurs confirmés dans leur domaine d'activité, des artistes, des fondateurs d'entreprise et des chercheurs qualifiés, personnalités que l'on retrouve malheureusement trop rarement sur des listes électorales et encore moins souvent parmi les élus.

L'OBLIGATION D'AGIR

3. L'«anticipatif» sera donc un collège de visionnaires et d'experts tant en innovation qu'en imagination. Il ne réunira pas plus de neuf à quinze personnalités nommées pour un tiers par l'exécutif, un tiers par le législatif et un tiers par des «grands électeurs» de la société civile (par exemple les présidents des grandes associations).

La Suisse est une «démocratie de gestion». Les exécutifs sont jugés davantage sur leur capacité à gérer le quotidien qu'à imaginer et mettre en place les politiques d'anticipation. On fait beaucoup d'études sans suite, beaucoup de motions sans lendemain. Il faut donc instaurer une «obligation d'agir» pour les exécutifs, qui exige d'eux la mise en œuvre des études, motions, programmes, sous le contrôle du parlement. Un «vote sanction» ou «vote censure» de

l'initiative de l'exécutif.

Voici ce qui pourrait devenir l'«anticipatif» (suite au «législatif» et à l'«exécutif»).

1. Son fonctionnement sera transparent, non alourdi par des règles bureaucratiques. Son efficacité dépendra d'un appareil administratif compétent et néanmoins léger. Son travail et les débats en son sein seront obligatoirement publics. Il aura la possibilité de procéder à des auditions et sera en mesure d'attribuer des mandats de recherche. Ses conclusions, adressées aux autres pouvoirs, auront valeur d'initiative.

2. Priorité sera faite aux créateurs et aux chercheurs. Personne ne conteste l'obligation imposée aux magistrats de l'ordre judiciaire d'être en possession d'un brevet d'avocat ou de notaire. Pour l'«anticipatif», des exigences de compétences doivent également être posées. Ne seront éligibles au sein de cet organe que des innovateurs confirmés dans leur domaine d'activité, des artistes, des fondateurs d'entreprise et des chercheurs qualifiés, personnalités que l'on retrouve malheureusement trop rarement sur des listes électorales et encore moins souvent parmi les élus.

À L'ÉTAT NOUVEAU, LE CITOYEN NOUVEAU

En régime démocratique, la valeur des institutions se mesure à l'intérêt des citoyens et à leur engagement dans les processus de décision. Nous réfléchissons autant à une forme moderne de citoyenneté

du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. Le **pouvoir judiciaire** se signale par un accroissement de sa structure complexe, au point que seuls les initiés connaissent les procédures exactes d'exercice et de recours à ce pouvoir. Le **pouvoir exécutif** est sans conteste le plus fort. Il est doté d'un instrument puissant: l'administration. Constitutionnellement, l'exécutif conduit la politique d'un Etat et dirige l'administration. En pratique, l'administration joue un rôle plus important, par son professionnalisme, sa capacité de traitement des problèmes et ses compétences. Elle est à la fois le moteur du changement et la plus grande force d'inertie des institutions. Elle peut elle-même amener les nouveaux projets, défendre des idées modernes et proposer les adaptations nécessaires des instruments à disposition. Elle peut aussi freiner les changements par une inertie redoutable. Elle s'oppose ainsi à ce qu'on lui demande de faire, ce qui peut être un non-sens du point de vue de l'organisation publique, puisque l'administration est au service du pouvoir.

Le **pouvoir législatif** est indéniablement le plus faible des trois institutions. Les députés sont dans leur grande majorité des personnes motivées pour un service à la collectivité, dans le cadre des intérêts politiques de leur parti. Ce ne sont cependant pas les partis qui sont la cause de la faiblesse des parlements, puisque la marge de manœuvre d'un député est très large. Le plus grand problème est souvent la disponibilité. On en

Comme le disait
le ministre
Jean-François
Roth, à l'origine
de cette initiative,
il faut essayer
de « lever la tête
du guidon »

vention après avoir étudié le dossier par une recherche personnelle ayant demandé de nombreuses heures. Il y a là matière à simplification.

Il faut aussi doter les élus d'un **secrétariat**. Les députés ne sont pas là pour dactylographier, photocopier et distribuer eux-mêmes leurs interventions ou leurs projets. C'est du temps perdu.

Renforcer le contrôle des finances est une priorité. On obtiendrait un meilleur rééquilibrage des pouvoirs en renforçant le pouvoir de contrôle de l'Etat par le législatif. C'est d'ailleurs souvent en contrôlant que l'on comprend le fonctionnement des institutions et leurs lacunes.

Le législatif devrait avoir des compétences **pour attribuer des mandats**. Son indépendance serait accrue s'il pouvait lui-même réaliser ses objectifs avec des moyens financiers directement disponibles.

RENOUVELER LA GESTION DE LA CITÉ

Le sentiment selon lequel « ils font de toute façon comme ils veulent à Berne » ou « au gouvernement » ou « à la commune » et la désaffection des urnes par les citoyens se nourrissent de l'absence de liens directs et évidents entre les choix opérés lors des élections des exécutif et législatif et les grandes options politiques (cf. la percée de l'UDC aux élections fédérales et le statu quo au Conseil fédéral). Le fait qu'on ne tire pas de leçon directe d'un désaveu populaire, qu'il n'existe pas de « sanction » politique après un

un éclatement de l'action politique sans liens directs entre les choix opérés par les différents chefs de département. Il manque une vision globale de son action de la part de l'exécutif et une collaboration obligatoire dans la mise en œuvre.

C'est pourquoi il serait judicieux de renforcer l'**interdépartementalisation**, la **définition d'un objectif politique collectif** et l'approche par objectif. 1. En instaurant une approche globale et un objectif prioritaire dans le cadre d'un programme de législature, d'un moyen d'action gouvernemental (Agenda 21), d'un grand projet mobilisateur (démographie, environnement, potentiel économique). 2. En développant la **« gestion par projet »** englobant tous les secteurs concernés. 3. En instaurant un département « directeur de projet » sous la responsabilité directe et identifiée d'un élu politique et non d'un haut fonctionnaire. Il faudrait dans cet esprit publier la liste des services concernés par un projet, favoriser le travail décloisonné, les relations directes entre services et les synergies.

COMMENT COMMUNIQUER

Les **exécutifs** ont presque tous compris la nécessité d'informer sur leur action et leurs intentions. En revanche, alors que les partis politiques jouent de moins en moins le rôle de relais avec la société, peu d'entre eux ont compris le besoin d'intégrer la **communication** dans le système institutionnel. De plus, les lieux de débats (journaux, assemblées poli-

vrait **désavouer publiquement l'inaction** de l'exécutif et autoriser le parlement à légiférer directement ou chargeant une commission parlementaire de présenter un projet à la place de l'exécutif.

SAVOIR ANTICIPER

La gestion de la cité devient toutefois chaque jour plus complexe. Et le temps de réaction sinon d'action se raccourcit continuellement. La procédure classique ne suffit plus pour satisfaire dans des délais raisonnables les besoins qui se manifestent. Il est parfois trop tard pour réagir lorsqu'on constate l'existence d'un problème. L'avenir n'est plus simplement (s'il l'a jamais été) un prolongement du passé. L'environnement change en permanence et sans transition, la société évolue parfois brutalement, l'économie impose ses règles (sinon une absence de règles). **Demain ne peut plus être imaginé comme un prolongement du présent.** Il y a des ruptures soudaines, des changements de cap imprévisibles, des décideurs sont révoqués et remplacés sans état d'âme, à la tête des Etats comme à la direction des entreprises.

L'anticipation permet de se préparer au surgissement d'un problème. Il convient donc de lui donner une existence institutionnelle. Nous suggérons de créer un « pouvoir anticipatif ». La capacité d'anticiper est un réel pouvoir. Or en régime démocratique, dans lequel nous vivons, tout pouvoir doit trouver une légitimité et être soumis à des règles de fonctionnement.

qu'à une recherche d'efficacité de l'action publique.

Il s'agit de faciliter l'identification des enjeux et la prise en compte des points de vue en présence, de favoriser les arbitrages entre des intérêts différents ou contradictoires et, de ce fait, de mieux éclairer les choix soumis aux citoyens. Ceux-ci doivent se faire entendre, par des moyens qui iront bien au-delà des votes d'approbation ou de rejet d'un projet et de l'élection des gouvernants et des parlementaires.

Les citoyens sont majeurs; ils ont des exigences accrues et très différenciées de participation civique. Il faut donc se soucier, aujourd'hui plus que jamais, de la remontée de l'information vers le sommet de l'Etat. Car, si l'on veut intéresser le citoyen à la chose publique, on doit lui montrer que son opinion, même sous forme très individuelle, peut avoir des effets sur la gestion de la cité. Nous souhaitons l'émergence d'un **nouveau citoyen éclairé**, critique, impliqué et responsable.

Pour cela, il faut introduire la transparence dans le jeu des différents pouvoirs, clarifier les rôles, les compétences et les limites de chacun d'eux, responsabiliser les élus, se doter d'une vision, d'une approche et d'une gestion globales des affaires publiques. ■

** On peut s'inscrire au séminaire du 6 décembre à l'ADIF, 2, rue du Château, 2740 Moutier, ou en consultant le site Internet: www.jura.ch/agora/adif/seminaire1.htm*