

DP

DOMAINE PUBLIC

Analyses, commentaires et informations sur l'actualité suisse

Indépendant, différent, réformiste depuis 1963

En continu, avec liens et commentaires, sur domainepublic.ch

DP2175

Edition du
28 août 2017

DANS CE NUMÉRO

PV 2020: voter, entre rêve et réalité (Jean-Daniel Delley)

La démocratie directe est exigeante vis-à-vis des citoyennes et citoyens

Aménagement du territoire: un nouveau combat politique s'annonce (Michel Rey)

Une méthode de planification et de compensation bien floue

Santé: un puits sans fond (Jean-Pierre Ghelfi)

L'expérience du canton de Neuchâtel pointe sur une problématique plus générale

Genève: pour un département présidentiel stable et fort (Dominique Frei)

Une proposition pour améliorer l'organisation du gouvernement cantonal dans sa prochaine législature

PV 2020: voter, entre rêve et réalité

La démocratie directe est exigeante vis-à-vis des citoyennes et citoyens

Jean-Daniel Delley - 25 août 2017 - URL: <https://www.domainepublic.ch/articles/32014>

Faire le bon choix lors d'une votation n'est pas un exercice facile. Surtout lorsque le rêve occulte les contraintes du réel.

Il n'est guère d'objets soumis au vote populaire qui emportent une adhésion pleine et entière de la part des citoyens. Si la stratégie prévue par tel projet peut convaincre, elle implique des coûts de mise en œuvre trop élevés. Ou, si l'on peut partager les objectifs poursuivis, les moyens pour y parvenir nous rebutent: atteinte disproportionnée aux libertés, avantages indus accordés à telle catégorie de destinataires. La loi ou l'article constitutionnel donne trop de pouvoir à l'Etat ou au contraire manque de mordant.

Bref, la plupart, sinon la totalité, des objets soumis à l'approbation populaire ne correspondent pas en tous points à l'idée que nous nous faisons personnellement du problème à traiter et de la solution à lui apporter. D'où la tentation de rejeter le tout parce que certains points nous déplaisent.

Au contraire, un projet peut parfois enthousiasmer parce qu'il traduit un idéal longtemps espéré. Dès lors on reste imperméable à toute considération critique sur les voies et moyens proposés. L'aveuglement facilite une adhésion inconditionnelle. Par

exemple l'engouement pour le revenu de base inconditionnel, dont les partisans ont allégrement occulté le financement tout comme son impact sur la politique sociale ([DP 2118](#)).

Au-delà des réactions affectives, du rejet ou du soutien épidermique, citoyennes et citoyens sont appelés à évaluer les avantages et les inconvénients des projets qui leur sont soumis. A procéder à une pesée d'intérêts: par exemple le mien face à celui de tel ou tel groupe de population; le court ou le long terme. A replacer le projet dans son contexte historique - représente-t-il un progrès ou une régression. A prendre en compte les effets potentiels d'une acceptation comme d'un refus et à apprécier le rapport des forces en présence.

A suivre la campagne référendaire sur Prévoyance vieillesse 2020, il apparaît que les opposants se refusent à pratiquer cet exercice.

A droite, on bute sur l'augmentation de 70 francs de la rente AVS des futurs retraités, qui est en particulier destinée à compenser l'effet de la nécessaire baisse du taux de conversion du capital accumulé en rente de prévoyance professionnelle qu'ils auront subie (contrairement aux retraités actuels, ce qui

explique pourquoi eux ne toucheront pas les 70 francs). Selon elle, et au nom d'une logique rigide pour le moins obscure, la baisse des rentes du deuxième pilier doit être évitée intégralement dans ce même pilier, en augmentant les contributions au capital.

Quand, pour justifier son rejet de PV 2020, Christian Lüscher, conseiller national et avocat d'affaires, affirme haut et fort qu'il n'a [pas besoin de ces 70 francs](#), il néglige les intérêts des revenus modestes et méconnaît la philosophie de base de l'AVS, une assurance solidaire qui garantit des droits et ne constitue pas une aumône; ses 70 francs seront d'ailleurs imposés au taux marginal le plus élevé, contrairement à ceux de retraités de condition modeste.

Quand la droite, toujours, dénonce une réforme qui ne garantirait pas durablement l'équilibre financier de l'AVS, elle oublie que l'adaptation de la prévoyance vieillesse se fait nécessairement par ajustements successifs, en tenant compte de l'évolution démographique et de la situation économique.

Elle méconnaît aussi que toutes les tentatives de durcir les conditions d'accès aux prestations ont échoué devant le peuple ou même au stade parlementaire dès lors qu'elles

ne prévoient pas des compensations. Ainsi de la 11e révision de l'AVS en 2004 qui relevait l'âge de la retraite des femmes, supprimait la rente de veuve et ne facilitait pas la retraite anticipée des bas revenus ([DP 2174](#)). Ainsi de la proposition de 2010 de [réduire le taux de conversion](#) sans aucune mesure compensatoire. La droite se dispense d'une analyse fine de la situation au nom de son objectif d'économies et de la priorité qu'elle a toujours accordée à la prévoyance professionnelle.

On observe ce même refus d'appréhender la réalité dans sa complexité de la part des opposants de gauche. Ils butent, eux, sur le relèvement de l'âge de la retraite des femmes qu'ils érigent en *casus belli* absolu. Ils croient pouvoir reproduire le scénario de 2004 - rejet massif d'un projet

totallement déséquilibré -, alors que PV 2020 non seulement garantit le niveau des rentes mais améliore la situation des femmes à revenus modestes. Ces 70 francs que les riches peuvent dédaigner permettront même à ces dernières de prendre leur retraite à 64 ans sans péjoration de leur rente.

Pour cette gauche contestataire, cette réforme représente une occasion de manifester son existence. Mais cette combativité s'exerce dans le vide, sans perspective. En condamnant les artisans de PV 2020 et en particulier la gauche quasi unanime, elle feint d'ignorer les avancées offertes par ce compromis arraché de justesse, de manière inespérée. Tout comme elle se refuse à voir qu'un double non le 24 septembre prochain

annoncerait tout sauf des lendemains meilleurs.

Cette absence de toute pesée d'intérêts, cette ignorance du rapport des forces, cette incapacité à considérer le projet dans sa globalité et son équilibre résultent de la priorité donnée à l'objectif visé - l'équilibre financier à long terme de l'AVS et la priorité à la prévoyance professionnelle pour les uns; le besoin de se profiler en chef de file de la défense des couches populaires pour les autres - sans tenir compte du chemin à parcourir.

Il n'est pas question de contester le droit de rêver. Mais trouver les moyens de s'approcher un tant soit peu de ses rêves ici et maintenant, c'est précisément l'art de la politique: garder l'objectif dans le viseur sans perdre le chemin.

Aménagement du territoire: un nouveau combat politique s'annonce

Une méthode de planification et de compensation bien floue

Michel Rey - 22 août 2017 - URL: <https://www.domainepublic.ch/articles/32001>

La Confédération a mis en [consultation](#) un nouveau projet de révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. L'élément central et explosif de cette LAT2 concerne les constructions hors de la zone à bâtir. Autant dire que les propositions - si elles devaient être acceptées par les

Chambres fédérales - risquent de relancer les débats politiques autour de l'aménagement du territoire en Suisse. Avec sans doute un nouveau vote populaire. Reprenons.

La révision répond à une nécessité

L'utilisation des terrains et bâtiments situés en zone agricole ou à protéger se fait sur la base de règles fixées par le droit fédéral. Alors qu'en 1979, date d'entrée en vigueur de la LAT, un seul article

(art. 24) définissait ces règles, elles se répartissent aujourd'hui sur près de 30 articles de la loi et de son ordonnance. Des adaptations ont été apportées pour répondre aux besoins de l'activité agricole. Et il est difficile de prendre en compte les spécificités de chaque territoire rural. Aussi le système est-il jugé complexe et son application suscite de nombreux recours. Il n'est plus fiable. A l'évidence, il doit être adapté.

Il y a urgence ([DP 2170](#)). Car le nombre de constructions dans les zones non constructibles a explosé. Entre 1985 et 2009, ces nouvelles constructions ont couvert 186 km², soit une superficie équivalant à celles des villes de Bâle, Berne et Zurich. On peut donc sérieusement craindre que le principe fondamental de l'aménagement, à savoir la séparation entre territoire constructible et non constructible, soit remis en cause.

La nouvelle approche du «hors zone à bâtir»

Pour maîtriser les constructions hors de la zone à bâtir, le projet fédéral introduit «une méthode de planification et de compensation» (art. 23d du projet). Elle vise à élargir la marge de manœuvre des cantons «afin que ceux-ci puissent mieux tenir compte de leurs besoins particuliers». La méthode s'articule autour de deux volets.

D'une part, les cantons sont

autorisés, pour faire face aux besoins qui leur sont propres, à s'écarter des dispositions fédérales relatives à la construction hors de la zone à bâtir en édictant des règles spéciales dans les domaines du développement, du paysage, de la promotion du tourisme ou de l'agriculture.

Mais le projet doit éviter que ces utilisations supplémentaires ne génèrent une consommation excessive du sol. C'est pourquoi, d'autre part, il prévoit de les compenser de telle sorte qu'elles ne génèrent pas des utilisations plus importantes, plus intensives ou plus gênantes sur les parcelles situées hors de la zone à bâtir.

Ces règles de planification et de compensation devront être définies dans chaque plan directeur cantonal qui est approuvé par le Conseil fédéral.

Le projet fédéral veut ainsi offrir aux cantons une plus grande flexibilité en matière de construction hors zone à bâtir, tout en garantissant le principe de séparation entre terrains constructibles et non constructibles. L'approche doit permettre aussi au système d'évoluer dans les années à venir. Il est censé être plus simple, plus efficace, car plus flexible.

Les critiques

Le projet énonce bien certaines exigences à respecter. Le canton doit «veiller, par une compensation adéquate, à ne

pas générer, hors de la zone à bâtir, des utilisations globalement plus importantes, plus intenses ou plus incommodes». Aucune condition précise n'étant formulée dans le projet, cela revient à donner au canton la liberté de déroger au droit fédéral. Il s'agit d'un revirement fondamental par rapport au système actuel dont l'application relève de la compétence fédérale. Avec le nouveau projet, la Confédération renonce à toute possibilité de contrôle direct sur les constructions hors zone à bâtir.

Certes, le texte prévoit que les cantons doivent montrer, dans leur plan directeur cantonal «la teneur et la nature des réglementations dérogatoires qu'ils prévoient». Le risque est toutefois élevé de voir les législateurs cantonaux s'empressement d'adopter des réglementations particulières permettant une interprétation souple des exigences prévues par le plan directeur.

La Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage a immédiatement pointé ces risques en publiant un [communiqué](#) dès le lancement de la procédure de consultation le 22 juin dernier. Elle parle d'un «élargissement dangereux de l'éventail des exceptions hors de la zone à bâtir». Elle fait aussi remarquer que la méthode de planification et de compensation comporte de nombreux risques et que son application est très problématique sous l'angle du

droit.

Les résultats de la consultation

La consultation dure jusqu'à fin août. Il est probable que des cantons comme le Valais, le Tessin et les Grisons apportent leur appui au projet. Car ils étaient à l'origine des interventions parlementaires qui visaient à octroyer aux cantons des compétences accrues en matière de constructions hors zone à bâtir.

Dans son communiqué, la Fondation pour le paysage

espère que *«les agriculteurs et les cantons s'engageront en faveur des paysages non urbanisés, des terres cultivables libres de constructions et du patrimoine architectural hors de la zone à bâtir»*. Les prises de position sont donc attendues avec beaucoup d'intérêt.

Que la législation soit adaptée pour mieux gérer les constructions hors zone à bâtir est une nécessité, on peut sans autre l'accepter et le souhaiter. Mais d'ici à cautionner une démarche d'aménagement qui mette fin au partage entre territoire constructible et non

constructible, il y a un pas qu'il ne faut pas franchir.

Dans sa forme actuelle, le projet ouvre une ixième confrontation politique à propos de l'aménagement, avec selon toute vraisemblance un nouveau vote populaire à la clé, comme le prévoit la Fondation pour le paysage. Avant d'en arriver là, il y aura le débat, qui s'annonce vif, aux Chambres fédérales. Une longue procédure, relativement aléatoire quant à ses résultats. La bataille politique autour de l'aménagement entre dans une nouvelle étape.

Santé: un puits sans fond

L'expérience du canton de Neuchâtel pointe sur une problématique plus générale

Jean-Pierre Ghelfi - 23 août 2017 - URL: <https://www.domainepublic.ch/articles/32007>

Notre système de santé engendre des coûts toujours plus élevés. Pourquoi? Probablement parce que personne, à part les cantons, n'a vraiment intérêt à y remédier.

Les quelques réflexions ([DP 2173](#)) sur les projets de réorganisation des structures hospitalières neuchâteloises étaient présentées comme partiales et partielles. Il en va de même pour celles qui suivent, même si l'angle d'attaque (ce n'est pas seulement une expression) diffère.

L'histoire des cinquante filles du roi Danaos condamnées à remplir éternellement des jarres percées a donné naissance à l'expression [«tonneau des Danaïdes»](#). Le financement de notre système de santé présente une troublante similitude avec ce mythe. Il ne serait pas surprenant qu'il devienne financièrement insupportable pour les cantons et les assurés. Ce qui est déjà le cas pour les familles dont le revenu se situe peu au-dessus du niveau justifiant une prise en charge partielle ou totale de leur prime — effet de seuil.

Les causes de cette évolution ne découlent pas seulement du libre choix de l'hôpital, de l'évolution rapide des techniques médicales, d'une spécialisation toujours plus poussée, du vieillissement de la population. Elles résultent aussi, peut-être surtout, du fait de l'absence de pilote dans l'avion. Il faut entendre par là que, face à des coûts qui ne cessent d'augmenter, la loi fédérale sur l'assurance-maladie ([LAMal](#)) n'a attribué à aucun service ou institution, public ou privé, l'autorité nécessaire pour les maîtriser.

Les intervenants sont en

effet très nombreux: caisses maladie, sociétés médicales, cantons, pour ne mentionner que les principaux. Et ils agissent sans que leurs décisions soient ou puissent être coordonnées. Sans omettre que l'industrie pharmaceutique, *lobby* actif et influent s'il en est, ne voudrait surtout pas changer ce système.

Les étages de l'ascenseur

Pour proposer une comparaison, rappelons-nous avec quelle attention méticuleuse se sont déroulées et se déroulent encore les discussions relatives au projet de réforme de la prévoyance vieillesse PV 2020 qui vient en votation le 24 septembre prochain. Les parlementaires en ont débattu quasi jusqu'au franc près pour calculer comment la situation pourrait se présenter à l'avenir. Ils ont considéré aussi bien l'évolution des recettes que celle des dépenses. C'était tantôt pas assez pour les uns et beaucoup trop pour les autres, ou inversement.

En tous cas il est sûr que la colonne dépenses a été analysée dans ses moindres détails. Normal, direz-vous, des milliards de francs sont en jeu et il est juste de savoir si et comment les comptes pourront être à peu près équilibrés.

Rien de tel pour le financement de notre système santé qui, en 2015, pèse pourtant quelque 78 milliards de francs (12% du produit intérieur brut; un tiers environ de ce montant

concerne des dépenses de soins, par exemple dentaires ou de réadaptation, qui n'entrent pas dans le champ de l'analyse présentée ici).

Côté recettes, il y a évidemment les cotisations des assurés et les subventions des pouvoirs publics — celles des cantons pour l'essentiel. Elles doivent régulièrement être augmentées pour couvrir des coûts en progression constante. Que n'aurions-nous pas entendu si un raisonnement analogue avait été tenu pour la couverture des dépenses de la prévoyance vieillesse? La «*chose*» devient encore plus passionnante lorsqu'on essaie de comprendre pourquoi les coûts prennent, étage après étage, l'ascenseur.

Libre circulation... des patients

Nous avons déjà mentionné quelques-unes des raisons qui entraînent la croissance des dépenses. Mais la cause première tient au comportement des patients. Il n'est évidemment pas question de les stigmatiser! Pourtant la réalité est là. Le fonctionnement actuel a été voulu par la libéralisation de ce secteur. Les patients peuvent changer de médecin, multiplier les consultations et, le cas échéant, être hospitalisés pratiquement où ils veulent. Ce qui donne lieu à une forme inattendue de libre circulation des personnes qui, surprise, n'est pas combattue, mais plutôt encouragée par l'UDC.

La santé étant un bien trop

précieux pour ne pas en prendre grand soin, il est légitime que chacun recherche ce qu'il croit être le meilleur. Pourquoi d'ailleurs s'en priver? Les caisses maladie prennent en charge la totalité des frais ambulatoires et 45% des coûts en cas d'hospitalisation (patients dits stationnaires) — le solde restant à la charge des cantons, hors la part couverte par les assurés (franchise et participation aux coûts). Avec un tel système, les patients sont conduits à consommer plutôt plus que moins. La situation est analogue pour les médecins qui peuvent ainsi augmenter le volume de leurs honoraires. Les caisses maladie adoptent un comportement similaire. D'une part, elles savent qu'elles pourront répercuter la hausse des coûts sur les cotisations et, d'autre part, elles parviennent ainsi à diluer leurs frais administratifs dans un chiffre d'affaires plus élevé, et donc améliorer leurs réserves.

Et la colonne dépenses?

Le comportement des cantons n'est pas très différent. Ils ont eux aussi intérêt à attirer de nouveaux «*clients*» extérieurs. Ceux-ci ne représentent qu'un coût marginal, ce qui signifie que les coûts provoqués par ces patients hors canton sont inférieurs aux recettes qu'ils engendrent, et il reviendra au canton de domicile de ces personnes de payer leur part de 55% des frais. Concurrents entre eux et avec les cliniques privées, les cantons sont conduits à surinvestir dans leurs propres établissements

afin de présenter la meilleure offre possible.

Ainsi, alors même que les cantons devraient pouvoir agir sur les coûts puisqu'ils en assument une part importante, tel n'est pas le cas. Ils n'ont en effet rien à dire ni pour déterminer le nombre de médecins installés, ni pour établir le catalogue des prestations reconnues par l'assurance obligatoire des soins, ni pour agir sur les tarifs, ni pour influencer les patients sur leur choix de recourir à des prestations ambulatoires ou hospitalières hors canton.

Et lorsque quelques-uns d'entre eux tentent de limiter les équipements lourds sur leur territoire, ceux-ci sont installés immédiatement à leurs frontières, de sorte que les patients des cantons concernés puissent néanmoins être avantageusement recrutés.

Au final, aucun des acteurs concernés ne peut, le voudrait-il, maîtriser des coûts qui ne cessent de grimper en raison avant tout de la croissance des volumes de prestations. Connaissez-vous un autre système, concurrentiel ou non, qui pourrait durablement fonctionner sans intégrer la composante «*dépenses*»?

La moitié de l'impôt cantonal

Quelles sont les conséquences financières concrètes de ce tonneau des Danaïdes? Pour le canton de Neuchâtel, par exemple, la facture se monte à 120 millions pour la prise en charge partielle ou totale des primes d'assurance-maladie des contribuables modestes, 50 millions pour les patients hospitalisés hors canton (la part de 55% évoquée précédemment), 13 millions pour les cas traités par des cliniques privées (toujours la part de 55%), 80 millions pour les patients hospitalisés dans l'hôpital public du canton et 60 millions de prestations dites d'intérêt général correspondant, en gros, à des services d'urgence (présence la nuit, transports, etc.) ou à des dépenses résultant de structures qui coûtent plus chers qu'elles ne rapportent, mais qui ont néanmoins été maintenues, par exemple, pour desservir la population d'une région excentrée.

Au total, en tenant compte de quelques dépenses de même nature, le budget de la santé atteint 350 millions. Ce montant représente la moitié de l'impôt cantonal des personnes physiques. A quoi il faut encore ajouter des aides sociales pour 67 millions

(canton et communes) destinées, entre autres, aux personnes n'ayant pas des ressources suffisantes pour couvrir les coûts de séjour dans un *home* médicalisé. La santé n'a peut-être pas de prix, mais elle a assurément un coût!

Pouvoir divin

Cette analyse permet de relever de multiples incohérences. Elle met aussi en évidence la dimension idéologique du débat. Les partisans du marché triomphant prétendent que davantage de concurrence, dans tous les cas et dans toutes les situations, est la réponse adéquate. Ils sont en effet convaincus que cette dernière en améliore le fonctionnement et l'efficacité tout en réduisant les coûts.

Ce n'est manifestement pas le cas dans le système de santé tel qu'il est actuellement conçu. Rudolf Strahm, dans le *Tages-Anzeiger*, consacre sa [chronique](#) à d'autres dysfonctionnements du système de santé. Il en conclut à la nécessité d'une d'intervention publique accrue.

Mais qu'importe la réalité des faits. La concurrence est le *mantra*, émanation du pouvoir divin: intouchable. Vive la croissance continue des coûts!

Genève: pour un département présidentiel stable et fort

Une proposition pour améliorer l'organisation du gouvernement cantonal dans sa prochaine législature

Dominique Frei - 28 août 2017 - URL: <https://www.domainepublic.ch/articles/32019>

A l'approche des élections cantonales d'avril et mai 2018, la question de la présidence du futur Conseil d'Etat, donc du département présidentiel, suscite [réflexions et propositions](#).

Un peu rapidement, on évoque une fausse alternative: «à la bâloise», un département présidentiel qui gère un ensemble de fonctions centrales de l'Etat et s'inscrit dans la durée, ou «à la vaudoise», un président du Conseil d'Etat qui assure la cohérence de l'action gouvernementale sans département présidentiel. D'un côté, on organise et structure l'exercice de l'autorité exécutive et de l'administration; de l'autre, on désigne pour la durée du quinquennat la femme ou l'homme providentiel selon les uns, de circonstances pour les autres.

En référence au cadre constitutionnel, aux missions effectives et aux tâches prioritaires des Conseils d'Etat ainsi qu'aux mœurs politiques des cantons de Bâle, Vaud et Genève, un modèle genevois distinct des deux autres, cohérent et efficace, peut être défini de façon simple et logique. Mais la simplicité mérite-t-elle toujours l'éloge? Et la politique obéit-elle à la logique?

Comparaison n'est pas raison

La Constitution genevoise est la plus récente des trois considérées, adoptée en 2012 (Vaud en 2003, Bâle en 2005), et la plus précise en matière d'organisation du gouvernement.

Celle du canton de Vaud ne traite que de la présidence du Conseil d'Etat (son président assure la cohérence de l'action gouvernementale et dispose de «l'administration générale», qui n'est pas définie par d'autres dispositions légales); celle de Bâle-Ville se borne à instituer un président du gouvernement pour la durée de la législature, lequel remplit aussi la fonction d'un maire puisque constitutionnellement «l'Etat se charge des affaires de la commune de Bâle».

A Genève, la [Constitution](#) est plus prescriptive: elle établit un département présidentiel notamment chargé des relations extérieures, de celles avec la Genève internationale et de la cohérence de l'action gouvernementale (art. 106); en outre, elle (dé)limite la mission de la Chancellerie qui, sous l'autorité du président du gouvernement, est au service de tous les départements et assure la transversalité des informations (art. 114).

Dans les faits, les attributions du département présidentiel bâlois sont quasi identiques à celles du genevois, si l'on tient compte de sa «fonction municipale»: culture, politique de développement de la ville, promotion de la métropole, qui s'y rajoutent.

Moins stable, le modèle vaudois est d'une autre nature avec des unités administratives centrales qui changent de département selon la présidence du gouvernement (Chancellerie, Archives cantonales...) avec notamment une exception: l'Office des affaires extérieures reste rattaché au département des finances bien que les affaires extérieures soit une compétence explicite du président du gouvernement.

Le succès du gouvernement vaudois tient certainement plus aux qualités de ses membres et à la personnalité de ses présidents qu'à sa structure peu lisible: Pascal Broulis pour rétablir les finances publiques cantonales, puis Pierre-Yves Maillard pour gérer intelligemment la prospérité revenue et moderniser le canton, le tout dans un climat politique plus consensuel qu'au bout du lac et avec un sens du compromis exercé tout au long de l'histoire du Pays de Vaud.

Sept départements, dont un présidentiel

A Genève, depuis longtemps, le gouvernement s'est illustré, quasiment à chaque nouvelle législature, par la recomposition des départements constituant l'administration cantonale. Par rapport à la pratique de la Confédération et de la plupart des cantons, il s'agit d'une *Genferi*. Son origine ne semble guère s'expliquer par des changements de priorités gouvernementales, mais tient certainement plus à la prise en compte - opportune? - des désirs, des compétences et des incompétences de ses membres.

Ces redéfinitions périodiques contribuent à déstabiliser voire à fragiliser le fonctionnement de l'Etat (l'intendance suivra!), à décomposer des états-majors, dissoudre des équipes, démotiver cadres et collaborateurs, remplir des placards dorés ou discrètement capitonnés, asseoir certains sur des sièges éjectables ou créer des fonctions alibis. Elles n'expriment pas au mieux la considération apportée par les chefs de département aux serviteurs de l'Etat.

Une stabilisation de l'organisation de l'action gouvernementale ne la rigidifierait pas, mais assurerait un cadre cohérent à son déploiement, cela d'autant plus que le gouvernement est une autorité collégiale.

Pour ce faire, il serait logique

de se fonder sur les [17 politiques publiques](#), définies en 2011, qui recouvrent 59 programmes dotés d'objectifs clairs et mesurables, lesquelles structurent les domaines d'action de l'Etat, puis de les répartir dans les sept départements, dont le présidentiel. Cette conformité entre politiques publiques, selon lesquelles sont présentés le budget et les comptes de l'Etat, et organisation administrative faciliterait la tâche du parlement et offrirait aux citoyens une meilleure lisibilité de la politique gouvernementale.

Cette approche méthodique permet de définir les contours des divers départements de façon pérenne, sous réserve d'adaptation à des évolutions historiques majeures, qui même avec l'accélération du temps n'interviennent pas tous les 4 ou 5 ans. Par cohérence et souci de clarté, la composition et les délimitations des départements devraient correspondre fidèlement, sauf cas très particuliers, à celles des politiques publiques; autrement dit, il ne faudrait pas attribuer certains programmes à d'autres départements que celui en charge de la politique publique à laquelle ces programmes appartiennent.

Deux des 17 politiques publiques concernent d'évidence un département présidentiel et ne peuvent être attribuées sans argutie ou inertie à un autre département: celle des Autorités et de la gouvernance (lettre O), celle

des Etats-majors et des prestations de moyens (lettre P). Mais cela n'a pas été fait, ou incomplètement, pour cette première législature.

Assurer la cohérence de l'action gouvernementale dans toutes ses dimensions

Quoiqu'en disent certains, veiller à limiter les dissonances entre les membres du gouvernement a constitué une mission lourde et prenante durant la législature actuelle, menée avec une efficacité certaine, mais relative; la gestion des relations extérieures et de celles avec la Genève internationale est d'importance stratégique majeure pour la République. Genève ne peut ni gérer ni maîtriser son développement métropolitain sans une coopération transterritoriale forte et active. En cela elle se rapproche de Bâle mais se distingue de Vaud; elle ne peut pas assurer son rayonnement et son attractivité sans les activités internationales. Ces deux domaines d'action requièrent ressources, disponibilités, patience et diplomatie.

A ces attributions constitutionnelles, l'actuel département présidentiel a adjoint des unités administratives qui jouent un rôle central ou transversal: les Archives d'Etat, la statistique publique, l'égalité, le développement durable, la protection des données et la transparence, les relations avec les communes et leur surveillance. Ces unités se

retrouvent, pour la plupart, sous d'autres appellations dans le département présidentiel bâlois.

Alors que manque-t-il à ce département présidentiel? Rien, en référence à la politique publique O; l'attribution de l'exercice des droits politiques (programme O 07) à la Chancellerie, qui est constitutionnellement sous l'autorité du président du Conseil d'Etat, correspond à la norme.

En revanche, la politique publique P recouvre plusieurs programmes de nature transversale, qui assurent la maîtrise et le pilotage des ressources indispensables au fonctionnement de l'Etat. Quatre de ceux-ci sur cinq devraient en toute logique être rattachés au département présidentiel, le cinquième correspondant aux états-majors départementaux. Il s'agit de la gestion transversale ou, pour utiliser le langage à la mode, du pilotage des ressources humaines (autrement dit, de

l'Office du personnel de l'Etat), de la gestion financière transversale et des achats (autrement dit, de la Direction générale des finances de l'Etat) qui élabore notamment le budget, dont la proximité avec l'administration fiscale cantonale ne s'impose nullement, de la gestion du patrimoine de l'Etat, les bâtiments et biens associés (autrement dit, l'Office des bâtiments de l'Etat) et des systèmes d'information et de communication (autrement dit, la Direction générale des systèmes d'information - l'informatique).

Quant aux six autres départements, ils prennent en charge les quinze autres politiques publiques qui fournissent des prestations à destination ou en faveur d'usagers et de destinataires externes à l'Etat.

La réunion des directions et offices précités dans le département présidentiel lui donnerait la substance souhaitée par beaucoup de ses détracteurs actuels. La

maîtrise, sous l'autorité du président du gouvernement, des ressources nécessaires au fonctionnement de l'Etat (humaines, financières, en locaux et en technologies de l'information et de la communication) permettrait d'améliorer la fourniture des prestations publiques, de moderniser et dynamiser avec efficacité et homogénéité la gestion de l'Etat. Elle serait garante d'une égalité de traitement et d'une harmonisation de la mobilisation des moyens disponibles que la décentralisation et l'éparpillement actuels n'assurent pas.

Un tel modèle d'organisation est conforme à l'esprit et à la lettre de la Constitution, longuement réfléchi et discuté. Il s'écarte à juste titre de la solution vaudoise sans copier de trop près la bâloise. Il répondrait à l'exigence de cohérence de l'action gouvernementale tant à l'égard des citoyens qu'envers son administration.

Ce magazine est publié par [Domaine Public](#), Lausanne (Suisse). Il est aussi disponible en édition eBook pour Kindle (ou autres liseuses) et applications pour tablette, smartphone ou ordinateur.

La reproduction de chaque article est non seulement autorisée, mais encouragée pour autant que soient respectées les conditions de notre [licence CC](#): publication intégrale et lien cliquable vers la source ou indication complète de l'URL de l'article.

Abonnez-vous gratuitement sur [domainepublic.ch](#) pour recevoir l'édition PDF de DP à chaque parution. Faites connaître DP - le magazine PDF à imprimer, l'eBook et le site - autour de vous! Vous pouvez aussi soutenir DP par un [don](#).

Index des liens

PV 2020: voter, entre rêve et réalité

<https://www.domainepublic.ch/articles/29174>

<https://www.letemps.ch/suisse/2017/08/17/avs-merci-beret-nai-besoin-70>

<https://www.domainepublic.ch/articles/31986>

<https://www.swissinfo.ch/fre/la-baisse-du-taux-de-conversion-a-%C3%A9t%C3%A9-balay%C3%A9/8430802>

Aménagement du territoire: un nouveau combat politique s'annonce

https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/droit-de-l_amenagement-du-territoire/revision-de-la-loi-sur-lamenagement-du-territoire--lat-/lat2.html

<https://www.domainepublic.ch/articles/31715>

https://www.domainepublic.ch/wp-content/uploads/170621_CP_LAT2_f.pdf

Santé: un puits sans fond

<https://www.domainepublic.ch/articles/31818>

<https://fr.wikipedia.org/wiki/Dana%C3%AFdes>

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19940073/index.html>

<https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/buerokratie-statt-therapie/story/29867426>

Genève: pour un département présidentiel stable et fort

<https://www.tdg.ch/geneve/actu-genevoise/presidence-conseil-etat-vaudoise-lunanimite/story/21901109>

http://www.ge.ch/conseil_etat/pouvoir_executif.asp

http://ge.ch/finances/media/finances/files/fichiers/04_arborescence_pb2016par_programme.pdf