

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** 28 (1991)  
**Heft:** 1055

**Artikel:** Le contrat de législature  
**Autor:** Gavillet, André  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1021036>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 23.12.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Domaine Public DP

JAA  
1002 Lausanne

10 octobre 1991 - n° 1055  
Hebdomadaire romand  
Vingt-huitième année

## Le contrat de législature

*Si DP revient aujourd'hui sur le débat instauré à l'occasion des élections fédérales de 1967, c'est que nous avons pris conscience combien en six législatures les données politiques étaient restées les mêmes.*

*Le programme que nous avons esquissé alors comprenait deux volets.*

*Le premier concernait la réforme des finances fédérales. Nous préconisions, c'était à l'époque assez inédit, l'introduction de la TVA et l'abandon aux cantons de l'impôt fédéral direct. Mais, puisque le dossier est toujours ouvert, nous soulignons que cette réforme impliquait une imposition uniforme des personnes morales et des accords de force obligatoires déterminant des seuils d'imposition intercantonaux pour les revenus élevés.*

*L'autre volet concernait l'Europe. Dès que le rapprochement ou l'adhésion étaient admis, les problèmes que nous connaissons, concernant notamment l'adaptation de l'agriculture, la nécessité de travailler à des prix européens étaient du même coup posés.*

*C'était il y a six législatures !*

Qui veut faire quoi et avec qui ? Le contrat de législature redevient sujet d'actualité. Les partis gouvernementaux ont décidé de se rencontrer pour en discuter au lendemain des élections fédérales, avant la mise en place du Conseil fédéral, et aussi, il faut le préciser, en ayant connaissance de l'issue heureuse ou malheureuse des négociations sur l'Espace économique européen.

Domaine public peut faire valoir quelques références pour aborder cette question. En 1967, nous avons mené une campagne vigoureuse sur ce thème. Elle ne recouvrait pas seulement le débat classique dans la gauche socialiste sur la participation. Mais l'objectif était, déjà, européen. DP était persuadé que la Grande-Bretagne lâcherait l'AELE et que la France gaulliste ne s'obstinerait plus à exercer son droit de veto pour bloquer l'adhésion d'« Albion » à la Communauté. Nous pensions que la Suisse devait se préparer à cette éventualité. C'était la base de ce que nous considérions comme un programme minimum.

Mais la politique suisse ne prit pas cette direction. On sait que dans les années septante, à la suite d'un débat qui prit des dimensions nationales, il fut décidé que le Conseil fédéral préparerait au début de chaque législature un programme gouvernemental dont la mise en œuvre pourrait être contrôlée par le Parlement. Ce n'est pas un outil inutile certes, mais sa

portée politique est faible. Ce document est préparé avant les élections par la Chancellerie avec la collaboration de l'administration qui à cette occasion nettoie ses tiroirs à dossiers. L'idée initiale s'est donc embourbée. Aujourd'hui le contrat de législature refait surface. Est-ce que l'histoire suisse bégaie ?

### En 1991

Cette fois, la Communauté européenne est au premier plan. Les milieux économiques se sont convertis, eux qui, dans les années soixante, étaient hostiles à la Communauté et qui trouvaient leur porte-parole dans le conseiller fédéral Schaffner habillant son hostilité européenne de scepticisme averti, que l'histoire a démenti.

La classe politique, elle, n'a pas encore aujourd'hui de ligne claire. Mais elle sait une chose que pourtant elle n'avoue guère. Le rapprochement ou l'adhésion à la Communauté exigera des concessions qui font sauter les traditionnels combats gauche - droite. Les PME du marché intérieur et l'agriculture, clients traditionnels de la droite, auront à faire de considérables efforts d'adaptation, la gauche devra accepter la forte augmentation des impôts indirects, etc.

Or au moment où la classe politique découvre ses responsabilités, elle se révèle aussi partisane, rassurante, po-

AG

suite page 2

(suite de la première page)

liticienne en vase clos comme l'a montré la dernière session et le coup de force imposant la révision du droit de timbre.

Comment dès lors vivre l'histoire dans ce micro climat ?

### **L'irresponsabilité**

La caractéristique du régime suisse et de la démocratie semi-directe veut que les pouvoirs se contrôlent sans remettre en cause leur légitimité, en cas de désaveu. Lorsque le peuple dit «non», le Parlement et le gouvernement en prennent acte, sans plus, même si le «non» est cinglant. Quand un projet du Conseil fédéral passe à la corbeille du Parlement, personne ne parle de crise politique. Se développe même une perversion qui veut que la défaite ne soit que celle, personnelle, du conseiller fédéral qui a porté le projet.

Ce système est vanté pour la stabilité politique qu'il procure. Il permettrait de juger un objet pour lui-même, même si chacun le fait à travers le miroir déformant de ses préjugés. A la limite, il n'y a en Suisse que des majorités ponctuelles.

Ce jeu de la démocratie semi-directe présuppose en fait une forte cohésion politique, un accord profond qui veut que les correctifs soient considérés comme des retouches et non comme un rejet systématique.

Or, cette cohésion, aujourd'hui, se délite. L'autorité du Conseil fédéral est faible. Sa présence comme collègue est inexistante. Le Parlement se révèle trop sensible aux intérêts économiques; le Conseil fédéral ne tient pas les groupes de sa majorité. Certes nul ne songe à créer des parlementaires godillots, mais les courroies de transmission sont totalement distendues, il faut le constater. Quant à l'exercice même du référendum, il est marqué aujourd'hui par l'éclatement du politique, la multiplication des défenseurs de toute chose et de tout intérêt. Les méthodes modernes de publicité qui font appel à des stéréotypes simplificateurs et des réflexes conditionnés n'améliorent pas la qualité du débat porté devant le peuple.

Bref, l'affaiblissement du politique s'observe à tous les niveaux. Peut-être

est-ce un phénomène généralisé dans les sociétés post-industrielles, mais il a ses caractéristiques, dommageables, dans les institutions spécifiques suisses.

### **Quel contrat ?**

Le contrat doit donc être envisagé dans une perspective plus générale de restauration du politique. Il n'en est qu'un chapitre.

Mais quel contenu lui donner ?

Les partis en quelques tours de table ne sont pas armés pour arrêter des projets à un degré tel de finition qu'ils puissent être acceptés définitivement. Prenons l'assurance maladie ! Révision unanimement souhaitée. Mais selon quelles modalités ? Comment entrer dans le débat souvent décisif ?

Dès lors, aujourd'hui, en 1991, il ne peut et il ne doit y avoir qu'un objet qui lie les partis gouvernementaux, c'est la négociation avec la Communauté européenne.

Cet objet dépasse les affrontements partisans. Il nous est en quelque sorte imposé de l'extérieur et fait donc appel à notre cohésion intérieure.

Le contrat ne peut prétendre sur cet objet régler toute démarche; mais il

devrait comporter un engagement réciproque de soutien du Conseil fédéral au Parlement et devant le peuple. L'UDC par exemple ne saurait rester au gouvernement si elle combattait devant le peuple la politique européenne.

Sur cet objet, il faut introduire par contrat la notion de responsabilité, que ne reconnaissait pas jusqu'ici la démocratie semi-directe.

Le contrat ainsi limité ne clôt pas le chapitre des révisions institutionnelles, nous aurons l'occasion d'y revenir. Mais il sera une mise à l'épreuve décisive.

Il est possible que le Conseil fédéral voie aboutir les négociations sur l'EEE. Or chacun sait qu'il est persuadé que le peuple dira «non» et il ne sait quel comportement avoir lui-même en fonction de ce refus présupposé.

Quand le gouvernement responsable n'ose plus agir parce qu'il se croit à l'avance désavoué, le système est malade.

Le contrat, aujourd'hui, sur une base volontariste et non institutionnelle devrait, en première urgence, remédier à cette aboulie.

AG

## **ÉLECTIONS FÉDÉRALES**

# **Les limites de l'enjeu**

*Quelques réflexions parfois paradoxales à propos des prochaines élections fédérales.*

(jd) Jugées à l'aune des campagnes qui se déroulent dans les pays voisins ou aux Etats-Unis, les élections fédérales donnent une image plutôt terne de la vie politique helvétique. Et les efforts des états-majors de partis et des médias pour animer cet événement quadriennal n'y changent rien ou presque. Cette année encore ni l'échéance européenne, ni le problème des migrations ou les préoccupations toujours vives à l'égard de l'état de l'environnement ne semblent déchaîner les passions de l'électorat et stimuler la combativité des candidats. Pourtant les dépenses électorales globalement consenties cette année — environ 10 millions de francs selon B. Balzli et A. Vatter (*Die Weltwoche*, 3 octobre 1991) — constituent un nou-

veau record. Mais de plus en plus cet argent est utilisé à faire connaître des visages et à diffuser des slogans simples et presque interchangeables — liberté et futur sont les mots-clé de cette campagne — plutôt qu'à convaincre de la pertinence d'un programme; dans cette perspective les partis, plus que dans le passé, jouent sur la popularité d'une figure connue (journaliste, sportif, artiste, ...) pour attirer des voix.

Cette image n'est certes guère enthousiasmante et fort éloignée de ce qu'on dit des élections dans les cours d'éducation civique. Néanmoins elle ne reflète qu'imparfaitement la réalité; pour préciser l'image, il est bon d'y regarder de plus près et, avec le politologue Leonhard Neidhart (*Tages Anzeiger*, 20 sep-