

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (2017)
Heft: 2175

Artikel: Genève : pour un département présidentiel stable et fort : une proposition pour améliorer l'organisation du gouvernement cantonal dans sa prochaine législature
Autor: Frei, Dominique
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1014366>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 11.05.2025

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

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 *Genferei*. 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'utilisateurs 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.