

Les programmes de législature des cantons suisses: entre pilotage et communication

Anja Wyden Guelpa, Christophe Genoud

Chancellerie d'Etat, Rue de l'Hôtel-de-Ville 2, Case postale 3964, 1211 Genève 3, Suisse

Le programme de législature constitue un instrument important de l'action politique dans notre pays. Cet article propose une analyse comparée des programmes de législature des cantons suisses. L'objectif visé est l'établissement d'une typologie selon leur caractère performatif et leur dimension communicationnelle. Cette modélisation doit permettre de mieux appréhender les diverses finalités que les gouvernements cantonaux leur confèrent. Et ainsi permettre aux élus comme aux citoyens de s'approprier davantage ces outils de pilotage.

Mots-Clé: programme de législature, communication, pilotage politique, cantons suisses

1 Introduction

Rares sont aujourd'hui les gouvernements cantonaux suisses, à l'instar du gouvernement fédéral, qui ne rédigent pas en début de mandat un programme de législature présentant les axes forts de la politique qu'ils entendent mener. Si l'élaboration de ce type de document programmatique relève de l'acte politique qui inaugure la législature nouvelle, il est également conçu comme un outil de pilotage de l'action publique. Enonciation de priorités, fixation d'objectifs, présentation d'orientations stratégiques sont autant de vocables que l'on retrouve dans ces documents témoignant de la volonté du gouvernement d'encadrer et de finaliser le pilotage de l'action publique. Mais ces documents peuvent aussi être considérés comme des actes de communication à l'attention des citoyens, visant à rendre plus transparente, parce que plus visible et finalisée, l'action de l'Etat. Nombre de ces programmes contiennent des objectifs et une planification de mise en œuvre. Certains sont même complétés d'un plan financier. Aussi, n'est-il pas inadéquat de concevoir ces documents programmatiques également comme une contribution à rendre l'action publique vis-à-vis des citoyens plus transparente, plus lisible.

Les incursions de la science administrative dans le domaine des programmes de législature gouvernementaux sont peu nombreuses. Les premières analyses du programme de législature du Conseil fédéral datent du milieu des années 1980 (Klöti 1986). Dans son ouvrage de référence sur l'administration publique en Suisse, Germann (1996: 236–240) consacre quelques pages à cet outil à la disposition du gouvernement fédéral. Les programmes gouvernementaux seraient-ils

donc l'impensé des sciences politiques et administratives? Faut-il en déduire plus généralement comme Rosanvallon (2015 : 187), qu' „il n'y a jamais eu de véritable théorie du gouvernement tout court.“, ce qui expliquerait ainsi le désintérêt pour cet objet que sont les programmes de législature? Force est de constater que l'étude de cet objet demeure lacunaire. Quelques praticiens ont toutefois relevé leur importance dans la pratique quotidienne de l'exercice du pouvoir exécutif. Alors Chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz (2000 : 41) insistait sur l'importance du programme de législature comme outil de pilotage et d'identification des marges de manœuvre politique. Chancelier d'Etat du canton de Berne, Kurt Nuspliger (2000), sans parler directement de programme de législature, relevait l'importance pour les exécutifs cantonaux d'étendre leur capacité en matière de planification stratégique. La quasi-généralisation des programmes de législature dans les cantons depuis offre donc une opportunité de contribuer à l'exploration de ce champ en friche de la science administrative.

Sans prétention théorique, cet article vise sur la base d'une analyse comparative des programmes de législature existants dans les cantons suisses, à mettre en lumière les différents modèles de programme de législature et cherche à identifier leurs finalités respectives. A mi-chemin entre outil de gestion et acte de communication, ces documents s'orientent plutôt dans une direction ou dans l'autre.

2 Bases de l'analyse

Les analyses présentées ici reposent sur l'examen des programmes de législature et des dispositions constitutionnelles et légales publiés par les cantons suisses sur leurs sites internet officiels, à la date du 15 juin 2015. La comparaison ne porte délibérément pas sur le contenu des programmes de législature, ce qui mènerait le propos au-delà des limites imposées pour le format de cette publication. Elle n'inclut pas non plus le programme de législature du Conseil fédéral. Enfin, nous avons traduit librement nous-même les termes allemands en français. Toute erreur ou imprécision est de notre seule responsabilité.

3 Les programmes de législature: quid?

Encore inconnus dans beaucoup de cantons il y a quelques années, les programmes de législature gouvernementaux sont devenus des normes à tel point que l'obligation de leur réalisation est désormais inscrite dans toutes les constitutions cantonales, ou à tout le moins dans leur législation (cf. tableau II)¹.

¹ A la différence de tous les autres cantons suisses, le gouvernement valaisan publie une „planification intégrée pluriannuelle“ sur quatre ans. Il ne s'agit toutefois pas à proprement parler d'un programme de législature. Le 14 juin 2015, la réforme constitutionnelle proposée pour le Conseil d'Etat, inscrivant notamment l'obligation de présenter un programme de législature a été rejetée par les électeurs valaisans.

Par ce biais, le gouvernement cantonal voit son activité cadrée par une double contrainte. D'un côté, il se lie lui-même les mains en réduisant le champ du possible de son action; en cela que toute planification implique que des choix sont opérés et que des priorités sont établies, avant de devenir un outil de pilotage de l'action publique et de l'administration. De l'autre, le programme de législature représente un engagement pris par le gouvernement devant la population et le parlement. Ce faisant, le gouvernement fixe lui-même les critères et les objets de sa propre évaluation et de celle que feront électeurs, parlementaires et médias. Parole qui précède et cadre l'action exécutive, le programme de législature est conçu comme un moment fondateur de chaque nouvelle législature. Acte politique en majesté, la présentation du programme de législature est un moment fort de la vie démocratique.

L'analyste est donc au moins confronté à une double nécessité: 1° examiner le caractère performatif de ces documents comme outil de pilotage et d'action, 2° en évaluer la signification symbolique et communicationnelle.

4 Analyse comparée

Les analyses présentées dans les pages suivantes reposent sur deux tableaux comparatifs. Le premier détaille la forme, la structure et les contenus des programmes de législature des 26 cantons suisses (tableau I). Le second² présente les dispositions constitutionnelles et légales pertinentes et détaille les mécanismes prévus, ainsi que le rôle et les compétences des parlements (tableau II).

4.1 Intitulé, forme et taille

„Programme de législature“, „Programme de gouvernement“, „Lignes directrices de législature“ ou „Planification de législature“ sont autant de vocables utilisés pour baptiser les documents dans lesquels les gouvernements cantonaux énoncent, en début de mandat, leurs „objectifs“, „priorités“, „défis“ et autres „domaines d'action“. Si les dénominations varient, une tendance générale se dégage: ces documents sont présentés comme des instruments de „planification politique“ (SZ), de „pilotage politique“ (GR), de „conduite stratégique“ (AI) ou de „conduite politique“ (VD) de l'action publique.

A la forme, on observe des différences importantes. Le plus volumineux (TI) comprend pas moins de 278 pages. Le plus modeste compte 20 pages (SG) suivi de près par ceux de Genève, Obwald et Zoug (24 pages); la plupart se situant entre 30 et 70 pages. Comment explique-t-on ces différences?

Premièrement, la granularité et le degré de précision et d'exposition des

² Le tableau II a été réalisé par M. Vincent Cuennet, avocat-stagiaire à la direction des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat de la République et canton de Genève. Qu'il en soit remercié.

„priorités“, des „objectifs“ et autres „mesures“ varient considérablement d'un cas à l'autre. A ce titre, le canton du Tessin (278 pages) fait clairement figure d'exception: chaque domaine d'intervention fait l'objet d'une introduction pouvant faire plusieurs pages de textes serrés, suivie de sous-chapitres exposant de manière approfondie les enjeux et le contexte. Enfin, chacun des septante objectifs fait l'objet d'une fiche récapitulative de la taille d'une demi-page à une page, voire plus. A l'opposé, la „planification des priorités“ du canton de Saint-Gall (20 pages) expose trois priorités, dix objectifs et vingt-cinq actions stratégiques sur vingt pages aérées et illustrées. Deux logiques s'affrontent ici. D'un côté, l'exhaustivité, la précision et l'explication de la démarche politique en œuvre. De l'autre, concision, simplicité et énonciation de l'action politique. Ensuite, tous n'intègrent pas le même type de contenu. Si certains contiennent des indicateurs, une planification financière détaillée ou une feuille de route établissant des délais de réalisation, d'autres se limitent à énoncer les priorités et les mesures principales (cf. point 4.1).

Sur le plan de la forme, un élément sépare également les programmes en deux catégories clairement distinctes. La première regroupe les programmes contenant des illustrations (photo, dessins etc.). On en compte onze (AR, BL, BS, FR, JU, SG, SZ, TG, UR, ZG, ZH). La seconde comprend les cantons qui ont choisi de ne mettre aucune illustration. Ils sont quinze (AI, AG, BE, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SO, TI, VS, VD). Si dans le premier cas de figure, la volonté est évidente de faire du programme un document de communication externe destiné aux citoyens ou aux médias, on ne peut en déduire que pour le deuxième groupe, le souci de la lisibilité et de l'accessibilité soit absent. Nombre de documents ne comprenant pas d'illustration n'en sont pas moins mis en page de façon aérée, agréable et leur lecture est aisée.

Outil de communication politique à l'attention des citoyens, on aurait pu imaginer que la plupart des gouvernements cherchent à résumer le contenu de leurs programmes par une formule, un slogan, un „Leitbild“. Il n'en est rien. Seuls cinq d'entre eux (FR, GE, JU, NE, ZG) font figurer en couverture ou en ouverture une vision politique formulée en terme de slogan. Il est intéressant de relever que cette pratique semble bien plus romande qu'alémanique.

4.2 Perspective et méthode

L'élaboration même d'un programme de législature peut fortement différer d'un canton à l'autre selon, par exemple, que celle-ci repose sur une méthode exposée et revendiquée ou qu'elle s'appuie sur une démarche en apparence moins structurée et plus intuitive ou pragmatique.

Le cas du canton d'Argovie est à ce titre exemplaire en ce qu'il repose sur une méthode et une approche théorisées, formalisées et explicitées. Comme l'expliquent Brüesch and Brändli (2013), le programme de législature présenté tous les quatre ans par le gouvernement s'inscrit dans une planification plus longue, portant sur

une décennie (2013-2022), elle-même élaborée sur la base d'une approche prospective d'élaboration d'analyse de scénarii. A l'opposé, on observe des démarches plus pragmatiques qui s'épargnent toute considération théorique ou abstraite pour en venir directement à l'objectif politique d'énonciation des priorités de la législature, on peut mentionner ici notamment St-Gall, Genève, Nidwald, Obwald, Soleure. De même, l'accent mis sur le contexte dans lequel s'inscrit le programme varie également fortement. A titre d'exemple, le programme gouvernemental du canton de Fribourg (68 pages), consacre huit pages à l'établissement des conditions cadres dans lequel il se déploie, faisant ainsi le point sur le contexte démographique et énonçant les défis en matière d'équipement, de sécurité ou de formation. Il en va de même à Berne, ou dans le canton du Jura, qui procède même à une analyse de type SWOT³ avant que ne soient énoncés les quatre axes stratégiques de l'action gouvernementale. Dans la même veine, le programme de législature du canton de Vaud appuie sa présentation du contexte et des défis sur les travaux d'un organe de prospective officiel, prévu par la Constitution cantonale depuis 2003, dont la tâche est de présenter une image de ce que le canton pourrait être à l'horizon d'une vingtaine d'année. Si tous les cantons ne vont pas aussi loin dans l'explication du contexte où la justification du propos, la majorité (17 cantons) fait précéder la présentation des priorités politiques par un état des lieux de la situation cantonale sur les plans financiers, démographiques, stratégiques ou politiques. Certains font également référence ou définissent les conditions cadres susceptibles de permettre à la collectivité de faire face aux défis qui se présentent (18 cantons).

L'horizon temporel dans lequel le programme de législature s'inscrit fournit une indication importante sur la démarche engagée par l'exécutif cantonal au moment de définir son action à l'aube de son mandat. Dans tous les cas, l'exercice se limite aux bornes de la durée de la législature (quatre ou cinq ans). Un nombre limité, mais remarquable, de cantons inscrit toutefois cette planification dans une perspective temporelle plus longue (AG, BL, GL, NI, OB, VD, ZG), généralement de l'ordre de la décennie. La plupart du temps, c'est à un exercice de veille stratégique ou de prospective que se livrent ces cantons. Il peut alors s'agir d'une référence annexe et en amont, pas nécessairement intégrée au programme de législature (ex. VD), ou d'une démarche cohérente et systématique commençant par l'élaboration d'une „vision“, suivie par un „programme“ et finalisée par une „planification“, comme autant d'étapes dans une chaîne temporelle et dans laquelle le programme de législature est un maillon (ex. BL ou AG).

La temporalité peut également s'illustrer lorsque le programme de législature présenté en début de mandat fait référence explicitement à celui qui le précède. Assurer la continuité de l'action publique est l'une des tâches importantes d'un gouvernement. Toutefois, à l'heure où fraîchement élus, les nouveaux magistrats

³ Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

doivent se projeter dans l'avenir et définir leur plan d'action, il n'est pas naturel d'inscrire sa volonté politique dans la continuation ou la poursuite de l'action de leurs prédécesseurs: le choix doit donc se faire entre rupture ou continuité. Sans présumer des aspects politiques à l'œuvre, on peut observer que les programmes de législature qui font référence au document de la législature précédente pour établir une forme de lien de continuité de l'action déployée sont minoritaires en nombre (10 cantons).

4.3 Structure, contenu, mise en œuvre

Le cœur d'un programme de législature réside dans la présentation des „priorités“ et autres „objectifs stratégiques“ que le gouvernement se fixe pour la durée de son mandat.

Sans revenir sur les différents vocables utilisés (cf. 4.1), le lecteur attentif constate que la déclinaison de ces „objectifs“ varie considérablement sur deux aspects: leur nombre et leur granularité.

Fixer des priorités implique des choix. Il découle de ces choix une liste de projets ou d'actions qui feront l'objet d'un investissement et d'une attention toute particulière de la part du gouvernement et de l'administration. Prioriser nécessite donc aussi de renoncer: tout ne peut pas être prioritaire. A contrario, si tout est prioritaire, plus rien ne l'est.

Plus que le nombre absolu d'objectifs retenus par les exécutifs cantonaux, la structuration de leur déclinaison donne une indication de l'exhaustivité et de la précision des priorités retenues. Si dans la plupart des cas, le nombre „d'objectifs stratégiques“ ou de „priorités“ fluctue entre quatre et neuf, certains gouvernements ont poussé l'exercice de matérialisation relativement loin, en déclinant les „priorités“ en „objectifs stratégiques“, eux-mêmes déclinés en „actions stratégiques“, passant du plus général au plus concret. Le cas du canton de Schaffhouse est à ce titre exemplaire: cinq thèmes prioritaires regroupent vingt-trois objectifs stratégiques, déclinés en septante-trois „objectifs de législatures“ auxquels sont associés une „centaine de mesures“. Ici prédomine la volonté de couvrir l'ensemble du spectre de l'action publique (universalité du champ politique) tout en visant à énoncer des actions concrètes (spécificité de l'action). A l'inverse, certains gouvernements ont choisi la sobriété, comme le demi-canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, qui se limite à décliner quatre objectifs directeurs. Dans la plupart des cas, les cantons retiennent deux niveaux de définition des objectifs. Le premier énonce les priorités et les buts généraux à atteindre durant la législature. Le second définit les mesures ou les actions à entreprendre pour les atteindre.

Nombre de programmes de législature sont présentés comme des „outils de planification politique“, et de „pilotage politique“. Dès lors que l'on évoque la planification, il est naturel de s'attendre à voir les „mesures“ et „actions“ présentées selon une déclinaison temporelle sur la durée de la législature. Cette planification,

au sens strict du terme, doit en effet permettre de mobiliser les ressources internes à l'administration, tout en illustrant l'engagement que prend le gouvernement devant le parlement ou les citoyens, leur fournissant ainsi un élément d'évaluation de son action. Or, une minorité de gouvernements (GL, GR, LU, SH, SZ, SO, TI, TG, VS, VD, ZG) ont inclus dans leur programme de législature une feuille de route présentant la planification temporelle des actions qu'il entend mener et leur durée. A l'inverse, majoritaires sont les programmes de législature présentant en même temps une planification financière, soit directement en son sein, soit en annexe (AG, BS, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SW, SO, TI, TG, UR, VS, VD). La raison est essentiellement que la loi ou la constitution cantonale le prévoit.

L'exercice de planification de l'action gouvernementale ne saurait être complet sans un suivi du programme de législature, sous la forme d'un contrôle périodique et d'un bilan final au terme de la législature. Si la quasi-totalité des cantons procède à un suivi annuel du programme de législature sous la forme d'un rapport spécifique, généralement dans le cadre de la présentation des comptes annuels, plus rares sont les gouvernements qui procèdent à un bilan global au terme du mandat. Une fois encore, les dispositions légales réglementent la marge de manœuvre du gouvernement en matière de „reporting“. Il n'est par ailleurs guère surprenant de constater un lien étroit entre les cas où un bilan de législature a été réalisé et les programmes de législature qui font référence à celui qui le précède.

4.4 Implications des parlements

Un article entier pourrait être consacré au rôle des parlements dans les programmes de législature, au titre de leur fonction de surveillance et de contrôle de l'activité gouvernementale. Relevons à ce stade que dans la quasi-totalité des cas, les compétences du parlement en la matière sont réglées par la constitution et la législation cantonales. Trois cas de figures se présentent.

Dans le premier, le parlement „prend acte“ ou „prend connaissance“ du programme de législature. Relativement limitée, l'action du parlement est „passive“: le programme de législature lui est transmis pour information, il n'est pas attendu de sa part une action particulière. Dans ces cantons (SZ, NW, FR, AR, VD, NE) on observe sur cet objet une manifestation d'une claire séparation des pouvoirs.

Dans le second cas, il est attendu que le parlement prenne position et qu'il se détermine. Dans ces cantons (ZH, UR, OW, SG, TG, GE), la position du parlement est essentiellement déclarative ou symbolique: quoi qu'il fasse (approbation, rejet, remarques) ou dise, cela n'a pas d'impact direct sur le gouvernement. Les deux pouvoirs se font face et dialoguent à distance.

Enfin, dans un certain nombre de cantons, les compétences du parlement sont plus larges. Son approbation peut être liante et ainsi contraindre le gouvernement à revoir sa copie et modifier son programme (BE, SO). Elle peut être décisionnelle, en ce sens que tout ou partie du programme ou des planifications qui lui sont liées

(en fonction des compétences du parlement selon la loi) doivent lui être soumis pour approbation liante (BS, GR, TG, TI, VS, JU). Ici, le rôle du parlement est réel et contraignant pour le gouvernement.

4.5 Ebauche de typologie

Au terme de cette rapide analyse comparative, peut-on établir une typologie des programmes de législature des gouvernements cantonaux suisses? Nous avons proposé de retenir deux axes d'analyse principaux des programmes de législature: leur caractère performatif et leur composante symbolique ou communicationnelle. Dans le premier cas, il s'agit de mesurer dans quelle mesure le programme de législature est tourné vers sa mise en œuvre pratique ou si sa formulation reste générale et les modalités de concrétisation superficielles ou absentes. On considèrera alors le degré de détail et de précision des objectifs, leur opérationnalisation concrète, l'existence d'une feuille de route, d'un plan financier ou d'indicateurs, les outils de suivi et de monitoring. Dans le second cas, il s'agit d'évaluer le souci et le soin mis à concevoir le programme de législature comme un outil de communication du gouvernement à l'attention des citoyens et des médias, dans la perspective de rendre son action lisible et finalisée. Les éléments importants sont ici le format, la taille et l'allure du document, l'existence d'illustrations ou de slogans, de même que le soin porté, dans la présentation et la rédaction, à la vulgarisation.

Nous proposons sur ce double axe (performatif vs communicationnel) de procéder à une ébauche de typologie des programmes de législature. En croisant ces deux axes, nous parvenons à quatre types de programmes de législature.

4.5.1 La checklist gouvernementale

Dans cette catégorie on retrouve des programmes de législature tournés essentiellement vers l'interne, à savoir vers l'administration et le parlement, sans qu'un effort particulier de communication vers le grand public soit opéré. Les objectifs sont généraux et peu précis et donc ne nécessitent pas de suivi particulier ni de la part du gouvernement, ni de celle du parlement.

Cantons concernés: aucuns

4.5.2 La feuille de route gouvernementale

L'idée principale qui regroupe les programmes de législature de cette catégorie est celle de la planification opérationnelle de l'action gouvernementale. Souvent très structurés et détaillés, ces programmes de législature remplissent la plupart des critères méthodologiques d'un bon pilotage stratégique de l'action publique: existence d'une analyse du contexte et des conditions cadres, lien avec les exercices précédents, objectifs déclinés en sous-catégorie, présence d'indicateurs et

ou d'une planification temporelle et lien avec une planification financière et des mécanismes de suivi périodique. Si les programmes de législature qui entrent dans cette catégorie présentent une systématique assumée, ils ne sont pas élaborés avec comme souci premier d'être des outils de communication à l'attention des citoyens. Visant souvent l'exhaustivité et le détail, ils ne racontent pas d'histoire („storytelling“); ils sont surtout des outils pour les collaborateurs des départements et services et peuvent être perçus comme „technocratiques“.

Cantons concernés: AI, AG, GL, GR, NW, OW, SO, TI, VS⁴

4.5.3 Le discours programmatique

Souvent plus courts et ramassés, les programmes de législature regroupés dans cette catégorie ont une ambition évidente de communication politique. Leur apparence (image, mise en page) autant que leur contenu (slogans, formulation des objectifs) font l'objet d'un soin particulier de lisibilité. Les objectifs sont clairs, sans être trop précis, le propos simple, sans être simplificateur. Le destinataire de ces documents est évident: le citoyen, les médias et dans un second temps le parlement. Ce qu'ils gagnent en lisibilité, ces documents le perdent en performance et en précision: il s'agit moins de planifier l'action gouvernementale, temporellement ou financièrement, que d'énoncer des priorités et annoncer des choix. Si toute volonté de planification n'est pas absente, il s'agit d'abord de formuler un discours politique à la base de l'action gouvernementale.

Cantons concernés: AR, BS, BE, GE, JU, SG, SH

4.5.4 Le programme politique de législature

Les programmes de législature de cette catégorie sont généralement plus volumineux que ceux regroupés sous le titre de „discours programmatique“. Conçus comme des documents de communication politique, ils n'en sont pas moins des outils de planification de l'action gouvernementale au même titre que ceux placés sous l'intitulé de „feuille de route gouvernementale“. Synthèse des deux, ils mêlent discours politique reposant sur un état des lieux et analyse prospective avec la planification de mesures concrètes placées sous l'égide d'objectifs politiquement formulés.

Cantons concernés: BL, FR, LU, NE, SZ, TG, UR, VD, ZG, ZH

⁴ Pour rappel, formellement le Valais ne dispose pas d'un „programme de législature“ au même titre que les autres cantons.

5 Conclusion

La rapide analyse réalisée dans les paragraphes précédents et la proposition de typologie de programme de législature ne font, à l'évidence, qu'effleurer le développement du recours aux programmes de législature par les gouvernements cantonaux en Suisse. Si nombre d'aspects ont été occultés ou survolés, comme les méthodes d'élaboration ou l'évaluation de l'usage que font réellement les citoyens, les médias ou les parlements de ces documents, il est néanmoins possible de tirer quelques conclusions générales provisoires.

Premièrement, si le phénomène est largement répandu, les ambitions et les objectifs poursuivis par les gouvernements dans cet exercice de manifestation de son pouvoir exécutif varient fortement. Les raisons résident essentiellement dans le fait que le programme de législature est un acte à forte teneur politique. Avant même que de débattre du fond, chaque gouvernement, quand bien même le corpus législatif encadre l'exercice, doit se mettre d'accord sur des éléments de forme: quelle est la granularité des objectifs qu'il entend énoncer? Comment assure-t-il le lien avec les exercices précédents? Assume-t-il une rupture ou une continuité avec les gouvernements précédents? Travaille-t-il seul ou s'appuie-t-il sur des compétences et une expertise externe? Comment souhaite-t-il développer une vision commune portée par les 5, respectivement 7, membres qui composent le collège gouvernemental et qui proviennent de plusieurs partis? Voilà autant de questions qui déterminent la forme et la structure d'un programme de législature avant même que la discussion de fond ne soit entreprise. Voilà ce qu'en dit le gouvernement genevois dans son programme de législature 2014-2018 (p. 7):

„A la différence du programme de législature 2010-2013, celui-ci ne se prétend pas exhaustif. Il se focalise clairement sur les priorités du gouvernement et renonce à proposer un calendrier de mise en œuvre aussi détaillé que la précédente version. Il est en effet apparu que le précédent programme de législature ne proposait pas une distinction suffisamment claire entre ce qui relevait de priorités gouvernementales et ce qui pouvait constituer simplement la poursuite de l'activité courante de l'Etat“.

Deuxièmement, la nécessité pour les exécutifs cantonaux de finaliser et d'explicitier leur action est pleinement reconnue. Il semble aujourd'hui difficilement imaginable que l'on affirme que ce type d'exercice est inutile et vain. L'énergie et la systématique développées par les gouvernements pour se plier à l'exercice ou au contraire s'y engager peuvent varier, mais personne ne semble remettre en question leur pertinence.

5.1 Questions en suspens

L'analyse proposée dans cet article n'aborde pas un certain nombre de points qui mériteraient de faire l'objet d'approfondissements.

Tout d'abord, celle-ci est essentiellement statique. A l'image de la position du gouvernement genevois citée plus haut, l'exercice est dynamique. D'une législature à l'autre, un canton est susceptible de passer d'une catégorie à l'autre. De sorte qu'il faut considérer les catégories proposées avec prudence.

Ensuite, il serait intéressant d'évaluer le degré d'appropriation de l'outil que constitue le programme de législature par les acteurs à qui il s'adresse: les citoyens, les médias ou le parlement. A ce titre, l'exemple genevois, que les auteurs de l'article connaissent le mieux, est révélateur. Le programme de législature du gouvernement 2010–2013 présentait une feuille de route très détaillée de sa mise en œuvre. Un bilan annuel présenté avec les comptes annuels d'Etat était réalisé avec soin par le gouvernement permettant d'évaluer le degré d'avancement de chaque objectif et mesure. Au final, nous n'avons pas connaissance qu'un journaliste aie analysé le document et le gouvernement n'a pas reçu d'interpellation ou question en lien avec ce suivi.

Enfin, un large champ d'étude s'ouvre autour de l'utilisation et de l'appropriation de cet outil de pilotage politique par le gouvernement lui-même et par l'administration qu'il dirige.

Tableau I :
La forme, la structure et les contenus des programmes de législation des 26 cantons suisses

Canton	Titre du document	Vision/Leitbild	Format	Etat des lieux	Conditions cadres	Horizon prospective	Continuité	Structure du document
Appenzell Rhodes extérieures	Programme de législation 2012-2015	non	20 pages avec illustrations	oui	oui	législation	oui	4 objectifs stratégiques
Appenzell Rhodes intérieurs	Perspectives 2014-2017	non	69 pages sans illustrations	non	non	législation	oui	4 objectifs directeurs
Argovie	Programme de tâches et planification financière 2015-2018	non	68 pages sans illustrations	oui	oui	décennie (2013-2022)	non	8 priorités
Bâle-Campagne	Programme gouvernemental 2012-2015	non	78 pages avec illustrations	oui	oui	décennie (2012-2022)	oui	7 priorités
Bâle-Ville	Planification de législation 2013-2017	non	32 pages avec images	oui	oui	législation	oui	4 principes de base, 42 objectifs, 85 mesures
Berne	Programme gouvernemental de législation 2015-2018	non	27 pages sans images	Oui	Oui	durée de la législation	aucun	3 priorités, 9 objectifs, 33 mesures
Fribourg	Programme gouvernemental 2012-2016	Maîtriser la croissance, assurer l'équilibre financier, favoriser la durabilité	68 pages avec illustrations	Oui	oui	durée de la législation	non	7 défis, 56 chantiers
Genève	Programme de législation 2014-2018	Annoncer la couleur, déterminer les priorités	24 pages sans images	non	Oui	durée de la législation	non	3 priorités 24 actions concrètes
Glaris	Programme de législation 2014-2018	non	29 pages sans images	oui	oui	décennie (2010-2020)	oui.	8 priorités
Grisons	Programme de gouvernement 2013-2016	non	100 pages sans illustrations	oui	oui	législation	oui	7 domaines d'action, 25 intentions stratégiques
Jura	Programme de législation 2011-2015	Le Jura au centre de l'action	27 pages avec illustrations	oui	oui	législation	non	4 axes stratégiques, 24 domaines d'actions, mesures, priorité ou axes prioritaires

Axes principaux	Feuille de route	Plan financier	Suivi périodique	Bilan final
1. Développement économique et emploi 2. Développement de l'offre de logement 3. Développement durable du cadre de vie 4. Développement de l'anticipation	non	non	oui	oui
1. Sauvegarde de l'autonomie 2. Infrastructures modernes et bon développement 3. Evitement de l'endettement et investissement 4. Bonnes conditions de logement et de travail	non	non	non	oui
1. Analyse des prestations 2. Argovie Hightech 3. Répartition des tâches canton - communes 4. Développement enseignement secondaire II 5. Révision de la loi sur la banque cantonale 6. Garde d'enfants 7. Mise en œuvre de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire 8. Chemins de fer Limmat	non	oui	oui. Annuel	oui
1. Innovation et Création de valeur 2. Formation 3. Vivre ensemble 4. Nature et environnement 5. Mobilité 6. Coopération 7. Gestion efficace et efficiente de l'Etat	non	oui	oui. Annuel et en fin de législature	oui. En fin de législature
1. Renforcer la compétitivité 2. Assurer la croissance de la région 3. Renforcer Bâle comme centre urbain 4. Créer une qualité de vie durable	non	non	oui. Annuel	non
1. Favoriser le développement durable du territoire 2. Renforcer le site économique 3. Optimiser les infrastructures malgré les difficultés financières 4. Garantir la stabilité sociale 5. Préserver les ressources naturelles 6. Poursuivre la politique énergétique progressiste 7. Renforcer le système de formation 8. Assurer la sécurité 9. Positionner efficacement la Région capitale suisse	non	non	oui. Annuel	non
1. Consolider nos infrastructures pour répondre à la forte croissance démographique 2. Développer une politique de formation favorisant l'insertion des jeunes et des adultes 3. Encourager l'innovation et le transfert technologique afin de promouvoir une croissance qualitative 4. Consolider la cohésion sociale et la qualité de vie dans un contexte de forte expansion 5. Adapter la politique de sécurité et la justice à l'évolution de la société 6. Cultiver l'identité fribourgeoise et optimiser le fonctionnement des institutions 7. Assurer l'équilibre des finances cantonales et poursuivre la modernisation de la gouvernance publique	non	oui	oui	oui
1. Consolider les bases de la prospérité du canton 2. Réformer le fonctionnement de l'Etat et maîtriser la dette 3. Développer nos ambitions collectives et améliorer la qualité de vie	non	non	oui. Rapport annuel	non
1. Aménagement et transport 2. Economie et travail 3. Logement 4. Finances 5. Environnement 6. Santé 7. Social 8. Sécurité	oui	oui	oui. Annuel	non
1. Croissant de l'économie 2. Développement cadre de vie et de travail attractif 3. Simplification des structures étatiques 4. Formation de qualité et identité forte 5. Préservation de l'environnement comme capital 6. Intégration et sécurité 7. Assurer une bonne qualité de vie et assurance sociale	oui	oui	oui	oui
1. Réseaux et visibilité 2. Fiscalité et pouvoir d'achat 3. Nature et santé 4. Economie et formation	non	oui	oui. Annuel	oui

Tableau I :
La forme, la structure et les contenus des programmes de législation des 26 cantons suisses

Canton	Titre du document	Vision/Leitbild	Format	Etat des lieux	Conditions cadres	Horizon prospective	Continuité	Structure du document
Lucerne	Stratégie cantonale et Programme de législation 2011-2015	non	10 pages sans images et 102 pages sans image	oui	oui	législature	non	3 objectifs stratégiques, 6 priorités
Neuchâtel	Programme de législation 2014-2017	Confiance et détermination	56 pages sans image	oui	oui	durée de la législation	aucun	3 défis 5 axes stratégiques, 37 mesures
Nidwald	Programme de législation 2012-2015	non	37 pages sans illustrations	non	non	décennie	non	9 objectifs, 38 lignes directrices
Obwald	Planification de législation 2014-2018	non	24 pages sans illustration	non	non	décennie	non	15 objectifs, 15 actions
Saint-Gall	Planification des priorités 2013-2017	non	20 pages avec illustrations	non	non	législature	non	3 priorités, 10 objectifs stratégiques, 25 actions stratégiques
Schaffhouse	Programme de législation 2013-2016	non	30 pages sans illustrations	non	non	législature	non	5 thèmes prioritaires, 23 objectifs stratégiques, 73 objectifs de législation, 100 mesures
Schwytz	Programme de gouvernement 2013-2016	non	44 pages avec illustrations	oui	non	législature	oui	4 thèmes prioritaires, 14 objectifs et projets
Soleure	Planification de législation 2013-2017	non	26 pages sans illustrations	non	non	législature	non	3 priorités, 13 objectifs stratégiques
Tessin	Lignes directrices de législation 2012-2015	non	278 pages sans illustrations	oui	oui	législature	non	5 domaines d'intervention, 70 objectifs
Thurgovie	Lignes directrices de législation 2012-2016	non	150 pages avec illustrations	oui	oui	législature	oui	6 priorités, 56 mesures
Uri	Programme de législation 2012-2016	non	42 pages avec illustrations	oui	oui	législature	non	8 objectifs de développement, 23 objectifs de législation, 64 mesures
Valais	Planification intégrée pluriannuelle 2015-2018	non	50 pages sans illustrations	oui	oui	législature	non	Priorités et mesures par département
Vaud	Programme de législation 2012-2017	non	34 pages sans images	oui	oui	2030	oui	5 axes 23 mesures (déclinées en actions) + 4 mesures en matière de développement durable
Zoug	Objectifs de législation 2015-2018	Un pas en avant avec Zoug	24 pages avec illustrations	non	oui	deux législatures (2010-2018)	oui	6 priorités, 33 objectifs
Zurich	Lignes directrices de législation 2015-2019	non	28 pages avec illustrations	non	non	législature	non	18 objectifs, 85 mesures

Axes principaux	Feuille de route	Plan financier	Suivi périodique	Bilan final
1. Lucerne et sa qualité de vie 2. Lucerne est un moteur de l'innovation 3. Ville et campagne se renforcent mutuellement	oui	oui	oui. Annuel	non
1. Restaurer la confiance et promouvoir une image positive 2. Insuffler une nouvelle dynamique à laquelle chacun puisse s'associer 3. Envisager notre canton comme un seul territoire, partie plus active de plus vastes espaces	non (existe au niveau départemental existait pour le précédent PL)	oui	?	oui
1. Sécurité 2. Mobilité 3. Cadre de vie attractif 4. Usage de l'aérodrome de Nidwald 5. Développement du tourisme 6. Formation 7. Santé 8. Finances et impôts 9. Administration publique	non	oui	oui. Annuel	non
1. Administration 2. Ordre public - Sécurité 3. Formation 4. Culture, Sport, Loisir, Eglise 5. Santé. Sécurité sociale 6. Transports 7. Environnement et aménagement 8. Economie 9. Finances et impôts	non	oui	oui. Annuel	non
1. Optimisation des structures 2. Gestion des ressources 3. Libertés sociales	non	non	oui. Annuel	non
1. Assainissement des finances 2. Démographie 3. Infrastructures 4. Structure du canton 5. Energie et ressources	oui. Déclinaison annuelle du programme	oui	oui	oui
1. Organisation de l'Etat et collaboration 2. Cadre de vie 3. Marge de manoeuvre financière et conduite de l'administration 4. Formation et économie	oui	oui	oui au moins une fois dans la législature	oui
1. Renforcer l'attractivité et la compétitivité du canton 2. Protéger les ressources naturelles 3. Protéger le vivre-ensemble	oui	oui	oui	oui
1. Formation, travail et développement économique 2. Energie, environnement et territoire 3. Sécurité et cohésion 4. Gouvernance publique 5. Equilibre des finances	oui	oui	oui	oui
1. Renforcer la compétitivité 2. Développer le canton 3. Répondre aux défis démographique 4. Assurer à long terme l'énergie et les ressources 5. Assurer la sécurité 6. E-Gouvernement	oui	oui		oui
1. Partenariat internes et externes 2. Cadre de vie et économique attractif 3. Formation de qualité 4. Tourisme durable et de qualité 5. Transports et mobilité 6. Autorités et communes 7. Protection des ressources naturelles et environnement 8. Culture et société	non	oui	oui	non
Priorités et mesures par département	oui	oui	non	non
1. Assurer un cadre de vie sûr et de qualité 2. Soutenir la croissance et le pouvoir d'achat 3. Soutenir la recherche - former - intégrer au marché du travail 4. Investir - innover - faire rayonner le canton 5. Optimiser la gestion de l'Etat	non	oui	oui (mi-législature)	oui (vérifier)
1. Croissance et environnement 2. Compétitivité 3. Société solidaire et responsable 4. Cadre de vie attractif 5. Coopération active 6. Autorité et administration efficaces	oui	non	oui. Annuel	oui
1. Sécurité 2. Formation 3. Culture et loisirs 4. Santé 5. Société et sécurité sociale 6. Transport 7. Environnement et aménagement 8. Economie 9. Finances et impôts 10. Administration	non			oui

Tableau II : Tableau comparatif – Programme de législation

	Mécanisme du programme de législation	Portée et spécificité du programme de législation
Zurich (ZH)	Le gouvernement présente, en début de législature, au parlement les objectifs, les mesures et les moyens de sa politique gouvernementale.	Le gouvernement établit des programmes annuels en tenant compte du budget pour atteindre ses objectifs. Le programme doit porter sur le long terme.
Berne (BE)	Le gouvernement présente, en début de législature, son programme au parlement. Il contient ses intentions ainsi que les objectifs et moyens pour y parvenir.	Il y joint le plan intégré „mission-financement”, le plan directeur cantonal et les principales planifications sectorielles.
Lucerne (LU)	Le gouvernement présente, dans les six mois après son entrée en fonction, son programme de législation au parlement dans le cadre de lignes directrices établies par ce dernier.	Le programme contient les intentions, objectifs du canton ainsi que les moyens y afférents. Un plan des tâches annuel et un plan financier y sont joints.
Uri (UR)	Le Landammann présente le programme gouvernemental au parlement dans lequel le gouvernement planifie l'activité étatique.	Le gouvernement détermine les objectifs importants de la politique du canton et définit les moyens aptes à les atteindre.
Schwytz (SZ)	Le gouvernement établit la planification des tâches étatiques. Il présente les objectifs principaux et moyens de l'actions de l'Etat.	Le gouvernement doit vérifier, planifier ses tâches de manière continue, le parlement y participe.
Obwald (OW)	Le gouvernement soumet, dans la première année de législature, un programme quadriennal dans lequel il présente les principes directeurs de sa stratégie et ses objectifs.	Le gouvernement y joint un plan financier. Il se fixe par la suite des objectifs annuels. Il entend la commission de planification stratégique et des relations extérieures pour les projets la concernant.
Nidwald (NW)	Le gouvernement présente un programme de législation. Il y fixe les objectifs, les moyens et la stratégie de l'action étatique.	Le gouvernement y joint un plan financier. Il se fixe par la suite des objectifs annuel.
Glaris (GL)	Le gouvernement présente un programme de législation. Il y fixe les objectifs et la stratégie de l'action étatique ainsi que son application.	Le gouvernement se fixe des objectifs annuels afin de réaliser son programme. Il les présente au parlement et à la Landsgemeinde.
Zoug (ZG)		
Fribourg (FR)	Le gouvernement présente un programme gouvernemental au parlement.	Le gouvernement y joint un plan financier.
Soleure (SO)	Le gouvernement présente, avant octobre de la première année de législature, ses axes politiques principaux dans son programme. Il y indique les objectifs, moyens, et délais y afférents ainsi qu'un ordre de priorité,	Le gouvernement y joint un plan intégré des tâches et des finances qui porte sur l'ensemble de la législature, le gouvernement les révise chaque année.
Bâle-Ville (BS)	Le gouvernement présente un programme, au plus tard en novembre de la première année, où il définit et planifie les activités de l'Etat ainsi que la manière de mener cette action pour atteindre les objectifs fixés.	Le gouvernement suit l'évolution de l'Etat et de la société afin de définir les objectifs son action, il doit donc régulièrement définir ses activités futures.
Bâle-Campagne (BL)	Le gouvernement établit, avant la fin de la première année, le programme gouvernemental pour l'ensemble de la législature en fixant les buts, moyens principaux et la stratégie politique. Une commission a été instaurée afin de l'assister	Il y joint un plan financier. Chaque année, le gouvernement fixe les buts et tâches principales dans un programme annualisé et en donne connaissance au parlement en même temps que le budget annuel.

Compétence du parlement	Obligation de rapport (y compris les rapports liés à la surveillance ordinaire)
Le parlement se prononce sur les grandes lignes de la planification étatique et donne son avis.	Le gouvernement présente chaque année un rapport au parlement. Il présente aussi un rapport en fin de législature où il présente l'état de réalisation de ses objectifs.
Le parlement traite le programme durant la première année. Il peut ensuite approuver, rejeter ou renvoyer des planifications sectorielles ou y faire des déclarations qui lie le gouvernement, par exemple en définissant l'orientation d'une affaire.	Le gouvernement présente chaque année un rapport de gestion que le parlement doit approuver. Il y joint les planifications pour l'année à venir, le parlement peut faire des déclarations de planification.
Le parlement établit les lignes directrices de la planification. Il peut approuver, rejeter ou donner des directives par rapport au programme de législature.	Le gouvernement présente chaque année au parlement un rapport sur la réalisation de son programme.
La Staatspolitischen Kommission traite le programme gouvernemental et conseille le parlement. Le parlement prend ensuite connaissance du programme et l'approuve.	Le gouvernement présente régulièrement un rapport au parlement. La „commission de politique étatique“ surveille l'activité du gouvernement et fournit des rapports, au moins annuellement au parlement.
Le parlement prend connaissance et discute de la planification du gouvernement.	Le gouvernement présente un rapport au parlement sur la réalisation des objectifs de l'action étatique, au moins une fois par législature et lorsque le parlement le demande.
Le parlement prend connaissance du programme ainsi que des rapports annuels, il peut les approuver ou les rejeter ainsi qu'émettre des remarques.	Le gouvernement présente un rapport de gestion chaque année, le parlement l'approuve. Il peut se prononcer sur les rapports et les rapports sectoriels.
Le parlement prend connaissance du programme de législature et prend connaissance du plan financier s'y rapportant.	Le gouvernement présente son programme et rapporte régulièrement sur son état de réalisation.
Le parlement statue sur les planifications importantes ou de portée générale.	Le gouvernement présente un rapport au parlement qui l'examine, commente sa mise en œuvre et prend position.
	Le parlement statue sur le rapport de gestion que le gouvernement présente chaque année.
Le parlement examine et prend acte du programme.	Le gouvernement présente au parlement un rapport dans lequel il expose la réalisation de son programme chaque année et lorsque le parlement le demande.
Le parlement traite le programme. Il peut charger le gouvernement d'accomplir une tâche dans une direction déterminée. Le gouvernement est lié par cette décision, il peut s'en écarter que dans des cas justifiés.	Le gouvernement présente un rapport de gestion chaque année ainsi qu'un rapport en fin de législature où il présente la réalisation de ses objectifs.
Le parlement peut proposer des modifications au programme. Dans les domaines prévus par la loi, le parlement peut édicter, approuver et examiner les plans.	Le gouvernement rend régulièrement compte de l'accomplissement des objectifs visés par l'action étatique. Il présente un rapport annuel au parlement qui en prend connaissance.
Le parlement délibère du programme quadriennal, il peut l'approuver, le modifier ou le refuser. Il est lié par son approbation. Il prend aussi connaissance des programmes annuels.	Le gouvernement présente au parlement des rapports annuels ainsi qu'un rapport en fin de législature sur la réalisation du programme.

Tableau II : Tableau comparatif – Programme de législature

	Mécanisme du programme de législature	Portée et spécificité du programme de législature
Schaffhouse (SH)	Le gouvernement établit, en début de législature, un programme de gouvernement présentant les axes de son action.	Le gouvernement doit y joindre un plan financier ainsi que les autres plans fondamentaux de la législature.
Appenzell Rhodes-Extérieures (AR)	Le gouvernement présente un programme gouvernemental pour la durée de la législature.	Le programme doit contenir les objectifs, moyens et la stratégie politique du gouvernement. Il y joint les autres planifications importantes.
Appenzell Rhodes-Intérieures (AI)		
Saint-Gall (SG)	Le gouvernement présente, dans sa première année de législature, une planification des priorités qui contient les objectifs et moyens de l'action étatique pour quatre ans.	Le gouvernement, dans ce cadre, établit chaque année un plan des tâches et des finances portant jusqu'à la fin de la législature qui doit être approuvé par le parlement. Le canton dispose d'un Dienst für politische Planung und Controlling.
Grisons (GR)	Le parlement définit les grandes lignes et les objectifs politiques prioritaires avant chaque législature. Le gouvernement établit son programme dans ce cadre.	L'exécutif planifie dans son programme les objectifs de l'action de l'Etat et les moyens affectés. Il y joint un plan financier quadriennal. Il révisé le programme à intervalles réguliers
Argovie (AG)	Le gouvernement détermine les buts et moyens principaux de son activité et la planifie.	
Thurgovie (TG)		
Tessin (TI)	Le gouvernement met en œuvre une planification indicative de l'activité cantonale en tenant compte de l'avis des communes et d'associations. Il la soumet au parlement avec son premier rapport.	Le programme doit exprimer les choix fondamentaux du canton sur le long terme. Il y est joint une planification financière quadriennale ainsi que des plans directeurs.
Vaud (VD)	Le gouvernement doit présenter un rapport de législature au parlement dans les 4 mois suivant son entrée en fonction. Il est contraignant mais peut être amendé par le gouvernement.	Le programme doit définir les objectifs, les moyens de les atteindre et son calendrier. Une planification financière y est jointe. Un organe de prospective a été institué afin d'aider à élaborer le programme.
Valais (VS)	Le gouvernement doit planifier les activités de l'Etat. Il doit présenter la planification au parlement seulement dans des domaines particuliers.	Un projet de loi modifiant la Constitution du canton du Valais a été soumis au vote le 14 juin 2015 instaurant l'obligation constitutionnelle au gouvernement de présenter un programme de législature. Cette révision a été refusée.
Neuchâtel (NE)	Le parlement doit présenter, dans sa première année de législature, un programme politique au parlement.	Le programme annonce ce que le gouvernement propose de faire au cours de la législature. Il doit y joindre un plan financier.
Genève (GE)	Le gouvernement doit présenter un programme de législature au parlement dans les 6 mois suivant son entrée en fonction. Il y présente ses objectifs. Il peut l'amender en cours de législature, il en informe le parlement	Le programme est décliné en objectifs annuels, il est accompagné d'un plan financier quadriennal et doit porter sur le long terme, au-delà de la législature.
Jura (JU)	Le gouvernement doit présenter, en début de législature, un programme de politique générale au parlement.	

Compétence du parlement	Obligation de rapport (y compris les rapports liés à la surveillance ordinaire)
Dans les domaines prévu par la loi, le parlement peut approuver ou modifier le programme. Sinon, il ne peut que prendre position dans une déclaration.	Le gouvernement présente des rapports annuels ainsi qu'un rapport sur la réalisation des buts en fin de législature.
Le parlement débat du programme et des autres planifications importantes.	Le gouvernement présente un rapport annuel sur la mise en œuvre et la réalisation du programme. Il présente aussi un rapport final.
	Le gouvernement présente un rapport de gestion annuel au parlement.
Le parlement examine la planification des tâches et la planification financière. Il prend position.	Le gouvernement soumet au parlement un rapport d'activité annuel ainsi que la planification des tâches et financière pour années suivantes. Le parlement en prend connaissance et prend position.
Le parlement examine le programme gouvernemental. Il peut décider de la poursuite de la planification ou la modifier.	Le gouvernement présente un rapport annuel sur ses activités au parlement, ce dernier vérifie les effets de la politique sur le budget.
Le parlement approuve les plans d'activité étatique dans les domaines prévues par la loi. Les lois spécifiques réglementent cette situation.	Le parlement approuve le rapport de gestion annuel.
Le parlement prend position et approuve seulement les planifications directrice spécifique du canton dans les domaine prévue par des lois spéciales.	Le gouvernement présente un rapport de gestion annuel au parlement.
Le parlement examine les programmes du gouvernement. Il décide pour les programmes qui relèvent de sa compétence en vertu d'une loi. Il les met en rapport avec le plan financier quadriennal.	Le gouvernement présente un rapport de gestion au parlement qui vérifie l'exécution du programme chaque année, et lorsque la commission de gestion le lui demande.
Le parlement prend acte du programme dans les deux mois et adopte le plan directeur et les plans sectoriels cantonaux. Il prend aussi acte lors de modifications du programme par le gouvernement.	L'exécutif présente un rapport annuel de gestion dans lequel il renseigne sur l'état de réalisation du programme.
Les compétences du parlement en matière de planification sont fixées par des lois spéciales. Dans ses domaines de compétence, il peut approuver, rejeter, demander des modifications ou des compléments au programme.	Le gouvernement soumet au parlement un rapport de gestion. Le parlement peut en tout temps demander compte.
Le parlement prend connaissance et débat du programme. Le gouvernement peut accompagner son programmes de propositions ou de questions pour le parlement.	Le parlement peut en tout temps demander un rapport.
Le parlement se détermine par voie de résolution dans les 2 mois.	Le gouvernement présente un rapport annuel de gestion sur l'état de réalisation du programme au parlement.
Le parlement discute du programme et de sa réalisation, il doit l'approuver et en déterminer le caractère obligatoire dans certains domaines.	Le gouvernement présente un rapport de gestion annuel ainsi qu'un rapport en fin de législature sur la réalisation de son programme.

Abstract

The „Government program“ constitutes an important document on political action in our country. The present article proposes a comparative analysis of the various Government programs of the Swiss cantons. The objective is to establish a typology with regard to their performative character and their communicational dimension. This modelling should allow a good grasp of the various purposes that cantonal governments wish to give their programs. Thus allowing both elected officials and citizens to make better use of these guidance tools.

Keywords: Government program, communication, political leadership, Swiss cantons

Zusammenfassung

Legislaturprogramme sind wichtige Instrumente in der politischen Diskussion in unserem Lande. Dieser Artikel schlägt eine vergleichende Analyse der Legislaturprogramme der Schweizer Kantone vor, deren Ziel es ist, eine Typologie nach performativem und kommunikativem Charakter aufzustellen. Diese Modellierung soll aufzeigen, welche Ziele die Regierungen mit dem Dokument verfolgen. Und so den Politikern und Bürgern helfen, sich diese Lenkungsinstrumente besser anzueignen.

Schlagworte: Legislaturprogramm, Kommunikation, politische Führung, Schweizer Kantone

Bibliographie

- Brüesch, C. and Brändli, D. (2013). Gouverner c'est prévoir – Foresight als ganzheitlicher Prozess zur strategischen Steuerung am Beispiel des Kantons Aargau. In: Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW) (Hg.). (11-32) Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften. Zürich: kdmz.
- Conseil d'Etat Fribourg (2012). Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2012–2016. Fribourg: canton de Fribourg.
- Conseil d'Etat Genève (2014). Programme de législature 2014–2018 du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève. Genève: canton de Genève.
- Conseil d'Etat Jura (2011). Programme de législature 2011–2015. Delémont: canton du Jura.
- Conseil d'Etat Neuchâtel (2014). Programme de législature 2014–2017. Neuchâtel: canton de Neuchâtel.
- Conseil d'Etat Valais (2014). Planification intégrée pluriannuelle 2015–2018. Sion: canton du Valais.
- Conseil d'Etat Vaud (2012). Programme de législature 2012–2017. Lausanne: canton de Vaud.
- Conseil-exécutif Berne (2014). Programme gouvernemental de législature 2015 à 2018. Berne: canton de Berne.
- Consiglio di Stato Ticino (2012). Rapporto al Gran Consiglio sulle Linee direttive e sul Piano finanziario 2012–2015. Bellinzona: cantone del Ticino.
- Germann, R. (1996). Administration publique en Suisse, vol. 1 – L'appareil étatique et le gouvernement. Berne: Haupt.
- Huber-Hotz, A (2000). Die Schweiz : ein Staat ohne Regierung ?. In: Blindenbacher, R., Hablützel, P. and Letsch, B. Vom Service Public zum Service au Public. Regierung und Verwaltung auf dem Weg in die Zukunft, 37–43. Zurich: NZZ Verlag.
- Kloeti, U. (1986). Regierungsprogramm und Entscheidungsprozess. Bern: Haupt.
- Nuspliger, K. (2000). Die Kantonsregierungen – Strukturen, Prozesse, Reformen. In : Knoepfel, P. and Linder, W. (Eds.) Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann, 79–97. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Regierungsrat Appenzell Ausserrhoden (2011). Regierungsprogramm 2012 bis 2015. Herisau: Kanton Appenzell Ausserrhoden.
- Regierungsrat Appenzell Innerrhoden (2013). Perspektiven 2014–2017. Herisau: Kanton Appenzell Innerrhoden.
- Regierungsrat Aargau (2014). Aufgaben- und Finanzplan 2015–2018. Aarau: Kanton Aargau.
- Regierungsrat Basel-Stadt (2013). Legislaturplan 2013–2017. Basel: Kanton Basel-Stadt.
- Regierungsrat Basel-Landschaft (2015). Jahresplanung 2015. Liestal: Kanton Basel-Landschaft.
- Regierungsrat Glarus (2014). Legislaturplanung 2014–2018. Glarus: Kanton Glarus.
- Grosser Rat Graubünden (2011). Regierungsprogramm und Finanzplan 2013–2016. Chur: Kanton Graubünden.
- Regierungsrat Luzern (2011). Legislaturprogramm 2011–2015. Luzern: Kanton Luzern.

Regierungsrat Nidwalden (2015). Legislaturprogramm 2016–2019. Stans: Kanton Nidwalden.

Regierungsrat Obwalden (2014). Amtsdauerplanung des Regierungsrats 2014 bis 2018. Sarnen: Kanton Obwalden.

Regierungsrat Schaffhausen (2013). Legislaturprogramm 2013–2016. Schaffhausen: Kanton Schaffhausen.

Regierungsrat Schwyz (2013). Kanton Schwyz 2013–2016. Schwyz: Kantons Schwyz.

Regierungsrat Solothurn (2013). Legislaturplan 2013–2017. Solothurn: Kanton Solothurn.

Regierungsrat St. Gallen (2013). Schwerpunktplanung der Regierung 2013–2017. St. Gallen: Kanton St. Gallen.

Regierungsrat Thurgau (2012). Richtlinien des Regierungsrates des Kantons Thurgau für die Regierungstätigkeit in der Legislaturperiode (2012–2016). Frauenfeld: Kanton Thurgau.

Regierungsrat Uri (2012). Regierungsprogramm 2012 bis 2016. Altdorf: Kanton Uri.

Regierungsrat Zug (2014). Legislatur 2015–2018. Zug: Kanton Zug.

Regierungsrat Zürich (2015). Richtlinien der Regierungspolitik 2015–2019. Zürich: Kanton Zürich.

Rosanvallon, P. (2015). Le bon gouvernement. Paris: Seuil.

Sources

Les programmes de législature des vingt-six cantons et leurs annexes sont disponibles sur les sites internet officiels des cantons suisses. Les références légales sont également extraites des sites officiels des cantons suisses.