

Introduction

Entre incertitude et changement vers l'émergence d'un nouvel ordre mondial ?

Dans le monde

Le 11 septembre 2001 a modifié durablement la donne internationale. Les attentats qui à New York ont détruit les tours du World Trade Center et frappé le Pentagone à Washington, ont été perçus par les Etats-Unis comme une déclaration de guerre, la lutte antiterroriste acquérant par là une actualité nouvelle. Les relations transatlantiques allaient s'en trouver gravement affectées: alors que les Etats-Unis, principale puissance militaire, décidaient d'agir seuls, plusieurs pays d'Europe occidentale privilégiaient au contraire une solution négociée, si possible pacifique, et en tout cas mise en oeuvre sous l'égide de l'ONU.

La crise éclata au grand jour avec la guerre d'Irak. Le 20 mars 2003, les Etats-Unis ont commencé d'envahir l'Irak, ainsi qu'ils l'annonçaient depuis plusieurs mois, afin d'éliminer le régime de Saddam Hussein: malgré une victoire rapide, la stabilité promise tarde toujours à revenir. L'Europe s'est divisée en deux camps de force à peu près égale sur la question de la participation à l'engagement américain, qualifiés respectivement de « vieille Europe » et de « nouvelle Europe » par le ministre américain de la Défense, Donald Rumsfeld. Finalement, cependant, les divergences ne se sont pas révélées insurmontables, et par la suite, les partenaires ont cherché à se rapprocher..

Les dissensions européennes n'ont fait que renforcer la tendance de l'hyper puissance américaine à vouloir dicter seule les règles du jeu, et à redéfinir sa politique extérieure selon la doctrine échafaudée depuis plusieurs années par les « néoconservateurs ». Une ère nouvelle semble ainsi s'ouvrir, dans laquelle la lutte contre le terrorisme jouera un rôle de premier plan. Même s'il est encore peu lisible, un ordre nouveau se dessine à l'évidence au niveau international.

L'OTAN a connu des transformations d'une ampleur historique : perdant son caractère d'alliance défensive née de la guerre froide, elle s'est vu confier au Sommet de Prague de novembre 2002 des missions nouvelles, censément plus en phase avec la réalité de l'époque, à savoir la lutte à la fois contre le terrorisme international et contre la prolifération des armes de destruction massives. D'autre part, sept nouveaux pays d'Europe orientale ont été invités à rejoindre l'Organisation, et il a été prévu que celle-ci se dotera d'une Force de réaction multinationale (angl. : NRF) mobilisable pour des missions de combat partout dans le monde. Là encore, ces orientations portent sans conteste la marque d'un rôle prééminent des Etats-Unis.

En 2001, 2002 et 2003, la conjoncture incertaine s'est traduite par un net recul de la Bourse sur toute la planète. En comparaison internationale, la Bourse suisse a relativement bien résisté, même si le SMI a perdu 27,84% en 2002, après avoir déjà clôturé à la baisse en 2001 par rapport à l'année précédente. Les principaux indices boursiers sont au printemps 2003 revenus à leur niveau de 1996. Au cours de l'année 2003, des signes d'amélioration sont apparus.

Depuis 1999, se sont ainsi quelque 15 000 milliards de dollars qui se sont envolés en fumée de par le monde. Rien qu'en Suisse, la perte s'élève à 600 milliards environ. Les bénéfices qui avaient été engrangés grâce au boom de la fin des années 90, d'une importance inégalée mais de nature essentiellement spéculative, ne sont plus qu'un souvenir, la baisse affectant l'ensemble de l'économie et plus particulièrement les institutions de prévoyance, qui avaient acheté des actions.

En Europe

L'Union européenne (UE) a poursuivi lentement mais sûrement la réforme de ses institutions. Adopté en décembre 2000, entré en vigueur le 1^{er} février 2003, le Traité de Nice définit le fonctionnement de l'UE pour l'après-élargissement. Par ailleurs, le 1^{er} janvier 2002, l'euro est devenu la monnaie unique de 12 des 15 pays membres de l'UE, dont les monnaies nationales appartiennent désormais au passé.

Au terme de négociations qui se sont étendues sur plusieurs années, dix pays ont signé le 16 avril 2003 le traité d'adhésion à l'UE, dont huit anciens pays communistes (l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, la République tchèque et la Hongrie) et les deux Etats insulaires méditerranéens de Chypre et de Malte. Ils deviendront membres à part entière de l'UE le

1^{er} mai 2004 à condition que le traité soit ratifié par chacun des quinze pays membres et des dix entrants, selon les procédures prévues par leur droit national.

Enfin, la Convention européenne a achevé définitivement le 10 juillet 2003 ses travaux, commencés 16 mois plus tôt. Les 105 conventionnels, représentant les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'UE et des pays candidats, les parlements nationaux de ces mêmes États, le Parlement européen et la Commission européenne, ont signé à Bruxelles le projet de Constitution européenne, comprenant 338 articles et long de plusieurs centaines de pages.

En Suisse

La 46^e législature a été marquée par des années à la fois difficiles et riches en événements divers. Alors qu'en 2000, la conjoncture économique restait encore satisfaisante, et bien que le peuple ait accepté le 21 mai 2001 les sept accords bilatéraux conclus avec l'Union européenne, entérinant sur cette question majeure les choix politiques du Parlement et du Gouvernement, l'année 2001 reste une véritable *annus horribilis*. Ainsi, deux semaines à peine après les attentats commis le 11 septembre aux Etats-Unis, un tueur fou abattait à Zoug onze parlementaires et trois conseillers d'Etat, en pleine séance du parlement cantonal.

Swissair

Les 2 et 3 octobre 2001, la flotte Swissair était immobilisée au sol. Peu après – fait inouï dans l'histoire économique suisse –, l'entreprise symbole faisait spectaculairement naufrage. Soucieuse d'éviter une catastrophe économique, la Délégation des finances a alors débloqué 2 milliards de francs en procédure d'urgence afin de permettre à l'entreprise de prendre un nouveau départ sous la nouvelle appellation « Swiss ». Le Parlement a consacré une partie de sa session spéciale de novembre 2001 à l'examen de ce crédit, pour le moins controversé (cf. chapitre 10, objet 01.067). La nouvelle compagnie devait pour sa part faire face à une conjoncture difficile, due en grande partie à un contexte international défavorable (guerre d'Irak, épidémie de pneumonie atypique, différend germano-suisse sur les nuisances de l'aéroport de Kloten, conflit avec le syndicat des pilotes). Enfin, à la fin 2001 s'est produit un tragique accident de circulation dans le tunnel du Gothard, entraînant la fermeture de cet axe de transit capital pour le trafic entre l'Italie et l'Europe du nord.

Entreprises, grands patrons: l'ère du soupçon

En 2002, le débat public s'est déplacé sur le terrain des limites à fixer au marché libéral : plusieurs faillites spectaculaires et une longue série de scandales intervenus tant en Suisse qu'à l'étranger ont suscité dans l'opinion une certaine défiance à l'endroit du monde économique et des dirigeants des grandes entreprises, accusés de rapacité. La presse a largement relayé le constat général d'une moralité défaillante, et le souhait à la fois d'un « coup de balai », d'un retour aux valeurs et de la mise en place d'un cadre normatif permettant d'éviter que les abus incriminés ne se reproduisent.

Bourse

Suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 et de ceux qui ont suivi (Djerba, Bali, Moscou et Mombasa), l'évolution de la conjoncture mondiale s'est nettement ralentie, la bourse tombant en chute libre à la surprise quasi générale. L'effondrement de la bourse n'a pas touché en Suisse que les particuliers, mais également le deuxième pilier de la prévoyance vieillesse (prévoyance professionnelle) : de nombreuses institutions de prévoyance ont ainsi failli rencontrer des difficultés de trésorerie.

La dégradation de la valeur de porte-feuille d'investissement et plusieurs erreurs de gestion ont mis les compagnies d'assurance en porte-à-faux. En matière de prévoyance professionnelle, les assurés ont été confrontés à des augmentations de cotisations imprévues, voire à des menaces de diminution des rentes. L'insuffisance du taux de couverture a entraîné des difficultés même pour les institutions de prévoyance les plus réputées pour leur solidité, au point que le Conseil fédéral a dû abaisser le taux d'intérêt minimal de rémunération des avoirs de vieillesse.

Situation économique

La situation économique n'a cessé de se dégrader au cours de la législature. Alors que l'année 2000 avait encore été marquée par une forte croissance (PIB : +3,2 % mesurée à l'aune helvétique, l'élan s'est fortement ralenti par la suite (2001 : +0,9 %). La reprise prévue en 2002 n'a pas eu lieu. S'agissant de la Suisse, plusieurs facteurs, parmi lesquels la perspectives d'une guerre en Irak et d'une augmentation du prix du pétrole, ont réduit à néant la prévision initiale d'une croissance de

1,3%, à laquelle s'est substituée dans les faits une croissance zéro qui n'a pas été sans incidences sur la politique budgétaire.

Service public / Service universel

Le débat public sur l'opportunité de maintenir ou non un service public de qualité s'est poursuivi, s'agissant notamment du rail, de la poste et du téléphone. C'est dans ce contexte tendu que le 22 septembre 2002, le peuple a rejeté à une faible majorité un projet de loi visant à ouvrir le marché de l'électricité.

Expo.02

En 2002 a également eu lieu du 14 mai au 20 octobre l'Exposition nationale, qui, répartie sur quatre « arteplages » autour des lacs de Bienne, de Neuchâtel et de Morat, a accueilli 3,7 millions de visiteurs totalisant 10,3 millions d'entrées. Président du comité de pilotage, le conseiller national Franz Steinegger (R, UR) s'est déclaré certain que l'événement resterait dans les mémoires. Pour sa part, la direction d'Expo 02 a affirmé avoir revitalisé le débat sur l'identité suisse par sa décision de s'éloigner délibérément des stéréotypes, au point de modifier le regard que les Suisses portaient sur leur pays. L'événement a coûté 1,6 milliard de francs, dont 1 milliard environ a été pris en charge par la Confédération.

Adhésion à l'ONU

Après que le peuple et les cantons ont dit oui à l'adhésion le 3 mars 2002, la Suisse est devenue le 10 septembre suivant le 190^e membre de l'ONU. Elle dispose ainsi d'un nouvel instrument de politique étrangère lui permettant notamment de mieux défendre ses intérêts dans le monde. D'autre part, en adhérant à l'ONU, la Suisse a renforcé sa présence sur la scène internationale et témoigné de sa solidarité.

Guerre d'Irak et Sommet du G8 à Evian

Dès le début de l'année 2003, les signes de tensions internationales se sont multipliés. En Suisse, l'organisation à Davos du Sommet économique mondial, les manifestations contre la guerre d'Irak et la tenue en juin à Evian du Sommet du G8 ont mobilisé le débat public et confronté les autorités à de graves problèmes de sécurité. Le G8, notamment, a entraîné le déploiement de forces de sécurité considérables, y compris à Genève de policiers allemands.

L'Assemblée fédérale

A l'instar des législatures qui l'ont précédée, la 46^e législature (1999-2003) s'est révélée particulièrement chargée (cf. statistiques en annexe).

Les temps forts de la 46^e législature

On trouvera indiqués ci-dessous quelques-uns des nombreux objets de portée majeure (cf. les chapitres précédents) traités au cours de la législature.

1. Objets du Conseil fédéral

03.047	Programme d'allègement du budget de la Confédération pour 2003
02.089	Encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004-2007
02.078	Nouveau régime financier
02.046	Politique agricole 2007
02.040	Initiative populaire. « Avanti - pour des autoroutes sûres et performantes »
01.080	Réforme de la direction de l'Etat
01.074	Réforme de la péréquation financière
01.071	Loi sur les cartels. Révision
01.067	Redimensionnement de l'aviation civile. Financement [Swissair]
01.065	Réforme Armée XXI et révision de la législation militaire

01.024	Loi sur les stupéfiants. Révision
01.023	Organisation judiciaire fédérale. Révision totale
01.022	« Moratoire-plus » et « Sortir du nucléaire ». Initiatives populaires et loi sur l'énergie nucléaire
01.021	Train de mesures fiscales 2001
01.020	« Initiative sur l'or » Initiative populaire
00.093	« Adhésion de la Suisse à l'ONU ». Initiative populaire
00.079	Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle (Financement des hôpitaux)
00.072	Loi sur la formation professionnelle
00.060	Frein à l'endettement
00.052	Loi sur la fusion de patrimoine
00.042	Fondation Suisse solidaire. Utilisation des réserves d'or
00.027	LPP. 1 ^{ère} révision
00.014	11 ^e révision de l'AVS
00.008	Loi sur la protection de l'environnement. Modification (Gen-Lex)
99.055	Loi sur le marché de l'électricité

2. Initiatives parlementaires

Le Parlement a engagé lui-même plusieurs procédures législatives au moyen d'initiatives parlementaires (cf. annexe E). Sur les 252 initiatives liquidées, 52 ont débouché sur un acte législatif. On trouvera ci-après les principales d'entre elles.

02.400	Initiative parlementaire (CIP-CN). Moyens alloués aux membres des conseils au titre du mandat parlementaire
01.426	Initiative parlementaire (Triponez Pierre). Révision de la loi sur les allocations pour perte de gain. Extension du champ d'application aux mères exerçant une activité lucrative
01.401	Initiative parlementaire (CIP-CN). Loi sur le Parlement
00.403	Initiative parlementaire (Fehr Jacqueline). Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial
99.467	Initiative parlementaire (Marty Dick). Les animaux dans l'ordre juridique suisse
99.436	Initiative parlementaire (Commission 96.091-CE). Suppression de carences dans les droits populaires
96.465	Initiative parlementaire (von Felten Margrith). Classification parmi les infractions poursuivies d'office des actes de violence à caractère sexuel commis sur un conjoint. Modification des articles 189 et 190 CP
96.464	Initiative parlementaire (von Felten Margrith). Classification parmi les infractions poursuivies d'office des actes de violence commis sur des femmes. Révision de l'article 123 CP
93.434	Initiative parlementaire (Haering Binder Barbara). Interruption de grossesse. Révision du Code pénal
85.227	Initiative parlementaire (Meier Josi). Droit des assurances sociales

Un objet n'a pas franchi l'écueil du vote final, à savoir:

94.434	Initiative parlementaire (Sandoz Suzette). Nom de famille des époux (rejeté par les deux conseils le 22.06.2001)
--------	--

Votations populaires

Concernant le détail des votations populaires intervenues au cours de la 46^e législature, le lecteur est prié de se reporter à l'annexe G. Relevons toutefois que sur les 30 initiatives populaires sur lesquelles ils avaient été appelés à se prononcer, le peuple et les cantons ont en approuvé une (00.093, « Adhésion de la Suisse à l'ONU », acceptée le 3 mars 2002), ce qui ne s'était pas produit depuis 1994. Par ailleurs, le souverain ne s'est écarté qu'à quatre reprises de l'avis de l'Assemblée fédérale, d'une part, en rejetant le 24 septembre 2000 le contre-projet à l'« initiative solaire » et le projet d'article constitutionnel sur une redevance incitative sur l'énergie, et d'autre part, en disant non le 22 septembre 2002 et au contre-projet à l'« initiative sur l'or » (« L'or à l'AVS, aux cantons et à la Fondation ») et au projet de loi sur le marché de l'électricité.

Autres événements marquants

Convocation de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies)

L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a été convoquée à plusieurs reprises (cf. le chapitre « Assemblée fédérale » (Chambres réunies)), notamment pour l'élection au Conseil fédéral de Samuel Schmid et de Micheline Calmy-Rey, les 6 décembre 2000 et 4 décembre 2002 respectivement.

Organisation à Lugano de la session de printemps 2001

Afin de marquer leur attachement au Tessin et à la minorité italophone du pays, les Chambres ont décidé pour la session de printemps 2001 se réunir à Lugano : l'événement est exceptionnel, puisque c'est la deuxième fois – après son déplacement à Genève en 1993 – que le Parlement a siégé ailleurs qu'à Berne depuis 1848. Comme à Genève, il a été mis sur pied un programme culturel considérable. Malgré un surcoût de 2 millions de francs, le bilan de la session a généralement été jugé particulièrement positif, notamment par la Direction des Services du Parlement.

Adoption d'une nouvelle loi sur le Parlement

Proposé par la Commission des institutions politiques du Conseil national par voie d'initiative parlementaire (01.401), le projet d'une loi sur le Parlement destinée à remplacer la loi sur les rapports entre les conseils a été adopté par les Chambres au terme de longues délibérations (cf. chapitre 1).

L'adoption de ladite loi a amené les Chambres à procéder à la refonte de leurs règlements respectifs, également engagée par voie d'initiative :

03.418 Initiative parlementaire (CIP-CN). Règlement du Conseil national

03.417 Initiative parlementaire (CIP-CE). Règlement du Conseil des États

Enfin, et toujours dans le droit fil du vote de la loi sur le Parlement, les Chambres ont décidé d'édicter une ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (03.423 Initiative parlementaire Bureau CE).

Commissions législatives

Sur le site Internet de l'Assemblée fédérale, chaque commission législative publie sa rétrospective de la législature 1999-2003, source d'informations sur son activité.

Institution d'une Commission judiciaire

Créée dans le cadre de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (01.023), la Commission judiciaire a entamé ses travaux au mois de mars 2003. Commune aux deux Chambres, et composée de 17 membres (12 conseillers nationaux et 5 conseillers aux États), elle est chargée de préparer l'élection des juges (Tribunal fédéral, Tribunal fédéral des assurances, Tribunal pénal fédéral, Tribunal administratif fédéral, Tribunal militaire de cassation).

Institution d'une « Commission de réhabilitation »

La Commission des grâces assumera désormais les attributions de la « Commission de réhabilitation » dont la création avait été proposée dans le cadre des délibérations relatives à l'objet 99.464 (Initiative parlementaire Rechsteiner Paul, Réhabilitation des personnes ayant sauvé des réfugiés ou lutté contre le nazisme et le fascisme).

Amélioration de l'indemnisation des députés

Les deux Chambres ont adopté les initiatives parlementaires 00.434, 02.400 et 02.423 visant à améliorer la situation des députés sur le plan des indemnités parlementaires (cf. chapitre 1).

Dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003 (objet 03.047), les chambres ont adopté une diminution de leur budget de fonctionnement. En raison de restrictions budgétaires, l'indemnité annuelle versée aux députés au titre de la préparation des travaux parlementaires est réduite de 3000 francs entre 2004 et 2007.

Confirmation par l'Assemblée fédérale de la nomination de son secrétaire général

Pour la première fois de son histoire, l'Assemblée fédérale a pu choisir elle-même son secrétaire général. En vertu de l'art. 8^{ter}, al. 4^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils, en effet, la Conférence de coordination a nommé le 18 février 2000 Mariangela Wallimann-Bornatico au poste de secrétaire général, l'Assemblée fédérale entérinant ensuite cette nomination par 173 voix contre 16.

Célébration du centenaire du Palais du Parlement

En 2002 a été célébré le centenaire du Palais fédéral, avec l'organisation d'une cérémonie officielle réunissant les Chambres, d'une exposition et d'une fête populaire. L'exposition elle-même, qui s'est tenue sans interruption du 16 juillet au 30 août au Palais du Parlement, a attiré un public considérable, puisqu'elle n'a accueilli pas moins de 104'000 personnes. L'événement a d'autre part donné lieu à la publication de deux ouvrages consacrés au bâtiment, d'une bande dessinée, et à l'émission d'un timbre commémoratif.

Services du Parlement: augmentation des effectifs et renforcement de la sécurité

L'attentat commis le 27 septembre 2001 au Grand Conseil du canton de Zoug a provoqué un renforcement considérable des mesures de sécurité au Palais du Parlement. Mais une charge de travail en augmentation et des missions nouvelles ont entraîné un accroissement des effectifs des Services du Parlement en général, notamment au Service du personnel et des finances, au Service des commissions, au Service linguistique et au Service du procès-verbal.