

# Domaine Public DP

1035

## Contre l'immunité parlementaire

Le Parlement helvétique va enfin s'attaquer à la modernisation de son fonctionnement; une commission vient de faire connaître tout un train de mesures qui portent sur les conditions de travail et la rémunération des députés (*lire l'article à la page 2*). Ces mesures doivent contribuer à revaloriser la fonction du législateur dans un contexte marqué par un déséquilibre inquiétant des pouvoirs au profit de l'exécutif et de l'administration. Dans la foulée, les Chambres fédérales seraient bien inspirées de faire un sort à l'immunité parlementaire, une institution périmée qui confère aux députés un privilège injustifié et dont l'application — l'exemple récent de l'affaire Ziegler en témoigne — peut donner lieu à des inégalités de traitement intolérables.

Rappel. Les parlementaires jouissent d'une totale impunité pour les opinions émises dans le cadre des sessions et des travaux de commission. «Le député peut abreuver d'injures ses collègues ou des tiers, il peut faire planer sur eux les soupçons les plus diffamatoires sans encourir de sanction ni pénale, ni civile, ni disciplinaire» (J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*). Par contre l'irresponsabilité est relative pour les infractions commises par un député «en rapport avec son activité ou sa situation officielle». Dans ce cas le Parlement peut décider la levée de l'immunité et livrer le prévenu à la justice. Mais la loi ne dit rien des critères sur lesquels doit s'appuyer l'Assemblée fédérale pour prendre sa décision.

Le cas Ziegler illustre précisément la difficulté d'appliquer cette disposition et les abus que cette dernière peut engendrer. Comment faire le partage entre les activités privées d'un député et l'exercice de sa fonction publique, lorsque par exemple l'intéressé est écrivain, journaliste, avocat ou représentant d'une organisation économique ou sociale? La pratique montre que l'Assemblée fédérale, en cas de doute, a toujours tranché en faveur de l'immunité. Dans l'affaire Ziegler, le Conseil national a cru pouvoir dis-

tinguer l'activité d'écrivain et celle de député et donc soustraire les opinions du sociologue genevois à la protection de l'immunité. L'interprétation est cocasse et ne parvient pas à voiler l'animosité et l'agacement à l'égard d'un collègue qui ont motivé la majorité des parlementaires. L'immunité n'est plus alors une garantie de libre expression mais un moyen de sanction aux mains de la majorité.

Dès lors pourquoi laisser subsister une institution aussi équivoque? Interprétée largement, l'immunité conduit à couvrir tous les excès et crée une catégorie de citoyens au-dessus des lois. En démocratie, ce privilège est choquant. Appliquée à la tête du client — on ne peut exiger des Chambres la sérénité d'un tribunal — elle engendre l'insécurité et fonctionne comme une menace à l'égard des députés trop bouillants.

On nous dit que l'immunité a pour raison d'être le libre exercice du mandat parlementaire et le fonctionnement sans entrave du pouvoir législatif. Ceux qui affirment cela ne se trompent-ils pas de siècle? Si historiquement l'immunité a permis aux parlements, ou à ce qui en tenait lieu alors, de se mettre à l'abri des foudres du monarque, à une époque où la séparation et l'équilibre des pouvoirs n'étaient guère assurés, elle ne représente plus guère aujourd'hui qu'un archaïsme.

La liberté d'expression souffrirait-elle parce que la calomnie et la diffamation seraient bannies du débat politique? Citoyennes et citoyens savent bien que non, eux dont l'exercice des droits politiques est limité par les dispositions du Code pénal. De plus l'impact important des moyens de communication modernes justifie une protection accrue de la personnalité: toute accusation, tout sous-entendu prennent immédiatement de l'ampleur et peuvent gravement toucher ceux qui sont visés. Par la suppression de l'immunité parlementaire, le débat politique perdra certes de son aspect folklorique, mais il y gagnera peut-être en consistance.

# Les demi-mesures

(pi) La montagne n'a pas accouché d'une souris... La commission chargée d'étudier l'initiative déposée par Gilles Petitpierre concernant la réforme du Parlement fait des propositions substantielles, dont la plus importante est l'attribution aux parlementaires d'une indemnité forfaitaire annuelle de 130 000 francs et d'un crédit de 60 000 francs pour l'engagement d'un collaborateur personnel. Même si on a l'impression que le salaire a été discuté avant que soient arrêtées les conditions d'un fonctionnement efficace du Parlement, ce qui n'est guère logique, ce changement de statut permettra d'augmenter le nombre des commissions permanentes et de leur fixer des délais pour rendre leurs rapports. Finies les séances renvoyées pour cause d'indisponibilité de l'un ou l'autre des membres. Fini aussi le système des navettes interminables entre les deux

Chambres, le National et les Etats devant statuer sur les divergences dans la même session.

La commission n'a pourtant pas voulu aller jusqu'à instaurer un parlement professionnel: les députés seront libres de garder d'autres activités rémunérées. Ce système a pour but inavoué de ne pas imposer un changement de statut aux députés qui seront réélus cet automne: untel pourra continuer à être directeur d'une grande entreprise et conseiller national; tel autre pourra toujours cumuler les fonctions de conseiller d'Etat à plein temps et de parlementaire fédéral correctement rétribué. Le système proposé obligera certes à des choix: si des périodes importantes doivent être bloquées pour les séances de commission et du plénum, d'autres activités rémunérées seront exclues de fait. Mais le principe ne sera pas inscrit dans la loi.

Si cet aménagement correspond aux vœux des intéressés — qui décident eux-mêmes de leur propre statut — il risque par contre de ne pas passer avec succès l'épreuve de la consultation populaire dans le cas, probable, d'un référendum. La contrepartie au doublement du traitement risque en effet d'être perçue comme trop modeste.

Pas d'objection de principe à ce que les députés aient un salaire correspondant au niveau de compétence que l'on attend d'eux et au travail qu'ils sont appelés à fournir, ni qu'ils puissent s'adjoindre les services d'un collaborateur. Mais il faudrait avoir le courage d'en tirer les conséquences: l'interdiction de toute autre activité salariée, qu'il s'agisse de mandats publics ou privés. Nous atteindrions ainsi deux buts: une amélioration de l'efficacité du Parlement grâce à une plus grande disponibilité de ses membres, et une transparence accrue par la suppression des conflits entre les intérêts d'un employeur ou d'une société dont on est administrateur et ceux de la Confédération. ■

## Tout a déjà été dit...

(cfp) Numa Droz (1844-1899) est un des grands ancêtres des radicaux neuchâtelais. Conseiller d'Etat à vingt-sept ans, conseiller fédéral à trente et un, cet ancien graveur, devenu instituteur et perfectionnant constamment ses connaissances, siégea au Conseil fédéral de 1875 à 1892. Il fut ensuite directeur du Bureau international des transports à Berne jusqu'à sa mort, ce qui était une fin de carrière honorable pour les magistrats alors privés de retraite.

Numa Droz a beaucoup écrit, en particulier dans la revue *Bibliothèque universelle*. Certains textes ont été repris dans un volume intitulé *Etudes et portraits politiques* qui a paru en 1895. L'avenir de la démocratie, le rôle international de la Suisse, la révision de la Constitution fédérale, le mode d'élection et la réorganisation du Conseil fédéral ainsi que le droit d'initiative constituent quelques-unes des études reproduites et mises à jour par l'auteur. Ces problèmes sont encore d'actualité aujourd'hui et quel-

ques citations de ce volume du siècle passé incitent à s'interroger sur notre capacité à les résoudre. Cette ancienne locution se trouverait confirmée: «*Helvetia confusione hominum et Dei providentia regitur*» ce que Numa Droz traduit par: «*La Suisse est gouvernée par la confusion humaine et la providence divine.*»

Mais passons à des citations plus sérieuses:

*Les membres du Conseil fédéral sont surchargés d'affaires, chacun en a la conviction, aussi bien dans l'Assemblée fédérale que dans le peuple suisse. Depuis 1874, date de la nouvelle constitution, leur besogne a plus que triplé. C'est devenu du surmenage. Pour y remédier, on a proposé divers moyens: porter de sept à neuf le nombre des conseillers fédéraux; créer un directoire de trois à cinq membres avec un certain nombre de ministres sous ses ordres; instituer des sous-secrétaires d'Etat ayant voix dans les Chambres; augmenter les compétences des chefs de service. En même temps, on a demandé de faire au président de la Confédération une situation différente (...); il s'agirait de le mettre davantage en relief comme chef de l'Etat.*

Les problèmes ne paraissent pas avoir

changé. Numa Droz avait d'ailleurs une approche très pragmatique et n'envisageait pas de solutions réformatrices, mais il a le mérite de nous livrer un inventaire qui fait réfléchir. En ce qui concerne le droit d'initiative, Numa Droz n'y est guère favorable. C'est ainsi qu'il écrit:

*On peut diviser l'histoire contemporaine de la Suisse en trois périodes: celle du parlementarisme, qui s'étend de 1848 à 1874; celle de la démocratie, issue de la révision fédérale de 1874, qui a établi le referendum facultatif; et celle de la démagogie, qui s'est ouverte il y a deux ans avec l'introduction du droit d'initiative en matière de révision partielle de la Constitution. Actuellement la tendance est d'affaiblir de plus en plus l'autorité. Le gouvernement, d'abord concentré aux mains des élus de la nation, puis partagé avec le peuple, qui exerce un droit de contrôle et de veto, est en voie de se déplacer complètement pour les grandes questions et de passer aux mains des comités politiques.*

Périodiquement les mêmes questions se posent et chaque génération croit trouver la solution magique pour les résoudre.

# Les ponts sont rompus

**(pi) Les réactions des autorités face au problème de la drogue et des drogués diffèrent largement entre certains cantons romands et alémaniques. Les premiers se sont toujours montrés très stricts: la loi interdit la vente et la consommation des drogues et la police doit agir lorsqu'elle constate des infractions. Cette fermeté a été rappelée par le Conseil d'Etat vaudois dans une réponse à deux interpellations de députés.**

Berne, Zurich et Saint-Gall ont pour leur part adopté une attitude libérale consistant de fait à autoriser le petit trafic et l'injection de substances interdites dans des lieux publics. L'Office fédéral de la santé a pour sa part annoncé qu'une dizaine de cantons, dont Fribourg, étaient intéressés à participer à un programme de distribution contrôlée d'héroïne avec évaluation scientifique. La Kleine Schanze et le Platzspitz, qui sont les suites de l'échec de la politique classique de prévention-répression, auront ainsi une caution fédérale.

L'existence de ces lieux sordides n'est certes guère satisfaisante, mais elle permet au moins un soutien médical et social, pas toujours bien organisé pour l'instant — reconnaissons pourtant qu'il n'est pas aisé d'intervenir dans ce milieu. Il n'est donc pas honnête d'opposer, comme l'ont fait les conseillers d'Etat Pidoux et Ruey lors d'une conférence de presse la semaine dernière, l'attitude ferme et responsable des Romands à l'attitude laxiste de Berne et de Zurich. Les magistrats et les fonctionnaires de ces deux cantons ne sont pas moins

préoccupés du sort des drogués que leurs collègues vaudois et ont choisi une autre approche, en essayant de dépasser les limites avérées du système répressif.

## Cohabitation contestée

Certains pensaient que les deux conceptions pouvaient cohabiter et qu'il serait possible après quelques années d'en tirer un bilan. Les Vaudois ne partagent pas cet avis: il arrive trop souvent, selon eux — et lettres de drogués à l'appui —, que des personnes en traitement de désintoxication soient attirées par la facilité de se procurer de la drogue à Berne. Les Bernois et les Zurichois, de leur côté, accusent les Romands de leur envoyer «leurs» drogués... Si on comprend l'agacement des Vaudois à voir des traitements compromis par la proximité de Berne, leur analyse semble un peu courte. Car elle suppose un environnement totalement exempt de tentations, à part les «supermarchés» alémaniques, ce qui n'est évidemment pas le cas: les possibilités de se procurer de la drogue existent aussi à Lausanne et à Genève, en dépit des mesures policières. Le Platzspitz et la Kleine Schanze servent donc en l'occurrence d'excuses à bon marché. MM. Pidoux et Ruey sont d'ailleurs bien en mal de trouver d'autres arguments plausibles à l'encontre de la politique alémanique que la prétendue compromission de la «voie romande». Les chiffres présentés, ceux des morts par surdose, ne sont guère convaincants: ils sont trop faibles pour qu'il soit possible de faire des comparaisons inter-cantoniales et d'en tirer des conclusions. Difficile aussi d'évaluer le nombre de cas de transmission du sida évités grâce à la distribution de seringues, de même que le gonflement artificiel des décès imputés à Berne et à Zurich par l'attitude qu'exercent ces lieux sur les dro-

gués. Il y a finalement une certaine incertitude de la part des Vaudois à chercher une justification de leur politique dans la stabilisation du nombre de morts par surdose. Un paumé sans domicile fixe qui va de Lausanne à Berne pour s'injecter une dose mortelle est-il un mort vaudois ou bernois ?

## Où est la cohérence vaudoise ?

D'autre part la «politique sans équivoque» défendue par le canton de Vaud se limite dans les faits aux seules drogues illégales. Quelle est en effet la cohérence de la police vaudoise lorsqu'elle interpelle un fumeur de joint dans un festival à Leysin ou à Nyon mais qu'elle ne se préoccupe pas de son copain complètement imbibé d'alcool ?

Vaud défend le maintien de sa politique, axée sur la prévention, la répression et le traitement. Il faut pourtant bien en admettre les limites: elle n'a pas permis jusqu'à maintenant de diminuer le nombre de consommateurs ou de décès au cours de ces dernières années et les mesures répertoriées restent «classiques»: médiateurs scolaires, programme vidéotex, camps et activités, spots et bande dessinée, bus d'information, etc. Ce qui manque, c'est une recherche sur la provenance des drogués et sur les causes de leur premier contact. On connaît déjà quelques responsables: l'urbanisme «cage à lapins» de certains quartiers, les mauvais traitements durant l'enfance, la paupérisation, etc. Finalement, le nombre de drogués dépend aussi, entre autres, de la quantité et de la qualité des crèches, du soin apporté à concevoir quartiers et appartements, des sommes que l'on est disposé à consacrer à la culture destinée aux jeunes, des possibilités qu'ils ont d'effectuer un apprentissage ou de poursuivre des études.

## La fermeté, et après ?

L'attitude ferme du Conseil d'Etat vaudois n'est pas davantage à blâmer ou à féliciter que celle, plus permissive, de ses collègues d'outre-Sarine. Mais ces derniers ont au moins eu l'audace de proposer une nouvelle approche après avoir constaté l'échec de la politique classique. Les Vaudois renforceraient leur position en proposant un programme novateur qui s'inscrive dans le schéma auquel ils sont fidèles. ■

## Amplification

Par son aspect médiatique, le problème de la drogue est amplifié: le nombre de morts par surdose s'est élevé à 248 en 1989. La même année, il y a eu 2673 décès dus à un cancer des poumons, 661 dus à une cirrhose du foie, 1476 suicides et 957 morts des suites d'un accident de la circulation. Il n'en reste pas moins que les surdoses sont une cause importante de décès chez les jeunes, après les accidents de la circulation, première cause de décès des 15-29 ans, et les suicides.

# La neutralité ou le visage de Janus de la Suisse

René Longet analyse la manière dont la Suisse vit sa neutralité et émet quelques propositions pour qu'elle ne soit pas seulement à usage interne.

Le malaise suisse, la difficulté d'être Suisse, proviennent à mon sens de deux sources essentielles:

- 1) l'absence d'«ethnie» suisse: notre nation n'est pas ethnique mais politique, et doit par conséquent en permanence être «refondée»;
- 2) la conscience de notre dépendance économique quasi-totale de l'étranger, ou, autrement dit, la difficulté d'être le pays le plus riche du monde quand, a priori, on n'a aucune ressource — dépendance que l'on refoule le mieux qu'on peut. Car savoir qu'on tire pratiquement toute sa substance du «savoir faire fruc-

■■■■■■■■■■

**La frontière entre le suisse et le non-suisse est une fiction, comme l'est la souveraineté d'un tel pays.**

■■■■■■■■■■

tifier» les ressources des autres, c'est savoir que l'on est lié au monde extérieur, que la frontière entre le suisse et le non-suisse est une fiction, comme l'est la souveraineté, la mythologie du hérisson, etc, d'un tel pays. Faire le hérisson peut flatter notre égo national mais à moins d'accepter le chemin douloureux mais cohérent de l'autarcie, conduit tout droit la schizophrénie.

On n'a donc pas le choix de nous situer ou non face à l'extérieur: notre destin (ou si l'on préfère, la manière dont nous l'avons réalisé) nous place en position particulière; Gonzague de Reynold l'avait dit: nous sommes nés d'un passage sur les Alpes...

Aujourd'hui cette analyse lucide de l'interdépendance doit nous conduire à affirmer haut et fort que nous avons un intérêt direct à ce que le monde ne soit pas trop disharmonieux, à ce qu'on puisse prévenir les conflits, à ce que les

choses n'aillent pas trop mal. Seulement pour poursuivre ce qui correspond à l'évidence à notre intérêt bien compris, il nous faudra faire des choix, ce que nous n'aimons guère.

Une des valeurs de référence de notre identité nationale s'appelle *neutralité*. Ne pas chercher à agresser, pour ne pas être agressé; ne pas prendre position lors de conflits extérieurs pour préserver la cohésion interne: le même égoïsme national qui commandait à d'autres nations de s'affronter commanda à la nôtre de s'abstenir, de se tenir à l'écart. Le Suisse trait sa vache (ou son veau d'or) et vit heureux. Les voisins de la Suisse, comme on sait, trouvèrent avantage à cette neutralité, régulièrement confirmée. Mais, visiblement, on ne tire pas impunément aussi longtemps son épingle du jeu.

Il apparaît en effet que le prix à payer pour notre situation privilégiée était une lente contamination de la mentalité collective par des vues à court terme, calculatrices et finalement réductrices, voire fausses, des réalités. Cela mène à des approches hyper-pragmatiques mais étouffantes, car niant la part d'espoir, de rêve, de générosité collective, de création commune consubstantielle à l'homme. Et cela mène, pour cette raison et par contrecoup, à la frustration de l'aventure et du risque, et au sentiment amer du non réalisé. Car ce qui est petit physiquement a besoin d'être grand quelque part ailleurs. Mais si ce n'était là qu'une face de l'identité suisse ?

Ce qui frappe, c'est que, à chaque fois que le pays s'éveille, se cherche une nouvelle expression collective, une nouvelle «peau», il y a conjonction du bouillonnement interne et d'un intérêt fort pour l'extérieur. Comme si à chaque fois que nous nous trouvons en situation de nous «refonder» nous-mêmes, nous éprouvions le besoin de redéfinir notre rôle par rapport au monde extérieur aussi.

Où, il semble bel et bien que la Suisse a

deux natures: l'une placide, gestionnaire, calculatrice, et l'autre à la croisée entre l'universalisme horizontal, humaniste, et l'universalisme vertical, spirituel (la croix, justement ?), marquée par l'émergence de personnalités à la fois hors du commun et on ne peut plus authentiquement suisses: des Nicolas de Fluë, Pestalozzi, Henri Dunant, fils de la rencontre de l'univers et de la Suisse, de cette étincelle qui manifeste cette «autre Suisse», rédemptrice de la première, de celle qui est le lot de la majorité des temps. Autre Suisse, temps agités, mais privilégiés. Où tout se passe comme si les Alpes soudain, loin d'être un obstacle, semblent au contraire point d'appui pour voir haut et loin.

Il apparaît bien que nous nous approchons présentement d'un de ces «nœuds» de notre Histoire, où il nous sera demandé de donner le meilleur de nous-mêmes, où l'appel du large et le ressourcement deviennent pressants quoique encore confus, où la denrée la plus courue est le décapant capable de mettre à nu derrière

■■■■■■■■■■

**Rien dans nos obligations internationales ne nous condamne à une neutralité philosophique ou morale.**

■■■■■■■■■■

les fatras de formules creuses ce souffle de vérité qui nous fait vivre, qui est la raison d'être à chercher.

C'est là qu'il faut bien savoir séparer le bon grain de l'ivraie. Par exemple s'agissant de la neutralité. Cette valeur est à juste titre centrale. Ce serait une erreur de la rejeter parce que, conformément au cours du temps, on en avait privilégié une acception. Car cette riche notion en a d'autres. Elle aussi, comme le pays, nous présente son visage de Janus. En effet, l'acception «calme» de la neutralité, c'est l'idée de se mettre à l'abri quand les conflits de déchaînement, de manière strictement égocentrique. Mais il y a l'autre acception, décidément plus actuelle: l'engagement pour la prévention des conflits, au nom de l'équilibre de la planète qui est aussi la nôtre — et de la notion que la dignité humaine est indivisible. C'est, à partir de l'histoire de notre fondation en tant

que nation, la solidarité avec les hommes et les peuples écrasés (que ce soient les Indiens d'Amérique, les Tibétains, les Kurdes), l'exigence du développement solidaire, de l'universalité des droits de l'homme: nous sentons bien que notre situation incroyablement privilégiée exige, moralement parlant, que nous donnions un peu de notre temps, de notre énergie vitale, de notre argent, à ces causes. C'est le côté universaliste qui renaît. Qui ne s'accommode pas du commerce des armes, du gâchis et de la destruction de ce qui est vrai, juste et beau. Qui ne se reconnaît pas dans une vision du monde où le destin de l'individu se limiterait à accumuler des biens de consommation, aussi utiles et plaisants soient-ils: quand nous sentons qu'ils nous détournent, à partir d'un certain seuil, de l'essentiel, nous sommes prêts à nouveau à envisager notre rôle dans le destin collectif.

Rien, dans nos obligations internationales ne nous condamne à une neutralité philosophique ou morale. Notre engagement est celui des Conventions de la Haye: nous abstenir de tout appui militaire. Cela nul ne le discute, et tout le reste est libre, selon la façon dont nous voulons exprimer les valeurs, le destin de notre pays.

Le malaise autour de l'armée atteste bien l'air du temps. Il y a, oui, des concitoyens paresseux, tire-au-flanc, qui refusent le service à la communauté. Mais il y a tous ceux qui aimeraient bien servir en fonction des besoins réels du pays et du monde. Alors qu'attendons-nous, puisque les effectifs de l'armée sont bien trop grands, que de l'aveu de tous la menace a changé, pour affecter, disons, un tiers des moyens, en temps, matériel, argent, attribués à l'armée à un véritable corps d'aide au tiers monde, à une contribution substantielle aux Casques bleus, à des missions de développement, de reconstruction, de secours. Le choléra ravage le Pérou, la famine rôde au Soudan, la désertification et le déboisement progressent. Et nous ne ferions rien, nous limitant à refouler les réfugiés de la misère *manu militari*. Nous sentons tous l'énorme hypocrisie, et aussi l'énorme perte morale d'une telle attitude. Alors, qu'attendons-nous pour, à partir de notre passé, renouer à nouveau avec ces forces positives qui sont aussi notre identité? Le temps est à nouveau venu de leur donner la parole.

René Longet

FINANCES VAUDOISES

## Un rapport pour une bataille de procédure

(ag) Les cantons, grisés par la haute conjoncture, ont fait comme les banques: ils ont financé le long terme par du court terme. L'extension durable des tâches ou l'exploitation de nouveaux investissements était, pour une part, rendue possible par l'accélération et le gonflement du marché immobilier. Les droits de mutation ou l'impôt sur les gains immobiliers dégagent des surpluses de recettes impressionnants.

Quand cette source de financement ralentit et que l'inflation, qui pèse très fort sur le budget vu l'importance de la masse salariale, persiste à un haut niveau, l'impasse budgétaire est là.

Les cantons ont, il est vrai, corrigé le caractère aléatoire des recettes en procédant à des amortissements extraordinaires qui allègent les budgets futurs ou en constituant des provisions s'ils sont autorisés à recourir à cette pratique.

En sens contraire, parfois, ils ont réduit par baisse d'impôt leurs recettes permanentes.

De cette expérience devrait être dégagée une règle budgétaire complétant celle de l'impérieuse nécessité d'équilibrer le budget de fonctionnement, sous réserve des situations de crise économique. Les recettes conjoncturelles ne devraient être prises en considération lors de l'évaluation budgétaire que pour une valeur moyenne pluriannuelle basse. Tout surplus, dans les comptes, serait affecté automatiquement aux amortissements extraordinaires.

Pour faire face au renversement de conjoncture le Conseil d'Etat vaudois présente donc dans un rapport au Grand Conseil ses directives pour le budget 1992.

Il part dans son analyse d'un bilan qui est excellent. Le découvert n'est que de 546 millions. S'il devait être compensé par des fonds propres, il suffirait que chaque Vaudois prenne une part sociale «Etat de Vaud» de 1000 francs. Que d'Etats dans le monde rêveraient d'une situation aussi idyllique!

L'analyse de l'évolution du budget permet aussi de corriger certaines idées reçues. La croissance des dépenses pour le personnel suit l'évolution générale des

dépenses et ne l'excède pas comme certains l'imaginent par préjugés. Il est vrai que par sa masse, 50% des dépenses totales, elle l'influence fortement. En revanche, le développement de l'informatique et du matériel est impressionnant. L'administration n'est vraiment plus en manches de lustrine.

### Que faire pour l'avenir ?

Les mesures envisagées sont:

– La limitation de la croissance des effectifs du personnel à 100 unités, ce qui posera des problèmes difficiles à l'enseignement confronté à une poussée démographique et au développement des gymnases.

– Le maintien au niveau 91 de certaines dépenses, ce qui vu l'inflation est une réduction larvée. La réduction ouverte des frais d'équipement de bureau.

– Le moratoire pour certaines dépenses d'investissement, pas de crédits pour les routes cantonales jusqu'au 31 décembre, pas de nouveaux syndicats s'améliorations foncières, pas de nouveaux projets informatiques jusqu'à la même date.

– Enfin, augmentation des impôts de 5 points.

Ce qui surprend dans ces intentions globalement justes, même si telle ou telle proposition est discutable, c'est la procédure.

Le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de prendre acte de son rapport. Si le Grand conseil dit oui, quelle est la portée de ce «oui». Juridiquement, nulle. C'est un appui moral. Il est évident qu'au moment de la présentation du budget chaque poste budgétaire ou la modification de la loi d'impôt sera à l'appréciation et au vote du Grand Conseil qui peut approuver tel point et en refuser tel autre.

Le rapport d'intention fait donc l'amalgame du tout en exigeant une réponse par «oui» ou «non». On imagine déjà ce beau débat de procédure. Que doit faire le député résolument décidé à soutenir le Conseil d'Etat, mais tout aussi résolument opposé à telle mesure particulière? ■

# Je ne suis pas un saint

Dieu sait que j'aimerais mieux parler d'autre chose — du dernier livre de Ziegler, par exemple, ou de celui de Barilier, *La Ressemblance humaine*, dont les premières pages m'ont aussitôt attaché...

Mais je ne suis pas un ange, et je ne puis laisser passer la lettre de M. Fornerod, «De l'ordre des évangiles», sans répondre à mon tour.

1. Je crois tout d'abord qu'il est faux de faire état de telle ou telle conquête de l'exégèse moderne dans un bulletin paroissial. L'immense majorité des lecteurs de ce bulletin ont appris dès leur enfance «Matthieu-Marc-Luc et Jean» ! Et l'immense majorité des bibles qu'ils ont entre les mains donne vingt versets au seizième chapitre de Marc — souvent sans avertir le lecteur que les douze derniers sont controversés.

Mais abordons le fond — mon contradicteur n'aura pas nécessairement beau *chpile*.

2. En ce qui concerne le dernier chapitre de Marc, le chanoine Osty et l'abbé Trinquet (*La Bible*, éditions Rencontre, 1973) admettent que les versets 9 à 14 sont une série d'emprunts, faits principalement à Luc. En revanche, ils se taisent sur les versets 15 à 20...

3. En ce qui concerne l'ordre des évangiles: «*La quasi totalité des théologiens sont depuis plus de quarante ans d'accord de dire que l'Evangile de Marc est le premier sur le plan chronologique...*» La quasi totalité... Aux innocents les mains pleines ! Il est bien vrai que l'*Encyclopédie de la Bible* (Paris, 1961) fait remonter l'évangile de Marc aux environs de 65 après Jésus-Christ, et celui de Matthieu aux environs de 70 — mais elle signale que beaucoup d'exégètes croient pouvoir affirmer l'existence d'un «Proto-Matthieu», écrit non en grec, mais en araméen, et qui ne nous est pas parvenu...

Depuis 1961, beaucoup d'eau a coulé sous les ponts ! L'année 1977 a vu pa-

raître les deux livres de John A.T. Robinson, professeur de théologie à Cambridge et doyen du Trinity College: *Redating the New Testament* et *Can we trust the New Testament?* dans lesquels il s'efforce de rétablir l'antériorité de Matthieu, qui pourrait dater selon lui des premières années 40 après Jésus Christ, Marc ne remontant guère qu'aux dernières années de la même décennie, et Luc aux dernières années 50... En 1986, C.S. Mann, professeur et doyen de l'Université de Baltimore et du St-Mary's Seminary, rejoint les conclusions de Robinson dans le volume de l'*Anchor Bible* consacré à l'évangile selon Saint Matthieu... Je tiens toutefois à avertir le lecteur de DP que je n'ai pas lu les 715 pages du livre de Mann, mais seulement un article de l'hebdomadaire *Time*, du 8 décembre 1986 — Monsieur Fornerod a raison de dire que je ne me renseigne pas !

«*Mon Père, lui dis-je, quels sont ces gros volumes qui tiennent tout ce côté de bibliothèque ? — Ce sont, me dit-il, les interprètes de l'Écriture. — Il y en a un grand nombre, lui repartis-je; il faut que l'Écriture fût bien obscure autrefois et bien claire à présent. Reste-t-il encore quelques doutes ? Peut-il y avoir des points contestés ?...*» ■

## ici et là

**Suisse, Europe, environnement, quel avenir ?** avec la participation de Marguerite Marie Dinguirard, parlementaire européenne, Daniel Brélaz, directeur des Services industriels de Lausanne, Pierre Mercier, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne et un délégué de l'Office fédéral de l'environnement: le 24 avril à 19 heures à l'Université de Lausanne, BFSH 1, auditoire 263. Organisé par AUBE, Association universitaire au bénéfice de l'environnement et MJE, Mouvement de la jeunesse européenne.

## DP Domaine Public

Rédacteur responsable: Jean-Daniel Delley (jd)

Rédacteur: Pierre Imhof (pi)

Ont également collaboré à ce numéro:

Jean-Pierre Bossy (jpb)

François Brutsch (fb)

Jeanlouis Cornuz

André Gavillet (ag)

Jacques Guyaz (jg)

René Longet

L'invité de DP: Beat Kappeler

Abonnement: 70 francs pour une année

Administration, rédaction: Saint-Pierre 1,

case postale 2612, 1002 Lausanne

Téléphone: 021 312 69 10

Télécopie: 021 312 80 40 - CCP: 10-15527-9

Composition et maquette: Monique Hennin

Pierre Imhof, Françoise Gavillet

Impression: Imprimerie des Arts et Métiers SA, Renens

## CRIMINALITÉ ÉCONOMIQUE Des mailles trop larges

(jd) En vigueur depuis huit mois, les articles du Code pénal contre le blanchiment d'argent sale ne semblent pas aussi efficaces que l'a cru le législateur fédéral. La même remarque vaut également pour la législation sur les opérations d'initiés, édictée un an plus tôt. C'est le bilan peu satisfaisant que brosse le responsable zurichois de la lutte contre la criminalité économique. Aucune procédure n'a encore été ouverte dans le canton sur la base de ces dispositions nouvelles. Certes ces dernières ont déjà eu un effet préventif dans le sens où de nombreuses entreprises ont adopté des directives internes adéquates; mais l'objectif primordial de la législation — à savoir débusquer et punir ceux qui consciem-

ment accueillent des capitaux d'origine criminelle — n'est pas atteint.

C'est pourquoi le responsable zurichois demande une rapide révision de la législation portant notamment sur: un droit ou un devoir pour les banques d'annoncer les opérations douteuses, comme c'est déjà le cas aux Etats-Unis, au Canada et en Grande-Bretagne; le renversement de la charge de la preuve quant à l'origine des capitaux et la pénalisation de l'appartenance à une organisation criminelle; une simplification de la procédure d'entraide judiciaire internationale et de confiscation des avoirs bancaires. Par ailleurs il est indispensable d'introduire l'obligation de déclarer l'importation de devises car des sommes très importantes provenant du trafic de drogue sont introduites en Suisse sous forme de billets de banque — par exemple 20 millions dans le cas du réseau Pizza et 36 millions dans celui du réseau libanais.

# La gauche et la propriété

Pour préparer une conférence récente sur les moyens à disposition du deuxième pilier pour effectuer des investissements responsables, j'ai feuilleté un ouvrage de référence (celui de Helbling) et j'y ai trouvé cette comparaison des rentabilités de plusieurs formes d'investissement au cours des dernières décennies. La valeur d'un placement en actions a centuplé depuis 1925; les obligations suisses ont péniblement suivi le renchérissement, sans plus; l'indice du coût de la construction, et partant le prix des maisons, est passé de 100 en 1939 à 800 aujourd'hui.

Au cours de la même semaine, j'ai été tancé vertement par un syndicaliste pour avoir proposé à une caisse de pensions d'acheter des actions. Le résultat de cette évolution et de ces réticences est connu: les petites gens, s'ils arrivent à constituer des économies, les placent sur des comptes ou en obligations; les riches, eux, achètent des maisons ou de la propriété mobilière, investissements qui donnent du pouvoir sur les autres et dont la valeur augmente considérablement au fil des ans. De plus, par une aversion mal expliquée des Suisses envers la possession de leur maison ou l'achat de la firme dans laquelle ils travaillent (ce qui aux Etats-Unis est monnaie courante... et souvent payant), nous avons ici la proportion la plus petite de ménages-proprétaires de tous les pays industrialisés; et seulement un Suisse sur quatorze possède ses propres moyens de production, si l'on exclut les paysans (qui en seront bientôt allégés par le GATT et la CE).

## Libéralisme pour tous

Si la gauche savait imaginer une politique de propriété, elle deviendrait attirante et menaçante à la fois. Attirante pour tous ceux qui ne possèdent rien. Menaçante parce que toute allocation démocratique de la propriété gêne forcément ceux qui ont plus que la moyenne, classe qui se verrait, de plus, confisquer l'idéologie ambiante. Car il n'y a pas plus

libéral que d'exiger de la propriété pour tous. Mais ce serait du libéralisme radicalissime...

## Train de mesures

Il y aurait beaucoup à changer. Faciliter l'accession à la propriété de son logement ou de son entreprise exige en effet que des mesures soient prises, notamment:

- éliminer les impôts injustifiés sur la vente d'une propriété foncière qu'on habite soi-même, si l'on en achète une autre ailleurs;
- changer le soutien aux propriétaires par le truchement des déductions des frais hypothécaires en des déductions favorisant l'accession à la propriété et l'épargne-investissement de ceux qui s'y préparent;
- exiger l'amortissement rapide des hypothèques (avec sursis de quelques années pour ceux qui logent dans leur propre maison, mais pas plus);
- renoncer à presque toutes les chicanes et prescriptions publiques quant à la construction et à l'aspect extérieur et intérieur des maisons. Cette mesure supprimerait une rente incroyable dont profitent les constructeurs et rendrait les logements meilleur marché. Aujourd'hui, les autorités et les constructeurs se sont unis en un racket systématique pour renchérir la construction;
- ensuite, donner des avantages fiscaux à ceux qui achètent leur entreprise;
- gérer l'Etat et tous ses systèmes de redevances et de contributions avec des formulaires ultra simples, avec explications et indications de voies de recours facilitées;
- obliger les administrations à répondre dans les vingt jours à toute lettre, recours, demande de construction etc;
- imposer les gains en capital dans les cas de sommes importantes seulement s'ils sont répétés et sont le résultat d'une activité déployée à cette fin;
- participation de la collectivité des salariés à une partie de la répartition

des bénéfiques des firmes sous forme d'actions gratuites;

- mettre en commun les droits de vote liés aux actions dans les caisses du deuxième pilier.

Voilà quelques mesures qui feraient changer de main une fraction de la propriété existante et future. Personne n'en veut aujourd'hui — ni à gauche ni à droite. On préfère des débats-gadgets sur des futilités du moment.

Pourtant une politique de la propriété est une tâche éminemment politique; elle pourrait provoquer un rééquilibrage des composantes de notre société qui n'a jamais eu lieu, peut-être à cause des blocages dus au bipolarisme de jadis.

Beat Kappeler

L'invité de DP s'exprime librement dans cette tribune. Beat Kappeler est secrétaire de l'Union syndicale suisse (USS).

## MÉDIAS

Le nouveau magazine de la NZZ, intitulé *Folio*, a publié son numéro zéro pour les milieux publicitaires. En discussion et en préparation depuis plusieurs années, il sera encarté dans le quotidien zurichois tous les premiers lundis du mois à partir d'août; il comportera de 76 à 120 pages. Cette publication s'annonce contre l'esprit du temps: elle ne veut pas faire court et jetable et mettra l'accent sur le noir-blanc plutôt que sur la couleur. Le premier numéro sera consacré à la Suisse et la rédaction promet de sortir des sentiers battus.

L'hebdomadaire de gauche indépendant *WochenZeitung-WOZ* a bien réussi son opération de passage à 32 pages: 1000 nouveaux abonnés dans le dernier trimestre.

Les comptes de l'année dernière sont équilibrés. Le chiffre d'affaires se monte à 2 800 000 francs dont 73% proviennent de la vente et des abonnements du journal, 20% de la publicité et le solde de la vente de brochures, de documentation et des contributions de l'association «ProWoZ».

# Léger dégraissage

**(jg) En 1984, sous le nom d'EFFI, le Conseil fédéral lance un programme visant à augmenter l'efficacité de l'administration. En clair, il s'agit de contourner le blocage du personnel en libérant des postes devenus inutiles pour les réattribuer là où la pénurie se fait sentir. Le succès de l'opération est certain, puisque 922 postes de travail, soit près de 10% des postes évalués, ont été réattribués, ce qui est considérable. Les économies réalisées par diverses mesures se montent à 150 millions par année, ce qui n'est pas négligeable non plus.**

En 1986, le Conseil fédéral confie à la société McKinsey le soin d'élaborer des mesures interdépartementales et d'en assurer ensuite le suivi. Le gouvernement vient de publier un rapport intermédiaire faisant le point sur l'état du projet. A noter que cette augmentation de l'efficacité n'a pas dû toucher les services de la Chancellerie fédérale: des erreurs de pagination rendent totalement illisibles les 30 premières pages de la version française de ce document.

## 15% de mesures réalisables

Le bilan semble quelque peu mitigé: les auteurs du rapport précisent qu'il est prématuré de dire si le projet est un succès ou un échec.

Sur les quarante programmes partiels proposés par McKinsey, qui vont du regroupement d'activités culturelles à la réorganisation des réseaux de contrôle de l'environnement, vingt-sept sont en cours de réalisation ou sur le point d'être lancés et treize ont été abandonnés, soit pour des raisons juridiques, soit parce que les recommandations des consultants étaient peu claires ou que le coût de réalisation était supérieur aux bénéfices escomptés.

Il était prévu initialement de libérer quelque deux mille postes permanents. L'abandon de treize programmes a diminué ce chiffre de moitié. Une analyse plus détaillée effectuée par McKinsey a abouti à réduire le potentiel de libération de postes à une fourchette comprise entre 428 et 494. Les estimations du Conseil fédéral, autrement dit de l'administration, se situent entre 290 et 310 postes. Entre l'estimation globale et l'appréciation réaliste, la diminution a donc été de 85%. Les auteurs du rapport expliquent que les calculs ont été effectués de façon trop globale, que des erreurs ont été commises, que les possibilités de priva-

tisation ont été surestimées et que l'accroissement des tâches de l'administration ainsi que la nécessité d'améliorer la qualité des prestations n'ont pas été suffisamment pris en compte.

Dans le domaine de la réduction des coûts, McKinsey estimait, pour les programmes en cours, qu'il était possible d'économiser environ 17,5 millions par année. Le rapport est très imprécis à ce propos. Il semble que les économies effectuées se montent à environ 5 millions de francs.

Des recommandations avaient également été faites pour la privatisation de certaines tâches. Sur quatorze propositions de ce type, cinq ont été appliquées. Il s'agit du transfert à des fiduciaires d'une partie de la surveillance des assurances, du nettoyage des bâtiments, de la réorganisation des services chargés des constructions fédérales, de la location de voitures et du contrôle des installations radiologiques. Le potentiel d'économie est estimé à 6,5 millions de francs par année.

## Le privé et le public

Dans son appréciation finale, le rapport souligne en un paragraphe l'apport de McKinsey dans la réorganisation de l'administration fédérale des contributions et consacre les cinq pages suivantes à une critique à peine feutrée de l'opération: «*L'expérience a montré qu'il était indispensable d'avoir des connaissances de base de l'administration pour conduire des projets de réorganisation de l'ampleur du projet EFFI.*»

Il se trouve que McKinsey est une firme réputée à la compétence indiscutable; l'administration fédérale pourtant n'est pas composée de ronds de cuir immobiles. Visiblement, quelque chose ne s'est pas bien passé. Il faut dire qu'effectuer une analyse globale d'un ensemble aus-

si disparate que l'administration fédérale n'a pas grand sens. Il eût mieux valu se contenter d'études sectorielles, plus approfondies.

Ensuite, on ne le dira jamais assez, on ne peut analyser une administration selon les mêmes critères qu'une entreprise privée. L'une accomplit des tâches de service public fixées par la loi et l'autre est conçue pour gagner de l'argent en vendant des produits et des services sur un marché. En partant de là, on peut bien sûr déceler de subtiles similitudes. Mais une notion comme celle de la diminution des coûts de fonctionnement doit être sérieusement relativisée dans le cas d'une administration publique, non pas que celle-ci soit autorisée à faire du gaspillage, mais parce qu'elle est tenue de fournir des prestations non rentables d'un point de vue strictement économique. ■

## EN BREF

Marina Masoni Pelloni, fille du conseiller aux Etats Franco Masoni, vient de siéger pendant quatre ans au Grand Conseil tessinois où elle défendait les idées radicales, comme son père. En revanche, Katia Carobbio, fille du conseiller national du PSU, était candidate au Conseil d'Etat sur la liste commune du parti du travail et du parti socialiste ouvrier.

Le mensuel uranais *Alternative* édite une collection de cartes postales illustrant la situation de ce «condominium». Six cartes ont déjà paru; par exemple: Guillaume Tell à Altdorf au milieu de la circulation, le rocher du diable à Göschenen au bord de l'auto-route du Gothard, etc.

Le bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale sera centenaire en juin puisque la première livraison est datée du 4 juin 1891. Actuellement il n'y a plus de sténographes mais des rédacteurs qui mettent au point les enregistrements que les progrès techniques permettent de faire.

Des textes légaux sur la protection des consommateurs entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet prochain, dix ans après l'adoption de l'article constitutionnel à ce sujet.