Domaine Public
DP
JAA
1002 Lausanne
9 septembre 1993 – nº 1138
Hebdomadaire romand
Trentième année

# Les droits populaires grignotés

Une initiative populaire peut-elle contenir une clause rétroactive, c'est-à-dire une disposition transitoire qui, en cas d'acceptation de l'initiative, annulerait une décision antérieure des autorités ? La question ne relève pas seulement des subtilités de procédure; elle concerne le cœur même des droits populaires et le rôle du souverain en tant qu'organe suprême de l'Etat.

Les initiatives à clause rétroactive ne constituent pas un phénomène récent; elles apparaissent déjà dans les années 50 — initiative de Rheinau contre un aménagement hydroélectrique à proximité des chutes du Rhin; initiative Chevallier pour la réduction des dépenses militaires —, mais elles sont devenues plus nombreuses ces dernières années. Par ce biais, les initiants cherchent à éviter qu'entre le dépôt de leur demande et la votation populaire — un laps de temps qui peut représenter plusieurs années — ne se concrétise un état de fait contraire à leur revendication: ainsi un groupe qui veut stopper le développement nucléaire du pays va proposer un moratoire et, pour se prémunir contre les projets qui seraient décidés jusqu'à la votation, il prévoit une clause rétroactive; soit les autorités s'abstiennent de délivrer de nouvelles autorisations dans l'attente du verdict populaire, soit, dans le cas contraire, les projets réalisés devront être abandonnés en cas de victoire de l'initiative.

La clause rétroactive peut viser un autre but, à savoir soumettre au suffrage populaire un objet soustrait au référendum facultatif; ainsi l'initiative pour «Une Suisse sans nouveaux avions de combat» était clairement dirigée contre l'achat des F/A-18. C'est précisément cette initiative, ainsi que celle dite «40 places d'armes — ça suffit !», qui ont conduit le Parlement, irrité de voir contester ses décisions, à chercher les moyens d'interdire l'usage de la clause de rétroactivité. Pour ce faire, il s'agit de modifier la Constitution car cette dernière ne connaît pas de limites matérielles à sa révision. Et c'est la voie qu'a choisie le Conseil national: à l'avenir le Parlement pourra déclarer irrecevable une initiative de ce genre. Lors de la session d'automne, le Conseil des Etats se penchera à son tour sur le dossier.

La solution retenue par la Chambre du peuple ne tient juridiquement pas la route. En effet, une norme constitutionnelle interdisant la clause rétroactive ne peut empêcher le dépôt d'une initiative munie d'une disposition transitoire stipulant une exception à cette norme. De deux choses l'une: ou le Parlement, conformément au droit, reconnaît la recevabilité d'une telle initiative et l'interdiction de la clause rétroactive se révèle illusoire; ou il déclare l'initiative irrecevable et usurpe une compétence qui appartient au peuple et à lui seul: le conflit politique est alors programmé, puisqu'aucune instance judiciaire ne peut se prononcer sur un tel conflit.

Il faut le répéter une fois encore (DP nº 1084, «La tentation des limites»): en Suisse, c'est le peuple, par la double majorité populaire et des cantons, qui adopte et révise la Constitution. Aucune autre autorité ne peut se substituer à lui, contrairement à ce qui se passe en France, en Italie ou en Allemagne par exemple. Le peuple suisse n'est pas une autorité créée par la Constitution, qui lui aurait conféré des compétences; il lui préexiste. C'est pourquoi nous ne connaissons pas de limites matérielles à la révision de notre charte fondamentale.

Il faut souhaiter que le Conseil des Etats s'en souvienne, même si cette réalité se révèle parfois inconfortable pour les parlementaires. Faute de quoi le peuple se chargera de rafraîchir la mémoire de ses élus. Si le Parlement veut vraiment éviter les inconvénients de la clause rétroactive, il en a les moyens. D'une part en accélérant le traitement des initiatives populaires comme l'y invite le Conseil fédéral dans son projet de révision de la procédure; faire traîner en longueur le traitement d'une initiative, notamment pour des raisons tactiques, voilà qui contribue à dévaloriser les droits populaires et à renforcer le camp des abstentionnistes désabusés. D'autre part en soumettant au référendum facultatif les décisions administratives de grande portée politique ou financière comme le voulaient les auteurs de la Constitution de 1874. A cet égard, la doctrine juridique est unanime: ce n'est que par un tour de passe-passe que le Parlement, il y a une trentaine d'années, s'est approprié l'exclusivité de ces décisions.

JD

●●●

INSTITUTIONS

# Le fédéralisme incurieux

**DEUX DONNÉES**

(voir aussi DP nº 1137, p. 5)

- La prise en charge d'un patient, mesurée par les dépenses d'exploitation moyennes par séjour hospitalier est similaire dans les trois cantons de Berne, Zurich et Vaud.
- Les dépenses d'exploitation des hôpitaux d'intérêt public en 1990 sont de l'ordre de 1400 francs par habitant dans le canton de Vaud, soit 19% de plus que dans le canton de Berne et 16% de plus que dans le canton de Zurich.

Question: expliquez la différence, sachant que la part des pouvoirs publics dans le financement est plus faible que dans le canton de Vaud (Vaud 33%, Berne 34%, Zurich 35%).

**RÉFÉRENCE**

*Comparaison des dépenses de santé du réseau d'intérêt public des cantons de Zurich, Berne et Vaud en 1990*, SCRIS, mai 1993.

(*ag*) On est en train de vivre un paradoxe: les Etats centralisés apparaissent comme plus innovants, riches d'idées nouvelles, expérimentées par région, que les Etats fédéralistes où les pouvoirs autonomes devraient générer, spontanément, une diversité de créations.

La France expérimente actuellement des aménagements de l'horaire scolaire: semaine de quatre jours (week-end et mercredi libres) avec un échange compensatoire de vacances, celles d'été notamment, plus courtes; d'autre régions mettent à l'épreuve un horaire qui libère tous les après-midi pour des activités créatrices et le sport. La Suisse connaît par cantons une grande diversité d'horaires scolaires; mais cette pluralité n'est pas perçue comme innovante puisqu'elle est le régime voulu et accepté par les autorités et le peuple. C'est un état de fait. Ceux qui le décrivent en soulignent plutôt les inconvénients, y voyant notamment un obstacle à la mobilité. D'où les efforts répétés pour mieux coordonner, voire unifier.

L'Etat centralisé organise d'en haut, sur la base du volontariat régional, une diversification. En sens inverse, l'Etat décentralisé tend à l'homogénéisation.

Ce qui surprend, c'est que la diversité fédéraliste ne soit pas considérée comme une richesse. Ce ne sont pas des «expériences», ce sont des réalisations grandeur nature. Elles méritent d'être non pas défendues à tout prix ou glorifiées, mais analysées et comparées à celles des autres.

Le canton de Vaud vient de faire un petit pas vers ce qu'on pourrait appeler le fédéralisme analytique. Une commission extraparlementaire avait attiré l'attention sur les comparaisons intercantonales, et dans le domaine des finances publiques, sur les coûts publics des grandes fonctions de dépenses (éducation, santé...). Ces coûts révèlent des écarts importants entre eux; et si l'on prend pour référence la moyenne suisse, ils font apparaître un rapport très variable à la dépense suisse par habitant.

La source des données était le document *Finances publiques en Suisse* produit chaque année par l'Administration fédérale des finances. Les dépenses de santé vaudoises apparaissent comme 20 à 30% plus élevées que dans les cantons de Berne et de Zurich, qui entretiennent pourtant un hôpital universitaire.

Cette donnée a fait l'objet d'une analyse plus poussée du Service cantonal de recherche et d'information statistique, qui corrige plusieurs détails, mais confirme le jugement global. Son étude en appelle d'autres: coût spécifique de l'hôpital universitaire, encadrement médical, excès de décentralisation régionale...

Comment font les autres pour obtenir un meilleur rapport qualité-prix ? Le fédéralisme analytique ne pousse pas nécessairement à l'homogénéisation. Un canton peut décider de «se payer» une différence même coûteuse. Encore faut-il qu'il sache exactement pourquoi et quel est le prix !

Or, on ne peut être que surpris de voir combien ces analyses sont rares. Les programmes de recherche politique sont pourtant nombreux, mais rien ou presque rien qui explique ces données pourtant simples: les variations cantonales des dépenses publiques. ■

•••

# La liquidation du référendum administratif

(*jd*) La Constitution fédérale de 1874, si l'on s'en tient à l'intention de ses auteurs et à la pratique constante du Parlement durant des décennies, prévoit bel et bien le référendum facultatif en matière administrative. Le terme «arrêté fédéral de portée générale», mentionné à l'article 89 alinéa 2, désigne non seulement les actes généraux et abstraits mais également les décisions concrètes de grande portée politique ou financière. C'est ainsi qu'en 1944 le Parlement, en adoptant la loi sur les chemins de fer, a prévu que la construction d'une nouvelle ligne est soumise au référendum facultatif. En vertu de cette disposition le projet Rail 2000 a fait l'objet d'un référendum.

Mais en 1962, l'Assemblée fédérale, en révisant la loi sur les rapports entre les conseils, a redéfini les arrêtés fédéraux de portée générale comme des actes généraux et abstraits, excluant ainsi les décisions concrètes du champ du référendum. D'ailleurs le Parlement ne s'est pas toujours tenu à cette définition restrictive et inconstitutionnelle: dans la loi de 1968 sur l'aide aux universités, il a stipulé que les subventions allouées aux hautes écoles doivent prendre la forme d'un arrêté de portée générale, donc soumis au référendum, alors qu'il s'agit clairement de décisions concrètes. De même en 1989, l'indemnité de 350 millions de francs versée aux promoteurs en compensation de l'abandon du projet de la centrale nucléaire de Kaiseraugst a revêtu la forme d'un arrêté de portée générale, donc susceptible d'être attaqué en référendum. Par contre le Parlement n'a pas cru bon de suivre la même procédure pour le crédit de plus de 3 milliards destiné au renouvellement de l'aviation militaire. ■

POLITIQUE URBAINE

# Des villes impuissantes et isolées

**LAUSANNE – ZURICH**

La recherche, effectuée dans le cadre du Programme national 26 «Villes et transports», a porté sur l'évolution de la marge d'action des villes (finances, droit, personnel) entre 1970 et 1990, ainsi que sur les formes de collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes urbaines dans les domaines de la protection de l'environnement et des transports publics. La comparaison a porté sur les communes de Lausanne, Renens, Ecublens et Yverdon-les-Bains pour le canton de Vaud, Zurich, Uster, Schlieren et Regensdorf pour le canton de Zurich.

U.Klöti, T.Haldemann, W.Schenkel: *Stadt im Bundesstaat — Alleingang oder Zusammenarbeit ?*, Chur/Zürich, 1993.

(*jd*) En Suisse, 70% de la population vit dans les agglomérations urbaines. Le phénomène de localisation distincte de l'habitat, du travail, de la consommation et des loisirs engendre une forte augmentation de la mobilité et par là même des problèmes de transports et d'environnement. Problèmes que les grandes communes ne sont plus à même de résoudre seules. Leur font défaut les structures politiques et administratives qui permettraient une collaboration entre elles. Ni la Confédération ni les cantons ne semblent préoccupés par la question. Etat des lieux grâce à une recherche de politologues zurichois.

Les centres-villes n'ont plus le monopole de la congestion du trafic, de la pollution de l'air et du bruit; les communes environnantes sont également touchées. Mais qu'il s'agisse de retrouver un meilleur équilibre entre l'habitat et les activités économiques ou d'arbitrer entre trafic privé et transports publics, la commune urbaine ne maîtrise plus à elle seule les éléments constitutifs des décisions à prendre. Améliorer la qualité de l'air, mettre en place un réseau de transports efficace, résoudre le problème des déchets impliquent une collaboration avec les communes voisines et l'existence de conditions-cadres fédérales et cantonales. C'est en vain qu'une ville s'attaquera à la pollution de l'air si ses voisines sont inactives, si le canton n'applique pas avec conviction la législation fédérale, s'il ne promeut ni un aménagement du territoire ni une politique économique adéquats, et si Berne hésite à prendre les mesures dont elle a seule la compétence.

Ce ne sont pas les tâches qui manquent aux agglomérations urbaines. Chaque jour, ou presque, la Confédération et le canton leur confient de nouveaux devoirs, l'application de réglementations détaillées au point qu'elles voient leur liberté d'action se réduire comme peau de chagrin. Alors que dans le même temps les flux financiers fédéraux et cantonaux vers les villes diminuent.

La marge de manœuvre des villes dépend beaucoup de la qualité des relations avec le canton. En matière d'environnement par exemple, les grandes agglomérations ont perdu leur rôle de pionniers du fait de l'entrée en vigueur de la législation fédérale, dont l'exécution incombe aux cantons. Mais Lausanne, grâce à une bonne collaboration avec l'administration cantonale, a pu développer sa capacité d'action, alors que Zurich se sent brimée par le canton.

De manière générale, villes et communes des agglomérations urbaines revendiquent de la part de Berne et des cantons une politique financière plus fiable, basée sur des plans pluriannuels qui garantissent la continuité des subventions. Elles désirent également être associées plus activement aux processus de décision qui les concernent. Des cantons elles attendent qu'ils coordonnent leurs activités en matière d'aménagement du territoire, de construction routière, de protection de l'environnement et de transports. Elles préconisent la création de conférences d'agglomération réunissant représentants du canton et des communes pour l'évocation et l'élaboration des solutions aux problèmes urbains. Enfin la Confédération ne devrait pas craindre, à l'image de ce qu'elle fait déjà pour les régions de montagne et les régions économiquement défavorisées, de développer une véritable politique urbaine, en tenant compte des conceptions cantonales de développement.

Mais surtout et d'abord, les villes attendent de l'Etat central et des autorités cantonales qu'ils appliquent sérieusement les lois et les mesures décidées par eux. C'est à cette condition seulement que les actions complémentaires des communes urbaines se révéleront efficaces. ■

# La déréglementation et les emplois

Les syndicats français n'ont pas été démentis lorsqu'ils ont affirmé que le respect strict des dispositions réglementant le travail et le repos obligatoire des chauffeurs de poids lourds permettrait en France de créer 50 000 emplois.

Dans le Loiret, un camion écrase des voitures, bilan: six morts. L'enquête révèle une cadence de travail insensée: rouler toute la nuit, livrer jusqu'à 15 heures; repartir à 19 heures pour rouler toute la nuit, et ainsi de suite.

Ces abus étaient connus; ils avaient été sanctionnés par de simples amendes. Des sanctions plus lourdes avaient été refusées; elles auraient pu menacer la viabilité de l'entreprise qui occupe 138 personnes.

Quel beau cercle vicieux: le maintien des emplois au détriment de la création d'emplois et au prix de l'insécurité meurtrière. ■

# Plus que trois membres

Premier lieutenant lors de la dissolution des Brigades internationales de la guerre d'Espagne, Sepp Inauen vient de mourir à Berne. Communiste à son départ pour l'Espagne, il adhéra au parti socialiste à son retour. Le groupe bernois des anciens volontaires de l'Espagne républicaine ne compte plus que trois membres. ■

BIOTHECHNOLOGIE

# Des brevets pour la vie

***(ge) Alors que les Etats-Unis, leaders mondiaux, ont adopté une attitude pragmatique voire utilitariste à l'égard des brevets sur les organismes vivants (et, avec eux, le Japon, l'Australie et l'Angleterre) sur le Continent, et singulièrement en Allemagne et en Suisse, ce point focalise toutes les craintes. Un rapport politique qui vise à une position du juste équilibre est donc bienvenu.***

Le génie génétique constitue l'instrument le plus puissant de la biologie moderne et il mérite d'être soutenu, mais la brevetabilité est-elle une condition essentielle de cette industrie-clé ? Pour le chercheur travaillant dans un organisme public, il n'est guère urgent de pouvoir obtenir des brevets, même s'ils constituent une sorte d'authentification de la recherche «pure», la preuve de son utilité, et qu'ils peuvent rapporter gros (plus de 15 millions de dollars par an pour Stanford University). Le processus de brevetage empiète néanmoins sur la publication des résultats puisqu'aucune publication significative ne peut être faite avant le dépôt de la demande. Quant aux souris transgéniques, beaucoup de chercheurs préféreraient une banque mondiale de ces animaux plutôt que le brevetage de chacun d'eux; en effet l'entretien de ces souris coûte très cher, ce qui pousse à leur brevetage (et à leur vente). Toute autre est naturellement la situation de la recherche privée (majoritaire en Suisse) qui, pour des raisons de compétitivité et de récupération des frais engagés, réclame la brevetabilité; ici, l'obtention d'un brevet force les compagnies à la divulgation et à la transparence de leurs recherches.

Il serait difficile à la Suisse, isolée, de mettre en place un embargo sur le brevetage et une position *différenciée* semble inévitable. D'autant plus que l'obtention d'un brevet ne donne pas le droit automatique à son exploitation.

## L'humain, le cas le plus simple

Distinguons donc l'industrie pharmaceutique (thérapie et recherche), l'élevage et les semences. Paradoxalement, la situation est plus claire pour le genre humain que pour les légumes. La loi suisse exclut déjà toute manipulation génétique affectant les gamètes humains (c'est à dire transmissibles aux générations futures), et considère comme contraire à la dignité humaine tout transfert de gène animal chez l'homme. De simples séquences d'ADN humain ne peuvent pas, elles non plus, être brevetées (ce qui est également le cas aux Etats-Unis). Les thérapies géniques (*somatiques*, modifications non transmises aux descendants) sont en principe brevetables. Une souris transgénique peut être brevetée si la souffrance causée à l'animal est compensée par l'utilité qu'en retirent les humains: ainsi la souris de Harvard (Oncomouse, DP nº 1116), modèle pour l'étude du cancer, obtint un brevet européen, que l'on a refusé à la «souris laineuse», qui aurait *peut-être* permis d'étudier la perte des cheveux.

Quant à l'élevage, prenons le cas d'animaux — ovins, bovins — transgéniques qui pourraient concentrer dans leur lait une protéine utile (humaine par exemple) dont le gène leur a été inséré. L'idée du paysan de montagne qui pourrait survivre avec trois chèvres parce qu'elles permettent de produire non plus des tommes mais une protéine rarissime est attrayante; mais qu'en sera-t-il de la dignité de la créature, notion prise dans le rapport du Conseil fédéral comme critère de brevetabilité ?

Mais c'est dans le domaine des plantes transgéniques que la situation est la plus confuse. Tout d'abord, il est plus difficile pour les chercheurs de donner toutes les garanties de sécurité pour l'environnement: l'obtention du brevet devrait se faire avant les essais hors laboratoire. Ensuite, c'est dans ce domaine que des modifications législatives seraient nécessaires; en effet, jusqu'ici le paysan bénéficiait du «privilège de l'agriculteur» (le droit de réensemencer les graines achetées). Comme les plantes transgéniques ne sont pas nécessairement stériles, ce droit annulerait les avantages du brevet; par ailleurs, il est actuellement interdit de breveter des variétés de plantes (et des races d'animaux), termes que la génétique moléculaire remet en cause et qui devraient disparaître de la loi.

## Déséquilibres menaçants

Les plantes transgéniques brevetées pourraient avoir des effets désastreux dans deux domaines: celui de la biodiversité (les plantes transgéniques éliminant d'autres cultures) et de la dépendance des pays du tiers monde. C'est ici que le rapport — peut-être parce qu'il est rédigé par non moins de treize offices et directions — est le plus embrouillé; de mauvaise foi parfois: *«Aucun producteur (dans les pays en voie de développement) n'est obligé d'acheter des variétés brevetées»*; *«on introduit de nouvelles variétés, donc on augmente la biodiversité»*; contradictoire encore quand il énonce que le brevetage aurait un effet modérateur (par son prix !) sur la multiplication des plantes modifiées, tout en suggérant que les universités et les écoles fédérales pourraient y renoncer. Le rapport reconnaît pourtant que le Sud doit profiter d'un traitement spécifique.

Si la sécurité (financière) est le moteur du brevetage, peut-être une petite phrase du rapport non reprise dans les conclusions sera-t-elle son antidote: il faut *«examiner de manière détaillée les possibilités d'une indemnisation accrue de l'utilisation des ressources naturelles par l'industrie»*... ■

### LES CONCLUSIONS DU RAPPORT

1. Les organismes vivants sont en principe brevetables.
2. L'invention brevetable doit constituer un développement biotechnologique.
3. Ne sont pas brevetables les inventions contraires à la dignité humaine, la liberté personnelle, la dignité de la créature, les inventions qui mettent sérieusement en danger l'environnement et la diversité biologique.
4. Il faut abandonner l'exclusion de brevetabilité des *variétés* végétales et des *races* animales.
5. Il faut mettre en place des mécanismes qui permettent l'appréciation interdisciplinaire des demandes.
6. Le droit doit être réglé au niveau européen.
7. Il faut des solutions différenciées pour les pays en voie de développement.

### RÉFÉRENCE

*Biotechnologie et droit des brevets – La brevetabilité des invention concernant les organismes – Rapport*, août 1993. En vente à l'OCFIM, 3000 Berne (réf. 406.761 f)

AGRICULTURE

# Le meilleur marché n'est pas le moins cher

**SOURCE**

*Die Weltwoche*, 19 août 1993.

(*jd*) La culture biologique, c'est une affaire d'idéalistes, de marginaux, aussi bien du côté des producteurs que des consommateurs, une affaire économiquement non rentable. Pour dépasser cette idée reçue, l'Institut fédéral de recherche agricole de Liebefeld et l'Institut pour l'agriculture biologique d'Oberwil, dans le canton de Bâle-Campagne, ont mené quatorze années durant une étude comparative entre le mode de culture traditionnel et les procédés bio-dynamique et bio-organique. Les premiers résultats sont maintenant connus.

Pour simplifier, précisons que la culture traditionnelle enrichit le sol avec du fumier et des engrais minéraux et met en œuvre des produits chimiques pour lutter contre les maladies, les insectes et les mauvaises herbes. L'agriculture biologique par contre n'utilise que du fumier, désherbe mécaniquement et conduit la lutte contre les maladies en choisissant des espèces végétales résistantes et par une fumure équilibrée et un assolement diversifié.

Sur la période considérée, les procédés biologiques n'ont atteint en moyenne que 83% du rendement de la culture traditionnelle. Et comme le paysan est rémunéré en fonction de la quantité produite — quand bien même il y a surproduction — on voit bien quel choix s'impose en termes économiques, d'autant plus que les prix des engrais chimiques sont relativement bas. Néanmoins on peut mettre au crédit de l'agriculture biologique une consommation énergétique réduite de 20 à 30%.

Qu'en est-il de la qualité des produits ? Les produits biologiques contiennent la moitié moins de nitrates et sont exempts de traces d'insecticides. C'est la seule caractéristique clairement établie. Et une expérience conduite avec des rats montre une nette préférence des rongeurs pour les betteraves bio. Des recherches ultérieures devront montrer l'influence des types de culture sur la santé et la fertilité des animaux.

Par contre les résultats concernant la qualité des sols sont sans conteste favorables aux procédés biologiques. Les parcelles cultivées de la sorte révèlent une densité de micro-organismes et de vers beaucoup plus élevée. Rappelons que ces organismes sont les acteurs indispensables du cycle nutritionnel de la terre et déterminent la fertilité du sol. L'agriculture biologique favorise également la diversité des espèces animales, notamment des prédateurs qui se nourrissent des parasites des plantes. ■

# Venez goûter avec Christoph Blocher

(*cfp*) La progression constante de l'UDC zurichoise depuis 1983 n'est pas seulement due à la sympathie que les thèses de ce parti rencontrent dans l'électorat. Il est probable que les nombreuses assemblées, réunions et débats organisés à l'intention de publics soigneusement ciblés ont aussi porté leurs fruits. Ces manifestations sont largement annoncées dans la presse et identifiables grâce à une présentation unifiée et un logo: un soleil resplendissant accompagné d'un drapeau suisse. La section zurichoise y ajoute un slogan de son cru: «Pour un avenir assuré et libre».

Les personne âgées sont particulièrement courtisées et se rendent en masse dans des salles de restaurant ou des résidences pour le troisième âge. Les sujets peuvent être empruntés à l'actualité (l'achat des F/A 18 présenté par un pilote de l'escadre de surveillance) ou concerner plus spécifiquement le public invité: un spécialiste de la gériatrie parlera ainsi de santé ou un pharmacien de médicaments. On ne saura jamais ce qui, du thème abordé, des quatre-heure offerts (café ou thé et gâteau) ou du divertissement (par exemple un duo d'accordéonistes) attire le plus de monde.

Si la section de la ville de Zurich affectionne tout particulièrement les assemblées de 14 à 17 heures, la section cantonale préfère le samedi matin et les thèmes plus «ruraux», comme l'avenir de l'agriculture en rapport avec les négociations du GATT, sujet présenté par le directeur de l'Office fédéral de l'agriculture et Christoph Blocher. Pour l'ambiance musicale, les accordéons sont remplacés par une fanfare de cavalerie. Autre registre, la manifestation culturelle avec exposé sur la Russie aux temps de la Révolution dans l'œuvre d'Albert Bächtold (1891-1981) et la possibilité de visiter la maison de Bächtold à Aesch. L'UDC organise aussi une journée sportive le 18 septembre à Ossingen avec concours à la clé (on peut y gagner un vol en avion, un vélo, etc). Pour attirer le «militant», le tirage au sort et la distribution d'une partie des prix ont lieu sur place. Denner n'a rien inventé avec la loterie réservée aux clients de ses magasins.

Claude Marti, le publicitaire français d'origine vaudoise, avait intitulé autrefois un article dans la revue *Publi 10*: «Le marketing électoral est au marketing ce que la musique militaire est à la musique»; il ne connaissait pas encore les méthodes de l'UDC zurichoise. ■

L'INVITÉ DE DP

# Faudra-t-il brûler les pauvres ?

**JEAN-PIERRE FRAGNIÈRE**
professeur à l'Ecole d'études sociales et pédagogiques à Lausanne

Un pont brûle. Les images de nos livres d'écoliers bondissent dans nos mémoires. Une semaine plus tard: 10 millions de francs pleuvent; de quoi reconstruire plus beau qu'avant et même plusieurs ponts. On dit que la cueillette n'est pas tarie.

Lorsqu'il est fait appel à la générosité privée et publique pour les pauvres et les sinistrés, la récolte est beaucoup plus modeste malgré les célébrations qui l'entourent.

Force d'un symbole. Mais le pauvre et le miséreux sont aussi des symboles qui accompagnent les siècles qui ont façonné notre société. Pour eux, on pratiquait l'assistance avec mesure, une once de soupçon et en posant des conditions.

C'est ainsi que s'est mis en place le système de l'aide sociale (on ne parle plus guère d'assistance) qui constitue le dernier filet de la sécurité sociale. Lorsque les droits liés aux branches de la sécurité sociale (par exemple: l'assurance-chômage, ou l'assurance-maladie) sont jugés insuffisants ou s'éteignent, un dernier recours devrait permettre aux nécessiteux de survivre.

Les prestations et aides multiples sont extrêmement diversifiées. Autant de systèmes d'aide sociale que de communes, dit-on presque avec raison. Quelques constats sont mis en évidence dans une étude récente[1].

Les prestations offertes dans les différents cantons sont caractérisées par de très fortes disparités. Ce phénomène est d'ailleurs très marqué au sein d'un même canton. Les clivages entre les zones urbaines et rurales sont particulièrement significatifs. En outre, qui s'en étonnerait par les temps qui courent, le recours à l'aide sociale s'accroît fortement, particulièrement dans les villes.

Misères visibles et misères cachées. Le thème de l'abus accompagne inexorablement l'exercice de la générosité publique et privée. Lisons: *«Le malheureux que nous rencontrons sur notre chemin, qui touche notre cœur, dont la vue nous arrache un sacrifice n'a cependant pas le droit de nous forcer à le secourir. Ce malheureux est un objet sacré. Dans les ingénieuses paraboles du christianisme, c'est peut-être un ange qui s'est caché sous la forme d'un malheureux pour mettre notre vertu à l'épreuve, mais s'il voulait nous contraindre à venir à son secours, nous extorquer ce que nous sommes portés à lui donner, ce ne serait plus un être sacré, ce serait un malfaiteur.»* (Rapport du comité Thiers de janvier 1850)

Pourtant, les mêmes études montrent qu'ils sont fort peu nombreux les pauvres qui font réellement appel aux différentes formes de l'aide sociale. Combien se taisent et supportent leur situation précaire ? Les données actuellement disponibles ne permettent pas d'avancer des chiffres précis. La belle affaire ! On sait qu'il s'agit de la majorité d'entre eux.

Pendant que ces phénomènes se développent sous nos yeux, l'offensive contre la sécurité sociale peaufine ses armes. Ce ne sont plus des banderilles, mais des hallebardes. Une référence est le plus souvent retenue: le minimum vital pour les plus démunis et la privatisation pour les nantis... sous couvert d'incitation à la responsabilité. Voyez les propositions concernant l'assurance-chômage ou les derniers avatars de l'interminable dixième révision de l'AVS qui ont fleuri sous le soleil de la fin août !

On ne met plus au pain sec, mais au minimum vital. A ce rythme, combien seront-ils, dans dix ans, qui navigueront entre les minimums et les seuils, rejetés dans ces zones frontières fluctuantes et administrées dès qu'un malheur les aura frappés ?

On parie sur la résignation du plus grand nombre et le réalisme de tous sans trop se soucier de l'inquiétude et de la souffrance des victimes. On s'est habitué à miser sur leur silence. Certes, il est inutile de jeter les énergies disponibles dans la diffusion d'un alarmisme dont les effets peuvent être imprévisibles. Mais l'infléchissement rampant de la sécurité sociale vers un néo-assistancialisme inavoué exprime une politique irresponsable.

Toutes proportions gardées, et malgré l'ambiguïté de ses intentions, l'initiative de Bismarck donnant le coup d'envoi aux assurances sociales, il y a plus de cent ans, constitue une réponse moins frileuse à une situation de crise. ■

[1] Exposés de Kurt Wyss et François Höplinger, Fonds national suisse de la recherche scientifique, PNR 29, Berne, 1993.

**IMPRESSUM**
Rédacteur responsable: Jean-Daniel Delley (jd)
Rédacteur: Pierre Imhof (pi)
Secrétaire de rédaction: Frances Trezevant Honegger (fth)
Ont également collaboré à ce numéro: Gérard Escher (ge) André Gavillet (ag) Charles-F. Pochon (cfp) Forum: Jean-Pierre Fragnière
Abonnement: 75 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: Frances Trezevant Honegger, Pierre Imhof, Françoise Gavillet
Impression: Imprimerie des Arts et Métiers SA, Renens



COURRIER

# PdT à Bâle: précision

**A propos de la rubrique En bref, DP nº 1137, qui faisait état de la prise de parole d'un représentant du Parti du travail à l'assemblée des Démocrates suisses à Bâle.**

A la fin des années 80, le Parti suisse du travail a dû se séparer de sa section locale de Bâle, pour des motifs politiques importants liés à des prises de position inadmissibles sur la xénophobie, le racisme ou des questions sociales comme la paix du travail et des analyses internationales sur la question stalinienne. La section locale du Parti suisse du travail à Bâle s'appelle maintenant «Neue Partei der Arbeit».

Ainsi donc, ce que vous désignez «Parti du travail», qui a osé prendre la parole à une assemblée des Démocrates suisses et qui a aussi lancé une initiative visant à plafonner le renchérissement pour le personnel de l'Etat, n'a plus rien à voir avec la politique suivie par le PST-POP.

Josef Zisyadis,
président du Comité central du PST

# Y a-t-il un médecin dans l'ambulance ?

**PIN PON**

On enregistrait en 1992 dans le canton de Vaud 23 207 transports de patients en ambulance ou en hélicoptère. Sur ce nombre, 1214 déplacements étaient effectués avec un médecin, 1399 avec un infirmier et le reste, soit 13 256, avec les seuls ambulanciers.

Dans plus de la moitié des cas, l'intervention durait plus de 30 minutes et la majorité des transports se faisaient au départ du domicile du patient. Plus d'un transport urgent sur deux concernait un cas de maladie.

**SOURCES**

*L'urgence médico-chirurgicale dans le canton de Vaud: émergence d'une problématique sanitaire prioritaire; situations d'urgences médico-chirurgicales des régions périphériques: perspectives de formation pour les professionnels de la santé.* Publication du GHRV nº 4 et 5/93.

*La Tribune du GHRV* nº 9/93.

GHRV – Groupement des hôpitaux régionaux vaudois, 1008 Prilly.

(*pi*) Si vous habitez le canton de Vaud, mieux vaut avoir un accident grave à Lausanne, la semaine entre 8 et 20 heures que de nuit en rase campagne... Dans le chef-lieu, vous serez en effet secouru par des ambulanciers professionnels et un médecin sera rapidement sur les lieux en cas de besoin, transporté dans un véhicule prioritaire, grâce à l'existence d'un Service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR). Dans le reste du canton, mais la situation n'est guère différente ailleurs en Suisse, les services d'ambulances varient au gré des régions, de leur statut privé ou de leur rattachement à un corps de police ou à un hôpital. Seize sont officiels et sont subventionnés pour assurer une permanence 24 heures sur 24. Dans la région de Vevey- Montreux par exemple, un médecin était à disposition en permanence pour accompagner les ambulanciers dans les cas graves, mais cette prestation a été supprimée entre 20 heures et 8 heures, ce qui a permis une économie de 3 francs par habitant.

La qualité d'une intervention urgente a pourtant des conséquences durables sur le patient, voire sur ses chances de survie. Car ambulances et ambulanciers ne servent pas seulement à effectuer un transport, mais devraient aussi permettre d'apporter les premiers soins nécessaires et bien souvent déterminants. Ainsi, un traitement médicalisé avant l'arrivée à l'hôpital et un transport rapide permettent de réduire le séjour hospitalier de 7 jours en moyenne chez la moitié des traumatisés grièvement atteints; les chances de sortir sans séquelles de l'hôpital sont également plus grandes tandis que le taux de mortalité est moindre.

Un important travail a été réalisé par le Groupement des hôpitaux régionaux vaudois (GHRV) pour mieux cerner l'organisation et l'utilisation des urgences dans le canton. C'est ainsi qu'une analyse détaillée a été effectuée sur la base de plus d'un millier de transports; elle devrait permettre à terme d'orienter les responsables dans le développement et l'amélioration des services d'urgence. Pour l'instant, peu de changements spectaculaires sont à attendre et l'organisation à la française, avec les SAMU disposant d'une unité médicalisée pour 125 000 habitants, n'est pas à l'ordre du jour. Un système sur lequel, d'après les spécialistes, nous accusons pourtant dix à quinze ans de retard.

Plus simplement, le SMUR lausannois devrait à terme fonctionner selon un horaire plus étendu tandis que la formation des intervenants devrait être améliorée et systématisée. Et dès cet automne, les appels téléphoniques n'aboutiront plus à la gendarmerie mais dans un centre spécialisé où du personnel paramédical devrait être capable de mieux déterminer la gravité de la situation et de réagir en conséquence. C'est donc le 144 qu'il faudra appeler, bizarrement dénommé «appel sanitaire d'urgence», celui-ci fonctionnant d'abord pour la région lausannoise et s'étendant progressivement au reste du canton. Dans l'attente de la mise en service du 112, numéro unifié à l'échelle européenne pour tous les appels d'urgence (police, ambulance, pompiers). ■

# Le prix de l'amateurisme

(*pi*) La Suisse, certes, aime la décentralisation et l'organisation de milice. Mais l'amateurisme qui préside encore dans bien des cas à l'organisation des services d'urgence médicale relève certainement d'un mauvais calcul. Bien sûr, des petites entreprises de taxi ou de transport arrondissent leurs fins de mois en mettant à disposition une ambulance et le service se révèle relativement bon marché. Bien sûr, chaque région garde son autonomie et sa liberté de s'organiser en faisant appel à celui-ci plutôt qu'à celui-là, en passant contrat avec la ville voisine ou en préférant voir circuler une ambulance portant couleur locale. Mais ce genre d'organisation est finalement peu rationnel et n'assure pas dans tous les cas la meilleure qualité d'intervention. Il est pour le moins surprenant qu'un accidenté lausannois soit mieux secouru de jour que de nuit... D'autant plus curieux que l'on ne s'est jamais vraiment posé la question du coût global de ce genre d'organisation. Des études de ce type ont été faites en Allemagne: selon la Bundesanstalt für Strassenwesen, l'amélioration du système de secours dans ce pays a permis de sauver 2300 vies et d'économiser 1 million de journées d'hospitalisation en soins intensifs. Ce qui représente plusieurs centaines de millions de marks. Une organisation à l'allemande ou à la française devrait permettre des économies, en Suisse, pour plus de 400 millions de francs.

Il faut bien sûr manier ce genre de chiffres avec prudence: combien «vaut» une vie sauvée et comment comparer une organisation existante avec une autre qui serait à mettre sur pied ? Mais il montre à l'évidence qu'un système uniforme et professionnel, donc plus coûteux, permet aussi de faire des économies. Problème suisse: le service reviendra plus cher aux communes alors que les économies seront réalisées au niveau cantonal... ■

DÉRÉGLEMENTATION

# Commençons par les cafés

***Les mesures de libéralisation les plus simples ne sont pas celles qui rencontrent le plus d'écho. Par exemple, pourquoi maintenir l'interdiction de vendre des hamburgers dans les tea-rooms ?***

(*pi*) Les Vaudois ne pourront donc pas profiter d'une nouvelle invention: l'automate à hamburgers (*24 Heures* du 28 août). Ou plutôt, pour être précis, il n'en profiteront que dans certaines conditions bien précises: l'appareil ne devra pas être installé à proximité d'un endroit où les hamburgers pourraient être consommés (c'est toute la différence entre un restaurant, qui nécessite une patente, et la vente à l'emporter, qui en est dispensée); d'ailleurs, un surveillant a été imposé pour que l'appareil puisse fonctionner lors d'une fête sportive. Parce que la police du commerce n'a pas confiance dans le système de sécurité qui bloque la machine en cas de panne du congélateur, où les hamburgers attendent d'être acheminés automatiquement dans un four à hyperfréquences qui les réchauffe en 40 secondes. Il y a donc risque potentiel d'intoxication. Et l'automate ne pourra pas être installé dans les salons de jeu en l'absence d'une patente, car les tenanciers de tea-rooms crieraient au scandale, le hamburger ne figurant pas sur la liste des mets autorisés à être servis avec un Coca ou une bière sans alcool dans ce genre d'établissement... La loi est mal fichue ? Commentaire de Rémy Henard, de la police du commerce: «*La loi ne doit pas précéder mais suivre les changements de comportement d'une société*». Oui, mais encore faut-il qu'elle ne les empêche pas...

Vous avez dit déréglementation ? Alors là, d'accord, fonçons ! On peut commencer par ne pas soumettre les automates à la patente de restaurateur. La législation pénale en vigueur et les possibilité de poursuite civile en cas d'intoxication devraient suffire à dissuader de mettre sur le marché des appareils ne présentant pas toutes les garanties de sécurité. Dans la foulée et par respect du principe de l'égalité de traitement, on peut supprimer la patente pour tea-room. On ne voit pas l'intérêt qu'a l'Etat de contrôler les débits de boissons sans alcool. Et on comprend mal pourquoi ces tea-rooms ne pourraient pas servir à manger. Comme on ne voit guère ce qui empêcherait d'ailleurs de supprimer la patente pour les cafés-restaurants: lutte contre l'alcoolisme ? Il est douteux qu'une libéralisation provoque une explosion des débits au point de pousser le bon peuple à se soûler; celui-ci ne manque d'ailleurs pas d'occasions s'il en a envie; protection de la santé publique ? Le restaurateur qui empoisonnerait ses clients se retrouverait rapidement au tribunal et l'avenir économique de son établissement serait bien vite compromis.

La loi pourrait se contenter de quelques normes de sécurité (par exemple protection contre le feu) et sanitaires élémentaires. Pour le reste, au marché de jouer.

Les cafetiers et restaurateurs seront probablement les premiers à combattre ce genre de programme. On les retrouve pourtant plus souvent du côté de la droite-libéralisation qu'avec la gauche-tout-à-l'Etat... Car les patentes en tout genre servent davantage à limiter la concurrence que la consommation d'alcool. Comme dans le cas de ce marchand de glaces du bord du lac qui s'est vu refuser le droit de vendre des boissons sous prétexte qu'une autre échoppe en proposait déjà. A des prix simplement scandaleux. Evidemment, s'il n'y a pas de concurrence... ■

## MÉDIAS

**L'USS a édité un tract contre l'arrêté fédéral urgent sur le chômage sous la forme d'un journal de boulevard: *Le Malin* en français et *Alvi* en allemand.**

**Le quotidien *Neue Zeit* qui paraissait en Allemagne de l'Est appartient maintenant au groupe de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Depuis quelques jours il est imprimé sur papier bleu pour marquer sa présence dans les étalages des kiosques.**

**La chaîne culturelle germanophone 3SAT a vu son budget 1994 réduit de 15 millions de marks; elle devra tourner avec 36 millions; les deux chaînes allemandes ARD et ZDF fourniront chacune 30% des programmes, l'Autriche et la Suisse assurant à part égale le reste des émissions.**

ALACZAR

# Swissair va de l'avant

Le Conseil fédéral a été sage en laissant Swissair aller jusqu'au bout de la négociation Alcazar. L'originalité de cette fusion est politique aussi. La nouvelle société serait une création de petits pays européens; elle sauterait par-dessus les nouvelles frontières politiques en comprenant aussi bien des pays membres de la Communauté (Danemark, Pays-Bas) que des pays de l'EEE, et la Suisse.

Une fédération se donnerait le poids des grands. La réaction d'Air France faisant des offres à Swissair et de la Lufthansa s'approchant d'Austrian a été significative d'une volonté de satellisation et de mise en échec d'une organisation de petites puissances.

La réussite des négociations dépendra du dossier économique. Mais elle aurait un sens pour la construction européenne. A ce titre, il faut souhaiter qu'elle réussisse. ■