

# Domaine Public DP

JAA  
1002 Lausanne

13 avril 1994 - n° 1165  
Hebdomadaire romand  
Trente-et-unième année

## Chômage: donner une nouvelle chance aux partenaires sociaux

La nouvelle loi sur l'assurance-chômage est un ratage. Preuve en soit la manière dont elle est reçue.

Au Conseil des Etats, chambre prioritaire, plusieurs sénateurs se sont étonnés que les partenaires sociaux n'aient pas trouvé là l'occasion de dégager un intérêt général commun. Combien de parlementaires de tout bord s'étonnent que la loi ne soit qu'une nouvelle mouture de l'actuel arrêté fédéral urgent, si bien que Jean-Pascal Delamuraz promet déjà une révision plus fondamentale avant même que la loi ne soit sous toit. Enfin, le référendum est annoncé avec ses formules simplificatrices, ses suspicions et ses divisions.

Toutes les conditions d'un partenariat sont pourtant réunies puisque l'essentiel des ressources est prélevé à part égale auprès des employeurs et des salariés; il s'agit bien d'un fonds commun. La participation des cantons et de la Confédération (deux fois 5%) ne modifie pas cette réalité. Le Conseil des Etats a d'ailleurs, d'ores et déjà, biffé la contribution des cantons.

Les payeurs devraient donc être les décideurs. Dans plusieurs pays, il en est ainsi. L'Etat se contente de sommer les partenaires sociaux d'avoir à s'entendre. Quand il participe avec de l'argent public à la caisse d'assurance-chômage, il utilise son apport comme un moyen de pression pour obtenir les compromis nécessaires. En Suisse s'observe un renversement de situation. Le législateur décide de tout si bien que les partenaires sociaux sont transformés en groupe de pression: ils se manifestent dès la consultation, puis, grâce à leurs relais, lors du débat parlementaire et, enfin, à l'occasion de la campagne référendaire. Ils ne sont plus des partenaires responsables, ils sont des lobbies dessaisis du pouvoir réel.

Si l'on part des données de la nouvelle loi, on découvre tout un champ de négociations potentielles. Par exemple, l'augmentation du revenu soumis à cotisation rapportera 375 millions. Cette décision juste (on rappellera pour

mémoire que DP la préconisait depuis longtemps) est, en une certaine mesure, une fiscalisation partielle de l'assurance. Il serait justifié d'affecter ce montant supplémentaire à la solidarité active. Or les sommes additionnelles attribuées à la formation, au lancement d'une activité indépendante et aux essais-pilotes dérogeant à la loi ne représentent en tout que 44 millions. Une hypothèse de négociation entre partenaires sociaux pourrait être l'affectation complète des 375 millions à des formules innovantes. Par exemple formations complémentaires pour des actifs mis en congé partiel et des chômeurs les remplaçant; ou encore paiement des frais de remplacement par un chômeur d'un actif au bénéfice d'un congé d'intérêt public, notamment dans le cadre de l'aide au développement. Avec 375 millions les partenaires sociaux pourraient gérer en commun toute une expérimentation sociale.

On peut aussi imaginer que la notion de travail convenable devrait être définie par la jurisprudence d'instances paritaires de préférence à une réglementation bureaucratique; de même la légitimité du chômage partiel, où les interprétations extensives en faveur des entrepreneurs sont connues, pourrait être appréciée par des instances paritaires. On objectera que ces suggestions renvoient à la révision future, plus fondamentale, promise pour après-demain. Au contraire, c'est tout de suite qu'il faudrait agir et sur la base de la loi en discussion.

Le Conseil national devrait entrer en matière, puis suspendre ses travaux et demander au Conseil fédéral d'inviter les partenaires sociaux à trouver des formules d'accord et de collaboration future, dans un délai court, disons quatre semaines, et en prenant comme point de départ la loi en discussion.

Ce serait un coup d'éclat salutaire. Le partenariat, c'est un mythe à démentir ou à confirmer.

# Le pouvoir aux salariés, les rentes aux retraités

*Les placements en actions sont un moyen de s'enrichir tout en disposant d'un pouvoir d'autant plus important que l'on est nombreux à l'exercer dans le même sens. Tous les syndicats ne l'ont pas encore compris.*

## REPÈRES

Selon les estimations de l'Office fédéral des assurances sociales, en 1991 les 232 milliards de francs de capital de la prévoyance professionnelle ont rapporté 10,6 milliards de produits nets, soit un rendement de 4,6%. La fortune des caisses de pension continue d'augmenter: la même année 35,6 milliards de francs de cotisations ont été encaissés; des rentes et des prestations en capital ont été servies pour 9,7 milliards de francs.

En 1990, pour 100 francs placés, les caisses de pension disposaient d'environ

- 29 fr. en obligations et bons de caisse,
- 17 fr. en immeubles et terrains,
- 14 fr. en avoirs auprès de l'employeur,
- 12 fr. en liquidités et placements à court terme,
- 8 fr. en actions,
- 8 fr. en hypothèques,
- 7 fr. dans des fonds de placement,
- 5 fr. sous d'autres formes.

(pi) Les caisses de pension doivent-elles privilégier leurs cotisants ou leurs rentiers? C'est de cette manière que des syndicats semblent se poser la question du rendement de la fortune du deuxième pilier. Car le rendement minimum imposé par la loi (4%) devrait suffire à assurer les rentes futures, mais ne permettra probablement pas de les indexer au coût de la vie. Et cette même loi impose des règles de prudence qui nuisent au bon rapport des placements. Or, il est question d'imposer une indexation des rentes, qui ne sera possible, sans augmentation des cotisations, que par un meilleur rendement de la fortune des fonds de prévoyance.

La *Lutte syndicale*, l'hebdomadaire du syndicat de l'industrie, de la construction et des services (FTMH), émet de sérieuses réserves et ne souhaite pas voir les caisses de pension s'engager plus fortement sur le marché des actions: «*Les caisses de pension helvétiques deviendraient ainsi partie prenante aux jeux spéculatifs de la grande finance qui constituent un facteur évident d'incertitude dans le fonctionnement de l'économie. Et qui poussent constamment les entreprises à améliorer leurs bénéfices, d'où une incitation permanente à toujours rationaliser, voire à transférer des activités à l'étranger (délocalisations). Avec, en bout de chaîne, des réductions d'emploi chez nous.*»

Cette vision de l'économie va à l'encontre des intérêts aussi bien des retraités-rentiers que des travailleurs-cotisants. Pour les premiers, c'est leur pouvoir d'achat qui est mis en jeu: selon deux experts en gestion de fortune travaillant pour la banque Leu, le rendement d'un portefeuille répondant aux exigences légales est inférieur de 1,5 point pour-cent au rendement qu'un spécialiste pourrait réaliser. Or, ce meilleur rendement permettrait d'assurer une indexation des rentes, donc de maintenir le pouvoir d'achat des retraités.

Quant aux salariés, cette analyse ne prend pas en compte leurs intérêts à long terme. Car il est bien naïf de penser qu'il suffit de ne pas participer au jeu boursier pour éviter que les entreprises ne cherchent à améliorer leurs bénéfices et à rationaliser leur production. Et c'est considérer un portefeuille d'actions uniquement comme un placement financier, alors que ces titres donnent aussi des pouvoirs à ceux qui les détiennent. Mais cela, le grand syndicat ne semble pas l'avoir compris, qui considère que les *pensions* et les

*mutual foods* américains, qui possèdent une part considérable des actions cotées à la Bourse de New York «*jouent un rôle déterminant dans les envols excessifs comme dans les chutes irrationnelles des grandes bourses mondiales.*» C'est oublier que nombre des *founds* américains s'astreignent à de sévères règles internes dans leurs placements.

Il serait souhaitable que les caisses de pension suisses qui sont, rappelons-le, gérées paritairement par patrons et employés, utilisent le pouvoir qu'elles détiennent par le biais de leurs portefeuilles d'actions. Elles pourraient ainsi favoriser les entreprises qui offrent de bonnes conditions de travail, celles qui sont inventives et qui maintiennent ou créent des emplois, etc. Pareille politique nécessiterait une réelle concertation des représentants des travailleurs dans les comités des caisses de pension. Et les caisses devraient s'unir pour créer des groupes de gestion dont le but ne serait pas uniquement d'obtenir un rendement élevé des actions, mais aussi que l'achat ou la vente de titres corresponde à des règles fixées d'entente avec les syndicats. Car l'exemple américain le prouve: les placements «*exigeants*» sont autant, voire plus, rémunérateurs que les autres. Parce que les entreprises qui se soucient de l'environnement ou de leur personnel sont aussi celles qui ont une politique industrielle de pointe.

Dans cette optique, les syndicats suisses devraient donc promouvoir une déréglementation des placements du deuxième pilier: ce pourrait être l'occasion d'augmenter le pouvoir des travailleurs tout en améliorant les rentes des retraités. ■

## Rentiers grugés

Pour Beat Kappeler, les placements «*légaux*» des caisses de pension contribuent à maintenir des taux d'intérêt artificiellement bas, ce qui encourage le gaspillage du capital. En profitent l'Etat et les propriétaires, au détriment des «*petits épargnants qui ne peuvent se constituer des rentes et une épargne immunisées contre l'inflation.*» Il faut ranger dans la catégorie des petits épargnants les cotisants aux caisses de pensions, donc tous les salariés. (Lire l'article «*Les rentiers sont grugés par la Confédération*», dans *L'Hebdo* du 20 janvier 1994.)

# A mi-chemin

## CALENDRIER VAUDOIS

Elu le 20 mars, le Conseil d'Etat vaudois a été assermenté le 12 avril.

La répartition des départements s'est faite le 23 mars lors d'une séance dont la date avait été fixée avant les élections.

Contrairement à leurs collègues genevois, les Vaudois n'ont pas profité des changements de personnes (trois nouveaux sur sept) pour prévoir une modification dans l'organisation et les attributions des départements. Mais à Genève, ce genre de changement n'a pas à être soumis au Grand Conseil, alors que cette procédure est imposée dans le canton de Vaud.

(ag) L'encre des commentateurs de l'«historique» élection au Conseil d'Etat vaudois n'était pas encore sèche que déjà le collège avait redistribué les sept maroquins, rendant publique, dès mercredi midi, la répartition. Jadis la règle interdisait de prendre des décisions définitives avant que les conseillers soient assermentés. Mais la peur des indiscrétions ou des montages de la presse est telle qu'on a tranché sur le champ, avant même que le délai légal de réclamation, six jours à compter de la proclamation du résultat, soit épuisé.

La nouvelle répartition va dans le bon sens. La droite majoritaire garde la responsabilité des Finances. Et quatre départements, attribués immuablement depuis 1970 au même parti, voient rompue la routine monocole. La politisation trop unilatérale des cadres de l'administration est ainsi cassée, bonne chose ! En revanche, le Conseil d'Etat n'est pas entré en matière sur une réorganisation interne. Il est vrai qu'il n'est pas sur ce sujet libre de sa décision, mais tenu par la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat. Elle est vieille de vingt-quatre ans; elle mériterait d'être revue, ne serait-ce que pour donner au Conseil d'Etat (comme cela a été admis pour le Conseil fédéral) plus de liberté pour s'organiser lui-même.

La fusion Prévoyance sociale et Santé publique que nous préconisons reste possible

avec l'approbation du Grand Conseil, si les deux titulaires le désirent. En réalité la décision dépend du conseiller d'Etat Ruey; il peut être tenté de conserver la Santé publique, parce que les difficultés de la planification hospitalière sont un défi ou parce que c'est un secteur à larges relations de professions libérales. Mais d'autre part il emporte avec lui de Justice et Police le premier noyau d'un département des relations extérieures, s'imbriquant parfaitement avec les relations intérieures.

Plus profondément le choix de la droite est celui du conservatisme ou du modernisme. Veut-elle maintenir sa majorité en s'appuyant sur des structures politiques désuètes, en se disant qu'elle peut faire jeu égal dans les centres urbains, car il y a des villes de gauche et des villes de droite, et que l'appoint lui viendra des régions plus traditionnellement à droite dont il faut surveiller d'autant plus jalousement l'encadrement politique ? Dans cette hypothèse, l'élection de 1994 ne serait qu'un accident.

En fait la situation a évolué en profondeur. Les 5000 voix d'avance acquises par la gauche à Lausanne et qui, déjà en 1975, avaient permis l'élection au Conseil des Etats de Jacques Morier-Genoud, et en 1987 celle d'Yvette Jaggi, n'apparaissent plus fortunées mais confirmées; et les villes dites de droite sont devenues des citadelles vulnérables, comme l'ont montré les élections communales.

De toute façon, le besoin de réforme dépasse l'opposition droite-gauche. La collaboration intercantonale devient réalité. Le dossier européen reste ouvert. La régionalisation a fait sauter les coutures anciennes. Mieux vaudrait prendre tôt l'initiative de la réforme. Mais pour en revenir à l'organisation du Conseil d'Etat, les relations intérieures et extérieures, plus la Santé publique, c'est beaucoup pour un seul homme qui, par ailleurs, privilégie le travail consciencieux plutôt qu'expéditif.

Cette volonté de rénovation devrait être le véritable terrain d'entente du nouveau Conseil d'Etat. La gauche peut y gagner, mais elle a aussi ses conservateurs; la droite peut y perdre ou y renouveler son image. C'est une redistribution de jeu.

Mais encore, au-delà des rivalités des partis, il y a l'image du canton. Ceux qui observent les Vaudois, des autres cantons ou de Berne, leur renvoient une image où le culte des valeurs et des caractéristiques cantonales a tourné à la complaisance entretenue et souvent à la facilité autosatisfaite.

La rénovation, en fin de compte, c'est une responsabilité commune. Un premier pas a été fait. C'est beaucoup et c'est peu. ■

## MÉDIAS

La NZZ a aussi senti passer la crise. Le bénéfice est malgré tout resté confortable.

La Caisse nationale contre les accidents (CNA) encourage une campagne de prévention des chutes. Pour la populariser elle édite un journal dans les trois langues officielles. *Le Holà* ressemble au *Matin* et *Hoppla* au *Blick*.

Lancé il n'y a que quelques mois, la chaîne privée de télévision allemande Vox a cessé d'émettre après avoir englouti quelques centaines de millions de marks. La NZZ qui produit *Format NZZ* diffusé sur cette chaîne et sur S-Plus ne perd pas beaucoup d'argent. Le but de la diffusion en Allemagne était de préparer le lancement d'une nouvelle formule de l'édition du journal pour l'étranger.

Le quotidien grison *Bündner Tagblatt*, dont le mécène est Christoph Blocher, publiera dès le 1<sup>er</sup> mai une page quotidienne en romanche.

## 1.

# Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat

## RÉFÉRENCES

David Osborne, Ted Gaebler: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New-York, 1993, Plume Book.

On peut aussi consulter sur la Suisse:

Jean-Daniel Delley: «L'Etat nouveau sera débureaucratisé, rationalisé, allégé. Il sera complémentaire...» dans *Le Temps des Affaires*, mars 1993.

## QUE DE PAGES

L'administration militaire, on le sait, est particulièrement friande de règlements. Le manuel du Pentagone relatif aux règles de construction des bases militaires comporte 400 pages, celui du logement des militaires 800 pages et celui des employés civils de ces bases 8800 pages. Un haut fonctionnaire a estimé qu'un tiers du budget de la défense était consacré à l'application de ce foisonnement réglementaire.

(jd) A plusieurs reprises dans ces colonnes nous avons manifesté notre insatisfaction, notre agacement même à l'égard de l'actuel débat sur le rôle de l'Etat. Un débat qui voit s'affronter la gauche et la droite, toutes deux drapées dans des certitudes aussi sommaires que dépassées.

La seconde a ouvert les feux en opposant l'Etat inefficace et gaspilleur au marché, garant de la satisfaction des besoins au moindre coût. Moins d'Etat, plus de libertés, ces slogans électoraux n'en finissent pas d'alimenter les assauts contre le secteur public, qui ont nom déréglementation, privatisation, plafonnement ou réduction des dépenses publiques, économies linéaires. Alors même que ce programme, brutalement appliqué aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, a dévoilé ses effets ravageurs: liberté et enrichissement pour quelques-uns, appauvrissement et marginalisation pour un grand nombre.

Face à ces attaques, la gauche adopte généralement une position défensive; son combat vise au maintien, si possible à l'extension des prestations d'un Etat-providence qu'elle n'a pas peu contribué à édifier. Dans cette perspective toute réduction des dépenses publiques et du nombre des fonctionnaires est perçue comme une atteinte intolérable à l'action sociale de l'Etat.

A notre sens ce débat n'offre aucune perspective, brouillé qu'il est par des schémas idéologiques par trop datés. La droite, qui rêve d'un Etat amaigri et d'un marché livré à ses propres règles, nous invite à un retour dans le passé et en cela elle est proprement réactionnaire. Car si la sphère publique a régulièrement pris de l'embonpoint, c'est bien pour suppléer aux défaillances du marché, incapable d'assurer les intérêts collectivement définis.

## L'Etat irremplaçable

A considérer le nombre, l'importance et la complexité des problèmes auxquels sont confrontés les sociétés modernes, on peut prédire encore de beaux jours à l'Etat national mais aussi aux formes émergentes d'administration supranationale. Ce qui ne signifie pas pour autant que l'action publique est condamnée à se développer dans les schémas actuels. Bien au contraire, l'Etat sera bien présent demain, mais avec des modalités d'action fort différentes. Il continuera d'assurer la réalisation des choix collectifs, mais avec plus d'efficacité, en proposant une plus grande variété de solutions, plus proches des individus et des groupes et avec une participation accrue de ces derniers.

Et c'est là que pêche la stratégie actuelle de la gauche. A concentrer ses efforts sur la défense des acquis, elle en perd à la fois l'esprit critique et le sens de l'innovation. Il est illusoire de prétendre résister à la vague du libéralisme ambiant en édifiant une ligne Maginot de l'Etat social. A la revendication du moins d'Etat, la gauche se doit de répondre de manière imaginative, en proposant des solutions qui concrétisent efficacement ses idéaux de justice, de solidarité et de liberté.

## L'Etat à réinventer

L'Etat aujourd'hui n'a pas bonne presse: dépendieux, inefficace, bureaucratique, rigide, telles sont les principales critiques qu'il suscite et qui expliquent la séduction de l'argumentation libérale: restauration de la responsabilité et de la liberté personnelles face au moloch étatique. Impossible d'ignorer ces critiques; c'est à partir d'elles qu'il s'agit de réinventer le service public.

L'administration hiérarchiquement organisée et agissant dans le cadre strict de procédures formalisées s'est historiquement constituée comme la réponse à l'arbitraire du pouvoir monarchique et autoritaire. Cette organisation rationnelle et efficace a rendu possible la maîtrise des tâches publiques induites par le développement industriel. Elle a permis de répondre de manière satisfaisante aux besoins collectifs de base — santé, éducation, transports et infrastructures, social — dans des sociétés à évolution lente et bénéficiant d'un environnement stable. Est-elle encore adaptée aujourd'hui à une société qui change rapidement, où l'information n'est plus l'apanage de quelques privilégiés, où les usagers aspirent à des prestations de qualité et revendiquent une large palette de choix? On peut en douter.

Les libéraux ne font pas confiance à l'Etat; ils lui préfèrent le marché et ses mécanismes automatiques d'adaptation. Nous persistons à croire au contraire que seul l'Etat, c'est-à-dire l'action collective, est à même de définir nos valeurs et nos besoins communs et que la qualité de ses formes étatiques reflète le degré de civilisation d'une société. Mais cette fonction centrale, il ne la sauvegardera qu'en réformant en profondeur son fonctionnement, son mode d'agir.

Pour animer le débat, nous publierons dès la semaine prochaine et jusqu'à l'été une série d'articles inspirés d'un récent ouvrage qui fait fureur aux Etats-Unis. Ses deux auteurs ont parcouru le pays quatre années durant à la recherche des nouvelles formes

## LES DIX PRINCIPES DU GOUVERNEMENT ANIMÉ PAR L'ESPRIT D'ENTREPRISE

- ne pas fournir simplement des prestations mais agir d'abord comme le catalyseur des secteurs public, privé et volontaire dans la recherche de solutions aux problèmes collectifs;
- restituer le pouvoir aux citoyens-usagers en leur donnant les moyens de contrôler l'action de l'administration;
- contrôler régulièrement l'impact des prestations publiques;
- agir en fonction des objectifs à atteindre et non des procédures à respecter;
- considérer les bénéficiaires des prestations comme des usagers et leur offrir des choix véritables;
- prévenir les problèmes plutôt qu'intervenir après coup avec de nouvelles prestations;
- imaginer comment gagner de l'argent et non simplement le dépenser;
- décentraliser la prise de décision et favoriser la gestion participative;
- donner la priorité aux mécanismes du marché et non à l'approche bureaucratique des problèmes;
- promouvoir la concurrence entre les prestataires de services.

de gouvernement dans les villes, les comtés et les Etats. Il ne s'agit donc pas d'un livre théorique mais d'un inventaire d'expériences réalisées et de résultats tangibles. La lecture en est stimulante, décapante même lorsqu'elle renverse quelques-unes de nos idées reçues les mieux établies. Certes les innovations dont nous vous entretiendrons ces prochaines semaines ne sont pas toutes transposables telles quelles en Europe et en Suisse. Mais elles devraient faciliter notre réflexion car ici également les déficits publics sont à la hausse, le crédit des autorités à la baisse et les problèmes à résoudre aussi nombreux. Et il y a urgence à sortir de l'impasse du moins d'Etat pour construire le mieux d'Etat.

### Faire mieux avec moins

Les déficits budgétaires et l'endettement des collectivités publiques conduisent à un dilemme politique classique: procéder à des économies en réduisant les prestations ou augmenter les impôts afin de maintenir les prestations. Un dilemme fréquemment résolu par un compromis boiteux qui consiste à combiner les deux solutions: un peu d'économies et un léger accroissement des ressources fiscales. Un compromis boiteux parce qu'il ne satisfait personne, ni les partisans du moins d'Etat ni les inconditionnels de l'Etat social, mais surtout parce qu'il évite de remettre en question le fonctionnement de l'administration.

## La piscine de Visalia

Visalia, une cité californienne de 75 000 habitants, touchée comme toutes les communes de l'Etat par une réduction de 25% de l'impôt foncier adoptée en votation populaire en 1978. En conséquence le collège local n'a pas pu être équipé d'une piscine.

Par un jeudi torride d'août 1984, un employé du service des parcs et loisirs reçoit l'appel d'un ami de Los Angeles: le Comité olympique liquide une piscine en aluminium pour 400 000 dollars, la moitié de la valeur à neuf. Deux jours plus tard l'employé, après avoir averti l'autorité scolaire, se rend sur place pour examiner l'installation en compagnie d'un haut fonctionnaire municipal. Le lundi suivant, nouvel appel: deux autres collègues sont sur l'affaire, il faut verser un acompte de 60 000 dollars pour réserver la piscine. L'après-midi même l'employé apporte un chèque signé à Los Angeles. Comment un simple employé peut-il signer un chèque sans en référer à la Municipalité et sans autorisation spéciale? Parce que Visalia a adopté un nouveau système budgétaire qui permet aux responsables administratifs d'adapter rapidement leur action aux circonstances: chaque service dispose d'une enveloppe financière annuelle qu'il affecte en fonction des besoins et non sous la contrainte de

rubriques budgétaires détaillées; par ailleurs il peut conserver d'une année à l'autre les sommes non dépensées. Et c'est grâce aux économies du service des parcs et loisirs que l'acompte a pu être versé rapidement. La gestion municipale se base sur une planification stratégique. Le haut fonctionnaire connaît donc les priorités de la ville; il sait que l'autorité scolaire et la municipalité désirent se doter d'une piscine et que l'exécutif apprécie particulièrement l'esprit d'entreprise au sein de l'administration. Lorsque l'occasion se présente il n'hésite donc pas un instant à donner le feu vert, persuadé que l'école et la ville trouveront la somme nécessaire (la moitié de la dépense sera couverte par une souscription publique).

Car c'est bien de cela qu'il s'agit: de services publics paralysés par des règles de procédures qui ne stimulent ni l'imagination ni le dynamisme des fonctionnaires, de contraintes budgétaires qui conduisent l'administration à dépenser coûte que coûte jusqu'au dernier centime de peur de voir diminuer ses moyens l'année suivante, à une réduction linéaire des prestations et à un désengagement ponctuel de l'Etat.

Couper dans les dépenses ou augmenter les impôts, préconiser l'amaigrissement de l'Etat ou au contraire son renforcement ne touchent pas le cœur du problème. Aucune de ces solutions ne contribue à développer l'esprit d'entreprise dans le service public, à renforcer le contrôle, l'autonomie et la participation des citoyens-usagers, à restituer à l'Etat sa fonction première de pilotage. Bref, rien là qui bouleverse la manière d'agir de l'administration.

Or ce bouleversement est possible; il donne même des résultats étonnants. Contraintes par la vague anti-impôts qui submerge les Etats-Unis dès le milieu des années 70 et par la revendication du public pour des services de meilleure qualité, de nombreuses collectivités locales et régionales ont fait le pas de l'innovation dans la gestion des affaires publiques.

Sur la base de ces expériences, Osborne et Gaebler ont énoncé les dix principes d'une gestion publique animée par l'esprit d'entreprise, principes qui constitueront le fil conducteur de notre présentation. Que nos lectrices et lecteurs se rassurent: concurrence, mécanismes du marché, contrôle de l'efficacité ne riment pas forcément avec libéralisme sauvage et aggravation des inégalités sociales. Bien au contraire, finalisés par la réalisation de l'intérêt public, ces mécanismes insufflent à l'action de l'Etat le dynamisme et l'efficacité qui lui font trop souvent défaut. Abandonnons nos préjugés et partons à la découverte de nouvelles formes de gouvernement. Quitte, à l'issue du parcours, à opérer la critique et les adaptations nécessaires. ■

COURRIER

# Les voix du POP

*A propos des élections vaudoises (DP n° 1162 et 1164).*

**MARIANNE HUGUENIN**

présidente du Parti ouvrier et populaire vaudois

## POUR MÉMOIRE

L'élection au Conseil d'Etat du 20 mars a vu s'affronter, au second tour, où quatre sièges restaient à repourvoir:

- une liste de l'Entente avec deux candidats radicaux et un libéral\*;
- une liste avec deux candidats socialistes et un écologiste\*;
- une liste POP avec un candidat;
- une liste marginale avec trois candidats.

POP, GPE et socialistes avaient appelé à un vote croisé, mais GPE et socialistes avaient décliné l'offre du POP de partir à quatre sur une liste rose-rouge-verte.

\*En fait, chaque parti a présenté sa liste, avec les noms de son/ses candidats et celui/ceux du parti allié, un système qui fait la joie des analystes. Malgré cela, plus d'un électeur sur quatre a choisi de voter sur du papier vierge.

Visiblement, après le premier tour comme après le second, Pierre Imhof n'a pas saisi — ou pas voulu saisir — l'importance et le sens du vote Zisyadis. Les 22% obtenus par le candidat popiste détonnaient déjà au premier tour. Ils étaient le signe d'une volonté de changement réelle et bien plus grande que ce qu'a pu en comprendre la direction du parti socialiste, qui aurait trouvé un retrait et un appel à voter socialiste au second tour, «normal, comme d'habitude». Simplement, ce retrait, ceux qui ne l'auraient pas trouvé «normal», ce sont les électeurs qui avaient choisi Josef Zisyadis pour dire haut et fort leur ras-le-bol d'une politique feutrée, dans les coulisses.

Et ce d'autant plus que la situation, inédite, permettait un départ à quatre. Une liste à quatre qui aurait regroupé les courants de la gauche et montré sa volonté de changer, vraiment, quelque chose... Les 25% de Josef Zisyadis au 2<sup>e</sup> tour démontrent que le POP ne s'est pas trompé en maintenant son candidat. (...)

L'agacement de Pierre Imhof contre un POP qui a osé égratigner les conseillers d'Etat et une politique parfois fort consensuelle des députés socialistes lui fait écrire des choses fausses: à savoir que la «gauche s'en sort sans dettes face au POP» et que «Jean-Jacques Schwaab a été élu sans que les voix de l'extrême gauche soient déterminantes». Eh non, désolée!

Il est vrai, à notre étonnement d'ailleurs, que plus des deux tiers des électeurs ayant utilisé la liste du POP ont voté compact. N'ont donc pas jugé nécessaire ni utile, malgré les appels fort clairs du POP tant dans la presse que dans ses tracts, de rajouter même un ou l'autre des candidats roses-verts. L'autre tiers l'a fait: Biéler obtient ainsi 1441 voix, Schmutz 1302, puis Schwaab 1159. Donc un apport bien déterminant dans les 322 voix qui le séparent de Rochat... Ceci dit sans tenir compte des très nombreuses listes sans dénomination de parti et comptant les 4 candidats de la gauche, suivant l'appel du POP et des Verts, manifestant ainsi le plus clairement leur volonté d'une majorité de gauche, sans se référer à l'un ou l'autre de ses partis.

Nous espérons que le succès de la gauche ne dispensera pas le courant socialiste (DP compris) de s'interroger sur sa tactique, et sur sa politique. (...) Nul ne peut dire, ni Pierre Imhof ni nous, si cela aurait donné un dimanche où voter aurait, vraiment, changé quelque chose. Pour notre part nous le pensons, au vu des bons reports des voix popistes comme socialistes dans les élections communales où il y a entente et unité. Et nous pensons surtout qu'aucun combat politique ne peut être mené «à la sauvette», avec des arguments du type

«Zisyadis, non, ça mobiliserait la droite qui dort». Parce que comme ça, c'est la gauche qui dort, les abstentionnistes aussi et c'est la droite qui continue à gouverner. Ça changera, sûrement, pour la prochaine fois. Une fois admise l'existence, à gauche, de la fin du règne du parti unique. ■

*(pi) Pour mon commentaire, j'ai considéré que les électeurs qui ont modifié un bulletin du POP seraient allés voter même en l'absence d'une candidature de ce parti. Et pour passer à quatre, les candidats rose-rouge-vert, liste commune ou pas, auraient dû tous se placer devant le radical Charles Favre. Or celui-ci arrive en deuxième position, derrière Daniel Schmutz, qui le devance de 4298 voix, mais devant Philippe Biéler qui est distancé de 533 voix, et devant Jean-Jacques Schwaab qui a 3703 voix de moins que le radical. Il y a certes eu 3890 bulletins POP compacts, ne comportant donc que le nom de Josef Zisyadis. Mais il aurait fallu que toutes ces voix se reportent sur ses colistiers et que le popiste fasse autant de voix socialistes que Jean-Jacques Schwaab. ■*

## Privatisations, etc

*(cfp) Jusqu'à récemment, le verbe «privatisieren» ne signifiait rien d'autre, en allemand, que «vivre de ses rentes». L'action de vendre des services publics à des entrepreneurs privés n'est pourtant pas aussi récente que le mot.*

La «Motorfahrzeug-Prüfstation beider Basel» contrôle les véhicules et organise les examens de conduite des véhicules des deux demi-cantons. Les résultats financiers sont positifs, mais un monopole privé a remplacé un monopole public.

A Berne, une entreprise de services informatiques, la BEDAG (Bernische Datenverarbeitung AG) a été fondée en 1970 comme entreprise mixte, avec un capital dominé par le canton. C'était un moyen d'éviter les contraintes parlementaires. A la suite des scandales financiers qui secouèrent le canton et des liaisons jugées malsaines entre l'administration cantonales et la BEDAG, le Grand Conseil vota une loi accordant quelques privilèges à l'entreprise, mais libéralisa, dans une certaine mesure, les commandes du canton dans le domaine de l'électronique. Une transformation en SA et une plus grande indépendance sont envisagées pour le début de 1996. La récession n'est pas passée sans trace, mais l'entreprise est saine.

COURRIER

# Réformes bancaires

**PERRE-FRANÇOIS  
VEILLON**

chef du Département des  
finances du canton de  
Vaud

## IMPRESSUM

Rédacteur responsable:  
Jean-Daniel Delley (jd)  
Rédacteur:  
Pierre Imhof (pi)  
Ont également collaboré à  
ce numéro:  
André Gavillet (ag)  
Jacques Guyaz (jg)  
Yvette Jaggi (yj)  
Charles-F. Pochon (cfp)  
Forum:  
Composition et maquette:  
Murielle Gay-Crosier  
Marciano, Pierre Imhof,  
Françoise Gavillet  
Administrateur-délégué:  
Luc Thévenoz  
Impression:  
Imprimerie des Arts et  
Métiers SA, Renens  
Abonnement annuel:  
80 francs  
Administration, rédaction:  
Saint-Pierre 1  
case postale 2612  
1002 Lausanne  
Téléphone:  
021/312 69 10  
Télécopie: 021/312 80 40  
CCP: 10-15527-9

L'auteur de l'article «A qui appartiennent les banques cantonales?» (DP n° 1159 du 17 février) aurait eu l'occasion de renseigner plus exactement ses lecteurs sur la question du rapprochement des banques cantonales s'il avait fait état du contenu du mandat confié par le Conseil d'Etat aux experts et qui avait été rendu public lors de la conférence de presse de décembre dernier.

Trois questions précises ont été soumises aux experts:

– Quelle est la vocation d'une banque cantonale à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle, entre les trois grandes banques et les banques privées, sur un plan cantonal, suisse et international?

– Quel doit être le rôle de l'Etat dans sa banque cantonale?

– Enfin, en fonction des réponses aux deux questions susmentionnées, quelle est la forme juridique la plus adéquate à donner au rapprochement institutionnel des deux banques?

C'est donc bien par les deux questions fondamentales de la mission et de la fonction d'une banque cantonale que le Conseil d'Etat a



En Suisse alémanique, des tâches de surveillance incombant aux autorités communales, par exemple surveillance des places de parc, sécurité dans les transports publics, sont partiellement déléguées à des sociétés de surveillance en uniforme. Dans des quartiers à risque, mais aussi dans des quartiers à vocation commerciale, des associations de particuliers engagent des agents de protection pour compléter l'activité des services de police officiels.

Enfin, à Berne encore, un groupe formé de membres de gauche et de droite s'est constitué pour étudier le «modèle néerlandais de Tilburg» d'organisation municipale, afin que disparaisse la mentalité bureaucratique des fonctionnaires traditionnels et qu'elle soit remplacée par un souci d'efficacité. ■

## EN BREF

Les trois députés radicaux pro-bernois élus par le district de Laufon au Grand Conseil de Bâle-Campagne ont décidé de faire, malgré tout, partie du groupe radical de ce conseil. Ils ont été acceptés.

Trois hommes et une femme ont présenté leur candidature pour la fonction de juge de paix des arrondissements 5 et 10 de la ville de Zurich. Leurs partis mènent une vraie campagne avec tracts, affiches et annonces dans la presse.

entendu entamer sa réflexion et celle des experts, après avoir constaté que de simples accords sectoriels entre les deux banques cantonales n'étaient plus suffisants. Le comité de pilotage, consulté par les experts sur ces questions, est actuellement engagé dans cette réflexion essentielle, qui doit précéder toute décision sur la forme juridique finale. Les acteurs économiques vaudois et suisses seront eux aussi consultés par les experts, en tant que clients ou partenaires des deux banques cantonales.

On reproche souvent son immobilisme au pouvoir exécutif. Qu'il anticipe, en revanche, et voilà qu'on lui oppose mille et une bonnes raisons qu'il avait à ne pas bouger! La fin des ententes cartellaires dans le secteur bancaire a pourtant révolutionné le marché, à un rythme inhabituel en Suisse. Finies les rentes de situation pour les banques cantonales, le client va au plus offrant, le tourisme hypothécaire s'accroît fortement. Des banques fusionnent, d'autres s'allient, certaines disparaissent. Face à ces bouleversements, il appartient au Conseil d'Etat tout d'abord de prendre rapidement conscience du changement, ensuite de réfléchir aux moyens de s'y adapter, voire d'en profiter pour consolider la position du canton, enfin de proposer au Grand Conseil, en les expliquant largement, les mesures qu'il juge opportunes.

Pendant cette phase de mutation, les deux banques cantonales, qui ne perdent pas une once de leurs compétences, réfléchissent ensemble, au sein du comité de pilotage, à leurs rôles actuel et futur dans le canton et coordonnent l'intégration des deux banques régionales qu'elles ont eu la force de reprendre.

Où donc l'auteur de l'article voit-il un excès de pouvoir du Conseil d'Etat? Dans le fait d'avoir agi à temps? ■

*(ag) Les deux banques cantonales vaudoises sont des institutions de droit public. Il est de la compétence du Conseil d'Etat de proposer au Grand Conseil une révision de la loi qui les régit. Mais elles ont aussi un statut mixte. Ce sont des sociétés anonymes; les actions sont cotées en bourse; les actionnaires ont leurs représentants élus dans les organes responsables.*

*En regard de cette situation complexe, qui n'autorise pas le passage en force, ce compte-rendu de la conférence de presse donnée par le Conseil d'Etat, instituant le comité de pilotage, où figurent en position de force des personnalités consultées comme expert et dont l'avis est préconçu: «Le gouvernement est toutefois très ferme: le délai du 1<sup>er</sup> janvier 1997 devra être respecté et les deux banques devront s'y conformer. Par la force si nécessaire, ont calmement menacé Jacques Martin et Pierre-François Veillon.» (Journal de Genève et Gazette de Lausanne, 10 janvier 1994.) ■*

# Un Juste parmi nous

## RÉHABILITATION

Après une décision du Grand Conseil saint-gallois refusant de réhabiliter Grüninger en 1985, bien que son action fût reconnue légitime, DP avait considéré que cette position était la bonne, une réhabilitation revenant à adapter après coup le droit à la morale.

Ce texte est paru dans DP n° 766 du 14 mars 1985 et repris partiellement dans DP n° 1121 du 25 mars 1993. A cette même date, nous avions publié un article d'Ursula Gaillard sur la base du dossier publié par la *Wochezeitung* et des revendications de l'association «Gerechtigkeit für Paul Grüninger».

## RÉFÉRENCE

Stefan Keller, *Délit d'humanité, l'Affaire Grüninger*, traduit par Ursula Gaillard, préface de Ruth Dreifuss, Lausanne, 1994, Editions d'En bas.

Chef de la police cantonale de Saint-Gall, le capitaine Grüninger a été mis à pied en avril 1939, puis condamné, pour avoir autorisé ou couvert l'entrée en Suisse de réfugiés, et cela au mépris des ordonnances fédérales qui, depuis le 19 août 1938, imposaient le refoulement de tous ceux qui n'avaient pas de visa. Mort en 1972, le capitaine est devenu peu à peu un symbole. Les associations qui luttent contre le racisme et en faveur des immigrés le brandissent comme un emblème. Il incarne, face aux bureaucrates de l'époque, le refus de la raison d'Etat au nom de la simple humanité et du respect de notre tradition d'asile. Et s'il a fallu vingt-cinq ans d'interpellations et de démarches pour que les autorités de Saint-Gall acceptent de le réhabiliter politiquement, mais non pas juridiquement, c'est une preuve de plus que la Suisse officielle est bien peu disposée à condamner son proche passé et une politique qui fut à beaucoup d'égards déshonorante.

Réjouissons-nous de pouvoir désormais lire en traduction l'enquête qu'a menée Stefan Keller sur l'affaire Grüninger — dont la publication en 1993 par la *Wochezeitung* a été déterminante pour la réhabilitation partielle de l'officier de police.

## Keller n'est pas Meienberg

Stefan Keller n'est pas Meienberg. Il n'a pas son talent d'écrivain, son goût pour la provocation; ni surtout sa conception particulière du «réalisme» qui l'autorise, quand les documents font défaut, à «inventer le vrai». Dans *Délit d'humanité*, les hypothèses restent des hypothèses et les lacunes sont avouées. De ces déboires de l'historien, une première preuve. Combien de vies Grüninger a-t-il sauvées? «Plusieurs centaines, voire quelques milliers», comme l'affirme Keller au début du livre, reconnaissant par ailleurs *in fine*: «Pas plus que G. Studer et W. Härtsch [qui furent chargés de l'enquête], je n'ai réussi à déterminer avec précision combien d'hommes et de femmes il a sauvés». Et dans une interview récente (*Le Courrier*) Keller disait: «Il est réaliste d'estimer à trois mille ce nombre». Le lecteur que je suis, qui n'a eu sous les yeux qu'un petit nombre de cas, a quelque peine à imaginer sur quelles bases peut se fonder cette estimation, compte tenu du peu de témoins retrouvés (une soixantaine), des chiffres que Grüninger trafiquait, des passages clandestins non enregistrés, et de l'impossibilité de boucler les additions.

En revanche, sur tout ce qui peut être attesté: les lieux favorables aux passages, les réseaux socialistes et juifs (les artisans, les paysans, les aubergistes qui aidaient les réfugiés étaient souvent ceux qui, précédemment, avaient fait passer les volontaires qui allaient

se battre pour l'Espagne républicaine), les pratiques du capitaine Grüninger, l'enquête fournit des détails abondants et parfois savoureux. Le capitaine n'hésitait pas à aller chercher lui-même des gens à Lindau, et demandait à son chauffeur de passer leur argent que les douaniers allemands auraient confisqué. Une de ses ressources fut d'antidater les documents pour faire croire que le réfugié était arrivé en Suisse avant le 19 août. A un couple viennois dont le fils était déjà en Suisse, il fit parvenir une «citation à comparaître» à son bureau, ce qui leur permit de passer en Suisse. Il envoya même des «invitations» à Dachau (avec une invitation dans un autre pays, les Juifs avaient alors une chance de pouvoir sortir du camp).

Grüninger a-t-il été trahi par son supérieur hiérarchique et par les associations juives d'aide aux réfugiés? Les résultats de l'enquête sur ces deux points sont tout aussi intéressants. Valentin Keel était un vieux militant, ancien rédacteur de la *Volkstimme*. Il est impossible qu'il ait ignoré les initiatives de Grüninger dont il partageait les sentiments. Qu'il ait lâché son subordonné au printemps 39, pour sauver son siège au Conseil d'Etat, me paraît incontestable. Quant à ce qui se passait dans les communautés juives et leurs organisations d'aide aux réfugiés, le tableau que brosse Stefan Keller me paraît objectif et équitable. Il y avait les timorés qui craignaient que cet afflux n'alimente l'antisémitisme et ne compromette leur propre sécurité. Mais il y avait surtout les lourdes charges financières qu'ils devaient assumer, Berne ayant décidé de faire payer à la communauté israélite tous les frais d'entretien des réfugiés juifs (350 000 francs par mois en février 39). Et comment concilier la volonté de sauver les leurs avec le respect de la légalité? La Fédération des communautés israélites a-t-elle fait parvenir à Berne, durant l'hiver 38-39 et pour se «démarrer», un rapport ou des dossiers contenant les chiffres des réfugiés entrés illégalement en Suisse dans la région de Saint-Gall? Ces rapports ont-ils contribué à déclencher l'affaire Grüninger? Ces dossiers, que certains prétendent avoir vus ou détenus, ont disparu.

Grüninger sera-t-il un jour réhabilité *juridiquement* à Saint-Gall, alors que ce sont précisément des arguties juridiques que le gouvernement oppose à cette demande? Le Conseil fédéral reconnaîtra-t-il, comme on le lui a demandé, que la politique suivie en 38-39 était contraire au droit des peuples et de l'homme; et que ceux qui ont enfreint les directives d'alors devraient être réhabilités aussi par les autorités fédérales? Pour ne rien vous cacher, je n'y crois guère.

Jean-Luc Seylaz