Domaine Public
DP
JAA
1002 Lausanne
28 avril 1994 – nº 1167
Hebdomadaire romand
Trente-et-unième année

Effet de contagion

«L'essor économique commence dans la tête. Dans la vôtre aussi.» Vous vous souvenez de la campagne d'annonces et d'affiches faite sur ce thème l'automne dernier par un groupe alémanique, relayée en Suisse romande par le *Nouveau Quotidien*. Leurs auteurs avaient pris «une initiative visant à assainir le climat, pour raviver l'économie et redonner le courage de faire des affaires». Il s'agissait pour eux de lancer un «défi à la récession», de mettre en œuvre une «pensée positive». En bref: une touche d'exorcisme sur une couche de psychologie manipulatrice.

Voilà qui n'était pas trop mal vu, sous des allures d'action psychologique un peu trop superficielle pour provoquer toute la motivation recherchée. Car les acteurs économiques visés en l'occurrence, en premier lieu les chefs de petites et moyennes entreprises, sont, tout comme les managers de plus grandes sociétés ou les banquiers, loin d'avoir les comportements hyperrationnels et froidement calculateurs qu'on leur attribue volontiers.

A l'instar des investisseurs, les gestionnaires marchent autant à la confiance qu'au profit exactement prévu. Soumis à l'influence d'un «climat» fort changeant, ils accordent davantage de crédit aux prévisions de la météo des affaires qu'à celles des instituts d'observation conjoncturelle sachant faire tourner les modèles macro-économiques les plus sophistiqués. Tout se passe comme si, continuellement contraints de prendre leurs décisions face à l'incertain, les chefs d'entreprise se laissaient aller à la crédulité plutôt qu'au calcul.

Dans ces conditions, l'imitation peut tout aussi bien tenir lieu de réflexion. C'est «dans la tête» des autres aussi. Et vive l'effet de contagion ! A la baisse comme à la hausse. On l'a vu à la baisse ces deux ou trois dernières années, quand les patrons s'encourageaient mutuellement à renforcer les effets de la crise sur l'emploi, en dégraissant leurs structures, en licenciant à froid ou à chaud, en déplaçant la production à l'étranger, en substituant la machine à l'homme, dans les services (bancaires par exemple) comme dans l'industrie.

Même phénomène aujourd'hui, mais dans le sens de la reprise. Les carnets de commandes ne se remplissent pas tous également vite ? Les effectifs et la qualification du personnel ne suffisent pas partout à faire face à l'augmentation des ventes ? Les taux de change et d'intérêt n'évoluent pas favorablement ? Qu'importe, ça repart et on y va.

Essentiellement conservateur, ce genre de comportement procyclique a évidemment pour effet d'accentuer les mouvements de la conjoncture, non d'en provoquer le retournement. Ce qui donne, à la baisse, une récession tournant à la crise et, à la hausse, une reprise débouchant sur l'inflation — celle-là même qu'on peut dès aujourd'hui prévoir, d'abord dans les secteurs où les effectifs récemment réduits ne permettront pas de faire face à la demande. Quitte à faire passer, aux yeux de l'opinion publique dûment chapitrée par les commentateurs économiques, les hausses de prix dues à de tels engorgements pour l'effet — anticipé — de la prochaine introduction de la TVA.

Ce que les consommateurs sont sans doute prêts à croire; ils vont donc se dépêcher de désépargner et d'acheter pour se prémunir contre un renchérissement qu'ils pressentent justement, et dont — ironie de la conjoncture — ils vont ainsi précipiter la réapparition. Comportement instinctivement rationnel à l'échelle de l'individu ou du ménage, mais désavantageux à celle de la société.

Ainsi va l'économie, animée par des acteurs marchant plus au sentiment et au flair qu'à la boussole de la raison et aux indicateurs conjoncturels. C'est-à-dire à la recherche d'un bénéfice personnel immédiat plutôt que d'un profit partagé à plus long terme. Reste donc aux pouvoirs publics l'exigeante mission de ramer à contre-courant, de remonter la pente conjoncturelle, de faire les choix difficiles, dans l'intérêt bien compris de la collectivité.

YJ

ROUTES DE TRANSIT

Le Conseil fédéral comme un comité de campagne

Adolf Ogi a usé et abusé de l'argument: Initiative des Alpes et N9 à quatre pistes entre Sierre et Brigue étaient incompatibles. Elles ne le sont plus depuis que le peuple a voté.

«Si vous acceptez l'Initiative des Alpes, la N9 ne pourra plus être construite à quatre pistes jusqu'à Brigue. C'est absolument clair.»

Adolf Ogi, conseiller fédéral, le 16 décembre 1992 devant le Conseil national.

(*pi*) Si l'Initiative des Alpes, avant qu'elle soit votée, mettait tout le monde d'accord sur un point, c'est bien l'interprétation de l'interdiction d'augmenter la capacité des routes de transit. Que l'on reprenne le Message du Conseil fédéral (DP nº 1161), les déclarations du comité d'initiative dont la position n'a pas varié depuis son lancement ou les arguments des opposants, tous étaient du même avis: l'initiative interdirait la construction d'une autoroute à quatre pistes dans le Haut-Valais. On peut se référer à l'*Année politique suisse 1989* qui parle du lancement de l'Initiative des Alpes. On peut relire les communiqués de presse, dont celui de la Société suisse des entrepreneurs: *«... et notamment la liaison autoroutière dans le Haut-Valais, en souffrance depuis longtemps, ne pourrait plus être réalisée»*. On peut reprendre un commentaire paru dans *Entreprise romande* du 14 janvier 1994: *«Ceux qui se rendent dans les stations touristiques du Valais, par exemple, connaissent les inextricables bouchons qui se produisent dans la plaine du Rhône, générateurs de pollution. L'initiative les fera perdurer en interdisant le prolongement de l'autoroute jusqu'à Brigue, à moins que la plaine du Rhône ne soit pas considérée comme région alpine...»* Pas l'ombre d'une hésitation dans la foule des articles, dossiers, services de presse consacrés à ce sujet avant le 20 février: Initiative des Alpes et N9 à quatre pistes entre Sierre et Brigue sont incompatibles.

Il ne s'agit bien sûr que de l'avis des initiants, de l'interprétation des journalistes et des arguments des opposants. Mais ils avaient de bonnes raisons de ne pas douter: car c'est bien Adolf Ogi qui a donné corps à cette interprétation. Il suffit pour s'en convaincre de revenir au débat des Chambres fédérales sur le sujet.

Le 16 décembre 1992, l'objet est à l'ordre du jour du Conseil national. Bernard Comby, radical valaisan, par ailleurs chef des Travaux publics dans son canton, déclare: *«En Valais, par exemple, cette disposition pourrait conduire à l'abandon d'une autoroute à quatre pistes dans le Haut-Valais»*. Lorsque vient le tour d'Adolf Ogi, plus de conditionnel: *«Ich möchte Ihnen in Erinnerung rufen, dass diese Initiative jeglichen Ausbau der Transitsachen im Alpengebiet verbieten wird. Das müssen die Walliser, die Bündner, die Waadtländer wissen; dass müssen auch die Neuenburger, die Berner und alle anderen wissen: Dann ist es fertig mit dem Ausbau beispielsweise der Nationalstrasse im Oberwallis. Wir können diesen Ausbau nicht mehr vornehmen.»*

Cette interprétation est tempérée par le socialiste grison Andrea Hämmerle. Adolf Ogi lui répond alors: *«Wenn Sie die Alpen-Initiative annehmen, kann die N9 nicht mehr vierspurig bis Brig gebaut werden. Das ist ganz Klar»*. Ce à quoi Peter Bodenmann répond: *«Es ist richtig: Vierspurig kann man die N9 nicht mehr bauen, aber zweispurig kann man sie noch bauen, und das reicht der Mehrheit der Oberwalliser Bevölkerung»*.

Six mois plus tard, c'est la même interprétation qui prévaut au Conseil des Etats. Et le conseiller fédéral n'a pas manqué une occasion, dans les journaux et à la radio, pour l'exprimer publiquement.

Mais ce qui était *ganz klar* pour Adolf Ogi en décembre 1992 ne l'est plus en avril 1994: c'est bien une autoroute à quatre pistes qui sera construite dans le Haut-Valais.

Ce retournement pose un sérieux problème. Si la clause qui interdit d'augmenter la capacité des routes de transit dans les régions alpines n'était pas claire, et donc sujette à interprétation, elle a été clarifiée avant le vote par Adolf Ogi, qui s'exprimait devant le parlement en tant que représentant du Conseil fédéral. On peut penser que bien des Valaisans auraient voté différemment s'ils avaient eu l'assurance que la N9 ne serait pas mise en cause. Mais parlementaires et votants ont été trompés puisque l'interprétation qui a pesé dans leur décision n'est plus valable aujourd'hui. Une fois de plus, Adolf Ogi a trop parlé. Et il s'est moqué du parlement et du souverain.

La situation est d'autant plus absurde que la disposition finalement retenue pour déterminer les routes dont la capacité ne peut désormais plus être augmentée, à savoir la part du trafic de transit qu'elles supportent, n'est pas mauvaise. Mais elle arrive trop tard.

Pour qu'elle fût acceptable, Adolf Ogi aurait dû se taire sur ce point avant le vote, ou alors expliquer que l'Initiative des Alpes n'empêcherait pas la réalisation de la N9 à quatre pistes dans le Haut-Valais. Mais Adolf Ogi, qui aimait à se parer du titre de président de la Confédération, avait oublié les obligations liées à la charge de membre de l'exécutif fédéral: à propos de l'Initiative des Alpes, il s'est exprimé comme n'importe quel membre d'un comité de campagne. La crédibilité du Conseil fédéral n'en sort pas renforcée. ■

ARTICLE CONSTITUTIONNEL SUR LA CULTURE

«Chaque homme est un artiste»*

* Formule de Joseph Beuys, citée par le Conseil fédéral, artiste dans son genre.

(ag) Un débat de cette importance, on ne va pas le limiter à des déclarations sentimentales, d'ailleurs contradictoires: accordez un «petit sou» un peu plus gros à la culture alors qu'on dépense tant de milliards pour l'armée, les routes, l'écoulement du fromage, etc ! Ou dans le registre «l'Etat n'a pas d'argent»: faites un geste d'amour pour les créateurs; le «non» exprimerait un mépris béotien de leur travail et de leur condition ! Un article constitutionnel n'est pas un objet à votre bon cœur.

LE TEXTE

Le 12 juin, peuple et cantons se prononceront sur l'adoption du nouvel article constitutionnel suivant:

art. 27septies

[1]La Confédération et les cantons encouragent, dans les limites de leurs compétences, la vie culturelle dans sa diversité et la compréhension des valeurs culturelles au sein de la population. Le principe de subsidiarité est garanti.

[2]La Confédération peut soutenir les cantons, les communes et les milieux privés dans leurs efforts visant à sauvegarder le patrimoine culturel, à promouvoir la création culturelle et à favoriser l'accès à la culture. Ce faisant, elle tient particulièrement compte des intérêts des régions et des groupes de population peu favorisés.

[3]La Confédération peut compléter les efforts des cantons, des communes et des milieux privés en prenant elle-même des mesures visant notamment à:

a. Réaliser des tâches culturelles d'importance nationale;

b. Favoriser les échanges culturels en Suisse et avec l'étranger.

La Confédération agit depuis longtemps dans le domaine de la culture. D'abord parce qu'elle en a reçu la compétence explicite, en matière de cinéma et de protection du patrimoine. La culture fait incontestablement partie des relations extérieures, domaine fédéral. Enfin, l'histoire a laissé des strates, même sans base constitutionnelle: l'helvétisme de la fin du XIX[e] en plus de l'invention du 1[er] Août, nous a valu le Musée national et la Bibliothèque nationale; ce qu'on a appelé avant la Seconde Guerre mondiale la «défense spirituelle» a entraîné la création de Pro Helvetia. La Confédération a usé de la sorte d'une compétence tacite. Aujourd'hui, après le semi-échec de 1986, elle tente de remettre de l'ordre dans le bric-à-brac constitutionnel et tacite, on ne saurait le lui reprocher. Reste la manière.

Comment légiférer avec des mots qui peuvent tout englober, tels l'environnement ou la culture ? En clarifiant les domaines: eau, air, sol, bruit, etc. Mais la culture ? Pour échapper aux classifications jugées élitistes, le Message fédéral tient à souligner que tout est culture. Ainsi l'égalité des sexes, la question féminine et la jeunesse sont rattachées à *«un élargissement progressif de la culture»*. La création, quel que soit son domaine, est culture. L'englobement est tel qu'on ne saurait plus, dit sentencieusement le Message, concevoir de culture alternative. De plus, à la création s'ajoutent la diffusion et la réception de l'œuvre. C'est une évidence. Mais est-ce une base légale pour, au-delà du soutien à l'édition, la transmission, l'exportation, vouloir s'occuper, par exemple, de l'éducation des adultes ? Sous l'intention louable de l'ouverture, de l'accès à..., comment ne pas flairer une conception totalitaire, au sens de prendre en main la totalité du comportement pour l'orienter dans le bon sens. Les milieux de l'art cultivaient jadis, contre l'officialité et le pompiérisme, le style protestataire. Hélas, ils ne lisent pas les messages fédéraux, qui de toute façon décrètent qu'il n'y a plus de culture alternative.

Le législateur aurait été bienvenu de distinguer d'une part ce qui appartient aux mœurs, au style d'un peuple, à sa manière de s'exprimer dans tous les registres, à son inventivité et que l'on devrait appeler «le culturel» de ce qui d'autre part est création, dans les formes reconnues de l'esthétique. Ces catégories (musique, danse, théâtre, etc) ne sont pas élitaires; elles ont traversé des civilisations diverses et contrastées; elles ont touché des peuples, souvent illettrés, mais non pas incultes.

Si l'on se réfère au texte soumis au peuple, l'alinéa 3 eût été suffisant: à la Confédération, les tâches d'importance nationale ! Cela n'exclut pas le soutien à des institutions qui ont leurs racines dans un canton ou une région. Car la qualité des prestations et des créations peut autoriser que soit reconnue l'importance nationale d'un orchestre, d'un ballet, d'une édition. Presque toujours la qualité du créateur ou de l'interprète implique que l'œuvre soit «exportée» à l'étranger ou qu'elle fasse partie des échanges culturels internes. L'expérience des monuments historiques montre qu'il est possible de créer une sorte de jurisprudence de ce qu'on peut appeler l'importance nationale.

L'alinéa 2, en revanche, est une délégation de compétence générale, qui confère à la Confédération le droit de mener une politique propre d'intervention à tous les niveaux, qui en fait l'interlocutrice immédiate des communes. Pour rassurer les fédéralistes, le parlement a surajouté le principe de la subsidiarité. Il faut l'interpréter, paraît-il, au sens de l'article 3 de la Constitution qui reconnaît la compétence première des cantons. Mais pourquoi, diable, introduire ce terme ambigu, qui tend à consacrer, tout en lui donnant des limites, la compétence générale de l'autorité la plus haute ?

On rappellera enfin que la radio et la télévision, même si elles assument aussi d'autres tâches d'information et de divertissement, entretiennent des rapports étroits à la culture et à sa diffusion. Là un soutien décidé serait à la fois légitime et efficace.

La Confédération n'envisage pas une loi-cadre générale vu la variété des domaines. Mais elle ne souhaite pas non plus des lois spécifiques, car la culture ne peut être segmentée ! Elle ne retient pas de loi-cadre sur l'encouragement à la création, la diffusion, la réception, la conservation, car on lierait des matières hétérogènes. *«Il faudra donc légiférer de manière ponctuelle, de façon à accorder les normes juridiques à leur objet»*. Est-ce clair pour vous ? ■

3.

POUR UNE RÉFORME DU SERVICE PUBLIC

Le pouvoir aux usagers

POUR UNE RÉFORME DU SERVICE PUBLIC

Cet article fait partie d'une série que nous publions, inspirée d'un récent ouvrage qui fait fureur aux Etats-Unis: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, de David Osborne et Ted Gaebler (New York, 1993, Plume Book).

Sont parus dans les numéros précédents:

«Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat» – DP 1165.

«Lâche la rame et tiens le gouvernail» – DP 1166.

(jd)»Trop souvent nous mettons sur pied des programmes destinés à une clientèle plutôt que nous donnons du pouvoir à des communautés de citoyens». Cet aveu de George Latimer, ancien maire de Saint-Paul dans le Minnesota, traduit le penchant des administrations à considérer les usagers à qui elles fournissent des prestations comme des personnes dépendantes, en manque d'un bien ou d'un service, et qui attendent qu'on leur vienne en aide. Et non comme des citoyens adultes capables de comprendre leurs problèmes et d'agir pour les résoudre. Une attitude qui d'ailleurs a conforté les bénéficiaires dans leur passivité.

La prise en charge progressive par l'Etat de toute une série d'activités autrefois assumées par la famille, le voisinage et les associations volontaires n'est pas un phénomène propre aux Etats-Unis. Il résulte historiquement de l'industrialisation des sociétés qui a distendu les liens communautaires et entre les générations, créant ainsi le besoin de services professionnels publics dans les domaine tels que la santé, l'instruction, le social. Il ne s'agit pas de faire dans la nostalgie d'un passé révolu: cette évolution s'est révélée positive dans la mesure où elle a libéré les individus du contrôle pesant des communautés naturelles au profit de prestations plus étendues, plus fiables, délivrées par une administration garantissant à la fois neutralité et professionnalisme.

Mais en contrepartie les bénéficiaires ont perdu du pouvoir, celui de définir eux-mêmes leurs besoins et de participer activement à leur satisfaction. Les premières réactions à cet état de fait se font jour aux Etats-Unis, au début des années 60, contre les projets de rénovation urbaine conçus de manière bureaucratique par les planificateurs municipaux. Puis les minorités exigent de contrôler les programmes sociaux imaginés par les démocrates pour la réalisation de la «grande société». Le mouvement n'ira qu'en s'amplifiant, touchant non seulement les services publics tels que par exemple le logement et la santé mais aussi la consommation: en clair

Kenilworth-Parkside, un quartier autogéré de Washington

Un quartier noir de logements sociaux, la rue principale livrée au trafic de drogue, pas de chauffage ni d'eau chaude des mois durant, des immeubles en état de dégradation avancée, infestés par les rats parce que les ordures ne sont pas enlevées régulièrement. En 1982, le maire accepte à contrecœur de concéder la gestion des immeubles aux habitants. Ces derniers rédigent leur règlement: *«Ainsi nous pouvons l'appliquer parce que nous comprenons ce que nous avons écrit !»*

L'association des habitants forme certains de ses membres à la gestion et à l'entretien du parc immobilier. Elle se réunit chaque mois en assemblée générale. Le dimanche des cours sont offerts pour tenir le ménage, établir un budget, réparer son appartement. L'association crée un programme d'aide scolaire pour les enfants dont les mères travaillent à plein temps, organise des cours pour adultes désireux d'entreprendre des études secondaires, passe contrat avec un médecin et un dentiste pour assurer à temps partiel des soins aux habitants, ouvre un service de l'emploi pour aider les habitants à trouver une formation complémentaire et un travail, crée ses propres entreprises pour développer l'emploi au sein de la communauté: un atelier de réparation de portes et fenêtres, un service de ramassage des ordures, un magasin d'alimentation, deux salons-lavoirs, un salon de coiffure, une boutique d'habillement, un service de repas, une entreprise de construction pour la rénovation des appartements inoccupés... Tous les employés sont des habitants du quartier et chaque entreprise a l'obligation d'embaucher des jeunes pour qu'ils se forment.

En 1982, moins de la moitié des locataires payaient leur loyer. En 1987 ils sont plus de 75% à le faire: l'association fait du porte-à-porte, expliquant que sans rentrées d'argent il n'y a pas de rénovation, établissant des plans de remboursement pour les locataires financièrement en difficulté.

Le commerce de la drogue est attaqué de front par les résidents: collaboration avec la police, autrefois en butte à l'hostilité du quartier, manifestations monstres dans les rues, congé signifié aux locataires dont l'appartement sert au trafic.

Le quartier de Kenilworth a bénéficié d'une rénovation complète grâce à un programme municipal. En 1990 les habitants rachètent leur logement pour la somme symbolique de un dollar. Cette communauté de 3000 personnes, autrefois pour la plupart à l'assistance, est aujourd'hui constituée de propriétaires dont la majorité travaille. ■

il s'agit pour les usagers de se réapproprier un contrôle sur leur vie quotidienne, contrôle qu'ils ont perdu au profit des grandes entreprises, des syndicats et des administrations publiques. C'est de cette époque que datent les législations expérimentales, le droit à l'information détenue par les administrations, la revendication de connaître et de comprendre les lois. Les autorités ont peu à peu réagi à ces demandes par des politiques orientées vers la communauté *(community-oriented policies)*, c'est-à-dire en transférant le contrôle et même parfois la gestion des services publics des administrations aux usagers.

Ainsi à Chicago, chaque école publique est dirigée par un conseil où siègent six représentants des parents désignés par ces derniers, deux membres de la communauté élus par les habitants, deux enseignants délégués par leurs pairs et le directeur. Ce dernier est nommé par le conseil pour une période de quatre ans sur une base contractuelle. Le conseil élabore un plan de développement de l'établissement et prépare le budget. Une année après l'introduction de cette réforme, la majorité de parents (81%) et des enseignants (62%) estimaient que leur école fonctionnait mieux qu'auparavant, aussi bien du point de vue de la sécurité et de la discipline que des équipements et du programme.

De telles expériences ont bien sûr suscité craintes et critiques: cette réappropriation du pouvoir des usagers est concevable pour la classe moyenne des banlieues, mais illusoire dès lors qu'il s'agit de pauvres et d'illettrés; laissons les professionnels faire leur travail. Or la participation à la désignation des représentants aux conseils d'école s'est révélée significativement plus élevée dans les quartiers pauvres et le taux de satisfaction y est important.

Certes le succès d'une expérience telle que celle de Kenilworth (lire ci-contre) repose sur le dynamisme et le charisme d'une personnalité exceptionnelle, Kimi Gray, une mère de cinq enfants, divorcée, à l'assistance, qui a su redonner confiance à tout un quartier. Mais pour que de telles personnalités émergent, encore faut-il des conditions favorables, à savoir que les autorités acceptent de donner du pouvoir aux intéressés, leur laisse l'autonomie nécessaire à la prise en charge de leurs problèmes. D'ailleurs à la suite de cette expérience le ministère fédéral du logement a modifié la législation sur le logement social sur la base des observations de plusieurs dirigeants d'associations d'habitants: droit de gestion reconnu aux associations de résidents, priorité pour l'obtention de subventions de rénovation, droit de rachat des logements après trois ans de gestion réussie, budget spécial pour la formation des résidents à la gestion de leur quartier.

Un contrôle accru des usagers dans les domaines qui affectent très directement leur vie quotidienne (logement, école, sécurité, aménagement local, etc) ne signifie pas pour autant que les pouvoirs publics abandonnent toute responsabilité et se déchargent à bon compte de leurs tâches sur les usagers. S'ils renoncent à fournir directement toute une série de prestations, ils ne doivent pas moins veiller à ce que les besoins sociaux soient satisfaits, par exemple en simplifiant les procédures donnant droit aux subventions, en facilitant l'obtention de crédits, en fournissant assistance technique et formation indispensables à l'autonomisation des usagers. Dans de nombreux exemples présentés par Osborne et Gaebler, les collectivités publiques ont pu réaliser des économies. Mais les auteurs constatent surtout une amélioration de la qualité des prestations et une satisfaction accrue des usagers. Parce que les usagers et leurs organisations sont plus proches des besoins des gens, comprennent mieux leurs problèmes et sont plus souples et innovateurs que les administrations, cherchent à résoudre des problèmes plus qu'à simplement fournir des prestations et agissent en mettant en valeur les compétences des gens plutôt qu'en palliant leurs déficiences. ■

APPRENDRE À LA MAISON

Bill Clinton, alors gouverneur de l'Arkansas, a introduit un programme d'instruction préscolaire à domicile (Hippy) imaginé en Israël. Chaque jour durant 20 minutes 2400 mères enseignent à leur enfant les rudiments de la lecture et de l'écriture; elles reçoivent chaque semaine la visite d'un instructeur de Hippy qui prépare avec elles le travail de la semaine suivante. En une année la proportion des enfants dont le niveau de connaissance est égal ou supérieur à la moyenne nationale a passé de 6% à 74%.

Dans le Massachusetts, les centres de recyclage et de conseil aux chômeurs sont gérés par d'anciens chômeurs.

A San Francisco des agences communautaires offrent un service de médiation pour régler les conflits de voisinage, animé par des volontaires dont un tiers sont d'anciens usagers. Actuellement ces agences règlent plus de cas que les tribunaux de la ville.

MÉDIAS

Depuis 15 ans, en Allemagne, le seul quotidien de gauche indépendant s'appelle *Taz-tageszeitung*. Il tire à 60 000 exemplaires. Il n'est pas épargné par les divergences habituelles dans ces milieux puisque le rédacteur en chef a été licencié, pour incompatibilité d'humeur, au moment même où cet anniversaire était fêté. A noter que plusieurs bons journalistes allemands ont appris leur métier au *Taz*.

VCS-Zeitung, organe en langue allemande de l'ATE, vient de publier un numéro sur les vélos. Une enquête oppose la place rédactionnelle réservée par les quotidiens aux autos et l'oubli du trafic non motorisé, le vélo en particulier. Interrogés, ces journaux ont envoyé des réponses circonstanciées. *VCS-Zeitung* estime que l'on néglige trop l'importance économique des vélos et son rôle pour s'attacher des lecteurs.

Il est probable qu'aucun ancien parlementaire fédéral romand ne serait capable de publier une colonne régulière en patois local dans un quotidien de son canton. A Bâle-Ville, l'ancien conseiller aux Etats Carl Miville-Seiler écrit régulièrement un texte en «Baseldytsch».

MESURES DE CONTRAINTE EN MATIÈRE DE DROIT DES ÉTRANGERS:

Une constitutionnalité plus que douteuse

Le professeur Auer émet de sérieux doutes sur la constitutionnalité des mesures de contrainte à l'égard des étrangers adoptées par les Chambres fédérales le 18 mars.

ANDREAS AUER

Professeur à la faculté de droit de l'Université de Genève

MESURES DE CONTRAINTE

Décidées en procédure accélérée par les Chambres fédérales à leur dernière session, elles permettront notamment à la Police des étrangers de placer en détention des personnes à expulser dont on pourrait supposer qu'elles chercheront à se soustraire à un refoulement, ainsi que celles, étrangères sans autorisation de séjour, qui refuseraient de décliner leur identité, déposeraient plusieurs demandes d'asile sous des noms différents ou ne répondraient pas, sans raison valable, à une convocation.

Ces mesures devront être confirmées par un juge.

La Police des étrangers pourra aussi obliger un étranger sans autorisation de séjour à rester dans une région donnée ou lui interdire l'accès à un lieu précis (par exemple la scène ouverte de la drogue).

Un référendum (tardif) a été lancé contre ces mesures. Le délai pour récolter les 50 000 signatures nécessaires court jusqu'au 4 juillet.

«Les mesures de contrainte à l'égard des étrangers sont conformes à la Constitution parce que leur compatibilité avec les libertés garanties par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) a été soigneusement examinée par les experts les plus éminents et reconnus» — tel est le credo rassurant que répète sans relâche le Conseil fédéral et qui a contribué de façon si décisive à l'adoption, par l'Assemblée fédérale, des mesures les plus discriminatoires et les plus dangereuses pour les droits de l'homme jamais votées en Suisse, sinon ailleurs. Rarement encore, en une matière si sensible, les experts et les juges auront joué, sans le dire, un rôle si éminemment politique. Que la loi votée le 18 mars 1994 soit, pour cette raison, conforme à la Constitution est cependant plus que douteux.

Dans notre pays, avec sa juridiction constitutionnelle incomplète, la question de la constitutionnalité d'une loi fédérale est tranchée sans appel par l'Assemblée fédérale. Aucun juge suisse — si ce n'est le membre suisse de la Cour de Strasbourg — ne peut sanctionner la décision du parlement. D'autant plus lourde est alors la responsabilité de ce dernier comme gardien de la Constitution, une responsabilité dont il ne saurait se décharger au profit de quelques experts, aussi éminents soient-ils.

Il est rare qu'une loi en elle-même viole les libertés fondamentales que la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme garantissent aux individus. Tout dépend de sa mise en œuvre, de son application concrète. A l'usage, la loi la plus innocente peut s'avérer meurtrière pour les libertés. Mais il est malheureusement rare que la loi la plus menaçante connaisse une application innocente.

On sait que les libertés constitutionnelles peuvent être restreintes, pourvu que les restrictions figurent dans une loi, qu'elles se justifient par un motif d'ordre ou d'intérêt public et qu'elles soient proportionnelles. A ce sujet, le test le plus important et aussi le plus délicat, celui qui convient le mieux au juge constitutionnel, est le respect du principe constitutionnel de la proportionnalité, à savoir l'évaluation du rapport entre le but poursuivi et le moyen choisi. Or ce test ne peut être fourni que dans un cas concret, par rapport à une situation donnée: c'est lorsqu'un étranger aura fait l'objet d'une mesure concrète de détention ou de bannissement ou de fouille que l'on pourra mesurer la gravité de l'atteinte à ses libertés et la mettre en balance avec la nécessité de la mesure qui la cause. Dire qu'une loi est d'emblée conforme aux libertés constitutionnelles procède donc d'une simplification trompeuse, sinon abusive.

Sur un point cependant, la jurisprudence du Tribunal fédéral est parfaitement claire: une loi qui risque, en raison des circonstances de son adoption et, surtout, des modalités de son application, de donner lieu à des violations graves des libertés est inconstitutionnelle. Son auteur doit, en d'autres termes, prendre en considération la probabilité d'une application incompatible avec les libertés et refuser de la voter s'il apparaît que cette probabilité est sérieuse.

Vue sous cet angle, la cause de la loi sur les mesures de contraintes paraît entendue. Un contexte politique fiévreux où les dirigeants de partis, sous prétexte de résoudre le problème des requérants d'asile trafiquants de drogue à Zurich, se surpassent à proposer les mesures les plus xénophobes; un message du Conseil fédéral qui résiste mal à la tentation de traiter tous les étrangers de criminels potentiels; une procédure parlementaire accélérée qui simule une urgence qui n'existe tout simplement pas et qui empêche les députés de remplir correctement leur rôle de gardiens de la Constitution; une loi qui permet à des fonctionnaires de police — dont un rapport récent d'Amnesty International met sérieusement en doute la volonté de respecter les droits de l'homme en toute circonstance — d'emprisonner un étranger sans titre de séjour pendant trois mois sans qu'il ait commis le moindre délit; une loi qui autorise les mêmes fonctionnaires à arrêter un étranger qui a fait l'objet d'une décision de renvoi simplement parce qu'ils le soupçonnent de vouloir se soustraire au refoulement; une loi qui institutionnalise la fouille pendant la procédure de renvoi et la perquisition d'appartements et de locaux dans lesquels un juge présume qu'un étranger se trouve caché.

Aucune loi de notre ordre juridique ne contient autant d'indices, sinon de garanties pour une application qui ne laisse pratiquement aucune chance à la liberté et à la sécurité personnelles dont les étrangers — quel que soit leur statut au regard de la police des étrangers — sont pourtant titulaires au même titre que les Suisses.

Sur ce point, le bon sens est souvent plus lucide que les analyses juridiques les plus sophistiquées: il n'est pas possible qu'une telle loi soit, à l'usage, compatible avec les libertés et avec l'interdiction constitutionnelle des discriminations. ■

L'INVITÉ DE DP

Une clause sociale pour les échanges internationaux ?

JEAN-CHRISTIAN LAMBELET

professeur au Département d'économétrie et d'économie politique (DEEP) de l'Université de Lausanne et à l'Institut des hautes études internationales (HEI) de Genève.

La proposition d'inclure une clause sociale dans les accords du Gatt a provoqué quelques prises de position intéressantes. Les Etats-Unis et la France y sont favorables, du moins en principe, mais non, semble-t-il, la plupart des autres pays industrialisés. Les pays en développement ou, plus exactement, leurs gouvernements y sont en général violemment hostiles, car ils y voient une porte ouverte à des dérives et alibis protectionnistes dont ils seraient les premières victimes (les autres victimes étant les consommateurs des pays importateurs). Chez nous, la gauche semble y être favorable, mais je ne sais trop ce qu'on en pense dans les milieux tiers-mondistes: d'une part, l'opposition des pays en développement est peut-être source d'embarras: mais, d'autre part, on peut toujours se tirer d'affaire en arguant qu'un manque-à-gagner éventuel pourrait être compensé par une augmentation de l'aide au développement.

Quoi qu'il en soit, que penser de cette proposition sur le fond ? Je vais répondre à ma propre question en me plaçant d'un point de vue strictement néo-classique, même si certains en seront agacés. (Remarquons quand même, en passant, que l'analyse économique néo-classique a fait preuve jusqu'ici d'une belle vitalité, qu'elle a survécu victorieusement à toutes les attaques et que je suis prêt à parier qu'elle continuera de dominer la pensée économique pendant très longtemps encore).

Dans l'optique néo-classique, la notion d'échanges volontaires entre agents économiques libres est fondamentale. Deux marchands se rencontrent dans le désert, ils échangent librement et volontairement leurs marchandises, de sorte que le bien-être de chacun s'en trouve nécessairement accru — sinon, l'échange n'aurait pas eu lieu. En simplifiant fortement, c'est là l'idée fondamentale à la base du libre-échangisme dont le Gatt est l'incarnation (très imparfaite, il faut l'ajouter: saviez-vous que le secrétariat de cette machine ultra-protectionniste qu'est «l'accord multifibre» se trouve, ou se trouvait encore récemment, dans les locaux du Gatt à Genève ?)

Mais, quand il s'agit de biens fabriqués par des prisonniers politiques (hier dans le goulag et aujourd'hui en Chine) et exportés à vil prix par des gouvernements-geôliers, peut-on parler d'échanges volontaires entre agents économiques libres ? Sûrement pas, ce qui justifie que ces exportations-là soient restreintes, et cela du plus néo-classique des points de vue.

Quid maintenant de biens fabriqués par des enfants ? L'exploitation des enfants par leurs parents est certainement chose possible, mais la question est déjà moins claire. Autrefois, dans les campagnes, on considérait comme tout à fait naturel que, sitôt en âge de marcher, les enfants aident leurs parents dans les travaux de la ferme et qu'ils contribuent ainsi à une vie un peu moins misérable. Et on sait les batailles qu'il a fallu livrer au XIX^{e} siècle pour obliger les paysans à envoyer leurs enfants à l'école. Dans le cas des pays en développement, on peut imaginer deux cas extrêmes: d'une part, des parents qui forcent leurs enfants à travailler dans les pires conditions et qui gardent pour eux seuls le produit de cet esclavage, les enfants n'en profitant en rien; d'autre part, une communauté familiale où tout le monde travaille certes sitôt qu'il le peut, mais où il règne aussi une certaine justice distributive, où on cherche à éduquer les enfants même s'ils doivent travailler, etc.

Quid encore des femmes dont le moins qu'on puisse dire est que, dans beaucoup de pays en développement, elles ne sont pas toujours maîtresses de leur propre vie. Faut-il dès lors empêcher ou restreindre l'importation de biens fabriqués non par des prisonniers politiques, mais par des enfants ou par des femmes ?

Clairement, il ne s'agit pas, le plus souvent, de situations «noir-blanc», mais de situations de type «plus-ou-moins». Cependant, il faut bien tirer la ligne quelque part. Personnellement, je mettrais le cas des prisonniers politiques clairement au-delà de la ligne du libre-échange, et aussi celui des enfants s'il s'agit de pays déjà relativement développés (Hongkong, par exemple). Mais, dans le cas des pays les plus pauvres, il n'est pas sûr qu'une clause sociale trop stricte ne ferait pas plus de mal que de bien. ■

René Guignard, peintre

(jg) Une peinture est une surface conçue pour procurer une réaction, peu importe laquelle, chez le spectateur. Cet espace à peu près plat, généralement coloré, est parfois couvert de lignes. Celles-ci peuvent dessiner un visage, Monna Lisa, les demoiselles d'Avignon, ou une géométrie quelconque. Il arrive que les lignes soient absentes, remplacées par des rapports de forme et de couleurs: les portraits du Titien ou les taches de Pollock.

René Guignard travaille sur cette vieille fracture de l'art européen. Certaines de ses toiles sont des superpositions. La surface est claire, grumeleuse, presque monochrome, longuement travaillée. Elle n'est qu'un point d'interrogation: la couleur, pour quoi faire? ●●●

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: Andreas Auer
Jean-Christian Lambelet
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

La loi électorale vaudoise, encore elle !

(*ag/pi*) Lors des élections au Grand Conseil vaudois, l'arrondissement de la Sarraz a retenu l'attention, car il manquait au candidat socialiste deux suffrages de liste pour être élu. Une contre-épreuve, qui aurait été légitime, a été refusée par l'autorité avec l'accord de la majorité du Grand Conseil.

Cet incident braque le projecteur sur le caractère antidémocratique d'un découpage limité à une circonscription de trois députés où de surcroît l'apparentement est autorisé. Voici les résultats du dépouillement:

Partis	Suffrages	%	Sièges
Radical*	1797	37.68	2
Socialiste	1191	24.96	–
UDC*	1142	23.95	1
Libéral*	639	13.40	–

*Il y avait apparentement entre ces trois formations.

Non seulement, le quorum de fait se situe à 25%, mais l'effet cumulé du découpage et de l'apparentement crée une inégalité de traitement entre citoyens vaudois, entre les petits arrondissements et ceux, populeux, où joue correctement la proportionnelle.

Le Tribunal fédéral pourrait y être sensible. Il a en effet annulé le 8 décembre 1993 une modification du découpage des cercles électoraux bernois parce qu'elle revenait à former un arrondissement n'élisant que quatre députés; un parti aurait dû y obtenir au moins 20% des voix pour disposer d'un représentant de ce cercle au Grand Conseil. Le Tribunal fédéral a estimé qu'un tel quorum est incompatible avec la Constitution bernoise, qui garantit l'existence de cercles électoraux équilibrés, et qu'il est contraire à la finalité du système proportionnel tel qu'il a été adopté par le canton de Berne. Les juges ont toutefois admis l'existence d'un cercle électoral où il est nécessaire d'obtenir 9% des voix pour disposer d'un élu. ■

ITINÉRAIRE

Le découpage électoral bernois a traversé bien des épreuves, dont il n'est pas sorti indemne. La nouvelle loi sur les droits politiques a été attaquée par un référendum lancé par le Parti évangélique populaire. Lors du vote, la modification a pourtant été acceptée à une faible majorité... avant d'être partiellement cassée par le Tribunal fédéral, à la suite d'un recours de la Liste libre, soutenue par les partis socialiste et évangélique. Le recours visait les cercles de l'Oberland-Ouest et du Seeland. Il n'a été admis que pour le premier, où le quorum de fait atteignait 20%.

Le canton de Vaud compte plusieurs arrondissements élisant quatre députés ou moins.

●●●

La ligne déchire, griffe cet espace. Elle reste fluctuante, incertaine d'elle-même et de ses effets. D'autres tableaux sont des diptyques. Ils juxtaposent côte à côte lignes et coloris. La palette devient vive, des rouges et des jaunes éclatants. Sans le dessin, la couleur s'épanouit. À côté, la ligne prend de l'ampleur, s'épaissit, s'impose, enfin débarrassée de tout chromatisme.

L'œuvre de René Guignard est une introspection silencieuse et réfléchie dans l'histoire de la peinture. Les effets de mode sont bannis, l'émotivité est maîtrisée, tout commentaire presque superflu. Cette peinture qui ne renvoie qu'à elle-même n'a pourtant rien d'austère, ni de triste. Les lignes et les couleurs s'opposent joyeusement, presque charnellement.

L'exposition se déroule à Ballens. Cette galerie en pleine campagne confirme son importance dans le paysage des arts plastiques romands. Des artistes importants s'y sont révélés ou confirmés, de Ma De Sheng à Humair en passant par Pajak. Et puis la balade dans la campagne vaudoise est un décrassage idéal pour la découverte d'un artiste. ■

COORDONNÉES

L'exposition René Guignard se déroule jusqu'au 22 mai à la galerie de Ballens, ouverte du mardi au dimanche de 14h à 19h.

Impôt fédéral direct

(*ag*) La religion du Conseil fédéral a été vite faite. Il ne veut pas renoncer, même si on lui promet une compensation, à 9 milliards de recettes. Et de toute évidence, une augmentation de la TVA destinée à procurer une somme équivalente, ce que proposent les initiants, représentera un considérable déplacement de la charge fiscale. Car la TVA frappe tous les ménages alors que l'Impôt fédéral direct (IFD) se distingue par sa progressivité rapide.

Il n'en demeure pas moins que l'Etat central détiendra à terme les deux piliers principaux de l'impôt: Une TVA destinée à croître, se rapprochant du 15% européen et un impôt direct s'ajoutant à l'imposition cantonale et communale, jugé intouchable en raison même du caractère plus social de sa progressivité, supérieure à celle des cantons et des communes. Si la souveraineté est liée en grande partie à l'autonomie des ressources, il est évident que l'évolution vraisemblable de la fiscalité suisse va représenter un renforcement considérable de l'Etat central.

La question méritait donc d'être posée.

Ce qui étonne, c'est qu'elle l'ait été de manière aussi maladroite, prêtant le flanc, même si elle est rédigée en termes généraux, à une critique sociale. La vraie question, celle de l'équilibre des pouvoirs, n'aurait pas dû être entachée du soupçon d'une redistribution des charges socialement inique.

Plusieurs modèles étaient possibles. Celui d'un élargissement progressif de la part des cantons à l'IFD et d'une accentuation de la péréquation intercantonale. Ou encore il aurait fallu prévoir qu'au départ les barèmes cantonaux seraient relevés par intégration du barème IFD se surajoutant aux barèmes cantonaux. Dans une recherche allant dans cette direction, l'imposition des personnes morales devrait être fixée dans des limites cantonales très étroites.

En n'affichant pas clairement cette volonté d'équité fiscale, les initiants se laissent inéluctablement enfermer dans une discussion pour savoir qui, individuellement, perd ou gagne; avec leur initiative, c'est tout vu, alors que la question est celle de l'équilibre des pouvoirs. ■