

# Domaine Public DP

JAA  
1002 Lausanne

19 mai 1994 – n° 1170  
Hebdomadaire romand  
Trente-et-unième année

## Leçon de choses

Quelle leçon de choses politique nous a offerte Ruth Dreifuss avec sa lettre ouverte sur la situation de l'AVS ! Replaçons l'événement dans son contexte. Le 20 avril *Blick*, qui n'hésite pas à créer la sensation quand l'actualité la lui refuse, critique violemment un rapport confidentiel de l'Office fédéral des assurances sociales sur l'avenir de l'AVS, adressé au Conseil fédéral — qui a intérêt à cette fuite ? Ce rapport est jugé beaucoup trop optimiste et *Blick* annonce la faillite de l'AVS pour le début du siècle prochain. Quinze jours plus tard la commission du Conseil des Etats se prononce pour l'élévation de l'âge de la retraite des femmes à 64 ans: le premier pilier est en péril, la retraite retardée des femmes va le sauver financièrement.

Ruth Dreifuss se devait d'intervenir. Tout d'abord pour rétablir les faits contre les semeurs de panique. A court terme il n'y a pas péril financier. Rien ne justifie donc de prolonger de deux ans la vie active des femmes, si ce n'est la volonté de faire payer à ces dernières la majeure partie du coût de la dixième révision, alors même que les innovations profitent également aux deux sexes.

Au titre de l'égalité alors ? Etrange attitude d'une majorité parlementaire, timorée lorsqu'il s'agit de promouvoir l'égalité des droits et soudain soucieuse du principe constitutionnel quand il faut faire partager aux femmes les charges que connaissent les hommes.

Ruth Dreifuss rappelle que le principe de l'égalité ne peut se satisfaire d'un formalisme abstrait; l'inégalité s'inscrit dans l'histoire et dans la chair des femmes: «...celles qui toucheront des rentes au cours des prochaines décennies subiront encore les conséquences des discriminations dont elles ont été ou dont elles sont victimes dans le monde professionnel, en particulier sur le plan salarial». Alors l'égalité par l'âge de la retraite, c'est un peu court, messieurs. D'ailleurs est-ce votre mauvaise conscience qui vous fait concéder ce «privilege» d'une année, 64 et non 65 ans ?

En présentant clairement les faits et en rappelant fermement la portée du principe, Ruth Dreifuss réaffirme que sa présence au gouvernement est plus qu'une révérence à l'air du temps, un ornement statistique ou un cache-sexe

des inégalités persistantes. Son élection, elle la doit à un mouvement populaire d'envergure, à la volonté tenace des femmes. Par cette lettre ouverte, elle témoigne que l'espoir de mars 1993 perdure et qu'elle est là pour le prolonger et le concrétiser. Mais Ruth Dreifuss est politicienne avisée. Forte de ses convictions, elle n'en oublie pas pour autant le poids des contraintes. L'âge de la retraite pour les femmes ? Elle n'en fait pas un dogme. Le financement à long terme de l'AVS ? Elle sait qu'il faudra trouver des solutions. C'est le programme de la onzième révision, à mettre en chantier sans tarder. Avec des solutions souples telles que la flexibilité de l'âge de la retraite, et économiquement mieux adaptées comme le recours accru à la fiscalité.

Sur la forme maintenant. Le Conseil fédéral a jugé que le moyen de la lettre ouverte posait problème. Sans dire en quoi consiste le problème. Mais sous la réprimande quant à la forme, on soupçonne l'irritation à propos du contenu. Car le Conseil fédéral ne s'oppose plus à la volonté du parlement d'une retraite à 64 ans, une idée qu'il avait précédemment rejetée. Ruth Dreifuss le place face à sa responsabilité politique et lui donne une magistrale leçon de communication: sa lettre ouverte, factuelle et ferme, répond aux inquiétudes de larges milieux; elle est en prise sur l'actualité et établit un contact direct avec la population. Un art que les membres de l'exécutif exercent trop rarement.

Si le parlement persiste à coupler l'introduction d'une rente indépendante de l'état-civil, le bonus éducatif et social et la retraite à 64 ans pour les femmes, le référendum menace. Mais en cas de succès, ce sont toutes les innovations positives qui succomberont. Dans ces conditions, pourquoi ne pas plutôt saisir l'arme de l'initiative populaire ? La retraite à 64 ans pour les femmes ne prendra effet qu'entre 2001 et 2004. Le temps est suffisant pour ancrer le statu quo dans la Constitution tout en prévoyant son abrogation lorsque sera décidé un système de retraite à la carte. Ainsi la dixième révision pourra déployer ses effets bénéfiques tout en étant amputée de sa mesquine prétention d'égalité.

JD

## Ménages et environnement

### RÉFÉRENCES

IHA effectue un sondage mensuel auprès d'un échantillon représentatif de 2250 ménages suisses. Les ménages sensibles à l'environnement sont ceux qui se disent prêts à renoncer à un produit ou à payer des prix plus élevés pour des produits respectant le milieu ambiant. Cette attitude se traduit dans les faits au moment des achats.

Les comparaisons européennes résultent de sondages identiques effectués dans les différents pays.

Source: Guido Brusa, «La prise de conscience de l'environnement et ses conséquences pour le consommateur», *Bulletin ATAG Ernst & Young*, 1/94.

(jg) Une étude sur le comportement des ménages face à l'environnement a été réalisée récemment par IHA, le plus important institut de sondage d'opinions de Suisse. Les résultats ne manquent pas d'intérêt, d'autant qu'il s'agit là de travaux peu médiatisés, destinés avant tout aux entreprises soucieuses d'une bonne connaissance de leur marché.

Un premier résultat intéressant concerne l'évolution de la sensibilité à l'environnement en Suisse depuis 1986.

### Sensibilité à l'environnement (en % de l'échantillon)

| année | ménages sensibles | non sensibles | sans opinion |
|-------|-------------------|---------------|--------------|
| 1986  | 48                | 30            | 22           |
| 1987  | 51                | 26            | 23           |
| 1988  | 54                | 25            | 21           |
| 1989  | 55                | 24            | 21           |
| 1990  | 57                | 22            | 21           |
| 1991  | 55                | 24            | 21           |
| 1992  | 57                | 27            | 16           |

Après avoir baissé de 30 à 22% de 1986 à 1990, la proportion de ménage non sensibles à l'environnement a augmentée à nouveau, passant de 22 à 27% de 1990 à 1992. La crise économique, bien sûr, est passée par là. Par ailleurs, en 1990 61% des ménages considèrent que la protection de la nature est plus importante que la croissance économique. Cette proportion tombe à 49% deux ans plus tard.

Un second résultat digne d'intérêt concerne une comparaison européenne portant sur la même sensibilité à l'environnement.

### Proportion des ménages sensibles aux problèmes de l'environnement dans différents pays d'Europe en 1992 (en % de l'échantillon)

|                      |    |
|----------------------|----|
| Allemagne (ex-ouest) | 61 |
| Autriche             | 58 |
| Suède                | 58 |
| Suisse alémanique    | 57 |
| Danemark             | 53 |
| Suisse romande       | 48 |
| Norvège              | 48 |
| Allemagne (ex-est)   | 44 |
| Irlande              | 41 |
| Italie               | 35 |
| Pays-Bas             | 32 |
| France               | 28 |

La position en tête du monde germanique ne surprendra pas. Mais quatre ans après la réunification, la différence de sensibilité reste nette entre l'ouest et l'est de l'Allemagne. La Suisse romande est réputée peu sensible aux problèmes de l'environnement. En com-

paraison européenne, elle n'est pas si mal placée. Enfin notons que cette étude fait un sort au préjugé qui veut que l'intérêt pour les problèmes écologiques décroisse du nord au sud. Les ménages bataves apparaissent étonnamment peu sensibles à ces préoccupations.

Ces chiffres sont essentiellement utilisés pour l'élaboration de stratégies de marketing dans la distribution. Aux yeux des spécialistes, l'ouest et l'est de l'Allemagne ou les deux versants de la Sarine constituent bel et bien des marchés distincts, d'où l'importance de posséder des résultats qui en tiennent compte. ■

### TRAVAILLEURS

## Le recul du régime conventionnel

(ag) Le professeur Aubert de l'Université de Genève dégonfle depuis longtemps une baudruche: la Suisse n'est pas, par excellence, le pays des conventions collectives. Jean-Claude Prince, secrétaire FTMH du Jura, a étayé la démonstration dans un essai: *L'Impact des conventions collectives de travail en Suisse* (Schulthess Verlag, Zurich, 1994). Si l'on ne tient pas compte des administrations et des régies fédérales, 47% des emplois sont soumis à un régime conventionnel. Ce chiffre n'est atteint que par l'extension des conventions collectives à l'ensemble de certaines branches (hôtellerie, construction) là où elles sont rendues de force obligatoires.

Dans son programme économique pour des réformes fondamentales actuellement en discussion, le Parti socialiste suisse envisage le lancement d'une initiative qui prévoirait entre autres:

– *L'ensemble des salarié-e-s suisses bénéficie d'une convention collective de travail.*

– *Les négociations entre les entreprises, les syndicats représentatifs et les associations d'employé-e-s sont obligatoires lorsqu'un dixième des effectifs ou leurs organisations le demandent.*

– *Si aucun accord ne peut être conclu entre les partenaires sociaux, une instance paritaire de conciliation présente aux parties une proposition d'accord à négocier.*

– *Les autorités compétentes déclarent la force obligatoire de la convention collective pour toute la branche lorsque les employeurs soumis à cette convention collective occupent plus d'un tiers des salariés.*

Dans le cadre du débat européen et pour éviter que la libre circulation des personnes ne soit perçue comme un encouragement à la baisse des salaires, il avait été envisagé de renforcer le partenariat social et le régime conventionnel. La question demeure de pleine actualité. ■

# Des réformes en nombre et dans le désordre

*(jcf) Après le calme plat des années huitante, qui succédait au grand brassage d'idées, de critiques et d'utopies de la décennie précédente, voici venir le temps de la grande vitesse. Nouvelle ordonnance fédérale sur la reconnaissance des certificats de maturité, maturité professionnelle, hautes écoles spécialisées et formation des maîtres, qui oserait encore prétendre que l'enseignement dort en Suisse du sommeil du juste ?*

## LE NOUVEAU PROJET DE MATURITÉ FÉDÉRALE

Il prévoit

- 7 disciplines de base: première langue, une deuxième langue nationale, une troisième langue, mathématiques, sciences expérimentales, sciences humaines, arts visuels/musique.

- Une option spécifique et une option complémentaire.

- Un travail personnel.

## HAUTES ÉCOLES SPÉCIALISÉES (HES)

Selon les calculs de l'administration la transformation en HES des écoles techniques supérieures qu'elle soutient déjà coûterait 600 millions sur dix ans à la Confédération. Aussi parle-t-on à Berne d'une dizaine de HES au total pour commencer, et du côté des cantons d'un potentiel d'une cinquantaine d'établissements susceptibles d'être transformés en hautes écoles.

Le projet de maturité fédérale (DP n° 1118) a reçu un accueil exécrable en procédure de consultation. Il a coalescé contre lui trois oppositions pas forcément contradictoires: celle des esprits incapables de penser au-delà de leur propre discipline (milieux universitaires), celle des réalistes, qui ont pris en compte les difficultés financières actuelles, et enfin celles, corporatistes, des syndicats d'enseignants. Un nouveau projet est maintenant prêt, qui doit incessamment être adopté par la cheffe du Département fédéral de l'intérieur. Il tiendra compte, semble-t-il, de certaines critiques, en réduisant le choix des élèves, en profilant à nouveau sectoriellement une maturité que l'on voulait unique, en rétablissant les disciplines traditionnelles à la place d'une approche plus globale et plus moderne, par exemple dans le domaine des sciences de la vie. Une fois encore le front du refus est parvenu à freiner l'ouverture, en agitant l'argument, d'autant plus imparable qu'il est indémontrable, de la baisse de qualité de la formation.

Cravachés par l'Ofiamt, les projets du Département fédéral de l'économie publique sont eux pratiquement sous toit (DP n° 1140). La maturité professionnelle est ouverte dans trois des quatre domaines envisagés — technique, commercial, artistique et artisanal —, avant même l'achèvement de son ordonnance de reconnaissance fédérale; et la loi sur les hautes écoles spécialisées est prête, alors même qu'on ignore le nombre d'établissements qui seront reconnus, en fonction de la situation financière, de la volonté politique des cantons et finalement surtout de la demande en formation. Si l'on sait que deux architectures différentes sont prévues, soit la réunion sous un même toit de plusieurs écoles assurant des filières différentes, soit la formation de réseaux intercantonaux entre établissements d'un même domaine, on ignore encore tout des frontières et des rapports entre les hautes écoles professionnelles, les universités et les écoles polytechniques, notamment en termes de recherche appliquée, de formation continue, de transfert de certaines filières de formation techniques et commerciales aux hautes écoles spécialisées. Et la place universitaire suisse, comme on aime à baptiser à Berne l'édifice

baroque qui régit la politique de la recherche et de la formation supérieure, s'enrichira probablement d'une nouvelle conférence universitaire concernant cette fois les hautes écoles spécialisées.

Enfin, la Conférence des chefs de département de l'Instruction publique et les associations professionnelles planchent sur de nouveaux modèles de formation des maîtres du primaire et du secondaire, inférieur et supérieur, dans l'espoir, après la reconnaissance réciproque des diplômes, d'introduire un minimum de cohérence dans des formations pédagogiques jusque-là extrêmement hétérogènes.

L'Europe est à l'origine de la plupart de ces changements rapides et profonds, même si adversaires et partisans de l'eurocompatibilité ne veulent pas en convenir ouvertement. Défendre à l'extérieur la qualité des hommes et des produits, c'est-à-dire rendre plus transparentes les formations et leurs diplômes, est devenu une nécessité économique autant que culturelle. Ce qui explique la position en flèche du Département de l'économie publique en matière de maturité professionnelle et de hautes écoles spécialisées.

La satisfaction de savoir que les choses bougent dans un sens européen est toutefois tempérée par la parcellisation des approches. Une fois de plus les organes de la politique de la recherche et de l'enseignement supérieur font la démonstration de leur incapacité à guider le changement de façon équilibrée entre les acteurs — Confédération, cantons, universités, hautes écoles — et entre les exigences de l'économie, de la justice sociale et de la connaissance désintéressée. La révision des compétences entre Confédération et cantons, en matière d'enseignement, de formation et de recherche ne pourra pas être différée indéfiniment. ■

## Moderne

La franc-maçonnerie suisse fête cette année le 150<sup>e</sup> anniversaire de la constitution de la Grande Loge Alpina. Une exposition sera ouverte à la fin du mois à Zurich sous le patronage du président de la ville. Le titre: «Franc-maçon — une idée moderne». ■

## 6.

## Et si l'on s'intéressait un peu aux résultats ?

## 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:

1. «Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat» – DP n° 1165.
2. «Lâche la rame et tiens le gouvernail» – DP n° 1166.
3. «Le pouvoir aux usagers» – DP n° 1167
4. «Vive la concurrence» – DP n° 1168
5. «Priorité aux objectifs» – DP n° 1169

## PAS SIMPLE

La mesure des performances n'est pas une opération simple. Elle pose de nombreux problèmes techniques et provoque initialement mécontentement et rejet. Ce qui conduit à l'amélioration du système de mesure. Toutes les administrations qui en ont fait l'expérience admettent qu'une mesure même grossière est préférable à l'absence de mesure: le système est perfectible.

(jd) Au terme de l'épisode précédent (DP n° 1169), les lecteurs, les lectrices, se sont peut-être inquiétés du pouvoir accru d'une administration libérée de certaines contraintes réglementaires et budgétaires classiques. Cette administration ne va-t-elle pas se soustraire au contrôle de l'autorité politique ? Ce risque existe si la nature des contrôles effectués ne change pas. Un premier exemple.

Il y a déjà plusieurs années, le Département de la prévoyance sociale de l'Illinois a décidé de réexaminer les modalités de remboursement des frais de pension des personnes âgées aux institutions spécialisées. Le système alors en vigueur reposait sur une logique simple: montant du remboursement proportionnel à la quantité de soins nécessaires au patient. Un système qui en réalité contrecarrait le double objectif de favoriser l'indépendance des personnes âgées et de réduire les coûts de la prise en charge. En payant plus pour les patients alités, l'administration incitait les établissements à multiplier les soins et à prolonger la durée du séjour au-delà du temps nécessaire. Cet effet, pervers parce qu'il reflète tout le contraire des intentions affichées, est typique d'une action publique définie par les moyens engagés et non pas par les résultats obtenus. Sur la base de cette constatation, le Département de la prévoyance sociale a modifié les règles du subventionnement. Il a élaboré une série de critères — dont notamment la satisfaction du patient — pour mesurer les performances des établissements. Ces derniers sont régulièrement visités et notés par les responsables de l'aide sociale et le taux de remboursement dépend de la cotation obtenue — et ces cotations sont publiées. Les maisons de convalescence de l'Illinois sont maintenant en situation de concurrence pour acquérir une clientèle et cette dernière, sans qu'il lui en coûte un sou de plus, peut faire son choix en fonction du critère de qualité.

## L'échec récompensé

Cette manière de faire reste pourtant l'exception. L'administration gère encore ses ressources en fonction des problèmes exprimés quantitativement et non des résultats observés. Les crédits accordés dépendent du nombre de cas sociaux, de salariés à recycler, de la croissance de la criminalité, et non pas du taux de réinsertion, des emplois trouvés, de l'amélioration de la sécurité publique. En fait moins bons sont les résultats obtenus et plus les services administratifs spécialisés ou les agences privées reçoivent de moyens financiers: le budget de la police augmente

avec le taux de criminalité, celui des agences de recyclage avec le nombre des demandeurs de formation. Personne ne s'inquiète des résultats atteints, la dotation budgétaire récompense l'échec plus que le succès.

Cette méconnaissance des effets de l'action publique explique que l'autorité politique en est réduite à rémunérer ses salariés en fonction de leur ancienneté, de leur position hiérarchique, de l'importance du budget et des effectifs qu'ils gèrent. Et dès lors il n'est pas étonnant que les fonctionnaires pensent en priorité à protéger leur territoire, à augmenter leur budget et les effectifs de leur service, bref à asseoir leur autorité.

Ce relatif désintérêt pour les résultats obtenus s'explique par des raisons historiques. Il y a quelques années encore, les tâches dévolues à l'Etat étaient simples et la qualité de leur exécution visible pour chaque usager: rien de plus facile que d'apprécier si la levée des ordures, la distribution de l'eau ou la construction d'une route est satisfaisante. Par ailleurs la mesure des performances se heurtait à des difficultés techniques, par exemple l'absence de moyens informatiques. Mais la raison principale réside dans la nature spécifique du succès politique: c'est d'abord l'image que les élus réussissent à donner d'eux-mêmes qui assure une réélection et non pas le succès objectif de leur action.

## De nouvelles exigences

Aujourd'hui la situation a changé: la grande variété et la nature des prestations fournies par l'Etat ne permet pas toujours d'en apprécier au premier coup d'œil la qualité et l'efficacité; il est maintenant possible de traiter une grande quantité d'informations rapidement et à moindre coût; et surtout les contribuables rechignent de plus en plus face aux augmentations d'impôts et de taxes s'ils ne voient pas s'améliorer les prestations publiques. Le citoyen-contribuable est devenu plus critique, plus attentif au rapport qualité-prix des services publics.

La mesure des performances oblige les administrations à clarifier leurs objectifs et à redéfinir les problèmes dont elles ont la charge. En l'absence d'une vision claire des résultats atteints, les autorités politiques ont bien de la peine à distinguer les programmes qui ont du succès de ceux qui ne répondent pas aux buts visés. Lorsqu'elles décident d'augmenter l'effort financier dans un secteur, elles ignorent souvent comment affecter efficacement les ressources nouvelles, et quand elles réduisent le budget, elles le font sans distinguer l'essentiel de l'accessoire. ■

# La recherche de la qualité

## BON À SAVOIR

Une étude de la Rand Corporation a conclu que l'effet le plus significatif des quelque 6 milliards de dollars investis dans la flotte, l'aviation et les installations radar des garde-côtes américains dans le cadre de la lutte anti-drogue a été d'augmenter de 4% le prix de la drogue sur le marché.

La législation fédérale sur le recyclage professionnel repose sur un système de subventionnement à la performance: les prestataires de formation sont payés en fonction du nombre de personnes qui trouvent un emploi et non du nombre d'inscrits.

En Arkansas et en Floride, un programme de formation pour adultes qui ne parvient pas à plusieurs reprises à placer au moins 70% de sa clientèle dans un emploi perd sa subvention.

A Louisville, si le taux de rentrée des loyers est inférieur à 97%, si les appartements sont vacants trop longtemps ou si l'aspect des immeubles ne correspond plus à un standard donné de qualité, les responsables du service du logement social sont avertis et remplacés si les problèmes ne sont pas résolus.

Sunnyvale, une petite ville californienne au cœur de Silicon Valley (120 000 habitants), a poussé très loin le contrôle des activités publiques. Chaque responsable mesure en permanence la quantité, la qualité et le coût des prestations de son service.

Le Conseil municipal a renoncé à établir un budget détaillé. Il se contente de fixer le niveau désiré des prestations et contrôle les résultats obtenus. Ainsi plutôt que de décider une dépense de un million de dollars pour refaire la route principale, de 500 000 dollars pour réparer les rues M, N et P et de 250 000 dollars pour combler les fondrières de la voirie municipale, le conseil détermine les résultats désirés: à partir d'un système de classification de la voirie, il décide que toutes les rues en bon état (A) doivent être maintenues telles, toutes les rues en état (B) seront améliorées de manière à répondre au critère A en x années et toutes les rues en mauvais état (C) seront réparées pour atteindre le critère A en y années. Le Département des travaux publics calcule alors le prix de cette politique et le Conseil municipal décide du montant du budget et du rythme du programme d'entretien.

Sunnyvale mesure des milliers de paramètres. Dans chaque secteur d'activité, la ville établit:

- **Un ensemble de buts**, par exemple «garantir un environnement sûr et sain pour la population et les biens», «contrôler le nombre et la gravité des incendies et des catastrophes naturelles et assurer la protection de la vie, du bien-être et de l'environnement».

- **Un ensemble d'objectifs**, par exemple en matière de végétation urbaine, «maintenir les arbres en bon état avec un taux de perte inférieur à 5%»; en matière de sécurité, «placer la ville dans le quart inférieur du classement de la criminalité des villes de taille comparable, à un coût de 74.37 dollars par habitant»; en matière de circulation, «abaisser le taux d'accidents à 3,42 par million de miles».

- **Un ensemble d'indicateurs des conditions de vie**, par exemple «le nombre de jours où la valeur limite de l'ozone a été dépassée», «le nombre de personnes au bénéfice d'une allocation familiale», «le nombre de personnes au-dessous de la limite de pauvreté», «le nombre d'accidents par million de miles/véhicule».

- **Un ensemble d'indicateurs de performance**, par exemple «le pourcentage des arbres endommagés qui ont été remplacés»; «le pourcentage des participants aux programmes récréatifs qui se déclarent satisfaits»; «le pourcentage des personnes professionnellement recyclées qui ont trouvé un travail, la

moyenne de leur salaire et le degré de satisfaction de leur employeur».

Ce système de mesures est constamment affiné; celles qui se révèlent inadéquates ou dont le coût excède l'utilité sont abandonnées. Par contre celles qui ont fait leurs preuves permettent à l'autorité politique de prévoir les effets de ses décisions budgétaires. La mesure permanente des résultats donne aux conseillers municipaux l'information indispensable pour décider de l'augmentation ou de la diminution d'une dotation et pour apprécier le succès ou l'échec de leurs décisions. Ce qui fait dire à un responsable administratif: «Le travail essentiel du Conseil municipal consiste à définir la politique: quel niveau de service et combien d'unités faut-il produire et à quel prix par unité. En fait il nous a donné la liberté de gérer les affaires de la ville et s'est réapproprié le vrai contrôle politique. Notre conseil est tellement conscient de sa fonction politique qu'il ne craint pas de laisser la plus grande autonomie de gestion à l'administration. Pour moi, c'est le secret qui explique notre capacité à prendre des risques et à ne pas constamment craindre les implications politiques de notre action». Entre 1985 et 1990, Sunnyvale a réduit de 20% le coût de l'unité de prestation délivrée. En comparaison avec d'autres villes du même type et de même taille, les effectifs de la fonction publique sont inférieurs de 40% environ pour un volume de prestations plus important, les fonctionnaires sont mieux payés, le budget plus modeste et le taux d'imposition plus bas. ■

*Lire aussi les articles ci-dessous et aux pages 6 et 7 qui apportent des éclairages suisses sur ces mêmes thèmes.*

LUCERNE

## Les propositions du syndicat

(cfp) Lassés d'être considérés comme des serviteurs dociles par les autorités et les contribuables, les fonctionnaires lucernois veulent montrer qu'ils ont des idées sur les économies à réaliser dans le ménage cantonal. L'année passée, le syndicat minoritaire VPOD-SSP a envoyé 3000 questionnaires pour obtenir des propositions d'économie. Un retour de 15% a débouché sur 650 modifications, dont 457 avec des propositions d'économie et 186 de nouvelles recettes. Elles apportent la preuve que le système interne de proposition ne fonctionne pas car de nombreuses propositions auraient déjà pu être faites dans le passé. C'est la conséquence du poids d'une hiérarchie alourdissant les démarches et les bloquant rapidement.

Quelques propositions signalées dans le

# Le bon franc au bon endroit

## AH ! LE BUDGET

Le budget de la Confédération pour 1994 prévoit plus de 43 milliards de dépenses; il est présenté dans un document de 628 pages (sans compter quelques pages bis).

Deux exemples au hasard.

Sous la rubrique 415 *Office fédéral des réfugiés*, on découvre un poste de 543 millions de francs pour le remboursement de frais d'assistance aux cantons, etc. L'exposé des motifs ne nous en apprend guère plus. Par contre, une somme de 140 000 francs est, nous dit-on, prévue pour acheter 4 bus VW pour les centres d'enregistrement...

A l'Ofiamt une somme de plus de 400 millions est, en gros, expliquée par le fait qu'il n'est plus possible de différer le paiement des subventions (leur utilité n'est pas discutée).

Quelques pages plus loin, une somme de 2000 francs est prévue pour des taxes de cours... Elle a été diminuée de 4000 francs par rapport au budget de l'année précédente.

(pi) 1. **Les faits.** Un conseiller communal lausannois s'intéresse au nouveau poste de couplage et de transformation réalisé par les Services industriels à Crissier et découvre qu'une somme de 10 700 francs destinée à la pose de faux plafonds n'a pas pu être utilisée pour cet usage: il n'y a pas de faux plafonds dans le bâtiment de Crissier. Daniel Brélaz, directeur, donne des explications: la somme a bien servi à poser des faux plafonds, mais dans un autre immeuble des SI. Alerté, le Service de révision de la ville passe au peigne fin l'utilisation de l'enveloppe budgétaire de 7,5 millions allouée au bâtiment de Crissier et découvre que 125 000 francs de travaux ont été réalisés sur d'autres chantiers des SI.

24 Heures révèle l'«affaire» le 10 mai sous le titre «Des détournements de crédit troublent les Services industriels lausannois». L'information est reprise par le *Journal de Genève* et *Gazette de Lausanne* du lendemain; Daniel Brélaz y déclare: «L'enquête est terminée, mais la Municipalité doit encore se prononcer sur des sanctions disciplinaires et mettre sur pied un catalogue de mesures destinées à empêcher que ce type de détournements puisse se reproduire».

2. **Les commentaires.** Evidemment et à juste titre indignés et sévères: les décisions du Con-

seil communal n'ont pas été respectées. Et, même si l'argent n'a pas été volé, il a été utilisé à d'autres fins que celles initialement prévues.

3. **La leçon.** Personne ne semble être allé jusque-là: il est des conseillers communaux qui sont trop contents de trouver enfin un reproche fondé à adresser au directeur écologiste Daniel Brélaz. Et personne ne remet en question la pratique budgétaire actuelle: chaque poste fait l'objet d'une ligne au budget et ce qu'un service doit dépenser pour l'entretien des machines de bureau ne peut pas être utilisé à d'autres fins. Ce qui incite à épuiser la somme allouée à chaque poste de peur de la voir diminuée l'année suivante et à réclamer des fonds supplémentaires pour les besoins nouveaux. La pratique est généralement plus souple pour les crédits d'investissement, les postes étant définis avec moins de précision. Mais l'effet pervers du système s'y fait aussi sentir: plutôt que de faire une demande pour des travaux de peu d'importance ici ou là, les cadres des SI ont préféré utiliser des sommes non dépensées sur un chantier plus important. Ce qui pose problème dans cette affaire, c'est autant la désinvolture des responsables que le carcan administratif qui les enserme, carcan qui va encore se resserrer puisque des mesures seront prises à la suite de cette affaire.

En mettant de côté les règlements, les intéressés n'ont pourtant pas agi contre l'intérêt de la communauté: ils ont réalisé, sans surcoût, des travaux supplémentaires. A noter que personne n'aurait rien trouvé à redire si les responsables des SI s'étaient arrangés pour épuiser sur le chantier prévu le crédit dont ils disposaient.

Et si, au lieu d'ajouter des contrôles supplémentaires et des lignes aux règlements, le Conseil communal changeait la règle? Il se concentrerait sur les objectifs, fixerait une enveloppe budgétaire et évaluerait le degré de réalisation de ces objectifs plutôt qu'il ne vérifierait l'affectation précise de chaque franc dépensé. Un contrôle financier reste nécessaire, comme dans n'importe quelle entreprise: les comptes doivent jouer au centime près et les factures doivent correspondre à des travaux ou à des prestations réelles et utiles. Mais faut-il vraiment que le Conseil communal se prononce sur des faux plafonds à 10 700 francs? Tout occupé qu'il est à déterminer combien de fonctionnaires, de photocopieuses et de véhicules il faut pour faire fonctionner tel service, il en oublie l'essentiel: quelle est sa mission et celle-ci est-elle réalisée à satisfaction? Quand les conseillers communaux lausannois se sont-ils posé cette question pour la dernière fois? ■

●●●

journal *Der öffentliche Dienst-VPOD* qui présente le dossier: utiliser des voitures moins luxueuses pour la police cantonale, renoncer au tir obligatoire pour les fonctionnaires de police soumis à un entraînement régulier au tir; appliquer la loi vieille de 30 ans qui permet de faire payer l'usage privé de voies publiques cantonales; choisir avec plus de discernement les équipements acquis pour les écoles et insuffisamment utilisés alors que l'on augmente l'effectif des classes; ne plus pénaliser par le système budgétaire ceux qui veulent économiser (toute réduction budgétaire se fonde sur les dépenses effectuées ce qui amène à épuiser, sans nécessaire utilité, les crédits en fin d'année); faire payer les particuliers pour les services selon le temps effectif nécessaire à l'étude du dossier.

La VPOD-SSP lucernoise a voulu passer à l'attaque au lieu de toujours adopter une position défensive. Elle relève que pour beaucoup de fonctionnaires il est frustrant de se voir traiter en bureaucrates par des particuliers qui profitent de leur travail. A préciser que l'éditorial du journal qui présente le dossier mentionne aussi l'étude *Reinventing Government* que les lecteurs de DP connaissent bien. ■

# Les bonnes idées ne font pas une politique

## REPÈRES

Le 28 avril, le rapport *La péréquation financière entre la Confédération et les cantons* a été rendu public.

Rédigé par quatre professeurs des universités de Bâle, Fribourg et Neuchâtel et de la Haute Ecole de Saint Gall, il souligne notamment:

- la réduction des écarts entre les cantons et l'encouragement à l'exécution de tâches précises sont des objectifs souvent contradictoires;
- le système de péréquation est trop centralisé; la répartition devrait se faire entre cantons d'une même région;

- les prescriptions sont trop détaillées, les procédures trop compliquées et le contrôle des résultats souvent inexistant.

Résultat, le comblement des écarts entre cantons ne se fait pas, notamment parce que les subventions liées obligent à consentir des dépenses importantes.

(ag) Les experts chargés de réexaminer, une fois de plus, la systématique de la péréquation intercantonale et celle des subventions fédérales sont arrivés à des conclusions intéressantes, même si elles ne sont pas inédites.

Ils préconisent d'abord une augmentation de la quote-part des cantons aux recettes fédérales distribuées selon la capacité financière. On rappellera que le système actuel est pervers, car il encourage la sous-enchère fiscale. Prenons l'exemple, évidemment classique, du canton de Zoug. Il n'impose pour ainsi dire pas certains types de sociétés, il applique des barèmes extrêmement favorables aux personnes physiques étant admis qu'il peut compter sur la part ristournée par la Confédération en proportion des contribuables sur son territoire.

Si l'imposition y était «normale», il n'y aurait pas de raisons, inscrites dans la géo-

graphie, pour que tant de contribuables s'installent à Zoug.

L'attractivité zougnoise (canton et commune) est rendue possible par la fiscalité fédérale. Sur les 30% de l'impôt fédéral qui reviennent aux cantons, 13% seulement sont ristournés en appliquant les critères de la capacité financière, les 17% sont, sans restriction, la part du canton. Pourquoi le 13% seulement ? pourquoi pas le 30% ? Ce serait un superbe assainissement, la fin de la prime aux cantons qui cassent les prix.

La deuxième mesure préconisée par les experts est l'attribution aux cantons en fonction de certaines tâches d'une enveloppe budgétaire. *Domaine public* l'a préconisé depuis longtemps; une application possible serait le domaine des transports régionaux ou de la formation professionnelle. Mais la subvention forfaitaire ne peut pas être appliquée seulement en fonction du nombre d'habitants. Il faut imaginer des modèles qui tiennent compte des paramètres spécifiques, par exemple ceux des villes ou des régions périphériques. L'élaboration de tels modèles dans deux ou trois secteurs prioritaires est tâche urgente. A défaut l'idée restera à l'état d'idée.

Mais l'exercice demeurera théorique aussi tant qu'on n'aura pas mesuré la force de résistance du statu quo.

Les cantons favorisés par l'actuelle ristourne de recettes fédérales se battent avec énergie ou défendent leurs privilèges. Mais surtout l'enveloppe forfaitaire aurait pour conséquence une véritable démobilisation de pans de l'administration fédérale. L'octroi de la subvention est la manifestation de son pouvoir. L'expert fédéral, quand bien même il ne paie que le 30% de la facture, est celui qui décide en dernier ressort.

Il est fort d'un pouvoir supérieur; il détient un plus haut grade. S'imaginerait-on qu'ils se laisseront dessaisir ? Il est d'ailleurs faux d'imaginer que leurs répondants cantonaux souhaitent une responsabilité première. Il y a de fait non pas concurrence, mais complicité entre les pouvoirs cantonaux et fédéraux. Ils sont solidaires pour défendre le même but; la disparition de l'autorité centrale sera ressentie comme un affaiblissement de la Cause (avec majuscule).

Après l'analyse des experts professoraux, il faut mesurer les obstacles politiques. L'apparente unanimité de M. Stich et des directeurs cantonaux des finances est un trompe-l'œil.

La mesure de la force de résistance révélera l'importance de l'engagement politique nécessaire. A défaut, on agitera, comme jusqu'ici, de bonnes et louables intentions. ■

## Les propositions des experts

- Les taux de subvention devraient être déterminés par rapport à d'autres facteurs que la capacité financière des cantons uniquement. Parallèlement, les cantons devraient avoir une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation des ressources en provenance de la Confédération.
- Intensification de la compensation horizontale (interrégionale ou régionale) des charges.
- Une série d'améliorations structurelles:
  - le remplacement des aides financières par des forfaits accordés en fonction d'objectifs ou de critères précis,
  - le remplacement des subventions de faible portée par des aides moins nombreuses mais plus importantes,
  - le remplacement des subventions de droit par des contrats,
  - la simplification des règlements au profit d'objectifs,
  - la limitation des subventions dans le temps,
  - la suppression des taux excessifs de subvention,
  - enfin, l'accent devrait être mis sur l'analyse des effets et sur le contrôle systématiques des résultats, alors que le processus actuel est fait de vérifications bureaucratiques à propos de l'exécution et des décomptes.

L'INVITÉ DE DP

# La gauche, le pouvoir et la collégialité

PIERRE GHIFFELLE

député, municipal à Vevey

## IMPRESSUM

Rédacteur responsable:  
Jean-Daniel Delley (jd)  
Rédacteur:  
Pierre Imhof (pi)  
Ont également collaboré à ce numéro:  
Jean-Claude Favez (jcf)  
André Gavillet (ag)  
Jacques Guyaz (jg)  
Charles-F. Pochon (cfp)  
Forum: Pierre Chiffelle  
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

Le premier jour de la première session qui mettait face à face le nouveau Grand Conseil vaudois et un Conseil d'Etat remanié, le libéral Claude Ruey a donné le ton des craintes de la droite par rapport au respect d'une tradition qui lui est chère et pour cause: «*Lorsqu'on est conseiller d'état, on n'est plus ni écologiste, ni socialiste, ni libéral, on est membre du gouvernement !*»

Réprimandant Ruth Dreifuss pour sa sincère et courageuse prise de position sur le projet d'élévation de l'âge de la retraite des femmes, la majorité du Conseil fédéral ne parle pas un autre langage.

## Le droit à la différence exprimée

Le syndrome du minoritaire a longtemps habité et habite encore une bonne partie de la gauche. Les partis bourgeois s'en félicitent bien entendu et saisissent chaque occasion pour justifier la nécessité du ralliement de tous à l'opinion de la majorité qui est bien entendu dans la plupart des cas la leur. On trouve étrangement à gauche — surtout chez les socialistes — de très chauds partisans de cette thèse.

A l'origine de cette attitude, il y a probablement tout d'abord des raisons psychohistoriques. Longtemps l'apanage exclusif de la bourgeoisie et du patronat, le pouvoir a bien dû accepter la participation — minoritaire s'entend — des classes populaires. Bien que théoriquement majoritaires dans la population, celles-ci s'en sont senties redevables et honorées. L'ancien esclave affranchi est devenu contremaître. Psychologiquement, l'évolution est toutefois très longue pour qu'il conçoive être l'égal du maître.

## Des concessions plutôt qu'une co-décision

Dans ce contexte (ne faudrait-il pas plutôt dire complexe ?) psychologique, la gauche s'est contentée d'obtenir dans un premier temps un certain nombre de «susucres», pompeusement appelés «conquêtes sociales», histoire de faire plus joli sur le tableau de chasse. D'aucuns diront qu'il s'agit là d'une caricature. Si c'est le cas, elle a simplement pour but d'objectiver les rapports de force réels et leur résultat concret. Certes, les pragmatiques objecteront que les droits ainsi acquis sont tout de même significatifs. C'est exact, mais ils ne pourront pas non plus nier qu'il existe toujours une classe minoritaire pourtant privilégiée et dominante et une classe objectivement majoritaire en nombre qui doit pourtant se contenter de ce qui ne peut lui être refusé de bonne foi sans courir le risque de graves troubles sociaux.

Au demeurant, il est significatif de constater

que cette stratégie aboutit aujourd'hui à une situation dans laquelle les partis de gauche s'acharnent à préserver les acquis sans plus être en mesure de proposer et d'imposer de nouveaux progrès.

## L'émergence d'une nouvelle forme de participation

L'arrivée dans certains exécutifs de personnalités certes affiliées à un parti mais non issues du sérail et du cursus traditionnel représente cependant une chance non négligeable. Plus sensibles et réceptives aux préoccupations de la société civile et moins engoncées dans la réflexion en circuit fermé de la classe politique, elles sont plus en mesure de représenter et de défendre les aspirations des citoyens.

C'est de cette manière que ces derniers se reconnaîtront mieux dans les autorités qu'ils désignent ou contribuent à désigner. Si la gauche est restée jusqu'ici le plus souvent minoritaire, c'est assurément parce que ses représentants dans les exécutifs de tous niveaux n'ont suffisamment pu, su ou voulu démontrer la différence qui existe entre eux et leurs collègues bourgeois et, partant, l'avantage que représente leur présence dans les gouvernements.

Ruth Dreifuss montre la voie de manière aussi subtile que déterminée.

Le propos n'est pas de prétendre que la minorité d'un collège démocratiquement élu va l'emporter sur sa majorité. Il s'agit simplement pour la minorité d'affirmer clairement son identité et son attachement concret aux principes pour la défense desquels elle a été élue. Ne pas le faire, c'est sombrer dans l'hypocrisie tout en semant le doute auprès des citoyens. Pour que ceux-ci sachent ce qui distingue la majorité de la minorité, encore faut-il que cette dernière s'exprime: l'auto-censure n'a jamais été le corollaire de la théorie de la démocratie.

Les votants et la masse hélas plus importante de ceux qui ne votent pas sont assurément favorables à une participation de la gauche aux exécutifs. Celle-ci doit être maintenue dans son principe mais redéfinie dans ses modalités. C'est ainsi que la gauche sera entendue et vraiment soutenue par ceux qu'elle a le devoir de représenter. ■

## «Vétocratie»

Plusieurs auteurs alémaniques viennent de publier un ouvrage collectif intitulé *Die Schweiz im Alleingang*. Ils se demandent si la démocratie directe ne se transforme pas en «vétocratie» permettant à tout adversaire bien organisé d'empêcher un changement. ■