

# Domaine Public

## DP

JAA  
1002 Lausanne

16 juin 1994 - n° 1174  
Hebdomadaire romand  
Trente-et-unième année

## Les mêmes objectifs, autrement

Au soir des désaveux populaires, et ce 12 juin un triple miroir réfléchissait la même grimace, les déceptions sont sincères, mais les discours sonnent faux. Le peuple et les cantons sont souverains, commence-t-on par dire. Respectons leurs décisions ! Puis sont analysées les causes du refus: les petits cantons taxés de réfractaires, les campagnes considérées comme conservatrices par opposition aux villes «ouvertes», la Suisse allemande jugée hérissée alors que la pure Suisse romande (sans les cantons bilingues) se révélerait accueillante. On s'incline donc devant le résultat global du vote pour mieux dénoncer les composantes du refus, coupables au détail. Cette critique a l'avantage de dispenser de toute autocritique. Par exemple, on ne s'interroge pas pour savoir si la question a été opportunément ou utilement posée. Le parlement, désavoué au même titre que le Conseil fédéral, ne s'estime pas concerné. Quant aux médias qui, lorsqu'ils pouvaient s'engager, comme la presse écrite, avaient unanimement pris position, ils commentent après comme avant sans s'interroger sur leur faible influence générale. Il est vrai que dans plusieurs régions il y a eu concordance entre les prises de position éditoriales et le vote populaire.

Si les médias ne font pas l'opinion publique, du moins font-ils (et défont-ils) les réputations politiques ? Leur influence s'exerce prioritairement sur la classe politique, qu'ils critiquent tout en en faisant partie. Les conseillers fédéraux, bien ou mal notés, et les parlementaires, sont invités à agir fermement. Qu'ils aillent de l'avant, qu'ils légifèrent ! La Suisse n'en est pas, heureusement, à la pratique française des effets d'annonce, mais elle en prend le chemin. En France la fébrilité est corrigée par l'oubli, l'inapplication du droit ou le retrait des ordonnances superflues. En Suisse, le référendum est le correctif, mais avec vaisselle cassée, notamment lorsqu'est en jeu l'image extérieure du pays. D'où l'impérieuse obligation de limiter l'exercice législatif, de n'avancer que lorsque le terrain est préparé, que des répondants sont prêts à s'engager ou lorsqu'il ne serait pas possible d'agir sans s'en donner les moyens légaux.

A cette aune, aucune des votations

du 12 juin n'aurait été nécessaire.

Les casques bleus n'étaient pas un objectif en soi. Ce qu'il fallait en revanche promouvoir, c'était la solidarité active de la Suisse. Le CICR a peut-être été évoqué comme un alibi par les opposants, il n'en demeure pas moins qu'il agit avec un très large appui de l'opinion suisse. Sans nationaliser cette organisation qui doit demeurer internationale, un appui plus large serait indiscuté. De même pour les bérêts bleus. De même pour des formes multiples de coopération technique. Une politique active de solidarité était possible, est possible. Elle doit être mise en œuvre.

Le soutien à la culture existe déjà, sur une base tacite ou constitutionnelle. La question qui n'a pas été ouvertement posée est celle du soutien que la télévision et plus encore la radio apportent à la vie musicale et théâtrale. Elles estiment cette charge trop lourde par rapport à leur vocation ordinaire et à leurs moyens financiers. Ces médias doivent, dans leur cahier des charges, être tenus de poursuivre, voir d'amplifier cet effort et en être, si nécessaire, défrayé lors de l'élaboration de leur budget. Le champ d'action de Pro Helvetia est souple. Le champ de la collaboration régionale est ouvert. Rien n'empêchait d'agir. Rien ne l'empêche aujourd'hui encore.

Quant aux naturalisations facilitées, M. Koller a souhaité que les cantons qui ont voté «oui» aillent de l'avant puisqu'ils en ont la compétence. Dépensera-t-il la même énergie en persuasion directe qu'il a déployée pour sortir un nouvel article constitutionnel ? Si dans les cinq ans qui viennent les cantons du «oui» modifient leur législation, l'essentiel serait fait. La machine politique vise une gestion administrative des problèmes alors qu'ils sont gérables par engagement personnel et utilisation des institutions existantes. C'est ce réexamen qui n'est jamais entrepris. La loi, comme la grève, devrait être l'ultime recours.

On aimerait dire au Conseil fédéral: «Faites avec audace et d'autres moyens la politique non contestée dans ses objectifs de solidarité internationale, de soutien à la culture et de naturalisations facilitées».

AG

## L'affaire des villes, après comme avant

### VILLES ET CULTURE

A Lausanne, l'article sur la culture a été accepté par 65,8% des votants. Elan à peine moins grand en banlieue: Epalinges: 63,5% de oui; Pully: 60,8%; Prilly: 59,1%; Renens: 58,6%... L'ensemble du district approuve par 63,5% de oui. Plusieurs districts campagnards, en revanche, refusent l'article, accepté au niveau cantonal par 57,1% des votants.

A Genève, 68,1% des votants ont glissé un oui dans l'urne; résultat presque semblable à l'échelle cantonale: 68,2% de oui.

(yj) Pour la seconde fois en huit ans et pour longtemps sans doute, les artistes viennent de rater leur entrée sur la scène constitutionnelle. Quelques belles âmes fédéralistes et beaucoup de vilains bouffis de suffisance se réjouissent de leur étroite victoire. Une victoire qui n'est même pas arithmétique populaire, dont la petitesse morale est encore soulignée par les deux autres refus enregistrés dimanche dernier, à l'encontre des casques bleus et, plus triste encore, des jeunes étrangers élevés dans ce pays dont ils ne pourront acquérir plus facilement la nationalité. Toujours ce refus de l'autre.

Dans la liste déjà longue des images-qui-l'emportent-sur-la-réalité, et des émotions sur la réflexion, il faut donc désormais ajouter les impressions suscitées par les artistes: des personnages fantasques et à la limite dangereux, toujours prêts à cracher dans la soupe aux subventions. Mais une société qui ne respecte pas ses êtres les plus sensibles et forcément les plus critiques est une société malade de l'intérieur.

A cet égard, notons avec joie que les villes, qui supportent la majeure partie de la charge des «affaires culturelles», ont donné

de solides majorités acceptantes: plus de 60% de oui à Zurich, à Bâle, à Berne, à Genève, à Lausanne, etc y compris bien sûr en ville de Lucerne, dont les citoyens ont voté, ce même dimanche électoral et toujours à près de deux contre un, un crédit de 94 millions pour l'aménagement d'un centre culturel et de congrès.

Dans le canton de Vaud, tout hérissé de fédéralisme, la peur de la «Kultur» prétendument imposée par Berne n'a pas joué, malgré les épouvantails agités par la Ligue vaudoise, lâchement relayée par les trois partis de l'Entente. L'UDC et les sections cantonales des partis radical et libéral préconisaient le refus de l'article culturel: ces formations bourgeoises détiennent ensemble 63% des sièges au Grand Conseil, mais le canton donne 57% de oui à cet article constitutionnel, soit à peine moins qu'à Neuchâtel par exemple, où plusieurs personnalités libérales ont fait campagne pour le oui.

La culture est un combat permanent. On ne peut demander aux artistes, d'ailleurs piètres stratèges, de mener une autre lutte que celle de la création. L'article constitutionnel aurait mérité une belle bataille, que les politiques n'ont pas trouvé le courage de conduire, persuadés que le peuple entier ne s'intéresse qu'aux questions d'argent. Sans débat sur les principes et les valeurs, le pays s'enrichit peut-être, mais la démocratie s'étirole. ■

### NEUCHÂTEL

## Une aide à la rénovation modérée et intelligente

(jg) L'exécutif neuchâtelois se distingue souvent par des projets originaux et astucieux. C'est une fois de plus le cas pour un projet d'aide à la rénovation de logements anciens, ce vocable s'appliquant à tous les immeubles construits avant 1970.

Le dépôt des demandes doit se faire avant la fin 1995 et les travaux dans les deux ans qui suivent. Il est prévu que l'Etat et les communes prennent en charge la moitié des intérêts de l'investissement pendant une durée de quinze ans. Le capital pris en compte est plafonné à 80 000 francs. Son amortissement doit s'étaler sur 25 ans au maximum et il ne peut être reporté que pour moitié sur les loyers. Ces nouveaux loyers sont soumis à une surveillance de l'Etat pendant quinze ans.

Le projet énumère les travaux qui sont considérés comme des rénovations. Il s'agit en effet d'éviter que le décret soit utilisé

pour financer de l'entretien courant. Il s'agit en particulier de l'isolation thermique, de l'installation du chauffage central, de la réfection du toit et de l'aménagement des cuisines et des sanitaires. Curieusement, il n'est pas fait mention de l'installation d'ascenseurs, investissement qui pourrait pourtant faire l'objet d'une répartition entre plusieurs logements.

Ce projet nous semble constituer un bon exemple d'intervention de l'Etat. Les instruments du marché sont maintenus, leurs effets nocifs sont simplement contenus par l'écrêtement des taux d'intérêts. Il s'agit d'une action de courte durée qui est avant tout incitative. Aucun propriétaire n'est contraint de faire des investissements. Dans l'esprit de l'exécutif cantonal, il s'agit avant tout de mesures destinées à fournir du travail aux entreprises du canton, mais une limitation des hausses de loyers constituera aussi un effet secondaire bénéfique.

Ce projet est issu d'une motion radicale. On peut bien sûr en discuter telle ou telle modalité. Il va néanmoins dans la bonne direction d'un Etat modeste, ne renonçant pas à son rôle, tout en s'appuyant sur les mécanismes économiques. La politique a besoin de judokas plutôt que de Rambos. ■

# Si la Suisse jouait aux cartes, elle serait pomme avec le bour

## PÉAGE ÉLECTRONIQUE

Une taxe poids lourds liée aux prestations peut être calculée électroniquement. Des autoroutes sont équipées de péages électroniques: les abonnés disposent dans leur voiture d'un émetteur qui permet de les identifier au passage des péages. Ils n'ont plus besoin de s'arrêter pour s'acquitter de leur dû, mais reçoivent une facture à domicile. Un système du même genre pourrait s'appliquer sur le réseau suisse. Certes, les routes les plus importantes devraient être équipées en conséquence, mais la souplesse du système rentabiliserait bien vite cet investissement:

- Un taux différencié pourrait être appliqué selon le type de route, les régions, les tunnels empruntés, etc. On pourrait renoncer à taxer les routes d'accès aux régions périphériques.

- L'équipement des camions se limiterait à un émetteur d'identification.

- Les camions étrangers qui n'en seraient pas équipés se verraient remettre un tel appareil à leur entrée en Suisse et le restitueraient à leur sortie.

- Pour satisfaire à l'Initiative des Alpes, le passage de la zone alpine serait très fortement taxé.

- Cette mesure n'est pas discriminatoire, puisqu'elle s'applique aussi bien aux camions suisses qu'aux camions étrangers.

- L'Union européenne envisage un tel système de perception pour ses poids lourds.

*A ce jeu, il faut 21 points pour ne pas être «pomme»; la meilleure carte, le valet d'atout ou bour, en vaut 20. Il est des joueurs, mauvais, malchanceux ou distraits, qui réussissent à être «pomme avec le bour»... Dans ses relations avec l'Union européenne, à force de vouloir garder ses atouts dans son jeu, la Suisse s'achemine vers ce triste exploit. Illustration avec la politique des transports.*

(pi) Adolf Ogi et le Conseil fédéral ont perdu toute crédibilité sur le plan intérieur avec la manière dont ils ont traité l'Initiative des Alpes. Les parlementaires l'ont rappelé la semaine passée en critiquant la volte-face du conseiller fédéral bernois à propos de la N9 en Valais. Une attitude qui ne va pas faciliter la pratique des droits populaires: on pourra désormais légitimement douter de la parole officielle qui précède les scrutins. Heureusement, cette conséquence de l'inconstance de notre ministre des transports n'est dommageable que sur le plan intérieur.

Adolf Ogi aime aussi agir au niveau international et il affectionne particulièrement les réunions ministérielles et médiatiques. Mais quelle ligne y défend-il? Et n'est-il pas en train de fragiliser encore davantage le peu de crédibilité qu'il nous reste sur la scène internationale? Tout porte hélas à croire qu'il cherche à baratiner ses collègues européens. La tâche, certes, est ardue: le Conseil fédéral a moins de dix ans pour mettre en place un système aux exigences apparemment contradictoires pour satisfaire à l'Initiative des Alpes:

- sur le plan intérieur, le trafic marchandise de frontière à frontière doit avoir quitté la route dans son intégralité, à quelques exceptions près;

- sur le plan européen, la solution ne doit pas être dirigiste, mais compatible avec les instruments du marché, non discriminatoire et ne doit pas provoquer un transfert de trafic vers les pays voisins...

Adolf Ogi ne manque pas une occasion pour assurer les capitales européennes que ce défi sera relevé. En fait, rien pour l'instant ne l'autorise à parler avec autant d'assurance: il ne peut que s'engager à tenter de convaincre le parlement et éventuellement le peuple de la justesse des solutions qu'il envisage, mais en aucun cas il ne peut préjuger de réactions populaires que l'on sait imprévisibles. Et c'est bien là que réside le nœud du problème: on sait que les services de son département planchent sur une solution de péage. Mais de deux choses l'une: ou bien la contribution financière demandée aux camions pour franchir les Alpes est conforme au marché, donc d'un montant élevé mais raisonnable, et elle ne suffira pas à éliminer

entièrement, ou presque, le trafic routier marchandise de la région alpine; ou bien la contribution est suffisamment élevée pour satisfaire cet objectif, mais alors elle ne sera pas agréée par l'Union européenne.

La solution est pourtant possible, mais elle implique avant tout de convaincre les forces en présence à l'intérieur du pays, notamment les milieux routiers et écologistes, capables de lancer et de gagner une initiative ou un référendum. Ce n'est donc plus à Bruxelles, à Paris ou à Copenhague qu'Adolf Ogi doit user de ses talents de persuasion, mais à Herzogenbuchsee, Delémont, Altdorf, Genève, Berne ou Zurich, là où se prennent les décisions des organisations qui se préoccupent de notre politique des transports.

La voie est étroite mais praticable et la Suisse n'est pas sans atouts. Encore faut-il accepter de les abattre en cours de partie plutôt que de les thésauriser au risque de les voir perdre leur valeur avec le temps. Ainsi, sur le plan interne, les organisations écologistes pourraient accepter que l'entier du trafic de transit ne soit pas supprimé à condition que les mesures qui seront prises pour le limiter touchent aussi le trafic intérieur. On agirait ainsi sur la charge globale que le trafic marchandise fait peser sur l'environnement et pas seulement sur les nuisances des camions en transit. Cet objectif pourrait être atteint grâce à l'introduction d'une taxe poids lourds liée aux prestations, dont le principe est désormais conforme à la Constitution, et frappant aussi bien les camions suisses que ceux immatriculés à l'étranger. Les techniques modernes de perception et l'électronique permettent d'envisager un système à la fois souple et simple à utiliser (lire en marge). A ces mêmes milieux, il faudrait faire admettre la levée de la limite des 28 tonnes, qui n'a plus de raison d'être du moment que le trafic de transit est contenu d'une autre manière. Cette mesure pourrait influencer favorablement les milieux routiers, de même que nos partenaires européens.

Le Conseil fédéral a entre ses mains tous les éléments qui permettraient une négociation réussie; il dispose, en plus, de temps, de suffisamment de temps pour tenter au moins de rallier à sa cause celles et ceux qui font l'opinion en Suisse sur ces sujets. ■

# 10. Moins de hiérarchie, plus de participation

## 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.
6. «Et si l'on s'intéressait un peu aux résultats?» – DP n° 1170.
7. «Priorité aux besoins des usagers» – DP n° 1171.
8. «Gagner de l'argent, pas seulement le dépenser» – DP n° 1172.
9. «Prévenir vaut mieux que guérir» – DP n° 1173.

(jd) L'organisation centralisée des administrations publiques, leur structure hiérarchisée de commandement et de contrôle, trouvaient leur justification aussi longtemps que les techniques d'information restaient peu développées, la communication lente et la formation des fonctionnaires relativement faible. Tel n'est plus le cas aujourd'hui: la réalité bouge à grande vitesse, les problèmes évoluent rapidement; il n'est plus possible d'attendre que l'information remonte toute la hiérarchie et que les décisions redescendent à la base.

### Partager le pouvoir plutôt que le concentrer

Trop souvent encore les autorités croient pouvoir répondre à la complexité des sociétés modernes et à l'imprévisibilité des événements en concentrant le pouvoir de décision au sommet et en faisant la part belle aux experts et à l'informatique. Et en régnant sur une armée de fonctionnaires dociles et passifs, se conformant aux ordres et respectant les règlements, ignorant les dysfonctionnements lorsqu'ils ne relèvent pas directement de leur responsabilité et évitant surtout de prendre des risques.

En réalité, la seule réponse adéquate à la complexité et à l'imprévisibilité consiste à partager le pouvoir entre le plus grand nombre possible de gens confrontés directement aux problèmes, à le remettre le plus largement possible aux mains des usagers et des associations volontaires, à alléger les hiérarchies et à investir les administrations de front d'un maximum de responsabilités.

Les avantages d'une telle manière de faire sont nombreux et nous en avons donné plusieurs exemples dans les épisodes précédents: plus de flexibilité, plus d'efficacité, plus d'innovation, plus de productivité et surtout des conditions de travail plus satisfaisantes et plus stimulantes pour la fonction publique.

Les responsables administratifs dynamiques animés par l'esprit d'entreprise connaissent et appliquent les moyens de ce nouveau mode de gouvernement: la gestion participative qui décentralise les décisions; le travail d'équipe qui réduit la distance hiérarchique; des conditions-cadre qui stimulent et garantissent la réalisation des innovations; et, pour que cette nouvelle autorité partagée puisse véritablement s'exercer, un investissement important dans la formation.

Ce nouveau mode de gouvernement ne signifie pas que les fonctionnaires sont dorénavant libres d'agir à leur guise. En démocratie, les élus et l'administration ont à rendre

des comptes. C'est pourquoi décentraliser le pouvoir implique que les autorités responsables définissent des objectifs et des missions, créent les conditions d'un esprit d'entreprise et soient attentives aux résultats.

C'est un fait établi que nous travaillons plus et mieux lorsque nous sommes maîtres de notre ouvrage. Un fait qui trouve encore trop rarement sa traduction dans l'économie privée et dans les administrations publiques.

On pourrait croire que les syndicats de la fonction publique constituent le principal obstacle aux réformes de l'administration. Certes, c'est leur fonction de s'opposer aux licenciements et aux réductions salariales. Mais si le changement ne se traduit pas simplement par une baisse du pouvoir d'achat de leurs membres et par leur mise à l'écart dans la négociation collective des conditions de travail, ils manifestent un intérêt évident: en définitive, leurs membres sont bien placés pour observer le gaspillage humain et financier qui caractérise encore trop souvent le fonctionnement de l'administration et pour comprendre la nécessité de regagner la confiance et le soutien des usagers.

### La principale opposition: les cadres moyens

A son arrivée à la tête du service des véhicules (voir ci-contre), Ronald Contino constate la mauvaise qualité des relations avec les syndicats. Aussi demande-t-il aux 20 organisations syndicales du service de déléguer des représentants au sein d'une commission du travail, afin d'y exposer les critiques et les propositions de leurs membres. Pour attester du sérieux de sa proposition, il libère les délégués de toutes leurs tâches professionnelles pour qu'ils puissent rencontrer les employés sur leurs lieux de travail et débattre avec eux des problèmes du service. Lorsque la base constate que ses représentants disposent d'un réel pouvoir, elle multiplie les propositions. A ce moment Contino institue des commissions du travail dans tous les secteurs du service. La Fédération américaine des employés publics demande maintenant la mise en place de telles commissions dans la plupart des conventions collectives qu'elle négocie.

En réalité, la principale opposition à la gestion participative provient des cadres moyens. En effet, si le pouvoir de décision est largement décentralisé, ces fonctions perdent leur signification; or elles agissent comme des éponges, absorbant aussi bien les impulsions de la base que celles de la direc-

## SÉCURITÉ DE L'EMPLOI

La meilleure manière de s'assurer la coopération des syndicats, c'est de renoncer aux licenciements. Le taux de rotation du personnel est suffisant pour permettre les suppressions d'emplois nécessaires. La garantie de l'emploi n'implique d'ailleurs pas le maintien à tel poste mais l'assurance de conserver un travail. Ce sentiment de sécurité est important pour susciter et réaliser des innovations.

A Phoenix, plusieurs employés municipaux ont proposé la suppression de leurs propres postes; dans cette ville, 10% des économies réalisées au cours de la première année sont acquies à celles et ceux qui en ont fait la suggestion.

## LA RÈGLE D'OR D'OSBORNE ET GAEBLER

Les efforts en vue d'augmenter la productivité conduisent en général à une baisse de productivité et à une dégradation des conditions de travail. Alors que les efforts en vue de responsabiliser les salariés permettent tout à la fois d'améliorer la productivité et les conditions de travail.

tion, plutôt qu'elles favorisent la communication. C'est pourquoi Osborne et Gaebler ont pu observer une réduction drastique du nombre des cadres intermédiaires dans les administrations innovantes et converties à la gestion participative.

Par ailleurs l'organisation administrative participative, celle qui investit d'une large autonomie les employés du front pour ce qui est de la solution des problèmes auxquels ils sont confrontés, conduit inmanquablement au travail en équipes, non seulement à l'intérieur des services mais également entre les services. Ce n'est pas un hasard: assumer une responsabilité implique de pouvoir échanger informations et expériences. Ce qu'empêche précisément une organisation centralisée et hiérarchisée.

Le travail en équipes permet de confronter des points de vue différents et d'affronter les problèmes en tenant compte de toutes leurs dimensions. Il favorise la circulation de l'information et la diffusion de l'innovation. Des qualités qui sont absentes de l'organisa-

## La gestion participative

En 1978, Ronald Contino prend la direction du service des véhicules de la voirie new-yorkaise: une administration de 1300 employés — mécaniciens, soudeurs, carrossiers, électriciens, etc — chargée de l'entretien d'un parc de 6500 véhicules, dans un état de complète désorganisation: certains jours, seule la moitié des véhicules est en état de marche.

Contino décide alors de susciter la critique et les idées des employés par le biais de groupes de gestion du travail. En trois ans, le taux des véhicules immobilisés baisse de manière significative et, grâce aux innovations proposées, le service économise 16 millions de dollars. *«Cela a été possible, explique Ronald Contino, grâce à un environnement dans lequel chacun participe au processus de décision et sait que ses propositions parviennent sans entraves jusqu'à la direction. Les modifications des méthodes de travail ne sont plus perçues comme des ordres imposés par une hiérarchie distante, mais comme le résultat d'une réflexion d'équipe et d'un désir partagé d'améliorer le travail».*

Une fois le service remis sur pied, Contino délègue toutes les opérations de contrôle jusqu'alors centralisées. Il nomme un mécanicien à la tête d'une nouvelle division des projets, chargée de traiter les commandes d'équipements, de tester les véhicules à leur arrivée, de négocier et d'exécuter les contrats de garantie. Par ailleurs il crée une unité de recherche et de développement formée de mécaniciens qui réalisent plus de 50 innovations

tion hiérarchique et cloisonnée, où chacun agit selon sa seule perspective, dans une logique bureaucratique, sur la base de routines certes éprouvées mais souvent inadéquates.

La gestion participative doit aussi veiller à protéger les employés investis de responsabilités contre la mauvaise volonté de leurs supérieurs. En effet, ces derniers ne sont pas toujours ouverts à la critique et aux suggestions qui mettent en question le fonctionnement de leur service. Et maintes tentatives de gestion participative ont échoué par lassitude des salariés devant le manque d'intérêt de la direction. Rudy Perpich, gouverneur du Minnesota, a imaginé une solution intéressante. Une commission qu'il copréside reçoit les propositions d'innovation et sélectionne les plus intéressantes, pour autant qu'elles proviennent d'une équipe et n'impliquent pas de dépenses supplémentaires. Cette sélection vaut feu vert pour la réalisation, garantie de l'aide technique nécessaire, acceptation par le supérieur direct et droit à l'erreur. ■

dont plusieurs sont vendues sous licence au secteur privé.

Dans la ville de Madison (Wisconsin), c'est le département de la police municipale qui tente l'expérience de la gestion participative. En été 1986, le chef de la police, David Couper, organise une réunion pour débattre de la possibilité d'expérimenter de nouvelles méthodes de gestion. Plus de 50 fonctionnaires sont présents et mandatent un groupe de 10 personnes pour concrétiser cette idée. Après d'intenses discussions, le groupe conclut à la nécessité d'un district expérimental de 38 policiers responsables d'une population de 30 000 habitants. Le groupe consulte tous les employés du département et prend en compte leurs vœux pour l'organisation de ce nouveau district: les cadres sont élus par les employés, l'élaboration des méthodes de travail et la conception du nouveau bâtiment de la police réalisées par les employés.

Le district expérimental procède régulièrement à des enquêtes qui permettent aux usagers d'exprimer leur avis et développe une action orientée vers les besoins des habitants (voir DP n° 1167). Pour concrétiser cette action, inspecteurs, agents, contractuels et employés administratifs se réunissent en groupes de travail.

Aujourd'hui le district expérimental est une administration motivée où l'absentéisme est rare et dont les membres ne voudraient pas revenir à la situation antérieure. Les résultats sont tellement satisfaisants — en termes d'atmosphère de travail et d'efficacité — qu'en 1991 le département de la police étend l'expérience à l'ensemble de la ville en créant trois nouveaux districts décentralisés. ■

L'INVITÉ DE DP

# Aide sociale: la course contre la montre

«J'aime l'humanité, mais à ma grande surprise, plus j'aime l'humanité en général, moins j'aime les gens en particulier comme individus.»

Dostoïevski, «Les Frères Karamazov»

## JEAN-PIERRE FRAGNIÈRE

professeur à l'École d'études sociales et pédagogiques (EESP) à Lausanne

## 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: Beat Bürgenmeier  
Mario Carera  
Jean-Pierre Fragnière  
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

Jusqu'à ces derniers mois, les effets du chômage étaient encore fortement éponnés par les prestations légales (LACI). Aujourd'hui, nous nous trouvons placés face à plusieurs phénomènes: le nombre des personnes qui arrivent *en fin de droit* augmente lourdement; certaines restrictions des prestations cantonales produisent leurs effets; nombre de personnes qui avaient «disparu dans la nature», selon l'expression hélas trop souvent utilisée, doivent sans doute refaire surface après avoir épuisé les diverses solutions qui leur étaient apparues comme possibles (les données manquent pour le prouver, mais l'hypothèse est réaliste). A cela s'ajoutent les multiples formes de fragilisation du revenu: diminution de salaire, du temps de travail, perte d'emploi de l'un des conjoints, etc qui gonflent le nombre des ménages disposant d'un revenu insuffisant.

### Un chiffre «juste» parce que personne ne peut prouver qu'il est faux

La voie qui leur est proposée dans notre système de sécurité sociale, c'est: l'aide sociale. Combien de personnes bénéficient de ces prestations? Personne ne le sait au juste. Peter Tschümperlin, secrétaire général de la Conférence suisse des institutions d'assistance publique (CSIAP), déclarait récemment: «Je puis dire aujourd'hui que 200 000 personnes bénéficient de l'aide sociale en Suisse. Et ce chiffre tient parce que personne ne peut prouver qu'il est faux» (*Sécurité sociale*, OFAS, Berne, 2/1994). Une analyse relativement fine effectuée dans le canton du Tessin montre qu'au début de cette année plus de 40% des «assistés» étaient des chômeurs ayant épuisé leurs droits ou des ménages aux revenus insuffisants.

Le moment est crucial. Des initiatives sont prises dans plusieurs cantons. Genève tente de mettre en place un revenu minimum social. Fribourg, entre deux affaires, est en train de se donner les moyens d'étudier les possibilités de lutte contre la pauvreté par l'amélioration des instruments cantonaux de législation sociale. Le canton de Vaud, qui vient de redistribuer ses cartes gouvernementales, envisage des initiatives susceptibles de faire face à la situation et, peut-être, de sortir des errements qui ont marqué le débat sur la réduction du «Bouton d'or». On dit même

que le Valais va ressortir des tiroirs un projet de révision de la loi sur l'assistance publique qui dort depuis cinq ans.

Dans le canton du Tessin, le mouvement s'accélère. Le parlement est saisi d'un projet de révision de la loi sur l'assistance (elle date de 1971), qui tente d'insérer un véritable revenu minimum d'insertion. Le processus de décision pourrait être rapide et le projet, très bien étudié, prendrait effet dans des délais étonnamment courts, si l'on songe au rythme usuel de la créativité helvétique.

C'est qu'il est urgent de ne plus attendre. Les instruments actuels en matière de traitement de la pauvreté ne sont plus du tout adaptés aux situations nouvelles. Chaque mois qui passe fabrique de nouveaux pauvres, mais aussi des exclus, des malades, des personnes qui risquent de perdre toute chance de retrouver une place dans cette société. On devine le coût à moyen et long terme d'un tel gâchis. Il va se reporter sur les dépenses de l'assurance invalidité, de l'assurance maladie et, bien sûr, des diverses formes d'assistance publique et privée.

Ne nous y trompons pas. Il ne s'agit pas de proposer quelques timides aménagements, voire quelques réformettes. Pour réussir la mise en œuvre de véritables mesures d'insertion ou de réinsertion, il conviendra d'inventer de nouvelles formes de collaboration au sein des administrations publiques (entre orientation professionnelle, assurance invalidité, responsables de l'aide sociale, cantons, communes, partenaires sociaux et, aussi, les acteurs de la vie associative et nombre de bénévoles sans doute prêts à apporter leur concours à une grande œuvre de solidarité publique).

Encore faut-il que le style adopté par ces formes d'innovation ne soit pas celui de l'adaptation prudente d'un article de loi. Qu'il soit accompagné d'une mobilisation politique et des explications précises susceptibles de stimuler une large coopération. La mise en place d'un revenu minimum d'insertion, à la tessinoise, ne peut se passer d'un élan de solidarité rassemblant les acteurs de la société civile, de l'administration publique et de l'Etat.

Si ce tournant devait être manqué ou par trop différé, la facture à payer sera lourde, y compris en termes monétaires. ■

DÉBAT

# Commerce mondial et social

*Nous poursuivons le débat entamé par Jean-Christian Lambelet dans DP n° 1167 et qui s'est poursuivi dans les numéros 1169 et 1172 sur la nécessité d'une clause sociale qui régirait le commerce mondial et les échanges internationaux, appelés à se développer sous l'impulsion des derniers accords du Gatt.*

**MARIO CARERA**

président de la Fédération vaudoise de coopération

Sauf à vouloir — une nouvelle fois — refaire le monde depuis la Suisse, les accords de l'Uruguay Round ne peuvent être refusés en bloc. Ils libéralisent et codifient l'essentiel des échanges internationaux et il est illusoire d'imaginer qu'une petite nation très dépendante du commerce comme notre pays puisse avantageusement se placer à l'extérieur de ce cadre. Ces accords laissent cependant ouverts de grands chantiers auxquels l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui va succéder au Gatt, devra s'atteler. Cela n'ira pas sans remise en cause de la philosophie libre-échangiste du Gatt, ni sans tensions Nord-Sud. Mais puisque le «développement durable» figure dans le préambule des accords, il faut prendre au sérieux l'engagement...

Sur les questions du «dumping social et éco-

logique», des références reconnues existent dans de nombreuses conventions internationales: celle sur l'environnement ou celles sur le travail de l'Organisation internationale du travail (OIT). Des principes comme le pollueur-payeur visant à internaliser les coûts environnementaux, la liberté d'association des travailleurs et le droit à la négociation collective y sont explicitement reconnus par les gouvernements. Il s'agit maintenant de les intégrer aux critères des mesures anti-dumping reconnues par l'OMC.

Les craintes des pays en voie de développement envers un possible «protectionnisme vert ou social» des pays riches sont à prendre au sérieux, mais ne doivent pas devenir un prétexte pour ne rien faire. Seule la voie multilatérale peut fixer des garde-fous et les pays riches sont aussi concernés. Exemple: la gestion de la forêt ne peut se limiter à un éventuel boycott des bois tropicaux, mais doit englober aussi une gestion durable des forêts des zones tempérées. De même, la convention sur le climat, qui implique une réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, concerne au premier chef les pays industrialisés. Les coûts de production, de distribution, de transports, au cœur de la compétition internationale dans un système en voie de libéralisation, doivent, contre toute logique à court terme, intégrer les coûts environnementaux. Idem pour l'agriculture intensive, à l'origine de surproductions déréglant les marchés et de graves atteintes environnementales. Une internalisation de tous les coûts de pollution, de bruit, etc diminuera par exemple «l'avantage comparatif» du mouton de Nouvelle Zélande en Europe ou des exportations des céréales américaines ou européennes vers le tiers monde. A terme, producteurs et consommateurs seront gagnants.

La question de la «clause sociale» est plus délicate, parce que l'exploitation des travailleurs est affaire de luttes syndicales et politiques, de niveau de développement. Et surtout, elle ne constitue pas une menace globale pour la planète !

Il ne s'agit pas d'égaliser les conditions de salaires ou de fixer un âge mondial d'entrée au travail comme certains adversaires de la clause le prétendent. Mais un «socle» de principes, reconnus à l'OIT, doivent fonder des règles anti-dumping social à l'OMC; parmi eux, le droit de négociation, la liberté d'association. En clair, une fillette de 13 ans de Tunisie ou de Turquie ne devrait plus être employée à la fabrication de tapis sans un minimum de règles et de conventions négociées au niveau national, mais dont l'existence et l'effectivité sont garanties par

## Clause sociale

**BEAT BÜRGENMEIER**

professeur à l'Université de Genève

Le professeur Jean-Christian Lambelet a qualifié l'approche que j'ai adoptée dans mon livre «Plaidoyer pour une économie sociale» paru en 1990 chez Economica, d'«intellectuellement réactionnaire».

Pour ramener mon collègue lausannois au sujet, à savoir l'opportunité d'introduire une clause sociale dans les accords du Gatt, je lui recommande la lecture d'un article de D. M. Hausman et M. S. McPherson paru en juin 1993 dans le *Journal of Economic Literature* intitulé «Taking Ethics seriously: Economics and Contemporary Moral Philosophy». Cette lecture permettra peut-être au professeur Lambelet de quitter son désert imaginaire (son article paru dans DP n° 1167) et de comprendre que le débat méthodologique qu'il évoque ne se limite pas à justifier une démarche déductive, mais porte sur la nature même des sciences économiques dont l'aspect positif ne peut être séparé des jugements de valeurs. La question centrale est de savoir si la clause sociale proposée par les Etats-Unis est un alibi éthique pour mieux protéger les industries américaines ou si elle est l'expression de valeurs défendant la dignité humaine en toutes circonstances. Dans la dernière éventualité, il convient de s'interroger si d'autres instruments qu'une clause sociale existent pour mieux atteindre cet objectif. On est dès lors amené à évoquer la possibilité de transfert direct d'aide internationale et à constater que les montants alloués à cette fin, par exemple par la Suisse, continuent à se situer bien en-dessous des recommandations de l'OCDE. ■

# Le compte-écran

## LA COMMISSION FÉDÉRALE DES BANQUES

surveillance de manière indépendante trois domaines du secteur financier: les banques, les fonds de placement et les lettres de gage. Elle est composée de sept membres nommés par le Conseil fédéral et dispose d'un secrétariat d'une quarantaine de personnes. Son budget est de 10 millions de francs environ et ses comptes sont équilibrés grâce à la perception d'émoluments pour ses arrêtés et écritures ainsi que pour ses activités de surveillance. Le maintien de la dotation en personnel malgré une forte augmentation du volume de travail a obligé la commission à se concentrer sur les tâches prioritaires. Le rapport souligne que «plusieurs projets ont été ajournés».

(*réd*) La Commission fédérale des banques, dans son rapport annuel, commente l'opération «mani pulite» et le rôle des banques suisses. Elle le fait avec indulgence après un rappel des principes, ne s'étonnant pas, par exemple, de l'emploi systématique du recours par les banques afin de simplement retarder l'entraide judiciaire pénale, pratique qu'a dénoncée récemment Paolo Bernasconi. De même elle décrit l'utilisation, aujourd'hui abandonnée, du compte écran sans poser la question de sa justification, pourtant révélatrice d'une complicité active des banques, même si le client était identifié. Si le secret bancaire pourtant rigoureux ne suffit plus, à quelles «consciences tranquilles» sont destinés ces écrans? Voici ce qu'en dit le rapport de la Commission fédérale des banques:

*L'Union de Banques Suisses a souvent été citée par la presse dans le cadre de ce scandale [les enquêtes «mani pulite» en Italie]. Elle a été mise en cause principalement à deux titres: le*



l'OIT, sous peine de sanctions commerciales au titre de «dumping social» par l'OMC. Droit international et pratiques locales ne s'harmoniseront pas du jour au lendemain, mais une impulsion décisive sera donnée. Je ne vois là ni entorse à la concurrence, ni ingérence dans le droit national, mais promotion des droits fondamentaux des travailleurs que les gouvernements ont signé à l'OIT. La nouvelle donne décisive, avec la clause sociale, c'est la possible sanction commerciale.

La concurrence internationale reste l'autre chantier à peine abordé de l'Uruguay round. Il n'y fut question que des obstacles gouvernementaux aux échanges, les droits de douane ou les contingents, par exemple. Mais les obstacles érigés par les firmes privées — dont les cartels — sont passés sous silence. Or, quelque 500 multinationales maîtrisent plus des deux tiers du commerce mondial. Une libéralisation sans contrôle des pratiques cartellaires conduit tout droit à des tendances monopolistes. Quelle contradiction alors que le Gatt recherche une meilleure allocation des ressources et le développement durable par davantage de concurrence internationale...

La question des compensations pour les perdants de l'Uruguay Round — les pays les plus pauvres, africains avant tout — reste aussi ouverte. Il serait là aussi paradoxal que ce Round censé intégrer les pays en voie de développement dans le commerce mondial en éjecte les partenaires les plus faibles.

Nous sommes décidément très loin des deux marchands échangeant librement et volontairement leurs marchandises dans un désert vierge de toute pollution et de tout rapport de force. ■

*«conto protezione» et les relations personnelles entre certains de ses cadres et des sociétés suisses appartenant à l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), le plus grand établissement public italien. Le «conto protezione» aurait servi à verser des pots-de-vin au parti socialiste italien durant les années 1980 et 1981. L'enquête menée par la Commission des banques a relevé que la banque mettait à la disposition des clients des comptes de passage qui servaient d'écran entre le compte des clients et l'extérieur. Un même compte de passage servait à plusieurs clients. L'argent versé était tout de suite viré sur le compte du client bénéficiaire de l'opération. Pour permettre à la banque de reconnaître le client bénéficiaire, le donneur d'ordre indiquait, en plus du numéro du compte de passage, un chiffre ou un mot déterminé. Le terme «protezione» était justement l'un de ces mots. Cette pratique a depuis été abandonnée. La Commission des banques a pu constater que les versements sur le compte de passage et les virements ultérieurs étaient dûment documentés et comptabilisés et que les clients bénéficiant de cet écran étaient identifiés. La banque était en mesure de reconstituer la trace des montants qui avaient transité par le compte de passage et de communiquer aux autorités pénales le nom des bénéficiaires. Il n'y a donc pas eu filtrage ou camouflage d'opérations de clients au sens de la directive CFB 91/3 sur le blanchiment de capitaux qui, au demeurant, n'est entrée en vigueur qu'en 1992. Quant aux relations personnelles entre certains cadres supérieurs et les sociétés suisses du groupe ENI, aucun élément n'a permis d'affirmer que ces personnes étaient au courant du versement de pots-de-vin aux partis italiens. ■*

«Domaine public» cherche

## un rédacteur ou une rédactrice à 80%

Son travail consistera notamment à:

- rédiger des articles et tenir à jour une petite documentation;
- assurer la production du journal (secrétariat de rédaction et mise en page sur ordinateur);
- préparer les séances de rédaction et les animer;
- superviser le travail administratif qui est assuré par une secrétaire à temps partiel.

Nous offrons une grande indépendance dans l'organisation du travail, une place de travail bien équipée et des conditions salariales correspondant aux usages de la branche.

Faire offre avec les documents usuels à «Domaine public», case postale 2612, 1002 Lausanne.