

Domaine Public DP

JAA
1002 Lausanne

30 juin 1994 – n° 1176
Hebdomadaire romand
Trente-et-unième année

La vie au-dessus et au-dessous de 700 mètres

En procédure d'urgence, les Chambres fédérales viennent donc d'imposer au Conseil fédéral la prorogation de l'Arrêté du 6 octobre 1978 instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée.

Le bilan d'une quinzaine d'années d'application de l'Arrêté Bonny est assez impressionnant: il a facilité la réalisation d'environ 500 projets, représentant un volume d'investissements de quelque 2,4 milliards de francs et la création d'une dizaine de milliers d'emplois. Le tout au bénéfice principal de l'économie neuchâteloise, les autres cantons de l'Arc jurassien se partageant les miettes; ainsi la Vallée de Joux et le Nord vaudois ont obtenu le cautionnement fédéral pour 38 projets seulement, d'une valeur de 37 millions, pour 676 nouveaux emplois.

Pas étonnant dans ces conditions que les parlementaires neuchâtelois, Francis Matthey et Thierry Béguin en tête et chacun dans «leur Chambre», aient accompli un énorme travail de lobby auprès de leurs collègues. Il s'agissait de convaincre rien moins que la moitié des députés alémaniques. Or les poids lourds des groupes radical, UDC et automobiliste s'alignaient sur le Vorort qui, par libéralisme fondamentaliste, non seulement voulait ne pas reconduire l'Arrêté Bonny, venu à échéance le 28 février dernier, mais refusait l'essentiel des propositions du Conseil fédéral pour son remplacement par une législation sensiblement mieux adaptée aux circonstances régionales actuelles.

Finalement, les Chambres votaient de confortables majorités la remise en vigueur, avec effet immédiat, d'un Arrêté Bonny à peine amendé pour ne plus concerner que les régions horlogères. Ce faisant, et malgré la suppression de cette spécialisation, les Chambres ont confirmé la conception étroite que l'on persiste à se faire en Suisse de la politique régionale: pour bénéficier de l'attention et de la solidarité confédérale (ou cantonale), une région doit être périphérique et montagnaise. En zone urbaine et au-dessous de 700 mètres, pas de salut — sauf à Yverdon-les-Bains qui a réussi à se faire reconnaître

comme «centre» d'une région LIM.

Comme les auteurs d'une centaine d'études scientifiques faites dans le cadre du Programme national de recherche sur les «problèmes régionaux» (1979-85), tout le monde s'accorde à considérer, en théorie du moins, que les villes et les agglomérations, qui regroupent depuis longtemps plus de la moitié de la population, connaissent des difficultés auxquelles elles ne peuvent seules faire face. En pratique, cette prise de conscience ne change rien à l'image persistante de plaines et de cités pourvues de toutes les richesses et définitivement favorisées par rapport aux régions de montagne et de campagne. Le tout en conformité avec la vision traditionnelle d'une Suisse alpine et rurale, qui ressemble plus à celle du réduit qu'à un pays urbanisé et branché sur le monde, auquel elle doit pourtant une balance des revenus régulièrement positive.

Certes, les populations de montagne vivent dans des conditions difficiles. Mais leur sort ne saurait s'améliorer parce qu'elles font seules l'objet d'une attention fédérale. Les représentations qui inspirent et sous-tendent la politique régionale doivent impérativement changer, comme doit s'étendre enfin l'interprétation biaisée donnée par les autorités au mandat constitutionnel qui les oblige à prendre des mesures pour protéger «les régions dont l'économie est menacée», en dérogeant si nécessaire au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

De plus en plus souvent, ces régions menacées sont urbaines. Le Conseil fédéral l'avait bien compris, lui qui proposait, dans les trois textes préparés en vue d'assurer la relève de l'Arrêté Bonny et refusés net en procédure de consultation par le Vorort et ses proches, que les mesures d'aide concernent les projets et les entreprises de toutes les régions du pays. Les partisans du libéralisme ont dit stop à l'interventionnisme. Ils ont provisoirement gagné leur bataille de retardement. Mais ils ont perdu celle de la déréglementation, qui passait par l'abolition de l'Arrêté Bonny.

Les nouvelles frontières du Mittelland

(ag) Neuchâtel, Fribourg, Berne et Soleure, rejoints par le Jura, redessinent l'espace intérieur suisse et découpent en commun une région de dimension européenne, forte de 1,5 million d'habitants. Ils se donnent un programme d'action et des statuts, définissant les procédures de vote et celles d'admission de nouveaux partenaires. Impossible de laisser passer une initiative de cette nature sans discussion critique.

L'ARTICLE 7 DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

¹Toute alliance particulière et tout traité d'une nature politique entre cantons sont interdits.

²En revanche, les cantons ont le droit de conclure entre eux des conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice; toutefois, ils doivent les porter à la connaissance de l'autorité fédérale, laquelle, si ces conventions renferment quelque chose de contraire à la Confédération ou aux droits des autres cantons, est autorisée à en empêcher l'exécution. Dans le cas contraire, les cantons contractants sont autorisés à réclamer pour l'exécution la coopération des autorités fédérales.

L'ambiguïté

Le lien confédéral n'est pas compatible avec les alliances séparées. Mais les cantons sont aussi encouragés à passer entre eux des accords de collaboration. En deux alinéas, l'article 7 de la Constitution, en sommeil depuis longtemps, pose cette problématique (voir marge).

Personne, à propos de la convention du Mittelland, ne brandira l'épouvantail du Sonderbund. Toutefois certaines dispositions, qui singent le dispositif européen, donnent à l'organisation du Mittelland des caractéristiques de cercle exclusif. Ainsi de nouveaux membres ne peuvent être admis que s'ils sont agréés à l'unanimité des cantons fondateurs. Personne ne sait sur quels critères a été établie la liste des cantons «autorisés» à être candidats: Jura, Vaud, Valais, Lucerne, Argovie et les deux Bâles, mais pas Genève. Peut-on concevoir une entité qui engloberait tous les cantons romands, et qui exclurait Genève? Les statuts rigidifient un concept géographique, dont on doit se demander s'il a été bien défini.

Aux confluent corrigés de l'Aar et de la Broye

Alors que les entités cantonales ont rendu possible en Suisse des découpages clairs, créant, avec mille exceptions il est vrai, des unités ou des fragments d'unités de langue, de mœurs, de religion, la Basse-Broye, le Vully, la région de Morat et de Biennne offrent un surprenant mélange d'enclaves territoriales, linguistiques, religieuses. On y a toujours coexisté, malgré des tensions qui purent être vives, malgré le Sonderbund qui n'entraîna pas de rectifications de frontières ou de purifications ethniques.

Si les actuelles capitales cantonales sont excentrées par rapport à ce lieu de croisement, Neuchâtel, Soleure, Berne et Fribourg formant une sorte de quadrilatère de délimitation extérieure, la région fut reconnue capitale comme l'atteste Avenches pour la période gallo-romaine et Payerne, carrefour médiéval.

Une exposition nationale dans cet espace pourrait en effet s'appuyer sur une redécouverte originale de notre histoire, de sa diversité, de sa réussite.

Ce n'est pas un hasard non plus si la collaboration universitaire Neuchâtel, Fribourg, Berne est pour l'instant ce qui s'est fait de plus sérieux en ce domaine. Naturellement l'industrie horlogère transfrontalière, ou les liens étroits entre les villes de Fribourg et de Berne font de la collaboration conventionnelle qui se met sur pied un exercice qui n'est pas gratuit, mais fondé par la géographie, l'histoire et l'économie. Et pourtant à peine baptisé, il dérape.

L'atavisme bernois

Le canton de Berne s'il est partie prenante du Mittelland s'est assuré une emprise plus large, fruit de sa construction historique. L'Oberland en fait aussi un canton alpin. Est-ce en raison d'une frontière commune, du Grimsel au Sanetsch, qu'il propose d'englober le Valais dans la convention? Le Valais, pays du Mittelland!

Ou encore, il est évident que le canton de Vaud par la Basse-Broye appartient à cet espace. Mais sa vocation géographique ne se limite pas à sa pente rhénane. Les constructeurs du nouveau Mittelland définissent d'ailleurs le Mittelland comme un contre-poids aux pôles zurichois et lémaniques. Vaud ne peut évidemment pas renier son versant rhodanien.

Il est d'ailleurs significatif de voir le canton de Berne, qui en population et en superficie représente les deux tiers du nouvel ensemble, être prêt à associer Argovie et Vaud comme s'il retrouvait, sans esprit dominateur ou expansionniste, (nous n'intentons pas de procès anachronique) l'espace naturel de ses anciens bailliages.

La géométrie variable

Que quatre cantons retrouvent en commun une politique extérieure, il faut les en féliciter. Mais l'erreur serait de rigidifier les nouvelles frontières intérieures, tout en s'efforçant pour renforcer son pouvoir de promotion et d'influence, d'en étendre le périmètre. L'unité confédérale pourrait incontestablement en souffrir.

Les accords doivent à tout prix éviter des compartimentages, créant par assemblages un supercanton. En revanche selon les ob-

Des droits populaires, mais pas trop

CONSULTATIONS

98 objets ont été soumis au vote populaire depuis 1984; dans 80 cas, le résultat du vote correspondait aux recommandations du Conseil fédéral et du parlement; il y a eu divergence dans 18 cas. Si l'on ne s'intéresse qu'aux consultations ayant une portée internationale, le rapport est nettement plus défavorable aux autorités: sur 6 projets soumis au vote, seuls les deux, par ailleurs liés, concernant l'adhésion à la Banque mondiale et au FMI ont été acceptés. Dans tous les autres cas, il y avait divergence entre l'avis des autorités et le verdict populaire (adhésion à l'ONU, Espace économique européen, initiative des Alpes, casques bleus).

(pi) Le Conseil fédéral réfléchit sur les liens censés le relier au peuple et qui semblent s'être rompus, sur la crédibilité de la classe politique; le Conseil fédéral prend des décisions qui ont l'apparence du courage mais qui ne sont que des jalons supplémentaires de cette politique que l'on connaît trop bien: opportuniste, axée sur l'ici et maintenant mais dont on ne perçoit pas la cohérence à long terme.

Voyez la proposition au parlement de ne pas faire voter le peuple et les cantons sur l'initiative des Démocrates suisses. Ce texte est détestable et il est peu probable qu'il ait pu être accepté. Mais là n'est pas la question. Ce qui l'est par contre, c'est que cette décision favorisera la fuite en avant des utilisateurs habiles des droits populaires. Dans leur prochain texte, les Démocrates suisses n'oublieront pas de prévoir, en préambule à leurs revendications, que la Suisse doit dénoncer les traités internationaux qui rendraient impossible l'application de ses propositions... De même que l'absence de référendum pour les dépenses militaires ou routières a provoqué le recours à l'initiative abrogatoire (Rothenthurm, 40 places d'armes, initiatives trèfle, avions de combat), la possibilité de décréter un texte irrecevable parce qu'inapplicable ou contraire au droit international ne fera qu'aiguïser l'imagination — et ils n'en manquent pas — des tacticiens de tous bords. On comprend certes que le gouvernement soit agacé de n'être plus crédible sur la scène internationale parce que sa liberté de manœuvre est limitée par les droits populaires. Mais alors qu'il aborde ce problème là, au lieu de dénier aux nationalistes le droit faire se prononcer le peuple sur leur fonds de commerce.

...

jectifs peuvent se constituer des réseaux auxquels se rattacherait de cas en cas des cantons plus lointains ou des cantons à vocation polyvalente. C'est la densité du réseau qui créerait, par recoupement et superposition des traits, un espace, et non pas les découpages cartographiques. Le Mittelland qui se met en place semble privilégier la régionalisation, alors qu'il faudrait partir d'une diplomatie cantonale, créant des accords d'autant plus serrés que les intérêts communs sont importants.

Ce qu'il faut institutionnaliser, c'est l'organisation de la politique extérieure des cantons. Refrain connu. ■

Le peuple abuse des droits populaires ? Il serait paradoxal que la réponse à ce succès soit une limitation de ces droits. Reste l'amélioration d'un instrument vieux de plus d'un siècle, son adaptation à la politique actuelle. On pourrait imaginer par exemple que peuple et cantons se prononcent une fois sur une politique à long terme et qu'aucune autre consultation ne soit organisée sur ce thème pendant un certain laps de temps. Ce système aurait pu s'appliquer au transit routier, à notre politique d'immigration ou d'intégration européenne. Faut-il changer la constitution ? Le projet de révision totale lancé par Arnold Koller prévoit de réviser les droits populaires, mais combien d'années avant une concrétisation ? Il ne faut d'ailleurs pas se leurrer, s'il y a bien un problème technique — la modification de la constitution pour rendre ce système, ou un autre, possible — la plus grande difficulté sera politique: le Conseil fédéral ne pourra plus se contenter de déclarer que telle initiative est irrecevable ou que telle autre contrarierait l'application d'accords internationaux; il devra définir des lignes politiques claires, à long terme, et se montrer capable de les faire accepter en votation. Il faudra qu'il abandonne le microscope pour apprivoiser le viseur grand angle. ■

MÉDIAS

Quatre quotidiens, deux de Berne et deux de Zurich, disposent à Berne d'un service commun de distribution des journaux aux abonnés. *Der Bund* envisagerait de se retirer de cette entente pour bénéficier des services de distribution des PTT. Ceux-ci créeraient un service de livraison tôt le matin pour les abonnés, à des conditions très favorables. On en reparlera.

Les fédérations vaudoise et genevoise des journalistes ont fusionné pour donner naissance au Syndicat lémanique des journalistes (SLJ), fort de 1485 membres. Le SLJ sera en importance le deuxième membre de la Fédération suisse des journalistes (FSJ), après Zurich, qui compte 1879 membres. L'idée de fusion remonte à 1991, au moment du rachat de la *Tribune de Genève* par Edipresse. Le groupe lausannois emploie près de la moitié des journalistes romands.

12. Un nouveau modèle de gouvernement

POUR UNE RÉFORME DU SERVICE PUBLIC

Cet article clôt la série que nous avons publiée, inspirée d'un récent ouvrage paru aux Etats-Unis: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, de David Osborne et Ted Gaebler (New York, Plume Book, 1993).

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.
10. «Moins de hiérarchie, plus de participation» – DP n° 1174.
11. «L'Etat au secours du marché, le marché au service de l'Etat» – DP n° 1175.

Un tiré à part paraîtra en septembre (voir à la page suivante).

(jd) Voilà, le parcours est terminé. Un parcours rapide bien sûr, et un résumé incomplet. Le mieux est encore de lire l'ouvrage d'Osborne et Gaebler qui a servi de matière première à ce feuillet; un ouvrage truffé d'exemples et de témoignages concrets, d'expériences passionnantes et d'innovations audacieuses.

Sur la base de leurs observations, les deux auteurs ont énoncé les dix principes d'un gouvernement animé par l'esprit d'entreprise, rappelés à la page suivante. Dix principes pour analyser sous un angle nouveau une administration, une collectivité publique et, plus généralement, n'importe quel problème auquel sont aujourd'hui confrontés nos sociétés. Cette grille d'analyse propose en effet un regard neuf sur le rôle de l'Etat, sur son fonctionnement et ses manières d'agir. Elle ne résulte pas d'une théorie qui, à l'instar du libéralisme ou du marxisme, voudrait soumettre le monde à ses catégories: elle est le fruit de pratiques qui se développent dans des collectivités locales et régionales aux Etats-Unis, pour répondre à la fois à la crise des finances publiques et aux dysfonctionnements de l'Etat interventionniste. Des pratiques, et c'est probablement là l'essentiel, constamment soumises à l'épreuve des résultats obtenus.

Pas d'exclusivité américaine

Villes et Etats du nouveau continent ne sont d'ailleurs pas seuls à expérimenter de nouvelles voies de gouvernement. La Suède socialiste a entrepris de reconstruire son édifice social de l'intérieur, face à l'impossibilité d'alourdir encore la charge fiscale. Une meilleure qualité des prestations et un usage plus efficace des deniers publics passent par une mise en concurrence des prestataires de service, publics comme privés, et par un choix plus étendu pour les usagers. Le gouvernement a adopté un système budgétaire triennal et, dans ce laps de temps, les dépenses, la productivité et les résultats de chaque administration sont passés au peigne fin.

Le gouvernement britannique a réorganisé le service national de la santé, séparant clairement les fonctions de gestion de la politique de la santé et de fourniture des prestations, et imposant aux hôpitaux et aux groupes de médecins de concourir pour des contrats de prestations.

Au Canada, le gouvernement a autorisé les ministères à transférer des ressources d'une ligne budgétaire à une autre et à conserver une partie des soldes éventuels d'une année à l'autre; en contrepartie, les ministères sont

contraints d'évaluer de manière plus précise leurs résultats.

L'Australie a adopté des méthodes budgétaires et de gestion qui mettent l'accent sur la comparaison des ressources utilisées et des résultats obtenus. Cette réforme a imposé aux administrations une réduction budgétaire de 3,75% sur trois ans mais leur a garanti une plus grande souplesse dans l'usage de leurs ressources et la possibilité de disposer de l'argent résultant des économies supplémentaires réalisées.

Amsterdam a décentralisé non seulement son système scolaire en accordant à chaque établissement son autonomie de gestion, mais encore toute son administration dans les seize quartiers de la ville.

C'est probablement la Nouvelle Zélande qui a poussé le plus loin la révolution de son service public. Les travaillistes au pouvoir n'ont pas hésité à transformer plusieurs administrations de prestations en entreprises autonomes — dans les domaines de l'énergie, des transports, de la banque et des assurances, des télécommunications et de la poste — et à en vendre d'autres au secteur privé — une compagnie pétrolière, plusieurs banques, une compagnie maritime et la compagnie aérienne nationale. Puis le gouvernement a restructuré le service public en distinguant les fonctions de gestion, de réglementation et de prestations sociales.

Un modèle du XVIII^e siècle

Mais qu'on ne se méprenne pas: ce nouveau modèle n'a rien à voir avec le dernier gadget à la mode propagé par des technocrates superficiels, pressés d'appliquer à l'administration publique les recettes-miracles de la gestion d'entreprise. Lorsqu'on parle d'un nouveau type de gouvernement, animé par l'esprit d'entreprise, à gauche c'est le mot entreprise qui peut faire peur: que viennent faire dans cette galère le profit, la rentabilité à court terme, l'intérêt privé? Or c'est à Jean-Baptiste Say, économiste français de la fin du XVIII^e siècle, que font référence Osborne et Gaebler. Pour Say, l'entrepreneur est celui qui trouve de nouvelles manières d'engager les ressources disponibles, de façon à améliorer la productivité et à augmenter l'efficacité de son action. Et cet état d'esprit peut également s'appliquer au fonctionnement de l'Etat, au service de l'intérêt public et des objectifs collectivement choisis. Nous y reviendrons.

Pourquoi un nouveau modèle? Parce qu'il s'agit vraiment d'une nouvelle manière de concevoir le rôle de l'Etat, d'un modèle re-

Publication d'un tiré à part

La série des douze articles consacrés à la réforme du service public fera l'objet d'une édition sous forme de brochure. Le texte sera revu et augmenté de critiques et commentaires.

Publication: en septembre. Prix: 12 francs + frais de port. Rabais dès 10 exemplaires.

Vous pouvez déjà passer commande, par écrit, par téléphone ou par fax: Domaine public, case postale 2612, 1002 Lausanne. Tél. 021/212 69 10, fax 021/312 80 40.

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

1. Ne pas fournir simplement des prestations mais agir d'abord comme le catalyseur des secteurs public, privé et volontaire dans la recherche de solutions aux problèmes collectifs.
2. Restituer le pouvoir aux citoyens-usagers en leur donnant les moyens de contrôler l'action de l'administration.
3. Contrôler régulièrement l'impact des prestations publiques.
4. Agir en fonction des objectifs à atteindre et non des procédures à respecter.
5. Considérer les bénéficiaires des prestations comme des usagers et leur offrir des choix véritables.
6. Prévenir les problèmes plutôt qu'intervenir après coup avec de nouvelles prestations.
7. Imaginer comment gagner de l'argent et non simplement le dépenser.
8. Décentraliser la prise de décision et favoriser la gestion participative.
9. Donner la priorité aux mécanismes du marché et non à l'approche bureaucratique des problèmes.
10. Promouvoir la concurrence entre les prestataires de services.

nouvelé du politique, d'une redéfinition des rôles respectifs des citoyens-usagers et des autorités. Le paradigme qui prévaut aujourd'hui encore, celui du *new deal* aux Etats-Unis, de l'Etat providence en Europe et de sa version modeste en Suisse, ce paradigme n'est plus apte à rendre compte de la réalité actuelle.

Les autorités ont tout essayé pour tenter de redresser la barre aux premiers signes d'essoufflement de l'Etat providence. Tous les scénarios ont échoué, celui du renforcement du modèle — centralisation et bureaucratisation, augmentation des budgets publics pour financer la demande accrue de prestations —, comme celui de la déréglementation, du marché-roi très à la mode aujourd'hui.

C'est encore le débat idéologique qui domine actuellement la scène politique. Un débat dont on doit bien constater qu'il est sans issue parce qu'il fait référence à des paradigmes dépassés, à des postulats inadaptés aux caractéristiques et aux besoins des citoyens de ce temps. Et ce n'est pas un hasard si les premiers signes du renouveau, Osborne et Gaebler ont pu les déceler au niveau local, là où les responsables politiques et administratifs sont confrontés à des revendications et à des problèmes très concrets comme l'explosion de la criminalité, les lacunes et le manque d'impact de la politique sociale, la dégradation du système scolaire et des équipements collectifs. Cette nouvelle manière d'aborder les problèmes, cette recherche d'un nouveau modèle, nos deux auteurs les ont trouvées auprès d'une nouvelle génération de responsables administratifs et de magistrats, auparavant cadres dans l'économie privée, militants dans les mouvements sociaux ou journalistes, qui ont apporté un regard neuf dans leur fonction publique.

Néanmoins les personnes, même visionnaires, ne peuvent à elles seules imposer le changement; d'autres facteurs sont nécessaires. Une crise tout d'abord, qu'elle soit financière, économique ou politique, constitue un terrain favorable à l'innovation: les situations de tension et de désarroi, l'échec des solutions classiques peuvent inciter à considérer les problèmes d'un œil neuf. Ce

terrain sera d'autant plus favorable que «l'infrastructure civique» d'une collectivité est développée; par quoi il faut entendre le réseau informel des citoyens et des organisations préoccupés par l'intérêt public. Se tissent alors des relations de confiance et se manifeste le soutien indispensable au processus de changement, opération toujours difficile et risquée.

Le paradigme du gouvernement animé par l'esprit d'entreprise ne livre pas de recettes à appliquer mécaniquement et indistinctement. Il s'agit avant tout d'une démarche qui permet d'aborder les problèmes de manière pragmatique et d'élaborer des solutions sur mesure. Tout le contraire d'un placage idéologique, d'une conception faite d'a priori, qui cherche à violenter la réalité sociale.

Ce modèle est bien plus qu'un simple outil technique destiné à rationaliser le fonctionnement de l'Etat et, en définitive, à économiser les deniers publics parce que les contribuables renâclent à payer plus d'impôts. La naissance du nouveau paradigme doit certes beaucoup à la crise des finances publiques que connaissent peu ou prou tous les Etats développés. Mais il doit plus encore au constat de l'échec des ambitions de l'Etat providence, à l'évidence enfin reconnue que plus de règlement, plus de fonctionnaires et plus d'argent entretiennent les problèmes davantage qu'ils ne les résolvent. Il doit aussi beaucoup aux exigences de liberté, d'autonomie, de possibilité de choix exprimées par les citoyens-usagers.

L'Etat à la rencontre des citoyens

Et c'est là que nous rejoignons la question des valeurs. Les mécanismes du marché, le jeu de la concurrence, l'esprit d'entreprise mis au service des tâches de l'Etat, dès lors que ces dernières ne relèvent pas de la fonction d'autorité, ne conduisent pas seulement à un meilleur rapport qualité-prix des prestations offertes et à des économies. Le gouvernement animé par l'esprit d'entreprise garantit aussi une plus grande adéquation de l'offre à la demande; il réhabilite le citoyen-usager, libre de ses choix, au contraire du citoyen-administré; il valorise la société civile et ses initiatives et assure le respect de la diversité sociale, contre le traitement uniforme et réducteur des problèmes. Et parce qu'il attribue une véritable responsabilité aux administrations dans l'accomplissement de leurs tâches, il améliore les conditions de travail de la fonction publique.

L'allègement de l'Etat prôné par les néolibéraux ouvre la voie à une société à deux vitesses où règne la loi du plus fort. La préservation, voire le développement des acquis, défendus par la gauche traditionnelle, repose sur le paradigme dépassé de l'Etat-régulateur omnipotent. Reste donc à expérimenter le gouvernement animé par l'esprit d'entreprise. ■

DÉCALAGE

Sens et non-sens

MARIANNE ENCKELL

service d'information
OSEO, 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)
René Longet (rl)
Charles-F. Pochon
Forum: Marianne Enckell
Composition et maquette:
Murielle Gay-Crosier
Marciano, Pierre Imhof,
Jean-Luc Seylaz
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

Les paysans, les Suisse centrale, les pas riches, les école primaire, les petits nains de jardin: ce seraient elles et eux, les frileux et les repliés des votations du 12 juin ?

En même temps que les commentaires effarés paraissait dans le quotidien *Libération** une tribune sur l'illettrisme en France. L'auteur relève non seulement que près de 10% des jeunes gens savent au mieux lire une phrase simple et que près de 20% ne comprennent rien à un texte simple: des proportions analogues se retrouvent en Suisse. Mais il va plus loin. Chez les allocataires du RMI, les chiffres se montent à la moitié et aux trois-quarts, respectivement. Et les «lecteurs en difficulté» auxquels on demande de parler d'un texte simple de 70 mots qu'ils ont eu sous les yeux «ont entrepris de nous raconter une histoire [qui] n'avait que très peu de chose à voir avec le contenu réel du texte proposé... Il apparaît donc que ce n'est pas le sens de la lecture qui leur fait défaut [mais] les moyens d'identifier les indices qui ancrent la construction du sens dans le texte».

A l'Entraide ouvrière OSEO, nous travaillons tous les jours avec des personnes hors jeu: chômeurs peu qualifiés, requérants d'asile, marginaux, toxico-dépendants. Ils sont ballotés d'un bureau à l'autre, d'un formulaire à l'autre, d'un refus à l'autre. L'exil ou le chômage leur ont ôté les points de repère que sont le travail et ses horaires, la langue, le quartier – en bref, la dignité. Des personnes qui sont

pleines de compétences, d'atouts, de richesses sociales se retrouvent quémanteurs, assistées. Les connaissances qu'elles ont acquises à l'école ou au travail se trouvent invalidées par leur exclusion du monde du travail.

Et l'on voudrait qu'elles comprennent les discours des autorités et des éditoriaux ? On voudrait qu'elles se mobilisent pour ces grandes causes que sont la culture, l'intégration européenne et mondiale, les finances publiques, quand elles ne trouvent plus le sens même de leur quotidien ?

Je voudrais proposer qu'on parte de là pour réfléchir à la crise politique et sociale. Les règles de la démocratie suisse, les clauses de sa Constitution ne font pas partie des inquiétudes quotidiennes d'une grande partie de la population. En revanche la participation à la vie sociale et économique, l'engagement pour des causes solidaires font partie des besoins essentiels de chacune et chacun – mais ils sont loin d'être reconnus comme tels. A nous les nantis, les éduqués, les actifs, les citadins de rechercher le dialogue, de parler clairement de sujets concrets; à nous tous, citoyens ou pas, de trouver les moyens de lutter contre l'exclusion. Nouveau contrat social, changement des mentalités, révolution, personne n'a trouvé la recette magique. Dans ce domaine, le travail ne manque pas. ■

*«L'école mise au défi de l'illettrisme», par Alain Bentolila, professeur à l'université de Paris V; *Libération*, 16 juin 1994.

FABRIQUE DE DP

Les comptes 1993

Dépenses

Imprimerie	52 780
Expédition	9 676
Promotion	21 807
Salaires	88 457
Charges sociales	13 808
Locaux	6 432
Téléphone, fax, vidéotex, affranchissements	7 083
Autres frais	12 786
Impôts	718
Amortissements	3
Total dépenses	213 549

Recettes

Abonnements	173 001
Dons	4 314
Ventes au numéro	1 313
Produits financiers	4 391
Total recettes	183 018

Résultat d'exploitation -30 530

(*réd*) La SA des éditions Domaine public a tenu son assemblée générale ordinaire le 23 juin. Elle a procédé aux opérations statutaires et a notamment approuvé les comptes dont les têtes de chapitre sont reproduites ci-contre (les lecteurs qui souhaiteraient obtenir les comptes plus détaillés et le bilan peuvent demander ces documents à la rédaction).

L'assemblée a également renouvelé les mandats des membres du conseil d'administration, qui se compose comme suit: Jean-Pierre Bossy (président), Luc Thévenoz (administrateur-délégué), Claude Bossy, François Brutsch, Jean-Daniel Delley, Henri Galland, André Gavillet, Michel Naymark, Ursula Nordmann, Anne Rivier-Attinger, Victor Ruffy.

Le virement de l'agio encaissé lors de l'augmentation de capital opérée en 1993 et la dissolution d'une réserve spéciale ont permis un assainissement du bilan et la diminution de la perte reportée, qui se monte désormais à 5182,60 francs. Rappelons que le capital de la SA est de 95 000 francs; il est composé de 950 actions nominatives à 100 francs. ■

Le principe de précaution fait son entrée dans le droit international

Nous poursuivons la série d'articles que René Longet consacre aux instruments internationaux de protection de l'environnement (voir DP n° 1168, 1171 et 1173).

LES PLUS PRESSÉS

La convention sur le climat a été l'objet de combats homériques, puis finalement fut signée en juin 1992 par plus de 150 Etats; elle est entrée en vigueur en mars 1994. Parmi les premiers Etats ayant ratifié la convention, on note d'importants émetteurs de gaz à effet de serre comme le Canada, les Etats-Unis, la Chine, l'Australie ou le Japon, mais aussi des Etats insulaires, comme les Seychelles, les îles Fidji ou la Barbade.

(r/l) Lors de la seconde Conférence mondiale sur le climat, tenue à Genève en automne 1990, l'état de la question établi par les scientifiques des organisations intergouvernementales (PNUE, OMM) a fait l'objet d'un consensus. Partant du rôle de gaz-traces — représentant ensemble moins de 1% de la composition totale de l'atmosphère — dans la stabilité du climat, et plus particulièrement de ceux d'entre eux qui assurent l'effet naturel de serre, ce consensus scientifique établit qu'il y a un risque, à partir de modifications mesurées des teneurs de ces gaz — le gaz carbonique, le méthane, l'oxyde nitreux, etc — que le climat de la planète soit perturbé dans un proche avenir. Il n'y a pas de certitude à cet égard, et on ne sait pas non plus s'il fera plus sec en Europe et plus humide en Inde, ou le contraire, ni quelle pourra être l'augmentation précise du niveau des océans ou encore quels effets tout cela aura sur la productivité agricole. Autrement dit, les effets peuvent être catastrophiques, mais il est possible qu'ils ne surviennent pas comme envisagé, ou même qu'ils ne se manifestent pas du tout. Seulement, la preuve par l'acte qu'il n'y a le cas échéant pas de problèmes ne peut être attendue, les risques sont trop grands. C'est sur cette base qu'a commencé, sous l'égide des Nations unies, la négociation d'une convention-cadre sur le climat.

Cette convention a pour objectif de «*stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique (...) dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable*». A cet égard, les Etats se sont ralliés au principe de précaution, qui fait ainsi pour la première fois son entrée dans un texte juridique international.

Comme l'autre convention signée lors du Sommet de la Terre à Rio, celle sur la biodiversité, cette convention sur le climat se situe à l'interface entre la problématique de l'environnement et celle du développement. Elle affirme en effet que les parties ont «*des responsabilités communes mais différenciées*», et demande aux Etats développés de commencer les premiers à faire des efforts. Les Etats du Sud n'ont pas les moyens de mettre en place les mesures de protection nécessai-

res et leur population risque d'être livrée sans défense aux conséquences d'une expérience climatique mondiale dans laquelle elle n'assume — pas encore — de grandes responsabilités: ce sont les 25% de la population mondiale habitant les pays industrialisés qui émettent environ 75% du CO₂ d'origine humaine... Mais cette situation est en train de changer: d'ici l'an 2025, 35% des émissions mondiales de gaz à effet de serre proviendront d'Asie, et il est donc vital que le développement des pays du Sud ne reproduise pas les erreurs que nous avons commises.

Les parties sont astreintes à un inventaire national de leurs sources anthropiques, et doivent définir des plans d'action nationaux. En Suisse, 37% des émissions nationales de CO₂ sont dues aux transports, 29% au chauffage, 13% à l'industrie et 15% aux services; le gaz carbonique représente entre 74 et 90% de l'ensemble des émissions nationales de gaz à effet de serre. Les pays de l'OCDE et d'Europe centrale et orientale se sont en principe engagés à stabiliser leurs émissions de CO₂ d'ici l'an 2000.

La Suisse a joué un rôle moteur durant les discussions au Sommet de la Terre, où notamment les Etats producteurs de pétrole et les grands consommateurs comme les Etats-Unis ont tout fait pour torpiller le processus. La Suisse a ratifié la convention en novembre 1993. D'après le Conseil fédéral, «*selon le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, la stabilisation des concentrations atmosphériques des gaz à effet de serre au niveau actuel exigerait une réduction immédiate des émissions de plus de 60% pour le gaz carbonique, de 70-85% pour les CFC, de 70-80 % pour le protoxyde d'azote et de 15-20% pour le méthane*». Le programme Energie 2000 défini par le Conseil fédéral en novembre 1990 contient déjà l'objectif de stabilisation des émissions, mais il est loin de suffire pour atteindre les objectifs de stabilisation des concentrations. Globalement, une réduction rapide et significative de l'emploi des énergies fossiles, et un passage aux sources d'énergie renouvelables, principalement l'énergie du soleil, s'impose; la question du climat repose donc très clairement la question de notre emploi des énergies fossiles, polluantes et non renouvelables, et des instruments, notamment économiques, à mettre en œuvre pour parvenir à cette transition essentielle pour maîtriser l'avenir. ■

Des pauvres dans les villes

Une étude menée dans quatre petites villes vaudoises — Vevey, La Tour-de-Peilz, Montreux et Morges — tente de cerner les conditions de vie des personnes vivant dans la précarité.

RÉFÉRENCE

Geneviève Corajoud, Georges Piotet: *La précarité des conditions de vie dans quatre communes vaudoises*, Université de Lausanne, Institut des sciences sociales et politiques, avril 1994.

L'enquête a été réalisée auprès de 3884 ménages sélectionnés en écartant les revenus trop bas et trop haut (voir le tableau ci-dessous) et en retenant les salariés, les personnes âgées de 20 à 64 ans et les locataires.

(jg) La précarité est une notion floue, née de la crise. D'un côté, il y a les pauvres, ceux qui relèvent clairement de l'assistance sociale, les chômeurs en fin de droit, les déshérités. Leur statut est clair: encartés, suivis, scrutés par les gros bataillons des professions sociales, nul ne sait s'ils parviendront à *revenir*, comme on dit d'un coureur cycliste lâché dans un col. En tout cas, la société s'occupe d'eux tant bien que mal.

Et puis, il y a ceux qui sont en train de décrocher, de dériver, qui ne sont pas encore assistés, mais qui peinent en queue de peloton, qui font l'élastique, pour rester dans les métaphores du vélo. Ils sont lâchés, mais ils parviennent avec difficulté à suivre le gros de la troupe. Ceux-là sont fragilisés, leur statut est devenu précaire, mais ils ne sont pas vraiment dans les statistiques de l'aide sociale. Une étude vient de se pencher sur leur

le et sans soucis. Mais si elle reste stable, elle ne suffit pas pour autant à définir un risque de précarité. Pour qu'il en aille ainsi, il faut qu'une dégradation de la situation de ces ménages puisse être envisagée. Les auteurs de l'étude ont identifié trois domaines d'altération possible: l'emploi, le logement et la santé.

L'enquête date de 1991. Elle est donc antérieure à la période d'intensité maximale de la crise économique. Il apparaît néanmoins que les deux tiers des ménages de l'échantillon travaillent dans des secteurs à fort taux de chômage et 25% d'entre eux avaient déjà connu une perte d'emploi. Pour le logement, la durée du bail, inférieure à une année pour 25% de la population étudiée, ainsi que les hausses (mais nous sommes en 1991 !) est un facteur important de fragilité. Le péril lié à la santé semble moindre. L'enquête, qui a été réalisée avant l'obligation de l'assurance maladie, a révélé que 10% des ménages n'étaient pas assurés.

Les familles répondent au risque de précarité par des restrictions budgétaires: 70% des ménages avec enfant limitent la consommation de ces derniers et 80% des adultes essaient de réduire les dépenses pour eux-mêmes. Les emprunts constituent une autre réponse: 48% des ménages sont endettés et 28% ont eu recours au petit crédit.

La précarité semble toucher 20% des salariés. Elle concerne surtout les familles avec des enfants dont les charges sont difficilement couvertes par les revenus salariaux. Selon les auteurs, l'augmentation du montant des allocations familiales ne constitue pas une réponse suffisante. Les solutions doivent être plutôt cherchées du côté de l'accès des femmes à l'emploi et des dispositifs d'accompagnement à mettre en place: formation, garderie, horaires de travail. Un certain nombre d'autres mesures sont suggérées. Mentionnons en particulier l'aide au désendettement. Le canton de Neuchâtel vient de créer un fonds destiné à soulager les ménages dont les charges financières sont trop lourdes. Une idée qui pourrait être reprise par d'autres cantons.

Naturellement, le redémarrage de l'économie est la seule véritable solution à la précarité. Un regret à la lecture de cette étude: l'absence d'une population témoin. Pour mieux appréhender les personnes en précarité, il aurait fallu les comparer avec les Suisses *moyens* qui ne sont pas dans une situation à risque. Mais tel qu'il est, ce rapport constitue une bonne base de travail. ■

SÉLECTION DE LA POPULATION PAR LE REVENU

Type de ménage	Budget mensuel*	
	minimum	maximum
Personne seule	2000.-	2700.-
Deux adultes	2900.-	3700.-
Deux adultes et un enfant	3400.-	4700.-
Deux adultes et deux enfants	4000.-	5600.-
Deux adultes et trois enfants	4500.-	6700.-
Un adulte et un enfant	2700.-	3100.-
Un adulte et deux enfants	3500.-	4500.-

* Budget mensuel tiré du panier de la ménagère, soit revenu considéré comme nécessaire pour vivre selon un minimum et un maximum. L'échantillon de l'étude a été sélectionné à l'intérieur de cette fourchette de revenus.

sort et cherche à définir qui ils sont et quels sont leurs points faibles.

Les ménages qui courent le plus grand risque de précarité se caractérisent par trois facteurs parfois cumulés: la présence de plusieurs enfants, un salaire unique ou l'absence de qualifications chez les deux conjoints. Ce sont ces ménages qui consacrent la part la plus élevée de leur salaire au logement et ce sont également eux qui sont le plus souvent soumis à des augmentations de loyer. Ainsi près de 25% de ces familles consacrent entre 30 et 40% de leur salaire au paiement de leur appartement.

Cette situation ne favorise pas une vie faci-