

# Domaine Public

# DP

JAA  
1002 Lausanne

29 juin 1995 – n° 1219  
Hebdomadaire romand  
Trente-deuxième année

## Les chargés de mission fédéraux

Les infos de la Radio romande. On y annonce que la réforme des méthodes de travail du Conseil fédéral est désensibilisée. Le gouvernement sera autorisé à requérir la collaboration de dix secrétaires d'Etat. Et dans la foulée, la journaliste qualifie ces futurs magistrats de «super fonctionnaires». S'ils sont perçus comme tels par les spécialistes de l'information, le succès du référendum, d'ores et déjà programmé, est assuré.

Il faut donc, pour que le débat ait lieu à son juste niveau, commencer par marteler quelques affirmations. Il ne s'agit pas d'une réforme de l'administration, mais d'une réforme du gouvernement. Il ne s'agit pas de donner à quelques grands commis un galon ou une étoile supplémentaire, ce qui est le cas des trois actuels secrétaires d'Etat (il y a une regrettable confusion des termes) qui peuvent faire valoir ce titre lorsqu'ils interviennent en négociateurs auprès de leurs homologues étrangers; il s'agit de créer une nouvelle catégorie de magistrats. Ce n'est pas une différence de degré, c'est une différence de nature.

On peut rappeler pour mémoire la justification de cette réforme. La première raison invoquée est la surcharge du Conseil fédéral. Là encore il risque d'y avoir confusion.

N'est pas en jeu l'horaire de travail des conseillers. A cette hauteur de responsabilités, quoi qu'on fasse, l'horaire ne sera jamais de 40 heures par semaine, mais plus près du double. En revanche sont en question la maîtrise des tâches et l'organisation. Car les devoirs de fonction se sont multipliés. Enumérons!

D'abord les représentations auprès des diverses institutions internationales et européennes. La particularité nouvelle, c'est que le Département des affaires extérieures n'est pas le seul concerné. Economie, finance, santé, aide sociale, police, etc... tous ces dossiers sont transfrontières. Puis le développement objectif de tâches nouvelles, par exemple tout ce qui touche à l'environnement et qui engage plusieurs départements. Signalons aussi les exigences plus fortes d'une présence plus soutenue dans les médias.

L'augmentation des tâches renforce finalement le poids de l'administration

et fait apparaître non résolue la coordination interdépartementale, d'autant plus que les susceptibilités de la nomenclature administrative sont infinies.

Les secrétaires d'Etat sont réputés répondre à ces problèmes. Leurs fonctions devraient englober les tâches de coordination interdépartementale; la commission du Conseil des Etats a, à juste titre, insisté sur ce point. On envisage aussi la direction politique d'une section d'un département, par exemple la recherche et le développement ou les affaires européennes, au gré des décisions du chef du Département ou du Conseil fédéral. Mais les risques de conflit et de confusion des rôles avec les grands commis sont ici considérables.

La clarté implique que les futurs secrétaires d'Etat soient des chargés de mission. Cela signifie ceci. Ils reçoivent de leur chef de Département ou du Conseil fédéral un ordre de mission. Cet ordre peut être banal: conduire une délégation à telle conférence internationale ou même, plus modeste encore, représenter le chef du Département à telle manifestation. Il peut être lourd de responsabilité: mener à bien telle réforme jusque devant le Parlement. L'essentiel, c'est que le chargé de mission n'ait pas de compétence sans un ordre de mission qui précise devant qui il est responsable, et quelle est l'échéance fixée pour l'accomplissement de ce mandat.

Cette formule aurait des avantages multiples. Le premier, d'établir une claire régulation des responsabilités et des compétences. Le parlement pourra exercer son contrôle clairement à partir de mandats rendus publics. De même, pas d'équivoque pour l'administration qui saura où commence, où s'arrête sa subordination. Mais surtout l'échéancier introduira plus de lisibilité politique; il y aura obligation à la fois de définir l'objectif et de fixer un terme de réalisation. Ce serait en soi un renouvellement politique.

Pour que la réforme ait ce sens, et non pas celui de la création de super fonctionnaires, il appartient au Conseil fédéral de dire qu'il n'a pas besoin de sous-ministres, mais de «magistrats fédéraux chargés de mission». L'adoption de cette dénomination serait déjà le début d'une claire mise en place.

AG

# Les moyens de la solidarité

## RÉFÉRENCE

Yves Flückiger, Javier Suarez Cordero

*Analyse économique des différentes propositions de réforme du financement des assurances sociales*, Département d'économie politique de l'Université de Genève.

Un résumé de 20 pages est édité par le SIT (tél. 022/ 818 03 00) dans son bulletin d'information de juin sous le titre *Financer autrement la sécurité sociale. Pourquoi? Comment?*

*«La protection sociale en Suisse est encore lacunaire, il faut donc la développer». Ou «les coûts sociaux ont atteint un plafond au-delà duquel la substance économique du pays serait en danger». Arguments péremptoirs, demi-vérités et préjugés dominant aujourd'hui le débat. Au cœur du problème, le financement des assurances sociales. En commandant une étude sur la question, le Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT), à Genève, a voulu se donner – et nous donner – les moyens de la réflexion. Une initiative assez rare pour être saluée. Inventaire des pièces du dossier.*

(jd) Commençons d'abord par la chasse à quelques idées reçues.

En 1991, la Suisse a consacré 22% de son produit intérieur brut aux dépenses de protection sociale, une proportion qui varie de 11.4 à 37.6% dans les autres pays européens. Il est donc exagéré de prétendre que nous avons atteint les limites du supportable.

La globalisation de l'économie et la libéralisation des échanges exacerbent la compétition entre Etats. A cet égard, les charges sociales doivent répondre de leur responsabilité devant le tribunal de la compétitivité. L'ac-

cusation est arithmétiquement justifiée mais sans consistance si l'on se réfère aux économies des pays en développement: faut-il aligner notre protection sociale sur la leur? L'argument est infondé par rapport aux pays industrialisés, et c'est d'abord avec eux que nous sommes en concurrence: sur la base de l'indice salaires/charges sociales/fiscalité, seul pertinent pour opérer des comparaisons, la Suisse fait bonne figure.

Restent que les cotisations sociales prélevées sur les salaires augmentent le coût du travail et peuvent donc freiner la création

## COMMENTAIRES SUR LES VOTATIONS

# AVS: Pas de quoi pavoiser

*La votation sur la dixième révision de l'AVS ne s'inscrira certainement pas dans les pages glorieuses de la démocratie directe. A titre d'illustration exemplaire de l'expression de la volonté populaire, on peut trouver mieux. L'objet du vote était en effet tout sauf clair et le vote lui-même superflu.*

(jd) On ne dira jamais assez la lourde responsabilité du parlement dans la confusion et la perplexité qui ont régné au sein de la population jusqu'au jour même du scrutin. La nécessité de recourir aux sondages d'opinion pour décrypter le sens d'un résultat souligne le caractère bancal du projet en cause et ridiculise les droits populaires. Ce sont les sondages en effet qui permettent d'interpréter le oui à la dixième révision comme une approbation aux améliorations sociales de l'AVS, au «splitting» et aux bonifications éducatives, combinées avec un net refus du relèvement de l'âge de la retraite des femmes. Le paquet mal ficelé du parlement était d'autant plus incongru que la pénalité infligée aux femmes ne résout pas le problème du financement à terme de l'AVS, pas plus qu'il ne répond de manière satisfaisante à la flexibilité du passage à la retraite, revendiquée de toutes parts.

Ce scrutin était inutile parce que la gauche politique et syndicale ne devait pas risquer de mettre en cause des progrès matériels, mais aussi et surtout culturels, tels que le «splitting» et les bonifications, immédiatement réalisables. Et cela au nom d'une position de principe fondée sur le refus abstrait

du démantèlement social.

L'Union syndicale suisse, parce qu'elle a succombé à la surenchère facile du parti du travail et des syndicats chrétiens qui, très tôt, ont brandi l'arme référendaire; le parti socialiste, parce qu'il a trop longtemps hésité à choisir son camp; les deux ensemble, parce qu'ils n'ont pas eu le courage et la lucidité de retirer leur initiative «Pour une extension de l'AVS», dépassée et financièrement mal étayée, n'ont pas joué leur rôle de promoteur du progrès social.

Mais au-delà de ce faux pas, c'est aujourd'hui pour l'essentiel qu'il faut unir les forces. A savoir la 11<sup>ème</sup> révision qui doit régler aussi bien le financement de l'AVS que la retraite flexible. Voire l'ensemble de la protection sociale, beaucoup trop morcelée en Suisse et par là-même encore lacunaire. En proposant des solutions à la fois socialement équitables, favorables au développement économique et financièrement solides. Ce n'est pas la quadrature du cercle. A cet égard, l'analyse commandée par le Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT), réalisée par deux universitaires genevois, constitue une base sérieuse de discussion (cf. article ci-dessus). ■

## REPÈRES

### De réelles discriminations

A Genève, en 1991, les cotisations patronales à l'AVS représentaient 3.05% de la valeur ajoutée dans la construction, 2.76 dans l'hôtellerie-restauration, 2.62 dans le commerce de détail et seulement 1.45% dans les banques.

### Les sources de financement de la sécurité sociale en Suisse (1990)

22.4% Budgets publics

32.6% Cotisations des assurés

26.7% Cotisations des employeurs

18.3% Autres sources, pour l'essentiel les intérêts.

d'emplois, voire même aggraver le chômage. Sur la base d'une analyse économétrique détaillée des entreprises genevoises, les auteurs concluent à un effet des charges sociales sur l'emploi moindre que généralement présumé et surtout très variable selon les branches d'activité (cf marge)

Pour ce qui est du chômage, inutile de mettre en cause des charges sociales trop lourdes. D'autres facteurs – inadaptation structurelle de certains secteurs, arrivée des jeunes et des femmes sur le marché du travail notamment – y contribuent.

### Les fonctions économiques de la sécurité sociale

Face à la conjoncture morose et aux difficultés budgétaires des collectivités publiques, entrepreneurs et politiciens ont tendance à ne considérer la protection sociale que comme un coût à minimiser. C'est oublier les avantages économiques de la sécurité sociale. Tout d'abord, les assurances sociales représentent un filet de sécurité, évitant à la collectivité des coûts externes tels que la dégradation de la santé publique et la délinquance, qui se développeraient en l'absence de protection sociale. Elles constituent en

suite une épargne forcée qui tempère les fluctuations brutales du niveau de consommation des individus. Les assurances sociales jouent ainsi un rôle de stabilisation de l'activité économique en garantissant un revenu à celles et à ceux qui, temporairement ou définitivement, ne sont plus en mesure de subvenir à leurs besoins.

### Une masse salariale insuffisante

Si les auteurs relativisent fortement les critiques hâtives à l'encontre des prélèvements sur les salaires, ils conviennent néanmoins que ce système est aujourd'hui inadéquat. En effet, la masse salariale constitue une assiette financière trop étroite. Si jusqu'au début des années 80, cette masse a crû plus rapidement que le PIB, tel n'est plus le cas actuellement, alors que les dépenses sociales ne cessent d'augmenter (chômage, vieillissement de la population). Bref, une proportion décroissante d'actifs assume des dépenses sociales en expansion.

De plus, en période de crise, le financement de la sécurité sociale impose des hausses de cotisations, alors qu'en bonne logique économique il faudrait procéder à des réductions pour éviter une chute du pouvoir d'achat. Ce système de financement est contre-productif: il aggrave la crise au lieu de la corriger.

### Les sources de financement

Mais alors, quoi d'autre? Le choix se limite à deux grandes options:

a) Opérer un transfert des charges sociales entre entreprises ou secteurs économiques, de manière à favoriser ceux qui sont créateurs d'emplois.

b) Fiscaliser les charges sociales. En faisant assumer le financement de la protection sociale par les contribuables, on réduit le coût du travail.

A son tour, chaque option peut donner lieu à différentes solutions. En matière de transfert, par exemple, différencier les taux de cotisations de manière à décharger les entreprises à forte intensité de main-d'œuvre. Ou dé plafonner les revenus soumis à cotisations pour modérer la hausse de ces dernières et rendre les emplois à bas salaires plus attractifs pour les entreprises. Ou prélever les cotisations sur les amortissements, un bon indicateur du degré de mécanisation des entreprises. Ou encore taxer l'énergie pour favoriser l'emploi.

### Des propositions trop courtes

Toutes ces propositions, parce qu'elles ne taxent qu'un seul facteur de production, présentent le même inconvénient que le système actuel: les entreprises sont incitées à remplacer le facteur taxé par un autre facteur exempt de prélèvement. Ou alors elles procurent des ressources insuffisantes ou sont techniquement inapplicables.

## VOTATIONS (SUITE)

# Lex Friedrich et vertus latines

(ag) Oui, la coupure est nette entre la Suisse alémanique et la Suisse romande et latine. Mais elle n'est pas uniquement faite de vertu européenne d'un côté de la Sarine et de repliement sur soi de l'autre.

Les cantons romands et le Tessin pratiquent l'accueil des étrangers fortunés comme une industrie locale. Il serait facile de citer telle commune où l'impôt de succession (même à taux allégé) est une ressource essentielle. L'attraction des «bonnes fortunes» est facilitée par l'imposition au forfait, admise, pour autant qu'il n'y ait par sur le territoire cantonal d'activité lucrative. La disposition est avantageuse, ce qui attire en Suisse romande beaucoup de champions de formule 1, de vedettes du cinéma ou de la chanson.

Les cantons alémaniques ne connaissent pas de telles faveurs, même si le fisc fédéral les autorise. Ils sont en quelque sorte plus vertueux, et par là-même, à l'égard des pays européens, plus solidaires.

Retouche aux simplifications de trop bonne conscience. Mais elle ne change pas l'effet catastrophique du «non», arraché contre l'officialité sans campagne forte devant l'opinion. Plus que jamais, dans la négociation avec Bruxelles, le Conseil fédéral va marcher sur des œufs. Le «non», c'est un triomphe de Blocher sans Blocher. ■

## REPÈRES

### La valeur ajoutée brute

Elle est calculée en soustrayant du chiffre d'affaire tous les frais intermédiaires, matières premières et autres fournitures nécessaires à la production. Le montant soumis à la taxe comprend donc les salaires, les amortissements et le revenu net d'exploitation (bénéfices non distribués, dividendes) ainsi que les impôts directs nets de subventions.

La CSVA est un impôt direct, à ne pas confondre avec la TVA, impôt indirect sur la seule consommation intérieure, prélevé sur 60 à 65% seulement de la valeur de production des entreprises.

### Effets d'une CSVA

Une analyse prospective des effets d'une CSVA pour Genève montre que la cotisation patronale à l'assurance-chômage, actuellement de 1.5%, diminuerait à 0.9%; les entreprises dont la masse salariale représente plus de 60% de la valeur ajoutée paieraient moins qu'aujourd'hui, les autres plus.

●●●

Cette constatation conduit les chercheurs à suggérer une solution originale, une **cotisation sur la valeur ajoutée brute des entreprises (CSVA)**.

Ce prélèvement est proportionné à la capacité économique réelle des entreprises, il élargit les bases du prélèvement, supprime les discriminations entre entreprises à forte intensité de main-d'œuvre et celles plus axées sur le capital; de plus, la CSVA est neutre à l'égard des facteurs de production puisque tous sont taxés (cf marge). Avec ce mode de prélèvement, le transfert atteint bien le but recherché, soit la promotion de l'emploi.

### Trois scénarios

Quant à la fiscalisation, les auteurs genevois évoquent trois possibilités.

● L'augmentation de la TVA. Avec le risque d'une poussée inflationniste et l'inconvénient lié à un impôt inégalitaire.

● L'augmentation de l'impôt sur le revenu. Une solution plus équitable, puisqu'il s'agit d'un impôt progressif, et économiquement plus efficace car il allège la charge des bas revenus et stimule la consommation. Mais son rendement décroît avec l'incitation à la fraude et à l'évasion fiscales qui accompagnent toute pression supplémentaire de la fiscalité directe.

● La contribution sociale généralisée (CGS). C'est un impôt qui frappe tous les revenus, qu'ils soient tirés du travail, d'une rente, d'un patrimoine ou d'un placement. Néanmoins, sous l'angle de l'équité, il laisse à désirer puisque son taux est unique.

### Les critères de choix

Tous les modèles présentés, qu'ils soient de transferts ou fiscaux, présentent des inconvénients et des avantages. Pour déterminer ceux qui garantissent à la fois la stimulation de l'emploi et un financement suffisant, les auteurs de l'étude dégagent des critères fiscaux et économiques, et c'est là la partie la plus stimulante et la plus originale de leur travail.

### Les critères fiscaux tout d'abord

● L'efficacité, qui doit minimiser les possibilités de fraude et d'évasion.

● L'équité, qui en matière de sécurité sociale, postule une répartition équitable de la charge financière en fonction de la capacité contributive des payeurs.

● Le rendement maximal, à savoir des rentrées financières au moindre coût de perception, et la simplicité.

● La flexibilité, qui permet une adaptation rapide de l'impôt aux fluctuations conjoncturelles, mais aussi la stabilité, qui implique des modifications graduelles.

● La prise en compte de la compétitivité enfin, qui doit éviter des distorsions entre entreprises aux niveaux intercantonal et international.

## Les critères économiques ensuite

● La responsabilité – qui cause les risques? – et les profits et pertes – à qui profite finalement l'assurance? –. Dans cette optique, l'assurance contre les accidents professionnels par exemple, parce qu'elle remplace la responsabilité objective des employeurs, doit être payée par ces derniers. L'assurance-maternité, par contre, profite à l'ensemble de la collectivité et devrait être financée par l'impôt.

● L'assurance et la solidarité. Les prestations qui sont fondées sur le principe assurantiel appellent un financement par des cotisations sur les salaires. Par contre les prestations qui ont un objectif de redistribution (AVS) sont à payer par l'impôt.

Sur la base de ces critères et des caractéristiques dégagées précédemment pour chacune des solutions, l'étude conclut à la nécessité d'un financement mixte.

La fiscalisation pour toutes les assurances sociales qui servent à l'ensemble de la collectivité et qui présentent un fort caractère redistributif. Par exemple la CGS pour les allocations familiales et la TVA pour l'AVS.

Pour les prestations sociales qui ont un caractère d'assurance, le financement doit obéir à la logique de la responsabilité. Cotisations patronales sur la masse salariale pour l'assurance contre les accidents professionnels. Cotisations sur la valeur ajoutée brute (CSVA) pour le chômage: un employeur qui licencie une partie de son personnel pour accroître l'usage de ses équipements reporte en fait les coûts de sa décision sur la collectivité. Ce mode de faire traduit la responsabilité sociale de l'entrepreneur tout en garantissant la neutralité de la perception en regard des différents facteurs de production.

Voilà qui nous change des slogans «vite fait mal fait» qui caractérisent trop souvent le débat sur l'avenir de la sécurité sociale. ■

## Guerre des sexes

(cfp) Les femmes au centre d'une polémique, en 1842, dans le Jura alors bernois. Pour contester la nomination par le Conseil exécutif cantonal d'une femme à la factorerie des sels de Délémont, des électeurs ont inscrit des noms de femmes sur leurs bulletins pour l'élection de l'assemblée primaire de Porrentruy. Cela provoqua l'indignation du journal *l'Union*, cité dans *Le Nouvelliste vaudois* du 1<sup>er</sup> novembre 1842. Une seule citation pour donner le ton. «Qui peut nous assurer que, dans les premières élections qui auront lieu, quelques communes n'envoient pas des cortèges de femmes au collège électoral?» On sent à lire l'information que la désignation de femmes à une charge officielle est un vrai crime de lèse-démocratie.

UNION EUROPÉENNE

# Les enjeux des futures réformes

*Le groupe de réflexion chargé de préparer la négociation sur la réforme des institutions européennes, prévue pour 1996, s'est réuni pour la première fois à Taormina, en Sicile. La perspective de l'élargissement de l'Union européenne (UE) à de nouveaux membres de l'est et du sud du continent l'oblige à se doter de nouvelles structures de décision et de fonctionnement, dont l'élaboration va dominer le calendrier politique européen.*

## REPÈRES

### Conférence de Taormina

Les ministres des Affaires étrangères des Quinze se sont réunis à Taormina, le 3 juin 1995, pour charger un groupe d'experts de préparer la Conférence sur la révision du Traité de Maastricht en 1996. Présidé par le secrétaire d'Etat espagnol aux Affaires européennes, Carlos Westendorp, le groupe de travail devra rendre un rapport sur une série d'options pour réformer les institutions européennes, qui sera rendu public le 16 décembre à Madrid. Quinze réunions de travail sont prévues d'ici là, la deuxième étant fixée pour les 13 et 14 juin 1995 à Luxembourg.

Longtemps avant le début effectif des travaux de préparation, la future Conférence intergouvernementale (CIG) de 1996 sur la révision du traité de l'UE aura donné lieu à un débat politique dont l'intensité est sans précédent dans l'histoire de l'intégration européenne. Les médias sont saturés par ce sujet. Les pays de l'UE se voient ainsi soumettre une suite sans fin de propositions, de documents et de concepts nouveaux émanant des acteurs supranationaux, nationaux et régionaux les plus divers. Un sentiment général prévaut, selon lequel l'UE est aujourd'hui confrontée non pas simplement à une nouvelle révision de ses traités fondamentaux, mais plutôt à une redéfinition qualitative et en profondeur tant de son architecture interne que de ses principaux objectifs.

Parmi les éléments récurrents du débat public autour de la CIG de 1996, il en est un, communément admis, selon lequel les dispositions politiques du traité de l'UE ont été automatiquement appliquées par les institutions et organismes publics compétents, sans heurts ni difficultés particulières. Pourtant le «non» danois, ou l'opposition encore actuelle au traité de Maastricht témoignent du contraire. Celle-ci se cristallise, rappelons-le, autour de trois points: la citoyenneté européenne, l'Union monétaire et le «déficit démocratique».

Les sphères politiques et administratives ont tendance à négliger la nécessité d'évaluer ce qui a fait l'objet d'une mise en œuvre depuis Maastricht. La CIG devrait être l'occasion d'une vaste remise en question des institutions. Il faudra trouver des mécanismes permettant aux pays qui souhaitent progresser dans l'intégration européenne de ne pas être freinés par les autres. Faire passer le résultat de ces négociations dans les faits équivaut à s'engager à réformer le traité de l'UE plutôt qu'à le compléter. Dans cette optique, cinq lignes directrices pourraient être privilégiées.

Sous prétexte d'efficacité, l'amélioration du processus de décision, la démocratisation du fonctionnement des institutions et la redistribution des rôles entre le Conseil et la Commission figurent parmi les priorités. Le vote à la majorité pourrait être généralisé dans un certain nombre de domaines tels que les questions d'immigration, la lutte contre le trafic des stupéfiants, le crime organisé, où l'unanimité – synonyme de paralysie – prévaut aujourd'hui.

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) pourrait subir le même sort. Mais la diplomatie demeurant l'un des attributs de la souveraineté, il faudra trouver une formule

permettant aux Etats qui ne souhaitent pas s'associer à une décision de leurs partenaires de se démarquer. Une clause de «non participation» pourrait être envisagée.

La généralisation du vote à la majorité mettra en lumière le rôle des petits pays, aujourd'hui surreprésentés. Le principe d'un commissaire par pays (deux pour les grands) devra être revu. Faute de quoi la Commission de Bruxelles, organe collégial, risque d'éclater.

La CIG devra en outre se pencher sur les pouvoirs du Parlement européen. Les fédéralistes, comme la Démocratie chrétienne allemande (CDU), veulent accroître ses prérogatives pour combler le déficit démocratique de l'Union. A l'inverse, la France préconise une participation accrue des Parlements nationaux dans l'élaboration de la législation européenne.

Les Quinze devront enfin mettre en place une défense européenne. Le traité de Maastricht stipule que l'Union de l'Europe occidentale (EUO) est appelée à devenir le bras armé de l'Europe. Il reste à définir les modalités de son intégration dans l'Union.

Mais comment procéder si l'on ne veut pas se limiter à pallier les carences du traité au sein de la CIG (qui arrête ses décisions à l'unanimité) ? Il faut s'attendre à de belles empoignades entre l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne de Major, si ce dernier s'obstine à jouer le trouble-fête. Le risque est que faute d'approfondissement, il n'y aura pas d'élargissement. Il ne reste qu'à attendre la victoire probable des travaillistes lors des législatives en Grande-Bretagne!

Pour progresser dans un tel climat, un pas en arrière s'impose. Il est indispensable d'analyser véritablement en profondeur la mise en œuvre effective du traité de Maastricht avant que ne s'engage un débat exhaustif et ouvert sur les différentes options qui détermineront le futur de l'Europe: noyau dur, cercles concentriques, Europe à la carte, Europe à géométrie variable... (DP n° 1200, p.6).

Un tel débat exige une analyse juridique, économique et politique avisée afin de pouvoir apprécier la faisabilité des différents scénarios. Il devrait contribuer à la définition d'un nouveau cadre général dans lequel les sociétés européennes pourront coexister, coopérer et fournir une idée plus claire de ce que recouvrirait la «Constitution européenne» à venir, dans la perspective de l'élargissement de l'UE. ■

Julian Thomas Hottinger

Assistant à l'Institut de science politique, Université de Lausanne.

RÉVISION TOTALE DE LA CONSTITUTION

# Un manque d'ambition

*Si le conseiller fédéral Koller imaginait marquer l'histoire de son empreinte par le projet de pseudo révision totale de la Constitution qu'il a présentée en grande pompe le lundi 26 juin 1995, l'objectif est assurément d'ores et déjà manqué. Et de quelle manière!*

L'INVITÉ DE DP

**PIERRE CHIFFELLE**

Député, municipal à Vevey

**IMPRESSUM**

Rédacteur responsable:

Jean-Daniel Delley (jd)

Rédactrice:

Valérie Bory (vb)

Ont également collaboré à ce numéro:

André Gavillet (ag)

Jacques Guyaz (jg)

Charles-F. Pochon (cfp)

Forum: Pierre Chiffelle,

Julian Thomas Hottinger

Composition et maquette:

Valérie Bory,

André Gavillet

Secrétariat: Murielle Gay-

Crosier Marciano

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

En effet, le souriceau constitutionnel en question fleure bon la célébration folklorique à la gloire des institutions séculaires d'une Suisse campagnarde et mercenaire, plutôt que l'ambition d'un pays au centre de l'Europe se devant d'adapter ses institutions aux évolutions fulgurantes de cette fin de siècle. Quelle affligeante résignation et quel piètre résultat, si l'on songe que la commission Wahlen avait été mise en oeuvre il y a 28 ans déjà. Cela avait permis l'élaboration d'un projet ambitieux mais fort bien charpenté en 1977, hélas rapidement enterré sous l'effet de la peur atavique qui semble nouer l'estomac électoraliste de la majorité de la classe politique de ce pays.

**Cosmétique et prudence de sioux**

Le projet principal ne fait que remettre de l'ordre dans le droit constitutionnel existant. Il n'apporte strictement aucune modification sur le fond. Justification officielle: l'Assemblée fédérale impose cette politique des petits pas. Alors, au lieu de faire souffler l'esprit visionnaire dont ce pays a tant besoin, Arnold Koller se cantonne dans la recherche médiocre de l'infiniment plus petit dénominateur commun. Le Conseil fédéral décidera paraît-il après une xième procédure de consultation s'il présentera aux Chambres tel quel ce modeste vademecum du droit constitutionnel existant ou s'il aura l'audace d'esquisser aussi quelques réformes de fond.

C'est oublier qu'on attend d'un gouvernement qu'il donne le cap, sans se contenter d'effectuer la synthèse de sondages d'opinion même pas représentatifs.

**Variantes peu ambitieuses**

C'est uniquement dans une annexe que sont proposées certaines variantes qui se cantonnent à une timide tentative de refonte des droits populaires et à une légère extension de la juridiction du Tribunal fédéral. Et même ici, tout n'est pas progrès, puisqu'il est prévu d'augmenter à 200 000 le nombre de signatures nécessaires pour les initiatives populaires et à 100 000 celles validant un référendum.

Certes, les variantes contiennent quelques idées constructives dont on eut au moins attendu qu'elles figurent dans le projet principal. Ainsi, on envisage l'initiative populaire générale sur le plan constitutionnel et législatif. Si elle n'est pas approuvée par l'Assemblée fédérale, celle-ci devrait alors recueillir la seule majorité du peuple pour pouvoir être activée. De même, on suggère ici l'introduction du référendum administratif et financier: un tiers des

membres de chacune des deux Chambres pourrait ainsi demander le référendum, sauf dans quelques cas exceptionnels. Par exemple, d'importantes dépenses militaires nouvelles pourraient être attaquées, mais pas le budget.

On mentionnera encore la concrétisation dans ces variantes de l'idée consistant à soumettre au Tribunal fédéral la question de la validité d'une initiative populaire et la faculté nouvelle qui lui serait donnée d'examiner la conformité des lois fédérales avec le droit international et avec la Constitution.

**Sortir des ornières de la politique politicienne**

La navrante modestie de ces propositions pourtant issues d'un processus qui s'est étendu sur l'équivalent de sept législatures et a fait noircir des millions de pages, démontre que l'on n'arrivera jamais à un texte mobilisateur et dynamique en continuant à suivre cette méthode poussiéreuse. De surcroît, la classe politique traditionnelle n'a ni le temps, ni l'envie de prendre le taureau par les cornes.

Dans une première phase, il faut chercher les moyens de faire remonter les idées de la base vers le haut en impliquant les plus larges milieux possibles. Il faut ensuite revenir sur la volonté hélas rejetée par le parlement et le Conseil fédéral de désigner une Constituante qui ne s'occupera que de ces problèmes: il y a bien assez à faire. Une bonne partie des stratégies perverses qui hantent le parlement seraient ainsi court-circuités.

**Un fédéralisme obsolète**

Ce n'est que de cette manière que l'on parviendra à mettre sans préjugés les réels enjeux sur la table et que surgiront les idées propres à faire de la Suisse un Etat moderne.

Là on osera remettre en cause un fédéralisme émasculateur et obsolète. Là on osera proposer de réelles innovations politiques permettant de réintéresser le peuple à la gestion des affaires publiques.

Un exemple parmi d'autres: pourquoi ne pas envisager sérieusement, après l'élection du Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale, que le Président de la Confédération soit choisi par le peuple, parmi les membres du collège, avec un mandat de 4 ans et des pouvoirs politiques accrus, qui permettraient au gouvernement de suivre une véritable ligne politique avec l'accord de la majorité du peuple?

Cela suppose toutefois que le courage politique l'emporte un jour sur la mesquinerie institutionnalisée. ■

# Les droits de l'Homme et les femmes

*Partout, des instruments légaux font avancer la cause des femmes. La question des droits de l'Homme ne pouvait échapper aux réflexions féministes, qui ont débouché sur une nouvelle génération de droits, concernant particulièrement les femmes, et qui se trouvent à la charnière du privé et du public.*

## RÉFÉRENCES

● *Les Droits humains ont-ils un sexe*, par Anne-Marie Barone, présenté au colloque du 2 décembre 1994 à Berne, organisé par le Bureau fédéral de l'Égalité: «Cherchez la femme: Plus de 200 ans de droits de l'homme – De l'exclusion des femmes à une ré-vision des droits humains».

● *Des acquis mais peu de changements? La situation des femmes en Suisse*. Rapport de la Commission fédérale pour les questions féminines, juin 1995.

(vb) La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, que la Suisse ratifiera sans doute encore cette année, fait référence à des discriminations spécifiques. Pour en arriver là, il a fallu des analyses et des réflexions, menées aux Etats-Unis et en Europe, en particulier sur la notion des Droits de l'Homme et leur origine. La féministe révolutionnaire française Olympe de Gouges, qui fut la première à les mettre au féminin, fut guillotinée pour cela, en 1793.

A l'école, garçons et filles apprennent que les Droits de l'Homme fondent notre liberté et nos démocraties. C'est vrai, mais on oublie qu'il a fallu les faire reconnaître, ces droits, dans le sang parfois. Ils ont servi de fondement au combat des esclaves (hommes et femmes) contre les maîtres et les colonisateurs qui édictaient en 1789 de si beaux principes. L'émancipation des femmes peut se voir comme une longue quête visant à les rendre applicables. N'oublions pas que lorsque le droit au suffrage universel est promulgué, dans le sillage des révolutions, les femmes en sont exclues. Ce n'est qu'en 1971 que les Suissesses, les dernières, obtinrent la jouissance des droits politiques.

## Deux premières générations de droits

Partant du constat que les droits de l'Homme sont historiquement marqués par l'acquisition des droits du citoyen – dans une époque où les femmes en étaient exclues, les féministes revendiquent aujourd'hui des droits liés à la condition de la femme. En effet, même si l'on reconnaît au mot homme une portée générique, on ne peut selon elles étendre simplement aux femmes des droits créés pour les hommes. «Dans la théorie du droit naturel, sous-jacente à la conception des droits de l'Homme formulée au 18<sup>e</sup> siècle, les femmes n'étaient nullement considérées comme égales et comme partenaires (...). L'argument central qui a servi à justifier la subordination sociale et juridique des femmes au 18<sup>e</sup> siècle était celui de la nature différente et plus faible des femmes», écrit Anne-Marie Barone (cf marge).

Faire l'historique des droits de l'Homme, c'est montrer que ceux-ci, arrachés à l'Etat par des républicains, ont été des droits masculins. La première génération des Droits de l'Homme correspond à la lutte pour les droits de l'individu contre l'arbitraire étatique (l'Ha-

beas corpus britannique; 1679); la Déclaration d'Indépendance des Etats-Unis affirme pour la première fois l'égalité entre les hommes; la Déclaration française des Droits de l'Homme et du Citoyen (1789) s'en inspirera. Si emblématique soit-elle, elle a pourtant mis longtemps les femmes entre parenthèses, on l'a vu.

La deuxième génération des Droits de l'Homme, les droits économiques, sociaux et culturels, auxquels l'Etat pourvoit, se développent surtout à partir de la 1<sup>è</sup> guerre mondiale et aboutiront à la redistribution sociale, fondée sur un droit «universel», dans le sens qu'il touche toutes les couches sociales et les deux sexes. La reconnaissance de ces droits sociaux et économiques est encore en cours: les récentes discussions au Parlement sur le fardeau de la preuve dans la loi sur le travail en témoignent.

## Des droits non directement politiques

La 3<sup>e</sup> génération des droits – appelons-les droits de la Femme – ont un autre fondement. Ils relèvent de la sphère privée ou familiale, ou de rapports de force dans la société. C'est précisément là que les féministes dénoncent non pas des inégalités, mais une oppression spécifique aux femmes, liée aux violences au sein du couple ou de la famille, aux rapports de domination en général, ou touchant à leur corps, puisqu'elles sont les dépositaires de la fonction de reproduction. A cet égard, l'exemple de l'interruption de grossesse, question privée, mais devenue politique, est parlant.

Aujourd'hui, des Pactes internationaux légitiment universellement les Droits de l'Homme, y compris dans leur extension de non discrimination envers les femmes, positive en soi, ne va pas pourtant pas assez loin. Outre les domaines relevant du politique et de la vie publique, de la formation, elle touche à l'éducation, à la santé, au mariage, à la famille. Mais elle ignore ce qui a trait aux différentes formes de violence contre les femmes, ce qui fonde, selon les féministes, l'oppression la plus universellement répandue. Et surtout, elle ne permet pas de condamner les Etats l'ayant ratifiée, qui ne respecteraient pas ses dispositions. Rendez-vous le 23 août pour prendre connaissance du Message du Conseil fédéral sur la ratification (ou non) de notre pays à cette Convention. ■

# Un papivore s'exprime

## RÉFÉRENCE

Zeitungen im Zeitgeschehen, Liebeserklärung an die Presse. Zeitungen aus der Sammlung von Charles Pochon, 2 au 29 juillet, Kultur – Arena Wittigkofen, Jupiterstrasse 15, 3015 Berne. Tram N° 3 jusqu'à Wittigkofen.

(cfp) Pourquoi un collégien vaudois de 12 ans achète-t-il *Le Droit du Peuple*, un jour de novembre 1932, et renonce-t-il, depuis lors, à acheter *Le Bon Point*, journal pour enfants? Tout simplement parce que, habitué dès l'âge tendre à la lecture – et il y en avait dans sa famille – il désirait être mieux informé. Or, les années 30 étaient une période de rupture. Des journaux nouveaux se fondaient, puis disparaissaient. Pensons au *Petit Lausannois*, au *Moment* (Genève), sans rappeler tous les périodiques politiques, de *L'Homme de Gauche* à *L'Homme de Droite*. Renonçant aux glaces, et plus tard aux cigarettes, le collégien achetait des journaux, les lisait puis découvrait qu'il pouvait conserver les entêtes comme un chasseur conserve ses trophées. Devenu adulte, ayant déménagé dans un logement personnel, il y avait plus de place pour sa collection et il put alors conserver des numéros complets. Mais toujours la collection a été un sous-produit de la lecture, car notre papivore avait et a toujours éprouvé la nécessité de s'informer le mieux possible et d'être ainsi en mesure de former son jugement sans trop se fier à l'opinion que certains veulent toujours transmettre comme étant «la» vérité. C'est ainsi que tout texte passant sous les yeux du papivore mérite au moins un coup d'œil. Plus tard, il découvre que certains hebdomadaires d'information, par exemple *Der Spiegel*, en Allemagne, procèdent tous de la même façon. Un bulletin de paroisse ou un tout petit journal photocopié peuvent fournir l'information inédite donnant la clé d'une attitude à première vue incompréhensible ou fournissant une ouverture sur l'avenir, à laquelle presque personne n'avait encore pensé. Par exemple, ce petit journal peut-être, le dernier numéro de *La Vague*, clandestine, de 1944, dont le papivore fait une photocopie, bien des années après, pour le conseiller national popiste André Muret qui, tout en l'ayant rédigée, n'en conservait aucune, pour des raisons évidentes. de sécurité. ■

## ANNUAIRE STATISTIQUE

# Des chiffres à décrypter

(jg) On peut toujours faire son miel des annuaires statistiques cantonaux. Prenez le cas du Valais: feuilletiez au hasard ce gros volume en recherchant une production typiquement valaisane. Vous tombez sur la production d'énergie électrique.

Une différence est faite entre la produc-

## EN BREF

Après les organisations à but non lucratif, avec un enseignement à l'Université de Fribourg, ce sont les sports qui ont maintenant un cours sur le «management du sport», à l'Institut de hautes études en administration publique à Lausanne. A quand des cours sur le management de la politique à Zurich ou à Saint-Gall?

Avez-vous remarqué en Provence l'existence de signaux routiers en deux langues: «Le Thor – Lou Thor» ou «Orange – Aurenja», par exemple?

Si vous passez à Herzogenbuchsee ne manquez pas de voir l'«Hôtel du Soleil», nom en français seulement.

Le Parti socialiste du canton de Berne organise le 15 août un congrès ouvert à tous sur le thème «Sur de nouvelles voies» (Weichen Stellen). Douze questions seront traitées dans des groupes de travail sans aucun tabou, par exemple: Faut-il plus ou moins de démocratie? Les structures du parti sont-elles désuètes? Dérégulation, un slogan ou une chance?

Le Parti socialiste soleurois a confié la conception de sa campagne électorale de l'automne à des jeunes iconoclastes. Elle paraît trop simpliste dans son style et ses affirmations à l'écrivain Peter Bichsel. Membre du Parti depuis 40 ans, il menace de démissionner si la campagne continue sur le même ton.

tion d'hiver (de début octobre à fin mars) et la production d'été. Durant les années 60, la production a été plus forte en hiver à 8 reprises. Lors de la décennie suivante, 7 années sur 10 ont vu une production hivernale plus forte. Changement complet de 1980 à 1989: une seule année a vu une production plus forte à la mauvaise saison. La production totale est quasi stable depuis 1975: l'équipement du canton est achevé.

Ces chiffres traduisent bien sûr toute une évolution: la mise en service des centrales nucléaires et leur grosse production stable; les importations d'énergie en hiver, nos voisins français produisent trop, et nos propres exportations en été. Les barrages permettent une production presque à la demande.

Il n'y a là aucun constat très original, si ce n'est que la connaissance toute simple des tendances de l'histoire récente est souvent très éclairante pour comprendre la situation actuelle, et qu'elle permettrait parfois aux responsables d'éviter de lourdes et coûteuses études...On l'a compris, nous ne pensons pas forcément à la politique de l'énergie! ■