Domaine Public

DP

JAA
1002 Lausanne

25 janvier 1996 – nº 1242
Hebdomadaire romand
Trente-troisième année

Un combat presque perdu

Lorsque le ban et l'arrière ban du conservatisme le plus obtus et un Conseil fédéral timoré et divisé en viennent à en découdre devant le peuple, c'est le second qui risque bien d'aller au tapis. Tel est le probable scénario que va se jouer prochainement autour de la réforme du gouvernement et de l'administration, contre laquelle une demande de référendum vient d'être déposée. Cette défaite annoncée, le Conseil fédéral en porte une lourde part de responsabilité.

Lorsqu'en 1990 les sénateurs-professeurs Rhinow et Petitpierre relancent la réforme du gouvernement, chacun s'accorde sur le constat: les conseillers fédéraux, trop occupés par la gestion de leur département et de plus en plus sollicités par la scène internationale, n'ont plus le temps et la disponibilité d'esprit nécessaires pour gouverner au sein du collège.

Le Conseil fédéral opte alors pour une démarche en deux temps. D'abord décharger rapidement l'exécutif en désignant des secrétaires d'Etat – une révision législative suffit. Ensuite procéder à une réforme plus fondamentale – soit augmenter le nombre des membres du collège et renforcer la présidence, soit créer deux niveaux, un présidium et un gouvernement.

On appréciera le sens de l'urgence puisqu'il faut cinq ans pour mettre le projet sous toit. Le Conseil fédéral est divisé sur le sujet. Otto Stich n'a pas besoin d'aide, alors que d'autres veulent bien d'un ou plusieurs adjoints, mais à condition que ces derniers ne leur fassent pas d'ombre: ils resteront donc fonctionnaires. Quant à leurs tâches potentielles, elles sont si diverses dans l'esprit du Conseil fédéral qu'on peut imaginer le secrétaire d'Etat aussi bien en alter ego du chef de département qu'en porte-serviette.

Le parlement profite bien sûr de l'indécision gouvernementale. Il ramène l'effectif maximum des grand commis de 21 à 10 et s'attribue la compétence de confirmer la nomination de celles et ceux qui paraîtront devant lui en lieu et place du chef de département.

Ce flou peu artistique dans lequel baigne une réforme nécessaire, le Conseil fédéral aurait pu le dissiper. En présentant simultanément une réorganisation de son administration, une compétence que lui délègue justement la loi créant les secrétaires d'Etat: rééquilibrage entre les départements, regroupement et élaguage d'offices. Le besoin de rationaliser ne manque pas dans une administration qui s'est construite de manière anarchique au fil des décennies.

Mais là également, le Conseil fédéral a failli. Paralysés par la défense de leur territoire, tout occupés à leurs calculs d'épicerie politique, les membres du collège, en deux ans, n'ont pas réussi à accoucher d'un nouvel organigramme. Le gouvernement s'apprête maintenant à confier cette mission à des spécialistes externes. Le projet arrivera probablement trop tard pour contrecarrer les arguments du comité référendaire, justifier concrètement le besoin de secrétaires d'Etat et préciser leurs tâches.

Car les opposants ont su profiter des tergiversations des autorités. En mettant l'accent sur le coût de cette réforme et sur la nécessité de réduire les effectifs de l'administration, ils flattent les idées reçues d'une opinion sensible aux mesures d'économie et méfiante à l'égard des autorités et de la fonction publique. Le prix des secrétaires d'Etat calculé par les opposants – 10 millions par an – est totalement fantaisiste et la réorganisation de l'administration devrait engendrer des économies substantielles. Mais comment le montrer de manière convaincante en l'absence d'un projet concret?

En réalité, plus que des économies aléatoires, les référendaires visent la capacité d'action de la Confédération et de son pouvoir exécutif. Ce sont les mêmes – l'Union suisse des arts et métiers, l'Action pour une Suisse indépendante et neutre, une partie de l'Union démocratique du centre, les automobilistes camouflés sous l'étendard de la liberté – qui s'en sont pris à la fiscalité fédérale directe et qui refusent toute ouverture de la Suisse vers l'Europe. Une fois de plus, l'indécision des autorités va faire le lit des partisans du splendide isolement de la Suisse.

JD

5ÈME CONGRÈS SUISSE DES FEMMES

Un lobby responsable

Que ceux qui avaient déjà enterré le féminisme revoient leur copie. Le 5e Congrès suisse des femmes vient de leur prouver de manière éclatante que le mouvement, bien vivant, a évolué, mûri et gagné en efficacité.

LES FORMULES QUI FONT MOUCHE

Ruth Dreifuss a eu quelques formules choc, ponctuées d'applaudissements:

Sur la violence: «Les femme ne sont pas formées à la violence».

A propos des *positive actions*: «Il ne s'agit pas de favoriser les femmes mais de cesser de favoriser les hommes».

Sur la distribution inégale des rôles: «L'Etat employeur a un rôle à jouer».

(vb) L'élégant Kursaal de Berne n'avait sans doute jamais vu autant de monde: quelque 2500 femmes, congressistes, journalistes et participantes de dernière minute foulaient l'épaisse moquette des salles de spectacle, des promenoirs, des bars. Les portraits tutélaires des pionnières suisses de l'émancipation aux 19e et 20e siècles (et même la première conseillère fédérale, Elisabeth Kopp) ancraient la réunion dans l'histoire. Un CD consacré aux Lieder de Fanny Mendelssohn, à ceux d'Alma Mahler, avec également un Trio de Clara Schumann, marquait l'effacement significatif des femmes dans l'histoire de la culture. Des prières liturgiques aux articles souvenirs, rien ne manquait à ce gigantesque rassemblement, pas même les traductions simultanées. Lieu politique d'affirmation identitaire (il n'est pas fréquent pour les femmes d'en mesurer la force), le Congrès, qui a lieu tous les vingt-cinq ans, est l'occasion de présenter un front uni sur une série de thèmes clé.

Porter la Suisse vers l'Europe

Vendredi 19 janvier: l'immense salle dite des lustres est plongée dans la pénombre; des retardataires s'encoublent. De part et d'autre de la scène, deux grands écrans livrent les oratrices en gros plan. Christiane Langenberger, la présidente, charme et bilinguisme, ouvre les feux, accueille *la* ministre italienne des affaires étrangères, également première femme à présider le Conseil des ministres européen, qui lance un vibrant appel aux femmes suisses, «seules capables d'avoir l'élan pour porter la Suisse vers l'Europe». Elle sera entendue. Avant de quitter la réunion pour filer à Cointrin, Suzanna Agnelli citera l'une des résolutions de la Conférence de Pékin: «acculturer les valeurs des femmes». Doris Schaer, qui lui succède, première présidente du gouvernement bernois, se réjouit que le succès du Congrès apporte un démenti cinglant à ceux qui enterraient déjà le mouvement des femmes.

Puis une musicienne, corniste, qui se définit dans le programme comme une «lesbienne de la campagne», apportant la touche provocatrice de circonstance, se lance dans une improvisation au cor des Alpes.

Ruth Dreifuss, longuement ovationnée avant et après son discours, affirmant que l'histoire des femmes ne coulait pas de source, a mis en parallèle les dates des Congrès précédents avec la condition de ses aïeules et de sa mère, qui dans l'esprit du Congrès de 1921, exaltant le travail rémunéré, deviendra... secrétaire. Le Congrès de 1975 est à l'origine de l'article constitutionnel sur l'égalité, a rappelé Ruth Dreifuss. «Voilà ce qu'on peut faire quand on est citoyenne», a-t-elle lancé encore, faisant allusion au droit de vote et d'éligibilité, alors tout neuf. ■

Des orientations généreuses

(sk) Les femmes réunies au Kursaal ont tordu le cou aux préjugés. Non, le féminisme n'a plus rien à voir avec le MLF contestant les structures du patriarcat. Il n'y avait qu'à observer l'allure des participantes pour être «rassuré». Plutôt bon chic, bon genre, souvent la quarantaine bien sonnée, elles étaient loin du stéréotype de la féministe hystérique. On notait aussi la présence de nombreuses jeunes femmes.

Les quatre forums ont permis de définir un certain nombre d'orientations. L'ouverture de la Suisse par exemple, avec une volonté d'adhésion à l'ONU et à l'Union européenne, la ratification des conventions de l'ONU relatives aux droits de la personne humaine, notamment celle des droits de l'enfant et contre les discriminations dont sont victimes les femmes. Passer en revue l'abondance des revendications est impossible: soutien à l'initiative des quotas, à une majorité écrasante, l'assemblée allant même jusqu'à préconiser la parité. Se prononçant pour un meilleur partage du travail rémunéré et du travail familial, l'assemblée a aussi voté une résolution générale demandant la protection complète de la maternité. Unanimité aussi pour accorder aux couples homosexuels les mêmes droits qu'aux couples hétérosexuels. Dénonciation sévère des violences faites aux femmes, comme les abus sexuels (les participantes se sont prononcées pour l'imprescriptibilité des attentats à la pudeur au sein de la famille). C'est avec prudence que Margrit Meier, vice-présidente du Congrès, a fait voter le libre choix en matière de fécondité. Malgré ses tentatives de susciter le débat, encourageant les opposantes à s'exprimer, personne n'a manifesté ouvertement son opposition. Seule l'AVS a provoqué un long débat. Si sur le fond l'idée d'une retraite digne pour toutes et tous fait l'unanimité, l'âge et le financement ne trouvent pas encore de consensus. La proposition d'un service à la communauté, thème brûlant en Suisse alémanique, n'a pas trouvé grâce auprès des congressistes. La réduction de plus de 50% des dépenses militaires à des fins d'éducation à la paix a été plébiscitée.

Les femmes du 5e congrès réussiront-elles à

ASSURANCE-MALADIE

Quand les cantons détournent l'argent dû aux plus pauvres

La subvention fédérale est en général décrite comme une pompe à finances: puisque c'est la Confédération qui paie. Mais aujourd'hui, pour le social, elle est refusée ou, plus grave, détournée.

Contributions publiques à l'assurance-maladie

1993

CH	1,3 mia
Cantons et communes	0,69 mia
Total	1,99 mia

Nouvelle loi/ estimation lors de l'adoption

CH	1,83 mia
Cantons	0,64 mia
Total	2,47 mia

Nouvelle loi/ application 1996

CH	1,36 mia
Cantons	0,45 mia
Total	1,81 mia

Economies

Par rapport à 93	
cantons	CH
-240 mio	+60 mio
Par rapport à estimation	
-190 mio	- 470 mio

(*ag*) On connaît le changement de doctrine introduit par la nouvelle loi sur l'assurance-maladie. Il n'y a plus de subventionnement généralisé, dont chacun profitait. L'argent public ne doit profiter qu'aux plus modestes. Sous l'ancien régime chacun bénéficie d'une prime publique de quelque 10% de sa cotisation de base, désormais le même argent ira exclusivement aux assurés les plus pauvres. Dans les projections, le nouveau système ne devait pas entraîner d'économies pour la caisse fédérale: sa contribution aurait dû, même, augmenter de quelques centaines de millions; on avait certes prévu une petite économie pour les cantons (50 millions), mais dans la mesure où quelques-uns d'entre eux avaient déjà introduit un système d'aide au paiement des primes d'assurance-maladie pour les revenus les plus modestes.

La mise en application révèle dans la majorité des cantons alémaniques une volonté d'économie qui les pousse à ne pas utiliser la totalité de la somme mise à disposition en faveur de leurs concitoyens les plus démunis. Ils économisent ainsi leur propre participation.

L'échelle des ayants droit

Les cantons ont la liberté de fixer les classes de revenus donnant droit à un abaissement des primes. Il pouvaient choisir entre un plafond plutôt bas, avec une participation substantielle, ou un plafond plus élevé et un barème plus lissé faisant plus d'«heureux», mais pour de plus faibles montants. C'est ainsi que l'on voit Vaud subventionner 16% de sa population et Genève 30%.

Mais des cantons alémaniques, en fixant des plafonds bas, ont réduit sciemment le nombre des bénéficiaires afin d'économiser la participation cantonale. L'exemple est venu du plus grand, Zurich, qui a décidé de n'utiliser la subvention fédérale qu'à 50%. Ainsi, pour bénéficier d'un abaissement de prime il faut disposer d'un revenu fiscal n'excédant pas 19 000 francs pour un couple et 17 000 francs pour une personne seule. Pas de droit aux subsides en conséquence pour un couple qui doit vivre (revenu fiscal) avec 1600 francs ou pour une personne seule ne disposant que de 1500 francs! Le débat au Grand Conseil a été pourtant vif; les socialistes ont demandé la pleine utilisation de la subvention fédérale. En vain.

Des chiffres impressionnants

Comme les grands cantons alémaniques (Berne, Argovie) ont mené la même politique que Zurich, l'économie globale est d'importance. Si on compare les contributions des pouvoirs publics (chiffres de 1993) et ceux de 1996, on fait apparaître une économie de 240 millions en faveur des cantons, la contribution fédérale restant à peu près identique (voir marge).

Mais il y a plus grave et c'est la *NZZ* (18.1.96) qui le révèle. En fixant des plafonds aussi bas, les cantons définissent une «clientèle» qui est déjà au bénéfice d'une aide sociale, qu'il s'agisse de l'AVS complémentaire ou même de l'assistance sociale. Une des caractéristiques de ces aides, c'est de prendre en charge les primes d'assurance-maladie. Désormais, la loi cantonale sur l'assurance-maladie s'y substituera. L'économie est donc double puisque le canton participe au financement de l'AVS complémentaire et pleinement à celui de l'assistance.

Inadmissible

Un détournement aussi flagrant de la volonté non seulement du législateur, mais aussi du peuple appelle un correctif immédiat. Il devrait comporter deux volets. D'une part, l'interdiction de cibler avec deux aides financées par la Confédération la même clientèle afin de substituer, avantageusement, l'une à l'autre. Il suffirait d'une disposition qui exclue la permutation afin que les sommes à disposition renforcent l'aide sociale au lieu de l'amenuiser. D'autre part, les sommes économisées par les cantons devraient être réaffectées. Diverses formules sont possibles. Ces montants pourraient être mis à disposition des cantons qui ont épuisé totalement leur contingent. Ils pourraient aussi, comme la suggestion a déjà été faite, être consacrés à un abaissement prioritaire des primes d'assurance pour enfants. ■

---

faire passer leur message? Cela dépendra de la volonté politique des partis, de la place qu'ils voudront bien laisser aux femmes, de la force de persuasion des politiciennes et des responsables des grandes associations féminines. D'ores et déjà, la presse a pris le relais, consacrant de nombreuses pages, surtout en Suisse alémanique, avant et après le Congrès, à la cause des femmes.

En 1975, le Congrès suisse des femmes avait débouché sur l'article constitutionnel garantissant l'égalité. On attend de voir sur quoi débouchera celui-ci. ■

PARKINGS D'ÉCHANGE

Une économie en trompe-l'œil

Après la montée aux créneaux des directeurs cantonaux des affaires militaires contre les économies proposées sur l'acquisition de l'équipement des militaires, verra-t-on les directeurs cantonaux des transports publics rouler contre la suppression des subventions fédérales aux places de parc près des gares (parkings d'échange P+R)? Le TCS lui-même vient d'appeler à voter non le 10 mars à cette proposition.

(*fb*) Outre l'article constitutionnel sur les langues, quatre objets fédéraux sont inscrits au menu de la votation du 10 mars. Il s'agit du transfert de la commune bernoise de Vellerat au Jura et de mesures figurant au catalogue 1994 des économies proposées désormais annuellement (c'était la troisième édition) par le Conseil fédéral: l'équipement des militaires, la distillation de l'eau-de-vie et les places de parc près des gares. Ces objets ayant la particularité d'être inscrits dans la Constitution, les économies y relatives doivent obligatoirement être soumises à la double majorité du peuple et des cantons.

Rationaliser, renoncer ou transférer?

Au travers de ces trois objets, ce sont trois manières différentes de faire des économies qui apparaissent:

- La suppression de la fourniture et de l'entretien de l'habillement et de l'équipement des militaires par les cantons (qui se voyaient remboursés par la Confédération) vise à un gain de productivité par gestion centralisée: la prestation reste, mais elle coûtera moins cher – au prix d'une transformation des modes de production et d'une «compétence cantonale» en moins.
- La suppression de l'obligation faite à la Confédération de racheter les appareils à distiller et l'eau-de-vie constitue une économie par renonciation à une tâche accomplie jusqu'alors (qui, sous prétexte de santé publique, paraît surtout représenter une rente de situation de quelque 3,5 millions pour les producteurs intéressés).
- La suppression des subventions fédérales à la construction de parkings d'échange représente un transfert de charges sur les cantons et communes. Il n'est même pas évident qu'il en résulte une économie pour la Confédération car il s'agit ici seulement de renoncer à l'une des utilisations prévues par la Constitution et la loi d'une recette affectée: les droits d'entrée sur les carburants. Les quelque 20 millions par an que l'on prévoit de ne plus verser pour les parkings d'échange iront donc simplement grossir les montants disponibles pour les autres affectations auxquelles la Confédération doit obligatoirement consacrer la moitié des droits de base et la totalité de la surtaxe (en particulier les routes nationales et les routes principales).

L'encouragement de la construction de places de parc près des gares constituait avec «les autres mesures qui favorisent la séparation des courants de trafic» la seule affectation des droits d'entrée sur les carburants concrétisant une certaine complémentarité entre automobile et transports publics plutôt que la priorité au financement de la route. Y renoncer sans compensation pour les modes de transports collectifs renforce encore le déséquilibre dont souffrent ces derniers.

Mauvais coup porté aux villes

L'arrêté soumis au vote le 10 mars n'est d'ailleurs que la portion congrue de la proposition du Conseil fédéral dans le programme d'économies 1994, et en inverse véritablement le sens politique: le Conseil fédéral préconisait en effet surtout d'élargir l'affectation des droits d'entrée sur les carburants en instituant une nouvelle catégorie, les contributions à l'infrastructure ferroviaire. Cela aurait eu le double mérite d'alléger le budget fédéral d'autant et d'instituer une saine concurrence entre les affectations possibles des droits d'entrée sur les carburants. Dans ce cadre, les subventions aux parkings d'échange prenaient un caractère anecdotique et leur suppression pouvait se comprendre. Quand c'est tout ce qu'il reste, cela paraît un mauvais coup porté par distraction aux villes, dont la respiration économique, sociale et sanitaire repose sur le développement des transports publics et la rationalisation de l'usage de la voiture. Même le TCS l'a compris. ■

MÉDIAS

La Gazzetta dello Sport, plus fort tirage de la presse italienne, célèbre le centenaire de sa fondation (1896). On connaît ce journal sur papier rose. Deux éditions paraissent hors d'Italie grâce aux satellites; une à Neu-Isenburg, en Allemagne et l'autre aux Etats-Unis. Ainsi les Italiens du monde entier sont rapidement informés des résultats de leurs champions favoris.

Le Point, bulletin mensuel du Parti socialiste neuchâtelois, a publié dans son numéro 180 un résumé du Livre blanc N° 2 de la Fondation Max Schmidheiny. C'est utile pour ceux qui ont de la peine à déchiffrer un texte difficile en allemand.

Savez-vous que l'abonnement annuel au *Tages Anzeiger* ne coûte que 265 francs? Le fort tirage attire la publicité.

IMPRESSUM

Rédacteur responsable:
Jean-Daniel Delley (jd)
Rédactrice:
Valérie Bory (vb)
Ont également collaboré à ce numéro:
François Brutsch (fb)
Jean-Claude Favez (jcf)
André Gavillet (ag)
Charles-F. Pochon (cfp)
Sylviane Klein (sk)
Forum: Jean-Christian Lambelet
Andreas Auer
Composition et maquette:
Valérie Bory,
Françoise Gavillet
Secrétariat: Murielle Gay-Crosier Marciano
Administrateur-délégué:
Luc Thévenoz
Impression:
Imprimerie des Arts et Métiers SA, Renens
Abonnement annuel:
85 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

PENSIONS ALIMENTAIRES

Economie dangereuse (bis)

(*vb*) Dans une atmosphère de corrida, la majorité bourgeoise du Parlement a éjecté les uns après les autres les amendements qui visaient à sauver les coupes budgétaires touchant diverses aides aux plus démunis. Ainsi de la suppression de l'aide au recouvrement des pensions alimentaires lorsque l'ex-mari est insolvable ou introuvable (voir DP 1238)

Deux amendements (écologiste et radical) de même teneur ont tenté en vain de sauver la situation. Ils ont été refusés à l'appel nominal, à trois voix d'écart.

Le deuxième débat au Grand Conseil, qui n'est pas terminé, confirmera ou non la décision de l'exécutif. Dans l'hypothèse du refus réitéré des amendements, la question sera rediscutée en juin au Grand Conseil, puisqu'il faudra alors changer la loi (ce qui débouchera sans doute sur un référendum)! Drôle de politique, où l'on commence par le budget avant de modifier une loi y relative!

Cette amputation d'une aide, lourde de conséquences pour les mères seules, regroupées au sein de leur association (AFMR, association des familles monoparentales et recomposées), équivaudrait à un grand pas en arrière. En effet, le canton de Vaud avait créé en 1977 un bureau de recouvrement et d'avances (avant même que la législation fédérale lui en fasse l'obligation), en réponse à une motion socialiste, dans un contexte conjoncturel pourtant peu favorable, mais où la sagesse avait prévalu. C'est à la suite du nouveau droit de filiation que des dispositions visant à mieux garantir le paiement des pensions alimentaires pour les enfants ont été mises sur pied. On craignait alors que la non-exécution d'obligations constatées judiciairement trouble l'ordre public, mais aussi que les enfants, ne pouvant compter sur une contribution alimentaire régulière, vivent dans l'inquiétude matérielle du lendemain et dans le sentiment d'un abandon affectif (voir *Pensions alimentaires, pratiques et enjeux*, marge).

Si cette suppression de l'avance sur pensions se confirme, c'est l'aide publique qui prendra le relais, transformant la mère détentrice d'un droit à une créance alimentaire en une personne assistée.

Mais une arrière-pensée motive la position du Conseil d'Etat: les communes ne participent pas au financement du Bureau de recouvrement, alors qu'elles participent au financement de l'aide sociale. Un bas calcul plane donc sur ces mères seules, déjà fragilisées économiquement (voir graphique) et socialement.

La plupart des députés qui se sont manifestés contre les amendements ont sans doute bien de la peine à s'identifier à des familles qui vivent à mille lieues de leur propre microcosme familial. ■

RÉFÉRENCE

Pensions alimentaires Pratiques et enjeux, Ed. réalités sociales, Pierre Giliand et al., 1985.

PENSIONS IMPAYÉES

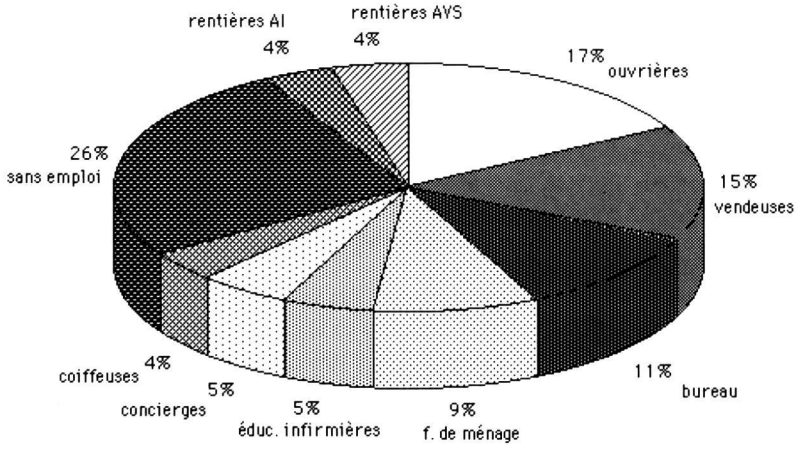
Principe (Loi vaudoise du 25 mai 1977 sur la prévoyance et l'aide sociales):

Est réputé créancier d'aliments, au sens de la présente loi, celui qui a droit à une prestation régulière d'entretien en vertu d'une décision judiciaire ou d'une convention fondée sur le droit de famille, à l'exclusion des prétentions résultant de la dette alimentaire (art. 328 CC)

Le créancier d'aliments qui ne reçoit pas ou qui reçoit irrégulièrement sa pension peut obtenir de l'Etat une aide appropriée. L'aide comprend toutes les démarches permettant d'aboutir à l'encaissement de la pension.

(*Ndlr*) On le voit, la loi n'autorise pas une discrimination systématique d'une catégorie d'ayants-droit.

Requérantes: catégories socio-professionnelles



N.B. *sans emploi* comprend une majorité de femmes sans formation.
Sources statistiques 1985, Bureau de recouvrement des pensions du canton de Vaud.

Beaucoup de mères suisses

La proportion des étrangères ayant recours à l'aide au recouvrement était, à l'époque de l'étude citée en marge, faible, sauf à Genève. Les pères débiteurs étaient, eux, pour deux dixièmes de nationalité étrangère; un autre dixième résidait à l'étranger et le domicile était inconnu pour un autre dixième encore. Leur situation était en général précaire.

Médias

Migros publie son premier rapport d'activité écologique. Subira-t-il le même sort que les bilans sociaux publiés du temps de Pierre Arnold? 1978 premier, 1980 deuxième, 1983 dernier bilan social Migros. Il y a des modes qu'il ne faut pas manquer.

La Suisse alémanique a une pensée pour l'écrivain Kurt Guggenheim, né en 1896. On cite en particulier son roman *Alles in allem*, malheureusement non traduit en français. C'est la meilleure initiation à la connaissance de Zurich, par un mélange de fiction et de faits sur cette ville, entre 1900 et 1945. Le roman commence et se termine par la phrase: «La Ville de Zurich est située à 47°23' de latitude nord et 8°33' de longitude est de Greenwich, à l'issue nord du Lac de Zurich et sur les deux rives de la Limmat, au fond d'une vallée ouverte vers le nord et le sud. Le niveau moyen du lac est situé à 406 mètres au-dessus du niveau de la mer.

L'INVITÉ DE DP

Déclin économique inévitable?

Jean-Christian Lambelet réplique à Beat Kappeler qui, dit-il, «se muant en Cassandre, écrit qu'il n'y a probablement plus de chance de réforme de l'Etat providence» (voir marge).

JEAN-CHRISTIAN LAMBELET

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

Directeur de l'Institut Créa, Université de Lausanne.

CITATION COMPLÈTE

«(...) Il n'y a probablement plus de chance de réforme de fond de l'Etat providence. On le voit en France, aux Etats-Unis, en Suisse. La vitalité économique et intellectuelle de ces vieux pays industrialisés s'en trouve définitivement entachée. Il y aurait trop de choses à changer». (Beat Kappeler) (DP 1240, 11.1.96).

RÉFÉRENCES

- K. Durrer et A. Meier, article paru dans la *NZZ* des 16-17.12.95, p. 29.
- Sur la Nouvelle-Zélande: voir les rapports annuels de l'OCDE ainsi qu'un article dans la *NZZ* des 21-22.10.95, p. 25).

Cette assertion pessimiste n'est pas exclue et Beat Kappeler pourrait bien avoir raison. A cet égard, une récente enquête de la «Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung» (Gfs/Institut de recherches, Berne, Genève, Zurich) met peut-être le doigt sur le principal problème (voir marge). Selon cette enquête, une majorité de Suisses adhère aux valeurs libérales: initiative et responsabilité individuelles, rémunérations selon la productivité et les performances (Leistungsprinzip), intervention limitée de l'Etat dans une économie avant tout de marché, finances publiques gérées de manière orthodoxe, etc. Cette adhésion se situe cependant sur un plan général et abstrait. Quand on en vient à des questions pratiques et concrètes, l'image change en effet considérablement. Par exemple, la rémunération selon la productivité et les performances signifie nécessairement une distribution inégale des revenus, c'est en quelque sorte le prix à payer pour avoir une économie efficace et dynamique. Or, une majorité est en faveur de propositions comme le revenu minimum garanti ou le renforcement de l'aspect «répartition» de la sécurité sociale (AVS) aux dépens de son aspect «capitalisation» (2e pilier), ce qui est en contradiction directe avec le *Leistungsprinzip*. Plus généralement, une majorité se déclare à la fois en faveur de ce principe et en faveur d'une distribution plus égalitaire des revenus.

Attitudes contradictoires

Selon les auteurs de l'article cité, ces attitudes apparemment contradictoires ne sont pas irrationnelles, car elles tiennent avant tout à une information incomplète et à des perceptions asymétriques des citoyen-nes. Au niveau des valeurs et principes, on pense au fonctionnement de la société, de l'économie et de l'Etat, mais quand il s'agit de questions concrètes, on pense principalement à (et on tremble pour) soi-même. C'est ce qui peut expliquer que les élections fédérales donnent régulièrement une majorité bourgeoise, avec de petites fluctuations dans un sens ou dans l'autre, comme récemment, mais qu'il n'est pas rare que dans les votations le peuple penche pour des solutions non libérales (ainsi, la récente votation sur la Lex Friedrich). Cela peut aussi expliquer la situation actuelle à Genève: d'une part, on élit un gouvernement homogène et on se prononce pour un audit de l'Etat, toutes choses qui se situent sur un plan général; mais d'autre part, on refuse la proposition concrète de la privatisation du service des automobiles, qui aurait pourtant permis – cela ne fait aucun doute – d'importants gains d'efficacité.

Beat Kappeler et les auteurs de l'article ont en commun d'être plutôt pessimistes quant aux possibilités de se sortir de cette situation bloquée. Il y a pourtant un exemple concret qui suggère que cela est faisable, celui de la Nouvelle-Zélande (voir marge). Il y a dix ans, l'économie de ce pays était une des plus réglementées au monde. Historiquement, la Nouvelle-Zélande a aussi été un des tout premiers pays à s'engager à fond sur la voie de l'Etat providence. Au début de cette décennie, c'est un gouvernement de gauche qui, confronté à un déclin économique impossible à nier, décida de déréglementer et libéraliser l'économie dans tous les domaines, l'Etat social et le marché du travail exceptés. Puis, un gouvernement de centre-droit paracheva l'œuvre de son prédécesseur en libéralisant également ces deux domaines, et cela de manière drastique. Les résultats ont été aussi époustouflants que prompts à se concrétiser: dynamisme économique retrouvé, forte croissance, création d'emplois et baisse du chômage, revenus réels en hausse, assainissement des finances publiques, inflation négligeable, etc.

Il se peut que l'expérience néo-zélandaise ait été rendue politiquement possible par des raisons et circonstances plus ou moins fortuites, et un certain retour en arrière n'est pas exclu au gré des péripéties électorales. Mais en attendant, l'exemple est là.

Les idées gouvernent

Pour surmonter le blocage des «vieux pays industrialisés» évoqué par Beat Kappeler, il n'y a, à mon avis, qu'une solution: expliquer, expliquer, expliquer, afin de surmonter l'information incomplète et les perceptions asymétriques des citoyen-nes. Dans le long terme, ce sont les idées qui gouvernent et c'est avant tout sur ce plan-là qu'il faut agir, en espérant que le message passe avant que le déclin économique ne force les yeux à se dessiller, comme en Nouvelle-Zélande.

Si les propositions sociales du livre blanc de MM. de Pury et consorts ont fait un peu scandale, cela n'est peut-être pas étonnant, dans la mesure où le principal reproche qu'on puisse faire au livre blanc est, à mon avis, un important déficit d'explication. Ainsi, avant de proposer de réformer (et non pas de «démanteler»!) l'Etat social, il faut absolument faire comprendre pourquoi il menace l'emploi, la croissance, la compétitivité de l'économie et, plus généralement, la prospérité future. C'est une œuvre de longue haleine, raison de plus pour commencer tout de suite. Allons, cher Beat, tout n'est pas (encore) perdu. ■

RÉFÉRENDUM CONSTRUCTIF

Un instrument ambigu

Par voie d'initiative populaire, le parti socialiste suisse demande d'instituer le référendum constructif. Si l'idée de tempérer le caractère purement négatif du référendum législatif est séduisante, elle se révèle problématique quant à l'exercice des droits populaires.

POINT DE VUE

ANDREAS AUER

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

Directeur du Centre d'étude et de documentation sur la démocratie directe.

Le référendum facultatif à l'égard des lois, consacré par la Constitution fédérale en 1874, a profondément marqué les institutions et la vie politique de la Suisse. On lui doit notamment le développement de la procédure de consultation, l'intégration progressive des principaux partis politiques et l'avènement de la démocratie dite de concordance.

Parce qu'il opère comme un frein, la plupart des auteurs et bien des politiciens en ont conclu que le référendum est foncièrement conservateur, sinon réactionnaire. Dans les mains d'un peuple composé d'une majorité de «Neinsager», le référendum devient une arme redoutable, un antidote contre les révolutions, comme l'affirmait James Fazy, mais également contre tout progrès législatif. Encore faudrait-il montrer que tout projet législatif représente un changement positif, un progrès!

PEU UTILISÉ MAIS EFFICACE

Sur les quelque 1800 actes législatifs adoptés depuis 1874, 126 seulement ont fait l'objet d'une demande de référendum et 64 ont été rejetés en votation populaire.

Une procédure brutale

Il est vrai que le référendum est une procédure brutale qui paraît à première vue déraisonnable. Même si la contestation ne porte que sur une seule disposition de la loi, c'est toute la loi qui passe ou qui casse. De ce sentiment de malaise est née l'idée du référendum constructif: permettre au peuple de dire non, tout en indiquant aux autorités la voie à suivre; affiner la participation populaire au processus législatif et éviter ainsi que ne se cumulent les oppositions purement négatives, la fameuse alliance contre nature des maximalistes et des minimalistes.

Le référendum constructif a été consacré pour la première fois dans la Constitution bernoise de 1993: 10 000 électeurs peuvent proposer un «projet populaire» dans les trois mois qui suivent l'adoption d'une loi par le parlement. C'est un peu le pendant de la possibilité conférée au parlement bernois de joindre un projet alternatif à tout projet soumis au vote du peuple: si le Grand Conseil ne fait pas usage de cette faculté, elle peut être utilisée par le peuple lui-même.

La proposition socialiste est très différente: les citoyens obtiendraient la possibilité de demander une votation sur une contre-proposition à une loi fédérale, si cette contre-proposition a été approuvée préalablement par au moins cinq pour cent des membres d'un Conseil. Si parallèlement, une demande de référendum «classique» aboutit, le vote du peuple porte sur l'alternative loi fédérale – contre-proposition ou, subsidiairement, sur le maintien du statu quo face à ces deux propositions.

L'ambiguïté de cette institution nouvelle me paraît être double. En premier lieu, elle mélange deux fonctions qui sont aujourd'hui remplies par deux institutions différentes: le référendum comme frein et l'initiative comme accélérateur. Or il n'est pas certain que ces deux fonctions puissent sans autre être exercées simultanément en des matières aussi complexes que celles qui font l'objet des lois.

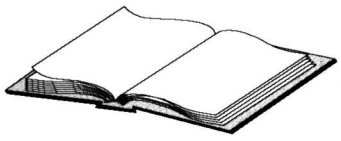
Ebranler des certitudes

Le référendum actuel a l'avantage de la clarté tant pour ceux qui font la loi que pour ceux qui s'y opposent. Les premiers savent ce qu'ils risquent s'ils adoptent une loi qui suscite des critiques; quant aux seconds, ils savent à quoi s'en tenir. Or il n'est pas exclu que le référendum constructif en vienne à ébranler ces certitudes, précieuses pour la démocratie directe. Les députés ne savent pas quelle proposition, soutenue par une minorité, va, le cas échéant, être opposée au projet voulu par la majorité. Et les adversaires de ce projet doivent trouver dans les débats parlementaires l'une ou l'autre de ces contre-propositions, qu'ils peuvent porter devant le peuple, ou choisir le référendum classique. Ce n'est pas pour rien que les constructeurs de voitures ont prévu des pédales différentes pour freiner et pour accélérer.

Mais il y a plus. Le propre de la démocratie directe helvétique est d'instituer le peuple en tant qu'organe de l'Etat, face à des autorités dont il peut contester l'activité par le biais du référendum ou, au contraire, stimuler l'activité par une initiative. Le contenu des droits politiques est défini par la constitution et l'utilisation de ces droits dépend d'un choix sur lequel les autorités n'ont guère de prise. Le référendum constructif a pour effet de mélanger les rôles, d'amener les députés à exercer leur responsabilité législative en fonction du lancement d'un éventuel référendum constructif, et de faire dépendre l'objet d'un vote populaire des aléas d'un débat parlementaire. Il n'est pas bon – ni pour le parlement, ni pour le peuple – de faire de la démocratie directe un enjeu entre la majorité et les minorités parlementaires. ■

Information fantôme

«Le nombre d'entrées clandestines en Suisse a diminué en 1995». C'est ce que nous apprend l'agence AP/ (*N.Q.* 17.1.96) qui ne craint pas le paradoxe. Les clandestins en Suisse, estimés à quelque 100 000, doivent rire sous cape.



NOTE DE LECTURE

Un livre pour notre temps

RÉFÉRENCE

Pour une histoire des gens sans Histoire. Ouvriers, excluEs et rebelles en Suisse, 19e-20e siècles, Lausanne, 1995, Editions d'en Bas.

Textes réunis et présentés par Jean Batou, Mauro Cerutti et Charles Heimberg.

(*jcf*) L'histoire sociale ne fait plus recette aujourd'hui. C'est du moins ce qu'indiqueraient les titres publiés et les sujets de mémoires et de thèses universitaires. Le discrédit du marxisme y est bien sûr pour quelque chose, encore qu'il ait contribué à libérer le domaine de l'historien du carcan de l'idéologie. La voie est donc libre pour un renouveau qui apparaît d'autant plus nécessaire que nous côtoyons maintenant chaque jour la question sociale dans les villes de notre pays. Mais est-ce bien la même question sociale que celle qui se posait à l'age de l'industrialisation triomphante?

Ce problème sous-tend les contributions recueillies dans l'ouvrage offert à Marc Vuilleumier pour ses 65 ans, de façon certes inégale. A côté de travaux bien documentés mais enfermés sur eux-mêmes et leur langue de bois, certaines contributions telles celles de Brigitte Studer (*Genre et classe dans le mouvement ouvrier*) et Jakob Tanner (*Klassengesellschaft und Sozialstatistik in der Schweiz*) ouvrent les portes à des approches nouvelles du social et permettent de mesurer l'importance du travail de renouvellement accompli ces vingt ou trente dernières années. D'autres auteurs reprennent des sujets plus classiques, mais les traitent avec érudition et rigueur, des qualités qui caractérisent les travaux du récipiendaire, comme Mauro Cerutti (*L'immigration italienne en Suisse dans le contexte de la guerre froide*), Sébastien Guex (*A propos des gardes civiques et de leur financement à l'issue de la première guerre mondiale*) et Marc Perrenoud (*Entre la charité et la révolution, les comités de chômeurs dans le canton de Neuchâtel*).

Finalement, l'ensemble des sujets abordés fait la démonstration que les problèmes sociaux et culturels sont toujours à la fois régionaux et internationaux et que ces ouvriers, exclus et rebelles, dont on parle, étaient à leur époque des Suisses en Europe. Les ouvertures méthodologiques, les nouveaux objets inventoriés ici sont autant de signes d'espoir. Ecrire l'histoire des luttes du passé, ce n'est pas cultiver sa nostalgie, comme le répètent, y compris dans nos universités, les cuistres technocratiques. C'est soutenir l'espoir dans la justice et la liberté humaine. ■

FORUM

COURRIER

L'immaturité du dossier des 40 tonnes chez DP même

«Dans son numéro 1240, *DP* aborde la question de l'éventuelle adhésion de la Suisse à l'Union européenne à travers trois dossiers concrets, le coût financier, la libre circulation des personnes et les transports routiers. Rien à dire à propos des deux premiers points. En revanche, au sujet des camions de 40 tonnes, le dérapage est complet, pour les deux raisons suivantes:

- Le maintien de la limite des 28 tonnes en transit par la Suisse est réglé par «l'Accord de transit» signé par l'Union européenne et valable jusqu'en 2005. La crédibilité d'un partenaire à un contrat se mesure à sa capacité de respecter ses engagements. C'est vrai pour la Suisse (réaliser les transversales ferroviaires alpines), comme pour l'Union européenne (accepter la limite des 28 tonnes). Si le Conseil fédéral, pour complaire à l'Union européenne, libérait celle-ci de ses engagements, l'effet serait désastreux, entre autres pour la cause européenne, au sein de l'opinion publique alémanique. Toute idée d'adhésion serait ainsi renvoyée aux calendes grecques.
- L'initiative des Alpes a été acceptée par le peuple le 20 février 1994, en même temps que son complément logique, la taxe poids lourds à la prestation. L'initiative des Alpes doit entrer en vigueur en 2004. *Pour le moment, elle n'est pas en vigueur* et cette échéance n'est pas proche, si l'on en juge par l'extrême timidité du Conseil fédéral pour introduire la taxe poids lourds à la prestation décidée par le peuple. Dans ces conditions, vouloir lever maintenant la limite des 28 tonnes au nom de l'initiative des Alpes, ce serait abandonner la proie pour l'ombre.

Pour l'avancement de la cause européenne en Suisse, ces deux raisons sont suffisantes pour démontrer que, dans les cinq ans qui viennent au moins, il est urgent de ne pas toucher à la limite des 28 tonnes. Il est donc tout à fait logique pour les conseillers nationaux pro-européens qui souhaitent l'ouverture de négociations à court terme, tout en préparant le terrain pour une décision positive du peuple, d'en rester à cette limite.

Il ne faudrait pas que *DP* oublie que le peuple décidera finalement.» ■

Michel Béguelin

N.B. Titre de l'auteur

En bref

Remise en question de Pestalozzi 250 ans après sa naissance. C'est ainsi que certains prétendent qu'il a été popularisé comme «un saint-instituteur radical» (freisinniger Schulmeisterheilige) d'où l'oubli de ce qu'il fut en réalité. D'autres ont rappelé qu'il a été le seul citoyen de la Confédération fait citoyen d'honneur français par la Révolution.