

Les entreprises publiques ne se jouent pas à la corbeille

L'objectif principal d'une société d'intérêt public, telle que Swisscom, n'est pas le profit, malgré son statut de S.A. Elle doit plutôt assurer sa mission dans la durée, pratiquer une politique de prix avantageuse pour la clientèle et soutenir une concurrence efficace.

Belle antithèse: anonyme et public. Une société anonyme de droit public. Il faut considérer comme de droit public toutes celles qui sont organisées en fonction d'une loi, comme les banques cantonales ou Swisscom, mais il faut prendre en considération aussi les sociétés régies selon les règles ordinaires du code des obligations dont l'actionnaire majoritaire est l'Etat ou des collectivités publiques. La société anonyme (S.A.) est-elle la forme adéquate pour cadrer leur activité? (question qui sera aussi discutée dans le prochain Forum sur notre site Internet)

Bénéfice

Les juristes sont catégoriques. Le but d'une S.A. tend à la réalisation de bénéfices. C'est un but précis et contraignant. Certes il n'exclut pas d'autres buts secondaires, ceux du partenariat social, du respect de l'écologie, qui limitent le profit maximum. Mais la recherche du profit demeure l'objectif majeur. Il est d'ailleurs lié par les juristes à la protection des actionnaires minoritaires.

Une société publique se voit fixer une mission spéciale: par exemple, assurer la production et la distribution d'énergie, garantir dans toutes les régions du pays des télécommunications efficaces, etc. Mais, en tant que S.A., la

réalisation de la tâche qui lui est confiée doit-elle dégager un bénéfice? La plupart d'entre elles sont cotées en bourse. Et la valeur de l'action est fonction pour une part des dividendes distribués. Les actionnaires minoritaires, qui ont fait un placement financier et non pas souscrit une contribution pour une tâche étatique, sont-ils en droit d'exiger un bénéfice qui garantisse un rendement de leurs actions?

Déviations

Les opposants à la privatisation de Swisscom vantent les bénéfices remarquables distribués par l'entreprise: dividendes et rachats d'actions. Belle source de revenu pour la Confédération. Ces bénéfices, on ne va tout de même pas les privatiser! Mauvais argument, car il faut le proclamer et le revendiquer, la recherche du bénéfice n'est pas, ne doit pas être le but d'une société d'intérêt public, même si elle est une S.A. Car le bénéfice s'apparente alors à un prélèvement fiscal. Et les milliards accumulés et distribués par Swisscom sont plus révélateurs d'une mauvaise que d'une bonne gestion. Monsieur Prix ne s'est-il pas à juste titre étonné du coût des télécommunications en Suisse, malgré la concurrence et surtout malgré la présence de Swisscom parmi les concurrents.

Suite de l'article d'André Gavillet en page 2

Sommaire

Les chiens agressifs affolent la politique.
page 2
Péréquation financière, politique régionale et fonds d'infrastructure se télescopent sans innover.
page 4
Le recensement fédéral réclame des critères communs. L'interdiction de fumée ne fait pas que du bien.
page 5
Selon Andreas Gross, la souveraineté du peuple a tout à gagner d'une démocratie transnationale.
page 6
La qualité des programmes radio et télé souffre du besoin de publicité.
page 7
Des PTT à Swisscom, l'appel de l'histoire.
page 8

Le père, la mère et le fisc

Deux arrêts du Tribunal fédéral indiquent que l'imposition individuelle et la déduction pour enfants soustraites de l'impôt sont la voie à suivre pour une taxation juste et équitable des ménages.

Edito page 3

L'émotion, puis la raison

Sous le coup de la tragédie d'Oberglatt, Berne et les cantons envisagent et votent des mesures d'urgence contre les chiens dangereux. Cependant, la précipitation actuelle ne rattrapera pas le retard accumulé et risque même de rater sa cible.

L'émotion suscitée par le drame d'Oberglatt - un enfant blessé à mort par trois chiens pitbulls - est compréhensible. Ce qui est moins acceptable par contre, c'est l'utilisation médiatique qui en est faite et la soudaine précipitation manifestée par certaines autorités.

Cinq jours durant, le journal télévisé romand est revenu sur cet événement; à une occasion, la moitié de l'édition lui a été consacrée. Cette insistance traduit moins un devoir d'information qu'une propension à capitaliser un choc émotionnel. Dans ce registre, le grand quotidien de boulevard *Blick* s'est distingué dans la surenchère. Non seulement il a consacré plusieurs jours de suite sa première page à cette tragédie, mais il a de plus lancé une pétition visant à interdire les pitbulls. Avec le succès qu'on imagine. Plus, il a convié les parlementaires fédéraux à signer cette pétition, signalant qu'il publierait leurs noms et ceux des députés réfractaires. De ce journal, habitué à conduire des campagnes au gré des émotions qui saisissent l'opinion publique, on n'en attendait pas moins: son souci du tirage lui sert depuis longtemps de fil conducteur éthique.

Mais que 147 parlementaires se plient à cet exercice laisse pantois. Le simple fait de la menace de publier le nom des réfractaires aurait dû les dissuader de signer. Ces députés semblent avoir oublié que l'adoption de mesures législatives relève de leur compétence. Et cette compétence ne consiste pas à traduire mécaniquement les exigences spontanées d'un mouvement d'opinion: si tel était le cas, des sondages réguliers feraient fort bien l'affaire et l'on pourrait se passer d'un parlement.

Ce qu'on attend du pouvoir législatif, c'est qu'il édicte des normes générales susceptibles de contribuer à la résolution d'un problème, ce dernier étant préalablement défini avec soin. Dans le cas particulier, l'émotion s'est substituée au problème de la cohabitation des humains et des chiens. En témoigne le désordre réglementaire adopté à la hâte: Valais interdit douze races réputées potentiellement dangereuses, alors que Zurich impose la laisse et la muselière aux sujets de quatre races seulement. Le vétérinaire cantonal neuchâtelois a clairement exprimé cette confusion, estimant qu'un durcissement de la réglementation était inévi-

table au vu de l'émotion créée par l'accident d'Oberglatt. Et le Parlement fédéral, à l'occasion de la révision de la loi sur la protection des animaux, envisage d'introduire en urgence une disposition d'interdiction des chiens «présentant un danger élevé pour les êtres humains», quand bien même l'article 9 de cette nouvelle loi permettra au Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires.

Ce soudain empressement réglementaire traduit-il la mauvaise conscience d'autorités qui ont tardé à légiférer? Il y a cinq ans déjà, ce même débat a eu lieu au Conseil national et au Grand Conseil zurichois, mais de larges majorités ont alors rejeté des mesures plus contraignantes. La précipitation d'aujourd'hui ne permettra pas de rattraper ce retard. Pire, elle peut conduire à des solutions inaptes à réduire les risques que représentent non seulement certains chiens - et non les seules races dites de combat - mais surtout des maîtres incompetents ou inconscients. *jd*

Dossier très complet sur le site Internet de l'Office vétérinaire fédéral: <http://www.bvet.admin.ch>

Suite de la première page

Entreprises publiques

Priorités

Dans les choix stratégiques, quelles sont les priorités de l'entreprise publique, étant admis qu'elle doit être un employeur exemplaire? D'abord assurer sa mission dans la durée, ce qui signifie investissements, recherche. Puis pratiquer une politique de prix la plus avantageuse possible pour la clientèle et soutenir une concurrence efficace. En troisième position seulement, assurer et distribuer un bénéfice. Le bénéfice, si les deux premières priorités sont respectées, pourrait être modeste.

Réponse aux objections

Que deviennent alors les droits des actionnaires minoritaires? Ils ne sont pas lésés dans la mesure où les options stratégiques sont affichées, figurent par exemple dans les statuts, qui pourraient même prévoir une limite supérieure du dividende distribué. Quant à la cotation de l'action, elle reflète non seulement le rendement du titre, mais la valeur et les équipements de la société. Si elle investit et s'autofinance, l'action traduit cette plus-value. Il en va ainsi pour les actions de sociétés très haut cotées: leur rendement

est faible, mais les perspectives de plus-value fortes.

Perspective européenne

La seule vraie difficulté tient à l'ouverture du marché européen qui a cassé les monopoles nationaux. Les sociétés de droit public n'auraient pas la souplesse qu'exige la recomposition de ce marché. Si l'Etat garde la majorité, il introduit comme un rapport de domination que le partenaire étranger accepte mal. C'est la raison de l'échec de la fusion de Renault (quand l'Etat français en était l'actionnaire majoritaire) avec Volvo, ou de

Swisscom avec Austrian. C'est la source de la prudence-méfiance des électriciens suisses face à l'offensive d'EDF.

Cette difficulté peut être surmontée si s'institue un véritable partenariat transnational entre entreprises publiques. On imagine une société faïtière des entreprises publiques qui garantisse à la fois la collaboration, la mise en commun de la recherche et le respect des mêmes principes de gestion. Le premier pas vers un service public européen. Ce qui manque pour que l'Europe soit visible dans le vécu quotidien. *ag*

Du dégraissage à la sauce UDC

L'UDC s'est fait la championne du «moins d'Etat» à tout prix. Cela passe bien entendu par un dégraissage systématique de tout ce qui ressemble de près ou de loin à une administration publique. L'UDC zurichoise en est bien entendu le fer de lance. Ainsi, sa présidente ad intérim, Ursula Moor, présidente de la commune de Hôri, suit ce dogme avec application. Suite à une réorganisation de l'administration communale, le poste de chef des finances a été supprimé. Le parti ne peut que s'en féliciter: un «fonctionnaire paresseux et incompetent» de moins au sein de «l'atelier protégé»!

Là où le bât blesse, c'est que le chef des finances en question est député

UDC au Grand Conseil zurichois, qui plus est membre de sa frange la plus dure. Plutôt que de subir l'opprobre d'un licenciement, il s'est résolu à démissionner de l'administration de Hôri. L'affaire a soulevé un tollé au sein de l'aile la plus à droite du parti de Christoph Blocher, car Ursula Moor, d'ailleurs pressentie pour succéder bientôt de plein droit au successeur du successeur du chef du DFJP, a la réputation d'employer un ton plus modéré. C'est paradoxalement l'application zélée de la ligne et des méthodes les plus extrêmes de son parti qui lui vaut des inimitiés. jcs

Tages-Anzeiger, 7 décembre 2005.

Harmonisation à l'identique

Selon l'article 11 al. 1 de la loi sur l'harmonisation des impôts cantonaux et communaux, l'impôt des personnes mariées vivant en ménage commun doit être réduit de manière appropriée. Les cantons connaissent différents systèmes: le «splitting» (division des revenus par deux pour déterminer le taux d'imposition déterminant), le double barème ou encore le quotient familial. La loi précise par ailleurs que «cette même réduction est valable pour les contribuables veufs, séparés, divorcés, ou célibataires qui font ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses dont ils assurent pour l'essentiel l'entretien». Jusqu'ici, les cantons prévoyaient une réduction, par exemple sous la forme de déductions, mais sans aller jusqu'à appliquer exactement le même système que pour les couples mariés. Dans deux arrêts datés du 26 octobre, le Tribunal fédéral a jugé que la loi d'harmonisation exigeait un traitement absolument identique en employant le terme «même réduction». Selon les juges, une contribuable divorcée vivant seule avec un enfant dans le canton de Saint-Gall doit pouvoir bénéficier du «splitting» intégral au même titre qu'un couple marié. Dans la deuxième affaire, qui concerne le canton d'Argovie, les juges fédéraux ont estimé que le «splitting» intégral devait aussi être appliqué à une femme divorcée avec enfants vivant avec un concubin. Dès lors, les concubins avec enfants bénéficient à la fois de l'imposition individuelle et des mesures prévues pour les couples mariés, ce qui ne tient pas compte de leur capacité contributive. Le Tribunal fédéral le dit lui-même: la solution légale n'est pas respectueuse des principes constitutionnels! Mais les juges de Lausanne sont contraints d'appliquer les lois votées à Berne.

Edito

Echec et mat

Le Tribunal fédéral s'invite à nouveau dans le débat sur l'imposition de la famille. La première intervention des juges fédéraux date de 1984. Un arrêt avait condamné les écarts excessifs entre les impôts des couples mariés et ceux des concubins. Cette fois-ci, les juges de Mon-Repos s'attaquent à l'imposition des familles avec enfants. Les cantons ne sont plus autorisés à faire de discrimination entre les couples mariés et les célibataires qui vivent avec un ou des enfants (cf. encadré). Ainsi, le taux préférentiel applicable aux couples mariés, résultat du «splitting» ou du quotient familial, devra être étendu à d'autres contribuables, notamment aux familles monoparentales. Liés par la jurisprudence, les cantons devront adapter leur système, perdant quelques plumes au passage. L'imposition de la famille est dans l'impasse.

Selon le Tribunal fédéral, le système actuel est inconstitutionnel à double titre. D'une part, l'égalité de traitement entre couples mariés et concubins n'est pas respectée: les revenus des couples mariés s'additionnent mais pas ceux des concubins. Et quand il y a deux revenus, les premiers sont imposés plus lourdement. D'autre part, l'application aux familles monoparentales des rabais prévus pour les couples mariés viole le principe de l'imposition selon la capacité contributive, car les époux doivent faire vivre deux adultes avec leur revenu disponible. Ces inégalités ne sont plus tenables. Le législateur doit réviser tant la loi sur l'impôt fédéral direct que la loi d'harmonisation qui est cette fois-ci en cause.

Il y a une année, le peuple n'a pas voulu du paquet fiscal: le «splitting» proposé aurait entraîné une discrimination systématique des concubins. Tandis que la réforme proposée par Hans-Rudolf Merz, dont la consultation touche à sa fin, est encore moins judicieuse (cf. DP n° 1660). Ce projet allégerait seulement la fiscalité des couples mariés dont le revenu imposable dépasse 80 000 francs, autrement dit de la classe la plus aisée de la population. Présentée comme provisoire, cette solution paraît promise à la corbeille.

Comment rebondir? Ces deux arrêts de Mon-Repos confirment des solutions prônées de longue date dans ces colonnes. Seule une imposition individuelle sera à même d'assurer à la fois l'égalité de traitement selon la situation personnelle et une imposition juste selon la capacité contributive. Et seul un système de déduction pour enfants à soustraire de l'impôt permettrait de soulager les familles économiquement plus chargées. Alors qu'il ne faut rien attendre du Conseil fédéral, c'est au Parlement de saisir l'occasion et de battre en brèche les résistances à un changement de système. md

Trois projets de loi dits nouveaux

Nouvelle péréquation financière, nouvelle politique régionale, nouveau fonds d'infrastructures: trois projets de lois qui sentent le réchauffé et interfèrent. Essai de lecture parallèle.

Pas facile à suivre, la politique fédérale. Pas faciles à pister, tous ces projets d'abord concoctés dans les cercles d'experts, puis triturés par l'administration, testés en procédure de consultation, remaniés par la même administration, finalement adoptés par le Conseil fédéral et transmis aux Chambres, où ils se mettent à zigzaguer d'une commission et d'un Conseil à l'autre, au cours d'une procédure parlementaire qui s'achève dans les deux ou trois ans au moins, avant de se prolonger le cas échéant en votation populaire, sur référendum obligatoire ou provoqué.

Chaque projet a donc son histoire, sinueuse et discontinue. Au fur et à mesure des détours, saccades et croisements, s'estompent sa lisibilité et s'atténue son caractère initial, en principe clair et novateur. D'où ce goût d'éternel réchauffé qui se dégage des projets fédéraux, affadis par les compromis successifs, rabotés par les sacrifices symétriques, jamais valorisés par des synergies effectives.

Les hasards du calendrier et les soubresauts de la procédure font qu'après de longs préparatifs trois projets de loi viennent de parvenir aux Chambres fédérales, émanant de trois départements différents, reposant sur trois bases constitutionnelles distinctes. Pas besoin de forcer la réalité pour considérer ces trois dossiers comme complémentaires, en tout cas liés. Besoin en revanche de s'accrocher pour mettre en perspective, pour évaluer les interactions, pour apprécier l'ensemble qu'ils composent bel et bien malgré leur traitement fractionné.

Ces projets relèvent tous trois de la politique structurelle: il y a eu d'abord la législation d'exécution concernant la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT, Message du 7 septembre 2005); puis la nouvelle politique régionale (Message du 16 novembre 2005); enfin, le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (Message du 2 décembre 2005).

Un tout indivisible

L'application de la RPT, votée haut la main par le peuple et les cantons en novembre 2004, concerne une bonne trentaine de lois, révisées en bloc par un «acte modificateur unique», présenté comme un tout indissociable par un Hans-Rudolf Merz davantage amateur de puzzles que de visions globales. Le Conseil fédéral espère que sa prudence permettra d'accélérer la procédure parlementaire et préviendra les ardeurs référendaires de certains groupes de pression, en faveur de l'assurance invalidité par exemple, dont la réorganisation avait motivé l'opposition socialiste à la réforme constitutionnelle finalement votée il y a un an. D'autant que pour appâter les foules urbaines et leurs autorités, la loi d'application prévoit une nouvelle répartition des charges pour le financement du trafic d'agglomération. De quoi rendre les villes heureuses, à défaut de contribuer puissamment à la réforme prétendument salvatrice du fédéralisme d'exécution.

Or voilà qu'avec son projet de Fonds d'infrastructure, le Conseil fédéral présente une nouvelle

répartition du soutien financier promis tant au développement des transports publics d'agglomération (six milliards de francs en vingt ans) qu'à l'achèvement et à l'entretien du réseau des routes nationales (quatorze milliards). Compromis par empilement, destiné à surmonter les obstacles qui ont tué le contreprojet à l'initiative Avanti devant le peuple et les cantons en février 2004. Ce qui n'empêchera personne, pas même son promoteur contraint Moritz Leuenberger, de juger gravement déséquilibré le rapport entre les montants consacrés au trafic automobile dans l'ensemble du pays et ceux qui devraient revenir aux transports collectifs dans les régions les plus peuplées. En tout cas, le fonds d'infrastructure prévu n'a pas de quoi soulever l'enthousiasme, ni rien qui signale un grand projet national pour l'organisation de la mobilité locale et interurbaine.

Marche arrière

Quant à la Nouvelle politique régionale, beaucoup moins coûteuse, elle a perdu toute sa fraîcheur innovante. Après avoir poussé l'audace en 2003-2004 jusqu'à mettre les régions périphériques en concurrence avec elles-mêmes et à considérer les zones urbaines comme des pôles de développement, le Secrétariat d'Etat à l'économie a dû, quelques séances d'un groupe de travail intercantonal plus loin, faire proprement marche arrière. Le nouveau projet rappelle sans vergogne l'Arrêté Bonny et les beaux temps d'avant la gestion économique des territoires. Moyennant quoi, le projet a de bonnes chances devant les

Chambres, où il fera l'objet d'une acceptation molle, après un débat sans élan, «animé» par un Josef Deiss plus rabat-joie que jamais, trop content de s'en tirer avec un chèque de trente millions par an - la moitié de la facture actuelle.

Sortis nullement indemnes des traitements assez rudes subis avant leur transmission aux Chambres, les trois projets en question vont connaître un sort analogue: l'acceptation par neutralisation des franges d'opposants irréductibles, réduites d'avance par les compromis et formatages de leur histoire préparlementaire. Personne n'y trouve entièrement son compte, mais les principaux lobbies sont servis, en proportion de leur influence et de leur capacité de revendication; lesquelles peuvent se révéler inversement proportionnelles à leur poids démographique, comme le démontrent les rapports de force entre régions dites périphériques et agglomérations urbaines. *yj*

IMPRESSUM

Rédacteur responsable:
Jacques Guyaz (jg)

Rédaction:
Marco Danesi (md)

Ont collaboré à ce numéro:
Jean-Daniel Delley (jd)
Alex Dépraz (ad)
André Gavillet (ag)
Yvette Jaggi (yj)
Albert Tille (at)

Forum:
Andreas Gross

Responsable administrative:
Anne Caldelari

Impression:
Imprimerie du Journal de Sainte-Croix

Administration, rédaction:
Saint-Pierre 1, cp 5863,
1002 Lausanne
Téléphone: 021 312 69 10

E-mail:
redaction@domainepublic.ch
administration@domainepublic.ch

www.domainepublic.ch

Le recensement en quête d'harmonie

Le recensement décennal est une de ces traditions que l'on retrouve dans tous les pays d'Europe. Jusqu'à l'arrivée de l'informatique, c'était le seul moyen d'obtenir des renseignements complets sur l'état démographique et économique d'une nation. La multiplication de registres informatisés a changé la donne. L'Autriche a aboli son recensement et travaille par extraction des données administratives. Il en va de même des Pays-Bas et de la France qui procèdent désormais par enquêtes annuelles par roulement sur dix ans autour de différents sujets.

Notre fédéralisme a un effet de paralysie sur le développement de la cyber-administration. Chaque canton, chaque commune veut tout réinventer. La situation est similaire dans le domaine des données sur les habitants. Pour le recensement de 2010, le Conseil fédéral souhaite disposer de registres permettant de se dispenser de l'enquête exhaustive habituelle, tout en maintenant la possibilité d'effectuer un recensement traditionnel.

Tout d'abord un numéro d'assurance sociale (va-t-on l'appeler le NAS ce qui promet un jet continu de jeux de mots) va remplacer le numéro AVS en 2008. Il sera constitué de treize chiffres au lieu de onze et il ne sera plus possible d'en inférer des données personnelles comme aujourd'hui. Cet «identifiant unique» comme disent les experts est certes une belle idée discutée depuis longtemps, difficile à mettre en œuvre en raison du nombre d'individus dispersés dans le monde entier qui se sont vus attribuer un jour ou l'autre un numéro AVS. La date de 2008 semble difficile à tenir et l'utilisation de ce numéro comme base statistique pour le recensement de 2010 nous semble relever du pari, compte tenu des retards habituels dans les projets informatiques complexes.

Une loi fédérale sur l'harmonisation des registres doit faire l'objet d'un message aux Chambres. Elle contraindra cantons et communes à utiliser les mêmes normes pour leurs bases de données des habitants, ce qui n'est absolument pas le cas aujourd'hui. Il faut savoir qu'à l'intérieur même de certains cantons comme Vaud, la simple harmonisation des fichiers de contrôle des habitants communaux avec les données cantonales relève du travail de bénédictin et mobilise commissions et mandats d'experts. La mise en œuvre de cette loi qui s'appuiera sur le numéro d'assurance sociale n'aura rien de facile. Imaginer que tous les registres des habitants de Suisse seront parfaitement unifiés en 2010 relève du vœu pieux.

Un registre fédéral des bâtiments et des logements a été créé sur la base du recensement 2000. Seules 40% des communes représentant près de 50% de la population utilisent partiellement ces identifiants fédéraux. Il existe un «identificateur fédéral de logement», destiné à faire le lien entre la composition des ménages et leur logement, qui n'est utilisé de manière systématique que dans 11% des communes représentant 8% de la population.

Une consultation en cours jusqu'à fin janvier 2006 doit permettre au Conseil fédéral de se déterminer sur la forme du recensement 2010. Une harmonisation des registres des habitants, des bâtiments, sans parler des données économiques, est indispensable pour envisager de fabriquer un recensement en compilant des bases de données. Pour 2010 une telle perspective relève de l'utopie. Nous devrions donc nous diriger vers un recensement traditionnel, mais il est vrai que depuis quelque temps les décisions du Conseil fédéral ne sont pas toujours marquées du sceau de la rationalité!

jg

Pas simple de dissiper le brouillard

Les CFF circulent sans wagons fumeurs et les mesures «anti-fumée» se multiplient tous azimuts. L'avis de droit du professeur Andreas Auer conduisant à l'inconstitutionnalité de l'initiative populaire genevoise «Fumée passive et santé» ne pouvait que conduire à la polémique. La presse a abondamment parlé de celle liée au double statut de fumeur et de mandataire de l'industrie du tabac de l'auteur de cet avis. Mais traversons l'écran de fumée pour nous arrêter au fond de l'analyse du constitutionnaliste.

Pour mémoire, l'initiative «Fumée passive et santé» demande une modification de la Constitution genevoise visant à y inscrire une disposition qui interdit de fumer dans tous les lieux publics intérieurs et fermés, soit notamment les locaux de l'Etat, les bâtiments destinés à des activités publiques (hôpitaux, musées, université), mais aussi les cafés et les transports publics. Fumer ne serait à peu près possible que dans des lieux privés ou en plein air.

Le cadre du raisonnement juridique est relativement simple. On peut admettre que fumer est une activité qui constitue une «manifestation élémentaire de la personne humaine» et, à ce titre, l'une des composantes de la personnalité protégée par les droits fondamentaux. Interdire totalement cette activité constitue donc une restriction à la liberté individuelle. Les libertés ne sont pas sans bornes: l'Etat peut les restreindre en le prévoyant dans une loi, en poursuivant un but d'intérêt public et en prenant des mesures proportionnées.

L'initiative contient une norme précise. Et l'Etat poursuit un but d'intérêt public légitime en protégeant la santé des non-fumeurs et leur propre droit à ne pas être incommodés par la fumée. Pas de problème donc pour ces deux premières conditions. Le respect du principe de la proportionnalité s'avère plus délicat. La mesure prise doit non seulement être propre à atteindre le but visé, mais elle doit encore constituer la mesure la moins restrictive. De l'avis de l'expert, l'initiative pêche sur ces deux points.

Des mesures excessives

D'une part - c'est sans doute le point faible de l'argumentation - le juriste constate que les expertises scientifiques ne sont pas unanimes quant à l'importance considérable du dommage causé par la fumée passive: cela tend à démontrer qu'une interdiction ne se justifie pas. D'autre part - et c'est le point fort de cet avis - la pression de la société à l'égard des fumeurs est déjà si forte qu'un même résultat pourrait sans doute être atteint par des mesures moins draconiennes qu'une interdiction totale: l'aménagement de locaux ou de zones réservées aux fumeurs ou encore les normes de ventilation pourraient peut-être aboutir à des résultats équivalents.

Autre argument qui nous paraît convaincant sur le fond: une balance des intérêts entre fumeurs et non-fumeurs ne doit pas conduire systématiquement à privilégier les intérêts de ces derniers. Ainsi, une interdiction de fumer dans les transports publics ne constitue pas une atteinte grave: le fumeur pourra s'adonner à son vice avant ou après le trajet. L'intérêt des autres voyageurs, qui n'ont pas d'autre choix que d'emprunter le même moyen de transport, l'emporte. A l'inverse, lorsqu'un fumeur se trouve contre sa volonté dans un lieu public interdit à la fumée, on devrait à tout le moins lui aménager la possibilité d'en griller une: les détenus constituent un exemple extrême mais les patients d'un hôpital peuvent aussi illustrer la problématique. Entre deux, il existe un nombre infini de situations qu'il s'agit de pondérer.

Les juristes sont rarement du même avis et il s'en trouvera sans doute un pour prendre le contre-pied du professeur Auer. La fumée n'a pas la vertu d'adoucir les mœurs, mais espérons qu'avec le temps, chacun mettra un peu d'eau dans son vin: la vie en société s'accommode mal des solutions extrêmes.

ad

Derrière la question européenne, c'est le sens et l'avenir de la démocratie qui se jouent par-delà les frontières nationales.

Un souverain «plus» souverain?

Andreas Gross

Souveraineté est un des mots-clés du vocabulaire politique. Le souverain est, en politique, l'autorité qui détient le dernier mot; dans le système de la démocratie directe, le peuple. Cependant, en Suisse également, le peuple, le souverain, n'est pas un souverain absolu. En effet, le peuple aussi doit se conformer à la Constitution fédérale qu'il s'est donnée lui-même par décision majoritaire. Par elle, il exprime sa volonté de respecter les droits fondamentaux de chacun, comme l'interdiction de l'arbitraire ou encore la législation européenne sur les droits de l'homme. Le souverain ne s'est donc pas laissé tenter, lors de la dernière révision constitutionnelle en 1999, par l'aspiration à une souveraineté absolue, à l'instar des rois et des empereurs aux temps prédémocratiques.

Toutefois, la notion de «souveraineté» répond également à une définition dans le langage familier. Dans ce cas, on considère qu'un «type souverain» est une personne loyale, droite, qui ne se laisse ni abattre, ni influencer, qui a pris sa vie en main et qui l'organise en fonction de sa volonté, en accord avec ses convictions. Une telle personne est libre.

Double autonomie

Est donc souverain celui qui peut agir avec les autres sur les conditions existentielles de sa vie. Dans ce sens, le concept dépasse sa simple définition de droit constitutionnel puisqu'il ne concerne pas uniquement l'aspect formel, mais également réel de la Constitution. De fait, il ne s'agit alors pas seulement de la réalité constitutionnelle, mais de la réalité vécue. Dans ce sens, est souverain celui qui n'est pas seulement libre au niveau juridique, mais qui est aussi suffisamment indépendant, autonome et influent d'un point de vue économique pour ne pas ressentir sa vie comme un destin régi de l'extérieur.

La Suisse moderne de 1848 s'est pourvue, pour ainsi dire, de cette double souveraineté: avec la nouvelle Constitution fédérale, une majorité de citoyens et de cantons s'est donné une des plus anciennes démocraties représentatives et un marché commun intérieur. Ainsi l'espace de la démocratie correspondait à celui de l'économie important pour la plupart. Les majorités politiques du premier avaient le droit, la possibilité et la capacité d'organiser le deuxième.

Ainsi déjà dans le passé, la question de la souveraineté n'était, à vrai dire, pas résolue. Beaucoup de paysans, d'artisans et de travailleurs se sentaient exclus de l'essor économique des années 1850 et 1860. Ils considéraient les «messieurs» de l'économie et les «messieurs» de la politique tant au gouvernement qu'au Parlement comme une «société fermée». Le pasteur et rédacteur Salomon Bleuler (1829-1886) de Winterthur a écrit que cela laissait les gens «déconcertés» et les a conduits à formuler la question suivante: «Qui est le véritable souverain?»

Bleuler a formé, dans les années 1860, un véritable «mouvement démocratique» avec des démocrates sociaux partageant ses idées, un mouvement qui voulait, par l'introduction du référendum et de l'initiative populaire,

ôter le dernier mot au Parlement sur des sujets importants. Bleuler fondait son argumentation sur le fait que «le simulacre de souveraineté» du peuple devait «évoluer vers une réelle et véritable souveraineté populaire» et que «le pouvoir déterminant» devait «être transféré des mains de quelques-uns sur les épaules de la totalité». Le canton de Zurich a introduit les droits populaires en 1869, la Confédération le référendum en 1874 et l'initiative populaire en 1891.

La démocratie transfrontalière

Aujourd'hui nous disposons toujours des droits populaires généralement appréciés. Mais les espaces politique et économique se sont progressivement dissociés. Si la Confédération est toujours l'espace de la démocratie, l'économie, elle, travaille depuis longtemps au niveau global. En conséquence, la souveraineté populaire s'est affaiblie autant que celle de l'Etat. Elle existe encore formellement, mais en réalité, elle est devenue trop faible.

Pour que la souveraineté populaire puisse redevenir effectivement «réelle et véritable» (Bleuler), il faudra, dans les années à venir, non plus approfondir les droits démocratiques, comme il y a cent quarante ans, mais élargir les espaces démocratiques au-delà de l'Etat national. Ainsi seulement ils pourront espérer réintégrer l'économie, civiliser les processus de production et redistribuer leurs fruits au plus grand nombre plutôt que de les laisser à quelques privilégiés.

C'est pour cette raison que le Parti socialiste suisse (PSS) a déclaré, dans sa nouvelle plate-forme européenne, que «la Suisse serait plus souveraine à l'intérieur de l'Union européenne (UE)» qu'à l'extérieur. La rédactrice de la *NZZ* a jugé cette opinion non seulement remarquable, mais encore «largement euphémique», en allemand amélioré. Le PSS ne se prononce pas uniquement en faveur d'une véritable Constitution européenne et fédéraliste qui établit la souveraineté de tous les peuples européens, mais aussi pour un affinement et un élargissement des droits populaires d'une Suisse au sein de l'UE.

Pour le dire à l'envers, mais de manière plus adéquate: celui qui met aujourd'hui sur pied d'égalité la souveraineté étatique formelle et la vraie souveraineté populaire l'embellit - ou ne veut pas que la politique reprenne le dessus sur l'économie, que le souverain redevienne plus souverain et les citoyennes et les citoyens plus libres. Celui qui reconnaît les faiblesses nationales de la souveraineté et qui souhaite les supprimer au travers d'une transnationalisation de la démocratie, celui-ci prend la souveraineté du peuple véritablement au sérieux. Parce que la démocratie a toujours été et sera toujours un processus dont il faut prendre soin, si on ne veut pas la perdre.

(trad. Carmen Zimmermann et Felix Stürner)

Andreas Gross (Zurich/St. Ursanne) est politologue, membre du parti socialiste au Conseil national, président de la délégation suisse au Conseil européen de Strasbourg. Depuis 1988, il traite abondamment de la problématique de l'intégration de la Suisse dans la communauté européenne.
www.andigross.ch

Les opinions exprimées par l'auteur n'engagent pas DP.
Chapeau et sous-titres sont de la rédaction.

Le cache-sexe du service public

Andreas Blum, ancien directeur de la radio alémanique, regrette la mauvaise qualité des programmes induite par les besoins de rentrées publicitaires.

SR Idée suisse chapeaute les sociétés régionales de radio et de télévision. Elle bénéficie d'une concession qui l'oblige à fournir des prestations spécifiques en échange du produit de la taxe de réception payée par les usagers. La SSR se conforme-t-elle vraiment à ce mandat de service public? Andreas Blum, ancien directeur de DRS, la radio alémanique, en doute. Lors d'un exposé dans le cadre d'une journée sur le thème «Vérité dans les médias» (disponible sur domainepublic.ch), il a exprimé de vives critiques à l'égard de l'entreprise. Son analyse se base sur la production de la radio et de la télévision alémaniques. Elle ne paraîtra pas pour autant déplacée aux yeux des auditeurs et téléspectateurs romands.

La SSR se trouve confrontée à la vive concurrence des radios privées suisses et des télévisions des pays voisins. Ses concurrents privés, s'ils veulent survivre, doivent atteindre un certain taux d'écoute, gage des rentrées publicitaires qui les font vivre. La SSR aussi ne peut ignorer l'évolution de son audience: un service public n'est pas justifiable durablement sans public. Mais dans un monde médiatique toujours plus formaté en fonction d'exigences commerciales, l'opérateur public se doit de faire contrepoids en offrant des programmes de meilleure qualité. Or selon Andreas Blum, ces programmes, pour une bonne part, ne sont guère différents de ceux des opérateurs privés. Plutôt que de chercher un subtil équilibre entre la satisfaction de la majorité du public et les besoins des minorités, la SSR se laisse conduire d'abord par le marché.

Ce choix résulte du financement boiteux de la SSR, taxes et ressources publicitaires. Dans ces conditions, la SSR ne peut que proposer des programmes qui constituent un environnement favorable à la publicité. Elle est plus ou moins contrainte de se battre sur le même terrain que ses concurrents. Si la radio réussit encore à garantir une information de qualité, la télévision «est largement un désert d'ennui, à la fois salon où l'on bavarde et prison provinciale - une provocation pour l'esprit». L'information se prélassé dans le spectacle,

et le divertissement n'est qu'un mélange peu digeste de banalités et d'absence de goût. A l'appui de son jugement, Andreas Blum cite un certain nombre d'émissions qui ne parlent pas au public romand. Mais ce dernier peut sans peine transposer, du TJ au vulgaire «Super Seniors», alors qu'est supprimée l'excellente émission scientifique «Territoire 21» sous prétexte d'élitisme.

Cette évolution risque à terme de miner la position de la SSR. Certes la nouvelle loi sur la radiotélévision va confirmer la position dominante de l'opérateur

public. Mais l'insatisfaction croissante du public et des pouvoirs politiques rendent crédibles trois scénarios: soit toute augmentation de la taxe sera refusée, soit la taxe sera fixée en fonction des seules prestations de service public, soit la SSR sera privatisée. Trois scénarios catastrophes que la SSR peut encore écarter à condition d'abandonner sa fixation sur le marché, le marketing, les relations publiques et les technologies, des critères qui paralysent l'innovation, l'esprit critique et la qualité. *jd*

La toile et la redevance

Coup de colère des éditeurs alémaniques. Depuis le 5 décembre, www.sfdrs.ch, le site électronique de la télévision alémanique, donne en continu une sélection des informations écrites diffusées par les agences de presse. Les grands journaux le font déjà. Mais la concurrence est faussée lorsque la télévision, financée par la redevance, fait de l'information écrite sur la toile. Moritz Leuenberger devrait intervenir, affirment les éditeurs, pour mettre au pas la SSR.

La controverse ne date pas d'hier. Le nouveau média électronique a brouillé les cartes. Internet mélange, sur le même support, l'écrit et l'audiovisuel. Les éditeurs se sont déjà plaints de voir la radio et la télévision s'engouffrer avec d'importants moyens financiers publics dans le multimédia que les journaux entendent eux aussi investir. Un arrangement est alors intervenu. Les médias de la SSR mettent sur la toile tout ce qui apporte de la «valeur ajoutée» à leur activité audiovisuelle et renoncent à y faire de la publicité. Aujourd'hui, les éditeurs estiment que la télévision alémanique a violé l'accord. Une information écrite en continu n'est pas une «valeur ajoutée» au Téléjournal, mais bien une «nouvelle valeur». Une rapide visite au site www.tsr.ch montre que la TV romande a une bonne longueur d'avance sur sa grande sœur alémanique. Elle fournit les informations écrites en continu depuis bientôt quatre ans. Genève investit intensément dans le multimédia avec quelque vingt collaborateurs, techniciens et journalistes. L'écrit ne représente qu'une petite part de l'offre sur la toile. Mais il va s'enrichir substantiellement. Dès l'an prochain, onze collaborateurs francophones du Télétext - des journalistes de l'écrit - vont quitter Bienne pour rejoindre Genève. Ils y traiteront les informations pour les sites de la TV et de la radio. Les germanophones du teletext iront à Zurich et les italophones à Lugano. Cette force de frappe sera une rude concurrence pour les sites des journaux quotidiens. Les tensions s'aggraveront entre la SSR et les éditeurs de journaux. Il faudra une imagination féconde pour trouver une règle du jeu équitable de l'utilisation du multimédia. *at*

L'appel de l'histoire

Des PTT à la bourse, l'opérateur national a surfé sur la vague des télécommunications entre service à la population et exploits techniques jusqu'à l'annonce d'une privatisation controversée.

Un coup de fil c'était si facile. Aujourd'hui, davantage qu'hier. Car le téléphone, surtout le mobile désormais gratuit, multiplie les fonctions, cumule les services et se métamorphose en petite centrale polyvalente. Petit frère du PC, prêt à le supplanter, il parle, écrit, chante et catapulte le Web, et bientôt la télé, au bout des doigts. Rien ne semble contrarier le triomphe du plus en plus petit, serré dans quelques millimètres carrés où s'amoncellent des opérations autrefois distinctes qui demandaient des appareils encombrants.

Les fils d'antan ont changé de tête, de profil, d'ingrédients. Ils transportent les voix et les bits. Des paquets de mots, de chiffres, de pixels qui roulent sur la toile souterraine qui embrasse la planète. Quand ils ne volent pas. Espace et satellites font aussi très bien l'affaire depuis une quinzaine d'années.

La concurrence ouvre les marchés. Les frontières deviennent risibles, les monopoles nationaux s'effacent. Depuis 1998, la Suisse a libéralisé en partie le sien. Du coup, Télécom PTT renaît en société anonyme. Swisscom, enfin globalisé, entre en bourse toujours aux ordres de la Confédération, avec lois et plan quadriennal. L'Etat s'assure 66,1% des actions, sur un total de 61 482 761 titres cotés à Zurich et à New York. Septante mille petits porteurs - d'une à mille actions - en majorité des Suisses, se partagent le reste avec quelques investisseurs qui détiennent chacun 1% à 5% d'une société qui emploie quinze mille personnes, dans des conditions exemplaires selon les syndicats et la direction de l'entreprise, pour un chiffre d'affaires de sept milliards de francs en 2004.

Les demoiselles du téléphone

Le 15 juillet 1852, le premier télégraphe public grésille entre la Limmat et Saint-Gall. Seize ans après, le téléphone, inventé en 1876 par Graham Bell, tombe dans le giron de la Confédération. Avec le courrier, les PTT sont nés. Même si les concessions privées ne disparaissent pas. L'asile psy-

chiatric de Cery et le bureau d'assistance publique de Lausanne avaient devancé le reste du pays. A la fin de 1880, le réseau compte déjà 141 raccordements, répertoriés dans un annuaire édité à Zurich. Il suffit d'épeler le nom de l'abonné pour obtenir la liaison. A partir de 1890 en revanche, on compose un numéro. Les demoiselles du téléphone branchent les usagers d'un tour de main.

D'un siècle à l'autre, les téléphones prolifèrent. Les appels se comptent par milliers chaque jour. La centrale semi-automatique de Zurich-Hottigen assure les relais dès 1917. Puis le réseau tourne définitivement tout seul, pareil à un robot géant, à la fin des années cinquante.

De la rue à l'espace

En 1921, le service des renseignements répond aux clients qui composent le 11. L'horloge parlante réveille cols blancs et bleus depuis 1935. Suivie par les cabines téléphoniques à monnaie. On peut téléphoner sur le macadam quand l'appareil fait défaut à la maison; même si un demi-million de Suisses en possède déjà un, capable de traverser l'Atlantique propulsé dans câble sous-marin à partir de 1956. A l'époque de la télévision noir et blanc, les abonnées doublent. Ils sont un million à l'aube des années soixante, le nez en l'air à la poursuite de Telstar, l'ainé des satellites de télécommunications à peine lancé dans l'espace. L'expo de 1964 à Lausanne célèbre la composition directe pour l'étranger. Fini les intermédiaires et les attentes interminables pour deux millions d'abonnés heureux de découvrir les belles paraboles de Loèche, mises en service la décennie suivante.

Encore quatorze ans et la Suisse entre dans l'ère du numérique. 1988 marque le début de la technologie ISDN (Integrated Services Digital Network): elle transforme le téléphone en une ligne à grande vitesse pour les images, la parole et le texte. En même temps, les PTT entament la procédure de divorce qui aboutit dix ans plus tard à la naissance de La Poste et de Swiss-

com. Entre-temps, le 156, un numéro payant, découvre la messagerie rose et le Natel (Nationales Autotelefon) prend son envol, d'abord laid et envahissant, ensuite aérodynamique et design. Ce dernier conquiert rapidement les usagers et stimule la compétition entre opérateurs rivaux (Swisscom 65% du marché, Orange 17%, Sunrise 16%, et TELE2 1%). Sans parler du succès des cartes prépayées qui séduisent amants et terroristes friands d'anonymat. L'électronique remplace également les annuaires en papier dans les cabines publiques et condamne les centres d'appel (Thoune, Lucerne, Baden, Porrentruy, Fribourg et Genève).

Le temps du multimédia

Pressé par les événements, le Parlement adopte la nouvelle loi sur les télécommunications et la loi sur l'entreprise de télécommunications qui libéralisent le marché et transforment Telecom PTT en une S.A. En un mot Swisscom, qui navigue entre service public et rentabilité, entre marché indigène et expansion internationale, pour l'heure passablement frustrée. Entreprise globale, elle est responsable des stratégies et de la gestion financière de filiales autonomes sur le plan opérationnel: Fixnet S.A. (réseau fixe, câblé et Internet), Mobile S.A., Solutions S.A. (communication commerciale) et IT Services S.A. (informatique et logiciels). En marche vers son destin multimédia, Swisscom s'empare de 49% des actions de Cinetrade AG (télévision à péage, cinéma et droits sur les films), continue le développement de bluewin via l'ADSL qui fait le bonheur d'un million de clients et suscite la mauvaise humeur de quelques régions encore à l'écart du haut débit, sans oublier de déverser nouvelles et météo en images sur les écrans en miniatures des portables (Replay TV).

En 125 ans, le coup de fil s'est métamorphosé ainsi en « clics » désincarnés. Ils promettent une chevauchée fantastique dans les prairies célestes de la communication, à mille lieues des PTT nationales d'autrefois. *md*