

Du rationnel dans une guerre de religions

«Dégraissons l'Etat au nom de l'efficacité et des économies!»
«Ne touchez pas à nos services publics!» Pour tenter de dépasser les slogans, le gouvernement propose des règles pour exécuter au mieux les tâches de la Confédération.

Les PTT ont offert de bons et loyaux services pendant plus d'un siècle. La révolution des télécommunications a imposé une nouvelle gestion de ce service public en Suisse comme à l'étranger. Dans ce cas, la démarche n'est plus guère contestée. Mais la controverse politique est vive, notamment au sujet de La Poste, sur la meilleure manière de gérer les nombreuses tâches dévolues jusqu'à ce jour à la Confédération. Berne vient de publier un rapport sur le bon usage de l'externalisation. Il retient d'abord quelques critères pour juger de l'utilité de soustraire certaines tâches de la structure centralisée de l'administration fédérale.

L'Etat exerce un rôle de puissance publique lorsqu'il impose quelque chose aux individus ou aux entreprises: perception des impôts, armée, justice, réglementation des marchés, etc. Ces multiples fonctions qui ont un caractère coercitif se prêtent difficilement à une externalisation.

La question est différente lorsque la Confédération fournit des prestations

auxquelles on peut renoncer ou recourir. Personne n'est obligé de prendre le train, de téléphoner ou de s'inscrire dans une école polytechnique. Mais lorsque la Confédération dépense beaucoup d'argent pour offrir des prestations non rentables sur le marché, il est légitime qu'elle exerce un contrôle plus ou moins rigoureux par une externalisation maîtrisée.

Une externalisation peut se justifier pour des raisons d'efficacité. Ainsi lorsqu'un service offert est soumis à la concurrence, une grande autonomie est nécessaire pour s'adapter rapidement aux modifications du marché. De même, il peut être judicieux d'accorder une certaine autonomie à un organe chargé de la réglementation d'un marché (Swissmedic) afin de le mettre à l'abri des influences politiques directes.

Sous le contrôle direct du gouvernement et du parlement, l'administration centrale exerce les tâches non externalisées, dites tâches ministérielles.

(at) Suite de l'article à la page 2

Sommaire

Les jurys des citoyens, évoqués par Ségolène Royal, ne sont pas le meilleur moyen d'évaluer les politiques publiques.
page 2

Les partis hésitent entre la demande de primaires et le jeu des alliances dans le choix de leurs candidats aux élections.
page 4

L'analyse des coûts, avantages et financement des transports semble donner raison à la Confédération.
page 5

La lutte contre le tabagisme attaque les fumeurs au lieu de combattre la fumée.
page 6

Le Tessin souffre d'une libre circulation à sens unique pénalisant ses entreprises.
page 7

Naturalisations

Un candidat au passeport suisse a le droit de connaître les raisons d'un refus à sa demande. Tout comme il doit pouvoir interjeter un recours s'il estime la décision discriminatoire. Sans ces deux conditions, la décision, même appuyée par une majorité, relève de l'arbitraire et non d'un acte démocratique.

Edito page 3

Evaluer avec méthode les politiques publiques

Ségolène Royal, candidate à la candidature socialiste à l'élection présidentielle en France, souhaite que les citoyens jugent directement l'action des élus et des institutions. L'idée dévalorise cependant le rôle du parlement et oublie des techniques participatives déjà expérimentées.

Vue de ce côté-ci du Jura, la proposition de la candidate Ségolène Royal d'instituer des jurys de citoyens provoque l'étonnement. Comment des individus tirés au sort pourront-ils contrôler l'action des élus? Sur la base de quels critères jugeront-ils les effets des politiques publiques ou de décisions plus concrètes? Défendront-ils l'intérêt général ou leurs propres intérêts? Les membres de ces jurys se déchireront-ils selon les clivages partisans ou trouveront-ils un langage commun?

En fait l'idée traduit un sérieux déficit démocratique des institutions françaises. Le déséquilibre des pouvoirs tout d'abord. Le pouvoir exécutif écrase la représentation parlementaire, au niveau national, comme dans les régions et les communes. Voyez l'Assemblée nationale qui se voit imposer son ordre du jour par le gouvernement, lequel peut exiger un vote sur son seul projet et sur les amendements acceptés par lui. Une démocratie participative implique en

premier lieu un meilleur contrôle des exécutifs qui passe par une revalorisation des parlements.

La bipolarisation politique que connaît la France favorise les décisions à la hussarde. La majorité au pouvoir légifère sans trop se préoccuper de l'opinion de l'opposition. Pire, l'exécutif en vient même à oublier de prendre préalablement l'avis de sa majorité. Une participation démocratique passe par une procédure de consultation permettant à tous les milieux intéressés d'exprimer leur point de vue et par la recherche de solutions qui bénéficient d'un large soutien.

Avant d'en appeler à des jurys de citoyens pour évaluer les politiques publiques, il faudrait d'abord que se développe une culture de l'évaluation, une pratique qui exige des techniques et des méthodologies spécifiques. Or en comparaison internationale, la France est un véritable désert de l'évaluation. Les initia-

tives de Michel Rocard, alors premier ministre, n'ont pas survécu à son départ. Les évaluations peuvent parfaitement tenir compte du point de vue des groupes concernés par telle loi ou telle politique, le cas échéant être accompagnées par un groupe réunissant les milieux intéressés. Les informations ainsi réunies seront d'une autre qualité que l'appréciation d'un jury tiré au sort.

Bref les moyens sont nombreux qui permettent d'associer les citoyens à la préparation des décisions et au contrôle de leur impact. La démocratie participative - l'obligation de préciser cette forme de gouvernement par un adjectif en dit long sur la frustration des citoyens de l'Hexagone - demande plus que des jurys; elle implique la remise en cause du système institutionnel de la 5ème République et le dépérissement d'une culture monarchique dont la France ne s'est toujours pas débarrassée. Ségolène Royal osera-t-elle ce pas? *jd*

Suite de la première page

Tâches de la Confédération

L'externalisation, quant à elle, peut prendre diverses formes juridiques. La plus fréquente et celle de l'«établissement», le régime le plus proche de celui de l'administration centrale. Une loi détermine toute l'organisation de l'«établissement», définit dans le détail ses compétences et le contrôle exercé par la Confédération. Cette forme juridique permet toutes les nuances de l'indépendance souhaitable. La Poste, les Ecoles polytechniques, la Caisse nationale d'assurance (CNA), l'Institut de la protec-

tion intellectuelle sont actuellement des «établissements».

La société anonyme convient aux prestations soumises à la concurrence du marché. Dans la SA de droit public, Swisscom, CFF, la Confédération, actionnaire unique ou majoritaire, s'octroie quelques compétences particulières en vertu d'une loi. Dans la SA de droit privé, comme les fabriques d'armement RUAG ou Skyguide, la Confédération n'a que les droits que lui confère sa qualité d'actionnaire dominant. Et c'est en tant que propriétaire que la Confédération fixe des objectifs

stratégiques aux entreprises dont elle est propriétaires, notamment la garantie d'un service universel.

Fort de ce canevas théorique, le Conseil fédéral examine le statut des différentes tâches et justifie le maintien du statu quo ou certaines adaptations. L'Office fédéral de la statistique, qui offre des prestations non rentables, pourrait, théoriquement devenir un «établissement». Mais il n'est pas question, pour l'heure, de le sortir de l'organigramme de l'administration centrale. Le Conseil fédéral songe en revanche à octroyer

l'autonomie juridique à la CNA et à transformer La Poste en SA de droit public.

Les conclusions concrètes et immédiates que le Conseil fédéral tire de cette analyse ne plairont certainement pas à tout le monde. Mais pour laisser le débat ouvert, le rapport concède qu'il n'existe pas de critères mécaniques pour décider des modalités d'une externalisation. Il restera toujours une marge d'interprétation qui dépend des sensibilités politiques. Nous voilà rassurés! Le parlement peut prendre des décisions qui ne respectent pas l'avis des experts. *at*

La charge d'Internet

La vente en ligne menace davantage les librairies, grandes et petites, que la concurrence exacerbée entre les groupes d'éditions du monde francophone.

Le débat actuel sur le prix unique du livre est singulièrement biaisé. A priori l'idée est raisonnable: empêcher les grands groupes comme Payot et la Fnac de proposer des rabais importants sur les nouveautés et permettre ainsi aux petites librairies de survivre en proposant un «service de qualité». Le prix du livre est très élevé en Suisse comparé à nos voisins français. L'imposition d'un prix unique viserait sans doute au maintien d'un prix élevé, qui permet de payer les salaires de libraires bien formés, mais qui pénalise aussi le consommateur.

Mais le débat est basé sur des prémices discutables qui voudraient faire passer la Suisse romande pour un marché fermé doté de ses propres lois. Or rien n'est plus faux. D'abord le trafic frontalier est important. Les Romands en visite à Paris ou à Lyon reviennent généralement avec des cabas pleins de livres achetées au prix de nos voisins. Et puis surtout il y a Internet, le non-dit, le tabou du marché du livre. Pendant longtemps, malgré les frais de transport et la TVA, il était nettement plus avantageux de se fournir sur des sites français plutôt que dans des librairies helvétiques. Le mécanisme est simple: le livre est feuilleté en librairie et commandé le soir devant l'écran.

Les choses ont un peu changé, un peu seulement, en raison de la baisse du franc suisse face à l'euro et surtout des rabais des grands libraires. Rien ne vaut un exemple concret. Nous nous sommes mis à la place d'un lecteur désireux d'acheter trois ouvrages: l'événement de la rentrée, *Les Bienveillantes* de Jonathan Littel vendu chez Payot avec un rabais de 20%, le dernier John Irving, *Je te retrouverai*, et le *Petit*

Larousse illustré. En France, ces trois livres sont vendus sur tous les sites consultés au même prix, tarif unique oblige en vigueur de l'autre côté de la frontière, soit 79,33 euros. Les livres paieront 2,4% de TVA à l'entrée en Suisse, soit 81,23 euros, même s'il arrive, pour des petits colis, que les douanes oublient de calculer cet impôt, nous en avons déjà fait l'expérience.

La tarification des frais de transports ensuite varie d'un vendeur à l'autre. Amazon est de loin le plus intéressant qui facture un prix unique de 5 euros quel que soit le nombre de livres envoyés. Après conversion en franc suisse au cours du jour, particulièrement désavantageux en ce moment pour l'acheteur suisse, soit 1,59 franc pour 1 euro, nous parvenons pour nos trois livres à des prix en francs de 137.10 pour Amazon, 149.66 pour la Fnac et 148.61 pour Alapage.

Un achat direct chez Payot revient à 134,10 et par correspondance à 142. Sans les 20% de rabais du best seller, le prix serait plus élevé que celui des sites de vente français. Amazon est de toute manière nettement moins cher dès l'instant où l'achat porte sur un nombre assez élevé d'ouvrages ne bénéficiant pas du rabais des nouveautés et rappelons-nous que la conjoncture est très défavorable au franc suisse.

La conclusion est simple: les grands groupes ne luttent pas contre les petites librairies en cassant les prix, mais d'abord contre les sites de vente par Internet basés en France. Alors un prix du livre réglementé, pourquoi pas, mais à condition d'être concurrentiel sur un marché où Internet prend de plus en plus de place, et donc en baissant substantiellement les prix. jg

Edito

La démocratie ne peut tolérer l'arbitraire

Il y a trois ans, le Tribunal fédéral l'a rappelé avec force: la démocratie ne signifie pas le pouvoir discrétionnaire d'une majorité; une décision ne tire pas sa légitimité démocratique du seul nombre des citoyens qui l'ont appuyée. Les juges faisaient référence au vote secret dans l'urne sur les naturalisations. Un mode de faire qui empêche d'exprimer les motivations de la décision et qui de ce fait n'ouvre pas de voie de recours aux candidats déboutés. Une procédure contraire à la Constitution, car elle laisse libre cours à l'arbitraire, a conclu le Tribunal fédéral.

L'UDC a réagi violemment à cet arrêt en fustigeant le pouvoir judiciaire qui bafouerait les droits démocratiques. Elle a aussitôt lancé une initiative populaire qui a abouti de justesse, après l'annulation de nombreuses signatures indûment apposées: c'est aux communes et à elles seules de fixer la procédure de naturalisation, sans aucune possibilité de recours.

Le Conseil fédéral vient de faire connaître son avis. Il rejette l'initiative car elle contrevient au droit international, en particulier à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale. L'argument est pertinent, mais la démonstration bien courte.

De la part du Conseil fédéral, on était en droit d'attendre une prise de position mieux étayée. Le gouvernement aurait pu notamment rappeler que les droits démocratiques ne peuvent s'exercer que dans le respect des droits fondamentaux. Faute de quoi le peuple n'exprime que son bon vouloir, à l'instar du monarque de droit divin. Un candidat à la naturalisation a le droit de connaître les raisons d'un refus à sa demande. Tout comme il doit pouvoir interjeter recours s'il estime la décision discriminatoire. Sans ces deux conditions, la décision, même appuyée par une majorité, relève de l'arbitraire et non d'un acte démocratique.

Le représentant du Conseil fédéral, en l'occurrence le ministre de la justice, n'a pas hésité à profiter de la retenue gouvernementale pour faire passer un message fallacieux: il reviendra au peuple, a-t-il conclu, de décider si, en dernière instance, la décision de naturalisation appartient à la justice ou, démocratiquement, au souverain communal. En opposant justice et démocratie, l'électron libre de l'exécutif ne fait que relayer le discours de son parti. Jusqu'à quand ses collègues toléreront-ils ce cavalier seul? jd

Primaires et verrouillage

La tendance veut que les adhérents à un parti soient associés directement à la désignation des candidats. Mais cette participation se heurte aux exigences des alliances. La gauche vaudoise découvre spectaculairement cette contradiction. Quel choix pour les socialistes?

Entre tous les candidats présentés, les citoyens électeurs choisissent; ils confèrent aux élus la légitimité démocratique; ils exercent leur souveraineté. Mais qui, en amont du processus décisionnel, choisit les candidats? Ceux qui détiennent ce droit disposent d'un pouvoir, arithmétiquement et réellement, supérieur à celui des citoyens. Ils ne sont, disons, que quelques centaines de délégués à décider alors que les électeurs se recensent par centaines de milliers ou par millions. Certes il ne s'agit que de décisions internes à un parti qui organise selon ses règles la sélection de ceux qui le représenteront. Mais ce préchoix a aussi une portée décisive et publique. Celui qui n'est pas retenu ne participera pas à la compétition. Éliminé avant d'avoir pu courir.

Ce pouvoir de sélection peut-il être démocratisé, c'est-à-dire exercé, non pas par des délégués, mais par chaque adhérent? Tout membre du parti disposerait d'une carte de vote, lui permettant d'exercer un droit politique, privé mais déterminant, celui de participer au préchoix. En France, dans la perspective de la présidentielle, ce droit est considéré comme si important que le parti socialiste et l'UMP le font valoir avec succès comme un outil de recrutement.

Une tendance profonde

Les spectaculaires primaires du parti socialiste français peuvent faire croire à un effet de mode. De surcroît les médias aiment tant les combats de chefs et les affrontements personnalisés. En Suisse où les adhérents aux partis sont peu nombreux, les décisions se prennent souvent en assemblée générale où chaque participant dispose d'une voix. Et l'élection-phare, celle du Conseil fédéral, ne se fait pas au suffrage direct. Mais on aurait tort d'en conclure que cette évolution ne nous concerne pas. Car elle doit être mise en relation avec la révolution d'Internet. Tout candidat peut avoir son blog, dialoguer, se faire connaître, éta-

blir des liens directs. On s'éloigne de la politique à l'ancienne, telle qu'on la caricaturait, sérail, cooptation, parrainage, filiation, clientélisme. Le jeu politique nouveau n'est peut-être pas devenu pour autant idyllique, mais c'est se méprendre gravement de ne pas tenir compte de ce besoin de participation directe, élargie.

4-4

Or cette tendance réelle et nouvelle de l'ouverture se heurte aux exigences des coalitions en système majoritaire. Comment parler de préchoix quand les conditions préalables imposées par les ententes interpartis font qu'il n'y a plus de choix? Les partis vaudois en donnent l'illustration.

Alors que, durant cette législature, le Conseil d'Etat a été perçu comme travaillant dans un esprit de collaboration avec prédominance radicale-socialiste, la campagne électorale a été présentée (jusqu'à décision des Verts) comme devant être un affrontement gauche-droite, déterminant le vainqueur, détenteur de la majorité, soit 4 sur 7.

À gauche, les deux socialistes et le Vert se représentant, le quatrième ne pouvait être que le candidat popiste, soit le récurrent Josef Zisyadis. Alors que la tendance profonde est celle de l'ouverture, alors que beaucoup de citoyens pouvaient légitimement souhaiter la bascule, mais avec un choix ouvert, par exemple trois socialistes et un Vert, ou deux Verts et deux socialistes, ou deux socialistes, un Vert et un popiste, etc., impossible! La liste était verrouillée. Pas d'autre choix, sous peine de jouer contre son camp, que de voter pour Josef Zisyadis dont l'imprévisibilité est connue. Dans l'actualité la plus récente, il invite avec «A gauche toute» à voter «blanc», le 26 novembre pour le milliard aux pays de l'Europe de l'Est.

Les Verts en présentant deux candidats ont fait sauter le 4-4. On peut y voir une péripétie locale, un jeu d'ambition personnelle. Mais la gauche, en dépassant les susceptibilités, gagnerait à réfléchir aux be-

soins croissants des citoyens d'être associés aux choix, en opposition à ce qu'on pourrait considérer comme la carte forcée.

Deux tours

La conciliation du vote de conquête et du vote utile où l'on choisit ses alliés est rendue possible par le système d'élection à deux tours. Dans une situation de ballottage prévisible, même si quelques magistrats franchiront peut-être d'emblée la barre de la majorité absolue, le second tour permet d'ajuster la prétention conformément au verdict du peuple et de confirmer les alliances. Mais encore faut-il avoir initialement affiché son ambition. Le parti socialiste vaudois a toujours voulu que la barre soit placée un cran plus haut, un candidat de plus que l'effectif de sortie de législature, quand bien même cette volonté a eu quelques fois pour effet de mettre sur la touche des magistrats dont le mandat n'a pas été renouvelé. Les Verts lui ont rendu sa liberté d'action, celle, naturelle, de présenter au premier tour trois candidats socialistes, même si l'accord avec le POP n'est pas remis en cause. Alors qu'il présente un bilan positif, renoncera-t-il à cette affirmation de soi? *ag*

IMPRESSUM

Rédacteur responsable:
Jacques Guyaz (jg)

Rédaction:
Marco Danesi (md)

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

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 rail, la route et les chiffres

La Confédération a fait tout juste en matière de politique des transports. C'est du moins ce qu'elle lit dans la plus récente analyse des coûts, avantages et financement des trafics ferroviaire et routier. Interprétations divergentes probables.

«Le contenu du présent rapport n'engage que les auteurs chargés de l'étude». Ils savent donc à quoi s'en tenir, les experts des bureaux Infrac (Zurich), Ecoplan (Berne et Altdorf) B, S, S. (Bâle) et IRE (Lugano), tous signataires d'une partie des quelque 650 pages composant les six rapports récemment diffusés sur les transports terrestres. Cette «première vue d'ensemble des coûts, avantages et financement des transports routiers et ferroviaires» a été prise à la double demande de l'Office fédéral du développement territorial (are) et de l'Office fédéral des routes (ASTRA), appuyés par l'Office fédéral de la statistique, qui présente son premier compte consolidé pour les deux modes de transports envisagés.

Les bureaux précités n'ont pas trop de souci à se faire, ni pour la clause de distanciation, ni donc pour la suite de leur carrière de mandataires. Car la Confédération se félicite du résultat de leurs études, qui «confirme la politique suisse des transports».

De fait, les experts établissent, par une méthodologie adéquate pour autant qu'on en puisse juger, un constat plutôt inattendu, en forme de coïncidence à la fois troublante à première vue et politiquement opportune pour la suite des discussions. En bref: la route fait aussi bien que le rail. Le trafic motorisé, tous véhicules confondus, couvre 92% des

coûts générés, directs et externes, soit pratiquement la même proportion que le chemin de fer (93%). On vous l'avait bien dit, clament les clubs d'automobilistes et les organisations de camionneurs. Les coûts externes demeurent sous-évalués, soupçonnent les

verts par les usagers eux-mêmes, via leurs dépenses courantes et le payement de taxes et d'impôts affectés, les budgets ferroviaires sont alimentés par la clientèle à raison de 66% et par l'Etat pour 30%, au titre d'indemnités pour prestations générales. Restent

francs pour le trafic routier et 6,35 milliards pour le chemin de fer. Le premier représentait 10.6% du PIB et 6,9% de l'emploi en Suisse, tandis que le second contribuait tout juste à 1,5% du PIB comme de l'emploi. Ces chiffres et pourcentages confirment l'importance

	Route		Rail		Total	
	mia CHF	%	mia CHF	%	mia CHF	%
Moyens de transport	42,9	66	5,5	53	48,4	64
Infrastructure	7,1	11	4,3	42	11,4	15
Sécurité	10,2	16	0,1	1	10,3	14
Environnement	4,9	8	0,4	4	5,3	7
Total	65,1	100	10,3	100	75,4	100

Structure des coûts, vue d'ensemble
© ARE et OFS

écologistes. Le Conseil fédéral espère passer entre deux et imposer la troisième - et dernière - augmentation de la taxe poids lourds prévue pour 2008. Le débat s'annonce chaud, chiffres contre chiffres, sur fond notamment de tonnes-kilomètres, de certificats d'émissions, d'arbres couchés, de sols alpins sensibles, d'accidents de la circulation et, dès la parution d'un rapport complémentaire attendu pour le printemps prochain, d'embouteillages en ville.

La question du mode de financement attirera une fois de plus l'attention des parlementaires. Tandis que les coûts du trafic routier sont à 91% cou-

à la charge de la collectivité: 9% pour la route (5,7 milliards) et 4% pour le rail (400 millions).

Face aux coûts, dont la structure et la couverture n'ont pas fini de susciter des commentaires, les avantages des transports terrestres font l'objet de calculs moins discutés. Et pourtant: les contributions au PIB et à l'emploi apporté par la route et le rail méritent qu'on s'y arrête, dans la mesure où elles sont, comme prévu, très inégales. En 2001, la création de valeur par les transporteurs eux-mêmes (effets directs) ou par leurs fournisseurs (effets indirects) ascendait à 46,1 milliards de

des transports - et plus largement de la mobilité - dans l'économie nationale, où ils pèsent plus lourd que nombre de branches industrielles ou tertiaires

Une trentaine d'années après la fameuse «Conception globale des transports» et la création du bureau Infrac, cette «première vue d'ensemble» innove moins par la consolidation de coûts et avantages que par la prise en compte de risques pour l'environnement jusqu'ici non chiffrés. Information supplémentaire bienvenue, gage d'une crédibilité accrue dans un domaine où cette qualité fait trop souvent défaut. *yy*

La clope à l'index

La lutte contre le tabagisme s'intensifie. Une commission du Conseil national veut interdire la fumée sur les lieux de travail. Parallèlement, le Conseil fédéral refuse de fixer un prix minimal du paquet de cigarettes. Une contradiction qui fait douter des réels objectifs du législateur.

A tort ou à raison, la lutte contre le tabagisme figure en bonne place dans tous les agendas politiques. Ennemie publique numéro un, la cigarette est peu à peu bannie de tous les lieux publics. L'Italie, l'Espagne, l'Irlande ont déjà franchi le pas des cafés et restaurants non-fumeurs. Le Premier ministre français a annoncé en pleine pré-campagne présidentielle cette mesure désormais populaire pour 2008.

Impossible à première vue de décréter une telle interdiction sur l'ensemble du territoire helvétique. La protection de la santé publique, en particulier dans les cafés et restaurants, relève de la compétence cantonale. Les cantons ont donc ouvert les feux. Le Tessin a suivi l'exemple de la botte voisine: la loi acceptée en votation le 12 mars 2006 interdit la fumée dans tous les bâtiments accessibles au public. Plusieurs parlements cantonaux (BE, SG, ZG, ZH) font en revanche de la résistance. Qu'importe: les initiatives populaires fleurissent à Genève ou à Zurich pour réclamer des lieux publics sans nicotine.

La Confédération ne pouvait pas laisser le débat se consumer sans réagir. Si Berne n'est pas compétente pour légiférer en matière de santé publique, elle l'est en revanche pour protéger la santé des travailleurs. Or, en interdisant la fumée sur tous les lieux de travail, on souffle de facto les veloutes de gitanes en dehors de l'immense majorité des lieux publics. L'avant-projet mis en consultation par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national se résume donc à un seul article ajouté à la loi sur le travail: «Les lieux de travail sont sans fumée».

Les parlementaires veulent avant tout protéger les travailleurs non-fumeurs contre les effets du tabagisme passif. Curieusement, le rapport de la commission ne mentionne jamais la baisse de la consommation de tabac chez les travailleurs fumeurs parmi les objectifs de la mesure. Edictée pour protéger les

employés et non le public, la législation proposée aboutit à certains résultats pour le moins étonnants. Il serait ainsi parfaitement légal de s'en griller une dans un bistrot exploité par un indépendant sans employé. En revanche, pour peu que l'on ait une femme de ménage, le domicile devient alors un lieu de travail où la cigarette ne serait plus tolérée. Ni employeur ni employé, le client de l'établissement public ne pourra pas être sanctionné s'il brave l'interdiction.

Hasard du calendrier, le Conseil fédéral a de son côté mis en consultation un projet de révision de l'imposition sur le tabac. Si les impôts sur les cigarillos, cigares et tabac coupé prennent l'ascenseur, il n'est pas question d'agir sur le prix du paquet de cigarettes. Selon le gouvernement, la fixation d'un prix de vente minimal pour les cigarettes ne réduirait pas sensiblement le nombre des fumeurs. Elle pourrait limi-

ter les ventes des cigarettes bon marché et diminuer le nombre de jeunes qui se lancent dans la consommation de tabac. Cependant ces arguments n'ont pas paru décisifs aux yeux du Conseil fédéral.

Jusqu'à preuve du contraire, le tabac reste un produit plus nocif pour le fumeur que pour l'enfumé. Pour réduire la consommation de tabac, il serait donc plus logique de s'en prendre au prix du produit, voire d'agir directement sur les causes de la consommation. La médecine connaît aussi d'autres méthodes pour encourager les fumeurs à arrêter que de les pousser sur les trottoirs. Interrogé récemment par le *Nouvel Observateur* (12 octobre 2006), le tabacologue Robert Molimard doutait fortement que la stigmatisation des fumeurs soit une véritable avancée dans la lutte contre le tabagisme. Mais la Suisse ne résistera certainement pas à la déferlante. *ad*

L'autre énergie des betteraves

Un lecteur réagit à l'article publié dans DP n° 1706 consacré à l'industrie du sucre.

Les problèmes liés à l'agriculture en Suisse sont évidemment complexes et difficiles. Permettez-moi d'approuver vos efforts pour renseigner et informer clairement vos lecteurs sur les problèmes en cours. C'est nécessaire, car avec le tohu-bohu tonitruant qui sort en continu des médias quotidiens personne ne peut se former une opinion. Concernant le sujet de la betterave, je m'étonne cependant de ne rien voir dans votre article sur les possibilités offertes sa transformation en éthanol. C'est évidemment une voie de diversification prometteuse pour la production de cette racine et son utilisation. Tout le monde parle de la crise de l'énergie, des énergies renouvelables etc., mais il faut une fois cesser de faire des discours ou d'évoquer des perspectives. Il faut commencer à établir des projets, des plans, calculer les possibilités sur des bases concrètes, ni gonflées, ni pessimistes d'entrée, voir ce qu'on peut faire concrètement. La réalité des mesures à prendre est connue. Des études et des essais ont été faits depuis longtemps. Il faut sortir les résultats.

Daniel Rochat, Prilly

Un flux à sens unique

Le Tessin réclame davantage de réciprocité à son voisin lombard dans l'application des accords bilatéraux signés entre la Suisse et l'Union européenne. Les rares Suisses qui tentent l'aventure outre frontière butent sur une administration ignorant les règles du jeu.

Deux journalistes de la Télévision suisse italienne, «déguisés» en entrepreneurs tessinois, interrogent un fonctionnaire de la Chambre du commerce de Milan sur les démarches à suivre pour travailler en Italie selon les dispositions des accords bilatéraux. L'employé avoue son ignorance. Il appelle en renfort un collègue tout aussi impuissant. Le bureau s'occupe surtout des investisseurs locaux. Beaucoup moins des questions liées à la libre circulation des personnes en vigueur depuis désormais deux ans.

Surpris, les deux reporters s'adressent au sous-secrétaire aux relations internationales du gouvernement régional qui reconnaît le problème, déplore la collaboration parfois laborieuse entre le Tessin et la Lombardie qui parlent pourtant la même langue, avec le même accent, mais qui connaissent des modèles administratifs difficiles à concilier. Pour aller de l'avant, il suggère à ses voisins de signaler les dysfonctionnements concrets, cas par cas, de manière à harmoniser graduellement les pratiques des deux pays.

Si bien qu'au Tessin, le mode d'emploi des bilatérales - 90 jours de travail via un simple fax d'information sans permis de séjour pour les indépendants et les salariés d'un patron étranger - est connu et appliqué. Tandis qu'en Italie, malgré une collaboration satisfaisante avec les villes proches, la procédure échappe encore à la bureaucratie milanaise. Cependant, un mode d'emploi à l'in-

tention des entrepreneurs suisses vient enfin de voir le jour grâce à l'empressement de la Chambre de commerce de Como.

Envie de frontière

L'enquête du téléjournal tessinois dénonce une réciprocité défailante, qui trouve son origine dans le flux historique à sens unique des entreprises et des salariés vers la Suisse. Les procédures, plus ou moins avancées, traduisent ainsi l'héritage des fortes migrations de l'après-guerre. On compte, notamment, moins de mille frontaliers tessinois contre 35 000 Italiens. Ce déséquilibre s'accroît d'ailleurs via la libre circulation, sans se transformer pour autant en invasion. Le pourcentage d'indépendants répertoriés au sud des Alpes double certes la moyenne suisse, 14% contre 7%, selon les chiffres fournis par l'Observatoire local du marché du travail. Indice d'un afflux généreux sous le signe des bilatérales qui encouragent les travailleurs autonomes à chercher mandats et revenus entre Locarno, Bellinzone, Lugano et Chiasso. Mais comparé au taux de journées travaillées par la main-d'œuvre temporaire italienne - c'est-à-dire en dehors des immigrés établis durablement et des frontaliers - représente à peine 0,43% du total cantonal.

Par contre, du côté suisse, croissance aidant, on reste ancré au terroir. Les entrepreneurs audacieux sont rares. La Lombardie nourrit encore quelques angoisses. Ce géant de

neuf millions d'habitants assis sur des milliers de PME qui font affaire aux quatre coins du monde, s'il attire artistes, élites et investisseurs, rebute commerçants et microentreprises, qui ont profité pendant longtemps des barrages douaniers. La crainte de devenir une sous-préfecture milanaise se mêle à la défense d'acquis et de privilèges en train de disparaître. S'opposant à tout ce qui ressemblait de près ou de loin à l'Europe - Schengen-Dublin, accords bilatéraux I et II - les Tessinois évoquent volontiers le maçon lombard plutôt que le plombier polonais. La méfiance, presque atavique, vis-à-vis du voisin précède le débat sur la libre circulation et va probablement lui survivre, malgré les profits prévisibles à moyen et long terme et les appels à l'ouverture des syndicats notamment - qui incitent au voyage l'industrie et l'artisanat à côté de la finance et des services déjà mondialisés.

Le respect des règles

Or l'asymétrie observée inquiète moins pour le nombre que pour la difficulté à contrôler le respect des règles en vigueur. Gardes frontières, associations professionnelles et commissions tripartites tentent d'intercepter les faux patrons qui s'improvisent indépendants et vendent à bas prix leurs heures de travail, échappant aux charges sociales et aux impôts. Au cours des six premiers mois de l'année, plus de 300 infractions ont été signalées sur près de 5 000 entreprises engagées sur territoire helvétique.

Une partie n'avait pas annoncé sa présence aux autorités compétentes et une autre ne respectait pas les conventions collectives ou les minima salariaux de la branche, surtout quand il s'agit d'ouvriers envoyés en Suisse pour le compte d'un employeur italien.

Par ailleurs, les filières de sous-traitants zigzaguent également entre légalité et travail au noir, dans une zone grise difficile à surveiller. Une entreprise tessinoise obtient un mandat qu'elle confie à une société de la Péninsule, qui a son tour, peut conclure des contrats avec des petits indépendants pour l'exécution effective des travaux prévus. Il devient alors à peu près impossible de démêler le va-et-vient des factures et la régularité des opérations. C'est la raison pour laquelle, le secteur du bâtiment, le plus touché par ses pratiques, réclame davantage de rigueur de la part du gouvernement tessinois dans l'application de la loi sur les marchés publics qui interdit la sous-traitance, conscient que la plupart des abus concernent des privés aux marges des réglementations étatiques. *md*

www.domainepublic.ch

Retrouvez les articles de DP enrichis de documents et de références sur notre site Internet.

L'emballage au pouvoir

Le chocolatier de Broc dans le canton de Fribourg illustre à merveille l'histoire d'une invention géniale devenue une industrie avant de se perdre dans le marketing.

Nestlé gagne toujours de l'argent - un bénéfice de 8 milliards de francs en 2005 et des ventes en hausse les neuf premiers mois de cette année - malgré le PET éclaté à la figure de Cailler. Les déboires de la marque installée à Broc dans le canton de Fribourg ressemblent à une tempête locale - qui a coûté pourtant plus de 50 millions de francs - dans un verre d'eau mondialisé: la Suisse génère à peine 1% du chiffre d'affaires du géant alimentaire, et le chocolat vaut 16% de ce montant. Cependant entre Alpes et Jura, chez Denner ou l'épicerie du coin, sur un blog anonyme, maintenant fermé, l'emballage imaginé par Jean Nouvel a remué autant le consensus au lait des amateurs de cacao que le management de la société veveysanne. Protests, boycott, vagues à l'âme ont finalement eu raison de la beauté plastique non recyclable. La direction de Nestlé fait marche arrière et promet pour 2007 l'usage de matériaux écologiquement correct, en ligne avec une tradition d'élégance et de discrétion, étrangère à la transparence parvenue qui laisse tout voir, sans secrets. Seul Frigor gardera son bouclier en PET, mais à des taux supportables.

Le chocolat d'abord

Au début du XXI^e siècle, Cailler aligne ses plaques sans enthousiasme. Les clients, certes fidèles, consomment toujours, prisonniers d'une certaine routine. L'inertie plonge Broc dans les déficits. Pressé par des concurrents qui déclinent goûts et mélanges inédits dans leurs assortiments, à l'image de Lindt et de Camille Bloch, Cailler décide de brancher ses branches. A court d'idées chocolatées, on «relooke» la

gamme. A défaut de nouveautés, on se refait une image, de la boîte à la communication, entre chirurgie esthétique et médias. Au point d'occulter, malgré des écrans translucides, les créations géniales des pionniers, Cailler, Kohler et autres Daniel Peter, 150 ans plus tôt.

François-Louis Cailler, qui ne veut pas devenir tanneur comme son père, après un apprentissage chez un fabricant de chocolat de Turin, lance sa propre affaire en 1819 à Vevey, port florissant jusqu'à la construction de la ligne du Simplon et patrie des chocolatiers - sept en 1806. François-Louis rêve surtout de mécaniser

Toujours à Vevey Daniel Peter, époux de Louise Fanny, fille de François-Louis Cailler, quitte le commerce de chandelles menacé par l'essor du pétrole et invente en 1875 le chocolat au lait Gala en brassant le beurre de cacao avec du lait condensé fabriqué par l'*Anglo-Swiss Condensed Milk Co* de Cham, dans le canton de Zoug.

Les raisons du marché

A l'aube du XX^e siècle Cailler, transféré désormais à Broc, emploie près de 1400 personnes et confectionne pralinés, Fémina, jusqu'à Frigor en 1923 et Rayon en 1937. De leur côté, Peter et Kohler, qui ont réuni entre-temps leurs forces, occupent un millier d'ouvriers plongés corps et âme dans le chocolat au lait. Les deux sociétés ne tardent pas à se rassembler pour former dès 1911 Peter, Cailler, Kohler, Chocolats suisses SA, Vevey (PCK), histoire de renforcer leur emprise sur le marché et de repousser les assauts des autres chocolatiers, Suchard en tête. Nestlé, déjà



La première plaque de chocolat au lait de Daniel Peter

la production, à cheval sur les machines à vapeur qui envahissent l'Europe. Il bricole ainsi la première broyeuse suisse de fèves brunes. Elle remplace le pilage manuel. Cailler roule bonbons et petits pains avec la pâte de cacao et cassonade sortie du mélangeur. Rapidement, il ajoute des parfums et des épices, cannelle ou vanille, multipliant ses spécialités pour le bonheur des gourmands.

A la même époque, la famille Kohler, père et fils, monte une fabrique de chocolat à Lausanne. De la Louve au Flon, deux rivières qui traversent la ville, l'entreprise se développe via une chaudière à vapeur qui accouche du gianduja en série, une variété inconnue qui marie les noisettes du Piémont au chocolat.

actionnaire de Peter-Kohler, reprend le tout en 1929. Les trois chocolatiers tombent tout naturellement dans le giron de la future multinationale qui leur livre depuis longtemps lait en poudre et lait concentré. Héritière de la farine lactée élaborée à l'origine par Henri Nestlé, chimiste et pharmacien allemand établi sur la Riviera, voisin et ami de Daniel Peter, Nestlé en détient le monopole après l'acquisition de l'*Anglo-Swiss Condensed Milk Co* en 1905. Le chocolat, au nom du seul Cailler, devient alors une véritable industrie, réalisant le rêve de François-Louis. Avant de rentrer dans l'ère du marketing où le chocolat se transforme en support d'une communication glacée, *made in Switzerland*, loin des senteurs douces acides du cacao. md