

Domainaine Public

DP

JAA
1002 Lausanne

24 août 1995 - n° 1222
Hebdomadaire romand
Trente-deuxième année

Comment financer l'Etat social ?

L'air est connu et les premières strophes aussi. Le coût du travail serait trop élevé en Suisse, dans ses deux composantes salaires + charges sociales. Cet air se fredonne à l'automne, à la veille des négociations salariales. On sait déjà quels seront les arguments généraux qui seront échangés. Les uns, patronaux, parleront de la cherté du franc suisse qui handicape notre capacité commerciale, du niveau élevé des salaires suisses, des tentations de délocaliser la production et les services. Les autres, syndicalistes, rappelleront que les salaires réels ont stagné, voire régressé; que l'industrie d'exportation se porte bien et que c'est même elle qui a assuré la croissance du PIB; qu'elle a bénéficié pour deux milliards de la suppression de la taxe occulte; que nous ne sommes pas plus chers que notre concurrent n° 1, l'Allemagne; que la productivité par personne occupée a augmenté fortement; que la consommation mérite d'être relancée, etc...

Ce débat routinier n'est pas négligeable. Il appelle simplement une mise au point rigoureuse des chiffres. Mais aujourd'hui, en prolongement de l'affrontement saisonnier, on perçoit des appréhensions nouvelles qui ne se rapportent pas au court terme. En profondeur, les données se modifient réellement.

Tentative de décanation.

Sont réactualisées les analyses sur la composition organique du capital. La part du capital fixe (installations, machines) est de plus en plus forte par rapport au capital variable (salaires). D'une part se généralise le soupçon que les emplois supprimés par l'automatisation ne sont pas transférés sur d'autres secteurs, d'où la croissance du chômage. D'autre part est soulevée la question pertinente du financement de l'Etat social. La machine ne supporte pas les charges du salaire différé. Elle est amortie (d'où allègement fiscal), puis remplacée. Elle n'exige ni formation, ni hospitalisation, ni rente de vieillesse. Son rôle social se limite à assurer la compétitivité de l'entreprise.

Sont réactualisées encore les analyses sur la division internationale du

travail. La technologie est à la portée de pays arrivés plus tardivement à l'âge industriel; il y a longtemps que le Japon en a fourni l'illustration. Les salaires et les charges sociales y sont inférieurs alors que l'accélération des transports et des communications globalise le marché mondial.

Mais le plus important est l'inévitable évolution démographique. La part croissante de la population âgée entraîne des coûts sociaux accrus en termes de rente et de santé.

Dans cette remise en question, les positions ne sont pas clairement démarquées, si l'on veut bien ne pas tenir compte de la fraction patronale qui réclame tout simplement un moratoire social. Politique de l'autruche. Car la situation n'est pas statique. L'évolution technologique, internationale, démographique n'attend pas, en effet. Preuve d'une recomposition des fronts, on observe aussi un intérêt commun (patronat et salariés) pour ne pas augmenter les prélèvements sur les salaires.

Une réflexion générale se justifie donc, dans le sens des travaux théoriques de Pierre Rosanvallon ou pratiques de Yves Fluckiger (cf. DP 1219). En Suisse, en outre, chaque secteur social a été développé pour lui-même, selon les circonstances politiques (assurance-maladie, AVS, LPP, etc...), sans coordination dans la conception.

Les passages obligés de cette réflexion seront:

- la durée du travail, liée à l'assouplissement de l'horaire (travail par équipe, amplitudes saisonnières, etc...)
- le financement des assurances sociales et du salaire différé. Sera inévitablement posée la question de la contribution et du revenu des capitaux et des rentes. Donnée supplémentaire, la Suisse, si elle devait rejoindre l'Union européenne, serait amenée à doubler son taux de TVA. Comment fiscalement et socialement répartir cette manne supplémentaire?

La mise en œuvre de cette réflexion est urgente. Elle n'engage pas seulement l'Etat, mais aussi les partenaires sociaux. Qui en prendra l'initiative?

AG

La bouteille à l'encre des subventions fédérales

Le sujet est technique, ennuyeux pour le plus grand nombre, bien moins médiatique que la prochaine démission d'Otto Stich ou les coups de gueule de Christoph Blocher. Pourtant, les relations financières entre la Confédération et les cantons constituent un enjeu politique de première importance. Etat des lieux et perspectives.

RÉFÉRENCE

René L.Frey, Andreas Spillmann, Bernard Dafflon, Claude Jeanrenaud, Alfred Meier

La péréquation financière entre la Confédération et les cantons, 31 mars 1994.

(jd) Les subventions et autres transferts financiers versés par Berne aux cantons représentent des sommes considérables. Lourdes charges pour la Confédération (21% des dépenses fédérales) et ressources indispensables pour les cantons (17% de leurs budgets), ces subventions sont devenues la cible favorite des mesures d'économie. Plutôt que de repenser le système de la péréquation financière, peu efficace, l'Etat fédéral tente de résoudre ses problèmes financiers sur le dos des cantons.

Le prix de la sous-traitance

Au 19^e siècle, la Confédération ne vivait que des droits de douanes et du revenu de ses monopoles. Elle ne commence à prélever des impôts qu'à l'occasion des deux derniers conflits mondiaux, pour financer l'effort de défense nationale et les tâches toujours plus nombreuses qui lui sont confiées. Mais ces tâches, elle en délègue la plus grande partie de l'exécution aux cantons, qu'elle indemnise en contrepartie. Par ailleurs, la Confédération apporte une aide financière pour des tâches de compétence cantonale, mais dont l'utilité déborde les frontières d'un canton: ainsi d'une université, institution cantonale mais fréquentée par les jeunes de toute une région. Ces subventions liées, c'est-à-dire exclusivement disponibles pour des tâches déterminées, représentent plus de 70% des quelque 12 milliards de francs qui passent annuellement des caisses fédérales à celles des cantons. Le solde est constitué par la quote-part des cantons aux recettes de la Confédération, dont ils disposent librement.

L'Etat central ne se borne pas à indemniser les cantons et à les aider pour des tâches qui présentent un intérêt supra-cantonal. Il vise également à atténuer les disparités financières entre les cantons, à l'aide d'une clé de répartition censée favoriser les moins

bien lotis d'entre eux. Or cet objectif n'est toujours pas réalisé: au contraire, si l'on considère le revenu par habitant, les inégalités entre cantons se sont aggravées depuis 1965.

Deux raisons essentielles à cet échec. Tout d'abord la part cantonale aux recettes de la Confédération n'est pas suffisamment ventilée en fonction de la capacité financière des cantons. Les cantons pauvres devraient recevoir plus. Ensuite, si les cantons financièrement faibles reçoivent bien des subventions par habitant plus élevées que les autres, la part qui reste à leur charge (dépense résiduelle) est proportionnellement plus élevée que celle des cantons riches. Plus un canton est démuné, plus il doit mettre de sa poche pour obtenir la subvention fédérale.

L'exercice consistant à pratiquer des économies linéaires, avec report des charges en cascade sur les cantons, les communes et les particuliers, a montré ses limites. Il frappe indistinctement les bénéficiaires, sans tenir compte de l'utilité et de l'efficacité des subventions. Lorsque les ressources se font plus rares, il devient indispensable d'en optimiser l'usage.

Examiner d'un œil critique les transferts financiers entre Confédération et cantons et imaginer un système plus efficace, c'est le mandat confié à des experts par le département fédéral des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Leur rapport pose le diagnostic et jette les bases d'une réforme. Berne et les cantons poursuivent maintenant le travail de concert. Les conclusions, qui seront transmises au Conseil fédéral à fin 95, ne manqueront pas de susciter de vives résistances, puisqu'elles mettront inévitablement en cause des avantages acquis et des habitudes. Lignes de force d'une réforme indispensable mais douloureuse.

D'une pierre deux coups

Sur le principe, il y a consensus. Dans un Etat fédéral, la péréquation financière est nécessaire pour atténuer les disparités entre les régions et assurer de manière optimale et économique des prestations à toute la population. L'erreur consiste à vouloir faire d'une pierre deux coups: l'efficacité et la lutte contre les disparités se conjuguent mal.

Reprenons l'exemple des universités. Neuchâtel reçoit des subventions fédérales pour sa haute école parce qu'il fournit des prestations qui ne profitent pas seulement à ses

Transferts financiers de la Confédération en faveur des cantons 1991

Montants en mio de francs

Aides financières – Contributions:

à la production agricole	967
aux routes cantonales	771
aux universités	397

soit 69% des aides financières

Indemnités

Routes nationales	1770
-------------------	------

soit 71% des indemnités

Part aux recettes fédérales

Impôt fédéral direct	2055
----------------------	------

soit 82% de la participation cantonale aux recettes de la Confédération.

Ce tableau ne comprend que les transferts les plus importants qui représentent 70 à 80% de la totalité des transferts.

Le projet bernois

Berne a été l'un des plus rapides à donner un contour précis aux Hautes écoles spécialisées qui naîtront sur son territoire et qui devraient ouvrir leurs portes à l'automne 1997.

REPÈRES

Le Conseil fédéral distingue deux types de HES:

- HES au sens de la loi fédérale, que la Confédération encourage, réglemente (formations OFIAMT) et subventionne pour un tiers. Rappelons que les écoles d'ingénieurs et les écoles supérieures spécialisées sont déjà subventionnées à quelque 20% par l'Etat fédéral.

- HES relevant de la compétence cantonale, gérée par le canton (HES préparant aux professions du secteur social, santé, arts) et que la Confédération se borne à encourager. Un enjeu financier encore à débattre au Parlement.

(vb) Défi européen, attractivité des filières techniques et de gestion d'entreprise par la voie non universitaire, revitalisation de l'économie suisse, on connaît les raisons qui poussent à redessiner un paysage plus attractif et plus pointu pour la formation supérieure dite tertiaire.

L'intérêt du projet bernois réside dans sa claire prise en compte des domaines artistique d'une part et social-santé d'autre part, qui relèvent des compétences cantonales, contrairement aux formations techniques, architecture, économie (voir DP 1221), filières royales des HES, telles que les conçoit le Département fédéral de l'économie. En effet, la Confédération a nettement donné la priorité aux domaines qu'elle régit, en vertu de la Loi fédérale sur la formation professionnelle. Des domaines *rentables* pour l'économie du pays (ou qui devraient l'être), ce qui explique aussi l'avancement impressionnant du processus HES les concernant. On ne peut en dire autant de toutes les forma-

tions professionnelles régies par les cantons, comme l'art et la musique et encore moins du secteur santé-social. Le canton de Berne entend bien montrer, en donnant à ces métiers la possibilité de systématiser leur formation, qu'ils ont également besoin d'une revalorisation et d'une reconnaissance de leurs diplômes dans les pays qui nous entourent. La terminologie choisie pour les nouvelles hautes écoles d'art illustre bien ce souci; les écoles dispensant une formation artistique porteront le nom de haute école d'art, car les dénominations HES de musique et HES d'art n'ont pas cours à l'étranger. Les études d'art exigeant une grande mobilité, il est également important que des étudiants étrangers puissent obtenir des bourses de leur pays pour étudier dans une haute école d'art suisse.

Le financement de ces hautes écoles fait grincer des dents. Outre les HES relevant de la loi fédérale et pour lesquelles un tiers de



LE MAQUIS DES SUBVENTIONS

La multiplication des types de subventions de faible montant dans un même secteur complique la tâche du bénéficiaire et ne garantit pas un usage efficace des moyens alloués. Ainsi, dans le domaine forestier, il n'existe pas moins d'une douzaine de subventions différentes pour un montant total de 150 millions de francs. Une enveloppe globale permettrait aux bénéficiaires de gérer plus sagement les moyens disponibles dans le cadre de la protection de la forêt.

habitants. Canton financièrement faible, il bénéficie d'un taux préférentiel. Mais cette préférence n'aide en rien les autres cantons démunis qui n'entretiennent pas d'université. Dans ce cas, la péréquation n'atteint pas son but de réduction des disparités entre les cantons. Seule la Confédération est à même de le faire. Elle y parviendra en tenant mieux compte de la capacité financière des cantons dans la répartition de la quote-part cantonale aux recettes fédérales: aujourd'hui seuls 13% de l'impôt fédéral direct sont reversés aux cantons selon ce critère. C'est trop peu.

En contrepartie, les experts préconisent une péréquation horizontale pour les tâches cantonales d'intérêt régional. Les cantons non universitaires, par exemple, paieraient aux cantons universitaires en fonction du nombre de leurs résidents étudiants ou diplômés. De manière à ce que se recourent bénéficiaires et payeurs d'une prestation.

La jungle des subventions

Reste le gros morceau des subventions liées, celles qui financent des activités spécifiques imposées par la Confédération. La liste des critiques est longue. La plus connue a trait à la propension à la dépense de la part de la collectivité subventionnée: pourquoi calculer au plus serré puisque Berne assume une partie des coûts? Pour lutter contre cela, la subvention devrait être forfaitaire et non plus calculée sur les frais effectifs. Les procédures en seraient simplifiées et par conséquent les frais administratifs réduits. Par ailleurs le bé-

néficaire aurait avantage à abaisser ses coûts puisqu'il pourrait conserver la part de la subvention non dépensée.

Dans le même ordre d'idée, pourquoi, lorsque c'est possible, ne pas lier la subvention au résultat plutôt qu'à la dépense? Dans le domaine de l'épuration des eaux, le montant de l'aide fédérale pourrait dépendre de la qualité des eaux traitées, les subventions d'exploitation remplaçant les subventions à la construction.

De manière générale, les objectifs poursuivis par les aides financières sont mal définis alors que les prescriptions et les procédures à respecter pour en bénéficier sont détaillées et lourdes. Une situation peu propice à la vérification de l'efficacité des aides octroyées.

Le développement des transferts financiers de la Confédération vers les cantons n'est pas sans danger pour l'autonomie d'action de ces derniers. Les possibilités multiples de subventions, parfois à des taux très élevés, peuvent provoquer des distorsions dans les choix des autorités cantonales: on privilégie les dépenses subventionnées au détriment d'autres activités peut-être plus utiles mais dont la charge incombe totalement au canton. D'où l'importance d'une augmentation de la quote-part des cantons aux recettes de la Confédération, des recettes que les cantons peuvent affecter à leur guise, en compensation de nouvelles modalités de subventionnement plus efficaces et d'une réduction des taux qui inciterait les bénéficiaires à un comportement plus économe. ■

Parachutages

(*réd.*) En marge de la candidature de la Neuchâteloise Lonny Fluckiger sur une liste vaudoise (Démocrates suisses, ex Action nationale).

(*cfp*) Depuis 1848, le Conseil national est accessible à tout Suisse laïque ayant le droit de vote, ce qui explique l'existence, depuis le début de la Confédération moderne, d'élus domiciliés dans d'autres cantons que celui de leur élection.

En 1848 le Général Dufour (de Genève) a été élu dans le canton de Berne. En 1872 les Vaudois ne voulaient plus de Paul Cérésolo et élirent, à sa place, le Zurichois Jakob Dubs, qui venait de quitter le Conseil fédéral. Paul Cérésolo conserva son siège grâce aux électeurs de l'Oberland bernois.

Une restriction a été faite à ce droit. On ne peut désormais plus être candidat que dans un canton. C'est une modification apportée à la loi, à la suite de l'élection de Gottlieb Duttweiler dans trois cantons, en 1935. Par crainte de l'arrivée d'un messie politique se faisant élire dans tous les cantons et menaçant ensuite la démocratie (Hitler et Mussolini pouvaient servir de modèle), la loi a été modifiée afin d'interdire les candidatures multiples.

A part cela, les candidatures sont libres et on voit même apparaître cette année des candidats domiciliés à l'étranger, sans qu'il soit nécessaire de parler d'entourloupette (cf 24 H, 5-6 août). En 1991, par exemple, une liste soleuroise comprenait deux candidats domiciliés dans ce canton et deux candidats domiciliés en Argovie, alors qu'en 1987 une autre liste, du même canton, comprenait plus de candidats domiciliés dans d'autres cantons que dans celui de Soleure. Souvenir plus lointain, en 1975 le Mouvement national d'action républicaine et sociale (MNA) avait une liste de six candidats dont deux seulement résidaient dans le canton de Vaud.

Les parachutages sont possibles en Suisse depuis longtemps. Ils ne semblent pas avoir la popularité des parachutages à la mode française. ■

●●●

subventions viendra de la Confédération, on distingue, dans le canton de Berne, des futures HES subventionnées par le canton et des HES reconnues par le canton (fondations, par exemple).

Quant aux écoles actuellement partiellement subventionnées par la Confédération (par exemple celles qui relèvent du secteur social), il s'agira pour elles de maintenir ou de tenter d'améliorer ce financement lors de leur transformation en HES.

Structure intercantonale

Le grand dessein national des HES force les cantons à innover dans le sens d'une collaboration serrée. La CDIP (Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique), à Berne, est ainsi devenue l'organe faitier de coordination entre la Confédération et les cantons en matière de HES. La CDIP est aussi chargée

de l'harmonisation intercantonale des diplômes, pour toutes les formations et professions réglementées par les cantons, préalable indispensable aux futures HES relevant de leur compétence.

Quelles que soient les formations que recouvrent les HES, l'exigence à leur égard sera élevée. Les HES ne sauraient être simplement d'anciennes écoles supérieures dont on aura changé l'étiquette. Leurs futures tâches comprennent la recherche et le développement, et pour certaines – art, mu-

sique – la formation des enseignants dans ces domaines, pour le niveau secondaire. Notons au passage une contradiction dans la dénomination, qui ne manquera pas de prêter à confusion: les hautes écoles spécialisées (technique, économie) se devront au contraire d'être des écoles généralistes, comme le précise le canton de Berne!

Berne, dont le directeur de l'instruction publique a qualifié d'irresponsable la décision du Conseil national de repousser le débat sur les HES à l'automne 95, veut absolument ouvrir ses HES, en tout cas certaines parties du tout, pour l'automne 97. Si la discussion devait être encore repoussée à la session suivante, nul doute qu'il faudra faire une croix sur cette date. Avec la nouvelle volée de parlementaires, le dossier devra être repris. Autant de temps perdu...■

TECHNIQUE, JAZZ ET TEXTILES

Le projet du canton de Berne, basé sur la loi fédérale LHES, institue la base légale nécessaire. Berne prévoit la création d'une HES cantonale pour la technique, l'architecture et l'économie. Elle réunira les écoles d'ingénieurs de Berne, Bienne, Berthoud, Saint-Imier, l'École suisse d'ingénieurs du bois (Bienne), l'École supérieure de cadres pour l'économie et l'administration (Berne). Cette première HES doit encore être reconnue par la Confédération. Elle devrait ouvrir ses portes à l'automne 1997. Une haute école d'art devrait ouvrir à la même date, incluant la musique, avec les Conservatoires de Berne, Bienne, la Swiss Jazz School de Berne, les arts appliqués, avec l'École d'arts appliqués de Berne, l'École d'arts visuels de Bienne, et la Fondation Abegg à Riggisberg (restauration de textiles).

Une haute école pour les professions de la santé et du secteur social sera mise sur pied ultérieurement. Il est difficile de dire à l'heure actuelle si ces trois HES seront distinctes ou si elles constitueront trois unités à l'intérieur d'une même structure.

(Rapport de la direction de l'instruction publique bernoise sur la loi sur les HES, 17 mai 1995).

New Public Management

Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat

Le tiré à part revu et augmenté de la série d'articles parus dans *DP* en 1994, inspirés du livre de David Osborne et Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, ou *Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat* est toujours disponible à *Domaine Public* au prix de frs. 12.- plus port.

Commande par écrit à la rédaction de *DP*, case postale 2612, 1002 Lausanne, par télécopie au 021/312 80 40 ou par téléphone au 021/312 69 10.

L'INVITÉ DE DP

Relations Nord-Sud: la Suisse innove

La coopération au développement traverse actuellement une phase de remises en question. En effet, quarante ans de coopération offrent un bilan mitigé et provoquent ce que les Anglo-saxons appellent une certaine «aid fatigue». A ce phénomène s'ajoute celui de la crise des finances publiques de nombre de pays industriels qui entraîne, à l'échelle mondiale, un recul des ressources consacrées à l'aide publique au développement.

JACQUES FORSTER

Professeur à l'Institut universitaire d'études du développement (IUED), Genève.

REPÈRES

Annuaire Suisse-Tiers Monde 1995, IUED, Genève 1995 (contient un dossier sur la cohérence, à l'exemple des relations entre la Suisse et l'Indonésie, ainsi que le rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90.

Richard Gerster, *Nord-Süd Politik: abschreiben oder investieren?* Verlag Orell Füssli Zürich 1995 (un résumé en français de l'ouvrage de Gerster est disponible auprès du Fonds national de la recherche scientifique sous le titre *Investir dans des intérêts communs*).

C'est dans ce climat d'incertitude que des tâches nouvelles sont assignées à la coopération au développement: promotion du développement durable (suivi de la Conférence de Rio), soutien à la démocratisation, défense des droits de l'homme, participation à la lutte contre la drogue dans les pays en développement. Depuis 1990, les Etats occidentaux se trouvent de surcroît impliqués dans le financement des programmes d'aide à la transition dans les pays de l'ancien bloc communiste. Ils ont aussi à faire face au poids croissant de l'aide humanitaire.

Qualité de l'aide

La coopération au développement doit donc assumer des tâches de plus en plus nombreuses et d'une complexité croissante avec des ressources stables ou en diminution. Ceci ne saurait se faire sans adopter de nouvelles approches.

Il s'agit d'abord d'améliorer la qualité de l'aide, en la recentrant sur son objectif de promotion du développement économique et social et en évitant son détournement, encore fréquent, vers d'autres fins (défense d'intérêts commerciaux, maintien de zones d'influence).

En second lieu, il convient d'envisager l'impact sur le développement de l'ensemble des relations des pays industriels avec les pays du Sud et non seulement celui des programmes d'aide.

La réflexion du Comité d'aide au développement de l'OCDE va dans ce sens. En 1992, celui-ci demande à ses membres de promouvoir plus de cohérence entre les domaines de plus en plus nombreux de l'action publique impliqués dans les relations Nord-Sud. En Suisse, par exemple, pratiquement chaque département fédéral traite aujourd'hui de dossiers ayant trait aux pays en développement. Aux traditionnels problèmes financiers et commerciaux, se sont ajoutées les questions ayant trait à l'environnement, aux migrations, à la sécurité, aux exportations d'armes, à la drogue, aux nouvelles technologies de communication, à la fuite des capitaux qui ont chacune des dimensions «Nord-Sud».

Le Conseil fédéral a été un des premiers gouvernements à répondre à l'appel de l'OCDE. Il adopte, en mars 1994, des «lignes directrices Nord-Sud» afin de «montrer les contradictions

éventuelles entre les intérêts nationaux à court terme et les buts de la politique suisse de développement, puis à les intégrer, de façon aussi transparente que possible dans les processus de décision politique». Ainsi, par exemple, les droits de l'homme doivent-ils être pris en compte lors de l'octroi d'une garantie aux risques de l'exportation. Cette démarche vers plus de cohérence et de transparence s'avère novatrice.

Démarche globale

C'est également dans cette démarche que s'inscrit une proposition de Richard Gerster. Dans un récent ouvrage, il préconise une nouvelle politique pour la coopération bilatérale de la Suisse dans les pays en développement dits «de concentration».

Il s'agit de promouvoir une approche globale qui, outre la coopération au développement, inclut l'ensemble des mesures sur lesquelles l'Etat exerce une influence (promotion du partenariat dans la recherche scientifique, entraide judiciaire, politique migratoire, etc.). Cette politique devrait faire l'objet d'un dialogue approfondi et de conventions-cadre à long terme avec les pays partenaires.

Vers plus de cohérence

La critique de l'incohérence n'est certes pas nouvelle. De longue date, on dénonce les pays industriels qui prêchent le libéralisme économique tout en freinant l'accès des produits compétitifs des pays du Sud à leurs marchés. L'affirmation par le Conseil fédéral de la nécessité d'adopter des pratiques cohérentes en politique extérieure s'avère toutefois importante aujourd'hui face à la complexité de la problématique du développement. Il n'est tout simplement plus possible d'agir de manière sectorielle, la main gauche ignorant ce que fait la main droite, sans tenir compte de l'interdépendance des multiples aspects des relations Nord-Sud.

Cette démarche rompt avec la pratique bien établie du cloisonnement, qui est de règle dans notre politique extérieure. Sa mise en œuvre prendra du temps. Dans l'immédiat, elle se traduit par une volonté de transparence dans la politique Nord-Sud, dont on peut se féliciter. Affaire à suivre... ■

JUSTICE

La corruption

Stupéfait, le peuple des bergers apprenait au début de l'été qu'un haut fonctionnaire zurichois était accusé de corruption passive et d'abus de fonction. Il accordait des patentes d'aubergiste contre des cadeaux pas menus.*

FORUM ANTI-CORRUPTION

Ce futur forum est organisé par la Section suisse de transparence internationale, dont le but est la lutte contre la corruption. Une séance constitutive aura lieu le 4 octobre à Berne.

La corruption, active et passive, est une plaie des pays sous-développés, en développement, des sociétés de comradores et à deux vitesses. Il faut lire le dernier roman de Tahar Ben Jelloun (*L'homme rompu*, Seuil 1994) pour sentir la quasi-impossibilité d'y échapper dans les pays où les fonctionnaires sont mal payés. Les voyageurs franchissant des frontières en Afrique centrale savent que cela va beaucoup plus vite avec quelques pièces de monnaie dans une poignée de main (graisser la patte) qu'avec une barde d'innocence et des pièces d'identité en ordre. Combien d'hommes d'affaires suisses ont raté des marchés au Moyen-Orient pour n'avoir pas compris ce que voulait le ministre qui les recevait à six heures du soir au rendez-vous fixé à dix heures du matin.

Puis vinrent les révélations des grosses commandes, souvent militaires, aux Etats-Unis, au Japon, en Belgique, en Allemagne et plus près encore, qui dépendaient de grasses commissions aux magistrats ou hauts fonctionnaires décideurs. Puis, tout près, les «ristournes» pratiquées par des fournisseurs contournant les prix cartellaires pour obtenir des préférences. Mais là, il ne s'agissait pas nécessairement de corruption au sens du Code pénal suisse, les corrompus n'étant pas des membres d'une autorité (au moment des actes). Comme ne le seraient pas des footballeurs...

Magistrats bien rémunérés

Cependant, la gangrène de la corruption ne semble pas avoir gravement atteint les pouvoirs publics suisses. A cause d'une tradition de haute moralité? De la petitesse des entités politiques qui permet une étroite surveillance réciproque? Bien sûr, bien sûr. Mais surtout parce que les magistrats sont bien rémunérés et les fonctionnaires correctement. On ne va pas risquer la perte de son honneur, la ruine de sa carrière politique et/ou professionnelle pour une enveloppe alors qu'on vit dans le prestige, la sécurité et l'aisance. Les conseillers et les juges fédéraux suisses sont parmi les mieux rémunérés du monde. Ils ont les moyens d'être irréprochables. Admirez plutôt les juges d'instruction français payés chichement, travaillant dans des conditions misérables, surchargés (il y a en tout un peu plus de 6000 juges en France pour plus de 20'000 en Allemagne), et qui restent parfaitement intègres.

Corruption insidieuse

Des cas de corruption de fonctionnaires existent sans doute même en Suisse à un niveau médiocre; repas (pots-de-vin...), petits présents,

invitations, contre des facilités dans des autorisations. Il y a bien davantage de copinage: faveurs à des camarades de parti, de sociétés locales, de clubs de service, de l'armée.

Néanmoins le plus grave, c'est la démission des convictions pour obtenir une élection, une réélection, une nomination, une promotion. Il y a peu de décennies, un brave homme songea à s'affilier à un parti politique minoritaire dans sa région. Son employeur l'en dissuada avec le genre d'arguments qu'un travailleur n'évacue pas. On lui suggéra en revanche l'adhésion au grand parti avec certains avantages sous la forme de petites places. Il le fit. Et fut élu au Parlement cantonal (rappeler qu'il fut battu par un de ses amis politiques à une ultérieure législature rend l'anecdote très morale!).

Cette histoire est insignifiante. Celle de gouvernants qui cèdent à des idéologies contraires à leur intime conviction pour être réélus ou élus plus loin, ou accéder à des conseils d'administration rémunérateurs après leur retraite, est plus tragique, car elle ruine la confiance des électeurs et déstabilise l'Etat.

Et que dire de ceux qui propagent des mensonges avant une consultation populaire pour attirer la sympathie de leurs grands électeurs? N'y a-t-il pas là une forme de corruption active de la part de ceux qui mettent la pression, et passive de ceux qui l'acceptent? ■

Philippe Abravanel

*Le verdict du tribunal, concernant le procès Huber, tombera pendant la mise sous presse de *DP*, soit le 23 août (n.d.l.r.).

En bref

Le dépôt d'une liste libérale, pour l'élection de cet automne au Conseil national dans le canton de Berne, permet de rappeler l'existence, autrefois, d'un parti conservateur bernois qui était l'allié des libéraux romands aux Chambres fédérales. Lors de la formation d'un parti agrarien, à la fin de la première guerre mondiale, ce parti s'était fondu dans le Parti des artisans, paysans et bourgeois, devenu ultérieurement l'UDC actuelle. Ces traces anciennes se trouvent dans l'histoire politique de certains députés UDC. C'est ainsi que le conseiller national bernois Hermann Wyeneth compte dans ses ancêtres un député conservateur aux Chambres fédérales: Rudolf Steinhauer, de Jegenstorf.

La santé des Genevois en chiffres

La santé, si elle n'a pas de prix, a néanmoins un budget, dit Pierre Gilliland. Pour les «décideurs» dans le domaine de la santé, le besoin de statistiques est récent et fort, et Genève vient de publier une étude très fouillée, consacrée à la santé des Genevois. Mais en saura-t-on assez sur la qualité, le rationnement (éventuel), le coût, et l'accès aux soins ?

RÉFÉRENCES

Tous les chiffres sont tirés de *La santé en chiffres, Recueil de statistiques socio-sanitaires sur le canton de Genève*, N° 19, éd. 1995, Office cantonal de la statistique, Tél. 022 787 67 07. Les chiffres sont de 1993 sauf indication différente.

UN TOUBIB POUR 200 HABITANTS

Le secteur de la santé occupe 21 857 personnes dans 1892 établissements. L'administration cantonale et les établissements publics occupent 10 113 personnes dans le secteur socio-sanitaire (une baisse de 7% en 4 ans), dont la moitié dans l'hôpital cantonal universitaire.

Il y a 1952 médecins en exercice (150 de plus qu'en 1989), pour moitié environ en pratique privée. Comme seuls ces derniers comptent pour l'estimation de la densité médicale, Genève a 263 médecins pour 100 000 habitants, mais en réalité il y a 501 médecins accessibles par 100 000 habitants, soit un médecin pour chaque 200 habitants!

(ge) Il y a à Genève 15'552 hommes et femmes qui disent aller mal ou très mal, et 68'282 personnes qui se sentent plutôt moins bien qu'ils ne s'étaient déjà sentis. 41 335 personnes ont plus de 75 ans. Sur 10'000 Genevois, 5925 atteindront l'âge de 75 ans, et 5154 Genevoises (sur 10'000) atteindront celui de 85 ans. Les quatre classes d'affections les plus importantes (maladies de l'appareil circulatoire, de l'appareil respiratoire, maladies du métabolisme et allergies, tumeurs comptent pour 67% des 18'702 affections traitées à l'hôpital cantonal. Les maladies de l'appareil circulatoire comptant pour 40% à elles seules. Voilà le donné démographique et la demande de soins.

A l'exemple de la santé des femmes, il est difficile de se faire une idée sur l'évolution des coûts et des pratiques médicales. Les accouchements se sont certainement sophistiqués : à la seule maternité, on compte 2751 accouchements, dont 1095 avec péridurale. En 1983 c'était 2276 accouchements, 582 péridurales. L'accouchement à domicile, soignant à la mode, a concerné 31 femmes; elles étaient 34 il y a dix ans. Avec les cliniques privées, le total des naissances s'élève à 5474, soit une augmentation de 33% depuis 1983. Par contre, les interruptions de grossesse sont en baisse : il y en avait 3909 en 1980, dont 47% venaient d'autres cantons suisses. En 1993, sur les 2026 interruptions, 352 (17%) venaient d'un autre canton. En recul aussi, le nombre de traitements pour affections gynécologiques (3202, le chiffre le plus bas en 15 ans). Est-ce du rationnement ? Mais les tumeurs du sein augmentent.

Incertitudes

Un autre exemple, la gériatrie, où les affections traitées dans le secteur longue durée des Instituts universitaires de gériatrie sont en rapide augmentation. Sur 10'271 affections, il y a 1330 troubles mentaux. Il y avait aussi 512 affections où les symptômes, signes et états étaient «mal définis». Ces deux classes d'affections annoncent-elles des coûts en explosion ? Devant les «signes mal définis» faut-il s'acharner et multiplier les tests ? Ou laisser faire ? Et les troubles mentaux nécessiteront-ils beaucoup de recherche (qui ne semble pas figurer dans le coût de la santé) et beaucoup d'accompagnement, même des proches ?

L'hôpital constitue un des lieux où la volonté d'économie apparaît dans les tableaux statistiques. Ainsi, le nombre de lits des éta-

blissements publics baisse régulièrement (moins 156 lits en quatre ans, total 2711), et 66'693 journées d'hospitalisation de moins entre 1990 et 1993 (les journées des établissements privés au contraire augmentent, mais constituent 12% du total). En 1993 il y a eu 850'269 journées d'hospitalisations dans l'ensemble des établissements publics médicaux (en baisse régulière depuis le début des années 80. Le paramètre qui baisse le plus, c'est la durée de séjour moyenne : de 25,8 jours en 1981 l'on passe à 18,6 jours). Ce qui augmente, c'est le taux d'occupation des lits, supérieur à 85% depuis 87. Pour les institutions universitaires de psychiatrie par exemple, le nombre de malades soignés a augmenté depuis 1980 (2129 à 2627), le taux d'occupation moyen des lits a passé de 80% à 93%, mais la durée de séjour moyenne a été diminuée de moitié (99 à 51,2 jours) ! Rationnement, efficacité accrue ? Même tendance pour la gériatrie, diminution de la durée de séjour, augmentation du taux d'occupation (98,4%!) pour l'hôpital de gériatrie. A-t-on déjà épuisé cette manière d'économiser ? En gériatrie pour sûr, on manquera bientôt de lits !

Rôle du médecin de famille

En ces temps où les coûts de la santé semblent non maîtrisés, il est essentiel de connaître l'attitude du médecin «de famille». Exerce-t-il de la retenue dans les prescriptions et analyses ? Pour le canton de Genève, en ce qui concerne les affections traitées ambulatoirement dans des cabinets privés, on dispose à la fois du nombre de prestations de base, et du nombre des cas de maladie. L'évolution du rapport des deux, le nombre moyen de prestations par cas, nous indiquerait des tendances à l'économie ou à la consommation. Malheureusement, et c'est une frustration fréquente, une astuce administrative prive un grand nombre de tableaux de leur utilité : en 1991 on a redéfini le «cas de maladie», qui auparavant signifiait «feuille de maladie» en «personne traitée par un même praticien». Nous n'aurons donc pas de réponse sur la volonté prescriptive des médecins : il y a 3,2 traitements par maladie depuis 1991, mais la période est bien sûr trop courte pour détecter des tendances à la prescription aiguë ou à la retenue.

Nous attendons impatiemment la publication N° 20 de l'Office Cantonal de la statistique, *Un compte de la santé pour le canton de Genève*. ■

La Géo, le territoire et l'Etat

Le grand mérite du dernier livre de Claude Raffestin, Dario Lopreno et Yvan Pasteur, «Géopolitique et histoire», est de restituer à la géographie son enracinement historique, ses temps forts chronologiques et son devoir de souvenir.

RÉFÉRENCES

Claude Raffestin, Dario Lopreno et Yvan Pasteur, *Géopolitique et histoire*, Sciences humaines, Editions Payot, Lausanne, 1995.

IMPRESSUM

Rédacteur responsable:
Jean-Daniel Delley (jd)
Rédactrice:
Valérie Bory (vb)
Ont également collaboré à ce numéro:
Eric Baier (eb)
Gérard Escher (ge)
André Gavillet (ag)
Charles-F. Pochon (cfp)
Forum: Philippe Abravanel
Jacques Forster
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:
80 francs
Administration, rédaction:
Saint-Pierre 1
case postale 2612
1002 Lausanne
Téléphone:
021/312 69 10
Télécopie: 021/312 80 40
CCP: 10-15527-9

(eb) Même si la géographie était pratiquée par les Egyptiens, les Chaldéens et les Grecs, même si le monde a été redessiné par les grandes découvertes du XVI^e siècle, les trois auteurs nous rappellent ce que cette science humaine doit aux philosophes allemands du précoce XIX^e siècle (Hegel, et d'un côté toute la lignée de ses héritiers de gauche, socialistes, marxistes et utopistes jusqu'à l'Ecole de Francfort, et de l'autre toute la descendance des héritiers de droite jusqu'à Carl Schmitt).

Mais que doit-elle donc à Hegel, la géographie? Elle lui doit le fait qu'avec son livre *La raison dans l'histoire* (1822-1830), Hegel a libéré la philosophie de ses attaches purement spéculatives et a ouvert toutes grandes les portes d'une nouvelle sorte de philosophie, orientée vers les problèmes de la société, qui donnera naissance aux sciences humaines. Elle lui doit aussi le fait qu'à partir de Hegel, on assiste à une étonnante scission de la raison historique: le courant de gauche manifeste un formidable déploiement des sciences humaines sur la base du concept de «praxis», c'est-à-dire de travail humain, alors que le courant de droite repose au contraire sur la trilogie «sol-peuple-Etat» qui fertilise les sciences humaines.

Raffestin et ses co-auteurs ont ouvert une vaste enquête historique pour mettre en lumière l'évolution dans le temps de la «géopolitique» depuis Hegel jusqu'à Karl Haushofer, ce général nazi, ami de Rudolf Hess, qui fut le créateur de la revue *Zeitschrift für Geopolitik*, Berlin (1923-1944). Ils voient dans la sublimation du concept de peuple, garant d'un espace vital («Lebensraum») en constante expansion, une forme d'asservissement de la géographie au service d'un Etat totalitaire. «Le rôle de la géopolitique est alors d'amener les forces à un état d'équilibre, de vaincre les oppositions en se servant du langage de l'esprit, de préserver l'élan et la continuité du globe terrestre.»

«C'est uniquement pour cela que la géopolitique fut appelée à la vie: pour redonner à la terre son caractère sacré, pour porter bien haut le drapeau de son droit primordial, celui d'une aspiration sacrée à la croissance du sol et au respect devant ce qui est devenu, devant la vie. Telle était la volonté de ceux qui la créèrent!» (21 septembre 1943, Karl Haushofer). Cette citation, comme tout le livre de Raffestin et al., constitue une preuve accablante de la dérive, voire de la complixité essentielle de la géopolitique avec une pensée totalitaire. Réveillant dans l'actualité ces fantômes plus que gênants, on comprend

le malaise et la polémique de Raffestin avec les tenants de la revue française *Hérodote*, lancée en 1976 par Yves Lacoste et sous-titrée «revue de géographie et de géopolitique». *Le Monde des livres* (11 août 1995) s'est fait l'écho de cette controverse.

Mais si la géopolitique revient frapper à la porte, c'est peut-être que l'autre géographie, la géographie humaine qui fait fonds des productions matérielles, économiques et symboliques des hommes dans un certain espace, ne répond pas à toutes les questions.

C'est peut-être que les hégéliens de droite, derrière le naufrage criminel de leur géopolitique tombée dans la zone d'attraction du nazisme, cherchaient bel et bien l'étroit passage sur lequel peut se construire une réelle «différenciation» de la société et de l'Etat. L'Etat, en tant que territoire sur lequel se constitue une trame historique, un récit temporel, un imaginaire social, est-il susceptible, au-delà des mauvais souvenirs, d'intéresser la géographie? ■

Médias

(vb) Après l'acceptation d'une convention collective entérinant une baisse des salaires pour les journalistes romands, les journalistes alémaniques et tessinois ont enfin leur nouvelle CCT, objet de tractations depuis deux ans et demi. Elle doit encore être soumise au vote des trois organismes cet automne (Fédération suisse des journalistes, Union suisse des journalistes et Association suisse des éditeurs). Les temps étant à la déréglementation, il fallait s'y attendre, la nouvelle CCT est très en retrait par rapport à l'ancienne. Un barème de salaires de quatre paliers au lieu de sept, qui sanctionne une baisse des salaires minimum de 1'000 francs par mois pour les journalistes de plus de neuf ans d'expérience. Certes, les grands médias continueront de payer bien au-dessus du minimum leurs journalistes confirmés et chouchoutés, le noyau privilégié, mais pour les autres? Voilà qui confirme l'existence d'une corporation à deux vitesses. La caste inférieure étant représentée par les journalistes dits libres (pigistes), dont certains, qui hantent les rédactions pour ne pas rater un papier, rament toute la journée pour moins de 2000 francs par mois. En Suisse romande, malgré la nouvelle CCT, qui améliore sur le papier leur condition financière, ils continuent d'être exploités comme avant! On voit qui tient le couteau par le manche. ■