

## La démocratisation en échec

**Les hautes écoles peinent à s'ouvrir aux enfants de parents peu qualifiés. Les statistiques le confirment d'une étude à l'autre. Tandis que les fonds consacrés aux bourses d'études tendent à diminuer.**

Les chiffres de l'étude sur la situation sociale des étudiants publiée la semaine dernière par l'Office fédéral de la statistique (OFS) auraient pu être anodins. Ils ne font en effet que confirmer les données recensées ces dernières années dans plusieurs hautes écoles ainsi que celles d'une étude similaire menée en 1995 au niveau national. Que les étudiants, dans leur immense majorité, exercent une activité rémunérée, vivent aux crochets de leurs parents ou que les bourses soient insuffisantes était déjà de notoriété publique. En revanche, l'ampleur des inégalités sociales surprend et inquiète. En premier lieu, parce que le nombre d'étudiants a largement augmenté, sans que la part des enfants de non universitaires augmente. Mais surtout les hautes écoles helvétiques ont subi des mutations en profondeur, mutations qui n'ont d'ailleurs pas encore déployé tous leurs effets, mais qui pourraient avoir grandement influencé cette évolution.

Entre l'étude de 1995 et sa nouvelle mouture, les hautes écoles (universités, Ecoles polytechniques, Hautes écoles spécialisées) se sont, bon gré mal gré, mises au

diapason de la déclaration de Bologne (voir DP n° 1546, 1546 et 1668), signée en 1999. Cette harmonisation européenne des diplômes académiques a notamment pour effet de densifier les plans d'études, d'augmenter le nombre d'heures de cours et de travail individuel, d'instaurer de nombreux cours-blocs nécessitant une présence à temps plein. En outre elle a favorisé la diffusion du modèle «scolaire» que connaissaient déjà les écoles polytechniques et qui comprend force contrôles et examens à intervalles réguliers. Les études sont désormais une occupation à plein temps, qui ne laisse presque plus de place à une activité accessoire. Quant à la mobilité estudiantine, portée aux nues par les accords de Bologne, elle n'est guère envisageable que la bourse pleine.

Cette densification des études n'aurait pas eu un grand effet sur la situation sociale des étudiants, si ces derniers avaient pu bénéficier de bourses permettant vraiment de se consacrer à plein temps à leurs études, sans avoir à trouver un financement externe à leur famille.

(jcs) Suite de l'article en page 6

### Sommaire

Les juges d'instruction risquent leur poste.  
page 2  
La fraude empoisonne la recherche scientifique.  
page 3  
Les organisations sans but lucratif pataugent dans leurs frais.  
page 4  
La Commission de la concurrence souffre de moyens réduits et d'une loi insuffisante.  
page 5  
Armées et polices privées agissent souvent à l'écart du droit.  
page 6  
La santé économique de la Suisse, deuxième épisode.  
page 7  
Le PS doit pousser l'UDC dans l'opposition.  
page 8

### Lois et émotions

Le drame d'Oberglatt, un enfant tué par un chien, emballe la machine législative au mépris du temps réfléchi de l'action collective qui doit articuler de façon équilibrée mesures et objectifs.

Edito page 3

# Les juges d'instruction en sursis

L'affaire d'Outreau fait vaciller toute la justice française. A la suite de l'acquiescement de treize accusés dont certains ont passé plusieurs années derrière les barreaux, la société reprend soudain conscience que la procédure pénale est une machine capable de broyer des vies. Désavoué par les cours d'assises, le juge d'instruction se trouve désormais dans le box des accusés. Au-delà de l'homme, d'aucuns jugent que l'institution elle-même n'a plus sa place dans la procédure pénale.

Le juge d'instruction pourrait aussi disparaître du paysage judi-

caire suisse. C'est du moins ce que prévoit le projet de code de procédure pénale adopté par le Conseil fédéral juste avant les fêtes.

## Place aux procureurs

Ce texte n'a rien d'anodin puisqu'il remplacera les vingt-neuf systèmes de procédure pénale qui cohabitent actuellement (cf. encadré de gauche). Pour le gouvernement, la procédure pénale devrait être dirigée par le seul ministère public, comme c'est le cas en Allemagne ou en Italie. Les procureurs ne défendraient pas seulement l'accusation devant les tribunaux, mais ils dirigeraient aussi toute la phase de l'instruction. L'absence de séparation entre instruction et accusation serait contrebalancée par des garanties plus étendues accordées à la défense. Le projet prévoit l'intervention d'un avocat dès la première heure de l'enquête. Les mesures de contrainte, comme la mise en détention provisoire ou sa prolongation, seraient décidées par un tribunal indépendant et non par le procureur: un changement que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme rend de toute manière inévitable.

La disparition du juge d'instruction serait une révolution, surtout en Suisse romande où tous les cantons connaissent cette institution sous une forme ou une autre. L'opposition à l'avant-projet était d'ailleurs forte de ce côté-ci de la Sarine. Mais le Conseil fédéral estime que le modèle «zurichois» d'un ministère public fort permettra d'aboutir à de meilleurs résultats: les accusateurs publics peuvent travailler en équipe, sous l'autorité d'un procureur général et concentrer leur travail sur les infractions les plus importantes.

On entend souvent que l'instruction à charge et à décharge serait un mythe. Il faut bien l'admettre: la tâche du juge d'instruction tient parfois de la gageure. Des garde-fous sont donc inévitables. Mais, en supprimant le juge indépendant, on donne le champ libre aux dérives de l'accusation. Les prévenus qui auront les moyens de mener le combat judiciaire pourront se défendre à armes égales, mais ce ne sera pas forcément le cas du petit délinquant ou de la boulangère du quartier. Le risque d'une justice à deux vitesses est donc fort. Un ministère public

puissant devrait aussi être à l'abri des influences du pouvoir politique. Le projet ne prévoit pourtant qu'une indépendance de façade, puisque les cantons pourraient intégrer le ministère public dans leur administration et soumettre de ce fait les procureurs à l'autorité exécutive. Il faudra au moins corriger le tir sur ce point.

Le débat ne doit pas tourner à un affrontement de spécialistes. Comme le montre l'actualité de nos voisins, la manière dont nous traitons ceux qui sont soupçonnés d'avoir enfreint la loi est un vrai choix de société. *ad*

## «De 29 à l'unité»

Si le Code pénal suisse date de 1937, la procédure fait encore aujourd'hui l'objet de 26 codes cantonaux et de trois lois fédérales. Cette dichotomie date du compromis passé autour de la Constitution fédérale de 1874: le droit matériel à la Confédération; la procédure et l'organisation judiciaire aux cantons (cf. DP n° 1583, *Unification de la procédure civile: un premier étage à l'édifice*). En 2000, en adoptant à une large majorité l'arrêté sur la justice, le peuple et les cantons ont autorisé la Confédération à unifier les procédures. Mais l'organisation judiciaire reste aux mains des cantons. Le chantier du code de procédure pénale a été jugé prioritaire pour améliorer l'efficacité des poursuites. Le projet de code fédéral de procédure civile devrait suivre dans la foulée: son adoption est prévue pour cette année encore. Chacun des projets compte environ 500 articles, ce qui donne une petite idée de l'ampleur du chantier législatif en cours.

## Le choix entre quatre modèles

Il existe actuellement en Suisse quatre modèles différents d'organisation de la poursuite pénale. Les rôles de la police, du ministère public et du juge d'instruction varient suivant les cantons.

- «Juge d'instruction I» (VD, FR, VS, GL, ZG): la poursuite pénale est dirigée par un juge d'instruction indépendant. Le ministère public est une simple partie pendant l'instruction. Le rôle du ministère public est essentiellement de soutenir l'accusation devant les tribunaux.
- «Juge d'instruction II» (BE, LU, SZ, OW, NW, BL, SH, AR, GR, TG): le juge d'instruction indépendant dirige également l'enquête, mais il est soumis à l'autorité du ministère public, dans une mesure qui varie suivant les législations. Le procureur défend ensuite le dossier lors des procès.
- «Ministère public I» (NE, GE, JU, UR, AG, Confédération): la police mène les premières investigations sous l'autorité du ministère public. Celui-ci décide de l'ouverture d'une enquête qui est dirigée par un juge d'instruction indépendant. Au moment du procès, le ministère public soutient l'accusation.
- «Ministère public II» (ZH, BS, TI, SG, AI, SO): il n'y a pas de juge d'instruction. Le ministère public dirige l'instruction et la police travaille sous son autorité. A la clôture de l'instruction, le ministère public soutient son propre dossier devant les tribunaux. Des garanties élargies pour la défense viennent faire contrepoids au pouvoir étendu du ministère public.

Alors que la commission d'experts préconisait l'adoption du modèle «Juge d'instruction I», le Conseil fédéral propose le modèle «Ministère public II», c'est-à-dire la suppression du juge d'instruction. Parmi les partis gouvernementaux, seule l'UDC s'oppose au modèle «Ministère public II»: elle estime que ce système favorise trop les droits de la défense.

# Les laboratoires de la fraude

Par-dessus tout, la science cherche l'explication vraie; dans cette quête on accepte qu'elle apparaisse tour à tour comme amoral, inhumaine ou politiquement incorrecte. La fraude scientifique n'est donc pas un dérapage, mais un péché capital qui met en cause l'existence même de la recherche.

Les cas de fraude scientifique semblent en augmentation. D'un côté, l'incitation à la performance s'est accrue; de l'autre, la compétition entre équipes de recherche facilite la découverte des fraudes, dès lors qu'un groupe ne parvient pas à reproduire une découverte révolutionnaire revendiquée par le concurrent.

Dans le cas du professeur Hwang Woo-suk, pionnier du clonage thérapeutique\*, héros national, la «fabrication» des données était systématique. Comment a-t-il osé frauder, alors que ses collaborateurs étaient nombreux, qu'il était sous les feux des médias, et que la concurrence dans ce domaine potentiellement lucratif est particulièrement féroce? Hwang a pris le risque, parce qu'il avait une chance de s'en sortir. La méthodologie du clonage thérapeutique est connue. Sont connus aussi les contrôles à effectuer pour le prouver. Hwang pouvait donc parier que lorsqu'un concurrent publierait le premier clonage thérapeutique véritable, il utiliserait exactement les techniques proposées dans ses articles. Aux yeux du monde, son travail pionnier serait confirmé et la voie du Nobel ouverte.

Deux soupçons, diffusés par des collaborateurs de Hwang, ont fait tomber la star. Le premier portait sur l'intégrité éthique du professeur dans le recrutement des donneuses d'ovules. Une ancienne doctorante, partie faire des études postdoctorales aux Etats-Unis a, par courriel, avoué avoir été incitée par son patron à donner des ovules (elle en avait gaspillé en renversant un pétri et devait compenser). Le second soupçon, mis en circulation via un blog par des doctorants, concerne la duplication de photos

identiques de cellules dans divers articles, avec des légendes différentes.

C'est donc Internet et le réseau mondial des postdoctorants qui ont mis en route le dépistage de la fraude. La fraude de Hwang nous renvoie à une autre fraude célèbre, celle du clonage de souris par le professeur Karl Illmensee, alors à l'Université de Genève, dénoncé lui aussi par un doctorant.

Malgré le retentissement de telles fraudes, il faut néanmoins se poser la question des vraies menaces sur l'intégrité du système scientifique. Il serait prématuré d'attribuer l'essence du mal à la compétitivité. Elle pousse à la fraude certes, mais elle permet aussi de la dépister. La concurrence nuit surtout parce que les scientifiques sont de moins en moins enclins à, ou sont même, par des accords de propriété intellectuelle, empêchés d'échanger le matériel (anticorps, cellules, etc.) produits dans leurs laboratoires. Cette pratique, jadis généralisée, permettait de vérifier la qualité de ce qui était produit.

L'existence de ces fraudeurs flamboyants ne doit pas cacher trois menaces plus importantes. D'abord la fraude par omission, à savoir l'interruption et l'enfouissement systématique d'essais cliniques lorsque les résultats sont contraires à l'espérance du sponsor. Ensuite, la recherche à titre d'intérêt national (c'est un peu le cas ici) dont Trofim Denissovitch Lyssenko au service de l'Union soviétique fut l'exemple historique. Aujourd'hui, des centres nationaux comme le Center for Disease Control à Atlanta peuvent succomber à des exigences de sécurité nationale. Autre menace, la recherche bâclée par les entreprises lorsqu'il y a pression pour la mise sur le marché, à l'exemple de Monsanto et du coton transgénique. *ge*

\*Le clonage thérapeutique, c'est la création de cellules souches à partir d'un ovule vidé de son ADN, remplacé par l'ADN d'une cellule adulte d'un patient.

Edito

## Lex de canibus

Lorsqu'il s'agit de légiférer, la Suisse aime à prendre son temps. Cette lenteur, il est vrai parfois exagérée, suscite les critiques des tenants d'une gestion efficace de l'action publique. Au point que certains n'hésitent plus à mettre en cause les droits populaires, coupables de freiner, voire d'empêcher les adaptations que requiert l'évolution rapide de l'environnement social et économique.

C'est oublier que l'action collective n'obéit pas aux lois qui régissent les entreprises. En démocratie, les décisions tirent leur légitimité de majorités parlementaires et populaires. Et parce que les intérêts en jeu le plus souvent divergent, il est nécessaire de trouver des solutions de compromis. D'où la pratique d'associer ces intérêts à la préparation des projets législatifs, de soumettre ces derniers à une large consultation. Le soutien majoritaire est à ce prix. Mais cette condition formelle garantit également que les normes adoptées seront mieux respectées. Acceptation et conformité aux règles constituent en quelque sorte les dividendes du temps préalablement investi.

La procédure suscitée par le drame d'Oberglatt s'écarte de cette démarche. Sous la pression médiatique, les autorités bousculent le rythme. Dans la précipitation, des cantons édictent des listes de races à bannir, quatre ici, douze là, seize ailleurs, la laisse pour les uns, la muselière pour d'autres, comme si le comportement des chiens variait d'une région à l'autre. D'autres cantons attendent la détermination de Berne. Pas longtemps car Joseph Deiss, d'un naturel plutôt prudent, met sous pression l'Office vétérinaire fédéral qui lui soumet deux semaines plus tard un train de mesures, sur la base d'une norme légale qu'on est allé chercher dans la réglementation des manipulations génétiques. Suit une procédure de consultation de cinq jours seulement.

Cette hâte traduit d'abord le souci de calmer la légitime émotion du public, plutôt que celui d'améliorer efficacement la sécurité des personnes sur la base de connaissances cynologiques solides. Comme si ce soudain activisme devait faire oublier l'indifférence des autorités à l'égard des graves accidents de ces dernières années - refus de légiférer et application lacunaire des dispositions en vigueur. Entre inaction et précipitation, il y a place pour une intervention réfléchie, qui articule adéquatement mesures et objectifs. *jd*

# Sans profit mais pas sans frais

**Les contributions indirectes de la République et canton de Genève à l'entretien du quartier général de l'Armée du Salut à Berne ont suscité bien des questions. Dont celle des frais de fonctionnement des organisations sans but lucratif. Petit essai comparatif.**

L'Armée du Salut a aussi son état-major national, financé notamment par les contingents cantonaux et locaux. Rien que de très normal. N'empêche qu'à Genève la découverte de cette nécessaire réalité a fait l'effet d'une bombe. Comme si, dans les organisations à but non lucratif, les salariés et militants pouvaient travailler efficacement sur le terrain sans le soutien d'un «back office» qui assure l'organisation, le financement et le suivi des opérations.

Cela une fois admis, reste bien sûr la question des proportions. Sur cent francs reçus par une organisation à but non lucratif (NPO selon l'abréviation anglaise usuelle) à titre de subventions publiques, dons et legs privés et de contributions diverses, combien sont utilisés directement aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis? Pas facile de le savoir, même si les NPO doivent désormais respecter certaines normes comptables, sous peine de perdre le label Zewo, indispensable aux organismes faisant appel à la générosité publique. Mais l'analyse des comptes d'exploitation pour 2004, tels que publiés par une dizaine d'associations et fondations humanitaires, écologiques et tiers-mondistes (cf. encadré ci-dessous), fournit d'intéressantes indications sur leurs coûts en personnel ainsi que sur leurs frais administratifs et généraux.

De manière générale, l'on observe que, dans les organisations étudiées, les montants non affectés au financement de campagnes, projets ou mandats concernant leur domaine d'intervention statutaire représentent de 15% à plus de 50% de leurs dépenses totales. La plupart des organisations parviennent à maintenir cette proportion aux alentours de 35%. Comment? En mettant les salaires des intervenants et les autres coûts directs à la charge des différents projets et mandats qu'elles soutiennent financièrement. Mais elles ont en revanche l'obligation d'imputer à la centrale et de faire apparaître séparément

les frais de communication et de collecte de fonds (entre 3% et 16% des dépenses totales), les coûts administratifs (entre 6% et 12%) ainsi que les éventuels amortissements et frais financiers. A noter que les organisations écologiques travaillent relativement cher, sans doute parce qu'elles sont principalement actives en Suisse (Equiterre, WWF).

Quand l'organisation fonctionne comme la section suisse d'une grande ONG présente dans environ 150 pays, elle doit payer son écot à la centrale: Amnesty Suisse envoie chaque année un peu plus de 30% de son budget de 11 millions de francs au secrétariat international sis à Londres, tandis que le WWF Suisse consacre 3,9 millions de francs, soit un peu moins de 9% de ses ressources, à son siège mondial, installé à Gland. Précision utile: ces deux organisations ne reçoivent pas de subventions publiques mais vivent principalement des contributions de leurs membres et groupes cotisants, ainsi que de legs et dons dont le montant a frôlé les quatre millions de francs en 2004 chez Amnesty et atteint 4,5 millions au WWF Suisse.

Par rapport à ces deux grandes NPO multinationales privées, les organisations suisses au bénéfice de subventions

publiques ne se distinguent pas par une transparence particulière. Sauf Swissaid, qui présente son bilan et ses comptes de manière exemplaire, à la fois détaillée et très claire. Une mention particulière aussi à l'OSEO, qui ne craint pas de chiffrer les difficultés rencontrées en 2004 tout particulièrement, année de restructuration et de réorganisation fondamentales.

Au total, l'information délivrée par les NPO dépasse sans doute en qualité et consistance les attentes des cotisants et généreux donateurs, d'ordinaire très confiants. Ce d'autant que les traditionnels rapports annuels tirés sur papier sont désormais disponibles sur les sites Internet des organisations concernées. Sauf exception bien sûr. La seule que nous ayons repérée s'appelle l'Armée du Salut, qui donne sur son site quelques informations lacunaires sur la zone AdS comprenant la Suisse, l'Autriche et la Hongrie: «du point de vue financier, 2004 fut réjouissante», avec des dons et legs dont «le produit a pu être maintenu à un bon niveau de 35,4 millions de francs». Pour en savoir plus, contactez le responsable Communication ou rompez. Une politique d'information devenue impossible pour «une armée à l'œuvre dans 109 pays» qui veut continuer d'accomplir sa belle mission. *yy*

Amnesty International, section suisse: [www.amnesty.ch](http://www.amnesty.ch)

Culture et Développement: [www.coordinate.ch](http://www.coordinate.ch)

Erklärung von Bern, section alémanique de la DB: [www.evb.ch](http://www.evb.ch)

Déclaration de Berne, section romande (DB): [www.ladb.ch](http://www.ladb.ch)

EPER, Entraide protestante suisse: [www.eper.ch](http://www.eper.ch)

Equiterre, Genève et Zurich: [www.equiterre.ch](http://www.equiterre.ch)

OSEO, Œuvre suisse d'entraide ouvrière: [www.sah.ch](http://www.sah.ch)

Solifonds, Fonds de solidarité pour les luttes de libération sociale: [www.solifonds.ch](http://www.solifonds.ch)

Swissaid, Fondation suisse pour la coopération au développement: [www.swissaid.ch](http://www.swissaid.ch)

WWF Suisse (comptes bouclés au 30 juin 2005): [www.wwf.ch](http://www.wwf.ch)

# Une schizophrénie politique inguérissable

**Le gouvernement multiplie les déclarations en faveur d'une concurrence accrue. Et pourtant il diminue les moyens de la commission de la concurrence déjà plombée par les insuffisances de la loi sur les cartels.**

Le Parlement quasi unanime vient d'adopter la loi sur le marché intérieur pour attiser la concurrence. Le gouvernement annonce pour 2006 une loi qui élimine les barrières à l'importation des marchandises, et qui prévoira notamment la reprise de la règle européenne dite Cassis de Dijon. Il propose encore la libéralisation du marché de l'électricité, du dernier kilomètre de Swisscom, la réduction du monopole de La Poste. Il milite au sein de l'OMC pour l'ouverture du marché des services. Ce faisceau de mesures devrait revitaliser l'économie suisse en déficit de croissance parce que trop figée dans ses structures. La Suisse officielle a donc de solides convictions libérales. Sauf dans la lutte contre les ententes et autres positions dominantes.

Le secrétariat de la commission des cartels est amputé de 8 postes sur 59. D'ici deux ans, 28 autres postes devraient disparaître (DP n°1673).

Sanction contre un organe incompetent ou affaiblissement d'une institution mal aimée des milieux économiques? Les deux à la fois. Les succès de la Commission de la concurrence (Comco) sont modestes parce que la loi ne lui en donne pas les moyens.

## Armes mal adaptées

La spectaculaire décision de la Comco, obligeant les Entreprises Electriques Fribourgeoises d'acheminer pour la Migros du courant acheté à un autre producteur, a fait croire à la naissance d'un véritable contre-pouvoir économique. C'était une illusion. Les activi-

tés les plus récentes montrent que si la Comco affiche beaucoup de sévérité à l'égard des barrières étatiques à la concurrence, elle agit avec une grande prudence envers les ententes ou les positions dominantes privées. Il ne s'agit pas de complaisance, mais de réalisme. La loi n'interdit par les ententes ou les positions dominantes. Seuls les abus sont poursuivis. Les entraves à la concurrence sont admises si elles sont «justifiées par des motifs d'efficacité économique». C'est la porte ouverte à toutes les interprétations. Les groupes et les entreprises, qui peuvent se payer les meilleurs avocats, en profitent largement. Ils utilisent toutes les voies de recours, souvent avec succès. En 2004, trois des décisions de la Comco ont été avalidées par la Commission de recours et trois autres ont été entièrement ou partiellement cassées. A l'appui d'une de ces décisions, ladite commission a rappelé que pour prononcer une condamnation, il fallait constater «une atteinte notable à une concurrence efficace».

Pour ne pas s'enliser dans les procédures judiciaires, la Comco privilégie les arrangements. Ainsi, l'an passé, elle a négocié une baisse de 25% des commissions prélevées sur les paiements par carte de crédit et a entrouvert le marché des médicaments vétérinaires. Elle est en revanche bel et bien parvenue à interdire les prix imposés des livres sur le marché alémanique.

La timidité de la Comco s'explique également par son

système de milice. Ses quinze membres, désignés par le Conseil fédéral, exercent leur fonction en sus de leur activité professionnelle principale et n'ont souvent pas le loisir de se familiariser avec des dossiers souvent complexes. D'autre part, les représentants des organisations économiques membres de la commission ne sont pas tenus de se désister s'ils sont membres d'une association faitière de la branche mise en cause.

## Faiblesse congénitale

La loi sur les cartels a un long passé de faiblesse sérieusement entretenue par les milieux économiques et les partis qui les représentent à Berne. Le premier texte de 1962 se limitait à autoriser une commission dominée par les intérêts économiques, secondée par une poignée de fonctionnaires, et à faire des recommandations au Conseil fédéral. Après quelques améliorations au début des années huitante, la loi a été entièrement remaniée en 1995, donnant à l'autorité de la concurrence des pouvoirs de sanction et un secrétariat nettement plus étoffé. Une retouche, en 2004, a renforcé le pouvoir de sanction sans toucher à la faiblesse intrinsèque de la loi. Une réforme efficace nécessiterait un vote populaire avec double majorité. Car la nouvelle constitution fédérale autorise la Confédération à lutter exclusivement contre les conséquences sociales et économiques dommageables des limitations de la concurrence. Mais dommageable pour qui? *at*

## Communes vaudoises: Créer une dynamique cantonale

La non-redéfinition du rôle des communes fut un échec, une lacune de la Constitution vaudoise. Elle n'a pas su (ou pu) donner l'élan. De même la loi de subventionnement des fusions crée un encouragement si modeste qu'il est plus une manière de se donner bonne conscience que d'impulser. Aussi les courageux syndicats qui se lancent dans cet exercice difficile ne se sentent pas portés par le Canton.

Il n'appartient certes pas à l'Etat d'intervenir directement. Mais par l'intermédiaire des préfets, il peut soutenir les municipalités qui veulent donner à leur région un dynamisme nouveau et qui souhaitent éviter des dépenses administratives devenues trop lourdes pour de trop petites échelles.

S'il est un devoir de respecter la libre décision des citoyens, il est aussi une obligation pour le Conseil d'Etat et le Grand Conseil de donner le ton et de faire des regroupements des communes une tâche cantonale. On attend que le débat soit rouvert. *ag*

# Les nouveaux mercenaires

En Irak, la Suisse emploie une entreprise sud-africaine pour protéger son ambassade. Cette situation est banale. Les entreprises internationales de sécurité, dont certaines sont de véritables armées privées prospèrent dans les zones de non-droit, lorsque l'autorité d'un Etat a quasiment disparu. Une motion Ursula Wyss (cf. encadré ci-dessous) demande à la Suisse de s'engager en faveur de réglementation spécifique pour ces sociétés.

Cette motion a été acceptée par les Chambres lors de la session de décembre 2005. Comme le souligne la commission des Etats, les règles du droit humanitaire s'appliquent également à ces sociétés, mais leurs employés ne sont pas forcément formés au respect des règles de l'édifice juridique destiné à limiter les conséquences d'un conflit armé. La commission relève un paradoxe: la réduction des budgets militaires des nations a entraîné le développement des entreprises de sécurité privées comme force de substitution. Leurs morts n'entrent pas dans les décomptes officiels et leurs membres ne

sont pas poursuivis par les tribunaux militaires en cas de violation du droit. Les interrogateurs «privés» présents à Abou Ghraïb n'ont pas été inquiétés par la justice militaire américaine.

## Des guerres par procuration

La mise en œuvre de cette motion risque d'être bien difficile et nos diplomates auront fort à faire. En fait, nous assistons peut-être à un changement complet dans la conception des guerres. Après tout, les armées nationales ont deux siècles d'existence et l'usage des mercenaires a toujours été dominant aupara-

vant. Peut-être assistons-nous aujourd'hui à un reflux des armées de service public avec la fin progressive des conscriptions et à un retour du mercenariat sous la forme d'entreprises contractantes. La guerre du futur sera peut-être faite par des techniciens «nationaux», qui conduiront leurs drones de loin en étant eux-mêmes bien à l'abri, avec l'appui de petites troupes d'élite, elles aussi «nationales», et d'une grande masse de «mercenaires». Cette perspective n'a rien d'utopique et la motion Wyss permet à la Suisse de travailler dès maintenant aux inévitables adaptations du droit humanitaire. *jpg*

### La motion Ursula Wyss

Le Conseil fédéral est chargé de veiller à ce que la Suisse s'engage résolument, sur la scène internationale, en faveur de réglementations contraignantes qui fixent les responsabilités des entreprises militaires et des forces de sécurité privées en matière de respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme.

## Suite de la première page

### Démocratisation des études

Or, malgré un nombre d'étudiants en augmentation constante, le montant global des aides aux études versées par les cantons est resté au mieux stable, quand il n'a pas diminué dans le cadre des nombreux programmes d'économies, ou des divers durcissements des législations sur les bourses. En outre, les montants de celles-ci ne couvrent que rarement les dépenses mensuelles d'un étudiant, que l'étude de l'OFS révèle modestes. Celui qui ne peut compter ni sur ses parents, ni sur un ou plusieurs petits

emplois annexes doit donc renoncer à se former selon ses choix ou ses capacités. L'idéal des études démocratisées bute sur les finances.

En donnant à la Confédération la compétence d'édicter une loi-cadre, la nouvelle péréquation financière avait laissé entrevoir une amélioration. C'est toutefois fort improbable, car Berne a réduit ses subventions aux cantons et la droite du Conseil fédéral propose, malgré l'opposition des gouvernements cantonaux, des instances universitaires et des étudiants, mais

à la grande satisfaction d'*economiesuisse*, d'autoriser largement le remplacement des bourses par des prêts, contraires à l'égalité des chances. Le secrétaire d'Etat Kleiber a quant à lui plusieurs fois tenté de mettre sur pied un système national des bourses, mais toutes ses tentatives ont avorté.

Néanmoins, les inégalités sociales face à la formation tertiaire ne doivent pas faire oublier que celles-ci naissent principalement avant l'entrée dans une haute école. C'est déjà au niveau de l'école de maturité que

les classes sociales les plus défavorisées sont progressivement exclues. Or les bourses destinées aux élèves du secondaire supérieur ont subi ces dernières années encore plus de coupes budgétaires que les aides pour les études tertiaires. Ajoutons-y les tentatives, en vogue dans plusieurs cantons alémaniques (cf. DP n° 1643 et 1667), de restreindre l'accès à la maturité par des *numerus clausus*, et la rupture entre élites savantes et fortunées et classes moyennes et inférieures peu formées sera consommée. *jcs*

# Un malade imaginaire

**La santé économique de la Suisse pourrait être meilleure. Mais globalement le patient se porte bien. Ceux qui prétendent le contraire s'appuient sur des affirmations empiriquement infondées. En fait ils ne cherchent qu'à faire passer un programme de réformes qui relève d'une idéologie libérale fondamentaliste (DP n° 1674). Suite du parcours critique proposé par l'ouvrage de Markus Mugglin\*.**

## C'est la faute à l'Etat

Depuis le début des années nonante, les dépenses et recettes des collectivités publiques ont fortement augmenté, c'est un fait. D'où une quote-part fiscale - le rapport entre les recettes fiscales, y compris les versements obligatoires aux assurances sociales, et le PIB - et une quote-part étatique - le rapport entre les dépenses publiques et le PIB - en forte hausse. Une hausse plus accentuée que dans la plupart des pays de l'OCDE. Mais ces quotes-parts restent néanmoins inférieures à celles des pays européens. Cette hausse rapide dans les années nonante résulte d'une forte croissance des dépenses sociales, elles-mêmes induites par la récession que les autorités ont contribué à aggraver (DP n° 1674). Ne confondons pas la cause et les effets: c'est la stagnation économique qui a pesé sur les budgets publics et non l'augmentation des dépenses qui a étouffé la croissance. Pour preuve, nombre de pays comme les pays scandinaves et l'Autriche bénéficient d'un taux de croissance supérieur à celui de la Suisse, quand bien même l'Etat y occupe une place - impôts, dépenses - plus importante que chez nous.

L'augmentation des dépenses a particulièrement touché le domaine social - de 20 à 28% des dépenses publiques de 1990 à aujourd'hui. Non pas qu'on ait amélioré substantiellement les prestations, mais parce que la récession a engendré chômage, invalidité et recours accru à l'aide sociale. D'un point de vue strictement économique, ces dépenses ont permis à leurs bénéficiaires de rester des consommateurs et donc d'éviter que la stagnation ne se transforme en crise.

Les déficits budgétaires ont accéléré l'endettement public. Elève modèle il y a encore

quinze ans, la Suisse, avec une dette représentant plus de 55% de son PIB, se rapproche de la limite supérieure imposée aux pays de la zone euro. Dès lors, à l'instigation du patronat et de la majorité de la corporation des économistes, les autorités sont saisies d'une frénésie d'économies qui confine à la paranoïa. La Confédération a déjà conduit deux programmes successifs d'allègement budgétaire et concocte un programme de réduction des tâches. Son grand argentier ose même «penser l'impensable» en évoquant des scénarios de réduction jusqu'à 40% du budget fédéral. Et son collègue de justice et police passe aux actes en imposant à son administration des coupes plus sévères encore que celles exigées par le Conseil fédéral. Bref le concours de la rigueur est ouvert dont on attend une revitalisation de l'économie.

Pourtant cette situation financière ne résulte pas d'une multiplication des tâches étatiques. Au coût social de la stagnation économique s'ajoutent l'assainissement de la caisse de retraite du personnel fédéral et l'autonomisation des entreprises (CFE, PTT, armement) dont la Confédération a dû recapitaliser les caisses de retraite. Au total 40 milliards de francs. Avec le préfinancement des transversales alpines et les avances remboursables à l'assurance chômage, voilà qui explique l'essentiel de l'endettement supplémentaire des années nonante. Pas trace d'un Etat trop gourmand qui étendrait sans limites son action au détriment du dynamisme de l'économie. *jd*

\* *Gegendarstellung. Wer die Schweizer Wirtschaft bremst.* Xanthippe Verlag, Zürich, 2005.

Dossier complet sur [www.domainepublic.ch](http://www.domainepublic.ch)

Feuilles officielles

## Des gratuits en panne

Depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, les districts de langue allemande du canton de Berne sont tenus de publier une feuille officielle. Il s'agissait, à l'origine, de tenir compte de l'abstentionnisme toujours plus marqué des fidèles au culte dominical, à la fin duquel les communications officielles étaient faites.

Or, la diminution prévue du nombre des districts aura des répercussions sur la presse gratuite, tout autant que l'évolution économique.

Les feuilles officielles (*Anzeiger*) sont distribuées dans toutes les boîtes aux lettres sans tenir compte des refus d'accueillir la publicité, puisque nul n'est censé ignorer la loi. En revanche, si la publicité fait défaut, l'éditeur ne réalise plus de bénéfice, vu les engagements pris.

Un cas particulier se passe dans le district de Berne. Il y avait deux *Anzeiger*: un quotidien pour la ville et un bihebdomadaire pour les autres communes. Ils ont fusionné il y a quelques années. Depuis il y a eu une querelle d'éditeurs à la suite d'un changement de concessionnaire. Peu à peu la feuille officielle a vu son volume se réduire, sa parution s'espacer et, depuis le début de cette année, elle ne paraît plus que deux fois par semaine chez un imprimeur hors du district. Jusqu'à quand? Une proposition vient d'être faite au Grand Conseil bernois d'abandonner la parution sur papier de la feuille officielle du canton grâce aux avantages de l'électronique. Si l'idée est retenue, il en ira certainement de même pour les feuilles de district.

A suivre.

*cfp*

# L'inéluctable choix

Un professionnel du droit public nous déclarait que pour faire le point sur un des grands dossiers de la politique suisse, AVS, électricité, LAMal, fiscalité, etc., il devait y consacrer, avec le secours efficace d'Internet, une demi-journée de travail. Et la difficulté ne tient pas à la complexité de la matière, mais à l'enchevêtrement du fil politique, tel un écheveau mal dévidé. Premier nœud, les propositions antérieures ont échoué devant le peuple qui a refusé aussi bien les allègements du paquet fiscal que l'augmentation de la TVA au profit de l'AVS et de l'AI. Deuxième nœud, les membres des commissions parlementaires, se substituant au Conseil fédéral, ont cherché, proposé, débattu leur propre proposition, se prenant au jeu au point d'oublier le contrôle de la démocratie directe. En rejetant le paquet fiscal, la révision de l'AVS, ou le contre-projet à l'initiative Avanti, le peuple

souverain s'est rappelé à leur bon souvenir. Enfin, troisième nœud, le Conseil fédéral, échaudé, cherche à éviter que ne s'additionnent les oppositions et saucissonne désormais les projets. Ajoutez la navette entre les deux Chambres! La simple lecture de la politique suisse est devenue un décryptage. Révélateur d'une crise gouvernementale.

## Les circonstances

On pourrait espérer, temporiser, attendre avec patience que les solutions se trouvent par lassitude ou bonne volonté. Sauf que la personnalité de Christoph Blocher contraint les partis à un choix. Sera-t-il réélu conseiller fédéral? Son parti, en contestant le siège de Ruth Dreifuss et en évinçant Ruth Metzler, a démontré que les positions acquises peuvent être contestées ou bousculées. Autre aspect de la même question: sera-t-il élu vice-président et président de la Confédération? Là aussi son parti a prouvé, en s'opposant à l'élection de Moritz Leuenberger, qu'il n'y avait pas d'automaticité. Et l'opinion publique est majoritairement convaincue que Blocher n'a pas les qualités et la représentativité pour être, ne serait-ce qu'une année, à l'intérieur et à l'extérieur du pays, le premier des Suisses. Écarté, il prendrait la tête de l'opposition. Avec quelles conséquences?

## La position du PS

A supposer que l'opposition de l'UDC devienne systématique - et c'est un jeu facile, on dit non chaque fois que le projet est contraire aux convictions affichées, et l'on dit encore non quand il va dans le sens réclamé, mais pas assez loin, pas assez vite, etc. - le PS se retrouverait en situation de force. Sur la base des chiffres actuels, le PS et l'UDC ont au Conseil national, ensemble, la majorité absolue et ils l'ont démontré dans quelques rares et regrettables occasions. Le parti radical et le PDC ne pourront accepter de prendre le risque de rejeter l'UDC dans une opposition systématique, si le parti socialiste ne leur donne pas des assurances. Par exemple qu'il ne coulera pas en votation finale des projets où il n'aurait pas obtenu tout ce qu'il souhaitait. Mais le PS de son côté ne peut prendre aucun engagement de fair-play s'il n'a pas des garanties que des projets convenables

seront présentés. Tel est le point de départ d'une négociation inéluctable.

## Le contenu

Il est facile de relever les points de programme où il y a accord, par exemple en fiscalité, sur le principe de l'imposition individuelle, et naturellement ceux où il y a divergences, et elles peuvent et doivent subsister.

Mais le cœur d'un accord de gouvernement, c'est le financement de la politique sociale. La droite aura à admettre qu'il ne peut y avoir de solution à l'AVS, à l'AI, et même à la LAMal sans ressources supplémentaires. Son obsession, celle du refus de voir augmenter la quote-part des prélèvements obligatoires est insoutenable, pour des raisons démographiques et sociales. La TVA offre cette possibilité de manœuvre. Même à un niveau élevé, voyez l'UE et notamment les pays nordiques, elle n'est pas économiquement handicapante. La droite allemande et la coalition ont décidé sans haut-le-cœur une augmentation de trois points, de 16 à 19. Pour la gauche suisse aussi, le recours à cette ressource peut demander un effort politique, car c'est un impôt proportionnel.

Quoi qu'il en soit, un programme gouvernemental ne sera jamais qu'un accord minimal et une règle du jeu face à l'UDC entrée en opposition après le refus d'élire Blocher président de la Confédération. *ag*

## Erreurs dans les urnes

Selon une étude Vox, 13% des citoyens qui ont déposé un «non» dans l'urne le 27 novembre croyaient s'opposer aux OGM. Ils refusaient pourtant l'initiative qui voulait les interdire. Le deuxième sujet de votation a aussi provoqué des erreurs: un nombre non négligeable des votants croyait opter pour le statu quo en votant «non» alors que seul un «oui» pouvait permettre aux commerces situés dans les gares et aéroports de continuer à ouvrir le dimanche. La preuve qu'il faut continuer à informer le public sur les sujets de votations. Il serait toutefois intéressant que l'on se penche à l'occasion sur les erreurs commises lors des élections: les paysans et les personnes âgées qui déposent une liste UDC dans l'urne sont-ils tous conscients des idées défendues par ce parti? *ad*

## IMPRESSUM

Rédacteur responsable:  
**Jacques Guyaz (jg)**

Rédaction:  
**Marco Danesi (md)**

Ont collaboré en outre à ce numéro:  
**Jean-Daniel Delley (jd)**  
**Alex Dépraz (ad)**  
**Gérard Escher, (ge)**  
**André Gavillet (ag)**  
**Yvette Jaggi (yj)**  
**Jean Christophe Schwaab (jcs)**  
**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**