

Domaine Public

1 7 7 7

Edition PDF
du 28 avril 2008

Les articles mis en ligne
entre le 21 et
le 28 avril 2008

**Analyses,
commentaires
et informations sur
l'actualité suisse.**

Depuis 1963, un
point de vue de
gauche, réformiste
et indépendant.

En continu, avec
liens et réactions, sur
domainepublic.ch

Dans ce numéro

Quand le parlement fourvoie le peuple

Assurance-maladie: l'hypocrisie soumise au vote
le 1er juin (André Gavillet)

Jeux d'argent: lutte pour le contrôle et le profit

Le contexte et la faiblesse de l'initiative populaire
portée par la Loterie romande (Jean-Daniel Delley)

L'OMC bouc émissaire

La réalité des négociations en cours (cycle de Doha)
ne correspond pas à la caricature qu'on en fait
(Albert Tille)

Les limites de l'action syndicale

Deux condamnations ont récemment frappé des
actions syndicales. Inquiétante érosion de la liberté
syndicale ou coup d'arrêt bienvenu à une dérive vers
les coups d'éclat médiatiques? DP présente le débat
(Jean-Daniel Delley et Jean Christophe Schwaab)

Winterthour gagne le Club de Rome et son statut de grande ville suisse

Happy end surprise d'un feuilleton suivi avec passion
par DP (Yvette Jaggi)

Les espaces publics à l'encan?

Ni enjeu commercial ni enjeu politique, le cadre même
de la vie quotidienne se retrouve dans un *no man's
land* dont il faut le sortir (Invité: Gilles Gardet)

Quand le parlement fourvoie le peuple Assurance-maladie: l'hypocrisie soumise au vote le 1er juin

André Gavillet (28 avril 2008)

L'article constitutionnel qui sera soumis au vote du peuple le 1er juin sous le titre caramélisé «*Qualité et efficacité économique dans l'assurance-maladie*» est un parangon d'hypocrisie politique et de confusion juridique (voir aussi DP 1772). Car la Confédération dispose de toute compétence constitutionnelle pour légiférer en ce domaine. Le Conseil fédéral lui-même, qui n'est pas l'auteur du projet, tient à le souligner. Il s'agirait donc, par ces nouvelles dispositions, de marquer plutôt une orientation de la politique de la santé.

Que le peuple, par le truchement de l'initiative populaire, propose des modifications constitutionnelles pour imposer une autre politique, c'est une procédure incontournable puisqu'il ne dispose pas du droit de recourir à l'initiative législative. Mais que le parlement, dont la raison d'être est de légiférer, passe par une modification de la Constitution pour se dicter à lui-même l'orientation des lois est contraire à notre ordre juridique. Pourquoi n'élabore-t-il pas, avec sa majorité, les nouvelles lois qu'il souhaite au lieu de prétendre se faire dire dans quel sens il faut qu'il les prépare?

La confusion est dès maintenant perceptible. De toute façon il faudra légiférer. Mais comment interpréter les dispositions constitutionnelles proposées? Médecine à deux

vitesse, jusqu'où? Concurrence poussée jusqu'où? Un payeur unique pour financer les hôpitaux, comment? Seule la loi permettrait de répondre. Alors pourquoi ne pas commencer franchement par là? Cette dérobade pue l'hypocrisie. Faire approuver par le peuple un texte enrobé pour ensuite prétendre être les interprètes de la pensée de la majorité populaire.

Hôpitaux, prestations citoyennes

Un point est sans équivoque. L'arrêté constitutionnel se veut un stimulant de la concurrence. Elle devrait jouer notamment pour les hôpitaux, qui seraient financés par les seuls assureurs qui recevraient les subsides de l'Etat. Payeurs uniques, ils seraient mieux aptes à mettre en œuvre la concurrence souhaitée – quand bien même l'opacité de leurs comptes est notoire.

Les adeptes de cette politique estiment que notre pays compte trop de lits hospitaliers et que les magistrats élus sont trop dépendants de leurs électeurs pour imposer les réductions nécessaires, alors que la concurrence économique réglerait l'excès de l'offre aussi naturellement qu'elle a acculé à la fermeture les épiceries de village.

Outre que l'accusation de poltronnerie à l'égard de l'autorité politique est gratuite, outre que la concurrence

stimulée frapperait un secteur où les conditions de travail sont souvent à la limite, le tout économique méconnaît le rôle des hôpitaux dans les rapports identitaires entre l'Etat et le citoyen.

L'hôpital est le lieu où tout membre de la communauté sait qu'il sera reçu avec sa souffrance somatique ou psychique, grave ou bénigne. Le domaine où l'Etat, même s'il n'est pas le seul partenaire de l'organisation sanitaire, n'est pas perçu comme gendarme et perceuteur, mais comme tuteur et samaritain.

Dans les hôpitaux, l'intégration se vit au quotidien. Il suffit d'observer le multi-ethnisme du personnel soignant d'une part, et des patients d'autre part.

Ne vouloir prendre en compte que l'économique et en faire le seul critère de régulation, ce serait méconnaître gravement ce qui constitue un lien social, régional et cantonal. La concurrence ne saurait donc imposer le seul diktat de sa loi.

L'équivoque

D'autres chapitres des effets néfastes de l'arrêté constitutionnel proposé mériteraient examen. Mais la confusion est dans la méthode même, celle d'une feuille de route équivoque que le parlement se dicte à lui-même.

Rejetable absolument.

Jeux d'argent: lutte pour le contrôle et le profit

Le contexte et la faiblesse de l'initiative populaire portée par la Loterie romande

Jean-Daniel Delley (23 avril 2008)

L'initiative populaire «*Pour des jeux d'argent au service du bien commun*», lancée le 22 avril, va ranimer une controverse déjà ancienne, mais jamais tranchée. Quelles sont les compétences respectives de la Confédération et des cantons en la matière? Et à qui doit profiter la manne?

La Constitution (art. 106) parle clair: jeux de hasard et loteries relèvent de la compétence fédérale. Mais depuis des décennies, l'Etat central s'est désintéressé des secondes qui, de manifestations épisodiques et locales qu'elles étaient à l'origine, ont muté en une véritable industrie au chiffre d'affaires imposant, solidement enracinée dans le terreau cantonal où elle soutient toute une palette d'activités culturelles, sociales et sportives relevant de l'utilité publique.

L'indifférence de la Confédération a pris fin avec la levée de l'interdiction des maisons de jeu, décidée par le peuple en 1992. Les casinos, exploités par des sociétés privées à but lucratif, représentent une concurrence pour les loteries traditionnelles qui lancent alors de nouveaux

produits plus attractifs que le traditionnel billet, en particulier le fameux Tactilo (DP 1717). Les casinos et la Confédération se rebiffent, estimant que les loteries, en particulier la très dynamique Loterie romande, marchent sur les plates-bandes des maisons de jeux. L'enjeu financier est double: les casinos défendent leur part de marché, tout comme la Confédération qui prélève un impôt sur leurs recettes. Un projet de loi fédérale sur les loteries, visant à clarifier les compétences, a échoué en consultation, devant l'opposition des cantons.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer cette initiative populaire, patronnée par un comité où se côtoient politiciens de tous bords et représentants des milieux sportifs, culturels et sociaux, reflet fidèle des bénéficiaires de la manne des loteries.

L'initiative soumet les casinos à l'exigence de l'utilité publique. La proposition est justifiée: les jeux d'argent ne constituent en définitive qu'une opération de redistribution financière, sans création de plus-value. Il n'y a pas de raison que des

intermédiaires s'engraissent au passage. C'est dire que la loi d'application devra fixer un taux d'imposition de leurs bénéfices plus proche du plafond de 80% prévu actuellement par la Constitution que du taux effectif actuel, à peine supérieur à 50%. Par contre, elle ne clarifie guère les compétences respectives de la Confédération et des cantons pour ce qui est des loteries. Berne devra se contenter d'édicter les principes généraux, alors que les cantons autoriseront les loteries et les jeux et exerceront la surveillance. Ce dernier point est particulièrement critiquable: les cantons, partie prenante des loteries, sont mal placés pour également les contrôler. A l'appui de leur solution, les initiants se réfèrent au dispositif en matière d'aménagement du territoire qui, prétendent-ils, fonctionne bien. L'argument ne convainc pas. En réalité, l'aménagement du territoire est médiocre, et cela parce que les faibles compétences de la Confédération empêchent de contrebalancer le laxisme des cantons.

L'OMC bouc émissaire

La réalité des négociations en cours (cycle de Doha) ne correspond pas à la caricature qu'on en fait

Albert Tille (24 avril 2008)

Pour résoudre la crise alimentaire, il faut dessaisir l'OMC du dossier agricole et le confier à l'ONU. C'est ce qu'affirme péremptoirement un spécialiste français de l'agriculture (*Le Temps* 21 avril). Le libéralisme prôné par l'OMC aurait donc détruit l'agriculture vivrière du tiers monde et conduit sa population à la famine. Cette image caricaturale nécessite de sérieuses retouches.

Il y a d'abord une erreur historique. La diminution des cultures vivrières au profit du café ou de la banane est un phénomène vieux comme la colonisation, alors que l'amorce de libéralisation agricole de l'OMC n'a guère plus de 15 ans. Les taxes à la frontière ont été progressivement réduites de 15%. La protection agricole, souvent très élevée, subsiste donc à 85%. En revanche les subventions à l'exportation pratiquées par les pays riches, qui leur permettent de déverser leurs excédents à bas prix dans le tiers monde, ont dû être diminuées de 36%.

La seconde étape de libéralisation est en négociation depuis sept ans. Après des décennies d'abaissement tarifaires pour les seuls produits manufacturés, la Nouvelle Zélande, le Brésil et autres pays agricoles exercent une forte pression sur les pays industriels pour obtenir à leur tour des avantages par un meilleur accès au marché pour leurs produits. On peut comprendre leurs exigences. Mais la négociation, dite de Doha, a posé d'emblée le principe d'un système de libéralisation différenciée, favorable aux pays du sud. Frappés durement par la crise alimentaire, ces pays ont aujourd'hui de solides arguments pour faire triompher le principe de l'asymétrie des sacrifices. Ils peuvent réclamer le maintien d'une large protection de leur agriculture. D'autre part, il est déjà acquis que les aides à l'exportation des pays riches seraient totalement abolies. L'agriculture du tiers monde a donc un intérêt direct au succès des négociations sur le commerce international.

Un accord à l'OMC, même idéalement favorable aux pays les moins avancés, ne serait évidemment pas suffisant pour surmonter la crise alimentaire. Le programme alimentaire mondial de l'ONU a besoin cette année d'une rallonge de 760 millions de dollars pour combattre la famine. La Banque mondiale annonce qu'elle va réorienter son aide au développement vers l'agriculture largement délaissée ces dernières années. Il conviendrait également de mettre sur pied des accords de stabilisation du cours des matières premières du type de ceux envisagés par la CNUCED dans les années septante, mais qui ont mal fonctionné. Le dernier en date, celui sur le cacao, est mort il y a six ans. Les lents mécanismes des organisations internationales se mettent donc en marche pour résoudre la crise alimentaire. Mais faire de l'OMC le bouc émissaire des malheurs de la planète et l'exclure de la stratégie qui s'amorce ne ferait que de diminuer l'efficacité du combat contre la faim.

Les limites de l'action syndicale

Deux condamnations ont récemment frappé des actions syndicales. Inquiétante érosion de la liberté syndicale ou coup d'arrêt bienvenu à une dérive vers les coups d'éclat médiatiques? DP présente le débat

Jean-Daniel Delley et Jean Christophe Schwaab (23 avril 2008)

Deux décisions de justice viennent d'être prononcées à l'encontre de syndicalistes. La première concerne une des actions syndicales les plus spectaculaires de ces dernières années: le blocage du tunnel du Baregg, à l'entrée de Zurich, par les travailleurs du bâtiment, en grève pour faire appliquer l'accord introduisant la retraite anticipée dès 60 ans. Un progrès social spectaculaire lui aussi. La Société suisse des entrepreneurs, adepte de la dédite, avait en effet accepté l'accord, avant de se rétracter quelques jours plus tard. Pour la faire plier, le SIB-Unia avait bloqué la porte occidentale de *Downtown Switzerland* à l'heure de pointe, avec succès. Suite à des plaintes déposées par des automobilistes coincés aux abords du célèbre goulet d'étranglement, plusieurs membres de la direction du syndicat ont été condamnés pour contrainte, jugement confirmé il y a deux semaines par le Tribunal fédéral.

Un autre jugement est tombé au début du mois. Le tribunal d'arrondissement du Nord vaudois a condamné pour violation de domicile un militant qui participait à une action de courte durée organisée par le SSP dans une maison de retraite. Là encore, pas de remise en cause de la liberté du syndicat à être présent sur les lieux de travail, ne serait-ce que pour y veiller à l'application des conventions collectives, comme l'exige

d'ailleurs la loi. Le juge vaudois a néanmoins décidé que l'action, avant tout destinée à attirer l'attention des résidents, de leurs proches et du grand public sur les conditions de travail désastreuses qui règnent dans ces établissements, dépassait les limites de la proportionnalité.

C'est cette application du principe de proportionnalité qui fait débat. Corset trop strict pour les uns, justes limites du droit de grève pour les autres. Jean-Daniel Delley et Jean Christophe Schwaab en débattent.

Les droits syndicaux à la barre, par Jean Christophe Schwaab

La liberté de coalition se porte mal. Déjà tancée par l'OIT pour non-respect d'une convention demandant un renforcement de la protection contre le licenciement anti-syndical, la Suisse voit l'action des organisations de travailleurs régulièrement entravée par la justice pénale, sous le couvert d'une application trop stricte du principe de proportionnalité. Des limites qu'au demeurant personne ne songerait à appliquer aux foules en liesse fêtant l'indépendance d'un Etat ou la victoire d'une équipe de football. La plainte pour violation de domicile est une

arme fréquente des employeurs qui souhaitent barre l'accès de leur entreprise aux syndicats. Par exemple, la Migros, qui dépose fréquemment de telles plaintes, s'est vu plusieurs fois déboutée par la justice de nombreux cantons. Ces deux jugements pourrait inciter les employeurs à persister dans leur stratégie et convaincre d'autres tribunaux de leur donner raison.

Soumise au corset de plus en plus étroit de la proportionnalité, la liberté syndicale finit par être vidée de sa substance. Car l'action syndicale ne saurait se limiter à un partenariat social encadré, organisé, presque réglé comme du papier à musique, où même la grève est le fruit d'un long processus défini et structuré par les appareils syndicaux. A l'heure du sensationnalisme, informer l'opinion publique via les médias exige du spectaculaire. Un syndicat qui ne mènerait pas de temps en temps d'action coup de poing finirait pas sombrer dans l'indifférence. Et ne parviendrait jamais à entrer dans les entreprises ou à amener la partie patronale à la table des négociations, d'autant plus que cette dernière se montre de plus en plus souvent hostile à toute présence syndicale, hostilité qui ne peut la plupart du temps être surmontée que grâce à une pression publique forte.

Ni la liberté syndicale ni le droit de grève ne sont en cause, par Jean-Daniel Delley

L'arrêt du Tribunal fédéral dans l'affaire du tunnel du Baregg ne remet pas en cause la liberté syndicale, à savoir le droit pour les salariés de s'organiser pour défendre leurs intérêts. Il ne porte pas non plus atteinte au droit de grève, ce droit collectif des salariés de cesser le travail pour faire pression sur leur employeur. Dans l'affaire en cause,

l'exercice de ce droit aurait signifié que les travailleurs de la construction posent pelles et truelles pour obtenir gain de cause face à la Société suisse des entrepreneurs, comme ils l'ont fait avec succès pour le renouvellement de la convention collective de la branche (DP 1776).

Au nom de la liberté d'expression, les syndicats sont en droit de manifester. Mais l'exercice de ce droit n'implique pas celui de prendre en otage des tiers non concernés par un conflit du travail. Autant la grève des ouvriers CFF de Bellinzone fut légitime, autant un éventuel blocage de la ligne

du Gothard aurait été inacceptable. L'argument de l'indispensable visibilité médiatique qui se nourrit du spectaculaire peut justifier tous les dérapages, tels la menace de grévistes français d'empoisonner une rivière ou l'action des camionneurs qui ne se contentent pas de croiser les bras mais érigent des barrages pour paralyser un pays. La liberté d'expression trouve ses limites dans la liberté d'autrui. D'où l'importance de la soumettre au principe de la proportionnalité. Des coups médiatiques qui indisposent le public sont contreproductifs et révèlent surtout la faiblesse de l'implantation syndicale.

Winterthour gagne le Club de Rome et son statut de grande ville suisse

Happy end *surprise d'un feuilleton suivi avec passion par DP*

Yvette Jaggi (21 avril 2008)

Le 24 février dernier, les citoyens de la Ville de Zurich ont dit non au modeste crédit proposé pour l'accueil du Club de Rome (DP 1749, 1769), présentement installé à Hambourg. Regrets du *think tank* qui se voyait bien sur les bords de la Limmat; et qui se retrouvera entre les rives de la Töss et de l'Eulach.

Ainsi, moins de deux mois après le refus de la métropole, c'est la deuxième ville du canton, Winterthour, sise à une vingtaine de minutes de RER

(4 lignes différentes) de la plus grande gare centrale de Suisse, qui décroche le siège, aux meilleures conditions. En effet, se plaçant dans la tradition des Reinhart, Hahnloser, Sulzer et autres mécènes locaux, Robert Heuberger, grand propriétaire immobilier de Winterthour, offre cinq ans de loyer au Club de réflexion. A titre de cadeau à celle qui compte devenir bientôt la sixième «*grande ville*» de Suisse, en accueillant son cent millième habitant dans le courant de l'été prochain.

Une barre que Winterthour avait failli approcher à la fin des années soixante, les dernières de sa gloire industrielle. Réduite à 87'000 personnes en 1990, la population a repris sa progression depuis lors, tandis que triplait le nombre d'emplois dans le tertiaire, faisant de Winterthour une ville de services, avec nombre d'établissements de formation, de bureaux techniques et de lieux culturels.

Les espaces publics à l'encan?

Ni enjeu commercial ni enjeu politique, le cadre même de la vie quotidienne se retrouve dans un no man's land dont il faut le sortir

Invité: Gilles Gardet (22 avril 2008)

«*Les espaces publics en main privée?*» C'était le titre, volontairement provocateur, d'un récent colloque organisé conjointement à l'EPFL par la Société des ingénieurs et architectes et par la Fédération suisse des urbanistes. La provocation fit long feu, devant une assistance de techniciens plutôt séduits par le succès d'expériences privées. N'y a-t-il pas de quoi s'inquiéter, non pas de ce succès, mais de la démission des pouvoirs publics dans ce domaine?

Mais qu'entend-on par espaces publics? La notion n'est malheureusement pas très populaire. Pourtant elle touche tout le monde: ce sont au premier chef les espaces – rues et places pour faire simple – de la vie sociale au quotidien, exceptionnellement ceux de la manifestation. Il faut inscrire cette définition dans une vision plus large, qui se réfère au cadre d'expression de la sphère publique, comme les travaux de Jürgen Habermas l'ont appréhendée, par contraste ou opposition avec ceux relatifs à la sphère privée et à la sphère marchande. Mais il faut aussi viser une approche plus terre-à-terre, incluant les espaces soit disant mineurs, où se joue la vie publique au quotidien: l'angle d'un carrefour où s'ouvre une Migros et où se bousculent conteneurs de tri, cassettes de journaux, panneaux d'information sans souci ni de confort des usagers ni d'agrément.

Force est de constater que, hormis des réalisations à caractère d'exception, comme la nouvelle place des Nations à Genève, la qualité des espaces publics se dégrade, sous l'effet combiné de l'encombrement technique et des usages privés et marchands. Au point que définir la qualité des espaces publics devient un exercice difficile, tant les besoins et les exigences auxquels ils doivent répondre se démultiplient.

Dans ce contexte, le désintérêt des politiques et de leurs administrations a de quoi préoccuper. Devant tant de difficulté, pourquoi ne pas céder la tâche au privé, dont la réputation d'efficacité promettrait le succès?

Le colloque de Lausanne a certes montré des réalisations intéressantes, car rondement menées et séduisantes par la forme. Il a cependant mis en évidence les limites de ces expériences sur le plan de l'intérêt public, que ce soit par leur pauvreté de sens – cas du centre commercial de Sihl City à Zurich – ou au contraire par leur redondance – cas du Flon à Lausanne. Des approches plus intéressantes sur le plan politique, mais aussi économique, ont été évoquées, aussi bien à Bienne qu'à Neuchâtel: la promotion d'espaces publics de qualité sous l'égide des pouvoirs publics y est vue d'abord comme une réponse aux besoins sociaux, en matière de communication sociale et de

requalification urbaine, condition pour un regain d'attractivité économique. Cette optique n'exclut pas le montage d'opération en partenariat avec les opérateurs privés.

Il paraît urgent que les collectivités reprennent en main de manière déterminée cette question. Ce n'est assurément pas une tâche aisée dans le contexte actuel de redéfinition des tâches publiques. En bonne doctrine, les missions de l'Etat sont fondées sur des mandats légaux, comme c'est le cas en matière de santé publique, de protection de l'environnement, d'énergie, etc. Le souci des espaces publics y échappe complètement, car il n'est appuyé que par des textes diffus. Il n'y a là rien d'étonnant, dans la mesure où ce domaine de l'urbanisme émerge à de nombreuses préoccupations, relevant de divers secteurs de l'administration: circulations, plans de quartier, plantations, infrastructures en sous-sol, éclairage public, aide aux personnes à mobilité réduite, etc. Il s'agit bien d'une mission transversale, où se pose la question d'une coordination à la fois horizontale, entre tâches sectorielles, et verticale, entre administrations responsables de la conception, de la production et de l'entretien, sans oublier la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, particulièrement problématique dans le cas des

espaces publics.

Il paraît difficilement envisageable de créer une loi spécifique sur les espaces publics. On voit mal de qui elle pourrait émaner et qui serait prêt à la défendre dans le processus législatif. Au moment où l'on s'apprête à réfléchir à une nouvelle Constitution pour le canton de Genève, ne faudrait-il pas se

poser la question d'y insérer un engagement sur la question des espaces publics? On objectera certainement le risque de faire de ce grand projet un fourre-tout des dadas des uns et des autres. En l'occurrence, pourquoi ne pas donner sa juste place, dans le cadre des missions de l'Etat concernant l'organisation du territoire, au volet touchant le cadre de vie quotidien et l'expression

projetée sur le terrain de la sphère publique, dont certains penseurs, tel Daniel Bensaïd, s'inquiètent de la mise en péril?

Gilles Gardet est urbaniste-aménagiste, ancien chef adjoint du service de l'aménagement du territoire du canton de Vaud, puis directeur de l'aménagement et urbaniste cantonal de Genève