

Domaine Public

1 7 8 6

Edition PDF
du 14 juillet 2008

Les articles mis en ligne
depuis DP 1785
du 7 juillet 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

Financement des partis politiques: les budgets gonflent, mais l'opacité demeure

L'IDHEAP publie une analyse comparative des partis suisses (Jean-Daniel Delley)

Parlement et Tribunal pénal se disputent autour des documents du banquier Holenweger

Enjeu: les modalités de la haute surveillance sur le Ministère public au moment où ses compétences vont être élargies (Alex Dépraz)

UBS poursuivie par le fisc aux Etats-Unis, au bénéfice de crédit d'impôts en Suisse

En période de crise, la socialisation des pertes fonctionne bien (Yvette Jaggi)

Menace sur les conventions collectives

Le principe du lieu de provenance et les règles des marchés publics risquent de légaliser la sous-enchère salariale (Jean Christophe Schwaab)

La nationalité suisse s'acquiert d'abord dans les cantons

Le PDC veut uniformiser les pratiques cantonales en matière d'octroi de la nationalité. Le fédéralisme a pourtant fait ses preuves (Alex Dépraz)

Le projet d'agglomération genevois, complexe et incomplet

L'ambition transfrontalière est louable, mais sans moyens vraiment adéquats le danger est grand que le rééquilibrage nécessaire ne soit pas atteint (Daniel Marco)

Financement des partis politiques: les budgets gonflent, mais l'opacité demeure

L'IDHEAP publie une analyse comparative des partis suisses

Jean-Daniel Delley (13 juillet 2008)

Le travail de mémoire de Mathieu Gunzinger, publié dans les *Cahiers de l'IDHEAP*, tente l'impossible. En effet, comment saisir de manière fiable les moyens financiers dont disposent les partis politiques en Suisse en se basant sur les seules données transmises par ces mêmes partis?

Ces dix dernières années, les budgets des partis nationaux ont explosé: +60% en année normale, plus encore lors des élections. Cette évolution paraît plausible au vu de la médiatisation et de la bipolarisation croissantes de la vie politique. Mais au-delà de ce gonflement des moyens financiers, les chiffres plus précis laissent songeurs. Les cinq principaux partis nationaux annoncent des dépenses de 20 millions en 2007, année électorale. Alors qu'un relevé des annonces payantes dans la presse conduit à une facture de 67 millions. Par ailleurs les partis ne se conforment pas à une comptabilité standard, ce qui rend la comparaison problématique: en 2006, le budget du PS suisse aurait atteint 8,4 millions de francs, celui de l'UDC deux millions seulement. Qui peut croire à la modestie des moyens d'un

extrême centre qui peut compter sur l'appui de riches donateurs?

La Suisse est avec l'Irlande le seul pays qui ne réglemente pas le financement des partis. Pas de financement public, donc pas de contraintes sur le montant autorisé des dons et la transparence. Tous les projets de réglementation tentés depuis 40 ans ont échoué. Et le peuple souverain n'est pas prêt à donner son aval à une aide financière aux partis. Les seuls deniers public qui échoient aux partis nationaux transitent par les groupes parlementaires: 12000 francs par groupe, plus 17000 francs par député. Dans les cantons, seuls Genève et Fribourg participent, modestement, aux frais des campagnes électorales. Ailleurs les formations politiques bénéficient parfois de la gratuité de l'affichage et de la mise à disposition de lieux de réunion.

Aussi longtemps qu'une majorité vivra dans l'illusion que les partis doivent se suffire financièrement à eux-mêmes, ces derniers devront recourir à d'autres moyens que les seules cotisations de leurs membres: dons de particuliers et d'entreprises, contributions des élus, soutien d'organisations

proches. Déjà l'essentiel des campagnes référendaires est pris en charge par le patronat et les syndicats. D'où la modestie des moyens engagés lorsque les thèmes soumis à votation n'intéressent ni l'un ni les autres.

Cet état de fait n'est bien sûr pas satisfaisant. Lorsque l'apport des militants et sympathisants ne suffit pas, et de très loin, à financer l'activité des partis, ces derniers sont tributaires de ressources externes qui restreignent leur indépendance.

Il ne faut pourtant pas attendre d'une aide publique aux partis qu'elle instaure comme par miracle la transparence des ressources et la retenue dans les dépenses. La France, qui interdit les dons d'entreprises, a connu les dessous de table dans le cadre des marchés publics. Aux Etats-Unis, où l'on légifère depuis des décennies pour contenir les dépenses électorales, chaque durcissement réglementaire a suscité des astuces pour contourner la loi. Et voilà pourquoi Barack Obama peut souverainement renoncer à tout financement public de sa coûteuse campagne.

Parlement et Tribunal pénal se disputent autour des documents du banquier Holenweger

Enjeu: les modalités de la haute surveillance sur le Ministère public au moment où ses compétences vont être élargies

Alex Dépraz (9 juillet 2008)

Après avoir agité la campagne électorale, l'affaire «*Roschacher – Holenweger*» divise les institutions. Fait heureusement plutôt rare, la commission de gestion du Conseil national et le Tribunal pénal fédéral ont échangé des amabilités la semaine dernière par communiqués de presse interposés. Les termes sont peu amènes puisque les parlementaires reprochent aux juges de Bellinzone d'avoir «*outrépassé leurs compétences de manière grave et inacceptable*». Quant aux magistrats, ils disent craindre les ingérences de la politique dans l'instruction des affaires pénales.

L'agitation médiatique autour des documents trouvés chez le banquier Holenweger a fait long feu mais la procédure judiciaire suivait son cours. Ainsi, quelques jours seulement après que la tête de Blocher avait roulé à Berne soit le 18 décembre 2007, le Tribunal pénal fédéral a rendu un arrêt que la commission de gestion du Conseil national n'arrive pas à digérer. Pour les juges, le Ministère public de la Confédération a violé le secret de l'instruction en remettant à la commission de gestion ces fameux schémas qui pouvaient laisser penser à l'existence d'un plan secret visant l'éviction de l'ancien procureur de la Confédération Valentin Roschacher. La tâche des commissaires – exercer la haute surveillance – ne justifiait pas aux yeux des

magistrats que les membres du parlement consultent des documents qui faisaient partie d'une procédure pénale en cours d'instruction: seules les délégations des commissions peuvent bénéficier d'un accès quasi illimité aux documents en possession du Ministère public. Ironie du sort, cette décision fondée sur le pouvoir de surveillance du Tribunal pénal fédéral sur le Ministère public est intervenue sur demande du chef du département de justice et police d'alors, un certain Christoph Blocher.

La commission de gestion ne s'en est pas laissé conter: elle a mandaté deux experts pour analyser l'étendue de son droit à l'information. Forts de ces avis favorables à un large accès des commissaires aux documents détenus par l'administration, les parlementaires veulent retrouver toutes leurs prérogatives. C'est que les procureurs de la Confédération, certainement échaudés par l'affaire «*Holenweger*» et qui doivent eux respecter les jugements du Tribunal pénal fédéral, ne transmettent plus de documents recueillis dans le cadre d'une enquête en cours aux membres des commissions de gestion.

Pourtant, les parlementaires auraient quelques raisons de faire profil bas. La commission de gestion était une passoire: les documents remis sous le

sceau du secret par le procureur de la Confédération se sont retrouvés dans la presse dominicale. Dans ces conditions, on voit mal comment une information pourrait être donnée sans risquer de nuire au travail des enquêteurs. Pour ne rien dire de la protection des personnes concernées par l'enquête.

Surtout, par la nature des tâches qu'il exerce, le Ministère public ne saurait être assimilé à un quelconque office de la Confédération. S'il paraît naturel que les commissaires puissent accéder jusqu'à la dernière facture pour le repas de fin d'année de l'Office de la statistique, il est beaucoup moins légitime de permettre aux représentants du pouvoir législatif d'accéder à des instructions pénales en cours et de potentiellement influencer leur déroulement. L'affaire «*Holenweger*» a d'ailleurs démontré – s'il le fallait – les risques d'instrumentalisation politique liés à une telle pratique. Une certaine réserve paraît donc s'imposer lorsqu'il s'agit de surveiller les activités du Ministère public. Ce constat vaut d'autant plus que le nouveau code de procédure pénale, dont l'entrée en vigueur est prévue en 2010, confie aux procureurs des tâches étendues et qu'ils auront notamment la possibilité de juger eux-mêmes certaines affaires ou de négocier la suite de la procédure.

Le Conseil fédéral doit

prochainement proposer au parlement un projet de loi adaptant la surveillance du Ministère public à ce nouveau contexte. A défaut d'une solution idéale qui ferait du parquet une sorte de quatrième

pouvoir (DP 1746), le compromis devrait consister à trouver une solution qui garantisse autant que possible l'indépendance du Ministère public dans l'accomplissement de ses tâches vis-à-vis de ses

éventuelles autorités politiques de surveillance. On verra à l'aune de cette loi l'importance que le parlement accorde à l'indépendance des autorités judiciaires.

UBS poursuivie par le fisc aux Etats-Unis, au bénéfice de crédit d'impôts en Suisse

En période de crise, la socialisation des pertes fonctionne bien

Yvette Jaggi (8 juillet 2008)

La crise financière n'en finit pas d'enrichir notre vocabulaire. Après les crédits *subprime*, la titrisation, les fonds souverains, les «*monoliners*», voici donc les crédits d'impôt. La plupart des contribuables en ont appris l'existence en lisant leur journal samedi dernier. Ils ont au mieux compris que ces crédits, estimés à trois milliards de francs et dûment activables, allaient permettre à UBS d'approcher, voire de retrouver, les chiffres noirs au deuxième semestre de l'année en cours; il n'est pas sûr que cela suffira à consoler la banque de ses déboires américains (DP 1785).

Ce qui apparaît comme un véritable miracle aux médias qui inventent quand ils ne comprennent pas est parfaitement légal et réglementaire pour les sociétés appliquant les normes comptables IFRS (*International Financial Reporting Standards*), en vigueur sous ce nom depuis 2005 dans la plupart des pays

européens, Suisse comprise. Soucieuses de «*juste valeur*», ces normes, et bien sûr les lois fiscales correspondantes, autorisent la compensation des résultats des bonnes par ceux des mauvaises années. En temps de vaches maigres, les sociétés peuvent activer les pertes d'au plus sept exercices écoulés, pour autant qu'elles n'aient pas déjà fait l'objet d'une déduction antérieure sur le bénéfice net. Condition évidemment remplie par les pertes de l'UBS réalisées en 2007, qui dépassaient les cinq milliards. D'où les modestes trois milliards «*trouvés*» par UBS pour rééquilibrer son bilan au 30 juin 2008, dont la publication est attendue pour le 12 août.

Il n'empêche: qui dit crédits, dit créanciers. En l'occurrence, les collectivités les plus touchées sont celles où UBS a un siège, avec un rayon d'action plus ou moins étendu. Sachant que le produit de l'impôt sur le bénéfice est tombé à zéro l'an dernier, les trois milliards de pertes

reportées de l'UBS entraînent une diminution nette de recettes fiscales pour nombre de collectivités, notamment pour la ville et le canton de Zurich, à raison de 200 millions et de «*plusieurs centaines de millions*» de francs respectivement. En Suisse romande, Lausanne, siège d'UBS pour cette partie du pays, et le canton de Vaud devraient subir le plus fort manque à encaisser.

Au début de cette année, nous avons analysé les effets publics d'une crise pas seulement privée, celle des crédits *subprime* (DP 1768). On attend avec intérêt la récapitulation des cadeaux obligatoirement offerts par les autorités fiscales de Suisse. Cela permettra de prendre la mesure d'un cas spectaculaire de socialisation des pertes, dont la survenance n'empêche en aucune manière la progression des profits privés, par exemple sous forme de salaires et bonis aux cadres supérieurs des grandes banques commerciales.

Menace sur les conventions collectives

Le principe du lieu de provenance et les règles des marchés publics risquent de légaliser la sous-enchère salariale

Jean Christophe Schwaab (8 juillet 2008)

Pierre angulaire du projet «*Bolkestein*», par la suite amendé et devenu la directive Services de l'UE, le principe du lieu de provenance (ou d'origine) fait son grand retour sur les scènes suisse et européenne. Selon ce principe, un service doit être fourni aux conditions valables au domicile du prestataire, et non à celles en vigueur au lieu de la prestation. Ce principe rendrait caduques les conventions collectives de travail: une entreprise polonaise pourrait partout offrir ses services au tarif polonais, obligeant ses concurrents d'autres pays à baisser leurs salaires à son niveau, sous peine de n'être plus concurrentiels. Couplé aux règles des marchés publics, qui stipulent que l'offre la moins chère doit l'emporter, le principe du lieu de provenance aurait des effets dévastateurs sur l'emploi et le niveau des salaires.

Pour preuve l'arrêt Rüffert de la Cour européenne de justice (CEJ). A la suite d'un appel d'offre pour la construction de bâtiments carcéraux dans le *Land* allemand de Basse-Saxe, une entreprise polonaise s'est vu refuser le marché, sous prétexte qu'elle ne versait pas les salaires minimaux conventionnels de la branche à ses travailleurs détachés, comme l'exige la loi régionale sur les marchés publics. La CEJ a donné raison à l'entreprise polonaise, prétendant

qu'imposer le respect des conventions collectives est une entrave disproportionnée à la libre prestation des services garantie par les traités européens et que le respect des salaires minimaux du lieu de la prestation est un désavantage concurrentiel pour l'entreprise qui pratique des salaires moins élevés. Cette décision ne lie certes pas la Suisse, mais cette interprétation de la libre prestation de service pourrait être reprise par la CEJ si elle devait se pencher sur les règles helvétiques applicables aux travailleurs détachés en provenance de l'UE. Une reprise de cette jurisprudence contestable par les tribunaux et le législateur suisses n'est en outre pas exclue: En effet, ces derniers s'inspirent souvent de la jurisprudence de l'Union européenne.

Ce scénario risque de se concrétiser lors de la révision totale du droit des marchés publics, dont l'avant projet a été mis en consultation au moment où l'arrêt Rüffert était rendu. Le Conseil fédéral souhaite en effet harmoniser les 27 pratiques cantonales et fédérales, en se fondant sur la compétence de la Confédération en matière de marché intérieur. Actuellement, les règles en vigueur pour la Confédération et les cantons prévoient que les soumissionnaires respectent les conditions de travail usuelles de la branche, dont les CCT, même si elles n'ont pas

force obligatoire. Or l'avant-projet introduit le principe du lieu de provenance pour les entreprises dont le siège est en Suisse: Les soumissionnaires dans un autre canton ne pourraient plus être obligés par le droit cantonal de respecter les CCT en vigueur dans le canton où la prestation est fournie, sauf bien entendu si elles sont étendues (auquel cas ils doivent de toute façon les appliquer). Cette disposition aurait des conséquences dramatiques, car elle entraînerait une sous-enchère salariale dans les branches où règne un vide conventionnel (ce qui a été, on s'en souvient, récemment le cas du secteur principal de la construction, très concernés par les marchés publics) ou dont la CCT n'a pas (encore) été étendue, procédure qui peut prendre un certain temps (cf DP 1712). Or, il existe de nombreuses CCT cantonales ou régionales (p. ex. romandes) et certaines CCT nationales prévoient des salaires différenciés en fonction des cantons ou régions économiques, différences parfois conséquentes.

Le Conseil fédéral, qui souhaite «*améliorer la croissance*» grâce à des règles sur les marchés publics «*modernisées, clarifiées et assouplies*», ferait bien de revoir sa copie à l'aube de la votation sur la libre circulation des personnes.

La nationalité suisse s'acquiert d'abord dans les cantons

Le PDC veut uniformiser les pratiques cantonales en matière d'octroi de la nationalité. Le fédéralisme a pourtant fait ses preuves

Alex Dépraz (11 juillet 2008)

Le 1er juin, près de deux tiers des citoyens ont rejeté l'initiative dite pour des naturalisations démocratiques. Parmi ses nombreux défauts rédhibitoires, cette proposition était contraire au fédéralisme: les communes auraient eu le libre choix de leur procédure sans que les cantons puissent intervenir. Or, dans ce domaine comme dans d'autres, les législations et les pratiques varient sensiblement d'un coin du pays à l'autre. Ainsi, plusieurs cantons romands ont récemment assoupli leurs exigences tant au niveau de la procédure que de l'octroi du droit de cité (DP 1779). Le contre-projet qui entrera en vigueur suite à l'échec de l'initiative laisse d'ailleurs expressément les cantons libres de choisir leur procédure.

Alors que les cendres de l'initiative sont encore chaudes, le PDC revient curieusement à la charge sur ce thème. Les

démocrates-chrétiens proposent d'uniformiser les pratiques cantonales afin d'éviter un «*tourisme de la naturalisation*». Tests de langue et critères d'intégration devraient être identiques de Genève à Romanshorn et la sévérité de rigueur de Bâle à Chiasso à l'égard des candidats au passeport qui auraient violé la loi dans leur jeunesse ou qui vivraient des deniers publics.

Il est bien sûr piquant de voir le PDC, issu des fédéralistes historiques qu'étaient les opposants aux centralisateurs radicaux, oublier que la nationalité suisse suppose d'abord un indigénat cantonal et une bourgeoisie communale. Or, c'est bien dans l'octroi des bourgeoisies et du droit de cité que les cantons et les communes exigent des conditions supplémentaires à celles posées par la loi fédérale sur la nationalité. C'est grâce à cette liberté-là que les cantons

romands ont adopté des législations qui permettent aux candidats au passeport à croix blanche d'obtenir plus aisément qu'ailleurs une bourgeoisie et un droit de cité. Une uniformisation des conditions signifierait presque automatiquement un durcissement de la pratique, lequel n'est pas souhaité, en tous les cas en terre romande. Le PDC souhaite peut être exporter la solution discutable de son fief valaisan, qui a exclu les naturalisés de ses bourgeoisies (DP 1725).

L'octroi de la nationalité est une procédure typiquement helvétique. Cantons et communes disposent d'une large marge d'appréciation à l'intérieur de règles minimales fixées par le droit fédéral. Une méthode qui, à défaut d'égalitarisme, permet de tenir compte des différentes sensibilités et des minorités.

Le projet d'agglomération genevois, complexe et incomplet

L'ambition transfrontalière est louable, mais sans moyens vraiment adéquats le danger est grand que le rééquilibrage nécessaire ne soit pas atteint

Daniel Marco (12 juillet 2008)

Le projet d'agglomération franco-valdo-genevois se distingue des autres projets helvétiques par sa complexité (il dispose d'un site particulier). Il s'inscrit dans trois périmètres différents et fait l'objet de deux accords signés par les partenaires en présence des deux côtés des frontières nationales (Suisse-France) et cantonales (Vaud-Genève). Enfin il sert de référence à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme de toute la cuvette du Genevois.

La diversité des périmètres d'abord. Le projet répond à l'offre de la Confédération de soutenir le développement des infrastructures de transport des agglomérations helvétiques, sous condition de cohérence entre mobilité, urbanisation et impacts sur l'environnement. Les promoteurs du projet franco-valdo-genevois disent répondre à ces exigences et sollicitent divers soutiens financiers pour les quinze ans à venir. Mais le projet transfrontalier a également été retenu par la France, dans le cadre de son programme de coopération «*pour un rayonnement européen des métropoles françaises*». Ce programme de coopération métropolitaine vise à développer «*les fonctions supérieures de l'agglomération*», c'est-à-dire les organisations internationales et les activités liées à celles-ci auxquelles la France s'intéresse beaucoup. Enfin la Région Rhône-Alpes reconnaît l'agglomération

franco-valdo-genevoise comme sa deuxième métropole et lui a attribué son label «*Grands projets*».

Ensuite les plans et textes qui traduisent le projet d'agglomération constituent la matière de deux accords signés par les partenaires français et suisses, vaudois et genevois. D'une part la Charte d'engagement du projet d'agglomération, un document qui a l'ambition de fonder le développement de la coopération transfrontalière pour les prochaines années. D'autre part la Charte d'engagement du plan directeur de l'habitat transfrontalier, élaborée par la commission «*Logement - environnement*» du Comité régional franco-genevois et qui fixe notamment les objectifs annuels de la production de logement des différents partenaires.

Enfin le projet d'agglomération est devenu la référence incontournable pour toutes les mises à jour, modifications, transformations des pièces essentielles de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dans la cuvette du bout du lac, tels que le plan directeur du canton de Genève et les schémas de cohérence territoriale (SCOT) des communes et communautés de communes françaises.

Pourtant, malgré toutes ces obligations, peut-être même à cause d'elles, le projet d'agglomération reste difficile à

cerner. Un flou organisationnel (volontaire?) l'entoure, car comme l'a indiqué Robert Cramer, conseiller d'Etat genevois, chargé du département du territoire «*il ne peut avoir comme force pour s'imposer que sa seule intelligence*». En effet, toutes les instances de décisions politiques, administratives et autres en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme restent en place de chaque côté des frontières et la création d'une Communauté urbaine genevoise supranationale, -cantonale et/ou -communale n'est pas à l'ordre du jour.

De plus, plusieurs zones d'ombre subsistent. Le plan directeur La Praille-Acacias-Vernets prévoit la création d'un nombre important d'emplois, ce qui va accentuer le déséquilibre lieux de travail - lieux d'habitat entre la vieille Genève helvétique et la région qui l'entoure en France et augmenter les problèmes chroniques de circulation, alors que le projet d'agglomération veut viser l'inverse (DP 1784).

Par ailleurs le canton de Genève n'est pas en mesure de remplir ses objectifs en matière de construction de logements – 2'500 unités par an pendant 20 ans –, par manque de terrains à bâtir disponibles (DP 1779).

Le projet et sa mise en œuvre sont loin de satisfaire aux règles d'une démocratie participative. Et l'obtention du financement de la

Confédération est loin d'être acquis. *«Le fonds d'infrastructure de la Confédération ne pèse plus très lourd en regard des nombreux projets d'agglomération concurrents déposés, et le canton de Genève a déjà beaucoup reçu, notamment pour le raccordement ferroviaire Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse»* a déclaré Robert Cramer.

Enfin le projet d'agglomération ne prend pas en compte le développement circulaire autour du canton de Genève, cette autre Genève qui va de Douvaine à Divonne par Annemasse, Saint-Julien, Saint-Genis et Gex et qui compte déjà 300'000 habitants. De même il ignore le bouclage des ceintures routières et ferroviaires, la remise en état de la ligne Nyon-Divonne-Gex-Saint-Genis-Bellegarde, la traversée

du Petit-Lac.

Ces oublis ou ces refus favorisent le développement d'axes, de radiales de circulation et de cadre bâti qui ramènent tous les flux vers le centre de l'ancienne Genève. Comme au bon vieux temps des comptoirs coloniaux. Genève devra encore lutter contre sa nature pour accepter l'évidence et un dessein plus partageux.