

# Domaine Public

1 8 1 1

Edition PDF  
du 2 février 2009

Les articles mis en ligne  
depuis DP 1810  
du 26 janvier 2009

**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

### **Bilatérales: la voix trop discrète des cantons**

Dans une campagne trop exclusivement centrée sur l'économie, il importe qu'au final les Conseils d'Etat expriment de manière visible l'intérêt supérieur de leur canton (André Gavillet)

### **Libre circulation:**

#### **le cauchemar de Micheline Calmy-Rey**

La voie bilatérale dans nos relations avec l'Europe est un chemin plein d'embûches (Albert Tille)

#### **Quand le Conseil fédéral confond vitesse et précipitation**

Affaire Tiner, UBS illustrent un réflexe général de concentrer le pouvoir en cas de crise (Jean-Daniel Delley)

#### **La polémique sur le versement de bonus aux cadres d'UBS**

La nouvelle autorité indépendante de surveillance des marchés financiers rate son entrée en scène (Invitée: Erika Schnyder)

#### **L'histoire d'amour sino-helvétique**

Pas de fausse note sur la voie du libre échange bilatéral tous azimuts (Albert Tille)

#### **TSR-RSR : la «fusion» n'est pas nécessaire**

D'autres configurations sont envisageables et notamment pour l'Internet (Daniel Schöni Bartoli)

## Bilatérales: la voix trop discrète des cantons

*Dans une campagne trop exclusivement centrée sur l'économie, il importe qu'au final les Conseils d'Etat expriment de manière visible l'intérêt supérieur de leur canton*

André Gavillet (2 février 2009)

La votation sur la libre circulation des personnes reste incertaine. Le sondage le plus récent donne 50% de «oui» contre 43% de «non». Ce n'est pas une majorité franche.

### Notablement

La campagne en faveur de l'accord est pourtant partie tôt, disposant de grands moyens. Merci Economiesuisse! Déjà avant les fêtes sortaient les premiers placards, avant même que les corbeaux commencent à crailler. Très tôt encore, les syndicats ont prôné le «oui» sans exercer un chantage aux mesures d'accompagnement, préférant rappeler que les contrôles actuels des conditions de travail n'auraient pas été déployés sans la libre circulation. Donc, jour après jour, la presse nous proposait des annonces payantes où un notable, photographié, signait un propos qui affirmait que cet accord était dans notre intérêt bien compris.

A côté de la partie publicitaire de la campagne, les associations privées, professionnelles, faisaient circuler les mots d'ordre. Même si en face on n'est pas dépourvu de moyens, pour agiter une propagande démagogique et émotionnelle, le score de 50% pour le pays officiel dans un tel enjeu surprend.

### De ce côté de la Sarine

On observe l'affaiblissement du «oui» en Suisse romande, qui a toujours donné des majorités fortes soutenant les accords proeuropéens.

Il faut y voir l'influence des votes français, où la politique libérale de l'Union européenne a subi de vives critiques. Et aussi l'absence de flamme dans la propagande des notables helvétiques, ne parlant que des avantages économiques, alors que la culture, la recherche, l'échange des savoirs passent au second plan dans l'argumentation.

Il manque une voix qui porte un message qui dise que l'intérêt supérieur du pays ne se résume pas au constat qu'*«on y gagne»*. C'est en premier lieu la tâche du Conseil fédéral. Mais il a l'habitude regrettable de répartir le travail entre ses membres, et en l'occurrence les trois conseillères fédérales (Calmy-Rey, Leuthard, Widmer-Schlumpf) sont de corvée. Quel que soit leur engagement, le message est incomplet.

### Responsabilité des Conseils d'Etat

Le relais devrait être assuré par les Conseils d'Etat des cantons. Lorsque leurs membres sont unanimes, leur accord a un sens de toute autre portée que celle d'un comité de soutien. Encore faut-il que cet engagement soit perçu dans son originalité, distincte des prises de position et des communiqués ordinaires. Or tel n'est pas le cas.

Les Conseils d'Etat des cantons de Genève (le 7 janvier) et de Vaud (le 14 janvier) ont par conférence de presse invité leurs concitoyens à voter «oui» à la libre circulation. Mais ces communications ne se distinguent guère des points de presse ordinaires. Elles reprennent d'ailleurs les thèmes essentiellement économiques avancés et ressassés dans la campagne. Elles sont peu visibles, noyées dans les affaires courantes et faiblement relayées par les médias.

La politique extérieure n'est plus de la compétence constitutionnelle des cantons, mais elle a de fortes répercussions sur leur condition. Il est dès lors légitime qu'ils prennent position. Mais cet acte de souveraineté doit avoir son style propre, qui le rende lisible et, sans enflure, solennel.

## **Libre circulation: le cauchemar de Micheline Calmy-Rey**

### *La voie bilatérale dans nos relations avec l'Europe est un chemin plein d'embûches*

Albert Tille (27 janvier 2009)

Un «non» à la reconduction et l'extension de l'accord sur la libre circulation rendrait cette voie quasi impraticable. Micheline Calmy-Rey a martelé cette conviction sous toutes ses formes lors d'un débat organisé par le Nomes à Lausanne. La cheffe de la diplomatie suisse n'a pas, pour l'heure, de solution pour sortir les relations avec Bruxelles de l'ornière dans laquelle nous pousserait un vote négatif le 8 février. Quelques idéologues europhiles suggèrent qu'en bloquant les bilatérales on ouvrirait la voie à l'adhésion. Micheline Calmy-Rey n'y croit pas un seul instant. Comment imaginer que le peuple suisse rejetant des accords partiels avec Bruxelles puisse accepter la totale?

La solution préconisée par l'UDC n'est pas plus réaliste. Il s'agirait de mettre en parenthèse le non du peuple en ne dénonçant pas les accords. On procéderait à un nouveau

vote après une hypothétique renégociation avec Bruxelles sur le sort réservé aux Roumains et aux Bulgares. Cette voie est doublement impraticable. Bruxelles n'acceptera jamais une discrimination entre ses pays membres. Et comment faire accepter au peuple suisse que l'on ne respecte pas son vote?

Pour reprendre les termes de Micheline Calmy-Rey, en cas de vote négatif, le seul chemin encore ouvert n'est qu'un dangereux sentier tortueux de montagne. Pour suivre le verdict populaire, Berne dénoncera l'accord sur la libre circulation entraînant l'annulation du premier paquet des bilatérales. Sur cette ruine, la Suisse tentera de renégocier l'ensemble de nos relations avec l'Europe sous la forme d'un accord cadre. Berne a déjà évoqué cette possibilité. Bruxelles entre en matière, mais à une condition. L'ensemble de l'accord doit

être évolutif (DP 1806).

Dit plus simplement, pour tous les domaines couverts par les accords, la Suisse devrait automatiquement appliquer à l'avenir les modifications décidées au sein de l'Union. On éviterait ainsi les constantes remises en cause des relations avec la Suisse par une succession de votes populaires. Micheline Calmy-Rey rejette fermement cette exigence européenne qui ferait fi de la souveraineté helvétique. Elle constate, par ailleurs qu'un nombre grandissant de pays européens jugent le statut de la Suisse trop favorable. Ils ne sont prêts à aucune concession faite à ce pays riche qui profite des avantages du grand marché sans en accepter toutes les contraintes. Dans un tel contexte, négocier avec Bruxelles relève du cauchemar. Micheline Calmy-Rey n'a pas de plan B si le peuple dit non le 8 février.

## **Quand le Conseil fédéral confond vitesse et précipitation**

### *Affaire Tiner, UBS illustrent un réflexe général de concentrer le pouvoir en cas de crise*

Jean-Daniel Delley (28 janvier 2009)

Destruction de documents devant servir de pièces à conviction dans une procédure pénale; mise à l'écart du Parlement dans l'opération de sauvetage d'UBS. Deux événements récents qui

illustrent le peu de confiance dans les institutions et les procédures ordinaires que manifeste le Conseil fédéral en situation imprévue ou sortant de l'ordinaire.

Les articles 184 et 185 de la Constitution fédérale attribuent au Conseil fédéral des compétences étendues lorsqu'il s'agit de sauvegarder les intérêts du pays ou préserver la sécurité intérieure.

Cette clause générale de police, qui autorise le gouvernement à édicter des règles et à prendre des décisions sans se référer à une loi, donc en court-circuitant le Parlement, est censé répondre à des situations de crise concrètes, graves, existantes ou pour le moins imminentes. Cette dérogation à la séparation des pouvoirs et au principe de légalité, chaque pays la connaît dès lors qu'il en va de la survie de l'Etat. Mais la Suisse y recourt beaucoup plus rapidement que d'autres, comme si l'exécutif n'avait pas confiance dans la capacité des institutions à affronter des événements imprévus, comme si le système politique helvétique ne pouvait fonctionner régulièrement qu'en période de beau temps. De manière générale, on observe un glissement du pouvoir du peuple vers le Parlement, puis vers le gouvernement à la première alerte.

C'est bien sûr la période qui englobe les deux guerres mondiales et la grande dépression économique du siècle passé qui illustre pleinement cette propension au repli démocratique. Le 3 août 1914, le jour même de la déclaration de guerre de l'Allemagne à la France, l'Assemblée fédérale donne les pleins pouvoirs au Conseil fédéral pour prendre toutes les mesures nécessaires à la sécurité du pays et à la sauvegarde de ses intérêts économiques. Des pleins pouvoirs qui ne prendront complètement fin qu'à la fin des années 20. Sur cette base,

le gouvernement édicte près de 1400 ordonnances entre 1914 et 1919, dont un nombre important sans bases légales ou constitutionnelles. Dans le même temps, le Parlement n'adopte que 220 lois. Rebelote en 1939: le 30 août 1939, avant même l'entrée des Allemands en Pologne, le Conseil fédéral obtient à nouveau les pleins pouvoirs. En six ans, il adopte 1850 ordonnances contre 100 lois pour l'Assemblée fédérale. Et il faut attendre 1952 pour que deviennent caducs les derniers textes édictés sous ce régime. Durant cette période, le Parlement fait en outre un usage intensif du droit d'urgence pour soustraire ses décisions au référendum (art. 165 Cst féd). Entre les deux guerres, le gouvernement se voit également déléguer des pouvoirs étendus en matière de défense économique et de finances. On objectera que la Suisse était alors encerclée par les puissances de l'Axe et qu'il fallait réagir rapidement. Notons toutefois qu'à la même époque la Grande-Bretagne pilonnée par l'aviation allemande n'avait pas cru nécessaire de suspendre le fonctionnement régulier de ses institutions. Un calme qui tranche avec l'inquiétude manifestée par le Conseil fédéral et qu'il exprime dans un rapport à l'Assemblée fédérale:

*«On doit reconnaître que les arrêtés fédéraux munis de la clause d'urgence n'étaient pas tous pressants au point qu'il eût été impossible d'attendre l'expiration du délai de référendum et, le cas échéant, de procéder à la votation*

*populaire. Mais l'insécurité et la malice des temps entravaient l'examen tranquille et objectif des problèmes et favorisaient l'excitation des masses populaires; c'est pourquoi on hésitait à soumettre au peuple des mesures indispensables à l'existence de l'Etat, mais qui imposaient des sacrifices à la population ou limitaient ses droits. Il en fut ainsi notamment à l'époque où la plus grande partie de la population ne pouvait pas se rendre compte de la gravité du danger qui menaçait les Etats démocratiques et libéraux et où, d'autre part, il importait pour des motifs de politique extérieure d'imposer des restrictions aux discussions publiques. C'est pourquoi les autorités responsables et en particulier les Chambres fédérales s'efforcèrent de parer aux inconvénients de l'exercice des droits populaires afin de sauvegarder l'existence même de l'Etat démocratique.» (FF 1948 I 1041).*

Aujourd'hui ces périodes troublées sont derrière nous et le recours à la clause générale de police a été strictement cadré. Reste que le Conseil fédéral succombe un peu rapidement à la tentation d'interpréter de manière très large les situations de crise évoquées par la Constitution, de manière à décider en solitaire. Or ni la situation financière d'UBS ni les documents saisis par la justice dans l'affaire Tinner ne justifiaient de mettre le Parlement sur la touche au nom d'un état de nécessité.

## La polémique sur le versement de bonus aux cadres d'UBS

*La nouvelle autorité indépendante de surveillance des marchés financiers rate son entrée en scène*

Invitée: Erika Schnyder (1er février 2009)

Le président de la FINMA, Eugen Haltiner, est un homme sur lequel pèsent de très lourdes responsabilités, puisqu'il est appelé à veiller au bon fonctionnement des marchés financiers de Suisse (banques et assurances). C'est donc à ce titre que, avec sa commission, il a avalisé le versement de bonus par les grandes banques suisses à leurs cadres «*méritants*».

Le moins que l'on puisse dire, c'est que M. Haltiner n'est pas un grand communicateur et, peut-être même est-il permis de se demander s'il est bien à sa place à la tête de cette importante commission régulatrice des flux financiers. Toujours est-il qu'il n'a pas été très convaincant lorsqu'il tentait d'expliquer aux citoyens lambda que nous sommes et qui, pour nombre d'entre nous, avons laissé des plumes dans les débâcles des grandes banques, les raisons pour lesquelles il se justifiait de laisser UBS verser pour plus de 2 milliards de francs de bonus à ses cadres.

Certes, tous les employés d'UBS ne sont pas des spéculateurs irresponsables; bien sûr que beaucoup d'entre eux ont fait gagner de l'argent à la banque et aux épargnants; d'accord que les contrats

doivent être respectés. Mais à situation exceptionnelle, mesures exceptionnelles. L'argument selon lequel les cadres de qualité pourraient quitter la banque s'ils ne recevaient pas de bonus ne convainc pas, d'une part parce que de nombreux cadres de qualité – donc ceux qui n'étaient pas atteints de «*spéculite*» aigüe et chronique ont déjà quitté le navire, mais aussi et surtout parce que le marché est très saturé en ce moment et qu'il n'est guère évident de trouver un nouvel emploi aux mêmes, voire à de meilleures conditions, surtout avec l'étiquette ex-cadre d'UBS. D'autre part, c'est oublier un peu vite que ces bonus sont versés en bonne partie grâce à l'argent injecté par les pouvoirs publics, provenant des impôts de tout un chacun et que ces salaires et bonus seront payés aussi grâce aux efforts des salariés, dont bon nombre sont des victimes de la débâcle de la banque.

La FINMA a la mémoire un peu courte. Dans les années 90, alors que la situation financière de la Confédération était difficile, des grands sacrifices ont été exigés des fonctionnaires: non compensation du renchérissement des salaires et des rentes, blocage des

possibilités de progression salariale, mesures drastiques concernant la politique du personnel, etc. Les fonctionnaires se sont pliés à ces mesures qui ont duré des années et ont porté atteinte à leur pouvoir d'achat. Personne ne s'est demandé si cela ne violait pas les contrats de travail. La FINMA n'a pas non plus pris en compte la situation des salariés du secteur privé obligés de subir des réductions d'horaire de travail – et donc de salaire – en raison de la crise, les mises au chômage technique, la non compensation du renchérissement et autres mesures que certaines entreprises se doivent de prendre au vu de la situation actuelle.

Alors oui, avoir autorisé le versement des bonus – même réduits – à des cadres bancaires, pour toutes les plus ou moins bonnes et mauvaises raisons est un faux pas grave qui non seulement choque dans le contexte politico-économique actuel mais encore remet en cause la FINMA, et avec elle son président et leur capacité à contrôler le marché financier de manière indépendante et sérieuse.

*Erika Schnyder est syndique de Villars-sur-Glâne*

## L'histoire d'amour sino-helvétique

### *Pas de fausse note sur la voie du libre échange bilatéral tous azimuts*

Albert Tille (31 janvier 2009)

Rien que du bonheur à Berne lors de la rencontre entre le premier ministre chinois et quatre membres du Conseil fédéral! Les manifestants tibétains ont été fermement tenus à l'écart du Palais fédéral. Ils n'ont pas pu nuire à la quiétude du visiteur. Visiblement satisfait, Wen Jiabao s'est félicité d'une rencontre entre de vieux amis et de bons partenaires. Il appuie son amie la Suisse dans son désir de participer aux travaux du G-20 pour redéfinir les règles du jeu de la finance mondiale. Notre gouvernement a donc su caresser son hôte dans le sens du poil. Pas une information n'a filtré sur un éventuel rappel au respect des droits de l'homme par la Chine, comme ce fut le cas lors de la visite du président Jiang Zemin en 1999. Au prix de ce renoncement, la rencontre est une réussite pour notre diplomatie commerciale.

Le nouvel accord sur la protection des investissements signé lors de la rencontre à Berne est essentiel pour les quelques 300 entreprises

suisses implantées en Chine. Des mécanismes efficaces sont indispensables pour défendre la propriété privée, et notamment le rapatriement des bénéficiaires dans les relations avec cette (ancienne) puissance communiste. Mais un tel accord n'a rien d'exceptionnel. La Suisse en a conclu de similaires avec pas moins de 120 pays. L'avancée est, en revanche, plus spectaculaire avec la mise à l'étude d'un accord de libre échange. La Suisse entend s'ouvrir entièrement à «l'invasion» des produits chinois bon marché. Mais le risque est calculé. La Suisse a pratiquement abandonné la production de textiles et autres biens de consommation de masse. Elle n'a pas d'industrie automobile. Rien, ou presque, de ce qu'exporte la Chine ne menace la production helvétique. Mais jusqu'à quand? La technologie chinoise progresse rapidement. Pas de crainte, et vraisemblablement pour longtemps, pour notre agriculture comme ce fut le cas lorsque la Suisse flirtait avec les Etats-Unis ou le Brésil (DP

1720). La Suisse a tout intérêt, en revanche, à faciliter ses exportations dans ce grand marché en pleine croissance de 1,3 milliards de consommateurs. La Chine n'a pas grand-chose à gagner avec l'accès au petit marché helvétique déjà largement ouvert aux produits industriels. Elle peut en revanche tirer profit de l'ouverture d'une tête de pont libre-échangiste en Europe.

Berne a conclu récemment des accords de libre échange avec le Canada, l'Egypte, la Colombie. Elle devrait en signer un ces prochains mois avec le Japon. Elle étudie un rapprochement analogue avec l'Inde, la Russie et maintenant la Chine. La Suisse ne craint donc pas de s'écarter des accords multilatéraux de l'OMC garantis par des arbitrages internationaux pour tester le face-à-face avec des partenaires bien plus gros qu'elle. Elle risque, en cas de conflit commercial, de prendre la mesure du déséquilibre des forces. Les histoires d'amour ne finissent pas toujours bien.

## TSR-RSR : la «fusion» n'est pas nécessaire

### *D'autres configurations sont envisageables et notamment pour l'Internet*

Daniel Schöni Bartoli (30 janvier 2009)

La perspective d'une fusion (plus précisément nommée «convergence») des activités de la TSR et de la RSR fait des vagues avant même que les

détails du projet soient connus. Les magistrats vaudois Pascal Broulis et Daniel Brélaz en ont profité pour amener la question sur le terrain de la

localisation des activités et le Grand Conseil vaudois vient d'en faire de même, en prenant position à l'unanimité. Mais au-delà des questions d'ancrage

dans les deux grandes agglomérations romandes, quels sont les enjeux de cette discussion?

A la lecture d'une interview du directeur de la TSR, Gilles Marchand, il apparaît que son intention est de réaliser des économies dans certains secteurs pour les affecter aux programmes. L'espoir du groupe de pilotage qui prépare une proposition qui sera soumise fin avril au conseil de la RTSR, puis par la suite au conseil d'administration national, est de rationaliser une partie de la gestion, notamment en gérant en commun les finances et les ressources humaines.

Mais ce que Gilles Marchand ne dit pas, c'est qu'il craint pour l'actuelle clé de répartition de la redevance qui est favorable aux médias romands. En effet, l'impulsion de départ vient de la SSR qui fait pression à la baisse sur les coûts. Selon L'Hebdo, les économies prévues seraient de 6 à 10%. Mais, en réalité, rien ne prouve qu'associer deux structures passablement différentes permettra les économies espérées et d'autres expériences ont déjà montré

par le passé les difficultés entraînées par des structures de plus grande dimension. On peut s'attendre à ce qu'il ne soit pas évident du tout de trouver les synergies entre des activités qui ont un rythme passablement différent. L'intérêt économique du projet reste assurément à démontrer et les économies attendues ne seront probablement pas toutes au rendez-vous.

L'enjeu a donc bien deux dimensions: une question liée à la localisation des activités et celles de la réunion juridique et/ou financière des structures. Cependant, on pourrait aussi très bien imaginer des collaborations accrues, mais sans fusion. Un site Internet pourrait être géré en commun et il pourrait en aller de même pour d'autres activités, ce que les technologies actuelles permettraient aisément. Parce qu'au-delà des économies envisagées et de la perspectives du site Internet commun, on peine à trouver des motifs impératifs de «convergence» qui emportent la conviction.

Au contraire, les inconvénients apparaissent en pleine lumière. Le regroupement des trois activités médiatiques

(télévision, radiodiffusion et Internet) dans la même entité est grosse de risques pour la diversité de l'information dans un marché aussi restreint que le marché suisse romand. De plus, l'existence de deux structures qui ne sont pas de tailles égales doit inciter à la prudence, car le risque de voir l'une d'elles absorbée progressivement par l'autre est bien réel.

Cela dit, il ne faudrait pas pour autant se cantonner dans un refus de principe: une collaboration active entre les deux médias, à l'heure où Internet brouille les frontières entre médias, peut constituer un réel avantage (lorsque même des journaux proposent des vidéos sur leurs sites). Mais une collaboration accrue n'implique pas forcément un regroupement et on pourrait très bien imaginer que la TSR et la RSR se dotent d'un site Internet commun qui permettrait de fait l'éclosion d'un troisième média. A une émulation traditionnelle entre la télévision et la radio viendrait s'ajouter une troisième équipe. Et c'est la qualité et la diversité de l'information qui pourraient en bénéficier.