



DOMAINE
PUBLIC

Analyses, commentaires et informations sur l'actualité suisse

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

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

1899

Edition PDF du 7 février 2011

Les articles mis en ligne depuis DP 1898 du 31 janvier 2011

Dans ce numéro

Place aux arrivants (André Gavillet)

Démographie: les rôles complémentaires de l'immigration et d'une politique nataliste

Des caisses maladie au service des assurés (Jean-Daniel Delley)

Le législateur attendait beaucoup de la concurrence entre les caisses d'assurance maladie. L'expérience a clairement échoué: place aux propositions de réforme

Révolution judiciaire: une occasion manquée (Alex Dépraz)

L'entrée en vigueur des Codes unifiés de procédure civile et pénale ne fait pas de la Suisse un espace judiciaire unique

Transports publics: qui doit payer? (Lucien Erard)

Entre aménagement du territoire et économie, se déplacer n'est pas un choix mais une contrainte

Place aux arrivants

André Gavillet • 3 février 2011 • URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/16569>

Démographie: les rôles complémentaires de l'immigration et d'une politique nataliste

Le meneur de jeu procédait à un tour de table. Dans un programme politique, aujourd'hui, quelles priorités? Les réponses étaient sans surprise: aménagement du territoire, régulation de l'économie, etc. Quand un des participants affirma: politique de la famille. L'étonnement fut poli.

Toute cette réflexion pour redécouvrir le slogan d'un tract jauni du PDC.

Société de services

Les composantes d'une politique nataliste sont connues, nombreuses et expérimentées... ou aussi, selon l'idéologie, contestées et refusées.

Car l'adjectif qui couramment qualifie la famille, ce n'est plus «nombreuse», comme sur une photographie ancienne où, autour du patriarcat, se serrent les générations successives – la famille est plus souvent monoparentale, recomposée. Sa disparité renvoie à la démographie, la famille n'est plus le support naturel d'un renouvellement des générations.

Natalisme

Plusieurs pays, devant le constat d'une reproduction démographique insuffisante, ont élaboré une politique non pas familiale mais ouvertement nataliste. La batterie des moyens législatifs et financiers est fournie; elle comprend des allocations, des bourses, des déductions fiscales en francs d'impôt ou en déduction sur le revenu. Elle peut aussi se traduire par un congé maternité, voire de paternité. Si elle était plus ambitieuse encore, elle engloberait une politique du logement et de l'urbanisme.

En Suisse, on est loin d'une politique nataliste. Les primes d'assurance-maladie, les prix du logement rendent toujours plus cher le coût de «l'élevage» des enfants. Mais ce que ne fournit pas le renouvellement des générations résidentes, l'immigration y pourvoit. Les statisticiens prévoient même, dans l'hypothèse la plus optimiste, une Suisse qui tend vers les dix millions de résidents.

Les vagues migratoires successives

L'immigration est composite; elle comprend aussi bien des diplômés de

haut niveau qui comblent les vides d'une politique de formation ultra-sélective, qu'une main-d'œuvre assurant les tâches toujours plus nombreuses du transport, de la manutention, du nettoyage, de la logistique ou du service à la personne que requiert une société rapidement vieillissante.

Ces besoins de services seront vraisemblablement permanents. Il faut donc veiller à ce qu'ils ne soient pas attribués à la même couche sociale. D'où le rôle de l'école. En situation d'immigration permanente due à la faible natalité, l'école, outre son rôle traditionnel de transmission de connaissances et de compétences, doit veiller à ce que soit préservée la mobilité sociale. La société n'est faite que d'arrivants. Un nouveau-né est un arrivant. Un enfant d'immigré est un arrivant. L'école doit veiller à ce que leurs différences ne se figent pas en structures: xénophobie d'un côté, communautarisme de l'autre.

Priorités

En réponse à la question première: quelles priorités? L'accueil des arrivants.

Des caisses maladie au service des assurés

Jean-Daniel Delley • 6 février 2011 • URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/16597>

Le législateur attendait beaucoup de la concurrence entre les caisses d'assurance maladie. L'expérience a clairement échoué: place aux propositions de réforme

A chaque échéance annuelle, les assurés comparent le niveau des primes des caisses et choisissent l'offre la plus intéressante. Voilà pour le modèle rêvé d'une concurrence qui devait contribuer à freiner la hausse des coûts de la santé.

Mais le modèle n'a pas eu de prise sur la réalité. Car pour que la concurrence fonctionne, il faut un marché. Or ce marché n'existe pas: le catalogue des prestations est imposé réglementairement, les caisses ne peuvent choisir librement les prestataires et leur situation financière dépend pour l'essentiel du profil de leurs assurés (âge, état de santé notamment).

Les caisses peuvent tout au plus se distinguer par la qualité de leur gestion. Dans ces conditions, la concurrence ne

peut prendre que des formes douteuses et inadmissibles dès lors qu'il s'agit d'une assurance sociale: chasse aux bons risques par la création de sous-marques dédiées aux jeunes assurés et un marketing agressif, résistance passive face aux demandes d'adhésion de personnes atteintes dans leur santé, constitution de réserves exagérées, à l'occasion transfert de ces réserves d'un canton à l'autre pour éviter des hausses de primes trop brutales, menace de majoration des primes de l'assurance complémentaire en cas de résiliation de l'assurance de

base.

De sociétés de mutualité aux origines religieuses, syndicales ou locales et étroitement contrôlées par leurs membres qu'elles étaient autrefois, les caisses maladie sont devenues une véritable industrie, dirigée par des patrons grassement payés et qui, pour défendre ses intérêts, dispose d'un lobby parlementaire efficace. Elles sont actives simultanément dans l'assurance obligatoire de base et dans les assurances complémentaires, deux secteurs qui devraient en principe être clairement séparés. L'absence de transparence dans la présentation des comptes et la gestion administrative nuit cependant à cette indispensable séparation entre l'assurance sociale obligatoire et l'assurance privée. Elle fait naître des soupçons sur la justification des augmentations de primes.

Depuis plusieurs années, des interventions parlementaires ont dénoncé sans réel succès ces dysfonctionnements. Voilà qui explique le lancement simultané de deux initiatives populaires.

La première ², issue du milieu médical, vise précisément à exclure de l'assurance complémentaire les caisses actives dans l'assurance de base. Dans son récent ouvrage *Soigner l'assurance maladie!* (DP 1898) ³, Pierre-Yves Maillard, président de la Conférence des directeurs cantonaux de la santé,

suggère un autre mode de dissociation. Des caisses publiques décentralisées seraient chargées d'encaisser les primes – identiques pour chaque zone – à charge des caisses existantes d'effectuer le travail d'affiliation, de contrôle et de paiement des factures contre une rémunération forfaitaire par assuré. Des caisses qui ne se livreraient plus une concurrence trop souvent déloyale sur le montant des primes, mais sur la qualité de leur service et sur les assurances complémentaires qu'elles pourraient continuer d'offrir.

Seconde initiative ⁴, une large coalition regroupant, autour du parti socialiste, les verts et des associations de consommateurs, d'assurés et de patients fait un pas de plus en confiant l'assurance de base à une caisse publique nationale, dont les agences cantonales fixent et encaissent les primes et remboursent les factures. Après son cinglant échec de 2007, le PSS a sagement renoncé à des primes fixées selon le revenu.

La gauche n'est plus seule à dénoncer les incohérences du système actuel. Franz Steinegger, ancien président du parti radical suisse, a le premier préconisé d'adopter pour l'assurance maladie obligatoire le modèle de la Suva, la caisse publique d'assurance des accidents professionnels qu'il préside. Et depuis plusieurs mois, les directeurs de la santé des cantons de la Suisse orientale étudient la possibilité d'une caisse publique unique

régionale ⁵.

Certes aucune de ces solutions ne contribuerait à faire baisser les primes de manière substantielle. Les initiants l'admettent. La suppression des coûts liés à la publicité, aux changements annuels de caisse par les assurés, à la constitution abusive de réserves et aux coquettes indemnités versées aux administrateurs et dirigeants de caisses permettrait une réduction des primes de l'ordre de 2,5% seulement. Mais l'assurance maladie sociale y gagnerait en transparence et se verrait débarrassée des conflits d'intérêts qui en pervertissent la vocation.

De son côté, le Conseil fédéral propose de créer une autorité de surveillance chargée de fixer les primes et de contrôler la pertinence des réserves accumulées par les caisses. L'idée apparaît comme une tentative de sauver les caisses par une couche supplémentaire de bureaucratie. Elle confirme surtout les critiques nombreuses et récurrentes à l'égard du contrôle insuffisant exercé jusqu'à présent par l'administration fédérale.

Au vu du large front qui se dessine, une réforme substantielle de l'organisation de l'assurance maladie paraît aujourd'hui politiquement possible. A condition que puisse se dégager un compromis qui tienne compte du rôle des cantons et de la nécessaire proximité avec leur caisse à laquelle aspirent les assurés.

Révolution judiciaire: une occasion manquée

Alex Dépraz • 5 février 2011 • URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/16589>

L'entrée en vigueur des Codes unifiés de procédure civile et pénale ne fait pas de la Suisse un espace judiciaire unique

Le 1er janvier 2011, la Suisse a vécu une «révolution» silencieuse. Dans l'atmosphère feutrée des tribunaux, les mêmes règles de procédure s'appliquent désormais au civil et au pénal de Genève à Romanshorn.

Historiquement, cette affaire était très loin d'être gagnée. On revient même de

loin. La première révision totale de la Constitution fédérale a échoué dans les urnes en 1872 sous les attaques conjuguées des conservateurs et des fédéralistes, car elle prévoyait l'unification du droit civil et du droit pénal, y compris la procédure. En 1874, la nouvelle charte se contente de conférer à la Confédération la compétence de légiférer en matière commerciale et d'exécution forcée. La loi sur la poursuite de 1898, toujours en vigueur, est un héritage de cette période.

Mais sur le territoire exigü de la Confédération, une unification du droit matériel s'avère vite indispensable. Pour ne pas froisser les fédéralistes, notamment romands, et s'assurer une majorité politique, les partisans de l'unification décident de dissocier le droit matériel de la procédure et de l'organisation judiciaire. En 1896, l'Etat fédéral reçoit compétence pour adopter un Code civil – 1907 – et un Code pénal – il faudra attendre 1937. Au contraire des Etats-Unis où le droit matériel est resté dans la compétence des Etats, la

Suisse va souffrir pendant plus d'un siècle d'une schizophrénie juridique: un droit matériel unique mais autant de codes de procédure et de manières d'organiser les tribunaux que de cantons. Une singularité internationale qui apparaît normale à des générations de juristes suisses.

A la fin du XXe siècle, au moment d'adopter une nouvelle Constitution, la question de l'unification de la procédure se pose à nouveau. Jugée trop sensible pour être intégrée dans la révision totale, la réforme de la justice est renvoyée à une votation ultérieure⁶ pour être finalement plébiscitée dans les urnes en 2000. Mais le constituant a à nouveau choisi de ne faire les choses qu'à moitié: si la procédure peut être unifiée, l'organisation judiciaire et l'administration de la justice restent en mains cantonales.

Les nouveaux Codes de procédure mis sous toit par le Parlement sont entrés en vigueur en début d'année. Les innovations les plus spectaculaires comme l'instauration d'un avocat de la première heure en matière pénale ont été largement commentées. Les différents forums consacrés à la réforme démontrent surtout la très

large ignorance du public pour les règles régissant le fonctionnement du troisième pouvoir: les praticiens, y compris celui qui écrit, expérimentent, les justiciables subissent alors qu'ils sont les premiers concernés. Le pouvoir judiciaire n'a pas su saisir l'opportunité de cette révolution pour améliorer une communication déficiente.

Même si les règles de procédure sont maintenant unifiées, les particularismes cantonaux restent nombreux. Les cantons restent maîtres de deux pions essentiels: le budget de la justice et les règles régissant l'organisation judiciaire.

Ainsi, en 2011 comme avant, le coût assumé par le justiciable pour une affaire semblable peut varier d'un facteur deux ou trois selon le canton, sans que cette différence se justifie par un quelconque motif. Certains cantons ont même profité de l'entrée en vigueur des nouveaux codes pour augmenter leurs frais d'une manière qui rend l'accès à la justice difficile voire disproportionné si les sommes en jeu n'atteignent pas quelques milliers de francs: une situation scandaleuse.

De la même manière, les magistrats

risquent de continuer à faire des carrières essentiellement à l'intérieur des frontières cantonales. Le particularisme des organisations judiciaires offre ici des tribunaux spécialisés – par exemple en matière de bail et de travail – alors qu'ils n'existent pas là-bas.

Pour y remédier, rien n'interdirait aux cantons de conclure des conventions intercantionales harmonisant le statut des magistrats, les frais de justice ou instituant des tribunaux intercantonaux spécialisés. Mais, au contraire d'autres domaines, la volonté politique fait totalement défaut.

Les justiciables auront donc bien de la peine à percevoir une amélioration du fonctionnement de la justice dans cette coûteuse réforme. On aurait tort de prendre cette indifférence polie pour une marque de confiance des citoyens dans leur institution. Les signaux de défiance non seulement du public mais aussi des autres corps constitués vis-à-vis d'un monde que beaucoup ne comprennent plus se sont au contraire multipliés ces dernières années. L'unification des procédures ne suffira pas à dissiper le malaise.

Transports publics: qui doit payer?

Lucien Erard • 4 février 2011 • URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/16582>

Entre aménagement du territoire et économie, se déplacer n'est pas un choix mais une contrainte

Les nouvelles propositions⁷ de la conseillère fédérale Leuthard pour financer les infrastructures de transport mettent la gauche et les écologistes devant un dilemme: faut-il subventionner les transports publics pour les rendre attractifs ou au contraire freiner, par des tarifs plus élevés, une mobilité coûteuse et dévoreuse d'espace, d'énergie et de temps?

La nécessité de concentrer l'habitat en densifiant les agglomérations et sur les axes de transports en commun est évidente. Mais, pour y répondre, il faudrait une politique d'aménagement

du territoire plus musclée. Les récentes décisions du Conseil des Etats en la matière vont dans le bon sens (DP 1889⁸). En particulier les propriétaires de terrains constructibles verraient leur plus-value imposée, au profit le cas échéant de ceux dont les terrains retourneraient en zone non constructible. En proposant de geler pour 20 ans la superficie des zones à bâtir, l'initiative pour le paysage (DP 1803⁹) pourrait contribuer également à ce recentrage de l'habitat.

Faut-il aller plus loin encore et décentraliser les entreprises dans les régions qui manquent d'emplois et se dépeuplent, où les loyers sont plus bas? Difficile dans une économie libérale où elles ont plutôt tendance à s'implanter dans les grands centres qui leur

facilitent l'accès aux nombreux services et sous-traitants dont a aujourd'hui besoin toute entreprise moderne, et surtout qui leur proposent une offre suffisamment large de personnel qualifié. Faute de mobilité du capital, c'est aux travailleurs de se déplacer.

Pour l'heure, la politique officielle du Conseil fédéral et de la majorité du Parlement ne justifie pas de faire payer aux salariés un prix plus élevé pour leurs déplacements, aussi longtemps qu'ils ne disposent pas du libre choix de leur domicile et/ou qu'ils ne trouvent pas de travail là où ils habitent. La pénurie de logements et le niveau élevé des loyers poussent les gens à migrer vers les périphéries. Les chômeurs doivent accepter de travailler jusqu'à deux heures de chez eux. Et la

recherche d'économies et de synergies conduit au regroupement des hôpitaux et des centres de formation. On doit se déplacer pour accéder à une offre culturelle plus diversifiée et à des manifestations sportives. Notre organisation économique, politique et sociale exige que l'on se déplace pour travailler et pour vivre, y compris pour ses achats et ses loisirs. Exiger que chacun paie pour ce qu'il coûte en

transports, c'est faire l'impasse sur les inégalités qu'engendre l'organisation du territoire et de l'économie.

La mobilité n'est donc souvent plus un choix mais une contrainte. Elle permet à notre pays et à notre économie d'être plus efficaces et plus rentables. Il est dès lors logique que la collectivité en assume les coûts, au moins pour une bonne part. Et si ce financement public

doit concerner en priorité les transports en commun, c'est que ceux-ci sont plus favorables en termes de consommation d'énergie, de pollution, d'occupation du sol. Mais aussi parce qu'ils représentent le seul moyen de déplacement pour de larges couches de la population et notamment les jeunes, les personnes âgées et tous ceux dont les revenus ne permettent pas l'usage d'une voiture.

Ce journal et le site sont publiés par la SA des éditions Domaine Public

P.A. Alex Dépraz - Chemin de Chandieu 10 - CH 1006 Lausanne - CP 10-15527-9 Lausanne

Liens

1. <http://www.domainepublic.ch/pages/1899#>
2. <http://www.initiative-transparence.ch/?p=268>
3. <http://www.domainepublic.ch/articles/16504>
4. <http://www.caissepublique.ch/index.php?id=4>
5. <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Ostschweizer-Kantone-haben-Vorreiterrolle-bei-der-Einheitskasse-story/22951320>
6. <http://www.admin.ch/ch/f//pore/va/20000312/det459.html>
7. http://www.uvek.admin.ch/themen/verkehr/00653/00834/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042I2Z6ln1ae2IZn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDd3t_gGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--
8. <http://www.domainepublic.ch/articles/15894>
9. <http://www.domainepublic.ch/articles/9985>