

DP

DOMAINE PUBLIC

Analyses, commentaires et informations sur l'actualité suisse

Un point de vue de gauche, réformiste et indépendant

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

DP2029

Edition du
10 mars 2014

DANS CE NUMÉRO

L'initiative populaire au défi des émotions et du droit international (Jean-Daniel Delley)

Les partis se sont adaptés à la démocratie directe, mais celle-ci est aussi confrontée à la montée de l'interdépendance

Démocratie directe et droit international: une impossible réconciliation? (Alex Dépraz)

La souplesse et le pragmatisme des institutions suisses valent mieux que l'illusion théorique d'un système parfait

Développement économique quantitatif ou qualitatif? (Jean-Pierre Ghelfi)

L'acceptation de l'initiative sur les salaires équitables renforcerait les structures de l'économie

La pensée économique toujours actuelle de Pierre Mendès France (Jean-Daniel Delley)

«L'austérité contre l'emploi», une sélection de textes de Pierre Mendès France et Gabriel Ardant présentée et annotée par Christian Chavagneux, Alternatives économiques et Les petits matins, 2013, 100 pages

L'initiative populaire au défi des émotions et du droit international

Les partis se sont adaptés à la démocratie directe, mais celle-ci est aussi confrontée à la montée de l'interdépendance

Jean-Daniel Delley - 05 mars 2014 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/25411>

Après la votation du 9 février dernier, le droit d'initiative est une fois de plus mis au banc des accusés. Mais plutôt que de casser le thermomètre, interrogeons-nous sur les causes de la fièvre.

C'est tout à la fois le nombre et la nature des initiatives qui dérangent. Leur trop grand nombre accaparerait le temps des autorités et de l'administration, les distraignant de la résolution de problèmes plus importants; les initiatives ne viseraient trop souvent qu'un objectif de propagande électorale; elles favoriseraient les revendications simplistes et réductrices chères aux populistes et mettraient en péril notre politique extérieure.

D'où des propositions visant à discipliner la démocratie directe - augmentation du nombre de signatures exigées, réduction du délai pour leur récolte, élargissement des conditions d'irrecevabilité, introduction d'un quorum en lieu et place de la majorité simple notamment.

Ces critiques sont aussi anciennes que le droit d'initiative lui-même. Il faut rappeler d'ailleurs qu'en 1891, le Conseil fédéral et le Parlement ne se rallièrent qu'avec réticence à cette idée,

tout comme le peuple qui ne l'approuva qu'à une faible majorité. Cette méfiance est compréhensible puisque l'initiative, en s'adressant directement au peuple, permet de bousculer l'agenda politique et de court-circuiter l'exécutif et le législateur. Aussi, dans les périodes de crise et de guerre les autorités n'ont pas hésité à en restreindre l'usage - ainsi que celui du référendum -, parce que *«l'insécurité et la malice des temps entravaient l'examen tranquille et objectif des problèmes et favorisaient l'excitation des masses»* ([Feuille fédérale 1948 1041](#)).

Dès ses débuts, le droit d'initiative a permis l'expression des émotions populaires comme de sentiments peu louables. Première proposition déposée et acceptée en 1893, l'interdiction de l'abattage rituel du bétail fleurait l'antisémitisme de l'époque. Et l'interdiction de l'absinthe fut plébiscitée en 1908 à la suite de l'assassinat de son épouse et de ses enfants par un adepte de la fée verte. Les propositions contemporaines concernant l'internement à vie des délinquants dangereux, les interdictions professionnelles frappant les pédophiles comme l'interdiction des minarets s'inscrivent dans une longue

tradition de votations dominées par les préjugés et les émotions. Quant à l'accusation de propagande électorale, elle n'est pas nouvelle: l'année précédant les élections fédérales a toujours vu croître le dépôt d'initiatives.

Néanmoins, la pratique de l'initiative et le contexte juridique ont changé. Alors que 130 initiatives ont été déposées entre 1891 et 2000 et seulement 13 d'entre elles acceptées en votation populaire, 60 demandes ont abouti et 9 ont été approuvées par le peuple depuis le début de ce siècle.

L'initiative populaire fut longtemps le moyen d'expression de minorités mal ou pas représentées au Parlement. Aujourd'hui, tous les partis gouvernementaux y ont recours, quand bien même ils pourraient espérer trouver une majorité aux Chambres. Par ailleurs, le corps électoral est devenu moins prévisible. Alors qu'autrefois les partis structuraient fortement le corps électoral, ce qui laissait peu d'espoir aux initiants, les liens entre partis et citoyennes et citoyens se sont distendus, augmentant ainsi les chances de succès des initiatives. De plus, l'affaiblissement de la propension au compromis au

sein du Parlement laisse en jachère un certain nombre de problèmes. Dès lors, le champ ouvert à la pratique de l'initiative s'est élargi. Plutôt que de stigmatiser les «abus» de la démocratie directe, voyons plutôt dans son usage accru le signe d'une insatisfaction face à des problèmes non résolus.

Enfin, le rôle croissant du droit international pose la question des limites du droit d'initiative, conçu d'abord pour un cadre national ([DP 2029](#)). Les cas d'incompatibilité totale ou partielle entre l'ordre international et le droit interne adopté par voie d'initiative se font plus fréquents. Faut-il invalider systématiquement de telles initiatives? Ce serait vider progressivement ce droit de sa substance.

Les deux solutions mises en consultation par le Conseil fédéral pour améliorer la compatibilité entre le droit international et le droit interne n'ont d'ailleurs pas passé la rampe de la [consultation](#). D'une part, il s'agissait d'examiner préalablement la conformité d'un projet d'initiative au droit international et, le cas échéant de mentionner cette incompatibilité sur les feuilles présentées à la signature. D'autre part, une atteinte au noyau des droits fondamentaux aurait constitué un motif d'invalidation. Faute de majorité pour l'une ou l'autre de ces propositions, le Conseil fédéral a renoncé à soumettre au Parlement un projet qui d'ailleurs ne réglerait de loin pas tous les problèmes. En particulier, il n'aurait pas permis d'invalider l'initiative «contre l'immigration

massive».

Le droit d'initiative ne constitue pas un simple sondage d'opinion. De son usage découlent des normes juridiques porteuses d'effets. Plus que de restrictions supplémentaires à la révisibilité de la Constitution, qui d'ailleurs ne seraient pas acceptées, c'est une intensification du débat sur les conséquences prévisibles d'une proposition qu'il faut promouvoir. Ainsi, lors de la campagne précédant la votation du 9 février dernier, l'argumentaire a trop focalisé sur les besoins de l'économie et négligé les multiples effets négatifs d'une acceptation de cette initiative, effets dont on a pris conscience *a posteriori* seulement. Alors qu'une décision démocratique ne peut résulter que d'un débat éclairé.

Démocratie directe et droit international: une impossible réconciliation?

La souplesse et le pragmatisme des institutions suisses valent mieux que l'illusion théorique d'un système parfait

Alex Dépraz - 05 mars 2014 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/25407>

«Trouver une voie qui concilie ces trois valeurs parfois inconciliables: démocratie directe, Etat de droit et intégration dans un monde globalisé.» Le sénateur [Félix Gutzwiler](#) (PLR/ZH) décrit ainsi la tâche des autorités à la suite de récentes décisions

populaires problématiques du point de vue du droit international, la dernière en date étant évidemment la votation sur l'initiative contre l'immigration de masse. Une mission difficile à remplir.

Le problème des votations

entrant en contradiction avec le droit international ne date pas du 9 février 2014. Comme le rappelle Joëlle Kuntz dans son excellent ouvrage [La Suisse ou le génie de la dépendance](#), le souverain a été par exemple amené à se prononcer en 1954 sur une

initiative populaire qui était en contradiction directe avec un traité international: le texte voulait interdire la construction d'une centrale hydraulique sur le Rhin pour laquelle les autorités suisses avaient donné une concession en vertu d'un traité international entre la Suisse et l'Allemagne. On avait pensé invalider l'initiative. Elle fut finalement soumise au vote et le peuple et les cantons l'avaient nettement refusée.

L'eussent-ils acceptée que la Suisse aurait certainement engagé sa responsabilité internationale et dû indemniser sa voisine. Comme le prévoit la Convention de Vienne sur le droit des traités ([art. 27](#)), un Etat ne peut se prévaloir de son droit interne – fût-il adopté par le souverain – pour ne pas respecter un traité international: *pacta sunt servanda*.

Cet exemple montre que la problématique ne peut se résoudre de manière binaire ou purement hiérarchique, comme le souhaiterait une [motion](#) du PLR: les règles du droit international et du droit interne se juxtaposent en une multitude de constellations possibles plus qu'elles ne se superposent dans une structure pyramidale. Les Etats ont beau être souverains, ils ne sont pas comme Robinson sur son île et doivent composer avec les autres Etats. L'actualité en Ukraine nous montre les difficultés à faire respecter un principe de droit international aussi minimal que celui de l'intangibilité des frontières.

La Constitution de 1999 prévoit désormais noir sur blanc que les révisions constitutionnelles doivent respecter les règles du droit international impératif, c'est-à-dire celles auxquelles un Etat ne peut refuser de se soumettre. Mais elle laisse pour le reste au génie des institutions et à leur pragmatisme le soin de régler d'éventuels autres conflits avec le droit international. Comme pour tester ces nouvelles limites, le constituant a depuis lors adopté plusieurs dispositions – notamment celle sur l'interdiction des minarets ou celle sur le renvoi des étrangers – dont l'application pose ou posera des problèmes de compatibilité avec le droit international, notamment en matière de droits de l'homme. Les autorités politiques ont cherché à résoudre le problème en amont, mais le Conseil fédéral vient de s'y casser les dents ([DP 2029](#)).

Sous l'influence de l'UDC, qui a fait de la défiance envers le droit international un cheval de bataille, les textes des initiatives eux-mêmes tentent de prévoir les rapports entre la nouvelle disposition constitutionnelle et les règles internationales anciennes ou futures. Ainsi, le nouvel article 121a de la Constitution enjoint les autorités à renégocier et adapter dans les trois ans «*les traités internationaux contraires*» à la nouvelle disposition, et interdit la conclusion de tout nouveau traité international contraire.

Contrairement à ce que pensent les initiants, les problèmes de conformité avec le droit international du nouvel article constitutionnel sont pourtant loin d'être réglés. L'Accord sur la libre circulation des personnes sera sans doute renégocié ou dénoncé. Mais, comme le relevait le Conseil fédéral dans son message, l'application de la nouvelle disposition pourrait poser des problèmes de conformité avec d'autres règles du droit international, comme la Convention européenne des droits de l'homme ou celle sur les [droits de l'enfant](#). Ces traités garantissent à certaines conditions le regroupement familial: la Suisse pourrait donc devoir autoriser des étrangers à s'installer sur le territoire même si les fameux quotas sont atteints.

Faut-il pour autant renégocier ces conventions? Il est plus probable que, comme pour l'initiative sur le renvoi des étrangers, les juges de Mon Repos, voire ceux de Strasbourg, viennent tempérer *in concreto* la rigidité du texte de l'initiative. Cette pratique de l'interprétation conforme est d'ailleurs bien connue des Suisses puisque les tribunaux procèdent de la même manière pour assurer la cohérence des législations cantonales avec le droit fédéral.

Cette souplesse pragmatique dans l'application est au final plus respectueuse de la démocratie que la censure préalable des textes des initiatives.

Développement économique quantitatif ou qualitatif?

L'acceptation de l'initiative sur les salaires équitables renforcerait les structures de l'économie

Jean-Pierre Ghelfi - 09 mars 2014 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/25436>

Pour le Conseil fédéral, economiesuisse et l'Usam, l'affaire est entendue. L'acceptation de l'initiative lancée par l'Union syndicale suisse «[Pour la protection de salaires équitables \(Initiative sur les salaires minimums\)](#)» aurait des effets très négatifs sur le fonctionnement de l'économie. Les personnes les moins qualifiées ne seraient plus engagées par les entreprises, ce qui se traduirait par une augmentation du chômage. A quoi s'ajoutent les arguments traditionnels sur l'importance du partenariat social et le fait que l'Etat ne doit pas s'ingérer dans la détermination des salaires.

Est-ce aussi simple que cela? Les personnes concernées par les bas salaires, inférieurs aux 22 francs de l'heure revendiqués par l'initiative, sont surtout des hommes engagés dans l'agriculture et dans l'hébergement et la restauration, et des femmes non qualifiées.

Il ressort de la dernière [enquête](#) sur la structure des salaires (2010) que les branches dans lesquelles les salaires des femmes sans qualification sont inférieurs au minimum de 22 francs de l'heure sont devenues assez rares. Elles se concentrent pour l'essentiel dans les industries alimentaires, du textile, de l'habillement, du

cuir et du commerce de détail. Au total, quelque 350'000 personnes sont concernées, soit moins d'une personne active sur dix, qui gagnent en moyenne 19 francs de l'heure. L'écart avec la norme constitutionnelle proposée n'est donc pas considérable.

Processus dynamique

Pour analyser cette problématique, il ne faut pas adopter une vision statique – n'importe quelle entreprise aura beau jeu d'affirmer qu'elle ne peut pas augmenter dans un délai rapide de 10% ou 20% les salaires qu'elle pratique. Il faut considérer l'économie comme un processus dynamique – sous l'effet de la concurrence, les entreprises doivent de manière quasi permanente améliorer les performances de leur outil de production (leur productivité), ce qui leur permet d'augmenter la rémunération de leur personnel.

Dit autrement, les professions qui aujourd'hui encore versent de bas salaires résultent d'une politique d'immigration de personnes sans qualification – qu'elle se soit produite durant les années de contingentement ou de libre circulation. Les entreprises concernées ont pu survivre jusqu'à présent parce qu'elles ont pu continuer d'engager des personnes qui recevaient de bas salaires. Si tel n'avait pas été le cas, ces

activités auraient disparu. Le recours à une main-d'œuvre bon marché a en quelque sorte dispensé les entreprises concernées d'améliorer leur productivité. Une telle option permet de conserver dans le pays des activités restées ou devenues peu rentables. Mais cela se fait au détriment de la modernisation des activités productives, et des rétributions du personnel qu'elles emploient.

Rien d'excessif

Imposer un salaire horaire minimum (brut) de 22 francs n'a pourtant rien d'excessif dans l'îlot de cherté qu'est la Suisse – et qui le restera compte tenu de la manière dont le Conseil national, avec l'appui des représentants syndicaux, a courageusement enterré le projet de révision de la loi sur les cartels ([DP 1995](#)).

Et c'est au surplus une excellente manière de lutter contre le *dumping* salarial, qui restera une préoccupation même si l'immigration devait cesser d'être «*de masse*». Non seulement les vérifications dans les entreprises et sur les chantiers en seront facilitées, mais on peut partir de l'idée que les employeurs helvétiques voudront recruter des gens disposant d'une formation minimale s'il leur est fait obligation de relever leur salaire.

A considérer aussi que la main-d'œuvre sans qualification, qu'elle soit immigrée ou non, est plus fragile face aux aléas de la conjoncture économique. Elle constitue régulièrement une proportion nettement plus élevée de personnes au chômage que celles qui ont une formation.

Quel sera le positionnement de l'UDC sur cette initiative? Lors des débats sur «*l'immigration de masse*», plusieurs de ses responsables ont mis en cause le modèle de développement quantitatif du pays - le gâteau augmente, mais pas la part que les salariés reçoivent. On

pourrait en déduire que ce parti devrait soutenir cette proposition. Rien n'est moins sûr cependant, tant l'UDC défend, lorsqu'il ne s'agit pas de ses propres textes, une ligne strictement libérale, très éloignée des préoccupations sociales de l'Union syndicale suisse.

La pensée économique toujours actuelle de Pierre Mendès France

«L'austérité contre l'emploi», une sélection de textes de Pierre Mendès France et Gabriel Ardant présentée et annotée par Christian Chavagneux, Alternatives économiques et Les petits matins, 2013, 100 pages

Jean-Daniel Delley - 08 mars 2014 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/25432>

[Pierre Mendès France](#) est l'un des rares hommes politiques intéressé et surtout maîtrisant les mécanismes de l'économie. Relire ses écrits est tout à la fois éclairant et désespérant.

Eclairant parce qu'il montre, théoriquement et empiriquement, comment la rigueur budgétaire en temps de crise accélère le chômage et conduit à la déflation. Désespérant car, quand bien même les faits lui ont donné raison dans les années 30 du siècle passé, l'obsession de l'équilibre budgétaire continue de dicter la conduite des gouvernements.

Le magazine [Alternatives économiques](#) poursuit la publication d'extraits de textes classiques de l'économie, toujours pertinents pour la compréhension du présent.

Domaine Public en a signalé quelques-uns (DP [1974](#) et [2007](#)). Dernier volume en date, [L'austérité contre l'emploi](#) présente un choix tiré de l'ouvrage *La Science économique et l'action*, rédigé en collaboration avec Gabriel Ardant et édité en 1954 par l'Unesco.

PMF s'inscrit dans la ligne de Keynes. L'équilibre budgétaire convient aux périodes de prospérité. Par contre en situation de crise et de sous-emploi persistant, une politique budgétaire vertueuse ne peut éviter les déficits. Pour relancer la demande, il faut tout à la fois pousser l'investissement et ponctionner les hauts revenus, augmenter les droits de succession et taxer les bénéfices non distribués des entreprises. Et pour abaisser les taux d'intérêt,

il préconise l'émission de monnaie par l'achat de titres de la dette publique par la Banque centrale. Le contrôle et la régulation des banques, qu'il considère comme un service public, assurent la confiance des épargnants. Paul Krugman et Joseph Stiglitz ne disent rien d'autre aujourd'hui.

L'histoire économique corrobore l'analyse théorique. Roosevelt fit face à la grande crise qui débuta en 1929 par une politique monétaire favorisant la baisse du taux d'intérêt et une politique d'investissements publics à grande échelle alimentée par l'emprunt. Il mit en œuvre une régulation drastique des banques et introduisit une fiscalité fortement progressive. Résultats: une hausse des salaires et de la production industrielle et une baisse

importante du chômage. En Europe à la même époque, l'Allemagne et la France conduisent une politique d'austérité qui provoque la stagnation économique et l'accroissement du chômage.

PMF a mis l'accent sur les lacunes de la théorie classique. La recherche du profit ne constitue pas simultanément un avantage pour la collectivité. Car le profit ne récompense pas toujours les efforts utiles à la société dans son ensemble, en particulier lorsqu'il résulte d'une rente, un «*profit non gagné*». «*L'inégalité des fortunes, dont la rente est l'une des causes, entraîne une autre*

conséquence contraire à l'optimisme classique. Faute d'une égalité au moins approximative des revenus, le plus riche peut consommer, pour son superflu, le nécessaire du plus pauvre.»

PMF insiste également sur l'évolution de la structure et des conditions de gestion des entreprises. Les sociétés anonymes ne sont pas gérées par les actionnaires, mais par des *managers* qui, bien que minoritaires, s'assurent le contrôle de leur firme. Ils dirigent selon leur propre intérêt. Le mécanisme libéral décrit par Adam Smith - le propriétaire est aussi le chef d'entreprise - ne fonctionne

plus.

PMF pensait que les crises devaient inciter à repenser les dogmes économiques. Pourtant les leçons de la grande dépression des années 30 ont été oubliées avec le retour de la pensée économique dominante depuis les années 70. Déréglementation, affaiblissement de la progressivité de l'impôt, austérité budgétaire et son cortège de chômeurs dominant l'action politique.

La crise de 2008, qui n'en finit pas de durer, viendra-t-elle à bout de dogmes qui ne génèrent que précarité et délitement social?

Ce magazine est publié par [Domaine Public](#), Lausanne (Suisse). Il est aussi disponible en édition eBook pour Kindle (ou autres liseuses) et applications pour tablette, smartphone ou ordinateur.

La reproduction de chaque article est non seulement autorisée mais encouragée, pour autant que soient respectées les conditions de notre [licence CC](#): publication intégrale et lien cliquable vers la source ou indication complète de l'URL de l'article.

Abonnez-vous gratuitement sur domainepublic.ch pour recevoir l'édition PDF de DP à chaque parution. Faites connaître DP - le magazine PDF à imprimer, l'eBook et le site - autour de vous! Vous pouvez aussi soutenir DP par un [don](#).

Index des liens

L'initiative populaire au défi des émotions et du droit international

<http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10091062>

<http://www.domainepublic.ch/articles/25407>

<http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=fr&msg-id=52052>

Démocratie directe et droit international: une impossible réconciliation?

http://www.letemps.ch/Page/Uuid/f21f5080-a09c-11e3-b35a-c0afa834318c/Il_faudra_reposer_la_question_de_s_bilat%C3%A9ales

<http://www.editionszoe.ch/livre/la-suisse-ou-le-genie-de-la-dependance>

<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19690099/index.html#a27>

http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20133805

<http://www.domainepublic.ch/articles/25411>

<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19983207/index.html>

Développement économique quantitatif ou qualitatif?

<http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis399.html>

<http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis399.html>

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/sle/00.html

<http://www.domainepublic.ch/articles/23416>

La pensée économique toujours actuelle de Pierre Mendès France

http://fr.wikipedia.org/wiki/Pierre_Mend%C3%A8s_France

<http://www.alternatives-economiques.fr/>

<http://www.domainepublic.ch/articles/21903>

<http://www.domainepublic.ch/articles/24266>

http://www.alternatives-economiques.fr/l-austerite-contre-l-emploi_fr_pub_1242_liv.html