Les clefs de Saint-Pierre ou le programme gouvernemental quatre ans après

Autor(en): **[s.n.]**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **- (1969)**

Heft 118

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-1028408

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Les clefs de Saint-Pierre ou le programme gouvernemental quatre ans après

Une fois encore la tradition a été respectée. Le 13 décembre 1965, le nouveau Conseil d'Etat genevois, prêtant serment en la cathédrale Saint-Pierre, a fait connaître, par la voix de son président, ses intentions gouvernementales pour les quatre années à venir. Le discours de Saint-Pierre n'a été quelquefois qu'un simple exorde patriotique ou l'énumération de vœux pies. Ce n'est pas forcer la vérité que de considérer celui d'il y a quatre ans comme un programme de législature, puisqu'après avoir proclamé « son attachement au passé et sa volonté d'en sauvegarder l'esprit », le texte gouvernemental passait essentiellement en revue les tâches concrètes et immédiates que le développement de la Cité imposait.

Qui dit programme suppose autour de celui-ci une majorité. Or le nouveau gouvernement, selon un exemple qui nous vient d'en haut, n'est pas majoritaire, mais proportionnel, grâce à un dosage 2 (Parti ind. chr. soc.) + 2 (Rad.) + 2 (Soc.) + 1 (Lib.) qui ne laisse en dehors de cette combinaison que les deux tendances de gauche (communiste et de droite (vigilance) de la carte politique locale. C'est en vain en effet que les porte-parole politiques du patronat genevois avaient fait campagne, dans les semaines précédant l'élection de l'exécutif (cf. Ordre professionnel des 6 et 13 novembre 1965, par exemple), pour que la prépondérance des partis bourgeois au Grand Conseil (36 gauches contre 54 sièges bourgeois, à quoi il convient d'ajouter en règle générale les 10 vigilants) entraînât la formation d'une équipe indiscutablement bourgeoise. La volonté gouvernementale des socialistes et la prudence des partis dits nationaux ne suivent pas les conseils de l'Ordre professionnel et le peuple reconduisit la formule imposée aux partis par le scrutin précédent.

Confronter les promesses de Saint-Pierre aux réalisations effectuées ne signifie donc pas seulement dresser le bilan d'un gouvernement, mais analyser l'ensemble du rapport des forces des partis genevois. Ce n'est pas se demander seulement comment telle équipe a fait face aux problèmes qui lui étaient posés, mais comment a réagi devant ces problèmes le système démocratique lui-même

Le projet Babel entre la gauche et la droite

L'ensemble des intentions gouvernementales d'il y a quatre ans devait entraîner bien évidemment un accroissement des dépenses publiques que l'on se promettait d'équilibrer par des recettes supplémentaires découlant de l'essor ralenti certes, mais non arrêté, du canton.

De tels ajustements ne pouvaient suffire. Le gouvernement se trouvait donc devant la nécessité de revoir les barèmes qui jusque-là ménageaient les fortunes et les revenus importants. La réforme de la loi fiscale est ainsi peu à peu devenue une nécessité, non seulement pour procurer à l'Etat des ressources nouvelles indispensables, mais pour combattre également l'augmentation de la taxation qui résultait pour les petits et moyens revenus des effets de l'inflation. C'est pourquoi le discours de Saint-Pierre annonçait un allègement des impôts pour les contribuables moyens et — dans une tournure dont on espérait probablement que l'élégance séduirait les intéressés — « un étalement de la progressivité pour les catégories supérieures. »

Le Parti socialiste venait de déposer un projet dans ce sens lorsque, en octobre 1966, le Conseil d'Etat saisit à son tour le Grand Conseil d'un texte qui, chose surprenante dans le rapport des forces politiques existantes, allait encore plus loin que la gauche dans la taxation des gros revenus. Il est vrai que cette sévérité était justifiée par la nécessité de ne pas diminuer les recettes, étant donné les charges croissantes de l'Etat, et qu'elle s'accompagnait d'un moindre allégement fiscal pour les moyens revenus.

Les six mois de travaux de la commission du Grand Conseil ont donc été riches en querelles et en prises de position. Tandis que le Comité d'action pour une fiscalité progressiste et équitable, soutenu par les syndicats, le Mouvement populaire des familles et les partis de gauche, apporte son appui aux propositions gouvernementales, promptement baptisées du nom du chef du Département des finances, projet Babel, les milieux de l'industrie et de la finance déclenchent une vaste contre-offensive. Reprenant les chiffres avancés, ils dénoncent, dans le sens du poujadisme qui se développe à Genève depuis quelques années, l'augmentation des dépenses de l'Etat et agitent le spectre des déficits croissants. Le 10 décembre 1966, l'Ordre professionnel remarque ainsi que si l'augmentation des dépenses publiques a été en 1966 de 11 %, elle est devisée pour 1967 à 14.3 %, soit une moyenne proche de celle de la législature précédente, et fort proche des 15 % jugés par les milieux d'affaires comme dépassant les possibilités genevoises. Et l'organe de la Fédération des syndicats patronaux de réclamer des économies, en reprenant notamment le vieux problème de la fusion entre l'administration de la Ville et celle du Canton. Enfin contre le projet Babel réapparaissent deux menaces tradiitonnelles : celle du lancement d'un référendum par les opposants, chose toujours désagréable même pour une loi populaire, et celle d'une fuite hors du canton des gros contribuables. « Les industries établies à Genève devront-elles se résoudre à émigrer ? » se demande dans l'Ordre professionnel du 29 octobre 1966 M. Samuel Campiche. Question de pure rhétorique aux yeux de l'auteur, mais de bonne guerre politique.

En février 1967, le gouvernement est finalement contraint de modérer un peu ses intentions. Le Conseil d'Etat présente donc à la commission un projet Babel II, modifié, non dans ses grandes lignes, mais dans le poids des charges qu'il fait peser sur les gros possédants. Le 16 mars 1967, le compromis est voté par le Grand Conseil, seul l'abattement sur la fortune (impôt déjà inférieur à la moyenne suisse), fixé par les partis bourgeois à 100 000 francs pour un couple sans enfant, ayant fait l'objet d'un débat politique.

Malgré ce fléchissement gouvernemental, la loi Babel de 1967 constitue une étape dans la réforme fiscale, dont on peut mesurer l'importance aux quelques chiffres suivants :

En ce qui concerne la charge fiscale, Genève (lieu de référence Genève-Ville) voit sa place modifiée ainsi dans l'échelle des cantons suisses :

a) impôt sur le revenu :

Pour 10 000 fr. De la 18e place (1966) à la 23e place (1967).

Pour 20 000 fr. De la 13e place (1966) à la 19e place (1967).

Pour 50 000 fr. De la 15e place (1966) à la 4e place (1967).

b) impôt sur la fortune :

Pour 100 000 fr. Genève reste 25e sur 25, mais...

Pour 1 million, on passe de la 21e place (1966) à la 18e (1967) et...

Pour 5 millions, de la 10e place (1966) à la 9e (1967).

c) impôt sur les personnes morales (sociétés) :

Avec un capital et réserve de 1 million et un bénéfice de 100 000 francs Genève passe de la 23e place (1966) à la 19e (1967) et

Avec un capital et réserve de 1 million et un bénéfice de 500 000 francs de la 7e (1966) à la 6e place (1967).

Bref, en 1968, grâce à cette réforme fiscale, la place du canton de Genève en ce qui concerne la charge fiscale des impôts communaux et cantonaux s'établit au 23e rang pour un revenu de 10 000 francs, au 21e pour 20 000 francs, au 10e pour 30 000, et au 2e pour 200 000 francs; le reste des impôts évoluant selon les indications données ci-dessus.

Mais ce qui paraît plus important encore que les aspects sociaux de la loi Babel, c'est sa signification politique. En effet il a fallu que le Parti indépendant chrétien-social, dont est membre le conseiller d'Etat Babel, apporte son appui au gouvernement pour lui permettre de briser l'hostilité des milieux industriels et financiers. Cette alliance comme la mobilisation de l'opinion publique par le Comité d'action, qui eût voué à l'échec tout référendum même démagogiquement vigilant, ainsi que le peu de crédibilité de la menace de fuite des gros possédants, eu égard à tous les avantages qu'offre Genève, ont donc permis au Conseil d'Etat de mener à bien une entreprise délicate.

Mais dans le climat actuel l'alliance de la gauche et du parti catholique, même social, est condamnée à n'être que temporaire. Le 20 décembre 1968, par exemple, un député socialiste propose l'introduction d'un impôt particulier sur les gains obtenus lors de la vente de biens mobiliers (actions etc...) Il s'agit d'un impôt dynamique et rémunérateur, qui procure une part importante des recettes budgétaires aux Etats-Unis et dont le principe a déjà été adopté par plusieurs cantons suisses. Mais ce jour-là le Parti indépendant chrétien-social rejoint l'ensemble des partis bourgeois (ou ne s'en sépare pas) pour enterrer séance tenante cette proposition. Pourtant la « Nouvelle Gazette de Zurich » elle-même, commentant le même projet soumis par le Conseil d'Etat saint-gallois au Grand Conseil écrivait, il y a peu : « Jusqu'à maintenant il n'existe pas d'impôt sur les gains en capital mobilier, ce qui est injuste (unrecht) et injustifié (unrechtfertigt). »

Dans le domaine fiscal, le Conseil d'Etat s'en est donc tenu aux promesses qu'il avait faites. S'il a surpris la gauche par l'accent social qu'il a donné à la réforme des barèmes d'impôt, si à cette occasion la droite a essuyé une défaite évidente, le gouvernement s'en est tenu là, faute d'une nouvelle majorité de centre-gauche, en son sein comme en celui du législatif.

Ecoles et parkings

Annoncée dans le discours de Saint-Pierre, la nécessité d'une analyse prospective des charges et des ressources, ainsi que des besoins en équipement du canton s'est traduite par la présentation à fin 1966 d'un programme financier quadriennal pour les années 1969-1970. Le programme donne la priorité aux équipements hospitaliers, scolaires et universitaires, et entend « répondre aux besoins sans cesse croissants de la civilisation moderne », en fixant un plafond de dépenses annuelles pour les grands travaux de 100 millions. Sur un montant global de 370 millions d'investissements en quatre ans, 160 millions sont attribués aux secteurs prioritaires (hôpitaux, écoles, Université), soit les 40 %.

Ce programme, qui doit donner au Grand Conseil « une vue plus générale du ménage futur de l'Etat » et lui permettre « d'exercer son pouvoir de décision avec plus de liberté », ne doit cependant pas nous leurrer. Les secteurs hospitaliers et scolaires n'ont finalement pas été l'objet d'un choix prioritaire : l'urgence imposée par l'évolution démographique a exigé ces investissements. Il n'y a plus de liberté politique pour des élus mis au pied du mur; l'extension d'hôpitaux surpeuplés ne pouvait plus être différée et le caractère obligatoire de l'instruction publique ne permet pas de renvoyer les enfants dans leurs familles. C'est pourquoi les programmes prévus pour ces deux secteurs ont été fidèlement suivis.

Tel n'est pas le cas des constructions universitaires pour lesquelles les deux tiers seulement des crédits prévus ont été jusqu'ici utilisés; ce n'est qu'à la fin de la législature que le Grand Conseil vote les crédits pour Uni II dont les travaux devaient commencer en 1968. Ce retard ne s'explique pas par l'attente de l'aide fédérale; car dès la fin 1968, la Confédération prend à sa charge le 40 % des constructions et des investissements. Il est vrai que dans

le domaine universitaire les besoins sont plus élastiques, les décisions plus difficiles à prendre...
Le complexe aérogare-aéroport de Cointrin n'a pas connu le même sort, puisqu'on y a dépensé effectivement, de 1967 à 1969, 51 millions, alors qu'il n'avait été prévu que 36,7 millions. Mais il s'agit là évidemment d'un investissement directement et indirectement productif pour l'ensemble du canton. Le programme des routes nationales (prévision 14,9 millions/dépensés 22,8 millions) et des routes cantonales qui doit répondre « aux besoins croissants de la civilisation moderne », a été exécuté et même dépassé. Mais tandis que l'aménagement des routes cantonales absorbe chaque année 5 millions, somme à laquelle il convient d'ajouter les importants investissements routiers des communes, il n'a été dépensé au total, de 1967 à 1969, que 2,3 millions pour la CGTE (transports publics) et la subvention destinée à combler le déficit de la compagnie de transports est diminuée en 1969. A l'extension planifiée des transports en commun, qui aurait dû accompagner l'édification des cités satellites, par exemple, le législateur préfère l'amélioration du réseau routier et la construction de parkings, certes indispensables pour garder sa vie à la ville, mais qui devraient exiger un élargissement parallèle des prestations de la CGTE, pour qu'ils puissent rendre les services qu'on attend d'eux. En outre, même privés, ces parkings coûteront à la collectivité en voie d'accès, etc...
Les choix qui ont guidé l'élaboration du plan quadriennal et qui imposent sa réalisation prouvent que les autorités sont contraintes d'opter, soit pour certaines obligations (hôpitaux-écoles) — résultat de l'imprévoyance antérieure et de la croissance démographique — soit pour des solutions rentables financièrement (aéroport) ou politiquement (routes), le citoyen supportant plus facilement l'exiguïté de son appartement que l'embouteillage sur la route du week-end. Quant aux besoins moins urgents psychologiquement, les vieux, l'Université, le logement, ils sont, par la force des choses ou l'inertie des hommes, relégués un peu à l'arrière plan. Le plan quadriennal, loin d'imposer donc à Genève une orientation dans son développement urbain, dévoile, en un certain sens, une politique de facilité qui se résume en fin de compte à suivre le mouvement.

Démocratiser l'école

Alors que le sommet de la vague démographique, qui tend à devenir étale, atteint l'école enfantine, puis le degré primaire, le Département de l'instruction publique doit faire face, au cours de la législature écoulée, à la mise en application de la loi dite de démocratisation lancée en 1961 par les jeunesses radicales. Mise en application difficile d'ailleurs, comme DP s'en est alors fait l'écho (N° 92), le règlement et l'ordinateur se révélant à l'usage d'un maniement si peu souple que la première année de démocratisation des études a vu le nombre des bénéficiaires d'allocations automatiques décroître par rapport à celui des boursiers (généreusement gonflé il est vrai) des années précédentes.
L'indignation estudiantine que déclenche cette révélation sert de préface au « mai » genevois, cependant que les propositions de la gauche en faveur d'une adaptation des barèmes fiscaux et d'une augmentation des allocations donnent l'occasion à la Fédération des syndicats patronaux de contre-attaquer vigoureusement, sûre de l'appui d'une large fraction de l'opinion publique toujours sensible lorsqu'il s'agit d'argent et d'étudiants. Bloqué de ce fait au niveau d'une troisième lecture, le projet est transformé au printemps 1969 en une adaptation nuancée et provisoire des allocations d'étude. Il a ainsi suffi de moins de trois ans pour que la loi sur l'accès de tous les enfants aux études, votée d'enthousiasme par le Parlement, du bout des lèvres par le peuple, devienne un serpent de mer des travaux législatifs.
Et résumant la lassitude générale, un député concluait le dernier débat en souhaitant que l'on remette un jour sur le chantier « cette loi sur la démocratisation des études qui, indiscutablement, est pleine de contradictions et d'insuffisances, bien qu'elle rende des services éminents, mais qui n'est quand même pas digne de continuer à exercer ses effets sans être modifiée fondamentalement. »
Cette difficulté à passer du quantitatif au qualitatif, plan sur lequel doivent être posés les problèmes scolaires, le Grand Conseil l'a ressentie également, qu'il s'agisse du Cycle d'orientation, indispensable auxiliaire, quoique insuffisant à lui tout seul, de la démocratisation des études, ou qu'il s'agisse de l'Université, encore plus inadaptée dans ses structures que dans ses bâtiments à l'augmentation du nombre des étudiants, déconcertée par les problèmes scientifiques et pédagogiques nouveaux de l'enseignement supérieur. Devant les difficultés que posent la pénurie du corps enseignant, la formation des maîtres, la coordination intercantonale, les programmes d'études, l'orientation de la recherche, le Grand Conseil, malgré tout l'intérêt — souvent électoral — qu'il porte à l'école, a touché ainsi aux limites de ses compétences cantonales et de ses possibilités techniques, ce qui accroît d'autant la responsabilité de l'exécutif et des enseignants.
Et pourtant un débat sur tous les moyens propres à obtenir une amélioration qualitative de l'enseignement, y compris l'enseignement professionnel (moyens financiers, pédagogie expérimentale etc...) devrait être primordial pour le législatif.

Enfin le logement

Au début de 1965, la situation dans le domaine du logement était déjà difficile. Il n'est donc pas étonnant que le Conseil d'Etat ne se soit guère montré optimiste dans son discours d'installation et qu'évoquant « les difficultés de financement qui sont en train d'engendrer un grave retard », il ait annoncé pour 1966 une diminution de la construction qui allait se prolonger.
Le bilan est en effet tristement éloquent sur ce point. Si l'on déduit les logements démolis de ceux qui ont été construits, on obtient entre 1965 et 1968 une diminution du nombre de logements mis sur le marche de 6731 à 4182, et encore dans ce dernier chiffre il entre pour une bonne part des appartements de luxe ou à vendre, si l'on en juge par la lecture des pages immobilières des quotidiens. Le nombre des HLM achevés chaque année n'a-t-il pas en effet baissé pendant ce laps de temps de 2118 à 1350 ? Plus grave encore apparaît la situation de la construction, c'est-à-dire de l'avenir, puisqu'il y avait, en 1965, 11 304 logements en chantier contre 5606 seulement en 1968. Pourtant la levée du contrôle des loyers s'est traduite par une hausse importante qui atteint pour la Ville de Genève, de 1965 à 1969, 40,4 %.
Le Conseil d'Etat était, en 1965, comme ses paroles le montrent, préoccupé de l'aggravation à venir, dont les chiffres précédents permettent de mesurer maintenant toute l'ampleur. Il a donc cherché divers remèdes tels que l'augmentation du plafond des capitaux pouvant être subventionnés qui fut porté de 600 à 900 millions, et l'élévation du taux maximum de la prise en charge de l'intérêt hypothécaire de 2,5 à 3,5 %. Mais ces améliorations quantitatives des mesures prises antérieurement se révèlent insuffisantes pour rendre intéressant, dans un marché financier tendu, l'investissement de capitaux dans les logements populaires. Quant aux coopératives de logement, la rareté — donc le coût — des terrains à bâtir, ainsi que la cherté de l'argent les ont souvent empêchées de trouver les moyens nécessaires à leur constitution ou à leur action. Le domaine des HLM n'est d'ailleurs plus seul en cause et l'argent semble également se détourner du secteur libre, notamment des appartements pour les classes moyennes. Ce n'est qu'à quatre mois des élections, soit en juin 1969, que le Conseil d'Etat se décide à présenter un nouveau train de lois qui cherchent à corriger l'échec devenu patent.
Ces projets : achat de terrains pour logements jusqu'à concurrence de 6,5 millions par an, encouragement aux coopératives immobilières par des prêts hypothécaires de 2e et 3e rang sans intérêt, création d'un nouveau secteur subventionné pour classes moyennes, prise en charge par le canton d'une partie de l'intérêt des crédits fédéraux pour le logement, paraissent intéressants. Mais leur efficacité dépendra évidemment de l'importance des capitaux qui seront ainsi attirés.
Une reprise est donc possible, mais elle risque de demeurer insuffisante.
Evaluant à 5000 le nombre des logements à mettre annuellement sur le marché, le conseiller d'Etat Babel déclare le 13 juin 1969 que si l'on consacre le 15 % des revenus au loyer, 86 % de la population genevoise doit payer moins de 750 francs la pièce par an (alors que son prix est de 1200-1300 actuellement dans le secteur libre). On est donc loin des chiffres du Conseil fédéral qui estime actuellement à 13 % des locataires le nombre de ceux qui versent plus de 20 % de leurs revenus pour le loyer et qui devraient bénéficier d'un logement subventionné. On peut alors affirmer qu'il faudrait que les deux tiers des logements à construire soient, à Genève des HLM, ce qui exige, si l'on veut atteindre cette proportion, des réformes de structures, et non plus seulement des mesures d'encouragement.

L'action gouvernementale entre l'exécutif et le législatif

Pendant quatre ans, le Conseil d'Etat genevois a donc essayé de réaliser l'essentiel du programme qu'il s'était tracé en entrant en fonction. Ce programme, qui exprime la volonté d'une coalition, lui était dicté non par une analyse théorique de la situation ou par l'idéologie des partis qui le composent, mais par les besoins les plus criants d'une cité en plein développement. Il n'est donc pas étonnant que ses réalisations aient cherché à parer au plus pressé et au plus rentable, économiquement et politiquement.
Dans l'ensemble l'action du gouvernement s'est située plus avant que celle du Grand Conseil, au gré de l'énergie et de la valeur des hommes qui le composent. Le législatif a fait preuve de moins de dynamisme et de hardiesse face à l'avenir que l'exécutif, mais il n'en a pas moins fixé — comme le veut la loi — le cadre de l'action de l'Etat. Ce cadre a été tracé par la majorité de droite qui domine au parlement, renforcée par la députation vigilante dont l'esprit plus que les hommes a pesé sur toute la législature, et cette majorité est restée cohérente, à une exception près, mais d'importance, lorsque le Parti indépendant chrétien social s'est joint à la gauche pour assurer la victoire de la réforme fiscale. Ce qui montre que le Parti socialiste, s'il était numériquement renforcé et qu'il menât une politique plus ferme, pourrait aider l'aile gauche minoritaire du PICS à s'affirmer et peser ainsi sur les décisions de ce parti centriste; il pourrait de même obliger le Parti du travail à soutenir (après avoir déposé ses traditionnels amendements où il ajoute toujours quelque chose, + 5 fr., + 10 fr., + 100 fr., à la dernière proposition) les projets clairement progressistes.
Mais la marge de manœuvre est étroite, délimitée d'une part par les contraintes budgétaires, d'autre part par les besoins immédiats.
Pour une telle politique, il faudrait que le Grand Conseil ne se contente pas de suivre les options du Conseil d'Etat et de ses « locomotives », mais qu'il institue des débats qui portent sur le fond, c'est-à-dire sur les choix d'une planification à l'échelle cantonale.