

Domaine Public

DP

JAA
1002 Lausanne

9 novembre 1995 – n° 1233
Hebdomadaire romand
Trente-deuxième année

Le dialogue au programme

«Si vous avez la prétention de diriger le pays, alors mettez-vous d'accord sur un programme commun de gouvernement, faute de quoi nous ne pourrions accorder notre soutien à vos candidats au Conseil fédéral». Cette invite aux partis gouvernementaux, les libéraux l'ont adressée en octobre dernier en proposant sans succès de repousser à décembre le remplacement d'Otto Stich, à savoir lors du renouvellement de l'ensemble du collège exécutif.

On apprend maintenant, par une indiscretion, que 31 parlementaires, des socialistes, des radicaux, des démocrates-chrétiens et des verts, réunis dans un groupe de travail «Dialogue», ont approuvé avant les élections déjà une déclaration posant les jalons d'un programme gouvernemental de renouveau. Mais la tentative a semble-t-il fait long feu: les états-majors des partis, soucieux d'abord de marquer leurs différences, se sont distancés de cette action et les initiateurs eux-mêmes, notamment les socialistes – se sont-ils fait taper sur les doigts? – relativisent la portée de leur geste. Un geste qui viserait plus à promouvoir le dialogue politique qu'à imposer une discipline commune aux partis gouvernementaux.

Cet appel à une majorité responsable et concordante n'est pas nouveau. Il y a quatre ans, le parti démocrate-chrétien, dans l'un de ses rôles préférés, celui du centre rassembleur, en appelait déjà à un véritable programme de gouvernement. Des groupes de travail furent mis sur pied qui rapidement s'effilochèrent au profit des luttes partisans et des compromis ponctuels.

Est-ce à dire qu'il faut renoncer à l'idée d'un programme liant le Conseil fédéral et les partis qui y sont représentés? Assurément, si l'on fait référence à un système où s'affrontent systématiquement majorité et opposition et où le gouvernement assure son existence grâce au soutien sans faille de la première. La Suisse, faut-il le rappeler, ne vit pas en régime parlementaire; le Conseil fédéral n'est pas un gouvernement de coalition et l'exercice des droits populaires peut à tout moment perturber la belle ordonnance d'un programme. Dans notre pays, c'est le peuple et lui seul qui exprime l'avis

majoritaire, non pas au moment des élections mais lors de chaque votation, à l'occasion en s'opposant à ses autorisés.

Cela étant, reste la nécessité de regarder au-delà des affaires quotidiennes et de mieux préparer des solutions susceptibles d'un large soutien parlementaire et populaire. A cet égard, les mécanismes de décision qui prévalent actuellement, même bien rodés, ne donnent pas satisfaction. Les projets présentés sont trop souvent ponctuels, isolés de leur contexte et obéissent à la loi de la moindre résistance; d'emblée il faut éviter de heurter et arrondir les angles. A ce stade déjà, le débat se circonscrit à des questions de détail. La procédure de consultation, rituel lourd et finalement peu représentatif, sert d'abord de faire-valoir médiatique aux organisations participantes.

Si programme il doit y avoir, c'est d'abord celui du Conseil fédéral. Face aux fractures qui caractérisent le paysage politique, c'est à lui de montrer la direction, de présenter la vue d'ensemble, d'évoquer les alternatives, leurs avantages et leurs inconvénients. Cette fonction de pilotage, le programme de législature, un outil à la fois trop général et trop rigide, ne l'épuise pas. Elle exige concrétisation et actualisation dans les grands domaines de la politique fédérale – relations avec l'Europe, sécurité sociale, assainissement des finances, politique des transports et de l'énergie par exemple.

Le Conseil fédéral ne dispose pas d'une majorité automatique, ni parlementaire ni populaire. Il doit convaincre et négocier. Les entretiens que le collège organise régulièrement avec les directions des partis gouvernementaux ne semblent pas être le moment privilégié de l'alchimie politique, celui où se construit la vue d'ensemble et s'ordonnent les solutions. Aussi faut-il saluer l'existence d'un groupe de parlementaires novateurs et prêts au dialogue, potentiel partenaire d'un gouvernement décidé à remplir son rôle. Déjà lors de la précédente législature, ces députés d'un troisième type avaient contribué à sortir de l'ornière des dossiers tels que l'AVS et l'assurance-chômage. JD

Le nouveau langage constitutionnel

Le 3 juin 1987, les Chambres fédérales ont décidé d'ouvrir la procédure d'une révision totale de la Constitution. Mais le mandat donné au Conseil fédéral se limite à une mise à jour du droit actuel. En fait, le projet innove en matière d'organisation de la justice et de droits populaires. Il faudra y revenir. Mais pour le reste demeure la question: peut-on dire la même chose avec d'autres mots?

REPÈRES

L'ambiguïté du mandat donné au Conseil fédéral d'élaborer une nouvelle constitution ressort de l'arrêté.

Art. 1

La révision totale de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 est décrétée. (art. 120 Cst.)

Art. 2

Le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale le projet d'une nouvelle Constitution.

Art. 3

Le projet mettra à jour le droit constitutionnel actuel, écrit et non écrit, le rendra compréhensible, l'ordonnera systématiquement et en unifiera la langue ainsi que la densité normative. Pas mal dans le style pédant: revoyez votre copie et écrivez lisiblement.

(ag) Le désordre n'est souvent que l'expression de son ordre à soi. L'ordre conforme rend anonyme, le désordre personnalise. Quand les femmes de ménage mettent de l'ordre dans un bureau en profitant de l'absence de l'occupant, il ne «s'y retrouve plus». Incontestablement, la Constitution fédérale était un beau désordre, mais bien à nous. Les constitutionnalistes ont passé le plumeau. S'y retrouve-t-on?

Premier progrès: chaque article constitutionnel aura désormais son numéro d'ordre. Fini les bis, ter, quater, quinquies, sexes... savez-vous compter jusqu'à dix? Mais comment numéroterons-nous les nouveaux articles qu'engendreront les initiatives populaires? Problème aussi insoluble que la numérotation d'un nouveau bâtiment surgi dans une rue où chaque maison a déjà son numéro d'identification. On ne saurait définitivement et constitutionnellement nous priver du plaisir de bisser. Mais acceptons le progrès provisoire d'une neuve numérotation.

De même, le regroupement par grands titres, subdivisés en sections: dispositions générales, droits fondamentaux, etc. C'est ainsi mieux chapitré. Voilà pour la mise en place, reste le contenu.

L'article 3

Les cantons disposent d'une compétence primaire et la Confédération n'exerce que les pouvoirs qui lui ont été expressément délégués. C'est la pierre de touche du fédéralisme. L'échec du projet Furgler tint en grande partie à la volonté de bouleverser cet ordre qui va de bas en haut. Les nouveaux constituants, chat échaudé, ont repris tel quel l'article 3 de l'actuelle Constitution. Citation:

«Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral».

Le concept de souveraineté gênait certes les rédacteurs, car il est vrai que les cantons n'ont pas les attributs liés ordinairement à ce mot. Mais l'essentiel n'est pas là. Les pouvoirs de la Confédération sont et doivent demeurer des pouvoirs délégués.

Au titre des rapports entre la Confédération et les cantons, le statut des cantons est à nouveau défini et l'article 3 est cette fois mis à jour. Cela donne (art. 32, alinéa 1):

«Les cantons sont compétents pour assumer les tâches qui ne sont pas attribuées à la Confédération par la Constitution».

C'est un renversement d'angle de vue: on ne va plus de bas en haut par délégation de compétence. Désormais la Confédération fédérale fonde juridiquement la compétence cantonale. On va de haut en bas. C'est le principe de subsidiarité que l'exposé des motifs affirme clairement (p. 66, commentaire de l'article 32). «Le 1^{er} alinéa prévoit la compétence subsidiaire des cantons dans tous les domaines qui n'ont pas été attribués à la Confédération». Le mot est lâché. Certes la pratique constitutionnelle n'est pas modifiée. On ne montera donc pas, comme en 1977, aux barricades. Mais il faut savoir que la réécriture change le sens.

Désuet!

L'article 1 actuel atteste une volonté forte confédérale de vivre ensemble. Citons une fois encore:

«Les peuples des vingt-trois cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance, savoir: Zurich, Berne, (...), Jura forment dans leur ensemble la Confédération suisse».

Il devient simplement (art. 1, nouvelle constitution): «La Confédération suisse se compose des cantons de Zurich, Berne, (...), Jura».

On n'affirme plus une construction politique; on décrit les éléments constitutifs de la Confédération. Même renversement que tout à l'heure.

L'originalité de notre statut politique est abandonnée. L'alliance, même si le mot n'a plus le même contenu qu'en 1848, est liée fondamentalement à l'identité suisse. Désormais elle passerait à la trappe. Et le vide créé est mastiqué lourdement puisqu'à l'article 2, on donne un but nouveau à la Confédération «qui encourage... la cohésion interne du pays et sa diversité culturelle».

La visée forte de l'alliance confédérale est devenue un simple adhésif en couleurs. ■

Confédération et cantons dans le même bateau

Dès 1996, une réforme des modalités de financement du trafic régional offre un intéressant terrain d'exercice pour un fédéralisme renouvelé mâtiné de «nouvelle gestion publique».

FINANCEMENT

Répartition de l'indemnisation des coûts non couverts par les recettes du trafic régional dans les cantons romands (dès 1999):

	Conféd.	Canton
BE	80%	20%
FR	84%	16%
VD	75%	25%
VS	92%	8%
NE	79%	21%
GE	54%	46%
JU	94%	6%

Avant la réforme, les 104,2 millions de francs (chiffres 90/91) de coûts non couverts du trafic régional dans le canton de Vaud, par exemple, donnaient lieu à 81,8 millions de francs de contributions fédérales (principalement indemnités de la Confédération aux CFF et déficit des lignes PTT + 38% du déficit des entreprises hors CFF et PTT), 22,4 millions de francs étant à charge des Vaudois (62% du déficit des entreprises hors CFF et PTT). Avec la réforme, pour toutes les lignes l'indemnité sera à 75% à charge de la Confédération et à 25% à charge du canton et des communes. Les esprits mathématiciens remarqueront que la part fédérale était auparavant de 79%: c'est l'effet des mesures d'économies par rapport à l'intention originelle d'une opération totalement blanche...

(fb) Dans le tourbillon des grands dossiers touchant les transports publics (Rail 2000, NLFA, TGV, transformation de l'entreprise des CFF), il en est un qui a abouti et va entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1996: la réforme du financement du trafic régional des voyageurs.

Jusqu'à présent, le système se caractérisait par sa complexité: il y avait jusqu'à cinq différents types de contributions financières de la Confédération, certaines susceptibles d'être cumulées. Les distorsions selon le mode (ferroviaire ou non), ou l'entreprise étaient patentes: alors que la Confédération assumait le chemin de fer régional et les PTT le déficit de l'essentiel des lignes d'automobiles postales (en déduction, en quelque sorte, du bénéfice à verser à la caisse fédérale), les lignes régionales des autres entreprises de transports publics reposaient principalement sur le soutien financier des cantons.

Il en résultait un effet pervers évident: au lieu de mettre en place l'offre de transport régional la plus efficace, la plus économique, on recherchait celle qui permettait le mieux de transférer les charges sur d'autres. Le maintien ou la revendication d'une desserte ferroviaire inadaptée, à la charge de la Confédération, était préférable à la mise en place d'une desserte routière, même plus performante, dont il y avait lieu de craindre qu'elle ne bénéficierait guère de l'argent public fédéral.

Une enveloppe commune canton/Confédération

Tout cela est terminé: désormais il n'y a plus qu'une source de financement valable pour l'ensemble du trafic régional, quel que soit le mode de transport, et identique pour toutes les entreprises. Principale innovation, cette indemnité est versée en commun par la Confédération et le ou les cantons concernés, selon une clé de répartition faisant intervenir la capacité financière et des indices techniques liés à la desserte (voir en marge).

Au passage, on a mis fin au système de la couverture *a posteriori* d'un déficit pour entrer dans l'ère de la gestion par objectifs: l'indemnité représentera une enveloppe forfaitaire (part des coûts non couverts par les recettes sur la base d'un budget prévisionnel) correspondant à une variante d'offre sur laquelle les autorités et les entreprises auront dû se mettre préalablement d'accord.

Un rôle à jouer pour les cantons

Bien des éléments du système peuvent laisser dubitatif. La notion de trafic régional qui

le délimite (échelon intermédiaire entre le trafic local, auquel la Confédération ne contribue pas, et le trafic national, entièrement à sa charge) paraît artificielle compte tenu des situations où ces niveaux peuvent se recouvrir voire se substituer: l'étudiant genevois à l'EPFL n'utilise pas le train régional mais un intercity; le pendulaire nyonnais a le choix entre le régional et le direct. Au lieu d'une primauté des prestations (définition de l'offre souhaitable, appel aux entreprises, choix de la meilleure variante), les difficultés financières de la Confédération comme des cantons risquent bien de conduire à la primauté des contributions (fixation du montant apporté par la Confédération, détermination du montant correspondant à charge du canton, optimisation de l'offre dans le cadre de l'enveloppe ainsi définie).

Mais la réforme donne indubitablement un rôle plus actif aux cantons. Les CFF ne s'y sont pas trompés, qui revoient fondamentalement leur organisation en définissant six régions et en désignant 14 délégués au trafic régional voyageurs qui seront les interlocuteurs des cantons. On peut aussi imaginer désormais de tester une gestion régionale des transports publics par une entreprise locale reprenant même une ligne CFF. Qu'il s'agisse de la manière de mettre en compétition ou de faire travailler ensemble plusieurs entreprises de transports publics, ou de la mise au point commune d'une commande à cheval sur deux cantons, c'est un champ nouveau qui s'ouvre pour un service public plus proche de sa mission. ■

MÉDIAS

Combien de francophones ont remarqué que le dépouillement du scrutin au Québec a passé en direct, par les soins de Radio Canada, pendant la nuit du 29 au 30 octobre, sur les écrans de TV 5 Europe? On se lève pour une course automobile ou un match de tennis, pourquoi pas pour un scrutin important?

La Communauté des radios publiques de langue française a quarante ans. Constituée de la RTBF (Belgique), SRC-Radio (Canada), Radio France et Radio Suisse Romande, on la connaît surtout par la Revue de presse à quatre diffusée le samedi à 18 h 20 sur «La Première».

Ne pas occulter les vrais enjeux

Il y a un paradoxe cruel à défendre une thèse universitaire, fruit d'années de recherches, sur le thème des allocations familiales, serpent de mer de la politique sociale helvétique, alors même que la situation en la matière n'a jamais été aussi bloquée qu'aujourd'hui.

50 ANS DÉJÀ

L'article 34 quinquies, accepté par le peuple en 1945, stipule que la *Confédération est autorisée à légiférer en matière de caisses de compensation familiales. (...) Elle tient compte des caisses existantes, soutient les efforts des cantons et des associations professionnelles en vue de la fondation de nouvelles caisses et pour créer une caisse centrale de compensation (...)*.

MONTANT DES ALLOCATIONS

Le projet de loi fédérale sur les allocations familiales prévoit une allocation pour enfant s'élevant à 200 (250) francs par mois; une allocation de formation professionnelle s'élevant à 250 (300) francs par mois et une allocation de naissance/allocation d'accueil versée sous la forme d'une prestation unique de 1500 francs. Ce sont des minima. (Art. 5). (...) L'allocation de formation professionnelle est octroyée jusqu'à la fin des études ou de l'apprentissage, mais au plus tard jusqu'à 25 ans.

RÉFÉRENCE

Allocations familiales en Suisse, de 1943 à 1961. De l'espoir à l'enlèvement. Mise en perspective pour 1995, François Cuénoud, thèse soutenue le samedi 4/11/95 à la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne.

(vb) Coïncidence des dates. Quelques jours après la clôture de la procédure de consultation concernant le projet de loi fédérale sur les allocations familiales, un chercheur, assistant du professeur Pierre Gilliand, analysait les blocages auxquels s'est heurté le thème des allocations depuis 50 ans.

Le retour de consultation montre que le projet inspiré de l'initiative Fankhauser (13 mars 1991), intitulé «un enfant une allocation», fait pratiquement l'unanimité contre lui (seuls les syndicats chrétiens, l'association faïtière Pro familia et le parti socialiste le défendent encore). Regrettant qu'un régime fédéral d'allocations n'ait pas été instauré pendant les désormais mythiques 30 glorieuses, François Cuénoud, analysant les échecs successifs depuis l'après-guerre dans l'harmonisation du système, constate que les mêmes impasses perdurent.

Une logique empirique

Alors qu'à l'étranger se mettaient en place peu après la deuxième guerre mondiale des systèmes de sécurité sociale globaux, la Suisse, qui avançait tranche par tranche, en commençant par l'AVS et l'AI, n'a toujours pas d'assurance maternité et son mode d'allocations obéit à une logique des plus empiriques. Celle-ci a abouti aux insuffisances du système actuel, morcelé en plus de huit cents caisses et 50 régimes, fait de disparités entre cantons, entre branches économiques, excluant dans la plupart des cantons les indépendants, les travailleurs partiels (donc les mères seules), tolérant le non-assujettissement d'employeurs aux caisses (10 000 d'entre eux versent les allocations directement à leurs employés), ne permettant pas d'octroyer des allocations aux étrangers actifs dont les enfants sont restés au pays, etc.

Outre l'excuse du différé – ce n'est pas le moment, il y a d'autres priorités – et aujourd'hui la question du futur financement des allocations, qui unifie un impressionnant front du refus, les arguments avancés pour contrer la création d'un régime d'allocations fédérales sont les mêmes qu'autrefois.

- Le fédéralisme. Au fur et à mesure que les cantons se dotaient de lois instaurant des caisses d'allocations, le refus d'un régime fédéral devenait plus massif à chaque nouvelle consultation. Les cantons continuent de s'opposer à ce qu'ils jugent comme un affaiblissement de leurs compétences.

- Le libéralisme. Les allocations, mises sur pied et financées unilatéralement par le pa-

tronat, sont sa chasse gardée.

De surcroît, face au refus des cantons et du patronat, les tenants d'un régime unifié se heurtent:

- à l'absence de mobilisation populaire;
- à l'absence d'un lobby familial, comme l'est en France l'Union nationale des associations familiales;
- aux divisions syndicales. L'USS sera longtemps opposée aux allocations familiales, craignant une pression sur les salaires.

Dans la situation économique actuelle, tout élargissement du système des allocations familiales paraît compromis. L'auteur de la thèse n'a pas imaginé de scénarios des modes de financement possibles. Cette absence de prospective pragmatique peut être déplorée, compte tenu des impasses actuelles et des raidissements tant patronaux que syndicaux (ponction sur les salaires). Il n'a pas extrapolé au-delà de la contrainte actuelle, à savoir l'article constitutionnel 34 quinquies, dont la loi est tirée, et qui ne permet pas un financement par l'impôt.

Mais il ne faudrait pas pour autant que ces questions techniques se substituent aux enjeux de l'an 2000. Pierre Gilliand rappelle que la cause première du vieillissement de la population est liée à la baisse de la fécondité. «Si on veut que les générations actives restent nombreuses, et si on ne veut pas que s'accroisse l'immigration, alors il faudra bien se résoudre à pousser la politique familiale».

C'est alors une vision d'ensemble qui doit prévaloir, faisant intervenir le principe d'égalité entre l'homme et la femme dans le système de protection sociale. Pierre Gilliand donne l'exemple suivant: on ne peut pas promouvoir l'emploi à temps partiel, qui permet à la mère d'assumer des tâches éducatives (un meilleur partage des tâches étant loin d'être généralisé), et ignorer combien cette modalité pénalise la femme sur le plan de sa propre prévoyance 2^e pilier! ■

RÉFORME DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

C'est parti

(ag) Le référendum est donc lancé contre la loi sur l'organisation du gouvernement. On sait qu'elle institue la création de dix postes de «secrétaire d'Etat». La contestation sera menée au nom de la lutte contre l'enflure administrative.

Comme le demandait à juste titre la *Neue Zürcher Zeitung*, il appartient au Conseil fé-

Une structure commune à tout le pays

REPÈRES

Les universités forment en règle générale le corps enseignant du degré secondaire II. Elles peuvent également assurer la formation des enseignant(e)s du degré secondaire I. Les Hautes écoles pédagogiques forment en règle générale le corps enseignant des écoles enfantines et du degré primaire ainsi que les enseignant(e)s spécialistes et semi-généralistes des divers degrés. Elles peuvent également assurer la formation des enseignants des autres degrés scolaires, plus particulièrement du degré secondaire I ainsi que la formation professionnelle des enseignant(e)s du degré secondaire II.

(Recommandations de la CDIP relatives à la formation des enseignant(e)s et aux Hautes écoles pédagogiques, 26 octobre 1995).

(vb) La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), après avoir pris connaissance des résultats de la consultation sur le rapport de juillet 1993 (Thèses sur les HEP) concernant les futures Hautes écoles pédagogiques, vient d'élaborer un profil commun à toute la Suisse. Un enseignant pourra à l'avenir exercer dans un autre canton et les diplômés suisses pourront être eurocompatibles.

Les recommandations de la CDIP, que les cantons ont dix ans pour asseoir légalement et réaliser, inscrivent dorénavant la formation des enseignants au degré tertiaire (Universités et Hautes écoles spécialisées). Le délai correspond à l'incroyable diversité des modalités de la formation des maîtres dans notre pays. Pas moins de 145 types de formation pour 26 cantons! Un rapport préalable d'identification et de description de toutes ces filières a occupé pendant plus d'un an deux étudiantes.

Si, dans la plupart des cantons romands, les résolutions entérinent l'état des choses, ce n'est pas le cas en Suisse alémanique, en particulier en Suisse centrale et orientale où règnent encore les écoles normales que l'on rejoint trop précocement à 15 ans pour en ressortir à 20.

La CDIP a aussi créé des passerelles; en particulier pour la voie apprentissage, puisque les formations artisanales et commerciales, sanctionnées par une maturité professionnelle, pourront avoir accès à une Haute école pédagogique.

Quant aux diplômés ouvrant les portes d'une HEP, ce sont: la maturité gymnasiale, titre principal pour l'accès aux HEP, mais aussi d'autres diplômés du degré secondaire II, c'est-à-dire celui des Ecoles de degré di-

déral de clarifier le rôle qu'il veut attribuer à ces nouveaux magistrats. Dans notre conception ils ne dirigeront pas de nouvelles entités administratives. Ils seront au service du Conseil fédéral et plus particulièrement d'un Conseiller fédéral, en chargés de mission habilités à conduire politiquement, avec l'appui des services existants, un dossier. Ou pour utiliser une autre formule: ils seront les responsables désignés de chantiers politiques. Le gonflement administratif ne devrait pas excéder l'organisation de leur secrétariat.

Malheureusement le Conseil fédéral n'a jamais su se saisir de cet outil que lui a imposé le Parlement divisé. Sans clarification, l'échec est programmé. ■

plôme ou la maturité professionnelle. Comme le précisent les Recommandations de la CDIP: (...) *Tout en garantissant le respect des exigences de qualité, les cantons doivent ouvrir l'accès de ces institutions à d'autres diplômés des écoles de degré diplôme, qui viennent d'être partiellement remaniés ou la maturité professionnelle.* La durée des études dans une HEP est de trois ans.

Les diversités cantonales sont respectées: de Genève, qui axe sa tradition pédagogique sur l'Université (pour tous les degrés, y compris l'enseignement primaire), au canton de Vaud, où la voie moyenne, la voie culture générale des gymnases, pour simplifier, demeure une des voies d'accès à l'enseignement primaire et à certaines sections du secondaire inférieur. Les syndicats des maîtres primaires et secondaires vaudois regrettent cependant que la maturité fédérale ne soit pas obligatoire pour entrer dans une HEP. ■

EN BREF

Il y a cinquante ans naissait, en octobre 1945, l'Association suisse d'éducation nationale. D'anciens conférenciers et animateurs de la section Armée et foyer avaient jeté les bases de ce centre suisse d'étude et d'information. Il est devenu «Rencontres suisses» en 1948 et existe toujours. Son rôle doit-il être repensé à l'heure de la polarisation politique?

L'horaire d'introduction de la nouvelle orthographe allemande (DP 1225) ne sera pas respecté. La Bavière fait opposition. Elle ne peut pas admettre certaines modifications, par exemple que l'on écrive «saint Siège» (heiliger Stuhl) avec une minuscule pour l'adjectif, mais ce n'est pas la seule contestation. La preuve semble faite que l'orthographe allemande est décidée démocratiquement. Rappelons que la Suisse et l'Autriche avaient déjà donné leur accord, parce que leurs particularités ont été reconnues.

L'Union chrétienne démocrate (CSU) bavaroise vient de fêter le cinquantième anniversaire de sa fondation. La *Tageszeitung*, non conformiste, souligne que c'est le premier parti multiculturel allemand. Il rassemble des personnalités et des idéologies les plus diverses.

Le PDC zougnois est fort ennuyé. La nouvelle loi sur les auberges veut libéraliser le marché. Avec le PDC, l'UDC préfère conserver la tutelle étatique. La marge est grande entre les déclarations électorales et la pratique politique.

L'INVITÉ DE DP

Les PMA après l'Uruguay Round

Les pays les moins avancés (PMA) n'intéressent guère les médias. Une conférence organisée par les Nations unies sur la situation de ces pays cinq ans après l'adoption d'un programme d'action en leur faveur vient de s'achever à New York. Est-ce un hasard si cette réunion sur les «oubliés du développement» s'est déroulée dans une indifférence quasi générale?

JACQUES FORSTER

Professeur à l'Institut universitaire d'études du développement (IUED), Genève

Les PMA forment un groupe de 48 pays, pauvres parmi les pauvres. Ils cumulent nombre de handicaps: revenus moyens très bas, faible développement des infrastructures et des institutions.

Plus de la moitié de la population de ces pays est analphabète. La mortalité infantile y est dix fois plus élevée que dans les pays industriels et la production alimentaire n'y suit pas le rythme de la croissance démographique. Ces sociétés sont en outre des sociétés particulièrement vulnérables. Preuve en est la forte prévalence de conflits intérieurs graves au sein de ce groupe (Afghanistan, Cambodge, Angola, Burundi, Rwanda, Mozambique, Somalie, Soudan, Libéria, Sierra Leone, ... la liste n'est malheureusement pas exhaustive). S'il existe encore des «damnés de la terre», il faut les chercher parmi les quelque 550 millions d'habitants de ces pays.

Une dégradation accrue

La réunion de New York a mis en lumière la dégradation, constante depuis le début des années 90, de la situation des PMA. La croissance de la production s'est ralentie depuis les années 1980; elle est devenue inférieure à la croissance démographique. Sur le plan international, ces pays occupent une place de plus en plus marginale. Ils ne représentent aujourd'hui que 0,3% des exportations mondiales (deux fois moins qu'il y a dix ans) et, à une ou deux exceptions près, ils continuent de dépendre exclusivement de l'exportation de produits primaires peu rémunérateurs.

Quelles sont donc leurs perspectives dans un monde marqué par la libéralisation des relations économiques internationales au lendemain de l'Uruguay Round? Les PMA n'ont pas grand chose à attendre de ce nouvel ordre commercial international. La composition de leurs exportations ne leur permettra guère de profiter d'une plus grande libéralisation du commerce mondial. Ils ne sont guère en mesure de profiter de la libéralisation du commerce des services, ou d'une meilleure protection internationale de la propriété intellectuelle. Par contre, la facture des produits alimentaires qu'ils importent risque bien d'augmenter en raison de la baisse du niveau des subventions agricoles dans les pays industriels. Leur marginalisation risque de s'accroître.

Face à ce danger, les signataires des accords issus de l'Uruguay Round ont admis qu'il était nécessaire de prendre des mesures spéciales en

faveur de ces pays. Aujourd'hui, dix-huit mois après la réunion ministérielle de Marrakech, la Conférence de New York sur les PMA vient rappeler que les déclarations ne suffisent pas et qu'il est temps de passer aux actes.

Pour des mesures de soutien

Quelles sont les priorités? Même si les PMA bénéficient d'un régime spécial dans le cadre des accords de l'Uruguay Round, en particulier de délais plus généreux pour s'adapter aux nouvelles règles, il est indispensable que des mesures additionnelles énergiques soient prises rapidement par les pays industriels pour éviter que la libéralisation des relations économiques internationales n'aggrave encore leur paupérisation. Ces mesures devraient s'articuler autour de trois axes:

- Permettre aux exportations des PMA d'accéder librement aux marchés des pays riches.

Trop souvent encore, des intérêts protectionnistes ou des obstacles bureaucratiques freinent l'entrée des rares produits des PMA (textiles et articles de cuir) concurrentiels sur les marchés des pays industriels.

- Renforcer la capacité de ces pays à participer effectivement aux négociations économiques internationales et à la mise en œuvre des accords qui en résultent.

Par exemple, lors de l'Uruguay Round, certains pays n'avaient pas de négociateur permanent à Genève alors que les pays industriels disposaient de dizaines de spécialistes pour chacun des multiples volets des accords.

- Étendre les programmes de coopération technique destinés à promouvoir et à diversifier les exportations des PMA.

Parmi les mesures les plus prometteuses, mentionnons celles lancées par la CNUCED, en 1992, dans un programme novateur destiné à accroître l'efficacité commerciale des pays en développement. Il s'agit de faciliter l'accès aux marchés internationaux à de nouveaux participants (petits pays et petites entreprises) en simplifiant les opérations commerciales et en leur offrant l'accès à des techniques et des réseaux d'information modernes.

Ces mesures devraient désormais occuper une place plus importante dans les politiques de développement. Elles ne requièrent pas de gros moyens financiers. Elles rendent de surcroît plus crédibles les propos de ceux qui, dans les organisations internationales, vantent les avantages du libre-échange aux représentants des PMA. ■

COURRIER

Apprentissage mal aimé

Dans la prolongation de la réflexion concernant l'apprentissage (DP 1230 du 19.10.95), un lecteur donne des clés pour revaloriser ce système de formation dual.

«Actuellement l'apprentissage représente une faible proportion du choix des jeunes. Il est perçu comme un échec, comme un ultime recours. A Genève, par exemple, 72% des apprentis de première année proviennent d'un dixième degré (collège, école de commerce, école privée, etc.)

L'apprentissage est donc vécu comme un choix de second ordre, comme «triste possible aux horizons peu stimulants». C'est cela qu'il s'agit de modifier.

Toutefois, il faut, dans cette problématique, éviter un piège fréquent: les paroles creuses. Il est temps de dépasser le stade des bonnes intentions. Une campagne du type «apprentissage, osez le choix» est positive, mais elle n'est pas suffisante. Pour se donner les moyens d'un choix véritablement valorisant, il s'agit d'améliorer le contenu de la voie de l'apprentissage.

Il faut agir tant sur le savoir-faire que sur le savoir des apprentis. En ce qui concerne le savoir-faire, il faut se rendre compte qu'un apprenti travaille avec un horaire de 40 heures, voire 42 heures par semaine et avec cinq semaines de vacances. Une première étape concrète de la revalorisation de l'apprentissage serait, par exemple, d'octroyer plus de semaines de vacances pour les apprentis (sept à huit semaines) comme c'était le projet tant de l'Union syndicale suisse que de la Coordination syndicale des apprentis à Genève.

En effet, trop souvent les apprentis se sentent traités en parents pauvres par rapport à une jeunesse plus favorisée. Les vacances pourraient être un moyen d'épanouissement personnel et la possibilité de s'ouvrir à de nouveaux horizons professionnels, notamment.

Agir également sur le savoir. Au-delà de l'introduction d'une maturité professionnelle et de l'extension aux hautes études spécialisées, qui permettent de désenclaver le système de l'apprentissage et de le sortir de sa voie de garage, il faut également faire modifier et évoluer l'apprentissage tel qu'on le connaît aujourd'hui en Suisse.

Les expériences qui se déroulent actuellement à Genève – «Apprentissage 2000» – sont à cet égard significatives. Le projet «A2000» vise à revaloriser l'apprentissage pour les professions commerciales (employé de commerce) à Genève. Il est réalisée à l'École supérieure de commerce de Malagnou et introduit les innovations pédagogiques suivantes:

- cours pratique de formation d'environ trois semaines, qui a lieu en début de première année d'apprentissage (cours en entreprise);
- introduction de cours-bloc ou enseigne-

ment à intervalles en entreprise et à l'école;

- PC portable utilisé dans tous les enseignements, acquis par l'apprenti avec un appui financier tant de l'entreprise que de l'école;

- séjours linguistiques d'un mois organisés pour les langues allemande et anglaise en deuxième et troisième années.

C'est avec de telles innovations que l'on pourra améliorer l'offre d'apprentissage, ce qui permettra d'enrayer la baisse continue que nous observons dans cette filière.

Enfin, comme relevé dans l'article susmentionné, l'avenir est aussi «à la perméabilité entre les filières». En effet, il faut absolument prévoir des passerelles entre les formations et permettre à un apprenti de suivre un jour, s'il le désire, un cours à l'Université. L'attentisme n'est plus de mise...» ■

Giancarlo Stella, Genève

IMPRESSUM

Rédacteur responsable:
Jean-Daniel Delley (jd)
Rédactrice:
Valérie Bory (vb)
Ont également collaboré à ce numéro:
François Brutsch (fb)
André Gavillet (ag)
Jacques Guyard (jg)
Charles-F. Pochon (cfp)
Forum: Jacques Forster
Composition et maquette:
Valérie Bory,
Françoise Gavillet
Secrétariat: Murielle Gay-Crosier Marciano
Administrateur-délégué:
Luc Thévenoz
Impression:
Imprimerie des Arts et Métiers SA, Renens
Abonnement annuel:
85 francs
Administration, rédaction:
Saint-Pierre 1
case postale 2612
1002 Lausanne
Téléphone:
021/312 69 10
Télécopie: 021/312 80 40
CCP: 10-15527-9

Succession à la Cinémathèque suisse

Revenant sur la succession de Freddy Buache, à la suite de l'article paru dans DP1225 (14 septembre 1995), un lecteur fait part de son point de vue.

«Mme Lorette Coen dénonçait l'attitude de la presse, qui, à propos de la désignation d'un nouveau directeur de la Cinémathèque suisse, se bornait, selon elle, à «se mêler à un jeu de massacre», au lieu de poser les bonnes questions, c'est-à-dire: «Quel rôle entend-on assigner à la Cinémathèque suisse? Que faut-il y privilégier? Et selon quel dosage?».

Voilà qui est fort bien. Mais alors pourquoi participer à ce «jeu de massacre» en titrant, dans le n° 1231, «suite du feuilleton»? Et pourtant les bonnes questions ont désormais été soulevées, mais pas comme Mme Coen l'imaginait. Elle comptait en effet sur les professionnels, en aucun cas sur les autorités, pour mener «cette réflexion avec les choix qu'elle entraîne». Or le conservateur actuel de la Cinémathèque a manifesté son opposition, largement médiatisée, aux deux candidats retenus pour le choix final; il a été suivi par ceux – et ce ne sont apparemment pas les représentants des autorités – qui ont bloqué la décision. En revanche un des candidats au moins mène depuis longtemps la réflexion souhaitable, et a proposé des choix cohérents. Le mettre en position d'attente, derrière un hypothétique spécialiste français – ce qui paraît relever du gag – ou allemand, c'est prendre le risque de sacrifier à l'immobilisme et à des préjugés personnels l'avenir d'une institution qui, pour «offrir (ir) à la collectivité un outil de connaissance» (je cite encore Mme Coen) doit évoluer». ■

Rémy Pithon, Allaman

L'économie en mutation

RÉFÉRENCE

Le travail en question. Douze questions sur le travail, l'emploi et le chômage dans le monde, Thierry Pellet et al., Ed. Orcades /Déclaration de Berne/Les Magasins du Monde-Oxfam, 1995.

(jg) Court et stimulant, l'ouvrage publié par la Déclaration de Berne en collaboration avec deux organisations belge et française. Les douze chapitres se présentent comme autant de questions portant sur les sujets les plus divers, allant de la revalorisation du travail non salarié aux relations entre l'emploi et la croissance démographique en passant par l'analyse du secteur informel dans les pays du Sud. Nul manichéisme, pas de solutions tombées du ciel; les auteurs – collectifs – avouent à plusieurs reprises leurs incertitudes; mais de nombreuses pistes sont ouvertes et méritent d'être explorées.

Ainsi la réflexion sur le travail, la nécessité de dépasser le salariat qui est depuis plusieurs dizaines d'années au cœur de la culture économique de l'Occident, aujourd'hui sérieusement mis à mal par la persistance de taux de chômage élevés. Le travail ménager, pourtant très important, est peu valorisé, dans tous les sens du mot. Une décision d'un tribunal allemand a attribué à un homme, père de trois enfants, dont la femme est décédée des suites d'un accident domestique, l'équivalent du salaire d'une aide-ménagère travaillant 57 heures par semaine.

Pour un revenu d'existence

Les auteurs militent pour une vision globale de l'activité des êtres humains et défendent l'idée du revenu d'existence, une somme inaliénable versée à tout individu pour l'apport économique que représente le simple fait d'être vivant. Le *revenu d'activité*, qui est le produit du travail salarié ou indépendant vient s'ajouter à ce montant.

L'idée n'est pas si folle. Considérant qu'un nombre de plus en plus petit d'individus produit une quantité de plus en plus grande de richesse, il faut bien se poser le problème de la redistribution par d'autres voies que celles du salaire. D'une certaine manière, les paiements directs à l'agriculture sont un premier pas dans cette direction: les paysans sont rémunérés pour leur utilité sociale plutôt que par leur activité économique.

Une autre piste intéressante tourne autour de la mondialisation de l'économie. Les auteurs mettent à mal l'idée de la perte d'emploi dans les pays développés liée à la délocalisation d'activités industrielles dans les pays à bas salaires. Les dragons d'Asie du sud-est ont contribué à la lente extinction d'activités de main-d'œuvre à faible valeur ajoutée dans les pays développés – l'industrie de la chaussure est emblématique à cet égard – mais ils achètent massivement équipements, machines et services complexes aux pays riches. Un niveau élevé de formation et de savoir-faire constitue le capital des pays

développés, son maintien et son développement devraient constituer le socle de la politique économique de nos nations d'Europe.

L'analyse de l'influence de la bourse constitue un autre chapitre passionnant. Un rappel préalable: à l'origine, la bourse des valeurs permet aux entreprises de drainer des capitaux. Le dividende de l'action est le prix payé pour rémunérer les fonds investis et le cours de l'action, ceci dit très grossièrement, devrait être au fond une mesure de la qualité de la gestion et des perspectives d'avenir de la société cotée en bourse. Aujourd'hui, on le sait, les marchés financiers ont de moins en moins de rapports apparents avec l'économie productive. Moins de 5% des transactions boursières sont de nouvelles émissions de titres destinés au financement d'entreprises *réelles*.

Bourse et financement

Les auteurs reconnaissent qu'il n'y a pas de théories incontestables chez les économistes et que l'on ne peut prétendre à coup sûr que le monde financier fonctionne en vase clos. Toutefois l'émergence des marchés boursiers dans le monde entraîne un certain nombre de conséquences. En 1993, on compte 23 bourses dans les pays du sud. Le nombre d'entreprises cotées y reste relativement modeste et la capitalisation boursière assez peu importante: 10% du PIB en moyenne contre 20% en France, 50% aux Etats-Unis et 70% en Suisse. Toutefois, dans les pays du sud, l'existence de bourses des valeurs peut avoir des incidences importantes sur le système de financement de l'économie.

Les meilleures sociétés, les plus sûres, drainent des capitaux à travers l'émission de titres. Les banques sont ainsi privées de leurs meilleurs débiteurs, ce qui peut les entraîner à plus de rigueur vis-à-vis des petites et moyennes entreprises. La bourse risque ainsi de créer un clivage entre deux catégories d'agents économiques: ceux qui bénéficient d'un accès facile aux marchés financiers à travers leur cotation en bourse et ceux qui doivent passer par les fourches caudines des banquiers et des prêteurs. Les petites entreprises, moteur du développement dans les pays du tiers-monde risquent de s'en trouver pénalisées. La bourse, obstacle au développement? Une autre hypothèse à tester.

Ce livre sans prétentions, mais foisonnant, aurait peut-être mérité un travail d'édition un peu plus élaboré: regroupement des chapitres par thèmes et meilleure homogénéité de textes en provenance de Suisse, de Belgique, de France, parfois un peu trop liés à leur origine nationale. Mais tel qu'il est, un petit ouvrage incisif, à lire absolument. ■