

Domaine Public DP

JAA
1002 Lausanne

24 juin 1993 - n° 1132
Hebdomadaire romand
Trentième année

Aux CFF, pour économiser tous les moyens sont bons

On ne peut qu'encourager en théorie les CFF à traquer les prestations les moins utilisées par la clientèle; donc celles qui recèlent un fort potentiel d'économie et dont la suppression n'affectera que peu d'usagers. Car c'est à première vue du gaspillage que de faire rouler des trains occupés par moins de 25 à 30 personnes.

En fait, tout dépend par quel bout on empoigne le problème. 25 à 30 personnes, c'est peu de monde pour un train régional classique pesant plus de cent tonnes et nécessitant deux accompagnants — le mécanicien et un agent. 25 à 30 personnes, c'est déjà pas si mal en heures creuses pour un système de transport sur rail de type métro léger pouvant fonctionner avec un seul accompagnant. 25 à 30 personnes, c'est un nombre idéal de voyageurs pour un bus... Or les CFF n'en tiennent pas compte dans leurs décisions de diminuer leurs prestations sur une quarantaine de lignes régionales, tout comme ils ignorent, ou font semblant d'ignorer, d'autres éléments importants.

Il faut d'abord relativiser l'évolution de l'indemnité compensatrice de la Confédération en faveur du trafic régional qui, selon Hans Peter Faganini, directeur général, «n'est pas supportable plus longtemps». Les CFF «oublient» de tenir compte du renchérissement et font comme si les prestations de 1994 allaient être payées avec de l'argent de 1988.

La régie agit par ailleurs en entreprise figée; elle prend les mesures les plus simples possibles pour économiser 25 millions par année (sur 1,1 milliard que coûte le trafic régional): la diminution mesurée de l'offre, sans remise en cause simultanée des conditions dans lesquelles cette offre est produite. Or des économies importantes sont possibles avec du matériel mieux adapté au trafic régional, une plus grande automatisation et une meilleure collaboration avec d'autres entreprises de transport (PTT et compagnies privées). On comprend d'autant moins la précipitation actuelle que ces autres mesures d'économie sont en discussion et pourraient entrer en vigueur dès 1995.

Les bases de calcul et de comparaison sont faussées parce que la comptabilité ne fait pas la différence entre les divers types de matériel roulant utilisé. De ce fait, les lignes sur lesquelles circulent des wagons vieux de plusieurs dizaines d'années n'en tirent aucun avantage financier.

Il faut enfin s'étonner de la procédure arrêtée, qui ne respecte pas l'Ordonnance sur les horaires. Pour un gain finalement de faible importance, le Conseil fédéral sera appelé à modifier les règles du jeu en cours de partie, l'horaire entré en vigueur en mai dernier n'étant pas censé subir de grandes modifications avant deux ans.

Les CFF se comportent en régie nationale, ce qu'on ne peut leur reprocher. Mais ils prennent des décisions qui devraient appartenir au politique: l'existence de lignes régionales fait partie d'un concept général d'aménagement du territoire. Ce concept peut être redéfini, son coût peut être discuté et de nouvelles priorités arrêtées, mais on ne saurait laisser aux CFF la responsabilité de le remettre en question sur les seuls critères de rentabilité des lignes qu'ils exploitent.

Que le politique se manifeste donc! Plutôt que de modifier en urgence et en catimini l'ordonnance sur les horaires, la Confédération serait bien inspirée de revoir rapidement la loi sur les chemins de fer avec pour objectif d'encourager les collectivités publiques à opter pour la solution la meilleure et non pas pour celle qui obtiendra le plus de subventions: des sommes importantes pourraient être économisées sans diminution de prestations.

Les grands principes du genre «chaque heure un train», on l'a vu, ne tiennent pas la route longtemps. Et décider à Berne de réduire l'offre entre Puidoux et Vevey est une aberration. Seule réserve: se prendra-t-il à Lausanne pour les trains vaudois de meilleures décisions qu'à Berne? Ce n'est en tout cas pas impossible: il suffit de regarder le dynamisme fribourgeois où les GFM continuent d'étendre leur réseau tout en optimisant les coûts.

On cherche la potion magique

(jd) Genève est mal dans sa peau. Situation préoccupante des finances publiques, taux de chômage élevé, fonction publique mal aimée, antagonismes politiques exacerbés, gouvernement désuni, la fin de la législature exhale un parfum de morosité prononcée.

Quand ils ne préconisent pas la méthode Coué («Genève gagne»), les thérapeutes privilégient les réformes institutionnelles: c'est d'un pouvoir fort que Genève aurait besoin, d'une autorité cohérente capable de concevoir et de réaliser un projet d'avenir pour le canton. Jean-Philippe Maître croit pouvoir rétablir par une loi la dignité de l'exécutif (DP n° 1131). Les partis bourgeois caressent le rêve d'une

liste complète de candidats pour le Conseil d'Etat, pour autant que les trois partenaires trouvent un terrain d'entente.

Des députés libéraux vont plus loin en proposant d'introduire le scrutin majoritaire de liste pour l'élection du gouvernement et d'offrir ainsi aux citoyens un choix clair entre plusieurs équipes. Mais en limitant leur réflexion au seul exécutif, ils oublient que le Conseil d'Etat doit trouver l'assentiment du Grand Conseil et, en démocratie directe, se plier aux verdicts du souverain. En effet, même si l'équipe gouvernementale est homogène — une qualité qui ne découle pas automatiquement de la présence de ses membres sur une même liste électorale — et qu'il dispose d'une majorité parlementaire, reste à affronter le référendum législatif. Et si la majorité du Grand Conseil lui est hostile, le Conseil d'Etat se verra sévèrement limité dans son action. En réalité, les libéraux n'ont pas osé pousser leur idée jusqu'au bout: leur projet allie les inconvénients d'un exécutif collégial à ceux d'un gouvernement privé de l'un ou l'autre des courants politiques importants. Logiquement ils auraient dû préconiser un exécutif monocéphale, un gouverneur à l'américaine, et le scrutin majoritaire pour le législatif également.

Plus modestement des députés radicaux demandent l'élection simultanée du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, ce dernier à la majorité absolue. Une procédure raisonnable qui permettrait à Genève de rejoindre le peloton des cantons suisses et d'abandonner un particularisme — le gouvernement est élu un mois après le Grand Conseil à la majorité qualifiée d'un tiers seulement — qui ne présente aucun avantage. Mais lorsqu'ils proposent d'étendre la législature à cinq ans, sous prétexte d'assurer la continuité du traitement de dossiers importants, on s'étonne: la raison invoquée indique en creux des lacunes dans les méthodes de travail en vigueur au Grand Conseil; l'allongement de la législature n'est-il pas un substitut facile à l'examen critique du processus de décision et à la recherche des moyens de l'améliorer?

Plutôt que d'imaginer des réformes exotiques, les partis devraient réfléchir à un meilleur usage des institutions: sélection plus exigeante des candidats au Conseil d'Etat, renforcement des moyens du Grand Conseil, contacts permanents entre les partis gouvernementaux pour rechercher le consensus nécessaire et faire aboutir les projets importants. C'est ainsi, et non par des changements institutionnels, qu'ils retrouveront la crédibilité qui leur fait singulièrement défaut aujourd'hui. ■

DOSSIER DE L'ÉDITO

Le régional aux régions

(pi) La logique du réseau veut que la même compagnie exploite tous les trains qui y circulent. Mais tous les efforts de décentralisation (très relatifs aux CFF) ne parviendront pas à rendre cette entreprise proche des clients du trafic régional où les besoins sont très différents d'un canton à l'autre. Or un principe décidé à la direction générale s'applique de la même manière à Eschlikon ou à Courrendlin.

Les lignes régionales devraient donc être gérées par... les régions. Elles bénéficieraient pour cela du soutien financier actuellement accordé aux CFF, dont la répartition est à définir en fonction du nombre de leurs habitants, de leur superficie, de leur topographie, etc. Chacune utilisera la somme à disposition, qu'elle pourra compléter par ses propres fonds, pour une desserte la plus économique possible et la mieux adaptée aux conditions locales. Elles pourront lancer des appels d'offres très ouverts et choisir entre différentes solutions, train classique, matériel ferroviaire léger, bus, voire combinaison de deux de ces variantes, en fonction de leurs moyens et de leurs besoins. Les CFF pourraient faire leurs propositions de desserte qui seraient comparées à celles d'autres compagnies ferroviaires ou d'une entreprise de bus. Car, dans bien des cas, il faut admettre que le train n'est pas la meilleure solution pour le trafic régional: nombre de lignes respectent davantage les contraintes topographiques que celles de la démographie. Le bus a aussi des atouts à faire valoir pour autant qu'il soit utilisé judicieusement et dans un esprit de complémentarité: plus grand nombre d'arrêts, meilleure localisation de ceux-ci et possibilité de rabattement sur des trains directs.

Plutôt que d'opposer le train au bus dans un débat idéologique, il serait plus constructif de les mettre en concurrence sur le plan des idées. Et chaque région choisirait sa solution. ■

ÉCONOMISER

En août 92 (DP n° 1092), André Genoud, directeur des Chemins de fer fribourgeois (GFM), nous déclarait avoir établi un projet pour la reprise de la ligne CFF Yverdon - Fribourg: il arrivait à une économie de 2 francs au kilomètre. Ce qu'il confirme dans le *Nouveau Quotidien* du 18 juin: l'économie est maintenant estimée à 2 francs 50. Sur une année, la somme en jeu est de 1,25 million environ.

Question: pourquoi les CFF, si pressés de faire des économies, n'ont-ils pas encore sous-traité cette ligne, en attendant de régler dans les détails son transfert complet aux GFM?

Le droit de préemption passe à la trappe

AU DÉPART

Selon le projet du gouvernement, au moment d'une transaction, l'Etat aurait pu se porter acquéreur, aux mêmes conditions qu'un autre acheteur mais avec une priorité sur lui, d'un terrain non construit dans une zone destinée à l'habitat groupé et dans laquelle la réalisation de logements à loyer modéré eût été possible. Ce droit aurait pu être cédé aux communes.

(jg) Une commission du Grand Conseil neuchâtelois a rendu un rapport sur la révision de la loi sur l'aide au logement. Certains éléments de ce projet ne manquent pas d'intérêt (voir DP n° 1056 du 17 janvier 1991; à cette date, c'est le projet de rapport du Conseil d'Etat qui était rendu public). Le Conseil d'Etat, en réponse à l'initiative populaire «Davantage de logements à loyer modéré», souhaitait disposer d'un droit de préemption sur les terrains non construits en zone d'habitation afin de les mettre à disposition pour la construction de logements à caractère social. C'était avant le changement de majorité à l'exécutif...

Eviter de renforcer l'Etat

Les commissaires ont estimé que le droit de préemption a une portée générale et qu'il ne se justifiait pas aujourd'hui. La majorité a préféré introduire un droit d'expropriation de moindre portée. Cette décision n'est pas un point de détail. Elle est une bonne illustration des tendances actuelles. Le rôle de l'Etat eût été clairement renforcé par un droit de préemption. Il est ramené à ses tâches habituelles avec un principe d'expropriation.

L'établissement d'une statistique des constructions et des logements est un autre élément intéressant de ce projet. Les propriétaires devront fournir des données sur les logements

vacants. Tout ceci aurait été fort bien s'il avait été possible d'en tirer des listes d'appartements vacants avec leur localisation. Mais les commissaires ont ajouté un alinéa demandant l'anonymat de la publication afin d'éviter l'identification des personnes physiques. Autant dire que cet article sera en partie vidé de sa substance. Seules des statistiques très globales pourront être mises à disposition.

Le marché et son cadre

Naturellement le Grand Conseil reviendra peut-être sur les édulcorations des commissaires (l'objet est à l'ordre du jour de la session qui s'ouvre le 28 juin). Mais une leçon doit tout de même être tirée. Qu'il s'agisse de F/A 18 ou de logements, un marché doit remplir deux conditions pour bien fonctionner. Tout d'abord, il doit être encadré par des règles strictes afin d'éviter les excès. Le droit de préemption en faisait partie. Ensuite, il doit être relativement transparent; il faut savoir ce qui est à vendre et en quelle quantité. C'était un des buts des statistiques des logements.

En diminuant la transparence et l'encadrement, la majorité de la commission ne travaille pas en faveur de l'économie de marché, mais pour le maintien des rentes de situation, c'est-à-dire contre le discours sur la revitalisation de l'économie suisse. ■

BERNE

L'introduction du «référendum motivé»

LE PROJET POPULAIRE

Article 63, alinéa 3 de la nouvelle constitution bernoise: «10 000 citoyens et citoyennes peuvent proposer un projet populaire dans les trois mois qui suivent la publication d'un projet de loi ou d'arrêté de principe si le Grand Conseil renonce à présenter lui-même un projet alternatif. Le projet populaire a également la valeur d'une demande de vote populaire sur le projet du Grand Conseil.»

(cfp) En cinq ans et demi, du 6 décembre 1987 au 6 juin 1993, les Bernois ont accepté le principe d'une révision totale de la constitution cantonale, rejeté la désignation d'une Constituante et approuvé le projet du Grand Conseil. Le oui du 6 juin a été clair et massif: seul le district du Oberhasli, à l'extrême sud du canton, a refusé le projet, probablement à cause des dispositions de simplification administrative en matière de justice.

La nouvelle charte bernoise contient un élément nouveau et original: l'intervention possible des citoyens dans le travail législatif sous forme de projet populaire que l'on peut considérer comme une sorte de référendum motivé. Pour connaître plus précisément ses modalités, il faudra attendre l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution le 1^{er} janvier 1995 et sa loi d'application.

On peut s'étonner du fait que ce projet ait été adopté dans sa première version, alors que le message sur le vote de principe prévoyait la possibilité d'un second projet. Parmi les éléments qui ont assuré le succès de l'entreprise on peut citer d'une part l'absence de constituante formée de spécialistes ou de notables; ce sont les députés qui, en plus de leurs tâches habituelles, ont élaboré ce document fondamental. Le texte sorti de leurs délibérations est probablement plus proche des nouvelles réalités sociales qu'un texte d'experts. D'autre part, l'appel à la collaboration des citoyens et la prise en compte de leurs propositions, ainsi que le travail d'information du public, par le biais d'une publication tous ménages de quatre numéros, ont familiarisé les électeurs avec le processus. Enfin, les péripéties de la vie politique du canton ces dernières années (caisses noires, Banque cantonale, pour ne citer que ces deux cas) ont convaincu la majorité des citoyens que leur Constitution devait être mise à jour pour résoudre les problèmes actuels. ■

Les mots et les sous

(jd/jcf) Les difficultés financières des collectivités publiques et les exigences de la coopération internationale, notamment dans le cadre européen, bousculent les universités helvétiques. La pression augmente pour une affectation plus rationnelle des ressources: coopération accrue, regroupement des forces sont aujourd'hui les maître mots de la politique universitaire qui voit s'affronter hautes écoles, cantons et Confédération sur la nature et le rythme de cette nécessaire adaptation (DP n° 1130). Un vieux débat qui n'en finit pas de ne pas aboutir.

COMPÉTENCES

● **La Conférence universitaire suisse (CUS)** assume les tâches de planification, de coordination et d'information. Son attribution principale est de concrétiser la collaboration entre les universités suisses.

En particulier, elle édicte les directives concernant les conditions d'admission; elle encourage la conclusion d'accords sur la reconnaissance réciproque des phases de formation, des examens et des diplômes; elle élabore les conditions générales qui favorisent la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs.

Elle élabore un plan pluriannuel de subventionnement.

● **Le Conseil suisse de la science (CSS)** est l'organe consultatif du Conseil fédéral pour toutes les questions relevant de la politique de la science et de la recherche.

Il élabore également les grandes orientations que doit prendre le développement des universités.

Polytechnicum et université fédérale figuraient au programme des Pères fondateurs de 1848. Si le premier voit le jour, la création de la seconde se heurte à l'opposition des cantons qui, au courant du siècle, se dotent d'institutions propres, souvent héritières d'académies anciennes, étroitement liées à leur histoire. La loi créant l'université suisse ne passera donc pas le cap du Conseil des Etats en 1854. Vingt ans plus tard, la nouvelle constitution fédérale se contentera de laisser à l'Etat central la possibilité de créer sa propre université et de subventionner celles des cantons (article 27). Une disposition toujours actuelle puisqu'en 1973 une majorité de cantons refuse, contre la volonté populaire, d'accroître les compétences fédérales dans le domaine de l'enseignement.

Je paie, vous coordonnez

En un siècle et demi, les protagonistes demeurent les mêmes mais l'environnement change. Après 1945, l'adaptation des universités à l'augmentation du nombre des étudiants et au progrès de la science, exige un effort financier qui excède les capacités cantonales. La Confédération se laisse d'autant plus aisément convaincre par le rapport de la commission fédérale d'experts (Rapport Labhardt, 1964) qu'elle a déjà, depuis la Seconde Guerre mondiale, versé des subventions, notamment à la recherche atomique et au Fonds national de la recherche scientifique, fondation privée créée en 1952 pour encourager la recherche fondamentale dans tous les domaines.

Adoptée en 1968, la Loi d'aide aux universités (LAU) entend aller plus loin qu'un régime provisoire de subventionnement des dépenses des cantons universitaires. Le financement fédéral pour l'investissement et l'exploitation sera donc, dans son principe, lié à un effort de collaboration et de coordination en matière d'enseignement supérieur. Mais les chefs de département de l'Instruction publique s'opposent victorieusement à toute intervention directe de la Confédération et la loi se contente de créer deux institutions, le Conseil suisse de la science (CSS) et la Conférence universitaire suisse (CUS).

«Université suisse»

La politique c'est aussi les mots pour la dire. En 1968, la LAU pose comme principe que «la Confédération encourage l'extension des universités cantonales afin d'assurer la relève universi-

taire, l'avancement de la science et de la culture ainsi que la croissance économique», sa dernière version en date, vingt ans plus tard, annonce que «conjointement avec les cantons, la Confédération favorise la mise en œuvre d'une politique universitaire coordonnée qui tient également compte de la coopération internationale». Il est vrai qu'entre temps le Message de 1972 à l'appui de la modification constitutionnelle sur l'enseignement (refusée, on l'a vu, en 1973), parlait, lui, de «l'université suisse», expression trop explosive, même enveloppée de guillemets, à laquelle le CSS et la CUS préférèrent désormais celle de «place universitaire suisse».

Cette évolution sémantique ne doit cependant pas faire illusion. Certes, grâce à la manne fédérale, les universités helvétiques ont pu éviter l'introduction du *numerus clausus* et maintenir la recherche à un bon niveau en comparaison internationale. Mais le fédéralisme universitaire évoqué par les textes fonctionne mal et seules les études de médecine font l'objet d'une réglementation nationale, en vertu des responsabilités fédérales dans le domaine de la formation professionnelle. Contrairement aux espoirs mis dans la LAU, les cantons universitaires n'ont pas résolu par leur propre force le problème de la coordination, sauf dans quelques domaines comme le 3^e cycle, la psychologie et les sciences de la terre, et pour l'essentiel en Suisse romande, dans le cadre de la Conférence universitaire romande.

L'aide financière croissante de la Confédération a aggravé le caractère bancal de la situation, déséquilibrée dès le départ par le fait que Berne intervient à plusieurs titres dans les problèmes universitaires: par sa compétence directe sur les écoles polytechniques et en matière de recherche scientifique, et par son aide aux universités cantonales.

La recherche, une tâche nationale

L'enseignement supérieur, en effet, est fortement lié à la recherche, notamment fondamentale. Or en même temps qu'ils refusaient à la Confédération une extension de ses compétences en matière d'enseignement, le peuple et les cantons lui accordaient, en 1973, une responsabilité nouvelle dans la recherche (article 27^{sexies} de la constitution). Sur cette base, la Confédération élabore dès lors, avec l'aide du CSS, une planification qui fait sentir ses effets



jusque dans l'attribution des crédits du Fonds national de la recherche scientifique. De nouveaux instruments de pilotage se sont développés, les Programmes nationaux de recherche, puis les Programmes prioritaires, qui entendent accentuer l'effort en faveur de la recherche orientée. La désignation d'un secrétaire d'Etat à la science et à la recherche, qui coiffe le Conseil des Ecoles polytechniques de Zurich et Lausanne et l'Office de l'éducation et de la science, prolonge cette politique de promotion et d'encadrement scientifiques, qui doit entre autres permettre à la Suisse de tenir son rang dans la compétition internationale.

Une profusion d'organes

La loi de 1968 a mis le CSS et la CUS au même rang de compétence, prévoyant pour le premier des tâches générales et pour le second des fonctions d'exécution. Si le CSS a trouvé maintenant dans la loi sur la recherche de 1983 une place plus appropriée à une mission qui couvre aussi bien l'enseignement supérieur que la recherche, la CUS, elle, a vu ses tâches de planification, de coordination et d'information sensiblement augmentées par la révision de la LAU en 1988. Elle est plus que jamais l'organe de la politique universitaire nationale qui s'applique aussi bien aux universités qu'aux hautes écoles fédérales. Et le Conseil fédéral d'écrire à ce propos «*que la nouvelle loi apporte des améliorations notables quant à la coordination de la politique universitaire et à l'harmonisation de celle-ci avec les intérêts nationaux*». On ne saurait être plus net... ni plus ambitieux.

Dans la réalité, cette conférence où siègent des représentants de la Confédération, des cantons universitaires et non universitaires, d'autres organes ou institutions, ne constitue pas un instrument d'exécution et le renforcement récent des attributions de son comité, par rapport à l'assemblée générale, ne résout pas le problème de son efficacité qui est de nature structurelle et non fonctionnelle. Il le résout d'autant moins qu'existe, à ses côtés, un club privé chargé de tâches publiques, la Conférence des recteurs suisses, dont le président est vice-président de la CUS et dont les membres veulent faire entendre la voix de leurs établissements tant vis-à-vis de la Confédération que des cantons.

La CUS n'est pourtant pas restée inactive. Elle a mis en place une planification universitaire (plans pluriannuels de développement, etc), qui contribue à déterminer le cadre financier du subventionnement fédéral, sans fixer de façon rigide le développement des établissements; elle a créé des commissions qui s'occupent de problèmes de coordination dans des domaines financièrement sensibles ou nouveaux, comme les bibliothèques, l'informatique ou l'environnement. Enfin, elle a reçu la gestion de programmes spéciaux que la Confédération a finalement réussi à imposer, après les réticences initiales évoquées précédemment,

comme la formation continue et la promotion de la relève.

Des compétences inutilisées

Mais les résistances combinées, quoique parfois opposées, des cantons et des universités et l'inadaptation de l'instrument à sa mission n'ont pas permis à la CUS de remplir son rôle et ses compétences sont restées lettre morte. Et lorsque la pression de la mobilité européenne est montée sur les hautes écoles, c'est la Conférence des recteurs qui s'est emparée, en 1989, du dossier de l'harmonisation des conditions d'immatriculation et des équivalences des titres et des durées d'études, pour aboutir à la mise sur pied d'une convention, dont la ratification a emprunté presque autant de chemins tortueux qu'il y a de hautes écoles en Suisse. Une harmonisation promise dès 1968 en contrepartie de l'aide fédérale...

Le fédéralisme universitaire n'est pas réellement parvenu à réduire la dispersion des efforts qu'entraîne l'existence de huit universités cantonales. Il menace en outre d'aggraver l'éparpillement, puisque un certain nombre d'institutions scientifiques qui ne peuvent être intégrées à une université sont également soutenues par la Confédération au titre de la LAU et de la loi sur la recherche. Appelés par concordat à déboursier annuellement 8500 francs par étudiant, les cantons non-universitaires sont ainsi tentés de se rappeler au bon souvenir de la Confédération: faculté de théologie de Lucerne, institut Kurt Bösch en Valais, etc.

La dernière heure pour les universités

Pour la Confédération, les subventions octroyées justifient une intervention en faveur d'une coordination accrue. Elle entend faire des choix dans le domaine de la recherche non seulement pour limiter les coûts, mais pour favoriser l'excellence par la concentration des compétences et des moyens. Et le Conseil suisse de la science de lancer l'idée d'engager davantage la Confédération dans le soutien à la recherche plutôt qu'aux universités.

Directement concernées, les hautes écoles font valoir les collaborations existantes, souvent de personne à personne, la liberté de la recherche et de l'enseignement, les vertus de l'émulation. Mais dans le même temps, les cantons universitaires se préparent à l'instauration d'un *numerus clausus* sectoriel ou général. L'état des finances fédérales, les projets d'Ecoles supérieures techniques de niveau universitaire, tout annonce une remise en question des règles en vigueur. N'est-ce pas une occasion pour les universités d'utiliser pleinement l'autonomie dont elles se réclament? La réponse dépend avant tout de leur capacité d'action, dont la description fera l'objet du prochain article. Pour l'heure, le bilan des vingt-cinq dernières années de politique universitaire se résume à un appui financier croissant de la Confédération et à un désordre, parfois créatif, mais plus souvent stérile. ■

EN CHIFFRES

Evolution des effectifs

1977	55 000 étudiants
1991	90 000 étudiants

Evolution des dépenses

1975	1400 mio	
1989	2500 mio	+23%
dont, part de la Confédération:		
1975	611 mio	
1989	1230.7 mio	+35%
dépenses publiques pour la recherche		+33%
FNRS		+48%

SUBVENTIONS

Les subventions fédérales aux universités cantonales se monteront en 1993 à un peu plus de 350 millions de francs, ce qui représente environ 16% des dépenses engagés par les cantons universitaires. Pour ces derniers cette somme est évidemment bien inférieure aux besoins.

L'INVIUTÉ DE DP

Paiements directs, LA solution de rechange ?

**JEAN-CHRISTIAN
LAMBELET**

enseigne au Département d'économétrie et d'économie politique (DEEP/HEC) de l'Université de Lausanne ainsi qu'à l'Institut universitaire des hautes études internationales (IUHEI) de Genève

PAIEMENTS DIRECTS

Le septième Rapport sur l'agriculture publié en janvier 1992 retenait les paiements directs comme devant se substituer à l'aide traditionnelle aux paysans, qui a le désavantage au niveau international d'orienter la production et de fonctionner en grande partie sur une garantie des prix.

Concrétisation le 26 avril dernier: lorsqu'il annonce une baisse du prix du lait de 10 centimes par litre, le Conseil fédéral présente aussi des mesures compensatoires sous forme de paiements directs.

Une partie de ces paiements ne sont pas soumis à conditions: ils sont fonction de la surface du domaine, du type d'exploitation et du nombre de têtes de bétail. D'autres paiements directs ne sont alloués qu'aux exploitations répondant aux critères de la production intégrée ou biologique; la détention d'animaux en plein air est également récompensée; les cultures très extensives, les haies, etc donnent pour leur part droit à des «compensations écologiques».

Les paiements directs doivent-ils viser avant tout à garantir un certain revenu aux agriculteurs et, dans ce cas, convient-il qu'ils soient fonction des surfaces cultivées ou qu'ils comportent un élément forfaitaire par exploitation ? Ou ces paiements doivent-ils plutôt chercher à honorer des prestations écologiques et à promouvoir certaines techniques de production, telles la production intégrée et les cultures biologiques ? Mais comment, dans ce cas, s'assurer que ces contrats seront bien honorés ?

Toutes ces questions ont leur importance, mais il en est deux autres dont on parle moins. Il s'agit des effets d'un système de paiements directs sur les incitants (ou motivations) des producteurs et sur la taille du secteur agricole.

Si la Suisse semble s'acheminer vers une refonte de sa politique agricole (cf. le septième Rapport sur l'agriculture), c'est en bonne partie parce que les négociations du GATT la rendront probablement nécessaire. Dans ces négociations, les pays membres du groupe de Cairns, qui visent l'élimination ou au moins l'atténuation du protectionnisme agricole en vigueur dans un certain nombre de pays, dont la CE et la Suisse, ont toujours maintenu que les pays qui entendaient garantir un certain revenu à leurs agriculteurs ou l'occupation décentralisée du territoire pouvaient et devaient le faire au moyen de versements non liés à la production. Ces versements étant indépendants de la production, ils ne devraient pas influencer sur les décisions de production, lesquelles pourront alors répondre à des prix déterminés librement sur les marchés internationaux et donc conformes à une division internationale du travail fondée sur les avantages comparatifs des uns et des autres.

A première vue, la théorie économique leur donne raison. Si un producteur quelconque reçoit une subvention indépendante de sa production, cela ne devrait pas affecter ses décisions quant à cette dernière parce que — en termes plus techniques — les conditions marginales ne sont pas affectées. Cependant, il faut bien voir que ce postulat ne vaut que tant que chaque producteur agit de manière *strictement individuelle*. Or l'agriculture est partout un secteur hautement organisé. Dès lors, il est loin d'être sûr que le postulat de comportements strictement individuels se vérifie dans un système de paiements directs. En lieu et place, il se pourrait que ce soit plutôt la solution dite collusive (terme tout à fait neutre) qui se réalise. L'agriculture se comporterait alors comme si elle était tout entière constituée d'un seul producteur et il n'est pas besoin d'être expert pour voir que, dans ces conditions, la solution optimale est de produire le moins possible.

On passerait ainsi d'un extrême à l'autre. Alors que le système traditionnel des prix garantis

pousse tout naturellement à la surproduction, comme cela s'est vérifié partout, les paiements directs deviendraient plus ou moins rapidement un oreiller de paresse. Comme le public finirait sûrement par s'en rendre compte, le système ne serait pas viable dans la durée.

En outre, la théorie économique nous dit aussi que les paiements directs ont un effet sur la *taille du secteur* parce qu'ils abaissent les coûts moyens de production. Or, si les pays du groupe de Cairns ont ouvert le dossier agricole, c'est bien parce qu'ils visent une augmentation de leur production agricole et donc une diminution de la taille de ce secteur dans les pays où il est protégé, objectif que les paiements directs ne devraient pas permettre de réaliser, même si les producteurs se comportent de manière strictement individuelle.

La principale objection de milieux agricoles suisses aux paiements directs est peut-être que ce système rend le subventionnement de l'agriculture très visible et donc fort vulnérable. Mais, comme on vient de le voir, il y a des objections plus fondamentales qui incitent à considérer avec beaucoup de scepticisme cette prétendue solution de rechange. ■

MÉDIAS

Même la NZZ (11 juin) parle de *Läckerliggraben* pour analyser le récent vote bâlois sur les projets militaires.

Le maître forestier bernois Karl Albrecht Kasthofer (1777-1853) a été conseiller d'Etat pendant quelques années mais, trop indépendant, il a été exclu du gouvernement cantonal et même banni, en 1844, et interdit dans les districts de Berne et de Berthoud. Il a maintenant une rue à son nom à l'est de Berne. Le *Bund* relève que Kasthofer avait envisagé la séparation du Jura du canton de Berne, dont il estimait qu'il avait trop de poids.

Un modeste contribuable bernois (qui gagne un salaire de 3500 francs par mois) vient de recevoir une facture de plus de 10 millions de francs pour la première tranche d'impôts cantonal et communal. Officiellement, il doit payer dans les délais, les prescriptions étant formelles: «La tranche d'impôt constitue un acompte provisionnel qui ne peut pas être contesté.» Les intérêts de retard au taux de 6,5% représentent à eux seuls plus que son salaire...

Le vote par paliers

(ag) Le système inédit en droit constitutionnel imaginé par les Chambres aura ceci de particulier que le taux de 6,5% de TVA sera accepté et imposé même s'il obtient un score plus faible que celui de 6,2%, sous réserve que la majorité du peuple et des cantons soit obtenue.

Imaginons 6,2 accepté par 60% contre 40% et 6,5 par 51% contre 49%; c'est 6,5 qui l'emporte.

C'est donc un vote par paliers, analogue à celui des sauteurs. Une fois la barre franchie, le résultat est acquis et ils peuvent demander 3 centimètres de plus pour une nouvelle tentative. Même s'ils frôlent la barre, sans la faire tomber, c'est le dernier résultat qui est déterminant.

On comprend bien l'analogie, mais il n'y a rien de cela dans la Constitution. Le référendum y est conçu comme la ratification, déterminante pour l'entrée en vigueur, d'une décision des Chambres. L'analogie avec le saut à la perche n'a pas été envisagée par le constituant ! On est effaré d'entendre à ce sujet pourtant grave le ministre de la Justice, Arnold

Koller, déclarer que ces objections soulevées pas les constitutionnalistes ne sont que diversion (*Nebenschauplatzkrieg*). Son prédécesseur Furgler, lui, avait toujours le mot «Etat de droit» à la bouche. Mais c'était un rappel à l'intention des gauchistes et non pas du Vorort et de la droite parlementaire. ■

C'EST LUI QUI L'A DIT

Du secret des délibérations

Le conseiller fédéral Stich a interpellé dans le cadre du débat sur la TVA Vreni Spoerry, rapporteuse de langue allemande, lui demandant par quelle indiscrétion elle savait que le Conseil fédéral avait délibéré sur la constitutionnalité du vote à double question, tel qu'il sera soumis au peuple en novembre. Elle a répondu qu'elle l'avait lu dans la presse du matin. Le conseiller d'annoncer alors qu'il demanderait une enquête sur cette fuite. Mais la presse attribuait à son collègue Arnold Koller et l'information et le commentaire du résultat de la délibération. Ambiance collégiale ! ■

IMPRESSUM

Rédacteur responsable:
Jean-Daniel Delley (jd)
Rédacteur:
Pierre Imhof (pi)
Secrétaire de rédaction:
Frances Trezevant
Honegger (fth)
Ont également collaboré à ce numéro:
Jean-Claude Favez (jcf)
André Gavillet (ag)
Jacques Guyaz (jg)
Charles-F. Pochon (cfp)
Forum:
Jean-Christian Lambelet
Abonnement: 75 francs pour une année
Administration, rédaction:
Saint-Pierre 1
case postale 2612
1002 Lausanne
Téléphone:
021/312 69 10
Télécopie: 021/312 80 40
CCP: 10-15527-9
Composition et maquette:
Frances Trezevant
Honegger, Pierre Imhof,
Françoise Gavillet
Impression:
Imprimerie des Arts et
Métiers SA, Renens



Quand l'Olympisme était modestement lausannois

Lausanne a inauguré en grande fête le Musée olympique: luxe, marbre blanc plus méditerranéen que lémanique, aménagements cossus-bourgeois, ça plaira.

La ville de Lausanne eut le mérite, pendant la dernière Guerre mondiale où les Jeux furent bien évidemment interrompus, de maintenir l'idée olympique. En 1948, pour marquer les Jeux de Londres, la flamme fut reçue à Mon-Repos, au Musée olympique de l'époque, au siège du Comité olympique (3^e étage), le premier étage étant réservé à l'Institut international de mécano-culture. Le notable local, le municipal Bridel, comme sorti de l'Institut mécanoculturiste, bombe le torse avec sérieux en présence de M^{me} de Coubertin. ■

L'énigmatique Lamunière SA

LES TITRES

Premier en Suisse romande, troisième en Suisse après Ringier et le *Tages Anzeiger*, Edipresse est à la fois imprimeur et éditeur.

Pour la production: Imprimeries réunies (IRL) à Renens, Centre d'impression de Bussigny (CIB), Centre d'information et d'arts graphiques (CIAG) à Lausanne. Ce dernier, créé en 1964, est en rénovation.

Pour l'édition: quotidiens (*24 Heures*, *Le Matin*, *Le Nouveau Quotidien*, *La Tribune de Genève*); presse hebdomadaire (*Femina*, *Télé-Top-Matin*, *Le Sillon romand*, *Lausanne-Cités*, *Informatique et Bureautique*); mensuels (*Bilan* — 50% du capital), *Optima*, *Optipharm*; bimestriel (*Animan*).

(ag) La presse est curieuse de tout, sauf d'elle-même. Refrain connu. Le droit à l'information s'arrête au seuil des salles de ses conseils d'administration; le faire constater passe même, dans le milieu, pour un manque de tenue, une absence d'usages, ça ferait roquet. Heureusement, les analystes financiers osent rompre cette *omertà* professionnelle. Leur métier, c'est d'analyser les bilans, les comptes d'exploitation, de calculer le cash flow, de mesurer l'endettement. C'est ainsi que l'analyste de la *Neue Zürcher Zeitung* a épinglé Lamunière SA.

Consolidation et désendettement

Edipresse SA qui regroupe les participations de la famille Lamunière dans le domaine de la presse annonce en 1992 un chiffre d'affaires de 353 millions, dont 276 en Suisse et 77 à l'étranger (notamment le groupe Hyma en Espagne et le groupe Projornal au Portugal). La caractéristique de l'évolution est l'accroissement rapide et élevé de l'endettement qui est chiffré à 171,2 millions.

La réduction du marché publicitaire, les frais élevés de lancement de nouveaux produits, les coûts de réorganisation ont imposé une politique de resserrement, de consolidation et de désendettement.

C'est ainsi qu'Edipresse a annoncé avoir vendu 16% de Payot Naville Distribution SA (PND) qui regroupe Naville, l'Office du Livre à Fribourg et les librairies Payot et Naville. L'acheteur est le groupe Hachette qui avait

quart à la cotation boursière valable au moment de l'opération.

Lamunière SA détient, on le sait, 80% d'Edipresse qui, elle, est cotée en bourse. Mais cette société faïtière ne publie pas de rapport annuel. Un bilan consolidé est annoncé (oui, sœur Anne) pour 1993. Aussi le commentateur ne peut-il que déplorer de voir limitées ses possibilités d'analyse. Il en est réduit aux «données rudimentaires disponibles». ■

Après le licenciement-minute, le congé muet

(pi) On se souvient du licenciement à la hussarde de Christophe Gallaz, à qui le rédacteur-en-chef du *Matin* a signifié un lundi que l'article paru la veille était le dernier (voir DP n° 1128 et 1130). Le cas n'est hélas ni isolé, ni limité au journal populaire lausannois. Le *Nouveau Quotidien*, propriété lui aussi d'Edipresse, a même réussi à faire pire dans la muflerie et l'irrespect aussi bien de la loi que des personnes.

On trouvait chaque dimanche, dès la création du journal en septembre 1991, un dessin de Leiter dans le *NQ*. On sait que l'édition dominicale a disparu, mais le dessinateur n'a jamais été averti que sa collaboration était supprimée. Ses dessins n'ont plus été publiés, tout simplement. Pas de lettre, pas de téléphone, pas d'entretien pour prendre congé et régler les conditions du licenciement. Car même si Leiter n'était pas sous contrat, il recevait un salaire régulier pour la publication de ses dessins.

Il y a dans cette attitude mépris du travail: que valait-il si son auteur peut être de la sorte ignoré, s'il n'y a même plus besoin de la *remercier* avant de s'en séparer. Il y a aussi mépris de la personne qui n'est même pas prévenue qu'elle devra se passer d'un revenu régulier de 2000 francs par mois. Le licenciement se limite donc à une note au service financier de la maison: «Cessez de payer Untel».

On sait le métier de journaliste en voie de prolétarianisation, et ce type de mise à la porte est à inscrire dans ce contexte: les éditeurs voudraient plafonner les salaires à 5600 francs. A ce tarif, ils trouveront des personnes qui sauront manier un traitement de texte et coller ensemble des dépêches d'agence. Mais qu'en sera-t-il de l'indispensable mémoire critique, qui s'acquiert au fil d'une carrière? Ce rôle sera-t-il limité aux innombrables «invités» qui remplissent à bon compte et avec parti-pris les pages «débat», «opinions» ou «réflexion» de chaque journal? ■

EDIPRESSE — ENDETTEMENT 1990-1992

(en millions de francs)

	1990	1991	1992
Endettement net (sans hypothèques)	38.4	65.3	81.4
Hypothèques	44.7	66.9	89.8
Total	83.1	132.2	171.2

déjà, avec 49% des actions, la direction effective et qui, désormais, avec 65%, la détiendra de droit. Edipresse conserve, provisoirement disent certains, encore 35% de cette société.

De même a été rendue publique la vente d'un peu plus de la moitié des actions de l'éditeur italien Rizzoli pour quelque 30 millions. Edipresse en conservera un 2%.

Mystérieux et rudimentaire

A ces opérations connues s'en ajoute une troisième, sur laquelle l'analyste de la *NZZ* s'interroge: «Pourquoi le groupe Edipresse dans le cadre de sa politique générale a-t-il acheté pas moins de 22 189 de ses propres actions pour le prix de 10,17 millions, cela demeure mystérieux pour l'observateur extérieur». Et d'ajouter que cette opération est d'autant plus problématique que le prix payé pour chaque titre est supérieur d'un bon