

Efficacité et démocratie

Comment concilier les impératifs d'un management public efficace avec les exigences de la démocratie ? Comment harmoniser le rythme accéléré des décisions signalant une bonne gestion et les lenteurs voulues des procédures légales et réglementaires ? Graves questions posées aux autorités en ces temps de crise de confiance et de finances publiques en difficulté. Pas étonnant que les collectivités en viennent toutes à se soucier d'améliorer leurs méthodes de travail.

Saine préoccupation au demeurant, qui fait bien l'affaire des sociétés de conseil. Les unes après les autres, les grandes administrations publiques et les institutions qui en sont proches passent au scanner des McKinsey, Hayek, Atag et consorts. Le contenu de leur rapport final est évidemment prévisible, dans la mesure où les consultants travaillent sur les données que leur fournissent leurs clientes, qui se livrent en fait à une auto-analyse accompagnée. Moyennant quoi, les administrations «hayekisées» s'entendent dire tout haut, au prix d'au moins 2000 francs la journée-homme, ce qu'elles n'osent s'avouer tout bas. Et se retrouvent avec leurs problèmes de faisabilité politique, que les consultants se gardent bien d'examiner.

Mais toutes les collectivités n'éprouvent pas le besoin de se soumettre à un regard extérieur; certaines préféreraient trouver en elles-mêmes, ou parmi leurs anciens cadres ou magistrats, ceux qui les connaissent bien et peuvent donc les aider à mieux fonctionner.

C'est ainsi qu'à l'Etat de Vaud le gouvernement charge volontiers des commissions de plancher sur les problèmes de gestion du plus grand canton romand. A la fin de l'an dernier, le Conseil d'Etat diffusait enfin le *Rapport du groupe de travail chargé du réexamen des tâches et du fonctionnement de l'Etat*. Rien moins. Près de deux cents propositions de rationalisation et d'économies, concoctées notamment par deux anciens conseillers d'Etat et le secrétaire général des Groupements patro-

naux vaudois. On dit que les idées du Rapport Blanc sont déjà entrées dans les faits ou se trouvent en cours de concrétisation. Avec l'assentiment du Grand Conseil s'il lui reste un mot à dire, et sinon, sur simple décision de l'autorité.

Et voilà que vient de sortir le rapport d'un autre groupe de travail interne à l'administration, qui a consacré ses efforts à une «re-réglementation», caractérisée par une simplification et une accélération des procédures, principalement dans le domaine de l'aménagement du territoire, où s'applique toute une «législation connexe et proliférante».

Comme il fallait s'y attendre, les auteurs de ce deuxième rapport ne parviennent pas à résoudre, même au niveau des recommandations, le dilemme énoncé plus haut. Ils demeurent écartelés entre le désir de faire mieux et plus vite d'une part, et le respect des institutions démocratiques d'autre part. Ainsi, le groupe s'avoue séduit par «le système de la déclaration d'utilité publique qui existe en France et qui semble très efficace à condition d'en user avec modération», et cela «bien qu'il paraisse étranger à notre système et peu démocratique».

Même problème avec le droit de recours prévu par plusieurs lois récentes, auquel finalement les experts se gardent bien de porter atteinte. En revanche, ils veulent limiter les possibilités d'intervention dans le cadre des mises à l'enquête publique, en définissant enfin la qualité pour faire opposition.

En vérité, la quasi-impossibilité de concilier la démocratie participative avec une efficacité à la mode des écoles de management souligne cruellement l'étroite marge de manœuvre des autorités soucieuses de rationaliser leur administration. Et donne raison au conseiller d'Etat Daniel Schmutz: plutôt que les structures administratives, ce sont les esprits qui doivent évoluer.

YJ

Domaine Public DP

JAA
1002 Lausanne

23 septembre 1993 - n° 1140
Hebdomadaire romand
Trentième année

●●●

... Déréglementer, disent-ils. Reréglementons, répond l'Etat

RE-RÉGLEMENTATION

Constitué par décision du Conseil d'Etat du 24 avril 1992, le groupe de travail «Re-réglementation» a tenu huit séances entre le 22 juin et le 27 novembre 1992; le 15 décembre, il déposait son rapport (39 pages + annexes) que le Conseil d'Etat rendait public le 3 septembre 1993.

Présidé par Jean-Luc Perret, secrétaire général du département des Travaux publics, de l'Aménagement et des Transports, le groupe se composait de quatre chefs de service de l'administration cantonale et de trois représentants des communes et des régions.

Le groupe de travail a reçu une triple mission :

- établir un diagnostic sur les procédures actuelles (système, durée);
- proposer des remèdes pour diminuer les délais;
- étudier l'amélioration de la coordination entre les responsables de l'application des lois concernées et les responsables des contacts avec l'économie.

(y) Dans le chœur des chefs d'entreprise et de leurs interprètes politiques, le refrain se fait insistant, obsessionnel même: il faut déréglementer, et plus vite que ça. Hors de l'accélération des procédures administratives, pas de salut. A cette revendication qui finit par prendre de la consistance à force d'être répétée, un groupe de travail nommé par le gouvernement vaudois répond, avec toute la sérénité du réalisme renforcé par une bonne conscience évidente: «*La cause de la lenteur réelle ou prétendue des procédures et de leur complexité tient à un ensemble de facteurs et de raisons*». Dont acte.

Pas d'explication unique, donc. Et surtout pas de responsable unique, du côté de l'administration par exemple: «*L'analyse des cas concrets montre que bon nombre des retards sont inhérents à ceux qui conduisent le projet, provoqués par leur inexpérience*». Et toc.

Pour que tout soit clair, on assure ensuite, avec raison d'ailleurs, «*que la longueur des procédures ne joue pas le rôle déterminant que certains ont prétendu dans la décision de s'implanter ou non dans notre canton. Ce type de décision, pour une entreprise indigène ou étrangère, se planifie longtemps à l'avance*». Et retoc.

Après une telle entrée en matière, c'est vraiment miracle que le groupe de travail veuille bien admettre que «*la situation peut être améliorée*» et, plus précisément, que «*les dysfonctionnements, les lourdeurs, les tracasseries administratives, ou ce qui est ressenti comme tel, doivent être corrigés*». Allons-y donc.

Délais, seuils et limites

Même si en règle générale «*le non-respect d'un délai n'est pas sanctionné*», il convient de ne pas rapprocher les échéances, mais plutôt de les «*ajuster à la réalité*» — ce qui n'est pas très encourageant — ou en tout cas de «*les unifier et d'assurer une meilleure synchronisation*». Voilà qui simplifiera la planification des investisseurs et des maîtres de l'ouvrage.

De plus en plus souvent définies par la loi ou une ordonnance, les valeurs-limites constituent des normes fort contraignantes, dans le domaine de la protection du milieu vital tout particulièrement. Les experts s'en prennent donc au seuil de 300 places à partir duquel tout projet de parking nécessite une étude d'impact. Et de préconiser «*un réexamen de tous les seuils et limites fixés dans le droit cantonal*», tout comme une intervention concertée auprès de la Confédération pour qu'elle assouplisse ses normes — ce qu'elle se propose de toute manière de faire.

Les privés aussi n'ont qu'à mieux se tenir. Spécialement tous ces râleurs, qui inscrivent continuellement leurs observations et leur op-

position dans les cahiers de mise à l'enquête. Qu'ils sachent, eux-mêmes et leurs organisations, qu'à l'avenir leurs préavis pourraient devenir liants: «*Les avis donnés par des groupes consultés sur un projet ou associés à son élaboration devraient les engager*». Autant pour l'encouragement à la démocratie participative, sacrifiée sur l'autel de l'efficacité administrative et de la vitesse de traitement des dossiers.

Canton et communes

L'un des moments forts du rapport, écrit dans un style plutôt lourd et avec une syntaxe par moments approximative, est sans conteste celui consacré au partage des tâches entre le canton et les communes. D'abord, le constat: «*Le partage ou le concours de compétence entre le canton et les communes aboutissent à ce que pas plus l'autorité communale que celle du canton ne peut s'engager rapidement ou donner les garanties qui permettent à un entrepreneur de se lancer sans crainte dans un projet*». Ensuite le remède: peut-être pour éviter de devoir déléguer certaines décisions définitives à Lausanne et aux quelques (grandes) communes disposant des services et conseils techniques adéquats, le groupe imagine l'institution de «*structures régionales ou intercommunales dotées d'une administration efficace du type des communautés urbaines françaises*».

En faisant à plusieurs reprises référence au modèle français, le groupe de travail n'augmente évidemment pas les chances de voir ses recommandations suivies d'effet. Pensez donc, il sera si facile de jeter le bébé suisse avec le bain étranger...

Et pourtant, le rapport du groupe de travail «Re-réglementation» mérite mieux qu'une lecture même attentive: il fournit ample matière à réflexion et à réforme. ■

EN BREF

On voit depuis la ligne S9 du RER zurichois le tronçon abandonné de l'autoroute qui devait relier Steinhausen et Knonau. Les amateurs de modélisme l'apprécient comme piste d'aérodrome miniature.

Le Conseil de ville de Berne, élu il y a moins d'un an, a déjà enregistré 11 changements sur 80 élus. Si le rythme des démissions se maintient, le conseil rejoindra le taux de changement de la législature précédente au cours de laquelle la moitié des élus avaient été remplacés.

La démocratie quotique

REPÈRES

L'initiative dite du 3 mars, jour de la non-élection de Christiane Brunner, est lancée en septembre («Et les fruits passeront les promesses des fleurs»).

Principales dispositions prévues, qui entraînent une modification de la Constitution:

- L'article 4 est complété et pose le principe général d'une représentation appropriée des femmes dans toutes les autorités fédérales.

- L'article 73 règle l'égalité hommes-femmes dans la députation d'un canton au Conseil national; la différence ne peut être supérieure à un. La loi définira les moyens d'exécution de ce principe.

- L'article 80 règle l'égalité dans la députation au Conseil des Etats: un homme, une femme.

- L'article 95 pose (maladroïtement) le principe de trois conseillers fédéraux au moins. Une formulation respectant le principe de l'égalité aurait interdit plus de quatre représentants du même sexe.

- L'article 107 définit le quota de 40% de femmes, juges fédéraux ou juges suppléants.

(ag) Le problème posé par l'initiative du 3 mars est celui d'une égale représentation des femmes et des hommes dans les instances politiques fédérales et d'abord, clé de voûte du pouvoir, aux Chambres fédérales. Dès lors, le terme de quota est mal choisi. Un quota définit un pourcentage ou un contingent numérique; il chiffre la partie d'un tout. Le mot suggère tout autre chose que l'égalité.

Mieux vaudrait donc l'éviter. Mais l'initiative joue alternativement sur la notion d'égalité et celle de participation minimale: pour la députation des cantons au Conseil national, l'écart hommes-femmes ne devra pas excéder un (il faut bien réserver le cas des députations en nombre impair). Pour la double députation de chaque canton au Conseil des Etats, ce sera un homme, une femme. Là, on est rigoureusement dans la logique et l'arithmétique de l'égalité. En revanche, pour le Conseil fédéral (trois femmes au minimum sur sept membres), pour le Tribunal fédéral (40%) et aussi pour l'administration, les hautes écoles et les régies (représentation équilibrée), on est dans la logique des quotas. Il y a donc ambiguïté. Il faut en débattre. Mais à titre préalable, bannissons ce terme trompeur de quota. Il égare. Il y a, nous dit-on en le justifiant, des quotas partout. Et ceux qui s'y réfèrent citent pêle-mêle le bicamérisme, le système proportionnel, et même la «formule magique» qui inspire la composition du Conseil fédéral ! Bien sûr, tout est quota: les places assises et les places debout, les loges et le parterre. Mais ça ne fait pas avancer la discussion.

Les pesanteurs historiques

Les femmes représentent le 53% de la population suisse et 54% du corps électoral. Le paradoxe, c'est que la garantie d'un droit de participation, qui souvent, à juste titre, s'applique à une minorité ethnique, «protégerait» en l'occurrence la majorité du corps électoral.

C'est que la démocratie, dans ses choix, n'est pas arithmétiquement abstraite: les sur-représentations ou les sous-représentations professionnelles le démontrent. Milieu paysan souvent en surnombre, milieu ouvrier toujours en situation d'infériorité. Les partis à vocation sociale connaissent bien ce problème. Les femmes, compte tenu à la fois de choix socialement imposés et, il faut le dire aussi, de choix personnels et délibérés, sont moins préparées ou attirées par l'univers politique à tenace odeur de cigare. Si elles ne font pas usage de leur majorité électorale, c'est qu'elles sont obligées pour ce faire d'entrer dans un univers masculin, parfois hostile, donc de dépenser une énergie exceptionnelle. Beaucoup estiment avoir mieux à faire. D'où la tentation d'économiser de tels combats et de changer la règle du jeu. Mais comment ?

Pourquoi devrait-il y avoir constitutionnellement (article 95) trois conseillères fédérales femmes, au moins ? La chose est de l'ordre du souhaitable et dépend d'une volonté politique; mais peut-elle résulter d'une obligation rigide, source de distorsion, d'inadaptation à des situations changeantes ? Telle est l'objection classique. Laissons !

La discussion doit être ramenée à une question plus essentielle. L'initiative propose l'égalité dans la députation de l'Assemblée fédérale. Là on n'est plus dans le champ des places réservées de droit, mais dans celui d'une autre règle du jeu. Cette assemblée égalitaire élira a chances voulues égales qui bon lui semblera. Pourquoi faudrait-il lui imposer encore des limites ? Le quota est une protection face à un pouvoir majoritaire. A-t-il sa raison d'être face à un pouvoir également réparti ? La systématique de l'initiative est boiteuse.

La question de base est donc bien celle-ci: est-il possible d'obtenir à l'Assemblée fédérale une députation égale en hommes et en femmes. Etant source du pouvoir premier de nomination, tout pourra ensuite dépendre de l'Assemblée sans qu'il soit nécessaire de légiférer constitutionnellement dans le détail.

Possible

Le seul système envisageable (les initiatives ont renvoyé à la législation fédérale la solution du problème) est celui qui a déjà été exposé par François Brutsch (DP n° 1023). La députation d'un canton serait divisée, conformément à la nouvelle exigence constitutionnelle, en deux sous-députations faisant l'objet chacune d'une votation séparée. Supposons un canton qui aurait droit à dix sièges, cinq seraient réservés à des femmes, cinq à des hommes. Les partis déposeraient donc deux listes: l'une masculine, l'autre féminine. L'ensemble du corps électoral (hommes et femmes confondus) vote deux fois: et pour l'élection de la députation masculine et pour l'élection de la députation féminine (avec la possibilité de changer de couleur et de parti d'une élection à l'autre !) Comme maintenant, le décompte à la proportionnelle désignera les élus et les élues de chaque parti. Seul inconvénient pratique: la division par deux des députations rend plus difficile l'application d'une proportionnelle équilibrée dans les petits cantons.

Cette solution a un double avantage. Elle maintient l'unité du corps électoral; elle n'entraîne pas de distorsion, en faisant passer une femme moins bien élue sur la liste d'un parti avant un collègue mieux placé.

Reste la question suprême: l'égalité de la députation est-elle compatible avec la totale souveraineté du peuple et sa liberté de choix ? Oui, s'il décidait lui-même, peuple et cantons, de s'imposer une telle règle d'un nouveau jeu. ■

Mort et résurrection

(jd) 1983: le thème du dépérissement des forêts fait une apparition soudaine sur l'agenda politique; l'expression française «mort des forêts», mauvaise traduction de «Waldsterben», donne au phénomène une connotation plus dramatique encore. Dix ans plus tard les forêts sont toujours là et les scientifiques battent leur coulpe; à l'emballlement prématuré d'alors risque de succéder une indifférence tout aussi légère. Chronique d'une mort annoncée et de ses répercussions politiques.

LES MOTS POUR LE DIRE

«Dans l'état actuel des connaissances et malgré les difficultés de la recherche à cerner le problème, il est possible d'affirmer que le phénomène du dépérissement des forêts ne s'explique pas sans l'action de la pollution.»

Extrait de *Le programme Sanasilva 1988 - 1991*, publié en juin 1989.

«Par rapport à 1991, l'état des couronnes des arbres de la forêt suisse s'est légèrement amélioré. La tendance à long terme est cependant plus importante que les variations annuelles. Et justement, cette tendance est source d'inquiétude. Depuis 1985, la proportion d'arbres présentant un taux de défoliation supérieur à 25% a passé de 8 à 16%. Sur la base de critères internationaux, ces arbres sont considérés comme endommagés.»

Extrait du communiqué de presse du 11 décembre 1992 de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage à propos du rapport Sanasilva 1992.

L'inquiétude prend sa source aux Etats-Unis à propos des pluies acides qui empoisonnent sols et lacs. Elle est relayée en Allemagne par l'hebdomadaire *Der Spiegel* qui publie en 1981 une série d'articles intitulée «La forêt se meurt». La vision apocalyptique de certaines régions d'Allemagne orientale et de Tchécoslovaquie a de quoi faire frémir et la détérioration de l'état des forêts est bien visible.

L'année suivante apparaissent les premières mentions de la dégradation des sapins helvétiques. En août 1983, les forestiers sonnent l'alarme et demandent une intervention des autorités. Le même mois, le conseiller fédéral Alfons Egli, accompagné de parlementaires, de journalistes et de forestiers, se rend sur le terrain, une forêt argovienne. Le magistrat en revient bouleversé et en appelle à une véritable révolution des comportements. Titres et déclarations se font de plus en plus alarmants: pour un professeur du Poly, «il ne reste plus aux forestiers qu'à jouer aux fossoyeurs». «Les buissons vont-ils remplacer les arbres?» s'interroge *Blick* qui conseille d'économiser l'énergie, de rouler moins et de se chauffer plus proprement. *Blick* toujours annonce la disparition des sapins dans les deux prochaines années.

Le Parlement s'émeut — les élections sont à l'automne — et les interpellations et propositions pleuvent. En septembre il consacre un premier débat à ce thème.

Le Conseil fédéral ne traîne pas. En 1984, il publie le premier rapport sur l'état des forêts et

met en place le programme Sanasilva. Un premier train de mesures est adopté qui comprend l'abaissement de la vitesse maximale sur les routes et autoroutes, l'interdiction du plomb dans l'essence et l'admission du catalyseur. La pression populaire se fait tangible; en mai, 30 000 personnes manifestent sur la place Fédérale à l'appel des organisations écologistes et en juillet 170 000 signataires d'une pétition s'engagent à modifier leur style de vie pour la sauvegarde de l'environnement et demandent des mesures efficaces. Les partis gouvernementaux se mettent d'accord sur un programme de sauvetage de la forêt.

Certains n'hésitent pas à préconiser l'état d'urgence. Dans les cantons alpins on craint la disparition des forêts de protection et on évoque l'évacuation des populations pour l'hiver prochain. L'Institut fédéral de recherche sur les forêts annonce la création d'une banque de semences afin de transmettre les espèces menacées aux générations futures. Le Conseil fédéral débloque 150 millions pour lutter contre les bostryches.

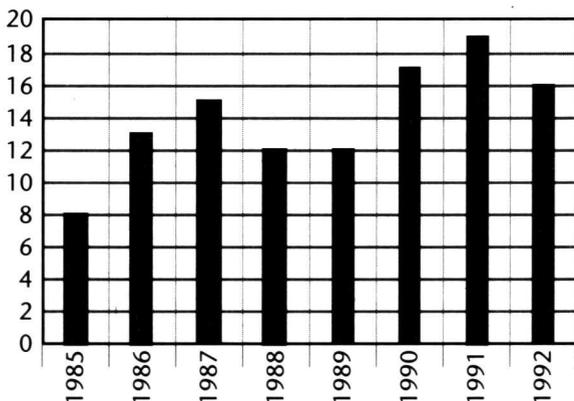
Au printemps 1985, le Parlement tient une session extraordinaire sur le sujet et en 1986 le gouvernement présente sa stratégie de lutte contre la pollution de l'air; en s'appuyant sur l'analyse des cernes des arbres malades, il décide de réduire les émissions polluantes à leur niveau des années 50, c'est-à-dire avant les premières atteintes à la croissance des arbres. Les transports profitent bien sûr de ce climat

d'angoisse — subventions accrues, abonnement demi-tarif pour les transports publics à 100 francs, formule de l'abonnement vert dans les agglomérations — alors que le trafic routier se voit corseter dans un filet dense de prescriptions: vitesses limitées, contrôle anti-pollution, renonciation à la construction de nouvelles routes nationales.

Aujourd'hui la crise économique et le chômage ont supplanté l'environnement dans la liste des préoccupations prioritaires de l'opinion publique. Et les scientifiques ont mis un bémol à leur catastrophisme d'alors: l'écosystème forestier est encore mal connu et si la pollution atmosphérique est nuisible à la croissance des végétaux, bien

LA PROGRESSION DU MAL

Pourcentage des arbres présentant un taux de défoliation supérieur à 25%, toutes espèces et régions confondues.



LOI D'ENTRAIDE JUDICIAIRE

Décevante révision

THIERRY PELLET

secrétaire permanent de la
Déclaration de Berne

Le Conseil fédéral décidait en 1990 de réviser la loi fédérale sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale. Un groupe de travail interdépartemental a rendu en avril 1991 une première proposition progressiste. Mais la commission fédérale d'experts qui a rédigé le texte de loi actuellement en consultation en a retiré presque toute la «substantifique moelle».

PROGRÈS

- Limitation des possibilités de recourir à une seule occasion, à la fin de la procédure.
- Possibilité de règlement à l'amiable.
- Confirmation du principe du canton directeur dans les procédures où plusieurs cantons sont impliqués.

LACUNES

- Aucune limitation de la durée de procédure, ni dans la loi ni dans le Message.
- Absence de réglementation particulière pour les banques.
- Délits fiscaux et économiques toujours exclus de l'entraide judiciaire.
- Refus de donner des compétences exceptionnelles au Conseil fédéral pour les cas de chefs d'Etat déchus.
- Pouvoir de pression trop faible de la Confédération sur les cantons en cas de retard injustifié.

Fin septembre se terminera la procédure de consultation de la nouvelle loi d'entraide judiciaire internationale. Un long processus de plus de trois ans prend ainsi fin, cristallisant l'espoir de ne plus jamais voir des procédures traîner comme le cas des Marcos, qui n'est, plus de huit ans après son ouverture, pas encore classé. Accélérer la procédure d'entraide était donc le maître mot de cette révision.

Le résultat est décevant. Presque toutes les améliorations pressenties jusque-là ont été éliminées. La commission d'experts — dans laquelle siègent notamment les autorités, les milieux des avocats et des banques mais aucun représentant des milieux du développement — a vidé cette

●●●

d'autres facteurs encore comme la sécheresse, les températures extrêmes et les insectes ont sans doute également contribué à la détérioration des forêts.

Faut-il pour autant renier les mesures prises dans la précipitation au titre du dépérissement des forêts ? Rappelons que les limites fixées par le Conseil fédéral à la charge polluante ne concernent pas seulement les arbres, mais aussi les hommes, les animaux, le sol, les immeubles et tous les écosystèmes indispensables à la multiplicité des formes de vie. Ces limites sont reconnues internationalement et établies sur la base des connaissances scientifiques les plus récentes. Or elles ne sont toujours pas respectées pour certains polluants, notamment les oxydes d'azote et l'ozone. Quant au développement alarmant des maladies des voies respiratoires, en particulier chez les enfants, il ne relève pas de l'affabulation.

La pollution de l'air reste donc préoccupante et les mesures pour la réduire indispensables. Grâce à l'angoisse collective des années 80, il a été possible d'agir rapidement. Côté passif, l'efficacité et l'efficience des mesures prises n'ont pas toujours été soigneusement pesées. Quant au rôle des experts, il est et restera difficile à cadrer; pressés par une opinion avide de certitudes, des scientifiques n'ont pas toujours manifesté dans cette affaire la retenue qu'on était en droit d'attendre d'eux. Reste qu'en matière politique il ne faut pas non plus espérer pouvoir se couvrir de preuves scientifiques irréfutables avant d'agir. La décision politique restera toujours une hypothèse à vérifier. ■

révision d'une grande partie de sa substance.

Elle a par exemple supprimé la proposition d'un premier groupe de travail interdépartemental de limiter la procédure d'entraide à neuf mois. Elle a également écarté différentes limitations du droit de recours, qui auraient permis une accélération de la procédure. Les moyens de pression et de recours donnés à la Confédération pour presser les cantons qui traînent les pieds restent insuffisants.

Pourtant, derrière la discrétion feutrée qui entoure la révision de cette loi se cache un enjeu de taille, qui va bien au-delà des querelles de commissions d'experts. Cette loi régit la collaboration entre la Suisse et d'autres Etats pour régler des affaires pénales (criminelles), comme par exemple l'extradition de personnes inculpées, la transmission de preuves ou de fortunes. Mais surtout, c'est la loi qui permet à des Etats étrangers de rechercher les fortunes détournées par des ex-dictateurs déchus et qui dorment en sécurité sur des comptes bancaires suisses. Or, l'actuelle loi d'entraide judiciaire multiplie les obstacles dans cette course-poursuite: exclusion de délits typiques de capitaux en fuite, telle l'évasion fiscale, possibilités de recours infinies, décentralisation cantonale aberrante, etc.

Alors, une révision pour rien ? Pas exactement, car Candide peut trouver matière à se réjouir dans cette nouvelle mouture. Ainsi, les possibilités de recours sont sévèrement limitées, à une seule étape à la fin de la procédure. L'entrée en matière n'est plus susceptible de recours et des procédures de conciliation peuvent désormais éviter de tout bloquer.

Mais ces avancées restent très en retrait de nombreuses attentes. La campagne «Pour une Suisse sans capitaux en fuite» avait ainsi réuni, en 1992, plus de 200 organisations de développement, syndicats, Eglises et partis politiques derrière une série de revendications relatives à des améliorations de la loi d'entraide judiciaire. Celles-ci visaient une accélération de la procédure et un élargissement de l'entraide à des cas typiques de fuite de capitaux comme les délits économiques ou l'évasion fiscale. Leurs demandes ne sont que très partiellement satisfaites.

Mais ce qui est révélateur d'une déception qui déborde largement les milieux de la solidarité, c'est la réaction amère de certains experts, de fonctionnaires fédéraux et d'autres personnes proches des milieux juridiques. Elle augure de débats futurs au Parlement et on ne peut que les souhaiter, car les lacunes actuelles sont autant de brèches qui renforcent l'attractivité de la place financière suisse pour l'argent délictueux. ■

HAUTES ÉCOLES SPÉCIALISÉES ET MATURITÉ PROFESSIONNELLE

Les jours tranquilles de l'enseignement supérieur

(jcf) La création, ou plus précisément la reconnaissance des Hautes écoles spécialisées (HES), avance à un rythme soutenu. Envisagé en automne 1990, mis en chantier un an plus tard, le projet législatif achève présentement son tour de consultation et la nouvelle loi devrait entrer en vigueur dans deux ans.

ÉLÈVES

Les ETS (Ecoles techniques supérieures) et ET (Ecoles techniques) comptaient environ 11 000 élèves en 1991; les ESCEA (Ecoles supérieures de cadres pour l'économie et l'administration) environ 2000 et les ESAA (Ecoles supérieures d'arts appliqués, environ 300 élèves.

COÛTS

Selon les calculs du Département fédéral de l'économie publique, qui ne semble pas envisager la création de nouveaux établissements, les frais de la réforme atteindront un total de 1,5 milliard de francs pour la période 1996-2003, somme que l'on peut comparer à la participation de la Confédération au financement des universités cantonales, soit 358 millions environ pour les crédits de fonctionnement en 1992.

L'usage que le Département de l'économie publique fait de la compétence fédérale en matière de formation professionnelle est directement lié à l'échec de l'EEE. Sauvegarder ce qui peut l'être de la mobilité professionnelle et de la collaboration technologique exige non seulement l'amélioration de la formation, mais son adaptation aux conditions-cadres de la Communauté européenne et notamment ici au modèle germanique.

Les Ecoles techniques spécialisées ne sont pas fondamentalement une nouveauté. Il existe actuellement une vingtaine de voies de formation en Suisse, notamment pour les professions d'ingénieur et architecte, chimiste, informaticien, pour le génie civil et rural, mais aussi dans le domaine tertiaire et dans celui des arts appliqués. Mais la durée et les niveaux d'études varient et les conditions d'entrée et les exigences ne permettent pas de négocier une reconnaissance européenne générale, indispensable à la mobilité. Comme cela a déjà été le cas pour les universités (avec Erasmus et surtout ECTS, le programme de collaboration et d'enseignement interuniversitaire créé dans quelques disciplines, qui aboutit à un véritable cursus européen), le développement de la Communauté européenne dans le domaine de l'enseignement et de la recherche contraint la Suisse à mettre un peu d'harmonie dans le joyeux désordre de son enseignement secondaire et supérieur.

Le but visé par la nouvelle loi est l'amélioration de la formation dispensée par les Ecoles techniques supérieures, les Ecoles supérieures de cadres pour l'économie et l'administration et les Ecoles supérieures d'arts appliqués déjà reconnues et soutenues financièrement par la Confédération, en les distinguant désormais des écoles régies uniquement par le droit cantonal, par exemple les écoles techniques, et a fortiori des établissements privés.

Les écoles reconnues, baptisées HES — Hautes écoles spécialisées — seront mises sur pied d'égalité avec les universités cantonales et les Ecoles polytechniques fédérales de Zurich et Lausanne. Toutefois, cette reconnaissance universitaire entraînera au départ peu de modifications dans la structure des établissements, l'organisation des études et les formes d'enseignement. Les HES ne jouiront pas de l'autonomie universitaire; elles ne feront pas de recherche fondamentale. Leur mission est la

formation, dispensée essentiellement en classe, répartie en trois volets: l'enseignement pratique, l'étude scientifique et une initiation culturelle, avant tout linguistique.

Par rapport à la situation actuelle, les changements les plus significatifs sont apportés aux conditions d'entrée, celle-ci étant désormais réservée aux porteurs d'un baccalauréat professionnel ou d'une maturité (les quatre baccalauréats professionnels prévus comprendront, outre le bac technique, entré en vigueur le 1^{er} février dernier, et obtenu après un certificat fédéral de capacité en 3 ans et une année d'études générales, 3 diplômes commercial, artistique et artisanal). Les études dans une HES dureront trois ans à plein temps, mais elles pourront également être suivies en cours d'emploi. Autre changement: le développement de la formation continue, débouchant sur des certifications post-grade et l'accent mis sur la recherche orientée vers la pratique et les transferts technologiques.

Ce programme apparaît à la fois modeste si on en reste au statu quo, et ambitieux si on développe ses potentialités, notamment vis-à-vis des écoles professionnelles cantonales, sur le sort desquelles les textes officiels demeurent discrets. Il fera sentir sa dynamique également sur les hautes écoles, au point de vue financier en tous cas, puisque la Confédération envisage d'intensifier son engagement pour accélérer la réforme.

La création des HES pose encore d'autres questions. En voici trois, parmi bien d'autres.

- Les cantons, entraînés dans un effort financier supplémentaire sans augmentation de leurs compétences, vont-ils se précipiter pour obtenir la reconnaissance fédérale? Partie d'entre eux probablement, qui se sentent à l'écart de la Suisse technologique et universitaire. Mais seule une politique globale, définissant des régions de formation, permettra d'éviter les rivalités, les surenchères et les doublons politiques et, en définitive, la dispersion des ressources qu'on peut observer parfois dans l'enseignement et la recherche universitaires, et qu'illustre la création d'un embryon d'université à Lucerne. La compétence fédérale doit donc être utilisée comme un instrument de développement régional concerté entre les cantons, dans le but d'utiliser mieux ce qui existe déjà et de faire réelle-

Un maire de banlieue

(cfp) Nous sourions quand des politiciens français se font «parachuter» dans des contrées favorables à leur élection. Le phénomène existe aussi en Suisse, dans une tout autre proportion certes. Quelques exemples anciens et plus récents.

Dans l'immédiate après-guerre, le parti socialiste avait veillé à ce que Léon Jaquier, domicilié à Montagny, dépose ses papiers à Yverdon où il travaillait comme menuisier aux Ateliers CFF. Il fut élu à la syndication.

Plus récemment, le conseiller national Jürg Scherrer, du parti des automobilistes, a transféré son domicile d'Ammerzwil à Biemme pour devenir conseiller municipal permanent et directeur des Travaux.

En vue des prochaines élections communales, les présidents des trois partis bourgeois de la ville de Zurich se sont concertés (sans consulter leurs bases respectives) et proposent d'élire à la présidence de la ville un candidat domicilié jusqu'à ces derniers jours à Adliswil. Membre du parti radical, sans avoir assumé

jusqu'ici de charge politique, il est investi de la mission de «sauveur» qui récupérera le siège conquis il y a trois ans par les socialistes et occupé par Josef Estermann. Cet homme providentiel, Andreas Müller, a cinquante ans, est veuf et élève ses enfants. Après des études à Saint-Gall, il a exercé diverses fonctions dans l'économie privée et dirige depuis 1985 l'Institut de psychologie appliquée.

Le candidat a été «importé» de l'une de ces communes de l'agglomération zurichoise qui profitent de la proximité de la métropole sans en supporter les charges. Le taux d'imposition d'Adliswil, sans l'impôt ecclésiastique, est d'ailleurs actuellement de 118% du taux de base, alors qu'il est de 130% à Zurich et de 108% pour le canton. Andreas Müller paiera donc davantage d'impôts. Il annonçait dans une interview récente parue dans la NZZ qu'il attend du canton une participation plus importante aux charges de la ville de Zurich. ■

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-Pierre Bossy (jpb)

Jean-Claude Favez (jcf)

André Gavillet (ag)

Yvette Jaggi (yj)

Charles-F. Pochon (cfp)

Forum: Thierry Pellet

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

ment des HES des pôles de transferts technologiques et de collaboration entre l'enseignement et l'entreprise.

● L'apparition des HES vient en outre compliquer l'organigramme déjà embrouillé de la recherche et de la formation supérieure en Suisse (DP n° 1132). Mais elle pourrait aussi offrir l'occasion d'une certaine remise en ordre. Sur le plan des institutions, en renonçant à créer un second organe parallèle à la Conférence universitaire suisse, au profit d'autres instruments de collaboration à imaginer. Et surtout dans la définition des tâches respectives des universités et écoles polytechniques d'une part, des Hautes écoles spécialisées de l'autre: en confiant par exemple à ces dernières les formations de gestion d'entreprise et de commerce qui encombrant de leurs étudiants les universités, sans constituer à dire vrai des disciplines universitaires; un grand pas serait fait en direction d'une meilleure utilisation des ressources consacrées aux études supérieures.

● L'orientation de la formation, le type et l'organisation des recherches menées dans les HES doivent également être mieux définis qu'ils ne le sont dans les projets actuels, afin de rendre possibles les collaborations et les passages indispensables entre les hautes écoles et les HES. L'enseignement de ces dernières doit viser à améliorer la compétitivité nationale certes, mais dans une perspective qui ne saurait rester étroitement technique.

La réforme proposée a une portée considérable. Elle mérite un débat de fond sur les voies et moyens de l'enseignement supérieur en Suisse. ■

Le vert en faillite

(pi) L'industrie privée allemande a mis en place un système intéressant de récupération des déchets, en échange de la non-intervention de l'Etat dans ce domaine. Ça aurait pu être un modèle pour ceux à qui les taxes et les prescriptions légales donnent de l'urticaire, mais le système est hélas en faillite à cause de l'indiscipline des «producteurs» de déchets.

Les fabricants pouvaient imprimer sur leurs emballages un logo vert en échange d'une contribution versée à une société chargée de leur récolte et de leur recyclage. Le succès dépassa rapidement toutes les attentes: 90% des emballages allemands arborent le «point vert» et sept fois plus d'emballages que prévu ont été récupérés. Le problème, c'est que nombre d'industriels impriment le «point vert» sans s'acquitter de la contribution correspondante. Résultat, ce n'est que grâce à un prêt sans intérêts de 860 millions de marks consenti par le secteur du retraitement que le système peut continuer à fonctionner.

Où l'on constate que l'industrie privée a du mal à atteindre les objectifs non économiques qui lui sont fixés sans un corset de règlements et de contrôles.

Mais les déboires du «point vert» allemand montrent aussi les limites du recyclage: son coût financier et énergétique est tel comparé à l'incinération qu'il semble être voué à l'échec pour ce qui est des emballages (la situation est différente dans le cas des produits conçus pour être récupérés après un cycle de vie, comme le sont certaines voitures). Plutôt que de recycler, mieux vaudrait donc produire moins de déchets... à l'image de ces fabricants de lessive qui diminuent le poids de leurs emballages ou qui la vendent dans des récipients consignés. ■

Source: *Libération* du 14 septembre.

L'optimisme a besoin de sous

ENERGIE 2000

est un programme d'action qui vise à:

- stabiliser la consommation d'énergies fossiles et les rejets de CO₂ au niveau de 1990 d'ici l'an 2000, puis les réduire;
- freiner la croissance de la consommation électrique jusqu'en 2000, puis la stabiliser;
- favoriser les énergies renouvelables; d'ici 2000 elles doivent représenter 0,5% de la production d'électricité et 3% de la production de chaleur;
- accroître la production hydroélectrique de 5% et la puissance des centrales nucléaires existantes de 10%.

Les objectifs sont fixés par le Conseil fédéral avec l'appui de tous les partis gouvernementaux et le programme est mis en œuvre par les collectivités publiques, l'économie et les particuliers.

Le programme est piloté par un groupe de contrôle dirigé par la Confédération avec la participation de représentants des cantons, des communes, des producteurs d'énergie et des organisations écologistes. Des groupes de travail dans les domaines des combustibles, des carburants, de l'électricité et des énergies renouvelables réunissent des spécialistes qui stimulent l'expérimentation, la formation et l'information.

(jd) L'optimisme d'Adolf Ogi est inébranlable. Présentant le troisième rapport annuel sur le programme Energie 2000, le conseiller fédéral s'est félicité des résultats déjà obtenus et de la voie choisie pour réaliser les objectifs du programme, à savoir la persuasion plutôt que de nouvelles réglementations. Pourtant, à considérer de plus près ces résultats, on est en droit de douter que la seule bonne volonté des collectivités publiques, des entreprises et des consommateurs garantisse à terme le succès de ce programme.

Tout d'abord l'armistice énergétique, difficilement signé entre partisans et adversaires du nucléaire, est sérieusement ébranlé depuis le retrait des organisations écologistes du volet atomique d'Energie 2000, à la suite de l'autorisation d'augmenter de 10% la puissance de la centrale de Mühleberg. Or la confiance mutuelle et la bonne foi sont indispensables pour la réalisation d'un plan d'action fondé sur l'adhésion volontaire.

Quant à l'évolution de la consommation énergétique, elle n'est guère réjouissante. Elle a certes stagné l'an passé et a même légèrement reculé au cours du premier semestre de 1993, mais avant tout à cause de la douceur inhabituelle du climat et de la récession économique.

Et puis, les différents éléments du programme n'avancent pas au même rythme: à la traîne, les objectifs concernant les énergies renouvelables (taux de réalisation de 15 à 20% pour la production de chaleur et de 6% pour la production d'électricité) alors qu'on est presque à la moitié du chemin de l'augmentation prévue de la capacité hydroélectrique. Ce qui est économiquement rentable avance plus rapidement et les énergies alternatives peinent. Ainsi il y a peu, les professionnels de l'énergie solaire ont lancé un cri d'alarme: le secteur photovoltaïque est au bord de la faillite alors que le solaire thermique vivote. Pourtant la Suisse fait figure de pionnier en la matière; elle dispose de techniques éprouvées et d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. Mais par manque de commandes, cette avance risque bien de fondre et avec elle des marchés prometteurs, c'est-à-dire aussi des emplois. Et le modeste but fixé par Energie 2000 — une puissance installée de 50 MW (situation à fin 1992: 3,8 MW) — ne sera pas atteint.

La faible motivation à économiser et à innover dans la production alternative d'énergie, c'est aux prix des produits pétroliers et de l'électricité qu'en incombe la faute: ils sont plus bas aujourd'hui qu'avant la crise de 1973!

Finalement la Confédération, qui avait annoncé une aide financière substantielle à Energie 2000, n'a pas tenu ses promesses: des 150 millions par an prévus, il n'en reste que 50; et le taux de subventionnement des énergies renouvelables a été ramené de 50 à 27%.

Certes, Adolf Ogi s'est clairement prononcé en faveur d'une taxe sur l'énergie ou sur les émissions de CO₂. Et les organisations écologistes viennent maintenant à la rescousse d'Energie 2000 avec deux initiatives populaires. Puisqu'on ne veut pas multiplier les réglementations, il faut modifier les comportements en renchérissant l'énergie. Si la direction est bonne, la réalisation prendra du temps, trop peut-être pour assurer dans les délais le succès d'Energie 2000. Alors pourquoi ne pas débattre de toute urgence de la proposition de l'Association des professionnels de l'énergie solaire pour sauver à la fois la branche et les objectifs d'Energie 2000 en matière d'énergies renouvelables? Pour redonner vie au marché photovoltaïque, il suffirait que les distributeurs d'électricité s'engagent, par contrat d'une durée de 15 à 20 ans, à racheter le courant d'origine solaire à son prix coûtant actuel, à savoir deux francs le kWh. Pour stimuler l'innovation dans cette industrie, ce montant serait abaissé de 10 centimes chaque année pour les nouveaux contrats. Ce prix de faveur, répercuté sur le tarif de l'électricité, représenterait une hausse de moins de 1% pour le consommateur. ■

MÉDIAS

Le 25 septembre, S-Plus lancera la nouvelle chaîne de télévision nationale à Gstaad. L'essentiel des émissions sera en allemand, bien que la chaîne soit définie comme trilingue. On attend avec impatience «Format NZZ», dont la première édition, sur la chaîne allemande Vox a été accueillie par des commentaires favorables.

La NZZ ne paraît pas le dimanche, mais les abonnés à la télévision par câble zurichoise peuvent consulter cinq pages d'actualités fournies par le grand quotidien sur la *Teleziitig* locale. La région zurichoise est par ailleurs riche en programmes de télévision locale: *Eden-TV*, *Studio Gummilins* et *Regional TV-RTV* en sont quelques exemples.

La diffusion hors du Valais de l'hebdomadaire gratuit *Dimanche* a commencé avec la rentrée. Plus de 30 numéros de ce journal, dont on pensait qu'il serait mort-né, ont déjà paru.

Les journaux d'entreprise se «relookent» eux-aussi. *EPA News*, magazine trimestriel destiné aux collaborateurs de la chaîne, a désormais un nouveau visage et trois éditions en français, en allemand et en italien.