

Parità di diritti per i disabili

Iniziativa popolare del 18 maggio 2003

14 febbraio 2003

Numero 3/2

dossier politica

No ad un'iniziativa dalle conseguenze imprevedibili e costose

Il Consiglio federale e il Parlamento respingono l'iniziativa

L'iniziativa «Parità di diritti per i disabili» è stata depositata nel giugno 1999 munita di 120'455 firme valide. Dopo questa data, la situazione è notevolmente cambiata a favore dei disabili. In questi ultimi anni la preoccupazione di ridurre le difficoltà (pertanto le disparità) di cui soffrono queste persone ha animato a più riprese i dibattiti politici in Svizzera. Con molta buona volontà, il legislatore ha dato seguito alle rivendicazioni considerate come primordiali dai disabili. In questo modo il divieto di discriminazione chiesto dagli autori dell'iniziativa è entrato a far parte della nuova Costituzione federale (a partire dal 1. gennaio 2001). Inoltre, il Consiglio federale ha proposto a mo' di controprogetto indiretto una legge sulla parità dei disabili che soddisfa le principali richieste dell'iniziativa. Questa legge è stata elaborata durante la sessione invernale 2002 ed entrerà in vigore il 1. gennaio 2004, considerato che nessuno intende lanciare un referendum contro questo testo.

Iniziativa mantenuta nonostante tutto

Nonostante gli importanti miglioramenti apportati dalla legge sulla parità dei disabili, le organizzazioni di aiuto alle persone disabili hanno deciso nel gennaio 2003 di mantenere la loro iniziativa. Questo testo sarà sottoposto in votazione popolare il prossimo 18 maggio in compagnia di altri otto temi. Gli iniziattivisti rimproverano al controprogetto indiretto di non andare sufficientemente lontano. Essi si riferiscono in particolare al fatto di non rendere obbligatoria la trasformazione degli edifici e delle infrastrutture esistenti. Il Parlamento, affermano, si è mostrato «meschino» nei confronti delle rivendicazioni dei disabili. Secondo loro non bisogna ritirare l'iniziativa, al fine di mantenere una certa pressione propizia a qualsiasi miglioramento futuro della legge sulla parità dei disabili. Inoltre, iscrivere il libero accesso agli edifici e alle infrastrutture nella Costituzione potrebbe avere soltanto un'influenza positiva sul resto della legislazione federale come pure sulle legislazioni cantonali.

Tappe del dibattito sulla parità dei disabili

1995: iniziativa parlamentare Suter

Esigenza di un complemento alla Costituzione federale: l'articolo 4 che istituisce la parità per i disabili.

1999: adozione della nuova Costituzione federale

Il 18 aprile, il popolo e i cantoni hanno accettato la nuova Costituzione federale. Così, l'articolo 8 Cst vieta espressamente qualsiasi discriminazione nei confronti delle persone che soffrono di una deficienza corporale, mentale o psichica.

1998: lancio dell'iniziativa popolare « Parità di diritti per i disabili »

L'iniziativa esige che la Costituzione federale venga completata a tre riprese: divieto di discriminazione, mandato per il legislatore di adottare misure tendenti ad eliminare o a correggere le disparità che colpiscono le persone disabili, diritto di accedere liberamente agli edifici, infrastrutture e prestazioni destinate al pubblico.

2000: messaggio federale

Nel dicembre 2000, il Consiglio federale ha adottato il messaggio relativo all'iniziativa "Parità di diritti per i disabili" e al progetto di legge federale sull'eliminazione delle disparità che colpiscono le persone disabili (legge sulla parità per i disabili). Il Governo ha respinto l'iniziativa, contrapponendole un controprogetto indiretto sotto la forma di questa legge.

La legge sulla parità per i disabili in Parlamento

Durante la sessione invernale 2002, l'iniziativa è stata respinta in Consiglio nazionale con 170 voti contro 70 e in Consiglio degli Stati con 37 voti contro 6. Le due Camere hanno adottato a larga maggioranza il controprogetto indiretto del Consiglio federale: la legge sulla parità per i disabili. Rispetto al progetto iniziale, la versione definitiva di questa legge tiene ampiamente conto delle esigenze delle organizzazioni di aiuto alle persone disabili.

Se il Consiglio federale e il Parlamento, l'UDC, i Liberali, la maggioranza dei radicali e del PDC nonché le associazioni economiche respingono l'iniziativa, si deve constatare che le richieste dei disabili sono comunque prese in seria considerazione dal mondo economico e politico. Già da ora il controprogetto indiretto permette di soddisfare la maggioranza delle rivendicazioni dei disabili. D'altra parte questa legge sull'uguaglianza imporrà essa stessa modifiche e cambiamenti considerevoli ai poteri pubblici e ai privati. Ma le esigenze dell'iniziativa che superano quelle della legge avrebbero conseguenze finanziarie incalcolabili e creerebbero gravi incertezze giuridiche.

Tenore dell'iniziativa

L'iniziativa «Parità di diritti per i disabili» comporta i tre aspetti seguenti:

- > Divieto di discriminare: nessuno deve subire discriminazioni, in particolare se affetto da una deficienza corporale, mentale o fisica.
- > E' fatto obbligo al legislatore di definire misure tendenti ad eliminare e a correggere le disparità esistenti. Ciò che il testo intende con «correzione» delle disparità rimane oscuro.
- > Libero accesso garantito: la Costituzione deve garantire l'accesso delle persone disabili a tutti gli edifici, le infrastrutture e le prestazioni destinate al pubblico. Gli edifici esistenti devono pure essere adattati. Inoltre, i prestatori di servizi pubblici e privati sono tenuti ad offrire pianificazioni favorevoli alle persone disabili. Il solo elemento moderatore dell'iniziativa è il criterio «economicamente sopportabile».

Se il divieto di discriminare fa già parte integrante del diritto costituzionale attuale, le altre due esigenze dell'iniziativa vanno per contro ben oltre le disposizioni della legge sulla parità di diritti per i disabili.

La legge sull'uguaglianza per i disabili

Questa legge è un testo d'applicazione dell'articolo 8 Cst. Essa ha quale scopo di prevenire, ridurre o eliminare le disparità che colpiscono le persone disabili. Essa crea i presupposti atti a facilitare la loro partecipazione alla vita sociale, aiutandoli in particolare ad essere autonomi nell'intrattenere contatti sociali, nell'adempimento di una formazione e nell'esercizio di un'attività professionale.

Il testo di legge enumera numerose misure destinate ad eliminare o attenuare le disparità attuali subite dai disabili. Esso apporta i miglioramenti seguenti:

- > Diritto d'accesso agli edifici e infrastrutture aperte al pubblico che hanno ricevuto un permesso di costruzione o di rinnovo dopo l'entrata in vigore della legge.

IP «Parità di diritti per i disabili»

Depositata il 1 giugno 1999

Art. 4^{bis} (nuovo)

¹Nessuno può essere discriminato, in particolare in ragione dell'origine, della razza, del sesso, della lingua, dell'età, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, nonché di menomazioni fisiche, mentali o psichiche.

²La legge provvede per la parità dei diritti dei disabili. Prevede provvedimenti per eliminare e compensare svantaggi nei loro confronti.

³L'accesso a edifici e impianti e l'utilizzazione di installazioni e prestazioni destinate al pubblico sono garantiti per quanto ragionevolmente esigibile dal profilo economico.

- > Diritto d'accesso alle infrastrutture di trasporto pubbliche (costruzioni, installazioni, sistemi di comunicazione, sistemi di emissione dei biglietti e veicoli). I termini di adattamento previsti sono di 20 anni per gli edifici, le infrastrutture e i veicoli e di 10 anni per i sistemi di comunicazione e di emissione di biglietti.
- > Diritto d'accesso alle abitazioni collettive di oltre otto alloggi che hanno ricevuto l'autorizzazione a costruire o a rinnovare dopo l'entrata in vigore della legge.
- > Diritto d'accesso agli edifici con oltre 50 posti di lavoro.
- > Diritto d'accesso alle prestazioni accessibili al pubblico.
- > Il divieto di discriminare si applica pure ai privati che forniscono prestazioni al pubblico. Quando il diritto è violato, è possibile un'azione di indennizzo.
- > Le persone disabili non devono vedere ostacolato il loro diritto alla formazione e al perfezionamento a causa delle disparità di cui soffrono.
- > Garanzia di diritti soggettivi in materia di costruzioni, di equipaggiamenti o di veicoli, nonché in materia di prestazioni al pubblico fornite da privati o dai poteri pubblici.
- > Legittimità di agire e ricorrere delle organizzazioni di aiuto alle persone disabili.
- > Nella sua qualità di datore di lavoro, la Confederazione svolge un ruolo pilota ed utilizza tutti i mezzi di cui essa

dispone per assicurare ai disabili le stesse opportunità rispetto alle persone valide.

- > La Confederazione può adottare programmi destinati a migliorare l'integrazione delle persone disabili nei settori della formazione, dell'attività professionale, dell'alloggio, del trasporto di persone, della cultura e dello sport.
- > La Confederazione può condurre o sostenere progetti pilota di durata limitata che tendono a favorire l'integrazione professionale dei disabili.
- > Il Consiglio federale crea un Ufficio dell'uguaglianza per le persone disabili.
- > Le disposizioni relative ai cantoni fanno obbligo a questi ultimi di vegliare affinché i bambini e gli adolescenti disabili beneficino di una formazione di base e di promuovere la loro integrazione nella scuola normale mediante forme di scolarizzazione adeguate, sempre che «ciò sia possibile e che serva al loro bene».
- > Sono previsti o possibili aiuti finanziari della Confederazione, in particolare per i trasporti pubblici, i programmi d'integrazione e gli esperimenti-pilota.

Questa lista offre una buona panoramica dei numerosi miglioramenti concreti che la legge sull'eliminazione delle ineguaglianze apporterà ai disabili. Il legislatore ha ampiamente dato spazio alle loro richieste e ha previsto regolamentazioni a favore di tutti gli interessati. I privati, le aziende e i poteri pubblici sono disposti ad accettare i necessari e considerevoli adattamenti che imporrà loro la legge. L'affermazione del comitato d'iniziativa secondo la quale «la legge non fa nell'insieme che confermare lo statu quo» è contraria alla verità. Il Comitato non propone comunque altri spettacolari miglioramenti rispetto alla nuova legge. Andare al di là di quanto prevede metterebbe troppo duramente alla prova meccanismi di solidarietà importanti che esistono già a questo proposito nella nostra società.

La posizione del Consiglio federale e del Parlamento

Il Consiglio federale e il Parlamento respingono l'iniziativa e appoggiano la legge sulla parità dei disabili per soddisfare le esigenze essenziali di queste persone. Il Consiglio nazionale ha respinto l'iniziativa con 170 voti contro 70 e il Consiglio degli Stati con 37 voti contro 6. Le due Camere hanno per contro riservato buona accoglienza alla legge.

Il Consiglio federale respinge l'iniziativa poiché essa impone obblighi di una portata molto difficile da valutare. Questa imprevedibilità crea un'insicurezza giuridica qualificata di «difficilmente sopportabile» per i proprietari e i prestatori di servizi, sia che si tratti di privati o di collettività pubbliche.

L'iniziativa avrebbe pure «conseguenze finanziarie molto elevate» per gran parte dei privati, delle società o di organizzazioni private, nonché per le collettività pubbliche (comuni, cantoni, Confederazione).

Le differenze tra l'iniziativa e la legge

L'iniziativa e la legge perseguono un obiettivo molto simile. Le differenze tra l'una e l'altra consistono nell'assenza di termini transitori che caratterizza l'iniziativa e nel carattere assoluto delle sue esigenze:

- > *Uguaglianza.* Mentre la legge sull'uguaglianza intende eliminare o ridurre le disparità mediante misure di cui traccia l'inventario, l'iniziativa non esige soltanto l'eliminazione, ma anche la «correzione delle disparità esistenti» senza precisare ciò che si intende con questo.
- > *Accesso ai trasporti pubblici.* La legge sull'uguaglianza garantisce l'accesso integrale dei disabili agli edifici, infrastrutture e veicoli dei trasporti pubblici entro un termine di 20 anni. Per i sistemi di comunicazione e di emissione di biglietti, il termine d'adattamento è stato fissato a dieci anni. Siccome questi adattamenti comporteranno costi molto elevati, la Confederazione prevede aiuti finanziari. Sono esclusi dal campo d'applicazione della legge le telesedie e telecabine di piccola capacità. L'iniziativa, per contro, chiede la possibilità per i disabili di accedere immediatamente a tutti i mezzi di trasporto senza eccezione.
- > *Accesso agli edifici e impianti.* La legge sfuma l'obbligo di adattare. Ad esempio, essa esige il libero accesso soltanto nel caso di nuove costruzioni o di edifici rinnovati, nelle abitazioni collettive di più di otto appartamenti e negli immobili che contano più di 50 posti di lavoro. L'iniziativa impone al contrario un obbligo generale che si applica a tutti gli edifici pubblici: vecchi, attuali e futuri. Essa non prevede eccezioni, tranne che per gli edifici protetti.
- > *Prestazioni di privati.* La legge sulla parità vieta a questo titolo qualsiasi comportamento discriminatorio legato ad un handicap. L'iniziativa va ben oltre poiché chiede ai privati di garantire l'accesso delle persone disabili alle loro prestazioni destinate al pubblico.
- > *Prestazioni dei poteri pubblici.* La Confederazione, i cantoni e i comuni devono offrire prestazioni di servizio adattate alle necessità dei disabili. Su questo punto l'iniziativa e la legge hanno la stessa esigenza.
- > *Diritti.* La legge prevede una doppia possibilità di ricorso, ossia un diritto di ricorso soggettivo ed un

diritto di ricorso delle organizzazioni in materia d'accesso agli edifici, degli equipaggiamenti e dei veicoli, nonché un diritto di agire in riparazione in caso di discriminazione da parte di un prestatario privato. Le procedure sono gratuite. L'iniziativa, per contro, formula un diritto soggettivo a livello costituzionale. E' fatto carico ai tribunali di applicare ed interpretare la Costituzione.

- > *Sicurezza giuridica.* La legge sull'uguaglianza precisa numerosi punti delicati, quali la nozione dell'handicap o della discriminazione e definisce a quali condizioni l'accesso agli edifici e prestazioni deve essere garantito. Da parte sua, l'iniziativa affida tutto il fardello dell'interpretazione ai tribunali. Spetterà dunque al giudice decidere ogni caso specifico. Tale imprecisione susciterà vertenze giudiziarie all'americana.
- > *Costi.* La legge sull'uguaglianza permette di meglio prevedere e calcolare i costi di adattamento. L'iniziativa, per contro, comporterà costi supplementari astronomici, superiori di quattro volte almeno a quelli derivanti dalla legge.

Una legge progressista e ragionevole

La legge sull'uguaglianza rappresenta una valida e ragionevole alternativa all'iniziativa. Essa tiene conto delle rivendicazioni essenziali dei disabili e regola in maniera molto differenziata gli obblighi imposti ai privati, alle collettività pubbliche e alle aziende in materia di adattamento.

Un'iniziativa dalle conseguenze incalcolabili

Un adattamento immediato e generale dei trasporti pubblici, degli alloggi e delle prestazioni dei privati alle necessità dei disabili provocherebbe una marea di costi supplementari dell'ordine di miliardi di franchi. Il Consiglio federale valuta il costo dell'iniziativa in 4 miliardi di franchi per i soli trasporti pubblici, ossia quattro volte di più delle spese di adattamento imposte dalla legge sull'uguaglianza (1 miliardo). I costi per l'adattamento degli immobili abitativi e degli edifici, sia pubblici che privati, rappresenterebbero diversi miliardi di franchi supplementari. L'iniziativa avrebbe conseguenze finanziarie particolarmente onerose a causa dell'assenza di termini transitori e di deroghe, a causa del margine d'interpretazione che essa offre ai tribunali ed infine poiché essa esige anche la trasformazione degli edifici esistenti. Inoltre, mentre la legge permette alla Confederazione di accordare un aiuto alle imprese di trasporto pubbliche per il finanziamento di una parte dei costi derivanti dall'adattamento, nessun sostegno finanziario è previsto per

l'economia privata. Le PMI e i proprietari privati dovrebbero dunque pagare da soli la totalità delle spese derivanti dalla trasformazione.

Un'insicurezza giuridica premonitrice di processi all'americana

L'iniziativa è formulata in termini generali e manca di precisione. Cosa intende essa esattamente per discriminazione? In cosa consistono le costruzioni destinate al pubblico? Quale forma di accesso bisogna garantire ai disabili? A partire da quando l'accesso garantito è riconosciuto come tale e non vi è più discriminazione? Chi può inoltrare un ricorso? Tutti questi interrogativi creano un'insicurezza giuridica notevole. Le aziende, i datori di lavoro e i proprietari di immobili dovrebbero vivere nel timore di vedersi inoltrare una querela per discriminazione da disabili difesi da professionisti. L'applicazione concreta dell'iniziativa sarebbe affidata ai tribunali. Questi ultimi dovrebbero determinare in ogni caso se una misura di adattamento è «economicamente sopportabile». Assisteremmo all'insediamento in Svizzera di un sistema di decreti giurisprudenziali molto discutibile, nel miglior stile americano. Nel suo messaggio, il Consiglio federale fornisce del resto una valutazione negativa sull'applicazione da parte dei tribunali di pretese giuridiche basate direttamente sulla Costituzione.

La legge sull'uguaglianza: base di una politica solidale e costruttiva

Con la sua legge sull'uguaglianza, il Consiglio federale oppone all'iniziativa un controprogetto di grande portata. Questo testo completa ampiamente la politica seguita sinora nei confronti dei disabili. Per ricapitolare, diciamo che i pilastri di questa politica sono oggi il divieto di discriminare, ancorato nella Costituzione federale, la legge sull'uguaglianza per i disabili, ed infine (non dimentichiamolo) il ricco arsenale di misure previsto dall'assicurazione invalidità. L'AI è un'assicurazione popolare che assume compiti molto più estesi che il versamento di rendite destinato a compensare la perdita di salario. Anche se le persone non attive, come i disabili di nascita o i disabili precoci, hanno diritto alle sue prestazioni. Questa istituzione sociale accorda grande importanza all'integrazione professionale degli invalidi. Essa fornisce pure preziose prestazioni ai disabili: aiuti medici, messa a disposizione di mezzi ausiliari o contributi a scuole specializzate e programmi di rieducazione, sussidi di utilizzazione o costruzione ad istituzioni specializzate, ecc.

Infine occorre rammentare che negli ultimi anni sono stati apportati sensibili miglioramenti su una base volontaria alla

condizione delle persone disabili, principalmente nel settore dei trasporti pubblici. La legge sull'uguaglianza accorda un termine di 20 anni per permettere ai trasporti pubblici di adattarsi completamente alle necessità dei disabili. L'Ufficio federale dei trasporti ha tuttavia previsto di costituire in dieci anni una rete di trasporti pubblici che risponda già in ampia misura a queste necessità.

Da parte loro, i trasporti pubblici zurighesi hanno deciso di dedicare a questo compito importanti sforzi ed investimenti. Essi attribuiranno al loro progetto « Mobil plus » circa 310 milioni di franchi che dovrebbero garantire in 10 anni ai disabili l'accesso alla rete dei trasporti pubblici.

Il parlamento ginevrino discuterà nei prossimi mesi un progetto di legge tendente in particolare a creare nuovi posti di lavoro per i disabili e a migliorare la legge sulle costruzioni, al fine di facilitare l'accesso ai luoghi pubblici. In questo campo il canton Neuchâtel possiede la legislazione più precisa per quanto concerne l'accesso alle costruzioni.

Infine, in materia di formazione, il canton San Gallo spinge di più verso l'integrazione, poiché ha posto il principio della sussidiarietà delle classi speciali. Il Vallese prosegue dal canto suo un'esperienza d'integrazione dei disabili nelle scuole normali.

Commento

Le persone disabili si scontrano ogni giorno con difficoltà di qualsiasi specie. Lungi dall'essere indifferenti ai loro problemi, la popolazione, il mondo politico, l'amministrazione pubblica e l'economia sostengono volentieri le misure in grado di facilitare la loro esistenza. Il divieto di discriminare ancorato nella Costituzione, nonché la nuova legge sull'eliminazione delle disparità per i disabili, formano oggi le basi di una politica molto solidale e costruttiva nei confronti dei disabili. La legge entrerà in vigore il 1. gennaio 2004 ed apporterà numerosi miglioramenti nei prossimi anni.

L'iniziativa è per contro estrema. Essa impone senza termini costrizioni ai proprietari e prestatori privati, nonché alla Confederazione, ai cantoni e ai comuni. Essa causerebbe costi di trasformazione nettamente superiori a quelli che derivano dalla legge. Si instaurerebbe così un'insicurezza giuridica: in tutti i settori, si correrebbe il rischio di trovarsi confrontati con una marea di lamentele e di penose procedure giudiziarie. Respingere l'iniziativa vuol dire rifiutare un testo ecces-

sivo e le sue conseguenze finanziariamente insopportabili. Significa pure rifiutare l'« americanizzazione » del nostro sistema giudiziario.

No ad un'iniziativa dalle conseguenze imprevedibili e costose

Il Consiglio federale e il Parlamento respingono l'iniziativa

L'iniziativa populaire «Pour une offre appropriée en matière de formation professionnelle» (Initiative pour des places d'apprentissage), munie de 113'032 signatures valables, a été déposée le 26 octobre 1999. Lancée par diverses organisations de gauche pour la jeunesse, notamment les Jeunes socialistes de Suisse et la Jeunesse syndicale suisse, elle est soutenue par le PS, les syndicats et l'organisation faîtière

Teneur de l'iniziativa

I La Constitution fédérale est complétée comme suit:

Art. 34^{ter}a (nouveau)

¹Le droit à une formation professionnelle appropriée est garanti.²La Confédération et les cantons veillent à garantir une offre suffisante en matière de formation professionnelle. Cette formation doit être de qualité et peut être dispensée dans des entreprises et dans des écoles professionnelles, dans des écoles publiques ou dans des institutions analogues placées sous la surveillance de l'Etat.

³La Confédération crée un fonds pour la formation professionnelle.

⁴Le financement du fonds est assuré par des contributions de tous les employeurs. Les coûts des places de formation mises à disposition doivent être pris en compte si ces places satisfont aux exigences de qualité.

⁵La Confédération règle la répartition des capitaux du fonds entre les cantons. Les cantons sont compétents pour l'utilisation de ces capitaux. A cet effet, ils associent les partenaires sociaux. Ces derniers participent notamment au contrôle de la qualité des places de formation.

II Les *dispositions transitoires de la Constitution fédérale* sont complétées comme suit:

Art. 24 (nouveau)

Si la loi d'application n'est pas entrée en vigueur trois ans après l'acceptation de l'article constitutionnel 34^{ter}a, le Conseil fédéral prend à cette date les mesures nécessaires par voie d'ordonnance.

des associations de jeunesse en Suisse. Le Conseil fédéral l'a rejetée et le Parlement aussi le 22 mars 2002: par 124 voix contre 58 au Conseil national, 35 voix contre 6 au Conseil des Etats.

Situation juridique actuelle

La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que les jeunes et les personnes en âge de travailler puissent recevoir une formation initiale et une formation continue correspondant à leurs aptitudes. Cette disposition de la Constitution fédérale fait office d'indicateur pour la Confédération et les cantons, lorsqu'ils définissent leur politique sociale. Contrairement aux droits sociaux fondamentaux qui y sont également garantis, par exemple le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit, elle n'est pas recouvrable par une action en justice.

La liberté économique, qui comprend notamment le libre accès à une profession et le libre choix de celle-ci, n'induit aucun droit légal d'accéder à une formation dispensée par l'Etat. En vertu de l'art. 6 Cst., «toute personne est responsable d'elle-même et contribue selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'Etat et de la société». L'Etat n'intervient qu'à titre subsidiaire, lorsque cet objectif n'est pas accessible à la personne.

Il découle de l'art. 9 de l'actuelle loi fédérale sur la formation professionnelle (LFP) du 19 avril 1978, que toute personne peut effectuer une formation professionnelle de base, pour autant qu'elle ait conclu un contrat d'apprentissage avec une entreprise ou ait été admise dans une école de métiers ou d'arts appliqués. Il n'existe pas de droit illimité à une formation professionnelle de base.

Objectifs des auteurs de l'initiative

Un droit inscrit dans la Constitution

Les auteurs de l'initiative exigent que soit inscrit dans la Constitution un droit à la formation professionnelle. Les jeunes ne devraient donc plus s'efforcer de trouver une place d'apprentissage, mais pourraient faire usage de ce droit. Les initiants le considèrent comme un droit de la personne et une clé qui ouvrirait les portes de la vie professionnelle.

Une offre suffisante en matière de formation professionnelle

La Confédération et les cantons doivent veiller à garantir une offre suffisante en matière de formation professionnelle. Elle l'est, selon le comité d'initiative, lorsque le nombre de places

de formation à pourvoir excède la demande. Concrètement, cela signifie que l'offre doit compter 4 à 6 places de formation pour 100 emplois à plein temps. Lorsque l'économie propose un nombre de places insuffisant, il faut créer des institutions de formation placées sous la surveillance de la Confédération.

Fonds pour la formation professionnelle

En créant un fonds pour la formation professionnelle financé par les employeurs, la Confédération se doterait d'un instrument qui lui permettrait de veiller à ce que tous les jeunes bénéficient de leur droit à une formation professionnelle de base suffisante. Bien que cela ne ressorte pas du texte même de l'initiative, les ressources provenant du fonds s'ajouteraient aux moyens déjà alloués par les pouvoirs publics pour la formation professionnelle. Dans quelle proportion faudrait-il réduire ces moyens et la redevance des employeurs lorsque les sommes ainsi réunies dépasseraient les besoins, la question reste ouverte.

Redevance pour la formation professionnelle

Les employeurs devraient s'acquitter d'une redevance servant à financer le fonds pour la formation professionnelle. Selon le comité d'initiative, ils pourraient déduire les coûts nets de formation (coût global y compris le personnel de formation, moins le rendement dû au travail des apprentis). Les entreprises qui proposent un nombre de places d'apprentissage supérieur à la moyenne seraient exemptées de la redevance. Le montant de cette dernière pourrait être fixé sur la base des données suivantes: nombre d'employés, plus-value brute, chiffre d'affaires ou cash flow, mais en tout cas il varierait selon le nombre de places de formation offert. Les auteurs de l'initiative tablent sur une rentrée annuelle de 400 à 500 millions de francs en moyenne.

Institutions de formation placées sous la surveillance de l'Etat

Il n'existe pas encore de dispositions concrètes concernant la répartition des ressources provenant du fonds. Elles pourraient, selon les auteurs de l'initiative, être utilisées aux fins suivantes: gestion des écoles professionnelles, mesures de formation continue, mesures en faveur de l'égalité des sexes, campagnes de motivation et marketing de places d'apprentissage, cours d'intégration, cours d'introduction, pool de formation, formation exclusivement scolaire combinée avec des stages (écoles de métiers), coopération entre les prestataires de formation (écoles professionnelles et entreprises ou réseaux d'entreprises). Dans les cantons, des organismes désignés régleraient l'affectation de ces ressources (gestion tripartite).

Exigences qualitatives

La législature au niveau fédéral définit les exigences en matière de qualité des places de formation, d'où la nécessité de créer et de financer un organe de contrôle de la qualité.

Coup d'œil rétrospectif

Pendant la récession qui a frappé les années 90, le chômage a sensiblement augmenté, surtout parmi les jeunes (nombre de chômeurs dans la tranche d'âge des moins de 25 ans). Le taux de chômage moyen dans cette catégorie était supérieur au taux de chômage moyen dans quasiment tous les pays industrialisés. Il atteignait 21 pour cent dans l'UE en 1997, année où l'initiative a été lancée, contre 5 pour cent en Suisse. Notre système dual de formation professionnelle, très développé, explique en partie cette valeur comparativement faible. Les auteurs de l'initiative se sont en outre sentis confortés dans leur opinion par le fait que de 1985 à 1995, la proportion d'entreprises qui forment des apprentis a régressé de 33,5 à 21,5 pour cent en Suisse.

Pour remédier à cette situation, le Parlement a voté en 1997 un premier arrêté fédéral sur les places d'apprentissage (contributions à hauteur de 60 millions de francs à des mesures visant à améliorer l'offre de places d'apprentissage: cours d'introduction, pool de formation, information professionnelle et marketing de places d'apprentissage, préformation, campagne de motivation concernant les entreprises). Le deuxième arrêté fédéral, qui date de 1999, met à disposition une enveloppe de 100 millions de francs au total pour les années 2000 à 2004.

La situation de l'emploi s'est améliorée à la fin des années 90, mais les auteurs de l'initiative restent convaincus du bien-fondé de leurs propositions. Les associations professionnelles, prétendent-ils, n'ont pas réussi à résoudre d'une manière durable et satisfaisante le problème des places d'apprentissage. Il s'agit d'en offrir davantage aux élèves peu doués. En outre, la qualité de la formation des apprentis laisse à désirer.

Entre-temps, la dynamique économique a de nouveau fléchi, le chômage augmenté: 3,6 pour cent de sans-emploi à fin 2002, 3,5 pour cent parmi les jeunes, des taux qui malgré le climat conjoncturel peu clémente sont nettement inférieurs à ceux de l'année 1997. La Suisse est toutefois en bien meilleure posture que l'UE. La détermination de l'économie à former des apprentis se reflète en outre dans l'augmentation du nombre de contrats d'apprentissage selon la définition donnée dans la loi sur la formation professionnelle (LFP): 155'000 en 1997, année de l'initiative, 169'000 en 2001.

Crainces de l'économie

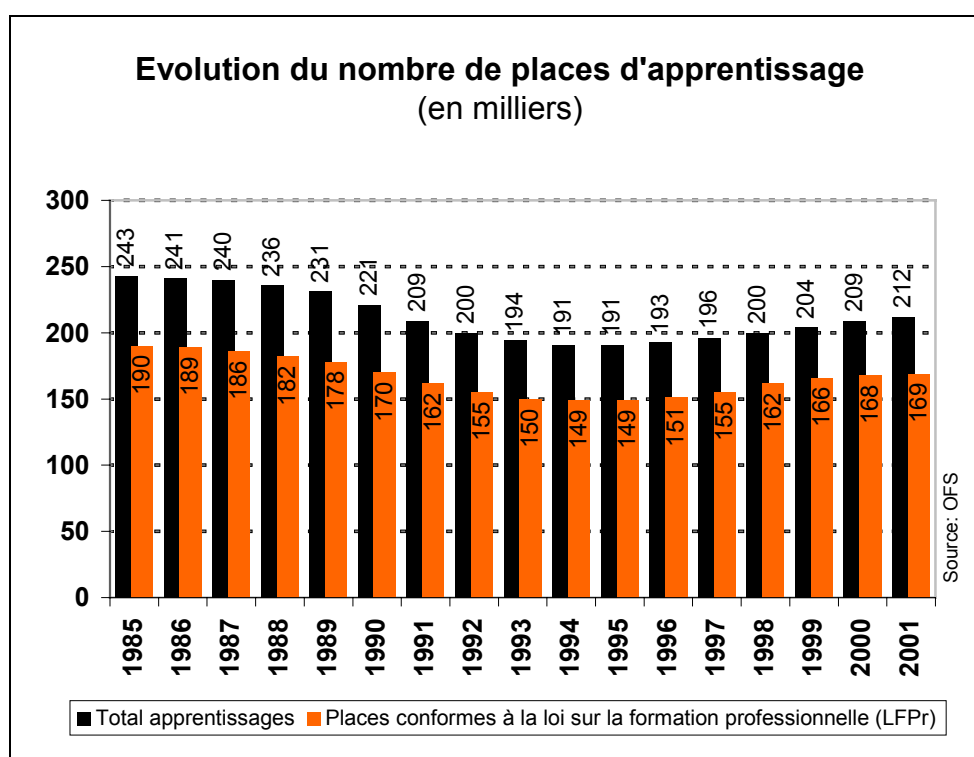
L'Union patronale suisse (UPS) rejette catégoriquement l'Initiative pour des places d'apprentissage, notamment par crainte de nouveaux impôts. Les initiants tablent sur une rentrée annuelle de 400 à 500 millions de francs qui, soi-disant, seront réinjectés dans l'économie. De l'avis des employeurs, la majeure partie de ces capitaux ira aux institutions de formation placées sous la surveillance de l'Etat et les budgets des employeurs ne feront que s'alourdir.

Promouvoir ce type d'institution, c'est aller à l'encontre des intérêts des entreprises, car le lien entre la théorie et la pratique, ces deux composantes de l'apprentissage, ne sera plus garanti.

Chaque employeur qui forme des apprentis, s'il doit en plus alimenter un fonds public pour la formation professionnelle, procédera vraisemblablement à un calcul de rentabilité. Sachant qu'en payant cette redevance il peut alors s'abstenir de former des apprentis, il choisira cette solution pour des raisons financières. Le système aura des effets pervers et remettra en question la formation professionnelle duale, qui a fait ses preuves.

L'encaissement de la redevance occasionnerait à la Confédération un surcroît de travail administratif considérable, car il faudrait déterminer pour chaque branche, voire pour chaque entreprise, le montant de cette taxe; d'où la nécessité de créer quelque 20 postes supplémentaires au niveau fédéral, auxquels s'ajouteraient au niveau des cantons environ 80 postes appelés à arrêter et exécuter les décisions en faveur de projets concrets.

L'inscription dans la Constitution d'un droit à une formation professionnelle initiale aurait pour corollaire une intervention accrue de l'Etat, lequel devrait élaborer des critères permettant de déterminer à qui attribuer quelle formation professionnelle. Reste à savoir si cette attribution s'effectuerait conformément aux besoins. L'Union patronale



suisse craint que cela donne naissance à un mécanisme compliqué et rigide. Lorsque des institutions placées sous la surveillance de l'Etat ont formé des jeunes sans tenir compte des besoins de l'économie, ont-ils un droit à l'emploi? Il se pourrait qu'un tel droit fasse l'objet d'une nouvelle initiative. Ce serait frayer la voie à une économie dirigée.

En outre, une telle situation aurait des effets négatifs au niveau de la scolarité obligatoire. Le certificat de fin d'études ouvre des perspectives professionnelles plus nombreuses. Or, si le droit à une formation professionnelle initiale était garanti par la Constitution, travailler pour obtenir de bonnes notes perdrait de son attrait pour les élèves.

Les employeurs sont d'avis que les buts sociaux inscrits dans la Constitution fédérale et la législation actuelle suffisent pour garantir la possibilité à chaque individu d'accomplir une formation appropriée. Instaurer un droit à la formation professionnelle ne serait ni judicieux ni réalisable. Il en résulterait une avalanche d'actions en justice, par exemple en cas d'impossibilité d'effectuer un apprentissage dans le métier souhaité.

L'Union suisse des arts et métiers (USAM) juge valable le but de l'initiative, mais erroné le chemin emprunté pour l'atteindre. L'USAM relativise les propos des initiants, à savoir qu'actuellement en Suisse près d'un tiers seulement des entreprises forment des apprentis. Vu que 90 pour cent environ de l'ensemble des entreprises occupent 1 à 9 personnes, comment chacune pourrait-elle former des apprentis sans rencontrer des problèmes? Il serait par conséquent peu indiqué de les contraindre à le faire alors qu'elles n'ont pas la possibilité de leur garantir une formation et un encadrement de qualité.

Même si l'industrie ne veut pas entendre parler d'un fonds unique en faveur de la formation, elle est d'accord avec les auteurs de l'initiative sur un point: la Confédération doit davantage contribuer au financement de la formation professionnelle initiale et continue.

Le Conseil fédéral met en garde contre les conséquences

Le Conseil fédéral n'a pas fait bon accueil à l'initiative. Dans son message du 25 octobre 2000, il expose ses raisons sans présenter de contre-projet. Il loue l'objectif des initiants, offrir à tous la possibilité d'accomplir une formation professionnelle initiale, mais juge inadéquate la voie proposée.

En cas d'acceptation de l'initiative, le Conseil fédéral s'attend à des retombées négatives sur le plan macro-économique. Il s'ensuivrait une extension de la formation professionnelle organisée par l'Etat. Comme les employeurs, il prévoit qu'une partie des entreprises renoncerait à former des apprentis, puisqu'on veillerait à assurer des places de formation en suffisance. «Le lien traditionnellement très étroit entre formation professionnelle et marché du travail se relâcherait encore, ce qui aurait des effets négatifs sur l'actualisation des qualifications professionnelles». Vu le manque de contact avec la pratique et le monde du travail, dit le message, les gens risqueraient sérieusement de ne pas trouver d'emploi une fois leur formation terminée et devraient très rapidement se résoudre à prendre une autre direction professionnelle.

On ne peut pas ignorer les pièges que comporte la redevance pour la formation professionnelle. Une entreprise formatrice priée de passer encore une fois à la caisse pourrait renoncer à former des apprentis. «La tradition éprouvée de notre système de formation professionnelle serait ainsi ébranlée par des interventions de l'Etat». Il n'existe en outre aucune garantie que les entreprises qui n'offrent actuellement pas de places d'apprentissage s'engageront à le faire dès qu'elles seront assujetties à la redevance. L'offre de places ne dépend pas seulement du montant d'une redevance, mais aussi d'autres facteurs: perspectives d'avenir, capacité de formation, structure de l'entreprise, etc. Ne négligeons pas non plus les frais administratifs élevés qu'occasionnerait la perception de ladite redevance.

Le Conseil fédéral estime que les buts sociaux inscrits dans la Constitution fédérale, les dispositions légales en vigueur et le système actuel de formation professionnelle suffisent pour offrir à chacune et à chacun la possibilité de recevoir une formation appropriée. «La formation ne peut être imposée ni aux formateurs, ni aux personnes en formation. Elle doit procéder d'une volonté et d'un engagement réciproques pour permettre l'acquisition réussie des aptitudes et des connaissances professionnelles». Il est convaincu que le droit à la formation professionnelle, tel que le conçoivent les auteurs de l'initiative, n'est «ni judicieux, ni réalisable».

Aucune chance au Parlement

Pendant la session d'hiver 2001, le Conseil national s'est penché en tant que Chambre prioritaire sur cette initiative. Il s'est rallié à l'avis du Conseil fédéral exprimé dans le message et l'a lui aussi rejetée catégoriquement. Il l'a comparée à une machine de Tinguely: sa mise en marche nécessite beaucoup d'énergie, et pourtant cette machine n'apporte rien à la

formation professionnelle. En outre, il serait regrettable que des employeurs se désengagent de la formation professionnelle parce qu'ils doivent s'acquitter d'une redevance. La cotisation obligatoire au fonds pour la formation professionnelle équivaut à un nouvel impôt. L'initiative, selon la grande Chambre, dénote un certain dirigisme. Il ne s'agit pas de mettre en place une solution étatique, mais de promouvoir la responsabilité individuelle, comme le fait la nouvelle loi sur la formation professionnelle. Le Conseil national recommande de considérer cette dernière comme un contre-projet indirect, car elle constitue à son avis une meilleure solution pour revaloriser l'apprentissage et garantir une offre de places de formation suffisante.

Les arguments avancés par les partisans de l'initiative pour contester les prétendus désavantages de leur projet n'ont pas convaincu. Ils ont notamment allégué que les employeurs resquilleurs, qui se défontent de la formation sur d'autres, ne pourraient pas persister sur cette voie si l'initiative était acceptée. Ils ont certes admis que la nouvelle loi sur la formation professionnelle constitue un progrès, mais jugent important d'instaurer un droit à la formation. Quant à la redevance, il faut la considérer moins comme une charge que comme un investissement dans l'avenir. En outre, ils ont relevé les disparités actuelles en matière d'accès à la formation professionnelle. L'inégalité des chances entre les candidats, selon leur origine, représente un danger sur le plan macro-économique et social. A cet égard, l'initiative permettrait de faire un grand bond en avant.

Au cours de la session de printemps 2002, le Conseil des Etats a également rejeté l'Initiative. Il juge exagérée l'instauration d'un droit individuel à la formation, inscrit dans la Constitution. On ne peut pas contraindre les milieux économiques à offrir des places d'apprentissage qui ne répondent pas à leurs besoins. A l'instar du Conseil fédéral et du Conseil national, la majorité de ses membres estiment que la création d'un fonds à l'échelon national pour la formation professionnelle aurait des effets pervers, notamment l'émergence d'institutions de formation placées sous la surveillance de l'Etat, incompatibles avec le système de formation dual. Il a néanmoins admis la nécessité de prendre certaines mesures dans le domaine de la formation professionnelle. Comme l'avait fait la grande Chambre, il a recommandé d'opter pour la loi sur la formation professionnelle, qui répond mieux aux besoins.

La nouvelle loi sur la formation professionnelle en tant qu'alternative

Le débat sur l'Initiative pour des places d'apprentissage, au sein du Parlement, était étroitement lié avec le débat concernant la nouvelle loi sur la formation professionnelle (nLFPr), qui remplace celle de 1978. L'objectif est de moderniser et de renforcer cette formation dans son ensemble. Le 6 septembre 2000, le Conseil fédéral a approuvé le Message sur la nLFPr. Le Conseil national a adopté le projet lors de la session d'hiver 2001 par 188 voix contre 0, le Conseil des Etats pendant la session d'été 2002 par 35 voix contre 0.

La nLFPr peut servir de contre-projet indirect à l'Initiative pour des places d'apprentissage, car diverses propositions formulées dans cette dernière y sont prises en considération. Elle repose dans son intégralité sur le principe suivant: la formation professionnelle est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail. Il s'agit d'offrir à tous les jeunes la possibilité d'accomplir une formation de type dual, axée sur l'avenir, flexible et adaptée aux besoins de l'économie. Contrairement à l'initiative, la nLFPr, selon le Conseil fédéral, mise non pas sur des garanties coûteuses et des redevances contre-productives, mais sur «des offres de formation différenciées, tenant compte à la fois des capacités individuelles des personnes en formation et des différences d'exigences et de possibilités des branches économiques». Les promoteurs de l'initiative jugent la nouvelle loi insuffisante, en raison de l'absence d'un fonds à l'échelon national et d'un droit, inscrit dans la Constitution, à la formation professionnelle.

Innovations les plus importantes de la nLFPr:

- > La nLFPr a-t-elle été conçue comme une loi cadre. Excepté les domaines de formation du degré universitaire, elle embrasse tous les domaines de la formation professionnelle, donc également ceux de la santé, du social et des arts, jusqu'à présent du ressort des cantons.
- > Les offres de formation présentent une certaine souplesse. La formule rigide de l'apprentissage à deux composantes - cours professionnels et pratique intra-entreprise - a été abandonnée. L'adaptation aux nouvelles exigences s'en trouve simplifiée. La nLFPr encourage la transparence verticale et horizontale des diverses voies de formation.
- > Pour les élèves plus faibles qui ne peuvent pas accomplir une formation professionnelle d'au moins trois ans, un niveau de qualification particulier est

prévu, la «formation professionnelle pratique». Sanctionnée par une attestation, elle remplace la formation élémentaire, peu populaire.

- > Des écoles professionnelles, qu'il reste à créer, offriront davantage de possibilités de formation dans le secteur high-tech et dans des domaines plus exigeants des services, notamment la santé et le travail social.
- > Le système de financement est modifié. Des montants forfaitaires versés en fonction des prestations offertes remplacent les subventions axées sur les coûts, dont bénéficient actuellement les cantons. En outre, des innovations et des prestations particulières d'intérêt public sont encouragées de façon ciblée. Des fonds différenciés gérés par les branches sont proposés pour la formation professionnelle, afin d'amener les resquilleurs à participer à son coût. A partir du moment où la moitié au moins des entreprises qui occupent la moitié au moins des travailleurs et des apprentis dans la branche concernée cotiseraient, ces fonds pourraient être déclarés obligatoires.
- > La Confédération assume non plus un cinquième mais un quart des dépenses des pouvoirs publics en faveur de la formation professionnelle, ce qui correspond à 615 millions de francs par an (= + 150 millions de francs). La formation professionnelle est qualifiée de tâche stratégique dans le message du Conseil fédéral.
- > L'étude d'une langue étrangère devient obligatoire dans toutes les professions. En outre, les bases favorisant l'apprentissage tout au long de la vie sont jetées déjà au stade de la formation initiale.

Commentaire

L'objectif de l'Initiative pour des places d'apprentissage est valable, mais les moyens envisagés pour l'atteindre sont inadéquats. Les conséquences seraient graves: surcroît de travail et alourdissement de la bureaucratie dans les services de l'Etat, tracasseries administratives et charges financières supplémentaires pour les entreprises. Le système de formation professionnel à deux composantes serait menacé, car une part importante de la formation en entreprise serait transférée dans des institutions placées sous la surveillance de l'Etat, ce qui mettrait en péril le lien avec la pratique. A cela s'ajoute le fait que l'instauration d'une redevance pour la formation professionnelle affaiblirait la motivation des chefs d'entreprises à former des apprentis. Nombre d'entre eux, après s'être livrés à un calcul de rentabilité, pourraient en quelque sorte se désengager. Si l'initiative était acceptée, cela aurait des conséquences négatives également pour les apprentis: un droit à la formation professionnelle saperait la volonté des élèves d'obtenir des bonnes notes à l'école, afin d'améliorer leurs chances de décrocher une place d'apprentissage.

La nouvelle loi sur la formation professionnelle (nLFPr) offre une véritable alternative à l'Initiative pour des places d'apprentissage. Le Conseil fédéral, le Parlement et les milieux économiques recommandent aux citoyennes et aux citoyens de l'accepter en tant que contre-projet indirect. Il y est tenu compte d'importantes propositions formulées dans l'initiative, mais elle ne requiert pas une intervention accrue de l'Etat. Elle vise de façon pragmatique, notamment par le biais d'une participation financière plus élevée de la Confédération, à renforcer et à rendre plus attrayant le système de l'apprentissage dual, qui a fait ses preuves. L'offre de places d'apprentissage évoluant de façon très diverse d'un domaine à l'autre, il est prévu de créer non pas un fonds unique pour la formation professionnelle, mais des fonds différenciés, gérés par les branches. De plus, en soutenant financièrement des prestations particulières d'intérêt public, l'Etat se donne les moyens de réagir rapidement et de façon ciblée à l'évolution des besoins sur le marché de la formation professionnelle, sans consolider sur le long terme des structures non désirées ni en créer de nouvelles. Il a été dit à juste titre au Conseil national que l'initiative, en regard de la nouvelle loi sur la formation professionnelle, est totalement dépassée. La main-

tenir tient de l'obstination. Ses auteurs semblent aussi négliger le fait que le chômage des jeunes s'élève actuellement à 3,5 pour cent (décembre 2002), alors qu'il atteignait 5 pour cent en 1997, année où ils ont lancé leur projet. Le nombre de contrats d'apprentissage a sensiblement augmenté, ce qui dénote une nette détermination des chefs d'entreprises à former des jeunes en dépit d'un environnement économique difficile. ER