

Domaine Public

DP

JAA
1002 Lausanne

9 juin 1994 – n° 1173
Hebdomadaire romand
Trente-et-unième année

Pour sauver la dixième révision de l'AVS

On connaît les raisons qui militent contre l'élévation de l'âge de la retraite pour les femmes: pas question de faire payer à ces dernières le coût de la dixième révision de l'AVS, qui profitera aux rentiers des deux sexes; pas question d'une égalité formelle qui fait l'impasse sur des inégalités bien substantielles, notamment salariales. Mais on sait aussi les nombreuses améliorations apportées par cette révision (DP n° 1169) au sort des rentiers les plus modestes et des femmes divorcées, au statut des conjoints par la rente indépendante de l'état-civil (splitting) et les bonus éducatif et social.

Il a fallu plus de quinze ans pour mettre sous toit cette révision et de laborieuses négociations pour imposer l'idée du splitting contre l'avis du gouvernement; et voilà qu'en fin de course une majorité du parlement, à la sauvette, retarde le droit à la retraite des femmes. Le tarif est annoncé: tel est le prix à payer pour les innovations positives concédées; à prendre ou à laisser, le bon et l'inacceptable ou rien du tout.

Déjà les syndicats et la gauche ont menacé de lancer le référendum au cas où le parlement confirmerait sa volonté de relever l'âge de la retraite des femmes et persisterait à lier la question de l'âge et l'amélioration des rentes. Or cette réaction est politiquement impraticable et ne peut que servir les intérêts des partisans d'un moratoire social et de ceux qui n'ont accepté qu'à contrecœur le splitting.

En effet, si le référendum triomphe, c'est le retour à la case départ. Les femmes continueront de toucher leur rente à 62 ans, mais les rentiers perdront les avantages de la dixième révision. Pire même: le parlement, prétextant le manque à gagner provoqué par le maintien de la retraite à 62 ans, pourrait être tenté de ne pas proroger les améliorations provisoirement en vigueur pour les basses rentes (1993) et les femmes divorcées (1994), dont l'échéance est fixée à fin 1995.

Si le référendum échoue, les améliorations seront sauvées mais payées en grande partie par l'allongement progressif de la vie active des femmes.

Dans les deux cas de figure, la victoire ou l'échec ne peut être qu'amer pour les syndicats qui devront faire le deuil d'une partie importante de leurs revendications. Victoire ou échec amer

également pour les citoyennes et les citoyens qui se sentiraient dupés: un tiens, l'autre tu ne l'auras pas.

Comment sortir de ce dilemme? Comment éviter un combat savamment truqué dont les forces de progrès ne peuvent sortir que battues?

L'issue réside dans le délai prévu pour l'entrée en vigueur du nouvel âge de la retraite: 63 ans en 2001, 64 ans en 2004. Tandis que les améliorations apportées par la dixième révision seront effectives immédiatement. Alors pourquoi ne pas profiter de ces améliorations — donc pas de référendum — et chercher à bloquer d'une autre manière l'élévation de l'âge de la retraite des femmes? La majorité parlementaire veut imposer un paquet indissociable et inacceptable? Cassons le paquet. L'attaque frontale est périlleuse et contre-productive? Choisissons l'attaque par le flanc.

Sans plus attendre il faut que partis et organisations syndicales et féminines opposés à ce couplage malhonnête lancent une initiative populaire qui fixe l'âge de la retraite à 62 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes. Une disposition prévoirait la caducité de cette règle dès lors qu'entrerait en vigueur une prochaine révision de l'AVS introduisant un modèle de retraite flexible.

Les avantages d'une telle initiative sont évidents. Les améliorations de la dixième révision entrent en vigueur sans tarder. La récolte des signatures et la campagne de votation peuvent se dérouler sans ambiguïté sur le thème «non à l'élévation de l'âge de la retraite des femmes». Un soutien massif à cette initiative obligerait le Conseil fédéral à la soumettre rapidement au souverain, avant 2001, c'est-à-dire avant que les dispositions de la dixième révision sur l'âge de la retraite n'entrent en vigueur. L'initiative favoriserait un traitement accéléré de la onzième révision et le passage à un système de retraite souple, adapté aux besoins variables des femmes comme des hommes.

Le référendum est un instrument qui favorise le statu quo. Utile quand l'innovation ne représente pas un progrès, il n'est pas adéquat lorsqu'il nous fait reculer de plusieurs années.

La Poste ne veut plus subventionner les journaux

La modification de la loi sur le Service des postes, décidée pour réduire le déficit causé par le transport des journaux, est l'exemple même de la réforme mal emmanchée, les moyens étant prioritaires sur les objectifs.

TARIFS

Au tarif actuel, un quotidien pesant 150 grammes est acheminé par les PTT pour 18,5 centimes, une taxe à comparer aux 80 centimes que coûte une lettre de même poids expédiée en courrier A. Le transport d'un hebdomadaire revient plus cher: 20,5 centimes pour 150 grammes. Le tarif est d'autant plus élevé que la parution est espacée. Ce système sera désormais ancré dans la loi.

DP, qui bénéficie encore d'une taxe préférentielle pour les petits tirages, paie 8,5 centimes par exemplaire expédié, soit 3 fr. 70 par abonné pour les 43 numéros annuels. Au tarif du courrier A, la facture annuelle par abonné serait de 34 fr. 40. Pour un quotidien d'un poids moyen de 150 grammes, la facture annuelle est d'environ 57 francs par abonné. Elle serait d'environ 246 francs au tarif du courrier A.

Ces tarifs vont être relevés de manière à diminuer le déficit de ce secteur de 90 millions d'ici 1997.

(pi) Les PTT font environ 270 millions de déficit chaque année avec le transport des journaux; il s'agit d'une prestation en faveur de l'économie générale, comme les cars postaux, et c'est une forme d'aide à la presse qui ne coûte rien à la Confédération.

La nouvelle organisation des PTT interdit les subventions de ce genre et, logiquement, ce sera à la Confédération de payer si les tarifs qu'elle impose à la poste pour le transport des journaux ne suffisent pas à rentabiliser cette prestation. Le modèle arrêté est celui des trois tiers: la Confédération indemnisera la poste à raison de 90 millions; les PTT dégageront des gains de productivité pour la même somme et les éditeurs subiront des hausses de taxe correspondantes.

De l'aveu même des responsables de l'opération, celle-ci a été décidée dans le seul but de clarifier les rôles respectifs des différents acteurs, sans s'interroger sur le fond du problème: quel est le but de cette aide à la presse, quels sont ses objectifs et quels sont les meilleurs moyens pour les atteindre? Résultat, des sommes importantes continueront d'être dépensées sans que l'on sache si elles ont un effet positif.

PTT et Confédération insistent sur le nombre démesuré de publications qui bénéficient du tarif préférentiel: 6400 selon le message du Conseil fédéral du 20 avril, 6900 à début juin selon le Département des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE). Même si la loi laisse une marge d'interprétation au Conseil fédéral, il est à peu près certain que l'on s'achemine vers une diminution de ce nombre, en resserrant les critères d'accès. Mais cette démarche rapporte peu: en divisant le nombre de titres par deux, on n'économiserait que 15 à 20 millions, l'essentiel de l'aide étant absorbée par les quotidiens et les magazines à grand tirage. Mais surtout, cette démarche va à l'encontre de l'objectif de la loi, qui est «de maintenir une presse diversifiée». Sont particulièrement visés les journaux d'association qui sont venus grossir les rangs de la presse «subventionnée» lors de la suppression du tarif réduit pour les imprimés... Et cela par incitation des PTT qui voulaient désamorcer l'opposition sur ce point.

Si le maintien d'une presse diversifiée est en soi un objectif louable, il est ridicule de se limiter, dans les moyens mis en place pour y parvenir, à un abaissement du coût de distri-

bution par les PTT. De cette manière, on favorise la presse qui fonctionne par abonnement au détriment de celle vendue essentiellement en kiosque. Il faudrait aussi tenir compte de la région de diffusion: un journal tessinois ou romand dispose d'un public potentiel évidemment plus restreint qu'une publication alémanique. L'aide pourrait aussi être plus forte au moment du lancement d'une nouvelle publication, puis diminuée, voire supprimée, après quelques années; ou bien la Confédération pourrait participer aux efforts de formation des journalistes, etc. Bref, l'intervention de la Confédération, essentiellement sous forme d'aide directe, ne se justifie que dans les cas où elle favorise effectivement la diversité.

Mais l'angle de vue du DFTCE est concentré sur le tarif postal. Voyons donc cela...

L'essentiel de l'aide concerne donc des publications à fort ou moyen tirage — autant les PTT que le DFTCE refusent de donner des chiffres précis à ce sujet; il serait pourtant intéressant de connaître la part de l'aide absorbée par catégorie de journaux. Une partie au moins de ces titres dégagent des bénéfices et la plupart sont davantage composés de publicité que d'informations. Il est regrettable que le projet de loi ne définisse pas clairement que l'aide ne concerne que la partie rédactionnelle. La partie publicitaire devrait être transportée au tarif normal, même si le journal continue à ne former qu'un seul produit. Autre problème, celui de l'utilisation du service public. Les éditeurs n'y ont en effet recours que pour les prestations les plus coûteuses — la distribution en dehors des villes — et passent des contrats avec des messageries privées pour la distribution dans les agglomérations. Il serait pourtant logique que, pour bénéficier de tarifs subventionnés et des prestations du service public, l'entier de la distribution soit confiée à la poste. Pour les quotidiens, les PTT devraient donc pouvoir fixer librement, en fonction de régions à desservir, le tarif des journaux partiellement distribués par messagerie. Ainsi, un coût unique de distribution, conforme à l'esprit du service public, ne serait assuré que pour les éditeurs qui donnent aussi aux PTT la partie rentable de leur tirage.

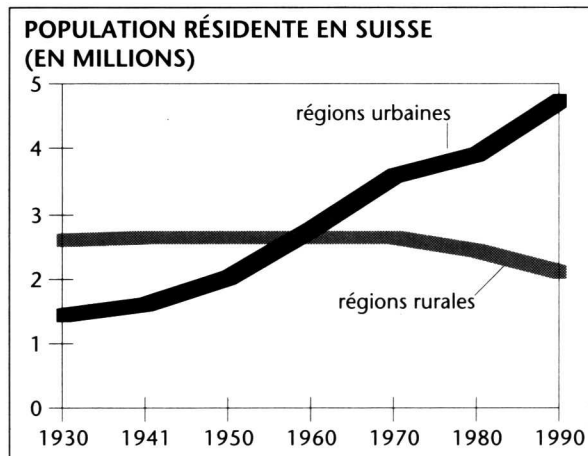
Ces deux exemples montrent bien l'incohérence qu'il y a à vouloir fixer un objectif général en se concentrant sur un seul moyen de l'atteindre. ■

Les villes suisses tentées par l'immédiateté fédérale

VILLE ET CAMPAGNE

Le graphique ci-dessous montre bien l'évolution de la population en région urbaine et en région rurale. Il y a certes eu transfert de l'une à l'autre, mais aussi changement de la définition des régions en fonction de l'évolution de la population. Ainsi, une partie des régions considérées comme rurales en 1930 sont devenues urbaines au fil des ans.

(Graphique DP; source: *Annuaire statistique de la Suisse*.)



(ag) Lorsque Yvette Jaggi et René Longet demandèrent que soit nommé un secrétaire d'Etat fédéral, chargé de régler de manière directe avec les représentants des villes les problèmes spécifiques des agglomérations urbaines, on put croire à un ballon d'essai poussé par la vaudaise. La récente assemblée de l'Union des villes suisses a donné à cette revendication une portée nationale. Il faut la prendre au sérieux: elle révèle la difficulté ou l'incapacité des cantons à proposer une autre politique.

Les particularités citadines

Les villes suisses peuvent évidemment revendiquer leur poids numérique. Le renforcement urbain se poursuit, mais il est ambivalent, étant aussi centrifuge.

Les communes qui représentent le cœur historique connaissent une stagnation de leur population au profit des communes périphériques. Il y a à la fois concentration et dilution. Le problème est donc celui des agglomérations plutôt que celui des cités chefs-lieux.

Première difficulté: les agglomérations ont connu des traitements politiques différents. Zurich a opéré d'importantes fusions périurbaines, mais Lausanne ne s'est pas décloisonnée; elle compte 130 000 habitants et le «grand Lausanne» 250 000. D'où une question de représentativité légitime. Qui est autorisé à parler au nom des agglomérations ?

Les villes connaissent en leur sein des distorsions démographiques. Le président de la ville de Zurich Joseph Estermann l'a souligné. Sur l'ensemble des ménages zurichois plus de 50% sont le ménage d'une personne seule; les rentiers AVS y représentent le 20% de la population, soit presque le double du chiffre moyen. Mais les marginaux ou les toxicomanes se concentrent aussi en ville. Il y a distorsion démographique et signes de désintégration sociale.

Il faudrait citer aussi l'importance pour les villes des transports publics, non subventionnés s'ils n'ont pas un caractère régional. Il y a par exemple disproportion entre l'investissement en faveur de la Basse-Engadine,

le tunnel de la Vereina manifestant une solidarité confédérale sympathique, et l'absence d'une prise en compte du transport urbain qui touche chaque jour des millions de personnes. L'amplificateur zurichois déformant pèse certainement sur la politique fédérale; mais les problèmes urbains n'en sont pas abordés franchement pour autant. Les villes disposent d'un mégaphone, mais pas d'un lobby.

Les villes rêvent dès lors de réformes institutionnelles qui renforcent leur pouvoir. Elles deviendraient partenaires de l'autorité fédérale. La centralisation en serait accélérée sous la poussée des revendications urbaines. Le programme développé par Joseph Estermann, tel que rapporté le 3 juin par la correspondante de la *Neue Zürcher Zeitung*, mérite d'être relevé. Représentation des villes au Conseil des Etats, un secrétaire d'Etat fédéral aux affaires urbaines, relations directes des villes à l'Etat central, garantie par la constitution fédérale de l'autonomie des villes afin de les protéger contre l'arbitraire cantonal, principes d'une péréquation financière à l'intérieur des cantons fixés par la Confédération, police fédérale urbaine !

Un tel programme a peu de chances de passer en l'état dans les faits. Mais il est certain aussi qu'à l'occasion du 150^e anniversaire de la Constitution, dans l'ambiance fin de siècle et de millénaire, on va assister à un large brassage d'idées et que les propositions d'Estermann, irréalistes aujourd'hui, apparaîtront dans un nouveau contexte sérieuses et dignes d'examen.

La politique extérieure cantonale

Le président de la ville de Bienne, Hans Stöckli, a ouvert des pistes originales. Les villes doivent apprendre, a-t-il souligné, à mener une véritable «politique extérieure» avec leurs partenaires, les communes de l'agglomération, le canton et la Confédération.

Mais cette diplomatie, se substituant aux seuls rêves de compétences administratives nouvelles, devrait être d'abord le fait des cantons. Ils demeurent embourbés encore dans des schémas de rapports hiérarchiques et bureaucratiques. Sur ce terrain ils seront un jour perdants, coincés entre la dynamique de l'Etat central et la volonté des villes de passer par-dessus leurs têtes, rêvant d'immédiateté fédérale.

Sauront-ils reprendre l'initiative et créer le cadrage institutionnel d'une politique extérieure au service de la collaboration intercommunale et intercantonale ? Le temps presse. ■

Prévenir vaut mieux que guérir

POUR UNE RÉFORME DU SERVICE PUBLIC

Cet article fait partie d'une série que nous publions, inspirée d'un récent ouvrage qui fait fureur aux Etats-Unis: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, de David Osborne et Ted Gaebler (New York, 1993, Plume Book).

Sont parus dans les numéros précédents:

1. «Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat» – DP n° 1165.
2. «Lâche la rame et tiens le gouvernail» – DP n° 1166.
3. «Le pouvoir aux usagers» – DP n° 1167
4. «Vive la concurrence» – DP n° 1168
5. «Priorité aux objectifs» – DP n° 1169
6. «Et si l'on s'intéressait un peu aux résultats?» – DP n° 1170.
7. «Priorité aux besoins des usagers» – DP n° 1171.
8. «Gagner de l'argent, pas seulement le dépenser» – DP n° 1172.

(jd) Les collectivités publiques dépensent beaucoup d'argent pour résoudre les problèmes de santé, de sécurité, de pollution, de pauvreté, et d'autres encore. Elles montrent par contre peu d'empressement et affectent des moyens modestes pour la prévention. Pourtant les autorités ont autrefois développé des politiques fortement préventives: qu'on pense à la construction des réseaux d'eau potable et d'égouts qui ont fait chuter le taux de mortalité, à la réglementation sur les constructions qui a contribué à faire diminuer la fréquence des incendies, au contrôle des aliments et aux campagnes de vaccination qui ont permis d'éradiquer toute une série de maladies.

Mais aujourd'hui l'Etat semble plus intéressé à fournir des prestations aux groupes sociaux et aux individus affectés par un problème qu'à agir avant que le problème ne prenne des dimensions inquiétantes. Comme si les administrations spécialisées étaient programmées pour attendre qu'un problème devienne aigu afin de mieux valoriser ensuite leurs services.

Osborne et Gaebler comparent l'Etat à un paquebot luxueusement équipé mais qui ne dispose ni d'un radar ni d'un système de navigation. Pour reprendre l'expression d'Alvin Toffler, l'auteur du *Choc du futur*, «notre système politique est aveugle au futur». Cette appréciation s'adresse aux Etats-Unis mais

vaut tout aussi bien pour les pays européens.

Résoudre les problèmes, tenter de les prévenir ne sont pas des tâches faciles dans un environnement politique orienté vers le court terme. La prévention se vend mal sur le marché électoral: elle est moins visible et séduisante qu'un coup de gueule viril qui ne s'en prend qu'aux symptômes; elle va à l'encontre des intérêts des milieux économiques et des administrations publiques spécialisées dans la production de biens et de services réparateurs.

Osborne et Gaebler voient dans ce peu d'intérêt pour la prévention la conséquence d'un fractionnement extrême de la société américaine. «Alors qu'auparavant ils avaient affaire à des demandes peu nombreuses et largement soutenues — par exemple en faveur de l'emploi, du logement ou de la sécurité sociale — les responsables politiques sont aujourd'hui confrontés à des demandes multiples et souvent contradictoires de nombreux groupes d'intérêts sectoriels, note Alvin Toffler. Conçu pour répondre à des mouvements de masse, à une opinion et à des médias de masse et à des flux d'informations relativement simples, notre système politique est maintenant aux prises avec une vague de mini-mouvements, d'opinions et de médias démassifiés et une avalanche d'informations complexes véhiculées par d'innombrables canaux».

●●●

Construire le futur

En la matière, Dallas a joué un rôle de pionnier. Traumatisée par l'assassinat du président Kennedy, la «capitale haïe de la nation» a tenté de lutter contre son image ultra-conservatrice de ville imperméable aux droits civiques et dominée par les puissances économiques.

En 1965, le nouveau maire propose un programme d'objectifs pour Dallas qui libère les autorités de la perspective étroite du budget annuel, un processus systématique pour déterminer ce qui doit être réalisé, comment, quand et avec quelles ressources. Le terrain est d'abord balisé par une commission de 26 sages qui élabore en neuf mois un catalogue de 98 objectifs dans douze domaines particuliers. La commission organise ensuite des réunions dans les quartiers et affine ses objectifs en fonction des réactions obtenues. Le catalogue est publié et la commission met en place douze groupes de travail chargés de stimuler les organisations

publiques et privées concernées.

En 1972, la ville a réalisé près de 27% de ses objectifs et a fait de substantiels progrès pour 43% des autres. Plus de 100 000 citoyens ont participé au processus. Il est difficile d'établir un lien précis de cause à effet entre ce programme et les résultats obtenus. Toujours est-il que deux emprunts importants passent l'obstacle référendaire et permettent de rénover les bas quartiers de la ville, d'améliorer le système de contrôle contre les inondations, de construire un aéroport, d'augmenter la superficie des espaces verts et de développer significativement l'enseignement secondaire supérieur. «Ces objectifs pour Dallas ont conduit à améliorer la technique budgétaire, le système d'information et la gestion de la ville estime le responsable de l'administration municipale. La ville s'est vue imposer ces développements pour répondre aux objectifs fixés par les citoyens».

Depuis, plus de 170 autorités locales et gouvernements d'Etat ont suivi le même chemin. ■

PRÉVOIR

Aveugles, mais aussi indifférents au futur. En dix ans les présidents Reagan et Bush ont triplé la dette publique des Etats-Unis qui sont devenus le principal débiteur de la planète. Cette dette induit une charge moyenne annuelle d'intérêt de 3000 dollars par famille, soit une somme colossale de 200 milliards de dollars indisponibles pour des tâches nouvelles.

Les Etats-Unis connaissent le taux de mortalité infantile le plus élevé des pays industrialisés, juste avant la Grèce. Le coût hospitalier moyen d'une naissance prématurée se monte à 500 000 dollars, soit 250 fois le coût moyen d'une surveillance médicale de la grossesse. Plusieurs études concluent que pour un dollar investi dans les soins préventifs avant la naissance on économise de deux à dix dollars. Pourtant 20 millions de femmes et d'enfants ne bénéficient toujours pas d'une assurance-maladie.

Chaque année les industries américaines produisent plus de deux tonnes de déchets dangereux par habitant. Une quantité qui pourrait être réduite de moitié en cinq ans, selon le service d'évaluation des risques technologiques du Congrès. Pourtant l'Agence fédérale pour l'environnement consacre 99% de son budget à gérer la pollution et non à la prévenir.

●●●

C'est donc, selon Toffler, d'une «démocratie anticipatrice» dont nous avons besoin, d'un système politique capable de filtrer tous ces bruits et de définir un intérêt commun. Osborne et Gaebler, au cours de leurs investigations à travers le territoire américain, ont cru percevoir les signes d'un changement d'attitude, un intérêt accru pour la solution des problèmes et pour leur prévention. Des gouverneurs nouvellement élus dans trois des plus importants Etats de l'Union — la Californie, la Floride et l'Illinois — ont fait de la prévention le thème central de leur action. Plusieurs villes et comtés ont introduit un système budgétaire et des méthodes comptables qui obligent les autorités à examiner les implications à long terme de leurs décisions.

La méthode la plus simple consiste à mettre sur pied des commissions de prospective, non pas pour rêver d'un futur idéal mais pour construire concrètement ce futur dans une démarche participative.

Prévoir et prévenir implique de repenser complètement l'outil budgétaire de manière à pouvoir connaître et prendre en compte l'impact à long terme des décisions. C'est la voie qu'a choisie Sunnyvale en Californie (lire ci-dessous).

D'autres collectivités comme le Minnesota, le Nebraska, les villes de Fairfield, Dallas,

San Antonio établissent des prévisions financières à long terme ou des budgets pluriannuels.

Ce souci de la prévision concerne également l'impact d'une décision dans un secteur de l'administration sur les autres secteurs. Dans le Minnesota, tout projet d'augmentation ou de diminution budgétaire d'un service est accompagné d'une étude d'impact sur les autres services et sur les collectivités locales. On évite ainsi de réaliser des économies qui se révéleront vaines puisque d'autres services verront leurs charges augmenter: ainsi réduire les allocations familiales et les subsides aux crèches conduit à augmenter le poste de l'assistance sociale, car nombre de mères célibataires à revenu modeste ne pourront continuer de travailler.

Pour tempérer les ardeurs dépensières des parlementaires mais surtout pour se prémunir contre les aléas de la conjoncture économique, plusieurs collectivités ont créé un fonds de réserve alimenté par une part fixe (3 à 5%) des ressources fiscales.

Enfin, parce que les problèmes du futur ne connaissent pas les frontières communales, les villes créent avec leurs voisins immédiats des entités régionales dotées d'autorités propres et chargées de gérer les problèmes communs tels les transports, les réseaux d'eau et d'égouts, le traitement des ordures et le développement économique. ■

Penser le long terme

La ville de Sunnyvale établit une prévision de ses ressources et de ses dépenses pour les dix prochaines années, aussi bien pour le fonctionnement que pour les investissements. Lorsque le Conseil municipal doit prendre une décision, il considère son impact sur dix ans. Ainsi, s'il débat de l'opportunité de réparer une route, il va constater par exemple que le coût de la réparation va tripler dans quatre ans. Ou s'il décide d'acquérir un terrain pour un parc public, il sait combien va coûter l'entretien de ce parc durant les dix prochaines années. Cette manière de faire rend transparents les coûts à long terme des décisions publiques.

On rétorquera qu'il n'est pas possible de prévoir avec précision les ressources et les dépenses sur une aussi longue période. C'est vrai. Mais l'idée n'est pas d'obtenir des prévisions exactes. Sunnyvale corrige constamment son plan en fonction des informations nouvelles et le combine avec un budget biennal. De cette manière la ville est en mesure d'opérer ses choix politiques avant d'y être obligée par des contraintes financières.

Le Conseil municipal et ses commissions établissent un plan à long terme pour tous les

domaines d'activité de la ville. Au début de chaque année, il définit les priorités pour les douze mois suivants sur la base d'un rapport qui précise le degré de réalisation du plan à long terme. Dans une séance suivante, il se penche sur l'estimation des coûts induits par ses choix et établit un calendrier de travail pour l'année qui prévoit l'examen de chacune des priorités. A la fin de l'année, le Conseil est prêt à traduire ses priorités dans le budget biennal. Ce mode de faire permet aux autorités municipales d'être actives et non seulement de réagir.

Prenons l'exemple de l'entretien de la voirie. La ville a fait procéder à une étude pour connaître le montant des investissements annuels nécessaires pour maintenir en état le réseau routier. Résultat: 400 000 à 500 000 dollars. Mais après l'adoption de l'initiative populaire réduisant l'impôt immobilier municipal en Californie, le Conseil n'était plus disposé à voter cette dépense. Néanmoins, après projection de ce problème dans le plan décennal, il devint évident que cette dépense annuelle était en réalité très avantageuse: en effet une économie temporaire aurait conduit à une telle dégradation du réseau que la ville n'aurait plus eu les moyens de le rénover ultérieurement. Et le Conseil adopta à l'unanimité le crédit annuel. ■

Le Jura se rapproche de la Suisse

RÉFÉRENCE

Jean-Claude Rennwald: *La Transformation de la structure du pouvoir dans le canton du Jura 1970 – 1991. Du séparatisme à l'intégration au système politique suisse*, préface de Hanpeter Kriesi, Editions Communication jurassienne et européenne, Courrendlin, 1994.

Ce livre est le texte intégral de la thèse défendue le 13 octobre 1993 par Jean-Claude Rennwald à la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève.

(jg) Nous nous sommes rendu parfois dans le canton du Jura pour y traiter quelque affaire. Dans les déjeûners de Zürich ou de Genève, les quadras en cravate Hermès vous entretiennent des dernières rumeurs de rachat d'entreprise ou de spéculation boursière. A Delémont, Porrentruy ou Boncourt, leurs homologues vous racontent leurs histoires de jeunesse, d'anciens combattants du groupe Béliet.

Les clans jurassiens

Ils se font un malin plaisir de raconter à l'étranger de passage des souvenirs dont le moindre relève du code pénal, quand il ne s'agit pas de terrorisme pur et simple ! Peu importe que cela soit vrai ou faux, embelli certainement par les années écoulées. C'est une manière de montrer que l'on est différent, ou en tout cas qu'on l'a été, et que les planques nocturnes avec pain de plastique et détonateur sont aussi formatrices que les bancs de la *Hochschule* de Saint-Gall !

Tout se complique si la raison de votre passage dans le Jura est liée à l'embauche d'un cadre supérieur. Vous vous retrouvez dans un labyrinthe. *Engager X, vous n'y pensez pas ! Son père était membre du parti Z et il n'a jamais adhéré à l'association A. Prenez plutôt W, ses références sont peut-être moins bonnes, mais comme il est du parti P, il aura les appuis nécessaires.* Vous croyez être dans un canton d'avant-garde, vous tombez au milieu de clans méditerranéens.

Ces bizarreries et d'autres encore, vous pourrez enfin les comprendre en lisant le gros bouquin de Jean-Claude Rennwald sur la structure du pouvoir dans le canton du Jura. Nous n'allons pas résumer cette thèse très étayée. Le non-Jurassien y apprend beaucoup. Et d'abord ceci: le PDC, on le sait, est le premier parti de cette terre catholique. Or, de 1831 à la création du nouveau canton, cette formation n'a été représentée au Conseil d'Etat bernois que de 1851 à 1853, alors que le Jura francophone a toujours eu deux représentants sur neuf à l'exécutif cantonal !

Il fallait être *persona grata* auprès de la majorité alémanique pour être élu, le canton formant une seule circonscription. C'est donc un binôme radical et socialiste qui représentait les Jurassiens à l'exécutif. Au-delà des événements de circonstance, on comprend mieux les raisons pour lesquelles le PDC, marginalisé et humilié, fournit l'essentiel des troupes du séparatisme, alors que les radicaux, liés à la machinerie du pouvoir bernois, furent plus que réticents et que les socialistes, dont le noyau dur de l'électorat était formé par les ouvriers d'origine alémanique des fabriques du sud, se montrèrent très divisés.

En fait, les élites jurassiennes qui n'étaient pas pro-bernoises sont toujours restées en marge, n'ont pas été intégrées dans les circuits de décisions politiques, ce qui est bien sûr contraire à toutes les traditions helvétiques. Jean-Claude Rennwald confirme à ce propos le poids très important des *immigrés* alémaniques des vallées du sud ou de leurs descendants dans le vote anti-séparatiste.

Il en profite pour signaler que le clivage catholique/protestant est plus complexe qu'il n'y paraît. C'est moins l'identification religieuse, même lointaine, qui constitua le terreau du séparatisme que le réseau associatif et festif extrêmement dense des districts du nord, favorisé et soutenu par l'église catholique. De son côté, le protestantisme jurassien, souvent atomisé dans les sectes, apparaît comme un univers plus fermé et moins convivial.

L'helvétisation des élites

Venons-en aux élites politiques, puisque tel est le cœur de la thèse de l'auteur. Il montre bien comment les démocrates-chrétiens ont pris en main les destinées du nouveau canton. Ainsi les travaux de la Constituante ont été préparés par un groupe de travail discrètement présidé par Joseph Voyame, alors directeur de l'Office fédéral de la justice, avec le probable feu vert de son patron, le conseiller fédéral Kurt Furgler. Et les démocrates-chrétiens du Jura furent très vite propulsés au sommet de la hiérarchie du PDC suisse.

Au fil des ans le canton du Jura et ses élites se sont helvétisés. Une alliance de centre droit entre le PDC et les radicaux s'est substituée peu à peu à la coalition autonomiste des débuts. Jean-Claude Rennwald distingue quatre différences entre l'élite jurassienne et celle des autres cantons: elle est plus jeune, moins bien formée, l'armée joue un rôle modeste dans son cursus et le mouvement autonomiste garde parfois un rôle perturbateur. De plus en plus suisse, on conçoit que la référence à un combat mythifié devienne un élément clé de l'affirmation de l'identité jurassienne face au monde extérieur. ■

TPG: les bons chiffres

Confusion entre des 5 et des 9 dans la marge consacrée, en page 3 de DP n° 1172, aux mesures d'économies des Transports publics genevois. Le chiffre d'affaires de l'entreprise était en 1992 de 198 millions de francs et la prime extraordinaire versée au personnel était de 900 francs. ■

La terre, multiple et menacée

René Longet poursuit la série d'articles qu'il consacre aux instruments internationaux de protection de l'environnement (voir DP n° 1168 et 1171).

(rl) Au fil des millions d'années d'évolution se sont développées sur terre les quelque 1,4 million d'espèces d'animaux et de végétaux existant actuellement. Le concept de diversité biologique regroupe l'ensemble de ce patrimoine génétique, qui constitue à la fois une des ressources économiques fondamentales, et la richesse de la vie sur terre.

La question de la protection des espèces est aujourd'hui au centre de beaucoup d'efforts. Certes, au cours de l'histoire de notre planète, de nombreuses espèces — à l'exemple des dinosaures — ont disparu, en général au cours de cataclysmes que l'on appelle des «grandes extinctions», phénomènes qui se sont produits à plusieurs reprises. Puis, durant les temps historiques, l'homme, déjà, a fait disparaître plusieurs centaines d'espèces en détruisant leurs espaces de vie ou en leur faisant une chasse excessive. Le fait nouveau est l'accélération spectaculaire de cette évolution, faisant disparaître plusieurs milliers d'espèces animales et végétales par an: on craint que d'ici trente ans, 5 à 15% de toutes les espèces vivantes aient disparu, dont beaucoup n'auront même pas pu faire l'objet d'études scientifiques.

Par ailleurs, ces dernières années, avec l'essor des biotechnologies, la diversité génétique est devenue un enjeu économique de plus en plus important, en particulier pour l'industrie agro-alimentaire et pharmaceutique. Les conditions d'accès à ces ressources sont l'objet d'un vaste bras de fer.

La majeure partie de la biodiversité planétaire est localisée dans les pays du Sud; les forêts tropicales humides, qui représentent 7% de la surface terrestre, hébergent entre 50 et 90% des espèces. Or, chaque année, 200 000 km² de ces forêts disparaissent. Chez nous aussi la nature recule beaucoup: 90% de nos zones humides naturelles ont disparu en moins d'un siècle. On note également un rétrécissement très net de la diversité génétique des espèces cultivées: moins de 30 espèces végétales assurent aujourd'hui plus de 90% des denrées alimentaires de l'humanité. Les espèces de fruits et de légumes connaissent une tendance marquée à la standardisation qui se poursuit malgré de remarquables actions de préservation d'espèces anciennes. Avec chaque mouvement d'uniformisation rétrécit également la capacité de résistance aux maladies et aux prédateurs qu'offrent des cultures diversifiées, et augmente la dépendance du producteur par rapport au fournisseur des semences, des pesticides et des engrais qui les accompagnent.

La convention sur la biodiversité, négoc-

ciée sous l'égide des Nations unies et signée par plus de 150 Etats à l'occasion du Sommet de la terre en juin 1992, traite de ces deux aspects: la conservation de la diversité biologique et le partage équitable, entre détenteurs des ressources génétiques et ceux qui les utilisent, des avantages résultant de leur exploitation, y compris le transfert de technologies. La convention est entrée en vigueur en décembre 1993; elle oblige les Etats parties à élaborer une stratégie de conservation et d'utilisation durable des ressources génétiques de leur territoire, à en identifier les éléments constitutifs, à en surveiller l'état, à établir les protections nécessaires et à restaurer les écosystèmes dégradés.

S'agissant de l'accès aux ressources génétiques, elle établit le principe de la souveraineté de chaque Etat. Elle demande un partage équitable des résultats de la recherche, reconnaît les brevets mais demande que l'accès aux technologies faisant l'objet de brevets soit possible. Il est aussi prévu que chaque partie participera aux activités de recherche, et si possible dans les pays même. La convention prévoit aussi des dispositions sur la sécurité pour l'environnement et la santé humaine dans le domaine de l'utilisation et de la libération d'organismes vivants modifiés; la définition d'exigences de sécurité en matière d'organismes manipulés devrait faire l'objet du premier protocole de la convention. Elle reconnaît, enfin, le rôle et les droits des communautés indigènes. Il s'agit bel et bien d'une transaction d'ampleur planétaire, dans laquelle l'idée de devoir rémunérer l'usage des ressources biogénétiques, au même titre que ce qui est reconnu de longue date pour les ressources du sous-sol, est pour la première fois affirmée.

Contrairement à ce qui s'était passé pour la convention sur le climat, notre pays ne s'est pas distingué par une position très avancée. Au contraire, au moment de la signature, la Suisse a tenu à relativiser les engagements qu'elle prenait par une déclaration interprétative donnant un poids particulier aux droits des industriels par rapport aux autres droits concernés par la convention (ceux des paysans, des Etats, des peuples indigènes, etc). Notre pays n'a d'ailleurs toujours pas ratifié la convention, qui déplaît fortement aux milieux industriels; d'autre part, pour répondre aux exigences en matière de protection, nous devons compléter nos instruments d'inventorisation, de sauvegarde et de rétablissement de notre patrimoine naturel. ■

IMPRESSUM

Rédacteur responsable:
Jean-Daniel Delley (jd)
Rédacteur:
Pierre Imhof (pi)
Ont également collaboré à ce numéro:
Gérard Escher (ge)
André Gavillet (ag)
Jacques Guyaz (jg)
René Longet (rl)
Charles-F. Pochon (cfp)
Composition et maquette:
Murielle Gay-Crosier
Marciano, Pierre Imhof,
Françoise Gavillet
Administrateur-délégué:
Luc Thévenoz
Impression:
Imprimerie des Arts et
Métiers SA, Renens
Abonnement annuel:
80 francs
Administration, rédaction:
Saint-Pierre 1
case postale 2612
1002 Lausanne
Téléphone:
021/312 69 10
Télécopie: 021/312 80 40
CCP: 10-15527-9

Elle a toutes les qualités, elle est donc transgénique

Commercialisée aux Etats-Unis, la tomate transgénique ne présente pas de dangers réels pour la santé humaine ou pour les autres plantes. C'est plutôt sur le terrain économique qu'elle risque de faire des ravages.

LA LOI EN SUISSE

En Suisse, l'article 94^{novies}, alinéa 3 de la Constitution fédérale régit les organismes transgéniques: La Confédération édicte des prescriptions sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique d'animaux, de plantes et d'autres organismes. Ce faisant, elle tient compte de la dignité de la créature et de la sécurité de l'homme, de l'animal et de l'environnement; elle protège aussi la multiplicité génétique des espèces animale et végétale.

Cet article va (probablement) donner naissance à une commission fédérale pour la sécurité en biologie, organe consultatif composé de spécialistes, et à un comité national d'éthique pour le domaine non humain, composé de représentants de tous les milieux intéressés.

Une loi d'application doit être élaborée.

SOUPE À LA TOMATE

Calgene tient le brevet sur *Flavr Savr*, mais l'usage exclusif en a été vendu au marchand de soupe Campbell.

(ge) Dans le foisonnement de nouvelles concernant les biotechnologies, celle-ci est passée quasi inaperçue: la première tomate transgénique, belle, qui ne se distingue en rien de ses sœurs, baptisée *Flavr Savr* (sauveur du goût) arrive sur les rayons des supermarchés. Pour l'heure elle ne sera distribuée que dans peu d'endroits pour tester les réactions des consommateurs, mais elle est promise à de hautes destinées et pourrait devenir la tomate industrielle de référence (soupes, concentrés, jus).

Profitant de l'absence de lois réglementant la commercialisation de produits transgéniques aux Etats-Unis, la compagnie Calgene a réussi un bon coup de pub en soumettant volontairement dès 1988 tout résultat de recherches concernant *Flavr Savr* à la Food and Drug Administration; celle-ci vient donc de déclarer que cette tomate offre la même sécurité qu'un fruit conventionnel.

Qu'a-t-elle donc de si spécial, cette *Flavr Savr*? Pour la tomate comme pour l'être humain, le vieillissement est à la fois une maturation souhaitée et un ramollissement maudit. Pourrait-on dissocier les deux processus? Lorsque la tomate vieillit, elle détruit activement les parois qui entourent ses cellules; le gène de l'enzyme responsable, la polygalacturonase (PAG), est connu, tout comme la partie régulatrice (promoteur) de ce gène, c'est-à-dire la séquence d'ADN qui est utilisée pour enclencher/déclencher la transcription. Les scientifiques ont alors construit l'entité biologique suivante: le promoteur du gène de la polygalacturonase, puis la séquence *inverse* (*anti-sense*, en jargon), et deux séquences conférant la résistance à deux antibiotiques. Seules les cellules qui ont incorporé cette séquence après injection dans leur ADN survivent aux deux antibiotiques; ces cellules donnent naissance au planton transgénique. Lorsque le fruit mûrit, cette tomate va transcrire à la fois le message pour faire l'enzyme PAG, et celui qui lui est inverse; les deux messages vont se neutraliser, et la tomate, faute de détruire les parois cellulaires, restera ferme. Jusqu'ici, les tomates étaient cueillies vertes, et vieillies à l'éthylène après transport; le traitement confère une belle couleur, mais ne mûrit pas le goût; avec *Flavr Savr*, on peut garder la tomate beaucoup plus longtemps sur le plant et la cueillir rouge, épanouie et résistante à la pression.

Le biologiste est convaincu de ne faire qu'une imitation de processus naturels; les échanges d'ADN sont pratiqués depuis l'avènement de la vie sur terre, et constituent même notre passe-temps favori (et celui des microbes, voir DP n° 1169). Il est clair aussi que le chercheur, être de laboratoire, est soudain face à un milieu beaucoup moins contrôlable quand les essais ont lieu dans la nature, et que la prudence s'impose.

Le risque majeur pour l'environnement imputé aux plantes transgéniques est celui du transfert horizontal. Puisqu'une séquence d'ADN a pu être insérée dans le génome hôte, pourquoi ne pourrait-elle en être rejetée plus tard, puis transférée dans la mauvaise herbe d'à côté? Il n'y a pas de différence *conceptuelle* entre plantes dont le patrimoine a été modifié par des procédés génétiques classiques (croisements) et plantes transgéniques. Malgré le nombre considérable de variétés obtenues par les procédés classiques, aucun transfert de propriétés n'a été rapporté. Le risque de transfert horizontal est *probablement* minime.

On évoque aussi un risque pour la santé, qui peut venir de deux sources:

1. pour sélectionner les plantons transgéniques, on a recours à des gènes conférant la résistance à des antibiotiques; ceci génère une peur infondée sur des possibilités de transfert de ce gène (dissous comme le reste de la tomate par les sucs gastriques) aux bactéries présentes dans notre corps;
2. au moment de la construction de la plante transgénique, l'insertion du gène se fait au hasard, et peut donc interrompre un autre gène et ainsi créer des effets indésirables (mais dépisables par des essais rigoureux).

Mais les vrais risques viennent plutôt de l'efficacité des plantes transgéniques. Si *Flavr Savr* trouve grâce auprès des consommateurs, elle éliminera, non pas par transfert horizontal de gènes, mais par la loi du marché, d'autres variétés cultivées; *Flavr Savr* est brevetée, et l'agriculteur sera obligé d'acheter les semences chaque année (le replantage/repiquage sera probablement interdit).

Il faut donc exiger l'étiquetage des produits transgéniques, non pas que le consommateur coure un danger, mais pour nous laisser décider consciemment si nous en acceptons les risques économiques et sociaux. ■