

Domainaine Public

DP

JAA
1002 Lausanne

7 juillet 1994 – n° 1777
Hebdomadaire romand
Trente-et-unième année

Rompre avec les chimères

Les socialistes suisses ont-ils manqué le coche ? Toujours est-il que de leur récent congrès des 18 et 19 juin, le public n'aura retenu que l'interrogation très académique sur la nécessité de rompre avec le capitalisme et, pour faire bon poids d'exotisme, la revendication d'une économie féministe.

La faute aux journalistes, dont certains excellent dans l'art de sélectionner les événements et les déclarations selon qu'ils fournissent un titre percutant ? Peut-être. Reste que l'opinion helvétique aura pris note avec étonnement que ce parti gouvernemental n'a décidé qu'à une majorité de hasard de renoncer, dans le court terme, à une alternative au capitalisme, pour éliminer aussitôt et à une majorité tout aussi hasardeuse toute référence à la paix sociale. Et pour annoncer simultanément le lancement d'une initiative populaire visant à rendre obligatoires les conventions collectives de travail. Comprenez qui pourra.

Cet effet d'optique est regrettable car le projet de programme économique débattu à Berne mérite mieux. On nous prévient que la discussion n'est pas close et que les propositions devront être affinées. Tant mieux, car la demande est forte de perspectives à la fois novatrices et crédibles, qui alimentent l'espoir sans repousser les objectifs aux calendes grecques.

C'est bien le drame du mouvement socialiste aujourd'hui: trop aligné sur les positions de ses adversaires politiques par souci électoral — la ruée sur le centre —, il n'est plus porteur d'espoir; ou, s'il se risque à quelque projet original, c'est alors son image d'éternel rêveur qui retient l'électeur de lui donner sa chance. Combien de gouvernements européens, usés par le pouvoir, ont dû leur salut à l'insuffisante crédibilité de leurs adversaires de gauche.

Arrimer l'espoir dans le futur immédiat implique de rompre clairement avec les chimères de la lutte des classes et du dépassement du capitalisme. Car le désarroi politique de l'heure appelle des réponses précises, réalisables dans le court terme et porteuses de changements concrets dans la vie quotidienne. Des réponses qui doivent impérativement prendre en compte trois types de données, sociologiques, économiques

et culturelles.

Une majorité d'opprimés, telle fut autrefois la base sociologique du mouvement socialiste. Aujourd'hui, dans les sociétés industrielles, les défavorisés sont minoritaires. Voilà qui impose de traduire de manière nuancée l'exigence de solidarité — tous les locataires, tous les rentiers ne sont pas à plaindre — et d'insister sur le facteur de cohésion sociale que représente cette exigence.

Une politique locale qui ne tient pas compte de l'interdépendance économique est vouée à l'échec. La mobilité du capital, le poids du système financier, la spéculation, la concurrence des pays sans protection sociale appellent des réponses internationales. La question n'est plus d'accepter ou de refuser des institutions internationales comme le FMI, la Banque mondiale, le Gatt ou l'Union européenne, mais bien de développer et d'améliorer ces institutions. La gauche doit se défaire du syndrome blochérien qui l'habite parfois encore.

L'irrésistible montée de l'individualisme n'est pas seulement signe de repli et d'égoïsme; elle traduit aussi une exigence d'autonomie, de liberté qui s'accompagne d'une méfiance à l'égard de l'Etat. A ce chapitre, la gauche a encore beaucoup à apprendre; notamment que le bonheur social n'est pas proportionnel au budget et aux effectifs de la fonction publique et que l'Etat nouveau s'améliorera en stimulant les initiatives de la société civile (voir notre série d'articles sur la réforme du service public).

Si les libéraux ont actuellement le vent en poupe, c'est qu'ils ont bien compris ces trois données: parti des «gagnants», ils s'en remettent aux mécanismes «naturels» de l'économie et prêchent la liberté. Aux socialistes de valoriser ces mêmes données: en montrant qu'une société, pour être viable, ne peut tolérer des perdants à demeure; en proposant les correctifs qui stimulent le marché à produire plutôt qu'à spéculer et qui incitent la production à assurer son avenir en ménageant les ressources naturelles; en favorisant des espaces de liberté qui permettent à chacun d'entreprendre et donc de se réaliser.

Une solution originale

LE SYSTÈME HMO

Le HMO (*Health Maintenance Organisation*) est un système de santé dont les responsables — assurance, groupe médical et, aux États-Unis, employeurs — garantissent au patient la prise en charge de ses problèmes de santé pour un montant forfaitaire et inférieur à la prime d'assurance classique. En contrepartie, l'assuré renonce au libre choix du médecin et ne bénéficie que des actes médicaux prescrits par les médecins de l'organisation ou liés à elle par contrat.

Le **HMO-groupe** réunit des médecins engagés et rétribués par une assurance qui propose à ses assurés ce type alternatif de prestations.

Le **HMO-réseau** résulte d'un contrat entre un groupe de médecins indépendants et une assurance, le premier endossant la responsabilité de la gestion et du respect d'une enveloppe budgétaire définie d'un commun accord avec l'assurance et éventuellement les assurés.

(*cb*) L'organisation de la santé fait l'objet de grandes manœuvres, avec pour objectif une réduction des coûts: analyse et mise en question du fonctionnement des hôpitaux, regroupements des caisses-maladie dans de vastes ensembles, création par les assurances de nouveaux systèmes de santé, comme le HMO. Les premiers HMO mis sur pied par les assurances ont vu le jour dans les villes alémaniques et se heurtent à une vive opposition de la grande majorité du corps médical. Ce dernier reproche au nouveau système de fonctionnariser les médecins et de favoriser une médecine à deux vitesses, les meilleurs éléments du corps médical préférant garder leur indépendance.

Une expérience originale démarre actuellement à Genève; elle résulte de la rencontre d'un mandarin de la médecine genevoise, le professeur de pédiatrie Luc Paunier, et de deux médecins, Philippe Schaller et Marc-André Raetzo, responsables d'un cabinet de groupe, passionnés par les problèmes d'organisation de la médecine.

«La santé n'a pas de prix»

Après des années de pratique, ces trois médecins constatent que l'aspect économique n'est qu'un des problèmes à résoudre. Certes pendant longtemps les médecins ont refusé d'intégrer cet aspect de leur activité; or l'absence de coordination entre le généraliste, le spécialiste et le médecin hospitalier, consultés dans le désordre par un patient angoissé, coûte cher. Et trop souvent la préférence donnée à la médecine technique et de pointe, plus gratifiante, au détriment du généraliste et de la prévention alourdit la facture. Cette préférence transparaît clairement lorsqu'on compare les revenus des différentes catégories de médecins. Et l'on a sous-estimé la solitude du médecin, du médecin de ville en particulier, tenté de se protéger en multipliant les examens et en prescrivant largement les médicaments.

Devenu vice-recteur, le professeur Paunier assume la responsabilité de la caisse-maladie des étudiants et constate avec inquiétude la constante progression des primes. Il prend alors contact avec les deux médecins et, avec l'appui de l'assurance L'Avenir, ils mettent sur pied en six mois un système HMO inhabituel en Suisse puisqu'il comporte trois partenaires: un réseau de médecins, l'assurance et les assurés. Les opposants sont nombreux, en particulier dans le corps médical, qui tentent de bloquer l'expérience par une résolution interpartis au Grand Conseil; le gouvernement cantonal ne voit pas non plus cette solution d'un bon œil.

Le dynamisme des responsables, la souplesse du projet, la garantie que l'expérience

fera l'objet d'une évaluation serrée permettront finalement au projet de démarrer à l'automne 1992. Aujourd'hui le HMO fonctionne de manière satisfaisante et les premières évaluations sont positives. Hostile au départ, l'association des médecins genevois se montre maintenant intéressée.

Un modèle qui fait école

Le Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT), préoccupé par le poids toujours plus lourd des cotisations d'assurance dans le budget de ses membres, mais également soucieux d'un service médical de qualité, demande dès 1993 à son assurance collective — la Caisse-maladie chrétienne-sociale (CSS) — d'envisager une collaboration avec le réseau des médecins genevois pour constituer un HMO-réseau parallèle. Durant l'été, les autorités fédérales devraient donner le feu vert à ce projet.

D'un point de vue financier, le HMO-réseau n'est pas plus intéressant que le HMO-groupe: tous deux permettent une réduction de prime d'environ 20% par rapport à l'assurance collective classique. Par contre les investissements, répartis sur les médecins dans le cadre de leur pratique dans et hors le réseau, sont beaucoup plus souples à gérer.

Les avantages pour la pratique médicale sont indéniables. La consultation de médecine générale est privilégiée au détriment de la multiplication d'examen souvent coûteux. Par ailleurs le médecin du réseau peut s'appuyer sur l'avis et l'expérience de ses collègues. Le réseau a de plus les moyens de mener une action préventive. Reste le problème de la taille. La concurrence, indispensable, exige la présence de plusieurs offres sur le même lieu, tant de médecine classique que de HMO. Un HMO-réseau devrait regrouper une dizaine de médecins au moins pour 20 000 à 30 000 assurés.

La CSS, une des principales caisses-maladie de Suisse, a fait preuve d'une souplesse aussi remarquable qu'inattendue. Alors qu'elle s'engageait dans la mise sur pied de HMO-groupes, elle a décidé de soutenir une solution alternative qui l'oblige à partager le pouvoir avec les médecins et jusqu'à un certain point avec les assurés. Elle envisage maintenant d'étendre ce système dans les régions périphériques où le HMO-groupe n'a pas la possibilité de s'implanter.

Si l'opération genevoise réussit, la CSS pourrait développer ce système médicalement original où tous les acteurs impliqués portent une part des responsabilités. Sa diffusion modifierait considérablement la situation médicale de l'ensemble du pays et représenterait une sérieuse concurrence pour les HMO-groupes des assurances. ■

Assurance-maternité après terme

REPÈRES

Situation actuelle

La Loi sur le travail interdit aux femmes de travailler pendant 8 semaines après leur accouchement.

Le Code des obligations oblige les employeurs à verser un salaire «si le travailleur est empêché de travailler sans faute de sa part»; l'accouchement entre dans cette définition. Toutefois, le salaire n'est garanti que pendant trois semaines durant la première année de service «et, ensuite, compte tenu de la durée des rapports de travail et des circonstances particulières».

Pour fixer cette garantie, on se réfère généralement à une «échelle bernoise» qui prévoit un mois de salaire garanti après 2 ans de service, 2 mois après 3 ans et 3 mois après 5 ans.

Encore faut-il savoir que ces durées peuvent être raccourcies à hauteur des congés pour maladie comptabilisés durant la dernière année de service.

Les conventions collectives et les administrations publiques prévoient généralement des conditions plus favorables.

Situation future

Le projet d'assurance-maternité prévoit un congé payé de seize semaines.

(ag) Le 25 novembre 1945, le peuple et les cantons n'ont pas seulement accordé à la Confédération la compétence de créer une assurance-maternité, ils lui ont prescrit un mandat législatif: «La Confédération instituera, par la voie législative, l'assurance-maternité» (art. 34^{quinquies}). La consultation sur un avant-projet sera échu le 30 septembre 1994. Il aura fallu 50 ans pour donner corps à la solidarité inspirée par le coude à coude de la guerre. On a proclamé, haut et fort, que la nouvelle assurance ne coûtera pas un sou à la Confédération, alors que le texte constitutionnel envisageait explicitement sa participation. En revanche l'importance du travail des femmes met aujourd'hui le projet dans une perspective qui n'est plus celle de l'après-guerre.

Personne ne pourra reprocher à Ruth Dreifuss d'avoir hâté, par conviction de femme, ce jeu lent. La réalisation de cette loi figurerait au programme de législature 91-95, une motion du Conseil des Etats insistait sur l'exigence d'une action rapide. Que d'efforts pour une chose aussi simple: le peuple et les cantons avaient donné un mandat, le gouvernement avait inscrit le projet dans son programme, les Chambres avaient exigé expressément qu'il tienne parole sur ce point. Malgré tout l'unanimité ne sera pas belle!

Interdiction et obligation

En examinant la nouvelle loi sur le travail, une incongruité m'apparaissait si incroyable que je doutais de mon interprétation. Donc le législateur interdit aux femmes de travailler pendant les huit semaines qui suivent l'accouchement. L'interdiction, à mes yeux, signifiait *ipso facto* que la femme qui travaille, protégée de force par le législateur, se voyait garantir son salaire. Or tel n'est pas le cas. Le salaire n'est garanti que dans les limites imposées par le Code des obligations, soit en fonction du nombre des années de service. On fera certainement remarquer que plusieurs conventions collectives vont bien au-delà du minimum fixé par le Code des obligations. Certes! Mais il faut opérer une comparaison symétrique: l'obligation légale et la garantie légale. Or elle fait apparaître une distorsion indéfendable en droit et en logique. On comprend à cette aune que la Suisse n'ait ratifié ni la convention de l'Organisation internationale du travail, ni la Charte européenne sur le chapitre de la protection de la maternité.

Le transfert de charges

L'assurance-maternité, telle que proposée, ne sera pas onéreuse. Elle est limitée aux femmes qui travaillent: elles bénéficieront d'un congé payé de 16 semaines. Les naissances,

dans les dix prochaines années, se situeront entre 80 000 et 90 000. Mais 57 000 parturientes exercent une activité lucrative. La garantie de salaire sera complète, quoique plafonnée à 92 700 francs. Sur cette base les allocations futures sont estimées à 660 millions, auxquels s'ajoutent les cotisations sociales dues sur ces montants. D'où une dépense totale de 713 millions.

Un prélèvement de 4 pour mille sur les salaires rapporte 880 millions. Cette somme suffira donc à 2 pour mille seront payés par l'employeur, 2 par l'employé. Mais de nombreux employeurs, dans le cadre de conventions collectives ou par assurance privée, offrent des prestations proches de celles de la future loi. C'est le cas, très généralement, des administrations publiques. On estime que sur cette base contractuelle une moyenne de huit semaines est accordée. Les employeurs participent donc déjà pour 340 millions (estimation). Autrement dit l'extension des prestations sera financée avant tout par les salariés et secondairement par les employeurs qui n'utilisent pas de la main d'œuvre féminine en âge de procréation.

La caractéristique du projet est donc une solidarité accrue payée presque exclusivement par les salariés.

Le choix politique

Ce transfert de charges sera rendu plus lourd dans la ligne patronale actuelle de ne pas compenser totalement le renchérissement. Il y aura ébrèchement du salaire réel.

Il ne faut pas sous-estimer non plus les limites de la solidarité. Ceux qui pour des raisons d'âge ou de célibat ne sont pas concernés peuvent hésiter à participer financièrement, même par une somme modeste, aux choix personnels d'autrui.

La solidarité doit, malgré tout, être plaidée avec vigueur pour autant que les organisations patronales ne fassent pas campagne contre le projet en utilisant comme arme de propagande le sacrifice demandé aux salariés! Le fait qu'ils sont partiellement épargnés et que d'autres paient risque, machiavéliquement, d'être leur plus belle arme. Si tel devait être le cas, une solution minimale devrait être envisagée, haussant les obligations de base prévues par le Code des obligations et imposant, en accord avec la loi sur le travail, huit semaines de congé à la charge des seuls employeurs.

Certes, les jeunes femmes «à risque» seront peut-être discriminées sur le marché du travail. Mais il ne saurait être question de faire un marché de dupes: que l'effort demandé aux salariés soit retourné par les employeurs contre le projet même d'assurance-maternité. ■

Le désert et le droit international progressent. Il y a urgence

Nous poursuivons la publication des articles que René Longet consacre au suivi de Rio et aux instruments internationaux de protection de l'environnement (voir DP n° 1168, 1171, 1173 et 1176).

LES DÉSERTS

Les surfaces arides, désertiques ou semi-désertiques, représentent 38 millions de kilomètres carrés et sont réparties sur une bande s'étendant depuis la côte atlantique de l'Afrique jusqu'à l'Asie centrale (désert de Gobi), en passant par le Moyen-Orient; une seconde bande désertique remonte le long de la côte pacifique de l'Amérique du Sud jusqu'au sud-ouest des Etats-Unis. On trouve aussi des déserts en Afrique du Sud et sur une grande partie de l'Australie.

(rl) Un quart des terres émergées de notre planète souffre de manque grave d'eau et seuls des animaux et des végétaux spécialement constitués peuvent y vivre. Peu nombreuses, des populations de pasteurs nomades, de commerçants ou de guerriers ont fait du désert leur lieu d'adoption, le déplacement des troupeaux permettant aux régions broutées de reconstituer leur couvert végétal. L'existence du désert est un phénomène naturel et a son origine dans le climat des zones concernées. Toutefois, dès l'Antiquité, l'intervention humaine a puissamment aidé à l'avancée des déserts. On estime que 9 millions de kilomètres carrés de terres émergées — soit une surface de la dimension de l'Europe tout entière — constituent le désert fait de main d'homme.

Or, cette évolution s'accélère et aujourd'hui 70% des terres arides et semi-arides de la planète sont en danger. Depuis le milieu de ce siècle, on note une croissance démographique extrêmement forte, et une croissance parallèle des cheptels, changeant les conditions d'exploitation du tout au tout. Ainsi, entre 1950 et 1973, les effectifs du troupeau africain ont crû de 71%, et 55% de ce cheptel sont localisés précisément dans les zones menacées de désertification. En Mauritanie, par exemple, les effectifs avaient doublé en dix ans, entre 1958 et 1968. En Iran, il y a trois fois plus de moutons que la capacité des écosystèmes steppiques ne le permet, et les chèvres arrachent les végétaux jusqu'aux racines, grimpent aux arbres pour brouter le feuillage et l'écorce; il suffit de quelques années sèches pour que l'écosystème ainsi fragilisé s'effondre.

Chaque année, notre planète perd ainsi six millions d'hectares de terres par désertification, compromettant l'existence d'un sixième de la population mondiale. Au Sahel, le désert s'étend à raison de six kilomètres par an, et en Inde, le désert du Thar (200 000 km²) a progressé au cours du dernier demi-siècle de 13 000 hectares par an. Cette avancée des déserts ne doit pas être vue sous la forme spectaculaire d'une progression d'un front de dunes; il s'agit plutôt d'un lent mitage conduisant à une fragmentation de la couverture végétale en une multitude d'îlots de plus en plus petits, dont certains survivront en tant qu'oasis. Les pays industrialisés ne sont pas complètement à l'abri de ces phénomènes: aux Etats-Unis et

en Europe, environ 10% des terres sont considérées comme désertiques.

Au sein des organisations internationales, on s'est assez tôt préoccupé de la situation. En août 1977, s'est tenue à Nairobi une conférence des Nations unies consacrée à la désertification, conférence qui a adopté un *Plan d'action pour lutter contre la désertification*. Malheureusement, pour un certain nombre de raisons (plans nationaux établis ou appliqués avec insuffisamment d'engagement; manque de coordination, de participation de la population et de moyens), ce plan n'a guère été mobilisateur. On a toutefois planté des ceintures vertes autour de certaines villes d'Afrique; au Burkina Faso, il a été interdit à quiconque de transporter du bois sans autorisation; au Rajahstan, en Inde, 1500 kilomètres de routes ont été bordées d'arbres et 10 000 kilomètres de dunes ont été stabilisées chaque année. Mais ces plantations résisteront-elles à l'impérieux besoin de bois de feu, et assurera-t-on leur arrosage et leur protection ?

Le Sommet de la Terre, en juin 1992 à Rio, donna l'occasion de revenir à la charge, et les Etats africains y ont obtenu la mise sur pied d'un comité de négociation en vue d'une convention internationale contre la désertification. Le comité a rapidement commencé ses travaux et le projet de convention actuellement en négociation prévoit des plans d'action régionaux et nationaux, à intégrer dans les plans de développement des divers pays, des dispositions sur la recherche et la formation, le transfert de technologies, la participation de la population locale, l'évaluation continue de la situation. Un protocole sur l'Afrique doit être présenté avec la convention; d'autres protocoles régionaux seront établis pour fin 1994.

La situation ne s'améliorera sérieusement que dans la mesure où seront réellement diffusées et pratiquées des méthodes adaptées de gestion et de mise en valeur des terres (culture et pâturage respectueux des conditions écologiques, programmes de reforestation). Par ailleurs, les moyens mis à disposition d'une meilleure gestion des terres fragiles et de la réhabilitation des terres altérées ne dépassent pas 1 milliard de dollars par an. Or, selon les instances internationales, il faudrait investir 10 à 22 fois plus pour sauvegarder ce qui fait vivre des centaines de millions d'habitants de notre terre. ■

«Pour une réforme du service public» Publication d'un tiré à part

La série de douze articles consacrés à la réforme du service public (DP n° 1165 à 1176) fera l'objet d'une édition sous forme de brochure. Le texte sera revu et augmenté de critiques et commentaires. Publication en septembre. Prix: 12 francs + frais de port. Rabais dès 10 exemplaires.

Vous pouvez déjà passer commande: **Domaine public, case postale 2612, 1002 Lausanne. Tél. 021/312 69 10, fax 021/312 80 40**

Le succès immérité du salaire au mérite

(jg) Les administrations publiques doivent gagner en souplesse et en capacité d'adaptation, tout le monde en convient. Contrats de droit privé, recours au marché, incitation plutôt que réglementation, vaste est la panoplie des moyens à explorer. Parmi eux, le salaire au mérite, dont on parle beaucoup, nous semble le plus contestable.

Les vendeurs de chaussettes ou d'Airbus ont toujours connu ce type de rémunération: un fixe plus une part variable en fonction du chiffre d'affaires. Mais introduire ce système dans les administrations, définir le «mérite» d'un informaticien, d'une infirmière, d'un gendarme ou d'un enseignant, traduit une vision si archaïque du travail humain que l'on se demande comment elle peut être prise au sérieux. Quelques remarques à ce propos.

1. Les expériences réalisées dans le secteur privé sont des échecs. Il se révèle que la grande majorité des salariés ne tient pas à entrer dans un système de compétition. Le repli sur soi devient la règle. Seule une petite minorité joue le jeu et cherche à améliorer sa rémunération.

2. Le salaire au mérite casse les solidarités, favorise l'individualisme et la suspicion. Le travail en équipe devient plus difficile, la méfiance s'installe et la dégradation de l'ambiance et de l'environnement professionnel finit par se traduire par une baisse dans la qualité des prestations. Personne ne s'opposera à la possibilité de gagner plus; mais la contrepartie en termes de stress et de cassure des relations de travail est refusée massivement.

3. L'idée que la motivation d'un individu peut se trouver renforcée par la perspective d'un meilleur salaire revient à confondre l'être humain et le chien de Pavlov. Le besoin de se sentir autonome, d'être considéré, reconnu, valorisé, sont aujourd'hui des désirs autrement plus puissants. La réflexion

sur le salaire au mérite est basée sur une psychologie de bazar qui rappelle le taylorisme et le début du siècle.

4. Le salaire au mérite repose sur une logique d'expansion indéfinie: le nombre d'employés *méritants* s'accroît logiquement d'année en année et ils profitent de l'augmentation de la masse salariale. Si cette dernière ne change pas, comme c'est le cas depuis quelques années, et si le nombre de salariés répondant aux critères du mérite augmente, il y a deux solutions: soit on hausse les critères afin de récompenser le même nombre de personnes que l'année d'avant, soit on répartit la part variable du salaire entre tous les méritants et ceux-ci toucheront moins que prévu. Dans tous les cas, le salaire au mérite devient une imposture.

5. Un récent colloque de la Société suisse des sciences administratives a montré que la notion d'objectif individuel, base du salaire au mérite, était aujourd'hui dépassée. Il s'agit plutôt désormais d'analyser les services rendus à l'usager et de chercher à améliorer l'ensemble du processus conduisant à une prestation, ce qui implique forcément de nombreuses personnes imbriquées dans une relation complexe. L'idée de performance individuelle perd sa signification. Le salaire au mérite est à la gestion ce que le discours de Blocher est à la politique: un fantasme primitif réduisant l'être humain à quelques pulsions élémentaires. ■

Vacances

Comme à son habitude, *Domaine public* suspend sa parution durant l'été. Le prochain numéro paraîtra donc le 18 août.

MÉDIAS

Les anglophones disposent déjà entre Genève et Montreux de deux mensuels: *Geneva News and International Report* et *Lakeside-Anglo-Phone's Newspaper for the Swiss Riviera*. A partir de novembre ils auront aussi un quotidien, *The Geneva Post*. Depuis *GI in Switzerland* ce sera le premier quotidien de langue anglaise en Suisse.

Le petit quotidien de gauche zurichois *DAZ* a déménagé. En raison des faibles effectifs du personnel, il a fallu interrompre la parution pendant une semaine. Comme prévu le journal a reparu le 1^{er} juillet.

Une fois de plus le *Courrier* a été sauvé mais le subside de la Société catholique romaine est inférieur aux désirs (300 000 francs accordés au lieu des 350 000 espérés) et cette participation sera rediscutée dans une année. Une collaboration avec différentes organisations de gauche est tolérée. Une antenne vaudoise est envisagée avec l'espoir de recruter un millier de nouveaux abonnés dans ce canton.

ARTICLE CONSTITUTIONNEL SUR LES LANGUES

La souveraineté cantonale pour écraser les minorités ?

Le Conseil des Etats a décidé de limiter la portée de l'article constitutionnel sur les langues (DP n° 1175), notamment en subordonnant toute intervention fédérale à une demande d'un canton. Pour Martin Killias, ce système risque d'être fatal au romanche.

MARTIN KILLIAS

originaire des Grisons, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne. En tant que juge suppléant au Tribunal fédéral, Martin Killias a eu à plusieurs reprises à s'occuper du manque de respect de la langue romanche dans les pratiques administratives de ce canton.

En matière de liberté des langues et de protection des minorités, beaucoup de Romands ont soutenu des positions dont les tristes conséquences pour la minorité la plus menacée, soit la romanche, se sont manifestées une fois de plus ces dernières semaines.

Selon l'avis prépondérant en Suisse romande, avis suivi lors de la dernière session par le Conseil des Etats et prochainement probablement aussi par le Conseil national, il s'agit de laisser aux cantons le soin de décider de leur régime linguistique et de tenir la Confédération à l'écart dans toute la mesure possible. Bien que l'article constitutionnel voté par le Conseil des Etats prévoit une protection particulière du romanche, toute initiative de la Confédération sera soumise à l'approbation préliminaire du canton des Grisons. Cette politique de non-ingérence permettra que, dans ce canton, les communes continuent de décider de leur appartenance linguistique. Ainsi et depuis le siècle dernier, de nombreuses communes romanches ont germanisé leurs institutions et notamment l'école, ceci sous la pression de la «modernisation» et d'idéologies pangermaniques (bien plus répandues aux Grisons qu'en Suisse alémanique).

Ces écoles exclusivement allemandes ont sensiblement contribué à germaniser la partie centrale des Grisons. Ceci d'une part par l'indifférence, voire l'hostilité de l'école face à la langue maternelle des enfants, hostilité souvent accentuée par des interdictions de parler romanche même pendant les pauses, et par l'abandon de tout effort d'assimilation d'enfants venant d'autres régions linguistiques.

Ces pratiques étaient en contradiction flagrante avec les principes développés par le Tribunal fédéral en la matière. Mais qui, notamment autrefois, aurait eu le courage de s'en prendre aux autorités locales, voire cantonales, et d'exposer ainsi ses enfants aux pires pressions ? Aujourd'hui, l'instruction primaire est donnée en allemand dans de nombreuses communes traditionnellement romanches, parfois avec deux leçons-alibi en romanche pendant quelques années. Pour éviter que des enfants allophones s'assimilent, on s'est toujours gardé de les déclarer obligatoires pour eux.

Les écoles enfantines furent la seule concession introduite depuis les années 1940. Mais avec une instruction primaire entièrement en allemand, l'utilité de ces efforts est fort discutable, car les Romanches sentent souvent, et pas à tort, que leur langue défavorise leurs enfants

par rapport aux élèves de langue maternelle allemande. Et pour dispenser les immigrés de tout effort d'assimilation, on a souvent doté les villages devenus bilingues d'au moins une classe enfantine allemande.

C'était entre autres le cas de la commune de Domat (Ems en allemand), soit du village dominé par l'usine Ems-Chemie. Avec une école entièrement allemande (deux leçons-alibi en romanche par semaine), la scolarisation des enfants romanches dans leur langue maternelle reposait entièrement sur la seule classe enfantine restée romanche, sur les huit que compte la commune. Mais, étant donné qu'il n'y a que dix enfants préinscrits de familles romanches pour l'année prochaine, les autorités locales entendent tout simplement fermer l'unique classe romanche. Aux dernières nouvelles, il semble que cette solution ait été reportée provisoirement, mais ce sursis ne changera rien au fait que la purification linguistique du village (ou tout au moins de ses institutions), sera bientôt achevée.

Le comble du cynisme, c'est la manière dont les autorités cherchent à justifier leur geste. Elles se plaignent du manque d'intérêt parmi les familles romanches qui, dans certains cas, préféreraient envoyer leur enfant dans une classe allemande plus proche ou qui craindraient pour ses progrès dans une école entièrement romanche. Or, ces craintes sont bien justifiées vu le très fort brassage de population dans ce village, ainsi qu'en raison du traitement discriminatoire de l'école qui juge les élèves latins comme ceux de langue allemande, uniquement en fonction de leurs résultats dans cette langue.

Le manque d'intérêt que l'on reproche aux Romanches s'explique aisément par le nombre d'inconvénients que leur langue leur impose quotidiennement aux Grisons. Comme l'a toujours fait valoir la Ligue romanche, le maintien de cette langue passe d'abord par la normalisation de la vie publique en matière linguistique. Que diraient les Romands si l'on fermait un jour la dernière classe de langue française à Avenches, si les séances communales à Lutry se tenaient en allemand (comme à Laax, pour ne pas incommoder un syndic alémanique), si les tribunaux vaudois délibéraient uniquement en allemand, voire si toute la vie publique se déroulait dans cette langue ? Combien de Romands se montreraient attachés à leur langue face à une telle série d'humiliations, qu'aucun

Des pouvoirs à rééquilibrer

DANIEL MARCO

professeur à l'École d'architecture de l'Université de Genève

IMPRESSUM

Rédacteur responsable:
Jean-Daniel Delley (jd)
Rédacteur:
Pierre Imhof (pi)
Ont également collaboré à ce numéro:
Claude Bossy (cb)
Gérard Escher (ge)
André Gavillet (ag)
Jacques Guyaz (jg)
René Longet (rl)
Charles-F. Pochon (cfp)
Forum: Martin Killias
Daniel Marco
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

Les résultats des dernières votations fédérales suscitent les mêmes réflexions qu'il y a dix-huit mois, après le vote sur l'espace économique européen. En Suisse romande, on accuse les confédérés d'outre-Sarine d'hégémonie et on entend des remarques du genre «Arrêtez, la Suisse, je veux descendre!» La «Romandie» devient française et, ce qu'elle n'a jamais été, une région. De nombreux commentateurs insistent à nouveau sur le fossé linguistique alors qu'à l'évidence les récents résultats comme ceux de décembre 92 n'ont rien à voir avec la «barrière de röstis». Ces résultats, reportés sur une carte géographique, opposent les Suisses des villes au sens général, avec leurs quartiers construits pendant les années 60 que l'on s'obstine à traiter de banlieues, au «reste» du pays que l'on peut qualifier sinon de campagne, du moins de «non-ville».

Une opposition qui apparaît, dans l'acceptation par la majorité des votants de deux des trois objets en jeu, alors qu'ils sont tous refusés par la majorité des cantons. Plusieurs cantons suisses ne possèdent pas de ville. Ceci explique cela. C'est donc dans cette subordination politique des villes aux cantons que réside le problème. Quant aux remèdes, ils devraient contourner et non faire exploser ces blocages politiques et institutionnels. En effet, il paraît impossible de décider, par un vote populaire, la suppression de la double majorité car, pour ce faire, il faut l'accord de ceux à qui elle profite. Il faut donc proposer «autre chose».

On s'est toujours efforcé de contenir le développement des villes, non pas en le maîtrisant de l'intérieur, mais en s'y opposant depuis l'extérieur, en valorisant la campagne. Cette caractéristique a marqué l'urbanisation de la Suisse, où l'on construit aujourd'hui comme hier, beaucoup plus pour protéger la campagne que pour améliorer et développer la ville.

●●●
régime bernois n'aurait imaginé leur infliger mais qui traduit fidèlement la manière dont la majorité alémanique des Grisons entend protéger la quatrième langue ?

Il est urgent que les députés romands à Berne prennent conscience de cette situation, qu'ils secouent le Conseil fédéral pour que celui-ci demande des explications au sujet du monopole de l'allemand dans les écoles de Domat et d'autres villages romanches, et qu'ils comprennent que la souveraineté cantonale en matière linguistique est la voie la plus sûre vers la germanisation de la Suisse orientale. C'est bien là, et non pas à Avenches ou au Jura, que la stabilité de la frontière linguistique paraît la plus menacée. ■

L'urbanisme n'existe pas vraiment en Suisse. La plupart des plans directeurs cantonaux ne reconnaissent aucune véritable spécificité à la ville. Dans la législation fédérale sur l'aménagement du territoire, il n'existe aucune distinction quantitative ni qualitative sur le contenu des zones à bâtir. Il y a les zones à bâtir et celles qui ne le sont pas. Les cantons ne soutiennent pas particulièrement les villes dans les problèmes qu'elles rencontrent.

Les Suisses ont relativement honte d'habiter des villes. Dans ce pays, la ville est connotée négativement. Le lieu d'origine des personnes semble plus important et déterminant pour caractériser leurs attaches territoriales que le lieu dans lequel elles vivent. La Suisse n'a pas de véritable «culture de la ville». Cette tradition est marquée par une permanence: la difficulté à faire accepter le fait que, si la ville concentre le pouvoir économique et les richesses, elle doit également assumer toute une série de problèmes spécifiques. Les efforts de la Confédération ne portent presque exclusivement que sur l'aide aux régions périphériques en difficulté, au détriment d'une politique active vis-à-vis des régions urbaines et des villes.

C'est donc dans une modification des structures politiques attribuant un plus grand pouvoir aux villes qu'il faut chercher une issue aux blocages actuels. Dans la mesure où la plus grande partie de la population vit dans les villes et que l'immense majorité y travaille, la relative surreprésentation des campagnes, tant dans les instances cantonales que fédérales, est un anachronisme. Il faut favoriser des relations verticales directes entre Confédération et villes, lesquelles pourraient se voir consacrer par la création d'une Chambre des villes.

Il ne s'agit pas de bouleverser du jour au lendemain des structures politiques intériorisées par près d'un siècle et demi d'histoire. Ainsi, au plan cantonal, avant d'établir des périmètres et des lois de fusion de communes pour créer des villes complètes, on pourrait constituer des communautés urbaines comportant bien évidemment les quartiers de la ville de la période 45-75, et même, ils sont peu nombreux, ceux de la période post-75. Et pourquoi ne pas définir dans ces villes des territoires à «géométrie variable» selon la nature des questions à traiter et sur lesquelles mobiliser un territoire donné pour un objectif donné (par exemple dans le domaine culturel, celui des transports publics, de la santé, des grandes écoles, du logement, des infrastructures importantes comme les aéroports, etc), ceci dans un temps donné.

Le rééquilibrage des pouvoirs entre villes et cantons n'est certainement pas le seul moyen de parvenir à une meilleure démocratie et de favoriser la disparition des vieux démons rustiques. Mais il est indispensable. ■

Votre voisin assassin a peut-être le même code génétique que vous

On croyait avoir trouvé, avec les empreintes génétiques, le moyen imparable de confondre un délinquant, grâce à l'analyse d'un cheveu, d'un fragment de peau, d'une trace de sang ou de sperme récolté sur la victime... Mais des jugements basés sur cette seule indication ont été cassés: il ne s'agit pas de certitude, comme pour les empreintes digitales, mais d'un calcul de probabilité, auquel la justice est mal préparée.

POUR EN SAVOIR PLUS

«Pour un défense enthousiaste des empreintes génétiques», *Science*, 20 décembre 1991, pp. 1735-1739; *Science*, 7 février 1992, pp. 717-720.

«Pour une critique des bases de données génétiques», *Science*, 20 décembre 1991, pp. 1745-1750 (certaines populations sont endogames, ce qui diminue drastiquement la variabilité des VNTR).

Les critiques probabilistes sont présentées dans *New Scientist*, 6 mars 1993, pp. 14-15; *ibidem*, 16 avril 1994; *Nature*, 24 mars 1994, pp. 285-286.

Les probabilités bayésiennes sont exposées dans Albert Jacquard, *Les Probabilités, Que Sais-je ?* n° 1571.

(ge) Après l'élimination de leur équipe de la *World Cup*, les Américains retourneront à leur feuillet favori: l'ex grand footballeur O. J. Simmons pourrait-il être innocent du meurtre de sa femme ? On a trouvé, semble-t-il, du tissu suspect sur la victime: cheveux ou lambeaux de peau arrachés à l'agresseur. Autant dire que la comparaison de l'ADN de ce tissu et de celui d'O.J. jouera un rôle déterminant auprès du jury pour établir la culpabilité de l'accusé.

De prime abord, il peut sembler curieux que l'ADN de chacun de nous puisse différer de manière significative de celui de notre voisin; en effet, le rôle premier de notre «patrimoine génétique» n'est-il pas de faire de ce zygote un membre de l'espèce *homo sapiens*, plutôt qu'une laitue ou un lépidoptère ? Le génome devrait donc soit être invariable, soit comporter peu de variations: le projet du séquençage du génome humain est d'ailleurs réalisable sans solliciter un don d'ADN de chacun de nous.

Dans l'ADN on distingue deux sortes de séquences (imbriquées); et l'on trouve notamment des séquences hautement répétées dont une classe, les VNTR (*Variable Number of Tandem Repeat*) est utilisée dans l'établissement des empreintes ADN. Ces VNTR sont des bouts d'ADN composés d'une séquence fixe et courte de nucléotides répétée entre 20 et 100 fois; le nombre de répétitions détermine la longueur du VNTR, et l'analyse consistera à mesurer cette longueur. Ces VNTR existent sur plusieurs chromosomes et on peut, par individu, mesurer la répétition sur plusieurs (typiquement 5) *loci*. Chaque VNTR étudié produit deux bandes et l'analyse consiste à comparer la hauteur des bandes entre celles obtenues de l'accusé, de la victime et du tissu accroché à ses ongles par exemple. Deux problèmes méthodologiques : 1. la technique ne permet pas de distinguer des VNTR très proches, différant seulement d'une ou deux répétitions; il faut donc établir des règles arbitraires d'identité entre bandes; la variabilité tolérée est de 4% pour le FBI (mais toutes les bandes doivent être considérées), de 1,5% pour Scotland Yard (certaines bandes peuvent être ignorées). 2. Si l'on n'a pu prélever qu'un petit cheveu, il faut préalablement amplifier l'ADN, avec des risques de contamination; les laboratoires semblent

néanmoins maintenant avoir maîtrisé ce dernier problème.

L'analyse faite, soit les bandes diffèrent entre l'accusé et le tissu suspect — le profil ADN a innocenté environ 20% des accusés soumis à cette analyse; soit les bandes correspondent et l'accusé est considéré comme coupable.

Pas si simple, hélas. Les empreintes ADN ne sont donc pas uniques à un individu comme les empreintes digitales; les cas de similitude sont simplement rares. Dans le cas d'une correspondance, il faut établir la probabilité que telle empreinte ADN puisse venir de quelqu'un d'autre que de l'accusé. Supposons que sur un *locus* VNTR, chaque bande a une fréquence dans la population de 1/30; si l'on analyse 5 *loci* sur des chromosomes différents, la probabilité de tirer un profil précis est de $(1/30)^5$, soit à peu près une chance sur 24 millions. Ces probabilités infimes (le record est à 1/714 milliards) impressionnent jurys et juges qui confondent deux questions: 1. quelle est la probabilité qu'un individu corresponde à l'empreinte, étant donné qu'il est innocent ? 2. quelle est la probabilité qu'un individu soit innocent, étant donné qu'il correspond à l'empreinte ? Le calcul des fréquences esquissé ci-dessus répond à la première question; mais le tribunal est bien sûr intéressé par la seconde. La confusion de la «probabilité d'innocence» avec la «probabilité de correspondance du profil», a provoqué une série d'appels en justice avec libération de l'accusé. Le profil ADN était typiquement la seule preuve directement incriminante. Intuitivement, on peut saisir que la probabilité de culpabilité *avant* le test doit influencer celle *postérieure* au test; l'appareillage mathématique précis existe depuis deux siècles (les probabilités bayésiennes), mais il est généralement inconnu des juristes. Avec la croissance exponentielle des bases de données d'empreintes génétiques, l'interprétation statistique correcte (qui est possible) sera déterminante, à moins que les biologistes trouvent entre temps une empreinte génétique unique à chaque individu.

Pour l'heure, vous n'avez donc rien à craindre d'une empreinte ADN — sauf si votre avocat est mauvais mathématicien, ou si votre frère jumeau est un voyou. ■