

# DOMAINE PUBLIC

JAA 1002 Lausanne

15 octobre 1999 - n° 1403  
Hebdomadaire romand  
Trente-sixième année

## Bilatérales: jusques et au-delà

**L**A RATIFICATION A donc été réussie. On n'imaginait pas qu'il puisse en être autrement, mais sait-on jamais. Le théâtre de l'intimidation, oui j'irai jusqu'au bout, a animé une intrigue dont le dénouement était connu. Il a permis à chacun d'avoir un beau rôle. Rideau. Tous les acteurs avancent d'un pas en se donnant la main. Applaudissements.

Le vrai succès, c'est l'isolement des isolationnistes. Christoph Blocher, si sûr de lui à l'ordinaire, carré campé, pataugeait dans ses contradictions à la tribune: il était contre, mais il ne se battrait pas. Etrange, lui qui aime tant l'arène et l'*Arena*.

L'extrême-droite isolationniste devra donc s'affi-

cher sous ses propres couleurs. Réduite à elle-même, elle n'a raisonnablement aucune chance.

Le scrutin populaire qui aura lieu au printemps présentera deux particularités. D'abord ceux qui n'ont pas voulu ou osé lancer le référendum, à leur nom, le soutiendront en sous-main. Leur intérêt sera de faire monter le plus haut possible le nombre des «non». Le raisonnement implicite sera le suivant: puisqu'un accord qui n'exige aucun abandon de souveraineté suscite, malgré tout, une telle opposition, il faut en conclure que le rejet serait majoritaire si l'accord impliquait une délégation partielle de souveraineté – ce serait le cas si la Suisse voulait adhérer à l'UE. Les «non» détermineront le socle des refus inconditionnels, auquel s'ajouteront à l'avenir les «non» motivés. Pour que l'importance des

irréductibles, même s'ils sont minoritaires, ne justifie pas un attentisme indéterminé, il importe donc d'en réduire le nombre. Ce sera l'enjeu de la campagne.

Au lendemain de l'acceptation des bilatérales, les fronts se recomposeront. D'une part ceux qui les ont soutenues jusque-là et pas plus loin; d'autre part ceux qui y voient un premier pas vers l'adhésion, désormais facilitée parce que quelques gros obstacles auront été déblayés. Le premier souci, dans cette conjoncture, c'est d'éviter que les pro-européens soient isolés à leur tour par l'alliance des irré-

ductibles et des défenseurs des bilatérales-terminus.

La manière dont sera traitée l'initiative qui exige une reprise immédiate des négociations sera un premier test. Il serait malencontreux qu'on la laisse aller devant le peuple assortie d'un préavis négatif du Conseil fédéral et du Parlement. D'autre part les inévitables délais qui nous séparent d'une réactualisation de la demande d'adhésion doivent être utilisés pour une politique active de collaboration concrète, par exemple les échanges de jeunes en formation, et de tout ce qui exprime notre appartenance à la culture européenne, plutôt que de compter et recompter le montant (3 milliards) de notre contribution nette en cas d'adhésion.

Une fois les bilatérales sous toit, on espère que cette politique active se mettra, franchement, en place. Les bilatérales jusque et au-delà. AG

*L'initiative pro-européenne,  
le prochain test*

# Pour la maîtrise des coûts, il n'y a pas de potion magique

**L'annonce, chaque automne, du montant des primes d'assurance maladie dans les différents cantons pour l'année à venir déclenche des réactions multiples, mais unanimement négatives. On constate à chaque fois que le débat sur les coûts de la santé est le plus schizophrénique des débats politiques actuels.**

**A**NNONCE DU MONTANT des primes de l'assurance maladie pour l'an prochain. Comme à l'accoutumée, le mécontentement est général. Pour les assureurs, qui en demandaient plus, les augmentations admises par l'Office fédéral des assurances sociales sont dictées par des considérations politiques. Elles ne couvriront pas la croissance prévue des dépenses, affirment les caisses, et nous devrons puiser dans nos réserves. À l'inverse, les organisations de consommateurs et de patients dénoncent des réserves trop importantes qui pèsent sur le niveau des primes.

## Entre primes et prestations

Une fois de plus le secteur de la santé apparaît comme une vaste foire d'empoigne, une branche économique dont les acteurs s'affrontent durement pour conserver ou accroître leur part du gâteau et se rejettent mutuellement la responsabilité de la hausse des coûts.

Bien sûr, les médecins se pressent nombreux au chevet d'un système visiblement pas au meilleur de sa forme. Mais s'il est facile de proposer des remèdes simples et de bon sens apparent, il est plus ardu de les faire accepter. Voyez la planification hospitalière. Tout le monde sait que la Suisse compte un nombre trop élevé de lits. Mais à chaque projet de fermeture d'un établissement, c'est toute une population qui proteste. Cette planification serait par ailleurs plus efficace si la Confédération pilotait plus fermement le dossier. Mais alors ce sont les cantons qui rappellent leurs prérogatives en matière de santé. Les assurés qui se plaignent du montant des primes sont aussi les patients qui, à la moindre alerte, revendiquent les examens les plus sophistiqués. Dans les domaines de la santé, l'offre de prestations détermine fortement la demande. Mais évoquez la clause du besoin pour l'ouverture de nouveaux cabinets médicaux et

aussitôt montent au front les défenseurs des libertés. La Confédération met à disposition une subvention importante pour alléger le fardeau des revenus les plus modestes; mais une majorité de cantons se refuse à l'utiliser intégralement.

## Entre primes et revenus

Ruth Dreifuss a raison de souligner l'iniquité du système de financement de l'assurance maladie, prime par tête indépendante des ressources de l'assuré. Il faut rappeler que le peuple a balayé, il y a cinq ans, une initiative socialiste prévoyant des cotisations en

fonction du revenu. Pourtant la seule amélioration de ce système ne contribuera en rien à la maîtrise des coûts. C'est donc parallèlement que tous les efforts doivent être menés. Les progrès sont réels mais très lents. Mais aucune solution magique ne se dessine qui soit susceptible de réunir une majorité parlementaire et populaire.

Reste donc aux assurés à utiliser pleinement les ressources du système actuel pour faire baisser leurs primes. Et ces ressources sont nombreuses, dont notamment le recours aux réseaux de soins (DP 1400). Aux organisations de consommateurs, aux syndicats, entre autres, d'informer sans relâche les usagers. jd

## PARUTION

### La politique devient un jeu d'enfant

**L'**ÉDITION 1998 DE *L'Année politique suisse* vient de paraître. Comme les précédentes, cette trente-quatrième édition reste l'outil indispensable pour se repérer dans la diversité et la complexité de la vie politique helvétique, au niveau fédéral et dans les cantons. Les faits et événements de l'année sont regroupés par thème, ce qui rend la recherche aisée. Mais l'énumération n'est pas sèche; au contraire, elle s'accompagne des prises de position des acteurs et d'une synthèse des débats. Partis politiques et associations sont présentés ainsi que les résultats des élections et des votations.

Reconstituer un processus de décision ou faire le point sur l'évolution d'un dossier, l'exercice devient un jeu d'enfant grâce à cet annuaire. jd

Adresse: Institut de science politique, Université de Berne, tél. 031 631 83 31

Site: [www.unibe.ch/ipw/AnnePolitique](http://www.unibe.ch/ipw/AnnePolitique)

## IMPRESSUM

Rédacteur responsable:  
Jean-Daniel Delley (*jd*)

Rédaction:

Géraldine Savary (*gs*)

Ont collaboré à ce numéro:

François Brutsch (*fb*)

Gérard Escher (*ge*)

André Gavillet (*ag*)

Jacques Guyaz (*jjg*)

Charles-F. Pochon (*cfp*)

Forum: Lyonel Kaufmann

Débat: Claude Raffestin

Composition et maquette:

Françoise Gavillet,

Géraldine Savary

Responsable administrative:

Murielle Gay-Crosier

Impression:

Imprimerie des Arts et Métiers SA,  
Renens

Abonnement annuel: 90 francs

Étudiants, apprentis: 60 francs

Administration, rédaction:

Saint-Pierre 1, case postale 2612  
1002 Lausanne

Téléphone: 021 / 312 69 10

Télécopie: 021 / 312 80 40

E-mail: [domaine.public@span.ch](mailto:domaine.public@span.ch)

Site: <http://www.domainepublic.ch>

CCP: 10-15527-9

# Une assemblée contre des promoteurs

**Le recours contre le centre commercial de La Praille pose la question des modalités de la démocratie associative.**

**S**UR LE FOND, le recours décidé par la section genevoise de l'Association Transports et Environnement (le TCS vert) est amplement justifié (lire sur le sujet *DP 1394*): il sanctionne le travail bâclé de l'Etat qui adopte un plan localisé de quartier comprenant un centre commercial destiné essentiellement à une clientèle automobiliste, contraire aux principes généraux de sa propre politique (aménagement du territoire, pollution, transports), et non conforme aux exigences légales d'étude de l'impact sur l'environnement. Pourquoi? Parce que le financement du nouveau stade de la Praille en dépend.

Nous sommes face à un syndrome de Stockholm: otages des promoteurs, les partisans du stade se font les supporters actifs d'un projet qui n'aurait au-

cune chance de réalisation pour lui-même.

## Comment consulter?

Sur la forme, le comité de l'ATE a souhaité ne pas prendre seul une telle décision, comme il en avait la compétence, mais consulter la base: convoqués en assemblée générale, les 5000 membres genevois ont donc pris démocratiquement leur décision – par vingt-neuf voix contre vingt-six et cinq abstentions dans un sous-sol de la Vieille-Ville.

Ceux qui s'en indignent n'auraient certainement rien trouvé à redire au résultat inverse! Mais l'inadéquation manifeste de modalités associatives du XVIII<sup>e</sup> siècle pose des interrogations lé-

gitimes ( nous avons évoqué ce problème dans *DP 1088* et *1353*): il y a aujourd'hui bien d'autres possibilités, plus gratifiantes, d'utiliser sa soirée; et il existe simultanément des moyens de renouveler et diversifier les modes d'expression, de consultation et de décision: on pense au vote par correspondance (précédé d'une assemblée de discussion, mais sans pouvoir décisionnaire – la qualité du débat y gagnerait) et à l'utilisation de l'Internet (mise à disposition d'informations, possibilités d'échanges directs). La vitalité et la crédibilité du mouvement associatif exigent une telle évolution pour rendre aux membres leur qualité de citoyennes et de citoyens actifs dans la cité, et non de simples consommatrices et consommateurs de prestations. *fb*

## EXPO NATIONALE

### Mutatis mutandis

**A**UX FAUX PAS dans la gestion et au déficit de communication des responsables d'Expo. 01 répondent les tergiversations et les craintes des autorités politiques. Il y a vingt-cinq ans, les problèmes d'organisation et de financement étaient tout aussi aigus. Par contre, contrairement à aujourd'hui, la volonté politique n'a jamais fait défaut, comme le rappelle opportunément Bruno Vanoni dans le *Tages Anzeiger* (1<sup>er</sup> octobre 1999).

### Des prêts jamais remboursés

Dix-huit mois avant la date prévue pour l'ouverture, des voix se font entendre pour retarder la manifestation. Le Conseil fédéral s'y oppose fermement. Pourtant, à ce moment, près de la moitié du budget n'est pas assurée. Un budget qui par ailleurs ne cesse d'augmenter: 87,4 millions en 1961 lorsqu'est prise la décision de principe d'organiser une exposition nationale; 104,4 millions un an plus tard; 179,5 millions en été 1963 et

187,8 millions au moment de l'ouverture le 30 avril 1964.

Septante jours après l'inauguration de l'Exposition nationale, le nombre des visiteurs reste inférieur aux prévisions. À tel point que la direction doit solliciter un prêt urgent de la Confédération, aussitôt accordé. Vingt jours plus tard, l'argent est dépensé et la faillite menace. Le Conseil fédéral est prêt à injecter une somme supplémentaire. Mais la délégation des Finances s'oppose à ce cavalier seul du gouvernement. Qu'importe. C'est alors le Parlement qui approuve à l'unanimité ces deux prêts dont il sait pertinemment que l'Expo ne pourra jamais les rembourser.

Au total, le Parlement libère une somme de 67,8 millions de francs, trois fois plus qu'initialement décidé. Il n'était pas question de «laisser tomber cette belle œuvre nationale créée avec passion et courage avant tout par nos concitoyens romands et dans une perspective d'avenir», déclarèrent alors les porte-parole des commissions parlementaires. *jd*

## NOTE DE LECTURE

### Le renouveau de la philosophie politique

**L**E MAGAZINE LITTÉRAIRE a choisi pour thème de son numéro d'octobre la philosophie politique. On connaît la formule: une brève présentation de philosophes jugés importants. La sélection est nécessairement en partie arbitraire, mais toutefois représentative. C'est un bon stimulant. À relever par exemple un «portrait» de la pensée d'Anthony Giddens, inspirateur et conseiller de Tony Blair, qui a publié depuis 1971 une demi-douzaine d'ouvrages d'importance non encore traduits en français, le Seuil annonçant pour l'an prochain une traduction et présentation de *The Third Way – the Renewal of Social democracy*. Et Pierre Rosanvallon, en se réjouissant du nouvel élan de la philosophie politique, nous avertit qu'elle ne doit pas être trop «universitarisée» et réduite à une histoire des idées, mais liée aussi à l'expérience politique vivante et vécue.

À travers ce kaléidoscope d'auteurs, des références utiles, des pistes bibliographiques. Une bonne mise en appétit. *ag*

# Le salaire au mérite ne profite :

***L'heure est aux réformes de gestion des administrations publiques. Mais au lieu de s'engager avec de nouveaux instruments vers une modernisation de l'Etat, les collectivités publiques adoptent des solutions simplistes, qui suscitent le mécontentement des salariés. Un exemple, le salaire au mérite.***

**L**Y A la réforme, il y a le gadget. Les collectivités publiques séduites un peu rapidement par les modes de la nouvelle gestion, alarmées par l'état de leurs finances confondent l'une et l'autre. Et, tout le monde le sait, l'empressement rend aveugle.

Le gadget à la mode, cet automne, c'est le salaire au mérite. Ça fait longtemps qu'on en parle, il commence à être sérieusement évoqué dans certaines administrations. Avec des succès divers. Il y a les cantons où ça résiste: le gouvernement et le Grand Conseil neuchâtelois ont suscité la colère des fonctionnaires en imposant la suppression des augmentations automatiques et l'introduction d'une augmentation liée à la prestation. Dans le canton de

Vaud, le salaire lié au mérite faisait partie des anciens projets du Conseil d'Etat, projets qu'il a dû abandonner à la suite des importantes manifestations de salariés. Les propositions actuelles du gouvernement vaudois sont encore trop floues pour dégager une véritable orientation concernant le salaire au mérite. Il y a les cantons où la réforme a passé sans heurts. Berne, Zurich, le Valais ont introduit, sans résistance syndicale, une annuité dépendant de la satisfaction des objectifs. Enfin il y a les gouvernements qui en prennent le chemin: le Conseil national a adopté la semaine passée la suppression du statut du fonctionnaire. Dans la foulée, y est inscrite l'augmentation du salaire liée à la prestation.

## Effets pervers

**A**UX ETATS-UNIS, où la réforme de l'administration est déjà très avancée, on a expérimenté plusieurs systèmes d'incitation. Dans leur ouvrage de référence\*, Osborne et Gaebler passent en revue la pertinence de ces systèmes.

La gestion par objectifs, par exemple, permet de récompenser le responsable d'un service qui a dépassé les objectifs fixés. Cette démarche n'a pas donné de résultats concluants. Les objectifs n'ont souvent pas grand-chose à voir avec la quantité, la qualité et les coûts des services délivrés. Ils sont fixés artificiellement bas ou sont atteints au détriment de la qualité. Osborne et Gaebler citent l'exemple des agents du FBI sous l'ère Hoover. Pressés d'augmenter le nombre des arrestations et des objets volés retrouvés, ils se sont concentrés sur les déserteurs de l'armée, beaucoup plus faciles à appréhender que les délinquants. Enfin ce type de gestion pousse les services à se concentrer sur leurs objectifs sans plus se préoccuper des autres secteurs de l'administration, avec à la clé des conflits entre les services. Il faut aussi mentionner les effets négatifs de la compétition qui s'installe entre les fonctionnaires. Pour se distinguer, ils sont tentés de garder pour eux l'information pourtant nécessaire au bon fonctionnement du service. On peut éviter cet effet pervers en instituant un bonus de groupe.

La gestion par la performance paraît plus efficace. Mais elle souffre d'un grave défaut puisque la performance d'un agent ne dépend que dans une faible mesure de son comportement. Selon les spécialistes de l'organisation, seuls 15% des problèmes relèvent de la responsabilité des employés et des cadres. L'essentiel des difficultés est à rechercher dans un contexte plus large. Et aucune incitation financière ne donne aux agents l'autorité et la compétence nécessaires pour modifier les contraintes systémiques responsables des problèmes rencontrés.

Dès lors la gestion par la performance, celle qui consiste à analyser les résultats obtenus, n'est qu'un moyen pour détecter les problèmes, rechercher leurs causes et imaginer des solutions nouvelles. Il ne s'agit plus de juger des individus mais d'améliorer l'organisation. Dans cette démarche, le rôle des employés est central. Seuls ces derniers connaissent le terrain dans le détail.

En conclusion, la rénovation de l'administration ne passe pas par la carotte financière du salaire au mérite mais par la simplification des hiérarchies et l'attribution de responsabilités à ses agents. jd

David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government. How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, New-York, 1993.

# personne

Disons le tout net: le salaire au mérite est inutile et contre-productif. Les collectivités publiques croient ainsi adopter une politique moderne du personnel alors qu'elles ne modifient en rien le fonctionnement classique de l'administration, sa structure et l'organisation du temps de travail de ses agents. Il ne s'agit que d'un ravalement de façade qui n'améliore pas l'état du bâtiment.

Qu'est-ce qui motive donc les gouvernements à introduire une augmentation de salaire liée à la prestation? Premier objectif évoqué: le salaire au mérite supprime les annuités automatiques, par conséquent permet de réduire la masse salariale. Or l'expérience montre qu'on ne peut mêler assainissement des finances publiques et réforme de la fonction publique. Certains

exécutifs l'ont appris à leurs dépens. Deuxième raison, le salaire au mérite améliorerait la motivation des agents de l'État. Or il a l'effet inverse; il crispe, inquiète, et au fond, suscite une faible incitation, l'augmentation déterminée par le «mérite» ne représentant qu'une part infime du salaire. Troisième explication, il permettrait d'améliorer la prestation à l'usager. Au contraire, le fonctionnaire, obnubilé par l'objectif à atteindre, privilégie l'augmentation de son salaire à la qualité de son travail. Enfin, le salaire au mérite sert surtout de camouflage pour masquer les vrais problèmes; il permet d'échapper à une véritable réflexion sur les réformes à engager. Entre autres, casser les hiérarchies beaucoup trop rigides à l'intérieur de l'administration, améliorer la mobilité des fonc-

tionnaires entre les différents services, pousser à la collaboration et au travail d'équipe plutôt qu'à la performance personnelle, développer un meilleur esprit d'initiative et de responsabilisation des fonctionnaires autour d'un projet, augmenter l'offre de formation continue interne, inciter à la flexibilité, diminuer le temps de travail. Ces propositions, les gouvernements les connaissent depuis longtemps. Or, ils préfèrent adopter des méthodes simplistes et passer à côté de véritables instruments de réforme qui amélioreraient tant les conditions de travail des fonctionnaires que la qualité des prestations publiques. *gs*

**Consultez, sur notre site, les numéros de DP 1298 et 1358 consacrés au statut du fonctionnaire.**

## NOTE DE LECTURE

### La cohésion par les étrangers

LE DISCOURS RÉFLÉCHI sur l'immigration en Suisse porte le plus souvent sur la problématique de l'intégration, la naturalisation facilitée, le retour ou non au pays à l'âge de la retraite, l'hélicoptéisation progressive de la deuxième génération. Depuis quelques années ces questions ont été un peu occultées par l'augmentation des requérants d'asile. Un éclairage inédit est apporté par la thèse de doctorat de Jean-Pierre Tabin: selon lui, l'intégration interne de la société suisse est favorisée par la non-intégration des étrangers.

Son champ d'études est celui du droit des assurances sociales. Il constate que la proportion d'étrangers cotisant à l'AVS est plus élevée que la proportion de ceux qui bénéficient de rentes, en général inférieures à celles des Suisses faute d'années de cotisations. La situation est donc tout bénéfice pour nos compatriotes. Il n'en va pas de même pour les bénéficiaires de l'AI ou des indemnités de chômage. Les étrangers y sont particulièrement nombreux, mais ils touchent des prestations inférieures aux Suisses.

L'auteur cite des chiffres un peu anciens, datant de 1993, montrant que chaque ménage étranger titulaire d'un

permis d'établissement a été à l'origine d'un transfert de prestations de 2200fr. en faveur des ménages suisses. La main-d'œuvre étrangère bon marché est souvent employée dans des zones périphériques et à des activités, hôtellerie, travaux publics, agriculture, permettant souvent de stabiliser l'économie de régions entières en évitant leur désertification.

En participant au financement de la sécurité sociale et en maintenant l'activité dans des régions périphériques, les étrangers aident au maintien et à la cohésion de la société suisse. Dans cette logique, le statut de saisonnier, qui lie l'étranger à une région et les difficultés de la naturalisation trouvent leur cohérence.

Ces pistes sont esquissées par Jean-Pierre Tabin. L'essentiel de sa thèse est consacré à une réflexion sur l'intégration et à une recension des différences entre Suisses et étrangers dans l'accès à la sécurité sociale. Cet indispensable travail de recension est une base sur laquelle les intéressantes hypothèses de l'auteur doivent désormais se déployer. *fg*

Jean-Pierre Tabin, *Les paradoxes de l'intégration*, cahiers de l'EESP, Lausanne, 1999.

## ÉLECTIONS FÉDÉRALES

### Le St-Pierre du paradis fiscal

DANS DP 1402, nous avons présenté deux des trois personnalités politiques évoquées par la *Weltwoche* (30.09.99) qui ne se présentent pas aux élections fédérales. Voici la troisième.

Franz Marty, 52 ans, dirige depuis quinze ans les finances du canton de Schwytz. Un quasi inconnu en Suisse romande. Et pourtant ce magistrat de Suisse centrale pilote depuis le début des années 90 le projet de nouvelle péréquation financière. Une redistribution des tâches entre la Confédération et les cantons et une nouvelle manière de régler les flux financiers entre Berne et les cantons qui, si elles aboutissent, changeront fondamentalement le visage du fédéralisme. Franz Marty, c'est aussi la terreur de ses collègues des cantons voisins. Sous son impulsion, Schwytz est devenu un paradis fiscal où se pressent sociétés holdings et revenus cossus. Par trois fois déjà il a procédé à des baisses d'impôts. Son nouveau projet prévoit une nouvelle réduction moyenne de 15%; mais pour une famille monoparentale à faible revenu, la baisse pourra atteindre 70%. De même il a imposé une péréquation intercommunale dont profitent largement les communes de montagne. *jd*

# Quelles leçons tirer de la nouvelle hausse des primes maladie?

Par Lyonel Kaufmann, enseignant

**Les réserves des caisses maladie sont la plupart du temps en dessus des exigences de la loi. Conséquence: des primes surévaluées.**

LE VENDREDI 8 octobre 1999 a été un nouveau vendredi noir pour une majorité des assurés de ce pays. Une nouvelle hausse des primes maladie a été annoncée pour l'an prochain par Ruth Dreifuss. La présidente de la Confédération a affirmé, lors de la conférence de presse, sa volonté de proposer au Conseil fédéral un passage du calcul des primes par tête à des primes proportionnelles aux revenus et à la fortune, répondant ainsi à l'initiative socialiste. Mais l'étude des divers documents remis à cette occasion apporte des indications dont la presse n'a pas fait mention.

## Des attentes non réalisées

L'introduction de la LAMal devait produire deux effets sur les caisses maladie: une harmonisation et une baisse des primes. Cette harmonisation devait résulter du libre choix des assurés, de la fixation d'un catalogue unique de prestations et d'une plus grande concurrence entre les caisses.

Or, c'est exactement l'inverse qui se produit. Lorsque l'on observe l'évolution des primes des caisses maladie par canton, non seulement les écarts au mieux restent les mêmes – voire augmentent comme à Genève – mais, en plus, les primes des principales caisses par canton prennent l'ascenseur.

Deuxième constat: certains cantons (Tessin, Berne, Vaud, Genève par exemple) s'écartent d'une corrélation dite normale entre la prime moyenne et les coûts moyens. Dans ces cantons, on observe en effet que les assurés optent pour des formes d'assurance avec des franchises plus élevées que la moyenne.

On peut donc en déduire que plus les franchises sont élevées et plus le risque de voir les coûts moyens augmenter existe. Visiblement, les assurés sont donc tentés, soit de «rentabiliser» leur prime, soit de renoncer à contrôler leur consommation de soins lorsque le montant de la franchise est atteint.

## Les réserves sont largement gonflées

Enfin, on constate d'énormes disparités dans les pourcentages affectés aux réserves des caisses. Ainsi, sur 118 caisses maladie, 8 caisses ont moins de 20% de réserve, 46 caisses ont des réserves qui se situent entre 20 et 50% et 64 caisses ont des réserves supérieures à 50% – elles s'élèvent jusqu'à 79,3% dans un cas. Certes, cette disparité s'explique par le fait que le pourcentage affecté aux réserves dépend du nombre d'assurés, mais les plus grandes caisses de ce pays ont généralement des réserves supérieures à 20% alors que la LAMal fixe ce taux à 15%.

On peut alors raisonnablement estimer qu'une partie des primes sont surévaluées. D'autant plus qu'en comparant, dans le canton de Vaud par exemple et pour les années 1996 à 1998, les prévisions des coûts de l'ensemble des assureurs vaudois avec les coûts réels, la différence atteint 384 millions, soit une surestimation des coûts

qui évolue entre 200 et 250 francs par an et par habitant! Et cette surestimation n'est certainement pas terminée puisque les assureurs prévoient, dans le canton de Vaud toujours, une nouvelle hausse des coûts de 10% pour l'année prochaine, c'est-à-dire quasiment autant que lors de l'introduction de la LAMal.

En conclusion, s'il est urgent de fixer les primes proportionnellement aux revenus et à la fortune, il convient aussi de s'interroger sur l'efficacité des moyens mis à la disposition de l'OFAS et des cantons pour véritablement remplir leur rôle de contrôle, et sur la nécessité d'introduire la concurrence dans un tel secteur. ■

## Médias

LA PRESSE ÉCRITE n'est pas encore morte, à voir les projets en cours de journaux du dimanche tant en Suisse romande qu'en Suisse allemande: un, deux, trois quotidiens zurichois pour les pendulaires? Pendant ce temps, l'ancien moniteur de la presse sportive allemande *Sport* pourrait disparaître dans quelques jours. La télévision et les rubriques sportives toujours plus importantes de la presse quotidienne le condamnent.

À PROPOS DE presse dominicale, on oublie qu'elle existait avant les médias électroniques. Elle paraissait le dimanche soir avec les résultats sportifs et les résultats des consultations politiques. Il y avait, par exemple, l'hebdomadaire *Le Soir*, à Lausanne, une édition hors abonnement de *La Tribune de Genève* et en Suisse alémanique des éditions prédatées de plusieurs quotidiens.

GRÈVE DES OUVRIERS du livre en France, les quotidiens ne paraissent pas mais Internet fonctionne comme briseur de grève puisque *Le Monde* publie une édition brève du journal sur le Web.

cfp

## Chiffres de l'OFAS, Institut LAMal de compensation des risques, pour le canton de Vaud

Année	Prévisions des assureurs	Réalité des coûts	Différence
1996	1,483 milliard	1,335 mia	11,16%
1997	1,544 milliard	1,416 mia	7,34%
1998	1,577 milliard	1,468 mia	7,43%

# Penser la durée plutôt que l'espace

Et si le temps était plus important encore que l'espace? Professeur de géographie et vice-recteur à l'Université de Genève, Claude Raffestin expose dans le cinquième épisode de notre série son approche du problème.

ANDRÉ GAVILLET, DANS le numéro spécial 1386 de *Domaine Public*, s'interroge avec pertinence sur la question de la fusion des cantons, de Vaud et Genève d'abord, mais aussi de toutes les autres fusions qui pourraient survenir ensuite. Tout le monde a pu lire dans la presse les propositions de certains pour regrouper en quelques grandes unités les vingt-six cantons: après le «*small is beautiful*» voilà le nouveau slogan «*big is beautiful*». Gavillet le dit clairement: *Vingt-six cantons obligent à faire vingt-six fois la même chose. (Mais cette logique critique conduirait à dire: une seule fois suffirait. Et tous n'osent pas faire l'apologie de la centralisation)*. N'est-ce pas cela qui affaiblit la position des fusionnistes, si l'on me pardonne ce néologisme?

## Nouvelle façon de penser

On hésite volontiers dans notre pays entre une voie moyenne qui n'est plus le fédéralisme et qui n'est pas non plus le centralisme. Cette voie moyenne s'appelle la fusion entre Vaud et Genève, qui ne cesse pas de défrayer la chronique et de déclencher des débats à peine passionnés, mais très ambigus (avec un peu de courage, on pourrait proposer la fusion de tous les cantons romands, mais cela changerait-il quelque chose?). Cela n'a évidemment rien d'étonnant, mais ce qui l'est, en revanche, c'est la manière dont le problème a été posé. Il l'est en termes exclusivement territoriaux, ce qui ne laisse pas de surprendre lorsqu'on sait que depuis plus de vingt ans notre façon de penser doit plus au temps qu'à l'espace. Nous sommes obsédés par la vitesse, donc l'économie de temps, et par les réseaux de toutes sortes, donc la mise en relation en temps réel, comme on dit dans le langage informatique. Le contrôle du temps s'est substitué au contrôle de l'espace. Nous habitons moins l'espace que nous ne le parcourons dans des intervalles de temps aussi courts que possible. Nous cherchons de plus en plus à habiter le temps, c'est-à-dire à rendre la durée à disposition toujours plus pleine.

Certes, notre existence se déroule bien dans le territoire et l'aménagement de celui-ci, tout en demeurant nécessaire voire incontournable – il faut bien garder les pieds sur terre! –, n'est plus suffisant dans le monde où nous sommes, dans l'exacte mesure où il doit être complété par un aménagement du temps. Si autrefois régnait le «totalitarisme» de l'espace, aujourd'hui c'est celui du temps qui l'emporte, pour la simple raison que l'allocation de temps est la même pour tous. Ce qui nous distingue, individus et collectivités, c'est la manière dont nous l'utilisons: certains ont un temps très plein, d'autres beaucoup moins. Nous cherchons à valoriser au maximum la durée qui nous est impartie et c'est pourquoi tout ce qui peut nous faire économiser du temps ou réaliser plus rapidement les choses à faire est à prendre en compte puisque... «*time is money*»... qu'on le veuille ou non.

## Déplacer le débat des fusions vers l'intégration temporelle

Dès lors, je me demande s'il ne faut pas déplacer la question de la fusion Vaud-Genève du côté de l'intégration temporelle plutôt que de continuer à chercher du côté de l'intégration spatiale qui risque d'être longue d'une part et juridiquement compliquée d'autre part.

Intégration du temps? Qu'est-ce à dire? Cela signifie d'abord vivre, penser et agir dans un temps dont les rythmes sont communs, de manière à éviter les gaspillages en ne faisant pas à 60 km de distance les mêmes choses qui doublent les temps d'utilisation. Les institutions hospitalières et universitaires sont en train de montrer la voie à suivre quand bien même elle est semée d'embûches. Mais quelle transformation ne l'est pas? Intégrer le temps signifie aussi harmoniser les fiscalités de manière à rendre les deux cantons identiques quant au choix d'une résidence ou d'une localisation d'entreprise. On peut aussi imaginer de créer un réseau d'informations touristiques commun qui serait le support

d'une promotion à l'échelle lémanique; il pourrait d'ailleurs intégrer, sans difficultés, les autres cantons romands qui le souhaitent, puisqu'au-delà de la fusion Vaud-Genève, c'est l'intégration de la Suisse Romande qui est en cause. Il en va de même pour la promotion économique qui pourrait mettre en réseau les capacités et les compétences des uns et des autres de manière à offrir un choix complet aux investisseurs potentiels; ceux-ci seraient ainsi mis en situation de pouvoir choisir en toute connaissance de cause la meilleure localisation compte tenu de leurs besoins. Bien d'autres exemples sont envisageables.

Cette intégration temporelle des services, réalisable sans grands bouleversements et à peu de frais, aurait finalement pour conséquence de déboucher à terme sur l'intégration territoriale à travers la création de réseaux et non pas à travers des modifications juridiques. Cela permettrait de préserver les spécificités de chacun des partenaires qui pourraient collaborer, c'est-à-dire penser et agir dans un temps commun tout en maximisant leurs avantages respectifs.

Gavillet nous donne la solution à laquelle j'adhère car elle est la plus raisonnable humainement et la plus rationnelle techniquement: *Le traité incorpore la durée. Il crée une structure de collaboration permanente. Les concordats ou les conventions ou les accords sont l'expression de la solution de problèmes ponctuels. Le traité lui définit le cadre qui permet de favoriser les solutions concrètes. Il fixe les procédures, les marches à suivre, il organise les conciliations, les arbitrages, il fixe les responsabilités, il ouvre le champ de la prospective.*

Il y a certainement pensé, mais il aurait pu dire plus explicitement encore que le traité est le moyen de préserver l'identité territoriale en l'enrichissant au contact du vaste monde, à travers des collectivités ouvertes qui n'ont pas peur de leur ombre. ■

Prochain article: Jean-Daniel Delley, «L'esprit de géométrie contre le monde vécu».

# La stérilisation forcée des plantes

**Abandon par Monsanto de son programme de production de plantes stériles. Cela n'empêche pas que la recherche publique doit être développée.**

LE PDG DE Monsanto (le géant de l'agrobusiness qui a sans doute le plus parié sur la biotechnologie) a fait savoir au directeur de la fondation Rockefeller, dans une lettre datée 4 octobre 1999, que la firme ne commercialiserait pas des technologies qui stérilisent les plantes, en particulier la méthode controversée « Terminator », dont Monsanto co-détient le brevet (US 5723765) avec le Département américain de l'agriculture. La fondation Rockefeller, sans but lucratif, a investi une centaine de millions de dollars dans les plantes transgéniques – par exemple des plantes capables de pousser dans des terrains riches en aluminium – et a formé des centaines de chercheurs en Asie, en Amérique latine et en Afrique. Notons que c'est sous la pression d'une organisation non gouvernementale, le RAFI (Rural Advancement Foundation International, [www.rafi.org](http://www.rafi.org)) que Monsanto a décidé de cesser une commercialisation qui était d'ailleurs très loin de démarrer, la première plante transgénique stérile, du coton, n'étant pas prévue avant cinq ans.

Rendre les semences des plantes transgéniques stériles, c'est intéressant bien sûr pour les producteurs de semences (le paysan ne pouvant pas les replanter, doit les racheter année après année), et cela pourrait être intéressant aussi pour l'environnement (les plantes transgéniques seraient incapables de disséminer). Pour des raisons techniques, le dernier point est douteux et l'obligation de rachat pénaliserait les petits paysans et les paysans des pays du Sud. Notons que, chez nous, le producteur de maïs – mais non de blé et de soja – rachète déjà année après année les semences non transgéniques, car le maïs hybride produit des rejets instables, incompatibles avec l'agriculture mécanisée.

## Pas pour demain

Stériliser les plantes par transferts de gènes, c'est scientifiquement fascinant. On est très loin de la vasectomie, et les scénarios sont plutôt empruntés à l'approche moléculaire du cancer. Les contraintes sont grandes, car il faut

créer une plante conditionnellement stérile, c'est-à-dire fertile dans les laboratoires de la firme qui vend les semences, et stérile dans le champ du paysan. Une technologie comme Terminator doit comporter au moins deux mécanismes couplés: un interrupteur général, activé au laboratoire (avec un antibiotique par exemple) qui met en marche ou non le programme de stérilisation, et un programme spécifique à la graine qui, tout à la fin du développement de celle-ci (juste avant la période de dormance) produit en masse une toxine qui tue la graine. La sécurité alimentaire, environnementale, d'une plante transgénique si complexe, et même sa stabilité génétique, sont très loin d'être établies et demanderont encore des années d'investigations.

Avec la réponse de Monsanto il y a une chance de ne pas avoir, pour une fois, des prototypes dans les champs. Mais la recherche, publique en particulier, sur la production conditionnelle des plantes transgéniques, ne serait-ce que pour le contrôle de la dissémination, doit être développée. *ge*

## CAISSES DE RETRAITE

# Miroir déformant mais décoiffant

RIEN DE TEL que la presse américaine pour présenter des points de vue brutaux et parfois originaux sur les problèmes européens. Dans sa dernière livraison, *Fortune* se mêle du financement de la retraite sur le vieux continent. Premier point de la démonstration: tous les pays d'Europe ont des difficultés dans le financement des retraites et, en 2020, la moitié de l'électorat de l'Union aura plus de 50 ans, ce qui ne facilite pas la prise de décisions.

Selon le magazine américain, l'Europe connaît une nouvelle coupure, non plus entre riches et pauvres mais entre jeunes et vieux. Second point de la démonstration: les actifs ne veulent plus payer des taxes et impôts élevés pour payer les généreuses retraites de leurs

parents, ce qui ouvre des perspectives pour faire des affaires (*opportunities for business* dans le texte). Le problème européen est redoutable, car les retraites publiques sont généreuses (*lavish*), l'âge de la retraite chute en même temps que l'espérance de vie augmente. Seuls les Anglais, les Néerlandais et les Suisses ont un système dans lequel le secteur privé joue un rôle, allusion à notre second pilier bien sûr. Sans réforme, le déficit des systèmes de retraite atteindra entre 300 et 300% du PNB vers 2050 en Allemagne, en France et en Italie.

La solution enfin: les fonds de pensions vont se substituer aux États pour offrir des programmes de retraites. D'ailleurs, en Europe, les entreprises ont besoin d'être plus flexibles et créa-

tives. L'expérience des travailleurs âgés pourra être valorisée si on leur offre des emplois à temps partiel au-delà de l'âge officiel de la retraite, ce qui diminuera le poids des pensions à payer.

Pour *Fortune*, les jeunes Européens regardent vers le monde de l'entreprise et plus du tout vers les gouvernements. Alors, analyse à la tronçonneuse? Sûrement. Mais *Fortune* est dans une logique libérale jusqu'au-boutiste: les gouvernements ne peuvent plus payer les retraites, donc un marché s'ouvre pour les sociétés financières. Si les vieux d'un côté, les fonds de pensions de l'autre trouvent un intérêt mutuel et si les employeurs savent être innovateurs, tout ira pour le mieux et les gouvernements resteront à l'écart. Une douche froide est parfois roborative. *je*