Prévenir vaut mieux que guérir

Objekttyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **31 (1994)**

Heft (1)

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

8.
Prévenir vaut mieux que guérir

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 à une avalanche d'informations complexes véhiculées par d'innombrables canaux.»

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.

Prévoir, c'est se donner la possibilité de prévenir. Une méthode 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.

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 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. (A noter que la planification financière pluriannuelle est assez développée en Suisse.)

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 augmen-

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 le crédit annuel fut adopté à l'unanimité.

ter 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.

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.