

# Stéphane Rossini

---

# DÉFIS ET DÉBATS SOCIAUX

À propos des réformes de la  
politique sociale en Suisse

---

*réalités  
sociales*

# **Défis et débats sociaux**

**À propos des réformes  
de la politique sociale en Suisse**

**Stéphane Rossini**

## **Défis et débats sociaux**

**À propos des réformes  
de la politique sociale en Suisse**

***réalités  
sociales***

*Collection « Travail social »*

Les Éditions « Réalités sociales » publient des études et des travaux portant sur les divers aspects de l'activité sociale en Suisse.

Leur but est de stimuler les échanges et les débats entre les personnes engagées dans ce champ d'action.

*Pierre Gilliland*

*Jean-Pierre Fragnière*

*Responsable d'édition : Madeleine Rouiller Gilliland*

La collection « Travail social » est publiée sous les auspices de la Conférence suisse des Hautes écoles spécialisées et des Écoles supérieures de travail social SASSA. Elle se propose d'assurer la diffusion de travaux et d'études concernant le secteur du travail social, en particulier en vue de stimuler la formation des professionnels qui, de près ou de loin, lui sont rattachés.

*Le Comité d'édition :*

Jean-Pierre Fragnière, Maurice Jecker-Parvex,

Sabine Voelin, Regula Villari

*Diffusion auprès des libraires*

Albert le Grand Diffusion S. A.

Rte de Beaumont 20, 1700 Fribourg

© 1999, Éditions *Réalités sociales*, case postale 1273

CH – 1001 Lausanne

ISBN 2-88146-107-1

Tous droits réservés. Reproduction interdite

Imprimé en Suisse

# Table des matières

|   |     |
|---|-----|
| <b>Ruptures et progrès social</b> .....                   | 9   |
| <b>Chapitre 1 Pour un changement raisonné</b> .....       | 13  |
| 1.1 Activisme ou vision politique? .....                  | 13  |
| 1.2 Savoirs et cloisons .....                             | 18  |
| 1.3 Fédéralisme .....                                     | 35  |
| 1.4 Crise, acteurs et valeurs .....                       | 40  |
| <b>Chapitre 2 De la relation économie et social</b> ..... | 51  |
| 2.1 Le non-sens des oppositions .....                     | 53  |
| 2.2 Conjoncture et craintes .....                         | 57  |
| 2.3 Conjoncture .....                                     | 73  |
| 2.4 Emploi .....  | 78  |
| 2.5 Repères européens .....                               | 81  |
| 2.5.1 Union européenne, économie et société .....         | 81  |
| 2.5.2 Orientations et questionnements .....               | 86  |
| 2.6 Ethique .....   | 92  |
| <b>Chapitre 3 Réformes de politique sociale</b> .....     | 95  |
| 3.1 Assurances sociales : révisions en cascade .....      | 97  |
| 3.1.1 Assurance-vieillesse et survivants .....            | 99  |
| 3.1.2 Assurance-invalidité .....                          | 102 |
| 3.1.3 Prévoyance professionnelle .....                    | 108 |
| 3.1.4 Prestations complémentaires AVS/AI .....            | 111 |
| 3.1.5 Allocations pour perte de gain .....                | 113 |
| 3.1.6 Allocations familiales .....                        | 115 |
| 3.1.7 Assurance-maternité .....                           | 117 |
| 3.1.8 Assurance-maladie .....                             | 122 |
| 3.1.9 Assurance-chômage .....                             | 137 |
| 3.1.10 Autres révisions .....                             | 140 |

|       |  |            |
|-------|--|------------|
| 3.2   | Financement de la sécurité sociale .....                 | 143        |
| 3.2.1 | IDA FiSo .....   | 143        |
| 3.2.2 | Fédéralisme .....  | 152        |
| 3.3   | La contre-prestation .....                               | 157        |
|       | <b>Chapitre 4 Réformes administratives .....</b>         | <b>165</b> |
| 4.1   | Péréquation financière .....                             | 165        |
| 4.1.1 | Motivations, interrogations .....                        | 165        |
| 4.1.2 | Critique obligée .....                                   | 172        |
| 4.2   | Nouvelle gestion publique .....                          | 190        |
| 4.2.1 | Repères .....  | 190        |
| 4.2.2 | Politique sociale et contrats .....                      | 195        |
| 4.2.3 | Public-privé .....                                       | 204        |
| 4.3   | Évaluation et qualité .....                              | 209        |
| 4.3.1 | L'évaluation à instituer .....                           | 209        |
| 4.3.2 | Les démarches Qualité .....                              | 216        |
|       | <b>Chapitre 5 Regards sur les pays « modèles » .....</b> | <b>229</b> |
| 5.1   | Nouvelle-Zélande .....                                   | 231        |
| 5.2   | Grande-Bretagne .....                                    | 235        |
| 5.3   | États-Unis .....   | 246        |
| 5.4   | Prudence .....   | 252        |
|       | <b>Chapitre 6 Les autres questions sociales .....</b>    | <b>255</b> |
| 6.1   | Autres questions sociales .....                          | 258        |
| 6.1.1 | Besoins sociaux .....                                    | 258        |
| 6.1.2 | Travail .....  | 265        |
| 6.1.3 | Pauvreté .....   | 271        |
| 6.1.4 | Insertion .....  | 276        |
| 6.1.5 | Inégalités sociales .....                                | 282        |
| 6.1.6 | Question familiale .....                                 | 289        |
| 6.1.7 | Situation de la femme .....                              | 292        |
| 6.1.8 | Formation .....  | 294        |
| 6.2   | Construire la société .....                              | 302        |
|       | <b>Pour conclure .....</b>                               | <b>313</b> |

## Ruptures et progrès social

Mutations, transformations et réformes marquent de leur empreinte l'évolution de nos sociétés, inexorablement portées par un mouvement de changement. Bien plus qu'une rupture inhérente à l'émergence de phénomènes particuliers, le changement s'inscrit comme une constante, marquée certes d'accélération, dont l'intensité peu s'avérer fort variable. Alors que le mouvement exprime la globalité, d'innombrables épiphénomènes le constituent et ponctuent le quotidien. Il faut s'en préoccuper et en débattre pour ensuite donner sens au mouvement. Ainsi, notre regard sur les changements qui caractérisent aujourd'hui les finalités et le fonctionnement de la politique sociale de la Suisse relève d'une double perspective. Une première, qui rappelle l'urgente nécessité de repositionner dans une dialectique commune les composantes économique et sociale qui sous-tendent les mécanismes de régulation d'une société désormais mondialisée. Une seconde, qui appréhende le changement non seulement sous un angle historique, par l'héritage social qu'il nous incombe de gérer, mais à travers la complexité de la société et les défis auxquels celle-ci devra répondre pour perdurer, et ce sans générer d'irréductibles conflits et fractures. D'où une approche de la question sociale helvétique dans une logique de généralisation et de synthèse, associant tous les maillons de la chaîne (travailleurs sociaux, scientifiques, autorités et administration, citoyennes et citoyens) au déroulement du processus de modernisation aspirant à construire le changement social et non à le subir. Et puis, il est un autre fil conducteur à la démarche, suggéré par Bourdieu. « Le monde politique s'est enfermé peu à peu sur soi, sur ses rivalités, ses problèmes et ses enjeux propres. Comme les grands tribuns, les hommes politiques capables de

comprendre et d'exprimer les attentes et les revendications de leurs électeurs se font de plus en plus rares [...]. Les gouvernants sont prisonniers d'un entourage rassurant de jeunes technocrates qui ignorent souvent à peu près tout de la vie quotidienne de leurs concitoyens et à qui rien ne vient rappeler leur ignorance [...] »<sup>1</sup>. Loin de nous l'idée de rebondir sur le constat pour se muer en *donneur de leçon*! Néanmoins, cette vision du politique comporte certains fondements. Or, les politiques se positionnent, quoi qu'on en dise, au centre du débat, puisqu'ils modèlent et façonnent les politiques publiques. Davantage par ailleurs que ne laisse transparaître le discours dominant lorsqu'il considère la globalisation et la mondialisation comme excluant le politique. La conduite des politiques économique et sociale, nationale et internationale, démontre franchement le contraire. Le politique demeure maître du jeu et peut dicter les orientations stratégiques futures, s'il le veut et s'il ne contribue pas à sa propre marginalisation. C'est ici qu'intervient le véritable enjeu : postuler un repositionnement des acteurs sociaux dans une logique de non-soumission à l'impérialisme autoproclamé et arrogant de l'économisme, l'emportant partout et systématiquement, y compris dans un domaine fondé sur des mécanismes particulièrement éloignés des lois du marché : la politique sociale. D'où le défi d'ambitionner l'engagement constructif de tous les acteurs qui participent activement à l'élaboration des politiques publiques et qui doivent privilégier l'intérêt général. Le changement se construit. En aucun cas la société citoyenne et les politiques qui la représentent, et assument des responsabilités collectives, ne peuvent se résigner à le subir. D'autant plus lorsqu'il est animé par une minorité aspirant d'abord à soulager des intérêts personnels. Aux

- professionnels de l'action sociale, qui vivent le quotidien des personnes protégées et des bénéficiaires de prestations sociales, confrontés à la réalité vécue par les plus défavorisés et les personnes en difficulté;
- scientifiques, qui ont pour mission de comprendre les phénomènes, d'objectiver cette réalité sociale, de formuler des pistes d'action et d'élaborer des instruments d'aide à la décision;

---

1. P. Bourdieu, *La misère du monde*, Seuil, Paris, 1992, p. 941.

- politiques (et aux administrations qui en dépendent), qui définissent les règles du jeu, déterminent les procédures et posent les jalons de l'avenir;
- citoyennes et citoyens, qui font vivre la société et légitiment par les urnes les options politiques;

d'agir et de s'engager pour favoriser l'émergence des conditions de connaissance, de concertation, d'échange et de consensus au service de la prospérité du plus grand nombre.

En matière sociale, le règne de la confusion, les incertitudes et les enchevêtrements ne devraient plus avoir place dans une stratégie politique animée par le renforcement de la cohésion sociale, l'engagement contre l'exclusion et la fracture sociales, l'allocation optimale des ressources publiques, la lutte contre le gaspillage et le rationnement. Certaines de nos pratiques et de nos règles de fonctionnement politique et administratif sont désuètes. Elles sont autant d'obstacles à penser l'avenir. Le spectacle donné autour de la politique sociale nous conforte dans la conviction qu'une réflexion en faveur d'une réorientation des mécanismes décisionnels et des structures politiques s'impose. Tout comme s'impose l'urgence de pouvoir compter sur un véritable Chef d'orchestre! À cet égard, l'affaire n'est pas mince, source d'enjeux et de luttes. Mais, les partitions étant parfois truffées d'approximations et d'erreurs, réécrire certaines harmonies, notamment entre l'économie et le social, qui tiennent compte d'une vue d'ensemble et d'objectifs clairement définis, restructurer un rythme susceptible de rallier tous les niveaux institutionnels et les multiples acteurs et partenaires s'activant en faveur du mieux-être de la population, et interpréter enfin avec cohérence une même pièce pour conduire un projet vers sa concrète réalisation, sont autant de démarches supposant de se défaire des habitudes et d'oser rompre avec ce qui prévaut « historiquement ». Simplement, appréhender le futur avec audace et dynamisme. Une rupture par l'innovation constructive est à entreprendre.

- Rupture qui privilégie la compréhension générale des phénomènes, à travers leur complexité et les limites à l'action qu'ils génèrent.
- Rupture qui s'accorde à revaloriser des questions fondamentales sur le positionnement de l'État et du fédéralisme, sur la place de certains

principes institutionnels, sur le rôle des acteurs dans la modernisation des politiques publiques.

- Rupture qui se réapproprie les vertus du sens critique, ce qui impose aux partenaires de tous bords un minimum d'ouverture.
- Rupture qui s'associe les relais du terrain, pour qui le changement est trop fréquemment source de craintes, tant ses initiants cultivent la langue de bois et l'hypocrisie (évaluation-sanction).
- Rupture qui réinvente une économie au service de la société et qui privilégie la protection sociale comme le garant de la cohésion de la Nation.
- Rupture qui recentre et revalorise la solidarité et la justice sociale.

Notre pays et son système politique sont profondément marqués par la lenteur et le pragmatisme de l'évolution des institutions et par la défense des principes qui les gouvernent. Dans un environnement sociétal en profonde mutation, l'ébauche d'une action politique moderne, qui ne soit point seulement au service des rapports de force, mais avant tout capable de satisfaire les intérêts du plus grand nombre, donc le bien commun, est non seulement à postuler, mais à traduire en actes. La politique sociale peut y contribuer. Or, ce qui s'y passe est révélateur de manœuvres et interventions qui contribuent pour l'heure davantage à la désorientation d'une politique publique qu'à la mise en œuvre d'un projet de société. C'est pourtant de cela qu'il s'agit. Ce qui manque à la Suisse, ce sont des défis de société, des projets qui cultivent le respect d'autrui et l'envie de faire de la solidarité et de la justice sociale les pièces maîtresses de la cohésion sociale. Les progrès collectifs seront sociaux ou n'auront point de perspective. Cela suppose audace, rigueur et intelligence créatrice... tout le contraire du conservatisme et du catastrophisme qui semblent actuellement prédominer dans un débat qui mérite mieux.

# Chapitre 1

## Pour un changement raisonné

### 1.1 Activisme ou vision politique?

Contrairement à la brève, mais violente crise économique des années septante, celle qui a sévi en Suisse au cours de la décennie nonante génère d'innombrables interventions sur les politiques publiques. La politique sociale n'y échappe pas. Exacerbés par un courant dominant à mouvance catastrophiste envers la dimension sociale de l'État, en raison notamment des déficits et de l'endettement publics, les processus de réforme des structures de l'intervention étatique se caractérisent par une explosion quasi anarchique de démarches. Entrepris simultanément par la Confédération, les cantons et les communes, ils ont pour dénominations révélatrices *réforme, évaluation, réorganisation, analyse des prestations, réévaluation des fonctions, processus d'efficience, mesures d'économies*. Ils visent non seulement le secteur public (dans ses différentes tâches), mais encore le statut des acteurs (les fonctionnaires ou les secteurs para-publics et privés, notamment par l'aménagement des conditions de subventionnement); ils revendiquent enfin une pseudo-originalité, alors qu'ils émanent sans exception d'un même moule dessiné au trait des économies. Ces réformes interpellent. D'une part, en raison de la pluralité et l'enchevêtrement des démarches qui frappent la politique sociale, soit globalement (le financement des assurances sociales, par exemple), soit indirectement

(les conséquences de la révision de la péréquation financière Confédération-cantons, par exemple). D'autre part, le fait (et non pas l'impression) que personne ne paraisse en mesure de maîtriser le mouvement et d'en déterminer le sens inquiète. Concepts et procédures émergent de toutes parts, presque dans la confusion, avec des logiques plurielles, aspirant pourtant toutes à se rejoindre en un point central majoritairement reconnu comme pertinent : la réalisation d'économies, sous le couvert du renforcement de l'efficacité et de l'efficience des institutions et des prestations.

Juxtaposer et activer simultanément sur et autour de la politique sociale consultants et experts, commissions parlementaires et extra-parlementaires, processus évaluatifs et révisions législatives, nouvelle gestion publique et réforme de la péréquation financière procèdent d'une véritable gageure. À moins que cela ne soit plus simplement la résultante non délibérée de circonstances plus ou moins indépendantes, sans cohérence ni concertation. Auquel cas, il serait navrant de constater la bien faible capacité d'appréhension d'ensemble des problèmes à résoudre par les autorités politiques et administratives des différents niveaux institutionnels que sont Confédération, cantons et communes. À l'heure de l'efficacité impérative et déclarée des politiques publiques et des stratégies de gestion de projet, la parcellisation des pratiques fait preuve d'une redoutable (mais inefficace?) vitalité. Cela s'avère particulièrement vrai à propos de la question sociale. Ou alors, faut-il comprendre que les différents secteurs de la politique sociale soient désormais objets de multiples convoitises?

Devant la complexité sans cesse accrue des politiques publiques sectorielles et la haute technicité des modes de gestion et de management, le risque est grand de voir se renforcer le cloisonnement des approches, les procédures, finalités et moyens mis en œuvre devenant dès lors plus opaques encore. En ce sens, les déclamations sur la transparence et la démocratisation des processus de nouvelle gestion publique courent le risque évident d'être contredites par les faits. Objectivement, de quelle rationalité (ou efficience) veut-on parler dans un pareil foisonnement d'interventions sur la politique sociale, dont l'agencement ne relève d'aucune vision globale, ni systématique? Par exemple, comment œuvrer pour déterminer l'évolution financière des

assurances sociales avant même de connaître le contenu des prestations des régimes en révision? Qui coordonne? Selon quels principes? Difficile d'y répondre. Et puis, on ne peut ignorer qu'au cœur d'un tel faisceau d'interventions, des luttes et enjeux opposent les responsables et défenseurs des différentes politiques publiques sectorielles. À chacun son engagement pour préserver telle ou telle compétence, subvention ou autre prestation. Ces pressions politiques, naturelles en soi dans le jeu démocratique, rendent d'autant plus complexes les dynamiques de réforme en cours. Entre visions politiques des uns (avec tout ce que cela comporte comme contradictions) et contraintes d'application des autres (les régimes, les cantons), un décalage émerge parfois. L'information s'impose alors comme axe opérationnel essentiel pour stimuler l'aboutissement des processus. Pour qu'il y ait information, faut-il encore qu'il y ait message à diffuser et communication. Comment et sur quoi informer lorsque tout semble flou, peu ordonné? Comment inculquer le sens de la pertinence, donc de l'efficacité et de l'efficience lorsque des avis contradictoires se heurtent en permanence et s'énoncent sans doutes apparents, voire sans nuance, affaiblissant tout consensus? Comment, par exemple, affirmer que la cantonalisation d'une prestation permettra d'accroître son efficacité et à moindre coût, tout en réduisant les inégalités, alors que les indicateurs et les pratiques démontrent le contraire? Qu'entreprendre et avec quels instruments pour appréhender rigoureusement et objectivement le futur en construction? Quelles sont les finalités de celles et ceux qui dirigent les régimes et les institutions de ce pays? Ont-ils réellement les moyens de maîtriser les mouvements en cours? Que signifie l'intérêt général devant la pluralité des contradictions qu'une société démocratique et solidaire se doit de gérer? Ces interrogations émanent de la confrontation de principes énoncés dans divers processus de réformes institutionnelles et des faits qui se réfèrent à la mise en œuvre des politiques sociales. Cultiver l'incertitude, semer le trouble et le doute sont des pièges :

- Pour les politiques, qui ne prennent pas la mesure des conséquences des mouvements qu'ils engagent et du débat qu'ils animent.

- Pour les citoyens, sensibles d'abord à des propos accessibles (qui peuvent être autres que simplistes) et comprennent mal le décalage entre leur réalité vécue et celle issue de l'arène politique.
- Pour les administrateurs du système de protection sociale, qui courent le risque de valoriser des démarches partielles et ponctuelles, dans un environnement pourtant complexe, inter et transdisciplinaire.

Alors que les problèmes sociaux s'intensifient, rendons l'autorité attentive aux dangers d'une recrudescence des incertitudes. Tout acte social requiert un minimum de clarté. Il doit être le garant d'une certaine stabilité et susciter la confiance. S'agissant de la protection sociale, l'addition des réformes ne procure manifestement pas un sentiment de cohérence et d'engagement constructif. Sans perspectives intégralement énoncées, ni visions stratégiques exprimées, une impression de chaos règne étrangement. Doublée de peur et de suspicion, elle devient franchement malsaine. Reproduite, elle est considérée comme politiquement inadmissible, méthodologiquement inacceptable, démocratiquement dangereuse. La crise de confiance à l'égard des institutions politiques en est l'expression ultime.

La politique sociale helvétique se trouve prise aux mailles d'une toile tissée par plusieurs processus, relevant tous d'une logique propre, de finalités et d'enjeux particuliers. Ce sont principalement les révisions des assurances sociales, le financement des régimes de protection sociale, la réforme de la péréquation financière, l'introduction des principes de la nouvelle gestion publique. À cela s'ajoutent les actions politiques qui, par le biais de la démocratie directe, influencent sans cesse le débat politique. Des initiatives populaires fédérales et cantonales sont pendantes. Des actions d'économies budgétaires sévissent. Ces interventions investissent de manière désordonnée et sans vision d'ensemble le champ de la protection sociale. Ce faisant, la maîtrise du mouvement politique et institutionnel est aléatoire et affaiblit la légitimité d'un domaine essentiel au bon fonctionnement de la société. Et puis, l'acharnement de certains milieux à reconsidérer la protection sociale, à véhiculer le catastrophisme et la méfiance, de même que la précipitation caractérisant la conception et la mise en œuvre des réformes provoquent de vives inquiétudes. Comment dès

lors envisager l'aboutissement positif de tant de démarches juxtaposées, aux articulations et aux priorités partiellement dissimulées? Comment finaliser des concepts théoriques en décalage avec les effets prévisibles sur la population? Comment réunir autour d'objectifs pluriels des acteurs sociaux aux sensibilités divergentes, confrontés à des modèles de type « autoritaire » importés de la seule économie? Comment rallier nécessités de rigueur, d'efficacité et sens critique? Ces interrogations, nul ne peut les éluder. Sans quoi des blocages irrémédiables surviendront, exacerbés par des acteurs politiques tentés par une polarisation des rapports de force. D'autant plus qu'à la veille des élections fédérales<sup>1</sup>, les partis politiques gouvernementaux affûtent leurs armes, ce qui rend de toute évidence plus ardue la tenue d'un débat objectif et constructif sur les réformes à entreprendre en matière de politique sociale.

## **Chaos?**

Ces interventions sur la politique sociale dégagent une curieuse impression. S'inscrit-t-on effectivement dans une dynamique réfléchie, intelligemment pensée, pertinemment orchestrée? Ou, au contraire, ces initiatives ponctuelles coexistent-elles sans logique, à la limite de la confusion? S'il fallait prendre position, ce que nous faisons sous forme d'hypothèse de travail, la seconde interrogation serait privilégiée, tant les indices laissent clairement supposer l'échec partiel de plusieurs processus, pensons plus particulièrement à la réforme de la péréquation financière, à certaines révisions législatives ou encore au financement par le bas de la protection sociale, alors que le volume des richesses ne cesse d'augmenter, ce que le Peuple ne peut manifestement plus comprendre. Toutefois, la relation dialectique entre ces processus est plus subtile. D'où l'importance d'affiner l'analyse. Bien qu'on ne puisse a priori exclure qu'une réforme faisant fi de son environnement soit bonne, notamment lorsqu'elle porte sur des éléments de nature plutôt technique, on affirmera que tout processus est indissociable de son contexte et de son évolution. Raison pour laquelle, on peut craindre que chaque intervention sur un

---

1. Élections au Conseil national et au Conseil des États, le 24 octobre 1999.

régime social puisse se trouver en contradiction avec celle entreprise dans le champ voisin. Il n'y a donc guère d'espoir que derrière l'absence de logique d'ensemble émergent des cohérences salutaires, annihilant les effets pervers et finalités contradictoires. Prétendre que le débat se rapproche du chaos n'est en fin de compte guère exagéré, ni éloigné d'une réalité prenant forme. L'impression de mal-ordre domine. D'autant plus qu'au niveau structurel, le fédéralisme complique singulièrement la gestion prospective de ce domaine sensible et renforce l'idée que des navires sans gouvernail sont inéluctablement livrés aux flots de l'océan. Vit-on une réforme ou subissons-nous le chaos? La question plane, en filigrane de l'observation des pratiques et de la réflexion.

## 1.2 Savoirs et cloisons

Alors que la confusion semble l'emporter, l'élaboration, le renforcement et l'utilisation des savoirs méritent d'être considérés comme autant de nécessités. Nos travaux consacrés au budget social de la Suisse accordent une place prédominante à ces aspects<sup>1</sup>. Dans un environnement paradoxalement peu propice à l'innovation et peu enclin à renforcer les tâches du secteur public, la réflexion sur le budget social<sup>2</sup> devrait être perçue comme une impulsion génératrice de changement et une démarche pédagogique stimulant la conscientisation des acteurs et partenaires à l'égard d'une problématique nouvelle. Ainsi, par exemple, les principes politiques et institutionnels, érigés au fil des ans en de véritables mythes, ne peuvent demeurer indéfiniment des tabous que personne ne reconsidère. Les travaux scientifiques rappellent qu'en termes de rationalité et d'efficacité des politiques publiques, les limites de performance sont parfois atteintes. Il faut donc faire mieux. On peut y parvenir. Pour Friedberg<sup>3</sup>,

1. S. Rossini, *Le budget social de la Suisse. Nécessité et perspectives*, Réalités sociales, Lausanne, 1995.
2. En résumé : la création d'un cadre de référence et de synthèse débouchant sur un ensemble de comptes et d'indicateurs de la protection sociale, doublé de la définition d'objectifs permettant l'évaluation et la planification sociales.
3. E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, Seuil, Paris, 1993, p. 19.

« sans l'observation de l'action de ses membres, la connaissance d'un système reste la connaissance d'une forme inerte, dont on ne peut apprécier ni l'impact véritable, et forcément sélectif, ni l'inertie réelle. Toute hypothèse sur les caractéristiques du "système" ou sur les structurations englobantes ne peut donc s'appuyer que sur la démonstration de leurs effets dans les comportements empiriques des acteurs. Alors seulement le système, c'est-à-dire la structuration du contexte d'action, devient concret et ses effets analysables empiriquement. C'est parce qu'ils sont co-constitutifs qu'il faut absolument saisir ensemble les acteurs et leur système. C'est pour cette raison aussi qu'il faut donner la priorité non pas à l'étude des structures ou des acteurs, mais à celle de l'action et des processus d'organisation des contextes d'action empiriques ». Cet esprit sous-tend notre engagement pour la promotion du savoir en tant qu'aide à la décision et instrument au service de la réalisation du paradigme de la transparence, pour que celui-ci ne demeure pas vain slogan.

Autre objet, même logique : sous l'angle de l'organisation, la dispersion structurelle des acteurs publics<sup>1</sup> explique, en partie, les innombrables lacunes des mécanismes de gestion et de régulation des régimes de protection sociale. Les modes de fonctionnement du système politique et administratif à l'intérieur duquel évoluent les acteurs posent problème et méritent d'être aménagés. À ce titre, les acteurs, en tant que personnes, occupent une position privilégiée, soit pour inciter des comportements nouveaux, soit pour exacerber des attitudes de résistance. Quelques propos de l'OFAS à l'égard de ses collaborateurs donnent le ton, révélateurs d'un état d'esprit, que dix ans n'auront guère atténué. « Le Chancelier allemand Otto von Bismarck a dit une fois ceci : "Avec de mauvaises lois, mais de bons fonctionnaires, il est possible de gouverner, mais pas avec de bonnes lois et de mauvais fonctionnaires". Il est facile d'imaginer le succès que procurent de bons collaborateurs travaillant avec de bonnes lois ! À ce sujet, et sans fausse modestie, le fin du fin d'un narrateur s'exprime le mieux dans le silence et l'écoute. Malgré ce bon principe, "notre"

---

1. Départements, Offices, divisions, services, sections et autres partenaires administratifs chargés de la gestion du système de protection sociale, au sein de la Confédération, des cantons et communes, en relation par ailleurs avec les organismes parapublics et privés.

personnel peut contempler avec satisfaction le travail accompli au cours des années. Ses partenaires n'ont pas toujours été complaisants. Par ailleurs, la densité des textes législatifs n'est pas pour simplifier le travail [...]. La vie du fonctionnaire – qui est faite d'ombre et de lumière – est très différente de celle que daubent les détracteurs à tous crins avec leurs mauvais witz [...]. Une machinerie ne tourne rond que lorsque tous ses rouages jouent le jeu. Aussi longtemps qu'un travailleur donne le meilleur de lui-même – fut-il un fonctionnaire – il ne doit craindre aucune critique. Ce ne sont pas les noms ou les titres qui importent mais l'action de chacun [...] »<sup>1</sup>. Il n'empêche que le dynamisme constructif et progressif est parfois difficile à déceler... Nous aurons l'occasion d'y revenir. L'exemple de l'élaboration des *Comptes et indicateurs de la protection sociale* au niveau de la Suisse rappelle la pertinence de combler les déficits de connaissance et de gestion des savoirs prévalant au sein de la politique sociale helvétique, mais aussi la fragilité du dynamisme constructif et progressif de l'administration, évoquée ci-avant. Plusieurs années de tergiversations empêchent à la Suisse de combler ses lacunes et retards. C'est navrant et inquiétant. Au début des années quatre-vingt, Foucault<sup>2</sup> estimait qu'il fallait « transformer le champ des institutions sociales en un vaste champ expérimental, de manière à déterminer quelles sont les manettes à tourner, quels sont les boutons à desserrer ici ou là pour introduire le changement souhaité [...]. Il faut donc multiplier les expériences partout où c'est possible sur ce terrain particulièrement important du social [...]. Pour l'instant, nous manquons totalement d'instruments intellectuels pour envisager en termes neufs la forme sous laquelle nous pourrions parvenir à ce que nous cherchons ». Ces propos demeurent d'actualité. En Suisse, l'apport des contributions scientifiques sur le fonctionnement des régimes de protection sociale, dénigré dans certains milieux (politiques et groupes de pression, mais aussi parfois au sein même des administrations ou des organismes d'application de l'action sociale, craignant par-dessus tout la transparence et ses conséquences), s'avère cependant

1. OFAS, *Historique, tâches et organisation de l'OFAS*, 1988, in revue RCC, No 7-8, Berne, 1988, pp. 380-381.
2. M. Foucault, *Un système fini face à une demande infinie*, in R. Bono, *Sécurité sociale : l'enjeu*, Syros, Paris, 1983, pp. 47-49.

incontournable. Il constitue l'élément-clé pour comprendre le présent et anticiper le futur, proche ou lointain. Les questionnements et réponses, même approximatives, qui y sont données comportent une dimension essentielle. Seule une lecture critique du vécu stimulera le développement optimal des politiques publiques. Certains en doutent; d'autres y font obstacle. Le savoir est un pouvoir, donc un enjeu à prendre en considération. Il faut en avoir conscience.

Nonobstant un immobilisme apparent, les travaux sont nombreux (voir notamment ceux cités dans cet ouvrage). Ils stimulent une action positive, par l'échange qu'ils induisent et l'espace de propositions qu'ils constituent. De plus, l'objectivation de phénomènes particuliers amène fréquemment des interventions gouvernementales, ce qui démontre leur intérêt et leurs fonctions de conscientisation et d'aide à la décision. En découlent des potentiels précieux de compétences à valoriser, au profit de la communauté. À titre d'exemple, envisager le renforcement des compétences de la Confédération dans le domaine de la statistique (au service de la coordination des pratiques, de l'évaluation et de la planification), par une meilleure coordination, voire une harmonisation ou une centralisation des processus, constitue la seule issue efficace et crédible. Cette nécessité objective, fondée sur des faits incontournables, est un moyen de porter la réflexion au-delà des acquis et des préjugés. Toutefois, on constate qu'une statistique sociale performante se trouve confrontée à toutes sortes d'obstacles, découlant : de la complexité des relations entre les acteurs-partenaires; des fondements philosophiques divergents de la politique sociale entre cantons, cantons et communes, cantons et Confédération, chefs de Départements fédéraux, responsables d'Offices; des conflits relationnels et des rapports de forces inévitables au sein des administrations (latents ou ouverts); des luttes entre administrations et organismes chargés de la mise en œuvre des politiques publiques (les assureurs, les organismes privés, les établissements institutionnels, etc.). Que de barrières à faire tomber pour repositionner au centre de l'action sa finalité effective, trop souvent submergée par tant de digressions politico-administratives!

## **Économie et social**

À l'évidence, les mécanismes économiques influencent directement le développement des populations et celui des politiques sociales. Tout aussi manifestement, les objectifs visés et les règles auxquelles se soumettent les directions des grandes multinationales de la planète laissent songeur lorsqu'on en apprécie les conséquences humaines, sociales et politiques. Peuvent-elles s'arroger dans ces conditions le titre de modèle souhaité par certains? Les rapports des Nations-Unies (PNUD) confirment, année après année, l'accroissement du fossé entre riches et pauvres (pays et personnes). Alors que les moyens globaux, en termes de Produits nationaux augmentent; alors que les bénéfices des entreprises qui débauchent crèvent l'écran (pensons aux fusions des entreprises chimiques ou bancaires en Suisse et à leurs conséquences sur leur cotation en bourse), chômeurs, exclus et inégalités sévissent et modèlent crûment la réalité. Devant tant de mutations a priori paradoxales, les acteurs de l'action sociale s'étonnent. Au sein de leurs institutions, ils apprécient sans relais, ni intermédiaire, les effets de la partie en cours. Pour les travailleurs sociaux, la cohésion sociale, l'échec, l'exclusion, la marginalité et la souffrance ne sont pas de vains mots, cachés derrière des slogans électoraux ou des principes idéologiques, fussent-ils nommés Lois du Marché ou Concurrence. Ce sont des familles et individus devenus « cas », « situations », « clients ». Et, les perspectives sombres quant à l'amélioration de la situation des bénéficiaires de la protection sociale ne sont pour l'heure point compensées par le bonheur des actionnaires des sociétés anonymes.

L'emprise de l'économie sur les différents secteurs de l'activité humaine ne cesse de croître. Elle ne va pas de soi et pose problème. C'est un fait. Moins subtilement qu'au cours des Trente Glorieuses, c'est avec violence qu'elle déploie maintenant ses effets. Effets qui ont pour finalité un rendement toujours plus élevé du capital. Qu'importent les conséquences à long terme résultant des incessantes agressions sur les comportements individuels et les modes de vie. L'individu doit être au service de l'entreprise. La philosophie inculquée sous forme de concept au début des années quatre-vingt se concrétise.

Disponibilité et engagement ont toutefois des limites, dès lors qu'ils s'opposent aux intérêts, eux aussi déterminants à long terme, de la société. Tensions et ruptures sont fréquentes, au coût social certain. Il s'apprécie cependant avec peine. La revue *Autrement*<sup>1</sup> consacre un numéro à « l'économie dévoilée », traitant de la relation délicate entre individu et mondialisation. Quelques intitulés de contributions expriment ambiances et dilemmes : "l'économie paradoxale", "splendeurs et misères de la science économique", "la science économique est-elle impérialiste?", etc. Terrain de contradictions et de malentendus, domaine en mouvance rapide, l'économie ne laisse pas indifférent. Opter pour le non-changement serait un non-sens, le changement étant indubitablement en marche. Les affrontements idéologiques sont par contre essentiels; pour autant qu'ils débouchent sur de la créativité constructive. Entre social et économie, les rapprochements sont souhaitables. Décloisonner les savoirs est ici fondamental, pour ouvrir une brèche devant permettre aux acteurs de s'écouter, de se comprendre, de se respecter et, pourquoi pas, d'agir en concertation. C'est aussi dans cette perspective que cette contribution s'inscrit.

## Action sociale

La nécessité de comprendre et de se familiariser avec les termes du débat se rapportant aux divers phénomènes économiques concerne tout particulièrement les acteurs de la politique et de l'action sociales. C'est que les résistances traditionnelles du travailleur social aux chiffres et à l'économie sont en permanence reproduites. Elles ne peuvent toutefois perdurer et doivent être dépassées. Pour décloisonner les savoirs, donc les raisonnements, nous avons choisi de rappeler quelques éléments de discussion qui structurent la relation entre l'économique et le social (chapitre 2). Ils rappellent que si, du côté des scientifiques le débat date déjà, il peine à stimuler l'échange et le partage, notamment grâce à la vulgarisation. Deux démarches illustratives sont présentées ci-après. Elles se réfèrent à la santé et à la sécurité sociale.

---

1. Revue « Autrement », *L'économie dévoilée. Du budget familial aux contraintes planétaires*, No 159, novembre, Paris, 1995.

## Santé

De 1980 à 1985, 20 projets de recherche ont été réalisés dans le cadre du programme national de recherche No 8 *Économie et efficacité du système suisse de santé*. « Vu dans son ensemble, le système suisse de santé [...] présente un ensemble de problèmes qui se sont accentués durant ces dernières années. En effet, les dépenses publiques et privées pour les soins médicaux semblent atteindre le plafond limite supportable par la société. La médecine de pointe exige des investissements considérables et on est en droit de se demander jusqu'à quel point ils sont vraiment payants. Par ailleurs, on assiste à un déséquilibre entre l'effort de recherche engagé pour les traitements des cas graves et la modestie des moyens engagés dans les traitements des maladies banales et chroniques telles que les refroidissements, les gripes, les rhumatismes, les troubles psychiques, qui pourtant concernent la plupart des cas de maladie annoncés. On constate aussi que les mesures de prévention collective sont insuffisamment explorées et développées en Suisse [...]. Le système suisse de santé se trouve ainsi devant le pari d'améliorer les conditions de santé de la population tout en stabilisant ou même en diminuant les dépenses qui en résultent et en respectant les principes éthiques fondamentaux. Ceci implique une réorientation de la politique de la santé et un programme national de recherche devrait fournir les bases pour faciliter cette nouvelle évolution [...]. Le programme doit contribuer d'une manière concrète à renforcer l'économie et l'efficacité de notre système de santé. Il doit procurer un apport essentiel à la recherche scientifique dans le domaine de la santé publique et de la politique de santé »<sup>1</sup>. Pour ce faire, plusieurs thèmes de recherche ont été retenus : état de la santé en Suisse, collaboration des professionnels de la santé, professions administratives, assurance-maladie, obtention des données pour les soins ambulatoires, intégration de la médecine du travail. Parmi les principales conclusions et recommandations du programme, mentionnons<sup>2</sup> :

- Comblen les lacunes au niveau de l'information.

---

1. J.-H. Sommer, D. Gutzwiller, *Économie et efficacité du système suisse de santé*, Hubert, Bern, 1986, pp. 19-20.

2. Ibidem, 1986, pp. 233ss.

- Modifier les structures de financement et d’incitation.
- Intégrer un budget global et contrôler l’économie de marché.
- Améliorer la limpidité des coûts et des prestations et développer un modèle concurrentiel d’assurance-maladie et des formes alternatives d’assurance (HMO).
- Limiter consciemment l’offre.
- Moderniser et coordonner les planifications hospitalières.
- Renforcer les fonctions dirigeantes dans l’hôpital et promouvoir les soins extra-hospitaliers de longue durée.
- Freiner la croissance du nombre de médecins.
- Adapter la formation médicale aux exigences en matière d’efficacité et d’économie.
- Renforcer la prévention.
- Renforcer la recherche interdisciplinaire sur la santé.

Depuis 1985, plusieurs de ces conclusions ont retenu l’attention des autorités. Des développements et des expériences ont été entrepris et se poursuivent. Pensons à l’introduction des enveloppes budgétaires, aux expériences HMO, au débat sur la limitation du nombre de médecins et l’accès aux facultés de médecine (*numerus clausus*), à l’amélioration de la comptabilité analytique des établissements hospitaliers, à la statistique des traitements inappropriés, à l’obligation de planification ou à l’allocation de moyens pour la prévention. De plus, avec l’entrée en vigueur de la nouvelle législation sur l’assurance-maladie, en 1996 (voir chapitre 3), le secteur de la santé est soumis à divers processus d’évaluation. En effet, la LAMal postule l’évaluation des pratiques et des coûts. Plusieurs études sont entreprises dont les premiers résultats ont été présentés par le Conseil fédéral au début février 1999. Ils se rapportent à des travaux appréciant l’efficacité de la loi en matière de réduction des primes, de solidarité, de financement, de qualité, etc. Les savoirs sont donc désormais construits dans une dynamique d’information au service de l’évaluation et de l’aménagement des bases légales. C’est une nouveauté introduite par la législation. Son application mérite d’être saluée. Un programme national de recherche est en cours d’élaboration, consacré à l’État social. Il inclut lui aussi des éléments relatifs au système de santé et à ses composantes économiques.

## Sécurité sociale

À partir de 1989, le PNR 29 du Fonds national de la recherche scientifique finance un programme intitulé *Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale*. Plusieurs projets sont consacrés à la question de la transparence, dont celui procédant à l'élaboration du *Budget social de la Suisse*. Nous y avons consacré plusieurs années de recherche<sup>1</sup>. L'analyse des lacunes statistiques (objectivation et identification par régime de protection sociale; étude de leur genèse et des conditions favorisant leur reproduction; propositions prospectives) et la prise de conscience de l'intérêt évident d'améliorer les données disponibles pour asseoir la qualité des décisions et des prévisions en matière de politique sociale sous-tendent ces travaux. Nous les traduisons ici en termes de *nécessités*<sup>2</sup> :

- De définir rigoureusement le champ social et ses frontières.
- D'améliorer la transparence du système de protection sociale et de développer des outils statistiques ne se restreignant pas aux seules contingences de surveillance administrative, mais postulant une orientation déterminée en faveur de la connaissance.
- De procéder régulièrement à l'analyse des mutations sociales, afin d'en déceler et d'en apprécier les conséquences sur les comportements de la population et le fonctionnement des politiques publiques.
- D'anticiper les besoins d'intervention sociale.
- De formuler des objectifs à moyen et long termes, qui confèrent à la politique sociale une dynamique constructive.
- D'élaborer des perspectives financières globales, qui renseignent en permanence sur l'évolution des données économiques, en regard des objectifs politiques, des transformations sociales et des contraintes nouvelles.

---

1. Publication de synthèse : J.-H. Sommer, S. Schütz, *Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1998. Voir aussi : P. Gilliland et S. Rossini, *Le budget social de la Suisse*, Rapport final de recherche au Fonds national de la recherche scientifique, Réalités sociales, Lausanne, 1995.

2. Pour davantage de précisions, voir aussi S. Rossini, *Le budget social de la Suisse*, op. cit., 1995.

- De mettre en œuvre des processus d'évaluation systématique, destinés à la fois aux politiques sociales sectorielles et aux institutions.
- D'édicter des références méthodologiques communes, appliquées par les différents régimes, qui atténuent les conséquences négatives du fédéralisme en matière statistique.
- De doter les organes politiques de moyens performants d'aide à la décision, pour atténuer les blocages idéologiques qui caractérisent le processus politique.
- D'intégrer tous les partenaires de l'action sociale dans un projet de connaissance, d'aide à la décision et d'évaluation.

À partir de ces nécessités, une réflexion articulée autour de quatre axes devrait aboutir rapidement à une stratégie d'application, pour pallier les lacunes, aménager les pratiques et stimuler des processus d'innovation. Ces quatre axes sont les suivants :

### *1. L'axe de la transparence*

Allouer au mieux les ressources disponibles et aménager le système de protection sociale en vigueur supposent une connaissance rigoureuse de son fonctionnement. Les lacunes et estimations statistiques actuelles vont à l'encontre des exigences de visibilité auxquelles doit satisfaire la politique sociale. Sans transparence suffisante, les décisions ne peuvent être prises sur la base de critères objectifs. L'idéologie motive alors les choix, avec les risques d'inadéquation aux besoins que cela comporte. À la dimension traditionnelle de surveillance de l'application des législations sociales, il importe d'ajouter une nouvelle ambition : la connaissance.

La teneur du débat politique sur les différents secteurs de la protection sociale motive l'hypothèse selon laquelle la transparence du système et du processus décisionnel est lacunaire et impérative. Le jeu des acteurs s'avère trop fréquemment fondé plutôt sur la mauvaise foi politique que sur les réalités objectives. Les arguments servant les prises de position des partis politiques sont ou étanches aux contributions scientifiques, ou récupérateurs. Le débat sur les coûts de la santé, celui sur le financement des assurances sociales ou sur la fixation de l'âge de la retraite des femmes produisent ainsi des flots de slogans infondés ou simplificateurs à outrance. L'objectivité est

reléguée hors des murs. Par exemple, pour tel parti gouvernemental, accepter le maintien de l'âge de la retraite des femmes à 62 ans, c'est mettre en péril la survie de l'AVS. Pour l'Office fédéral de la statistique, vouloir régler la question du financement de l'AVS par le biais de l'âge de la retraite signifie une augmentation de celui-ci à 75 ans. Les raccourcis amènent confusion et inquiétude, discréditant au passage les institutions.

### *2. L'axe de l'élargissement des perspectives*

Une statistique sociale globale ne saurait être qu'un seul instrument de mesure administrative élaborée à des fins de surveillance. D'autres objectifs sont à revaloriser puis privilégier : la coordination et l'harmonisation des pratiques, l'évaluation, la planification, la comparaison (intercantonale et internationale). De plus, ce cadre général de référence contiendra des objectifs politiques à court, moyen et long termes.

Non seulement les politiques sectorielles manquent de visibilité et d'instruments de pilotage, mais elles sont confrontées à la difficulté d'appréhender de manière satisfaisante la complexité des relations entre régimes sociaux et entre niveaux institutionnels. Au-delà des organisations institutionnelles propres aux différents régimes, il reste à renforcer la capacité de compréhension des régimes, en regard d'un contexte plus large, sociétal. Enfin, alors que les collaborations inter-cantoniales vont s'intensifiant, elles butent sur des difficultés d'approches comparatives. Il faut y remédier.

### *3. L'axe des fondements philosophiques*

Atteindre les objectifs sociaux arrêtés par les législations sociales dépend grandement de l'attitude des acteurs sociaux. Tout ne pouvant être décrété, il est nécessaire de fonder les connaissances sociales sur une base philosophique et des principes auxquels les multiples intervenants pourront s'identifier et adhérer. Accéder à la concertation et à un véritable partenariat entre niveaux institutionnels et acteurs s'impose pour éviter que les finalités et les moyens soient sans cesse reconsidérés et livrés aux luttes partisans. Si les rapports de force sont importants pour élaborer des politiques publiques, ils

doivent cependant diminuer en intensité au moment de la mise en œuvre, pour n'intervenir qu'après évaluation, donc redéfinition des objectifs et des moyens. La protection sociale comporte donc des fondements philosophiques sur lesquels s'ébauchent les projets de société. Trop souvent ils sont aujourd'hui évacués.

La complexité des problèmes sociaux et l'interdisciplinarité des réponses institutionnelles n'empêchent pas une grande similitude des pratiques sociales des différents centres de décision, administratifs ou institutionnels. Tous souffrent d'un manque cruel d'instruments et de méthodes pour accroître leur capacité à observer la réalité et arrêter les décisions. D'où l'urgence d'une vision commune en termes d'objectifs politiques, de moyens d'action et d'outils de connaissance. Sans le courage de rompre avec l'improvisation dominante, il sera délicat de gérer l'évolution de certaines politiques sociales. Pensons par exemple à l'opacité crasse qui caractérise encore le secteur des caisses d'allocations familiales et qui pourrit le débat sur une uniformisation du système. Au-delà des blocages idéologiques, n'y aurait-il pas quelques grandes fortunes capitalisées à défendre et qui demeurent inconnues?

#### *4. L'axe politique*

Une véritable statistique sociale ne sera que si les détenteurs du pouvoir politique ont conscience de la nécessité de disposer d'un instrument de connaissance, de coordination, d'évaluation et de planification de la politique sociale et le courage de soutenir des actions effectives en ce sens.

La connaissance est un enjeu; la transparence un signe de respect des principes démocratiques. Le discours politique sur l'efficacité et la rationalité des interventions étatiques implique des actes. Des aménagements devront être apportés au sein des différents régimes de protection sociale et des moyens supplémentaires engagés pour produire régulièrement un compte global et des indicateurs sociaux. Aux principes généraux succéderont les projets concrets.

## Illustrations

- En avril 1998, nous terminions le premier concept de comptes et d'indicateurs de la protection sociale d'un canton suisse, réalisé sur mandat du Département de l'action sociale et de la santé du canton de Genève. L'étude est originale. Elle propose une lecture du champ social à travers les différentes interventions du canton, des communes, des institutions privées subventionnées et de la Confédération. Pour la première fois dans ce pays, les critères de l'Union européenne (Eurostat) sont appliqués aux données d'un canton. L'exemple devrait servir et faire école. Un tel cadre permettrait en effet de dépasser les conséquences négatives imposées par le fédéralisme<sup>1</sup>.
- Une analyse comparée exploratoire des dépenses d'aide sociale de huit cantons suisses (cantons romands, Berne et Tessin) a été entreprise dans le but de vérifier la pertinence d'une référence statistique sous l'angle de la comparaison intercantonale des dépenses sociales<sup>2</sup>. Pour la première fois également, la mise en perspective de dépenses sociales cantonales contribue à démontrer la nécessité pour l'autorité politique de disposer d'instruments de mesure et de comparaison fiables. Cette vaste étude débouche actuellement sur des démarches fédérales visant l'aménagement et l'amélioration des concepts statistiques à disposition. Elle sera partiellement mise à jour.
- L'Office fédéral de la statistique et l'Office fédéral des assurances sociales s'activent en faveur de l'élaboration d'une statistique sociale qui aille au-delà des approches financières pour appréhender également les prestations, les structures et les bénéficiaires. Ces différents travaux sont en outre complétés par diverses études ponctuelles et évaluations chargées d'apprécier l'efficacité et l'efficience

---

1. S. Rossini, Y.-L. Martignoni, *Comptes et indicateurs de la protection sociale. Canton de Genève 1995*, Rapport Consoc, Haute-Nendaz, mandat de la Direction de l'action sociale de la République et canton de Genève, 1998, 146 pages et annexes.

2. S. Rossini, Y.-L. Martignoni, *Système d'information intercantonal en matière d'aide sociale, cantons de la CRASS 1995*. Berne, Fribourg, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève, Jura, Rapport Consoc, Haute-Nendaz, pour la Conférence romande des directeurs cantonaux des affaires sanitaires et sociales, novembre, 1997, 252 pages.

de l'action sociale<sup>1</sup>. L'Office fédéral du développement économique analyse pour sa part les différentes prestations relatives à l'emploi et au chômage.

- Par ailleurs, plusieurs cantons et autres organismes privés entreprennent des travaux de recherche, des études ponctuelles et expertises, généralement pour fonder les orientations politiques. Ces contributions sont précieuses et produisent d'intéressantes informations.

Un vent de connaissance et de rationalité souffle manifestement sur la politique sociale helvétique. Le souci de savoir davantage et mieux contribue à l'accroissement du potentiel qualitatif de la prise de décision. Attention! Les contributions indiquées ci-avant ne sauraient toutefois évacuer l'importance de mettre en œuvre une statistique sociale globale, c'est-à-dire un système national d'indicateurs et de comptes de la protection sociale. On ne peut longtemps encore se satisfaire d'approches ponctuelles, sectorielles, sans cohérence ni continuité. Le dynamisme des cantons est essentiel à cet égard. Il ne doit cependant pas demeurer sans suites au niveau fédéral. Il s'agit du

- 
1. Quelques démarches nationales sont en cours, dont celles de l'Office fédéral de la statistique. Parmi les travaux qui ont marqué l'année 1998, plusieurs peuvent être mentionnés (sources et références : documents du groupe d'experts Sécurité sociale – OFS), qui s'inscrivent dans le cadre de cette problématique :
    - Inventaire et statistiques des bénéficiaires de l'aide sociale
    - Comptes globaux de la protection sociale
    - Révision de la statistique des caisses de pension
    - Effets de la LAMal sur les coûts du système de santé
    - Pauvreté
    - Statistique financière de l'aide sociale.D'autres recherches sont financées par l'OFS et affinent les connaissances dans des domaines spécifiques : financement des rentes AVS, institutions et associations sans but lucratif, statistiques sanitaires, etc. Quant au programme de développement des statistiques de la sécurité sociale, il comporte trois volets principaux. Le premier vise à combler les lacunes statistiques posant de grands problèmes et devant être traitées en urgence (aide sociale, caisses de pension, politique familiale, institutions privées sans but lucratif). Le deuxième complète les statistiques actuellement disponibles de façon à les améliorer (suite des travaux sur la pauvreté, élaboration d'indicateurs sociaux, statistique des revenus). Le troisième volet s'intéresse aux données globales (comptes globaux de la protection sociale, système général d'indicateurs sociaux, élaboration de scénarios, etc.), dans le but notamment de répondre aux exigences désormais incontournables de comparabilité internationale. D'autres pratiques peuvent être signifiées, dont celles de l'Office fédéral des assurances sociales, axées sur une logique de surveillance, mais qui tendent à stimuler des visions d'ensemble et des améliorations de la visibilité des régimes d'assurance sociale. Celles de plusieurs villes et cantons, qui élaborent des instruments de mesure au service de la transparence de l'action sociale et de l'amélioration des processus de décision politique.

prix à payer pour permettre de dépasser l'idéologisme et le sens commun, qui amènent par exemple à l'affirmation selon laquelle « le social coûte cher, son efficacité est douteuse et seules les lois du marché amènent la maîtrise de ses coûts ». La description est à peine caricaturale!

## **Savoirs et dialogue**

L'intense et rapide complexification des secteurs d'activités humaines produit simultanément une croissante parcellisation des pratiques et une spécialisation des compétences. Elle contient le danger d'exclure des savoirs plusieurs catégories de population : des responsables politiques aux personnes protégées et bénéficiaires de protection sociale, en passant par les responsables administratifs, voire les scientifiques. Par ailleurs, les discours réducteurs fondés sur des principes simples, engendrent une multitude de slogans qui investissent le grand public et infiltrent pernicieusement les sphères décisionnelles, particulièrement perméables<sup>1</sup>. Dès lors, le sens commun l'emporte sur l'objective appréhension des faits et des phénomènes. Alors que les capacités et potentiels technologiques pour mieux connaître se renforcent, c'est comme si l'autorité politique se trouvait dans l'incapacité d'assimiler ces connaissances. Cette problématique se transpose au niveau individuel. Pour de plus en plus de citoyens, les préjugés véhiculés s'érigent en vérités mythiques. Les phénomènes sociaux finissent par n'être plus remis en question, ni même leur reproduction. Quoi de plus naturel que d'admettre, par exemple, qu'une société comporte son lot d'exclus et sa part de chômeurs; que le principe d'assurance est source de gaspillages et favorise les profiteurs; qu'il n'y a de « bon social » ou de « social efficace » qu'à travers une assistance ciblée; que l'État social étouffe; etc. Exagérations, raccourcis, banalisation prennent le pas sur la compréhension,

---

1. Le système de milice en vigueur démontre sa désuétude à quasiment tous les niveaux institutionnels (Confédération et cantons, surtout, mais aussi communes). Il est coutumier que les instances politiques se trouvent totalement dépassées par les problèmes à résoudre. Les champs de la santé et des assurances sociales illustrent parfaitement cette situation. Comment édicter des dispositions générales sans être en mesure d'en apprécier clairement l'origine et la portée. Il en résulte, par exemple dans le domaine de la planification hospitalière, une défense des intérêts locaux en décalage total d'avec la rigueur de développement et d'application d'une politique publique (voir le chapitre 2).

la lecture critique et l'action constructive. L'ignorance ne doit donc en aucun cas être minimisée, encore moins tolérée. Il s'agit d'une dérive perverse avec laquelle il est aisé de jouer pour asseoir un pouvoir et légitimer une politique.

Quant aux finalités de l'État, à la solidarité, à la cohésion, à la genèse des mesures de protection sociale, au bien-être de la population, aux conséquences des choix opérés et des valeurs diffusées, etc., peu de traces dans les argumentaires! Peu d'allusions non plus aux véritables effets de la quête effrénée de productivité ou de la recherche impérative d'un rendement maximal du capital. Que dire de ces entreprises saines, aux bénéfiques se chiffrant en milliards de francs ou dollars, qui fusionnent pour satisfaire des actionnaires avides de profits, tout en licenciant des milliers de collaborateurs? Le sort de ces derniers est marginal. Le chômage, l'invalidité ou l'assistance, peut-être la formation ou la chance feront le reste. Privatiser les bénéfiques et étatiser les pertes ne sont plus de simples propos journalistiques, ce sont des faits. L'économie prend des dimensions disproportionnées, qui ont surpassé un Homme sans maîtrise de ces mouvements « inéluctables ». Mais, en quoi sont-ils inéluctables? Parce que le politique s'efface, par auto-exclusion. À force de le marginaliser, de l'accabler de tous les maux et de vouloir le mettre au seul service de l'économie, on en oublie que lui incombe la responsabilité de l'intérêt général et qu'il dispose – pour autant qu'il le veuille, ce qui est loin d'aller de soi – des moyens de satisfaire ce bien commun. Sans catastrophisme ni alarmisme, il importe de poser au plus vite des jalons pour rétablir le dialogue entre les acteurs d'une quête de prospérité et de mieux-être. Plusieurs conditions sous-tendent ce dialogue, à revaloriser notamment en matière de protection sociale :

- Qu'il s'inscrive dans une perspective constructive, contrairement aux processus – sanctions sévissant de manière aussi agressive qu'inadéquate dans les institutions de ce pays (administrations, institutions sanitaires et sociales, mais aussi d'éducation et de formation) et dont les finalités d'économie alimentent craintes, suspicions et tensions, engloutissant par ailleurs des masses considérables d'énergies contreproductives.

- Qu'il soit abordé en concertation avec tous les acteurs concernés et en fonction d'objectifs clairement exprimés. L'intégralité des processus et des finalités doit faire l'objet d'une négociation et d'un accord, sans quoi la confrontation et la rupture l'emportent systématiquement (avec des perdants certains).
- Qu'il réponde aux exigences de rigueur méthodologique pour n'être point discutable, pour le moins là où les considérations politiques ne sont pas centrales.
- Que des informations quantitatives et qualitatives rigoureuses sous-tendent l'analyse et l'argumentation. Seule une vision objective, globale, cohérente et pluridisciplinaire de l'action sociale est susceptible de déboucher sur des solutions acceptables pour le plus grand nombre.

L'avenir de la politique sociale ne saurait se réduire à une vision prioritairement monétariste. Les lois du marché n'étant en mesure de ne déployer que des effets fort modestes en regard des spécificités du champ (non marchand, à quelques rares et marginales exceptions) et des contraintes politiques (devoirs de solidarité et de justice sociale), toute évaluation de la situation actuelle doit intégrer (voire privilégier) une approche qualitative. L'ignorer revient à nier l'essence même de la politique sociale. Or, c'est de cette négation que surgissent incompréhensions et erreurs. Les choix de société ne sont jamais totalement libres, pour peu que l'on ne récuse pas les apports du savoir et l'ambition d'une société des Droits de l'Homme. Ainsi, les soi-disant « impasses » de la sécurité sociale n'en sont point dès lors que les valeurs fondamentales et les projets politiques sont démocratiquement arrêtés. À ne visiter la protection sociale que par ses coûts (qui plus est à des horizons aberrants du type 2040 ou 2050, tels que proposés ces dernières années!), on livre une appréciation déconnectée de la réalité des citoyens, tout en occultant le vécu de celles et ceux, toujours plus nombreux, qui ne maintiennent leur dignité et leur citoyenneté que par la contribution précieuse des régimes sociaux. L'action sociale n'a certes de signification qu'en tant que composante d'un environnement. Malheureusement, la politique sociale est encore considérée comme marginale, perçue dans une logique strictement réparatrice. Or, dans notre perspective de compréhension des phénomènes

sociaux, elle est un espace privilégié d'observation, d'évaluation et de construction sociale, individuelle ou collective. Il importe donc d'y voir clair, de comprendre, de se positionner. L'avenir de la cohésion sociale en dépend.

Devant la complexité et l'intensité des luttes et enjeux ou la rapidité des mécanismes de transformation socio-économiques, la crainte s'installe. Elle marque de son empreinte bon nombre de comportements. Résistances, perte de confiance, ambivalence des discours et des concepts (nouvelle gestion publique, par exemple) contribuent à l'émergence d'un climat parfois hostile au progrès « naturel ». À susciter trop de tensions, on bloque le changement, exacerbe les mécontentements. Pour éviter de tels écueils, les réformes de notre société méritent une plus grande compréhension. Sans quitter les champs particuliers pour accorder quelque attention au général, il sera difficile de s'inscrire positivement au cœur de mouvances pas forcément inéluctables, mais qui ne manqueront pourtant pas de se réaliser. Un processus est en marche, qu'on le veuille ou non. L'accélération des mutations (souvent forcées et imposées) et les contradictions qui en résultent (accroissement des fossés entre riches et pauvres, surchargés du marché de l'emploi et chômeurs, etc.) suscitent malaises, crises, violences. Question du commun des mortels : à qui profite le crime ? C'est au cœur de ce questionnement que s'inscrit l'évolution future de la politique sociale.

### **1.3 Fédéralisme**

La puissance du fédéralisme, l'offensive évidente en faveur d'une forme moderne et agressive de libéralisme ou le débat sur la subsidiarité réactualisent les propos de Foucault (op. cit.), pour qui « les réponses ne viendront pas de ceux qui gèrent cette autorité : elles devraient plutôt être apportées par ceux qui entendent contrebalancer la prérogative étatique et constituer des contre-pouvoirs ». Le rôle des scientifiques n'est sans doute pas de constituer à proprement parler un contre-pouvoir. Néanmoins, leurs contributions méritent

une meilleure écoute et doivent permettre aux acteurs d'orienter et de réorienter leurs positions, en réduisant autant que possible la part d'arbitraire et d'idéologie qui dicte les processus décisionnels. En s'attaquant au système des valeurs en place et en stimulant le changement, lui-même peu apprécié lorsque trop catégorique, car suscitant la suspicion plutôt qu'un élan progressiste et résolument optimiste, les intellectuels sont parfois mal perçus par l'opinion. Revoir le fédéralisme actuel est souvent réclamé par les scientifiques, qui apprécient les effets pervers de ce découpage institutionnel. Derrière les références et les principes, il y a un quotidien qu'ils ont décortiqué, qui est souvent discutable, de moins en moins acceptable.

Ainsi, la politique sociale helvétique souffre des effets négatifs d'un fédéralisme qui a, dans différents champs, atteint ses limites. Pensons à la mise en œuvre, à la gestion, à l'évaluation ou à la planification de la politique sociale (globale ou sectorielle). Certaines compétences génèrent des blocages, voire l'impossibilité d'accéder aux objectifs d'allocation optimale des ressources et d'efficience. D'autres prestations sont à l'origine d'inégalités de traitement, tant en ce qui concerne l'offre que le niveau des prestations. Le fédéralisme induit donc des surcoûts, voire des gaspillages. Les réflexes régionalistes sont exacerbés, plus particulièrement en matière de santé et de planification hospitalière, par une situation économique difficile, mais aussi par des attitudes éminemment émotionnelles. Le fédéralisme est à reformuler pour en atténuer les effets pervers et valoriser ses dynamismes, car ils existent. Au fédéralisme s'ajoute par ailleurs *l'Alleingang* fréquent des Offices fédéraux et des cantons. Désuet, ce mode de faire devrait être promis à une fin certaine. De plus, institutionnellement, plusieurs Départements interviennent sur une même matière, qu'ils appréhendent en fonction de leur vision et des fondements idéologiques qui motivent leurs objectifs et animent leur action. Or à ce niveau, plutôt que de développer des procédures de coordination complexes et peu pratiques, ne serait-il pas plus judicieux de réunir au sein d'un même département tout ce qui relève de la protection sociale : celui du travail, des affaires sanitaires et sociales ? Le temps de la remise en question et de l'échange a sonné depuis belle lurette. Qu'attendent les responsables politiques et

administratifs pour remettre de l'ordre dans la maison? L'exemple récent de la définition de nouvelles modalités de financement des établissements de prise en charge pour personnes toxico-dépendantes est à cet égard éloquent. Contraint par les Chambres fédérales de réaliser des économies dans le cadre de l'assurance-invalidité, le Conseil fédéral, s'appuyant sur une jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances, confirme une application plus rigoureuse de la notion d'invalidité, qui débouche sur une très nette diminution des prestations de l'AI aux institutions. La survie des institutions ne semble a priori pas remise en cause politiquement. Or, elle est effective (dans de nombreux cas) suite à cette mesure. Une nouvelle répartition des financements entre Confédération et cantons est postulée de manière unilatérale par le niveau fédéral. Mauvaise réflexion préalable, coordination peu pertinente, anticipation et transition négligées, stratégie de mise en œuvre déficiente débouchent en 1998 sur une application sans que la garantie de la continuité des financements soit finalisée. Conséquence : des institutions doivent fermer leur porte. Des contributions urgentes sont intervenues. Une réflexion est enfin amorcée<sup>1</sup>. Des prestations sociales sont pourtant supprimées, qui plus est dans un domaine sensible. Du point de vue institutionnel, il est évident que le processus décisionnel est lacunaire. S'ensuit dès lors un vaste chantier de négociations et de tractations rendu nécessaire par un manque de vision stratégique et de capacité d'appréciation des situations. Plutôt qu'une action politique constructive, inscrite dans un projet global et cohérent, permettant de répondre directement à des besoins sociaux, c'est une lutte institutionnelle et juridique qui s'instaure. Le jeu prédominant devient celui de la confrontation et des pressions, visant non plus le développement d'une politique sociale,

---

1. Un groupe de travail dénommé FiSu a élaboré un modèle de financement, adopté en juin 1999 par le groupe de coordination « financement des thérapies résidentielles de la dépendance (alcool et drogue) », actuellement en consultation. L'objectif principal consiste à garantir à long terme le financement des institutions. Ainsi, la proposition formulée vise le remplacement des forfaits journaliers et couvertures de déficits par des forfaits par champ d'intervention des institutions. Le tarif devrait couvrir les coûts effectifs des prestations allouées dans chaque champ d'intervention et serait en relation directe avec le plan individuel de traitement et de réhabilitation. Il s'agira désormais de répartir les financements entre les divers acteurs publics et les assurances sociales, notamment.

mais la défense d'intérêts particuliers<sup>1</sup>. Que d'énergies et de temps gaspillés! Quid des souffrances?

Certes, comme le remarque Coenen-Huther, « il n'est pas d'institution qui, de nos jours, ne soit de quelque façon remise en cause. L'air du temps n'inspire pas le respect de l'institué. Ni la pérennité ni la légalité ne garantissent l'assentiment. C'est là sans doute un trait propre aux époques de changements rapides »<sup>2</sup>. Et de préciser : « Tout processus d'institutionnalisation comporte trois aspects dont il importe de bien voir qu'ils sont indissociables : routinisation, régulation, protection. L'institution prend forme dans la durée ». Fort de ce constat, on inscrira cette réflexion sur la réforme de la politique sociale non pas dans le contexte de la remise en cause de certaines institutions de protection sociale, mais dans celui de l'adaptation des modes de gestion des politiques publiques aux exigences démocratiquement fondées de transparence et d'accroissement d'efficacité, au profit d'une allocation optimale de ressources collectives (non seulement publiques) et dans la prise en considération des besoins. Les phases de routinisation, de régulation et de protection influencent évidemment le développement de la politique sociale helvétique. Pour preuve le peu d'initiatives émanant directement de l'administration en faveur de l'aménagement du système de protection sociale et la large place laissée aux options défendues par les groupes de pression et les partis politiques. Friedberg rappelle que « les espaces d'action se composent d'acteurs qui pensent, même s'ils n'ont pas toutes les données; qui ont des intentions, même s'ils ne parviennent pas toujours, loin de là, à leurs fins; qui sont capables de choix ne serait-ce qu'intuitivement; et qui peuvent s'ajuster intelligemment à une situation, ou du moins à la cognition (perception) qu'ils en ont et déployer leur action en conséquence. En un mot, nous n'avons affaire ni à des surhommes hyper-rationnels et souverains, ni à des éponges qui absorbent les normes extérieures, ni à de simples supports de

1. On citera à titre d'illustration les démarches entreprises dès 1996 par la Conférence romande des affaires sanitaires et sociales auprès du Conseil fédéral, la Conférences des directeurs cantonaux des affaires sociales, la constitution en 1998 de l'association romandes des institutions et organisations œuvrant dans le domaine des addictions (CRIAD), etc.
2. J. Coenen-Huther, *Institutions, libertés, solidarités*, in P. De Laubier et al., *Pratiques des solidarités*, Réalités sociales, Lausanne, 1991, p. 177.

structures, mais [...] à des "homo sociologicus cognitif" »<sup>1</sup>. Les acteurs éviteront de se retrancher dans une attitude passive s'ils entendent garantir à terme la légitimité et la crédibilité sur laquelle se fonde leur action. Seule une dimension participative, imaginative et créatrice permettra que des lieux d'action et d'administration sociales émergent des impulsions à l'innovation.

## Régionalisation

Un autre débat doit être mentionné en regard du fédéralisme, celui de la proximité des institutions et des citoyens dans le cadre d'un développement régional et local renforcé de l'action sociale. La thèse de la territorialisation comme réponse à la crise de l'État-providence est ainsi posée<sup>2</sup>. Dans une réflexion ancrée dans la réalité française, Hassenteufel et Palier mettent en évidence plusieurs éléments qui méritent d'être relevés. Ils sont autant de pistes de réflexion et d'action à approfondir :

- Le risque d'accroissement des inégalités territoriales résultant d'un processus de décentralisation, découlant des écarts entre régions riches et régions pauvres ou des priorités politiques définies.
- La compatibilité du processus avec l'impératif croissant de maîtrise des dépenses de protection sociale.
- La contrainte de coordination imposée par la production de politiques sociales territoriales.
- L'intérêt de pouvoir pallier les conséquences négatives de structures bureaucratiques lourdes et peu efficaces, rendant de plus en plus difficile la prise en charge des risques sociaux.
- Le fait de privilégier la gouvernance territoriale, c'est-à-dire l'élaboration de nouveaux modes cohérents de production publique (sur la base de partenariats ou de contrats, par exemple) et non de favoriser le « bricolage local ».
- L'émergence de nouveaux problèmes sociaux, qui appelle des réponses rapides et très localement situées. Les initiatives locales

---

1. E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, op. cit., 1993, p. 197.

2. P. Hassenteufel, *La territorialisation comme réponse à la crise de l'État-providence*, B. Palier, *La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales*, in *Politique et management public*, volume 16, septembre, Paris, 1998, pp. 2-41.

s'avèrent souvent pertinentes, tenant compte de la spécificité, de la multidimensionnalité et du contexte culturel.

- L'insertion visée par les nouvelles politiques sociales, qui doit se traduire par une réaffirmation de l'appartenance territoriale de chacun, dans le sens de la valorisation de la citoyenneté, fortement malmenée par les processus d'exclusion notamment.
- La chance du développement de politiques sociales territoriales, comme instrument susceptible de réaliser de nouveaux droits sociaux. L'insertion en fait partie.
- L'action sociale régionale, comme dynamique d'émergence de la société civile.

Certains de ces éléments sont connus ou parfaitement intégrés en Suisse. La relation entre institutions publiques et organismes privés exprime le rôle actif de la société civile. Les politiques sociales cantonales et communales démontrent le développement de nouveaux droits sociaux (ou de droits sociaux locaux). La question de la régionalisation ne s'oppose cependant pas à la nécessité de revisiter le fédéralisme, en considérant à la fois les freins et effets pervers qu'il suscite et reproduit, et en revalorisant les dynamismes et les innovations qu'il stimule.

## 1.4 Crise, acteurs et valeurs

Politiquement, le prolongement de la crise économique<sup>1</sup> et sociale la plus longue de l'histoire moderne de la Suisse et les oppositions souvent fondamentales sévissant entre acteurs et partenaires sociaux

---

1. Pour R. Sue, la crise actuelle « est tout sauf économique » (voir R. Sue, *La richesse des hommes. Vers l'économie quaternaire*, Ed. Odile Jacob, Paris, 1997). Sue observe que la richesse globale n'a cessé de croître, avec de moins en moins de travail néanmoins. Le problème, c'est qu'il y a « immobilisme » et « aveuglement ». Immobilisme face à une richesse qui se multiplie et à la montée de la misère sociale; immobilisme face à la réduction du temps de travail, transformée en chômage au lieu de devenir du temps libéré (or, l'augmentation de la productivité libère ainsi du temps consacré jusqu'ici essentiellement au travail. Ce temps devient un temps de consommation, de loisirs, de formation, d'information, de réalisation de soi, d'engagement associatif, etc.); aveuglement face à la responsabilité des politiques; aveuglement à entretenir la fiction du travail salarié comme perspective, alors qu'il en est voie de disparition.

(malgré l'apparente quête de consensus minimal), rendent peu probable une vision commune sur les objectifs à déterminer et les moyens à accorder à la politique sociale. Tous ravivent sans cesse dans une âpre lutte les tensions qui animent leurs relations. Aux propositions des uns répondent les attaques ou fins de non-entrée en matière des autres. Difficile sera la conciliation et la quête de prospérité pourtant exprimée dans la Constitution de notre pays. Et puis, les rythmes électoraux<sup>1</sup> dictés par la démocratie directe entretiennent constamment les tensions et oppositions idéologiques, peu propices à la négociation, les enjeux pour les autorités politiques étant ailleurs, c'est-à-dire dans la confrontation électorale ouvrant les portes du pouvoir. Or, les problèmes sociaux pour lesquels des politiques sociales sont élaborées, perdurent, se transforment et s'intensifient. Pendant que l'on conceptualise et s'affronte, des êtres de plus en plus nombreux souffrent et traduisent leurs difficultés par le recours aux régimes sociaux, par des crises, par des ruptures (santé, famille, etc.). Le regard ne peut en aucun cas fuir cette réalité, qui constitue l'essence même de la politique sociale. Aucune vision statique des phénomènes sociaux ne doit par conséquent s'imposer.

Dans son éloge du mouvement, Balandier constate que « la nature n'est pas linéaire, rien n'est simple, l'ordre se cache dans le désordre, l'aléatoire est constamment à l'œuvre, l'imprévisible doit être compris. C'est une description du monde différente qu'il convient à présent de produire, dans laquelle la considération du mouvement et de ses fluctuations l'emporte sur celle des structures, des organisations, des permanences. La clé en est une autre dynamique, qualifiée de non linéaire, qui ouvre accès à la logique des phénomènes apparemment les moins ordonnés. Ce bouleversement du savoir ne va pas sans incrédulité ni rejet, mais la passion des nouveaux descripteurs est

---

1. Entre élections fédérales (qui produisent leurs effets plus d'une année avant leur échéance, soit à peine deux ans et demi après les élections précédentes), élections cantonales (qui mobilisent sur une plus courte période, mais qui marquent de leur empreinte l'orientation de l'activité des responsables politiques) et élections communales, l'agenda de la démocratie helvétique est constamment activé. A ce phénomène de gestion du temps, il convient d'ajouter celui de la rotation du personnel politique, qui pose quant à lui le problème de la continuité des démarches en cours et des projets. Tant le fonctionnement institutionnel que la réalisation de programmes d'actions défendus par les politiques dépendent de cet agenda un peu fou!

contagieuse. Elle se déplace de la physique vers les sciences de la vie et de la société, même s'il est reconnu, dans ce dernier cas, que les gens sont plus compliqués que les particules »<sup>1</sup>. Et, de questionner : « Comment une certaine organisation peut-elle naître du chaos? Comment du nouveau parvient-il à surgir de l'ordre et à échapper aux contraintes que celui-ci définit? Le mythe a longtemps apporté des réponses, la science a énoncé les siennes en les soumettant à l'épreuve de la vérification et en les révisant sans fin. Ce sont là deux usages de la raison, deux logiques, aujourd'hui mieux reconnus parce qu'ils sont mieux séparés ». Plutôt que d'évoquer une situation de chaos, c'est un phénomène de désordre du mouvement que Balandier privilégie et sur lequel il importe d'interférer. Désordre résultant des apparences, des images, du « bruit » de la communication dénaturée et de l'éphémère. Signe des temps, qui nous fait affirmer que, de plus en plus fréquemment, le slogan s'érige malheureusement en réponse catégorique et simpliste à des problèmes sociaux devenus trop complexes pour s'en satisfaire. Balandier pose par ailleurs la question sensible de l'ignorance émergeant d'un milieu particulièrement fécond : les périodes de transition. C'est au cœur même de ces phases de transition qu'interviennent généralement les questionnements économiques et sociaux fondamentaux et les aménagements politiques et structurels qui en découlent. Depuis le début des années nonante, l'évolution de la politique sociale de la Suisse le confirme. Tant en ce qui concerne le système de santé que le champ de la prévoyance sociale, l'ignorance surprend par sa fréquence et son intensité. Plus l'apport des scientifiques et les savoirs cumulés disponibles sont grands, moins les politiques semblent en mesure de décider en connaissance de cause! Paradoxe apparent seulement, car la haute technicité de chaque politique publique réduit d'autant la capacité de compréhension et de décision des politiciens de milice, par ailleurs mal encadrés, sous-dotés en moyens et en appuis, ce qui affaiblit d'autant leur action et leur crédibilité. L'observation attentive des débats politiques (tant au niveau des Parlements que des partis) reflète comment l'argumentation rigoureuse et le sens de la nuance sont évacués, par stratégie politique, mais également faute d'outils de

---

1. G. Balandier, *Le désordre : éloge du mouvement*, Fayard, Paris, 1989, pp. 9-10.

compréhension et d'analyse. De stéréotypes en slogans, une impression de simplicité surgit, éloignée de la pratique professionnelle de l'action sociale et de la réalité du terrain. Disons plutôt que le simplisme se dresse en voile cachant tantôt une vision étriquée de la réalité, tantôt l'ignorance. Les politiques devraient donc avoir le courage de réviser leur statut et leurs conditions de travail, et ce malgré les avis mitigés d'une population pour qui « ils sont déjà trop bien lotis par rapport à ce qu'ils font ».

## **Ignorance**

Autre aspect à évoquer : l'ignorance dans laquelle on maintient les citoyens, les personnes protégées et les bénéficiaires de prestations sociales, générant elle aussi des conséquences négatives sur le (bon) fonctionnement du système. Ignorance face aux droits et aux prestations; aux institutions; aux problèmes et conséquences de leurs attitudes, etc. Les études réalisées dans le domaine de la santé montrent l'impact de cette ignorance sur l'adéquation des traitements et la maîtrise des coûts<sup>1</sup>. Dans les autres champs sociaux (chômeurs, rentiers de l'assurance-vieillesse et invalidité ou de l'aide sociale), force est de constater également de nombreuses distorsions découlant de la qualité défaillante des processus d'information. Pensons à l'accès aux prestations complémentaires AVS et AI ou aux prestations d'assistance. Il reste, dans cette société d'information, beaucoup à faire pour informer.

## **Oppositions et réformes**

La pratique politique et institutionnelle de la Suisse, profondément marquée par la force du mythe et une résistance certaine au changement, légitime que l'on s'interroge sur les processus d'appréhension du futur et d'adaptation aux phénomènes nouveaux (mondialisation, flexibilisation, nouvelles technologies, télécommunications, transformation des modes de production, objectifs d'efficacité et

---

1. Voir plus particulièrement en ce qui concerne la Suisse et les pratiques dans le domaine de la santé, les travaux de G. Dommenighetti, dont : *Marché de la santé : ignorance ou adéquation?*, Réalités sociales, Lausanne, 1994.

d'efficience, etc.). Comprendre les raisons pour lesquelles les noyaux de résistance sont si nombreux et expliquer leur pluralité contribuerait à penser, puis élaborer une stratégie de valorisation et d'utilisation des potentiels de changement. Pour Balandier, « selon l'acception commune, la tradition est génératrice de continuité; elle exprime la relation au passé et sa contrainte; elle impose une conformité résultant d'un code du sens, et donc des valeurs qui régissent les conduites individuelles et collectives, transmis de génération en génération : elle est un héritage qui définit et entretient un ordre en effaçant l'action transformatrice du temps, en ne retenant que les moments fondateurs dont elle tire sa légitimité et sa force. Elle ordonne dans tous les sens de ce mot, ce qu'à souligné Marx en la considérant comme une "obsession" qui pèse sur le cerveau des hommes »<sup>1</sup>. Évitions que l'obsession soit négative et que la tradition ne stimule que la nostalgie du passé, alors qu'elle contient en elle la force et les potentialités nécessaires pour bâtir le futur.

À lire les analyses allégoires de ses pourfendeurs, les institutions de protection sociale ne s'affirment qu'à travers une succession de crises. Chaque soubresaut économique débouche sur une rediscussion fondamentale du fonctionnement des régimes et des prestations qu'ils allouent. Les illustrations récentes ne manquent pas. Au rang des déclarations de principe<sup>2</sup>, pour le professeur Merrien, « Toute solution sérieuse à la crise de l'État providence se doit d'apporter une réponse à l'ensemble des défis qui nous sont posés [...]. L'édification d'un nouveau pacte social, gage d'une sécurité sociale accrue pour tous, en particulier pour les plus jeunes et les plus vulnérables, constitue pour les syndicats et le patronat un défi formidable. L'avenir est largement entre leurs mains ». Réponse de Cavin, responsable patronal, « Une société entière au bénéfice de l'État providence entre tout naturellement en soumission par rapport à la main qui le nourrit [...]. Il n'y a pas de société libre face au pouvoir redoutable de l'État si les hommes sont redevables à l'État de leur subsistance. Des citoyens assistés ne sont plus des citoyens libres. Des citoyens assistés qui se

---

1. G. Balandier, op. cit., 1989, p. 36.

2. F.-X. Merrien, *Il faut penser un nouveau pacte social*, J.-F. Cavin, *L'État providence cache des diableries*, in *Le Temps*, Genève 19 mai 1999.

croient libres sont des schizophrènes [...] ». La votation populaire sur l'âge de la retraite des femmes<sup>1</sup> est une autre illustration. Elle fut l'occasion pour les opposants à l'initiative demandant le maintien de l'âge de la retraite à 62 ans, de rappeler que « l'avenir de l'AVS est dramatique [...]; qu'il manquera une année entière de rentes en 2020 [...]; que les chiffres sont alarmants et cachés par la gauche [...] »<sup>2</sup>. Quant à la Société pour le Développement de l'Économie Suisse (SDES), elle consacre plusieurs documents à la question. On y lit que « depuis 1996, l'AVS est à nouveau dans les chiffres rouges et aucune amélioration n'est en vue [...]. On peut triturer les chiffres dans tous les sens, l'AVS va au-devant d'importants déficits [...] les perspectives financières de l'AVS et des principales branches d'assurances sociales sont catastrophiques. Il n'est donc plus possible de continuer sur la lancée actuelle (extension des prestations, augmentation des cotisations, etc.). Il est temps d'arrêter cette spirale et de tirer les conclusions qui s'imposent [...]. Toute autre démarche serait irresponsable [...] »<sup>3</sup>. « En résumé, quand pour une partie de la gauche, les trous n'existent pas, d'autres ont déjà des plans pour les combler. Face à des chiffres qui donnent sérieusement à réfléchir, le PS et les syndicats préfèrent jouer les cigales que d'assurer prudemment l'AVS à long terme »<sup>4</sup>. Autant d'arguments qui suscitent la crainte auprès de la population et qui pèsent de tout leur poids face au positionnement plus général des défenseurs de l'initiative, dont le Parti socialiste et les syndicats ouvriers, pour qui « il est révoltant de voir des jeunes au chômage alors que leurs aînés doivent attendre pour recevoir leur rente AVS [...]; un relèvement de l'âge de la retraite répond au besoin de retraite anticipée et flexible ressentis par les gens [...]; l'initiative est aussi un signal contre le relèvement de l'âge de la retraite des hommes [...]; l'économie met toujours plus vite les gens à la retraite, cela va donc aussi dans l'intérêt des entreprises [...]; c'est être insensé et ne pas voir plus loin que le bout de son nez que de vouloir économiser dans l'AVS,

---

1. Votation populaire du 27 septembre 1998. Le peuple a rejeté l'initiative dite de rattrapage de la 10e révision, demandant de revenir sur la décision d'élever l'âge de la retraite des femmes progressivement à 64 ans.

2. Extraits de la Conférence de presse des partis bourgeois (6 août 1998).

3. SDES, Documentation No 31, 25 août 1998, Genève.

4. SDES, Communiqué No 29, 11 août 1998, Genève.

tout en augmentant simultanément les dépenses de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalidité et de l'aide sociale [...] »<sup>1</sup>. Dans cet exemple, le niveau d'approche d'un même objet diffère catégoriquement. Les positions s'affrontent, d'une part, avec une argumentation strictement économique et cloisonnée (la situation financière de l'AVS uniquement) et, d'autre part, une lecture plus globale, mettant en perspective d'autres dimensions et phénomènes : le chômage des jeunes, l'exclusion de plus en plus fréquente des plus de 55 ans du marché du travail. Entre économisme et projets de société (l'élaboration du système de protection sociale, notamment), les divergences paraissent inconciliables. Luttas, enjeux et blocages se manifestent avec éloquence.

En matière de santé, les problèmes d'application et la révision de l'assurance-maladie (en raison surtout de l'augmentation des primes, des difficultés de finaliser les planifications hospitalières et les réformes institutionnelles, du retrait de la caisse VISANA de l'assurance de base dans certains cantons, etc.) sont l'occasion pour les démons de resurgir : étatisation de la médecine, faillite du système, etc. Les oppositions traditionnelles s'expriment. Pour le secrétaire général de l'Union Démocratique du Centre<sup>2</sup>, « pendant que la gauche poursuit, via une initiative, ses efforts en vue d'étatiser la santé publique, la droite n'a pas réellement de solution de rechange à proposer ». Des pistes catégoriques sont énoncées pour atteindre deux objectifs : réduire les coûts et les primes. Ce sont :

- instituer un nouvel ordre du marché;
- supprimer les subventions ayant un effet d'arrosoir pour les hôpitaux et les fournisseurs de prestations, de même que les subventions transversales;
- renforcer la concurrence entre les fournisseurs de prestations et permettre aux assurances-maladie de faire des bénéfices;
- réduire les prestations de l'assurance de base actuelle;
- introduire des primes correspondant aux risques;
- augmenter les franchises obligatoires de 230 à 600 francs;

---

1. Documentation Parti socialiste suisse et Union syndicale suisse, Berne, 1998, p. 2.

2. M. Baltisser, *Pour une réforme radicale de la politique de santé*, in *Le Temps*, Genève, 31 août 1998.

- remplacer l'assurance obligatoire par une finance d'entrée aux caisses en fonction de l'âge;
- etc.

À la mise à mort de la solidarité, aux règles du marché et du profit, à l'exclusion et à l'assistance découlant du modèle UDC (qui constitue manifestement en retour à la situation du modèle désuet de 1991, remplacé dès 1996), le parti socialiste répond par une autre vision de l'assurance sociale. À son tour, le secrétaire général du PSS<sup>1</sup> esquisse une organisation du système de la santé optant pour :

- le renforcement d'un système d'assurance, qui commence déjà à porter ses fruits en matière de maîtrise des coûts;
- le maintien d'une forte solidarité, qui garantisse l'accès aux soins pour toute la population;
- le refus d'un système de santé à deux vitesses, renforçant les assurances complémentaires, excluant par là même une frange importante de la population des prestations de qualité;
- la nécessité d'un financement qui tienne compte de la capacité contributive des assurés (en pour-cent du revenu);
- une meilleure coordination des planifications cantonales;
- la généralisation des budgets globaux;
- etc.

Ces deux visions d'un même problème social reflètent la tournure que peut prendre le débat sur les principales législations d'assurance sociale de ce pays. Toute l'intensité des oppositions y est contenue. Certes, il importe de ne pas omettre que deux démarches parallèles se déroulent. D'une part, l'action politique, qui arrête des principes et des positions stratégiques, exacerbés à partir de 1998 par l'entrée en campagne électorale. D'autre part, les interventions de la Confédération et des cantons, qui répondent ponctuellement aux lacunes du système, l'améliorant et lui permettant de s'affiner et de produire des résultats (actions sur la planification, le catalogue des prestations, les procédures administratives, etc.). Si les aléas de la conjoncture et du calendrier politique supposent la permanence de la remise en cause,

---

1. J.-F. Steiert, *Un système de santé de qualité à moindre prix*, in *Le Temps*, Genève, 2 septembre 1998.

c'est l'absence de finalités exprimées qui interpelle. « Nous sommes donc confrontés à la fois à une crise économique, à une crise des mœurs et des valeurs, et à une crise politique faute d'un projet de société qui fasse sens »<sup>1</sup>. Rosanvallon<sup>2</sup> postule une même perspective de remise en cause fondamentale, considérant que « nous n'avons pas encore clairement pris conscience de l'entrée dans cette crise philosophique qui accompagne l'avènement d'une nouvelle question sociale [...]. [Désormais], la refondation intellectuelle et morale de l'État-providence est devenue la condition de sa survie [...]. La redéfinition du progrès social qui est appelée par la fondation d'un nouvel État actif-providence conduit, pour ces raisons, à poser la question d'une nouvelle culture politique. Un nouvel âge du politique doit correspondre au nouvel âge du social ». De la confrontation des idées émergeront les bases d'une discussion. Aux oppositions succédera l'ébauche de ce projet social tant attendu, repositionnant l'individu au cœur des préoccupations. Telle devrait être l'essence des réformes.

La continuité par conformisme ne va pas de soi et serait peu dynamique; tout comme la stricte reproduction des formes de protection sociale actuelles. D'où l'importance d'impulsions franchement novatrices. Or, chaque loi se révisé de manière indépendante. Les scénarios financiers sont élaborés avant même que le contenu des législations soit établi. Les exemples étrangers sont présentés, « vendus », sans argumentation objective, hors contexte. Le discours des acteurs évolue peu dans le temps. La crise des années septante, les débats des années quatre-vingt et les réformes des années nonante produisent les mêmes critiques, les mêmes arguments, les mêmes stratégies. À *droite* le spectre d'une faillite du système social (voire même de l'État), stigmatisé par un catastrophisme savamment orchestré, prévaut, alors que la *gauche* privilégie les choix de société, réagissant par une approche plus globale aux problèmes posés. Fort de ces observations et constats, le questionnement initial relativement aux réformes en cours retrouve sa signification : réforme ou chaos, changement construit ou changement subi? Questionnement

- 
1. G. Roustang, J.-L. Laville, B. Eme, D. Mothé, B. Perret, *Vers un nouveau contrat social*, Desclée de Brouwer, Paris, 1996, p. 30.
  2. P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale ou Repenser l'État-providence*, Seuil, Paris, 1995, p. 223.

qui motive l'observation de ce qui apparaît comme une sorte d'acharnement thérapeutique sur la politique sociale, sans même que l'on puisse prétendre que celle-ci souffre d'une maladie grave!

## Évolution et valeurs

La politique sociale est à considérer dans un mouvement qui tient compte de son histoire et de son sens, des préceptes philosophiques qui la fondent. Cela suppose de raisonner au-delà des a priori et des clivages idéologiques, dans une perspective positive : un projet de société. La seule défense d'intérêts particuliers à laquelle se livrent les principaux acteurs en présence atteint rapidement ses limites. Ne cédant point au catastrophisme et se refusant à faire chanter les sirènes d'un alarmisme simpliste, Perrin en appelle à une réforme permanente des institutions de la sécurité sociale. Le sens donné au mouvement est incontestablement constructif et vise l'adéquation entre société, problèmes sociaux et institutions (donc prestations). « La viabilité d'une institution nouvelle tient moins souvent à l'innovation radicale qu'elle introduit et davantage à la manière originale dont elle sait combiner les éléments connus, en réalisant la synthèse des acquisitions antérieures et de leur adaptation aux nécessités du moment »<sup>1</sup>. Et de prôner notamment l'accession aux objectifs prioritaires de rationalisation et d'humanisation de la sécurité sociale. « Dans la crise d'adaptation que connaît la sécurité sociale, la rationalisation apparaît comme le passage obligé entre la solution de facilité, qui tenterait d'augmenter les ressources à la mesure des dépenses, et la solution d'austérité qui tendrait au contraire à réduire les dépenses en fonction des ressources »<sup>2</sup>. « Les crises multiples de la sécurité sociale ne paraissent donc pas justifier à elles seules l'évocation réitérée de la fin de l'État-providence. Dans ces conditions, pourquoi condamner l'État social et renoncer à ses avantages, alors que les questions judiciaires qu'appellent ses développements peuvent servir utilement à parfaire et adapter sa conception et ses fondements? Au lieu de sauter dans le passé les yeux fermés, comme le proposent ceux qui n'ont rien

---

1. G. Perrin, *Sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1993, p. 15.

2. Ibidem, 1993, p. 133.

appris et tout oublié, il semble plus sage de progresser vers l'avenir avec lucidité »<sup>1</sup>.

Dans cet esprit, des issues favorables se profilent. Elles ne vont pas de soi et seront la résultante de rapports de force, de luttes intenses, certainement longues. La politique sociale se conquiert. Elle dépend toutefois de la compréhension que les acteurs et partenaires sociaux ont de la réalité, des enjeux et des perspectives qui sous-tendent le pouvoir démocratique. Postuler le développement social, c'est postuler le succès d'une véritable dynamique de connaissance qui serve le plus grand nombre. En Suisse, aujourd'hui, considérer des perspectives sociales à travers les seules révisions des assurances sociales fédérales ne suffit plus. La politique sociale se trouve au cœur de multiples processus de réformes, qui modèlent directement ou indirectement sa structure et son contenu. De plus, l'environnement général à l'intérieur duquel elle s'inscrit exerce des influences déterminantes. C'est le cas des facteurs économiques, qui retiendront désormais notre attention.

---

1. Ibidem, 1993, p. 166.

## Chapitre 2

### **De la relation économie et social**

L'interaction entre phénomènes économiques et environnement social n'est plus à démontrer. La nature de la relation varie cependant selon que la conjoncture génère prospérité ou/et exclusion. En Suisse, la décennie 1990 évoque d'abord les restrictions budgétaires, l'endettement public, la rationalisation, le chômage, l'évaluation des prestations, l'ouverture des marchés publics ou la recherche d'une plus grande productivité. Cela équivaut à porter un regard attentif non seulement sur la politique économique, mais également sur l'environnement, la formation, les conditions de travail, l'action sociale (publique et privée), la santé, l'intégration et l'exclusion. Autant de phénomènes qui caractérisent l'orientation et la qualité de développement de l'économie. Que l'on soutienne ou réfute les thèses dites néo-libérales et que l'on défende ou non une économie régulée exclusivement par le marché, n'accordant qu'une place minimale au garde-fou social, une donnée doit être impérativement prise en considération : la nécessité pour tous les acteurs sociaux de porter un regard attentif sur les objectifs, les pratiques et les revendications de l'autre. Celui d'en face, qui peut penser et agir différemment. Seule la connaissance est porteuse de compréhension et de dialogue. Réduire les préjugés, rendre les savoirs accessibles sont des objectifs auxquels il importe d'aspirer. Nous en avons débattu et y revenons avec la conviction que les savoirs n'ont aucun avenir au seul service des fondamentalismes scientifiques ou idéologiques.

À l'heure où la politique sociale constitue une cible privilégiée pour qui évite d'en apprécier objectivement les effets, il est plus nécessaire que jamais d'inciter ceux qui assument des responsabilités en la matière de s'engager pour valoriser la pertinence de leur action. Les principes ne suffisent plus. Il faut une légitimité visible, rigoureusement argumentée. D'une part, parce que l'intensité des problèmes sociaux exige des réponses fondées sur un choix de société (peu importe la référence institutionnelle : régimes publics ou privés, etc.). D'autre part, parce que la population attend de l'autorité qu'elle serve de garde-fou et joue le rôle de garant de la cohésion sociale, assumant ainsi une responsabilité collective. Dans sa réflexion consacrée à *La nouvelle question sociale*, Rosanvallon<sup>1</sup> évoque la nécessité de déchirer le voile de l'ignorance. C'est derrière ce voile que fonctionnait jusqu'ici l'État social, prétendant que « l'opacité du social était ainsi une condition implicite du sentiment d'équité [...] ». Par voie de conséquence, la « connaissance accrue des différences entre individus et entre groupes met à l'épreuve les fondements du contrat social ». Les égoïsmes latents sévissent une fois la transparence établie. Nonobstant ce qui apparaît comme un effet pervers de la transparence, en ce sens qu'elle peut nuire à la solidarité, celle-ci nous semble toutefois capable aussi de renforcer la légitimité et la pertinence de l'action sociale. La transparence, comme toute chose, comporte des revers qui doivent s'apprécier à leur juste mesure et en aucun cas devenir des alibis au profit du renforcement de la subjectivité animant clivages et oppositions. Au contraire, ils motivent la détermination en faveur de l'ouverture et du dialogue. Cela s'avère particulièrement vrai dans la dialectique qui devrait réunir le social et l'économie. Car la relation est ambivalente. Deux mondes séparent les préoccupations et les finalités de ceux qui œuvrent pour améliorer les conditions d'un profit qu'on souhaite de plus en plus rapide, de plus en plus élevé et de moins en moins partagé et celles des victimes d'une ou de plusieurs éventualités de la sécurité sociale et qui n'ont qu'un seul but : retrouver la santé, un emploi, ou s'en sortir financièrement. Avoir conscience des débats, les comprendre pour en tirer des conséquences constructives sous forme de pistes d'action, tels sont les objectifs

---

1. P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, op. cit., 1995, p. 4.

de ce chapitre. Il y a, pour les professionnels de l'économie comme du social, un urgent défi à relever : découvrir ce qui se dit et se fait dans le champ voisin. En quelque sorte, l'éveil d'une curiosité au service du dialogue et de l'intérêt général; une conscientisation pour substituer au sens commun le discernement.

## **2.1 Le non-sens des oppositions**

Notre réflexion sur la politique sociale et son évolution postule une étroite complémentarité entre l'économie et le social qui ne se restreigne point seulement à expliquer la genèse de la politique sociale, mais s'inscrive dans une perspective de développement à long terme. À l'origine, la protection sociale, en tant que somme de régimes institutionnalisés (plus particulièrement dès l'apparition des assurances sociales), vise d'abord la sécurité économique des bénéficiaires, en réponse aux conséquences de la maladie ou de l'accident professionnel, mais aussi de la vieillesse. Ainsi, pour certains auteurs, « il n'est pratiquement pas possible de délimiter avec précision les frontières entre les domaines de la politique sociale et ceux de la politique économique et financière »<sup>1</sup>. Gilliland prolonge le raisonnement. « La politique sociale est devenue un vaste enjeu. Elle est directement utile aux bénéficiaires, elle sert les intérêts de la population dans son ensemble, comme ceux des entreprises économiques; elle fait partie intégrante de la politique. Une politique sociale peut être spécifique (par exemple l'AVS, qui assure un revenu de substitution aux personnes ayant dépassé un âge défini, ainsi que – dans des conditions précises – aux survivants d'une personne décédée). Une politique sociale peut être une autre approche d'un même phénomène (ainsi la négociation des conventions collectives de travail, la perception étant diverse du côté des employeurs et de l'économie, ou du côté des représentants des travailleurs). Une politique économique de plein emploi et une politique sociale de lutte contre le chômage

---

1. J.-H. Sommer, F. Höpflinger, *Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1990, p. 92.

sont complémentaires. Une politique sociale peut être implicite (qui pense aujourd'hui aux luttes pour le droit à l'instruction obligatoire et gratuite?). Ainsi la politique concernant la population étrangère a éminemment un caractère social, concomitant des aspects économique et démographique. Par ailleurs, toute subvention répond à un principe social, en tant que mesure et effet d'une décision politique, même si la cause est d'ordre économique ou de défense nationale. Il suffit d'imaginer les conséquences d'une déréglementation à l'égard de la politique de l'agriculture, pour en comprendre les implications sociales. L'administration de la justice, la sécurité des citoyens, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, la lutte contre les pollutions quotidiennes ou à durée très longue, la sauvegarde de l'environnement, la culture, ont des dimensions sociales, puisque ces politiques concernent des cadres et des critères de vie en société, en vue d'un mieux-vivre des habitants. Bref, la politique sociale n'a pas de frontières [...]. La politique sociale – qui implique solidarité et rigueur, générosité et responsabilité – est complémentaire à la politique économique. Elle vise un équilibre pour assurer le dynamisme d'une société humaine. Sa finalité est l'épanouissement des personnes »<sup>1</sup>. Au centre de la dialectique qui rassemble le couple économie et social cohabitent plusieurs paramètres et problématiques :

- la garantie de consommation préservée par les assurances sociales en cas de perte ou de réduction de revenu, voire de charge supplémentaire;
- l'octroi de prestations et services en nature;
- les investissements entrepris dans le cadre du système de santé;
- l'épargne forcée par les assurances (sociales et privées);
- l'emploi, inhérent aux différents domaines de protection sociale (public et privé), mais également celui facteur d'intégration sociale;
- l'acquisition et la redistribution des revenus et leurs effets sur le niveau général de vie de la population (dont la capacité de consommation des ménages);

---

1. P. Gilliland, *Politique sociale en Suisse. Introduction*, Réalités sociales, Lausanne, 1988, pp. 14ss.

- les relations entre le financement des régimes sociaux et la croissance économique, dont l'influence des prélèvements sociaux sur les coûts de production des entreprises;
- le choix politique lié à l'importance du domaine social (et de la formation, qui lui est voisin) sur les budgets publics;
- l'influence sur les modes de vie de la population;
- etc.

Ces facteurs rendent compte du fait que l'économie et le social sont deux approches d'une même réalité : la quête de prospérité et le mieux-être. Or, un autre débat perdure, qui sépare ces deux approches jusqu'à les opposer irrémédiablement. Clivages et oppositions idéologiques s'affrontent. Fournier et Questiaux<sup>1</sup> affirment dans leur *Traité du social* : « Il est clair que l'économique et le social ne peuvent être dissociés. C'est l'évolution économique qui a fait apparaître l'un après l'autre à partir des conflits qu'elle engendrait les *problèmes* que l'on nomme sociaux. Et la manière dont ces problèmes ont été résolus n'est pas restée sans influence sur le fonctionnement même de l'économie. En d'autres termes, il existe entre l'économie et le social une relation dialectique. L'économique appelle le social. Le social réagit sur l'économique [...] ». Les modes de production, les conditions de travail, les habitudes de consommation, les risques sociaux, les effets conjoncturels ou les investissements (résultant par ailleurs pour plusieurs centaines de milliards de francs suisses de l'épargne forcée par les assurances), etc., amènent à repositionner le couple économie et social. « Ce qu'on appelle l'organisation économique d'une société n'est jamais que l'organisation que la société se donne pour produire les biens et les services qui satisferont les besoins qu'elle se reconnaît. L'économique est d'emblée social, par ses moyens et par ses finalités; le social est d'emblée économique. Ni domaines distincts ni logiques différentes, mais conflits possibles lorsque la société cesse d'être homogène »<sup>2</sup>. Il y a conflit dès lors que le groupe dominant fonctionne majoritairement à son seul profit. Même si, « l'idée se forme aujourd'hui que le développement est d'abord social et que le progrès social peut être le facteur décisif du

---

1. J. Fournier, N. Questiaux, *Traité du social*, Dalloz, Paris, 1976, pp. 52 ss.

2. S. Milano, *La Pauvreté absolue*, Hachette, Paris, 1988, pp. 147 ss.

progrès économique. Au moment où les mots d'ordre traditionnels de l'économie sont réaffirmés avec force : croissance, compétitivité, équilibres budgétaires, l'impératif économique ne semble plus réalisable sans l'accomplissement de l'impératif social. Rien ne serait plus faux que d'imaginer une substitution pure et simple du social à l'économique. En fait, les valeurs traditionnelles de l'accomplissement, du travail et de l'épargne sont réaffirmées en même temps qu'elles font place à des valeurs nouvelles, les frontières entre l'économique et le social deviennent mouvantes et une autre perception des rapports sociaux se fait jour qui donne un autre contenu à l'économique et au social »<sup>1</sup>. Nonobstant la portée théorique de ces considérations, il importe d'agir en tenant compte du fait que les finalités et contraintes des uns et des autres sont souvent trop éloignées pour parvenir d'elles-mêmes à une symbiose. Allais, prix Nobel d'économie est clair. « Ce qui est pour le moins affligeant, c'est que les grandes institutions internationales sont bien plus préoccupées par les pertes des spéculateurs (indûment qualifiés d'investisseurs) que par le chômage et la misère suscités par cette spéculation »<sup>2</sup>. Entre bien commun/cohésion sociale et productivité/profit, que de passerelles il faut s'engager à construire ! Une voie médiane rassembleuse doit être trouvée, fondée sur la concertation et l'ouverture, mue par une connaissance objective des réalités, des phénomènes et des enjeux et la volonté d'un dialogue constructif. L'économie au service de la société, et non la société au service de l'économie, concrétise la perspective philosophique.

Ce dialogue sous-tend la réflexion sur le futur de l'économie suisse des professeurs genevois Antille, Bürgenmeier et Flückiger. Sans ambiguïté, ils affirment que « le domaine des affaires sociales relève notamment de la théorie du bien-être qui souligne, en particulier, que tout problème relatif à la distribution des revenus fait appel à des jugements de valeurs. Cela signifie en d'autres termes que les projets de réformes sociales exigent d'être envisagés en intégrant ces jugements. Ce n'est donc ni la situation de l'économie dans la concurrence

---

1. Ibidem., 1988, p. 248.

2. M. Allais, *La crise mondiale d'aujourd'hui. Pour de profondes réformes des institutions monétaires*, Clément Juglar, Paris, 1999, p. 59.

internationale ni la santé des finances publiques qui doivent guider les propositions de réformes du système social. C'est la collectivité dans son ensemble qui est tenue d'établir des choix susceptibles d'orienter les options prises pour le développement de notre société. Il faut redonner à la politique, prise au sens large, sa véritable place dans les débats collectifs pour éviter que celle-ci ne soit systématiquement usurpée par les économistes qui ont trop souvent tendance à vouloir soumettre la sphère sociale à une vision économique étreinte »<sup>1</sup>. La réflexion et le constat sont déterminants. L'économisme seul ne peut prévaloir dans l'élaboration de la politique sociale. Celle-ci suppose l'interdisciplinarité des approches et la revalorisation de la politique. Sans aucun doute, la concrétisation est complexe, mais incontournable, tant les conséquences pour la société sont évidentes. Éviter la prédominance des visions économiques unilatérales lorsqu'on débat de politique sociale s'impose en enjeu. Aux approches empiriques et statistiques quantitatives (dont financières), on prendra garde d'y adjoindre des analyses et appréciations qualitatives, de même que des considérations de portée générale, en termes d'objectifs et de priorités politiques. Alors seulement la politique (au sens noble du terme) retrouvera sa juste place, car générant les conditions d'une revalorisation de l'intérêt général, avant d'être un instrument en mains des acteurs économiques, défendant ce que l'on nomme pompeusement et mêle désormais à toutes les sauces : les conditions cadre.

## **2.2 Conjoncture et craintes**

Les phénomènes de ralentissement conjoncturel, de rationalisation et de restructuration des systèmes de production; la montée du chômage et celle de l'exclusion; les tensions sociales; mais aussi le débat sur la position de notre pays dans l'arène internationale instaurent la crainte auprès d'une frange de plus en plus importante de la

---

1. G. Antille, B. Bürgenmeier, Y. Flückiger, *L'économie suisse au futur. Une réforme en trois piliers*, Réalités sociales, Lausanne, 1997, p. 11.

population. Le pessimisme ambiant et les réactions psychologiques qui en découlent exercent une influence sur le fonctionnement de notre société qui va bien au-delà des seuls aspects économiques. Ainsi, par exemple, les failles (réelles ou exagérées) du système de protection sociale émergent soudainement et avec violence sur la scène publique. Elles étaient pourtant identifiées de longue date. Mises entre parenthèses en période de haute conjoncture, il aurait fallu, depuis plusieurs années, anticiper les réactions prévisibles et aménager nos institutions pour répondre tant à des besoins présumés qu'à des objectifs fondamentaux de politique sociale. Désormais, une nouvelle donne s'impose, impérative : l'allocation optimale des ressources. Car, convenons que les sociétés riches ne craignent guère abus et gaspillages. Dans cette phase de structuration/restructuration des pratiques économiques et sociales, les courants philosophiques se (re) positionnent au cœur du débat, malgré l'effondrement du communisme : néo-libéralisme pour les uns, socialisation accrue pour les autres. Les parties en présence collaborent peu. Nous l'avons vu à l'aide de quelques illustrations, l'heure est fréquemment au conflit; le consensus délogé par la rupture, soit entre partenaires sociaux, soit entre peuple et autorités. Ainsi du refus par le Peuple suisse, en votation populaire, de réaliser des mesures d'économie sur l'assurance-chômage ou de supprimer le quart de rente de l'assurance-invalidité. Ruptures stimulantes à maints égards, mais dangereuses dès lors qu'elles génèrent des incompréhensions systématiques ou des blocages néfastes. Plutôt que de subir le changement au coup par coup, autant se donner les moyens d'en définir le sens. Il devrait être possible d'y parvenir sans pour autant vendre son âme au diable!

Le débat sur l'État social étant largement fonction de la situation conjoncturelle, il n'est guère étonnant que depuis le début des années nonante celui-ci s'intensifie et se durcisse<sup>1</sup>. D'autant plus que la faiblesse des outils d'analyse à disposition des autorités et des partenaires

---

1. L'Office fédéral de la statistique montre en février 1999 que le mouvement de croissance de l'emploi qui atteignait 1,6 % au deuxième trimestre 1998 s'est ralenti. Ainsi, entre le 4e trimestre 1997 et le 4e trimestre 1998, la croissance du nombre d'emplois s'est située à 1,2 %. Les différences entre secteurs économiques sont grandes : elle est deux fois plus élevée dans le secteur tertiaire que dans le secondaire. On trouvait au 4e trimestre 1998 un total de 3,847 millions de personnes occupées, dont 42 % de femmes.

sociaux favorise toutes les interprétations et spéculations. Les polémiques exacerbent les tensions. Il manque incontestablement des repères fiables, légitimés, orientant objectivement les décisions. Mais aussi des acteurs ouverts et bien informés, à même d'analyser les positions d'autrui sans refuser systématiquement le dialogue et l'échange. L'existence de deux camps – ceux pour qui la protection sociale aggrave la crise économique et ceux qui insistent sur le fait que c'est la crise économique qui est à l'origine de la crise de la protection sociale – est à maints égards réductrice et rend difficilement accessible la voie vers des issues pertinentes. Elle biaise en outre le débat, exacerbant les divergences jusqu'à rendre les positions inconciliables.

### **Critique et réaction**

Le développement économique provoque non seulement des conséquences sociales (positives et négatives), mais influence les modes de vie de l'ensemble de la population. Pourtant, dans certains milieux, l'économie demeure un champ obscur, sorte de boîte noire à l'intérieur de laquelle on pénètre peu aisément ou avec réticence. À ce type de comportement, les acteurs du champ social sont particulièrement exposés. Ce faisant, ils courent le risque d'une marginalisation contreproductive. D'où notre tentative de rapprocher des positions polarisées. De la compréhension, les oppositions se mueront en complémentarités. Des observateurs attentifs de la réalité socio-économique proposent quelques contributions illustrant la portée de certains choix stratégiques en matière de politique économique. Sans y voir de règles théoriques ou des conclusions définitives, ces considérations favorisent l'immersion dans un contexte parfois difficile, qui influence très directement l'évolution de la politique sociale et doit par conséquent être compris.

Dans un article intitulé *Y a-t-il un pilote dans l'avion*<sup>1</sup>, Ghelfi se prononce sur la transformation récente des règles du jeu économique. « Le mur de Berlin est tombé. Les régimes communistes ont imploré. La surprenante aventure du marxisme est terminée. Le libéralisme

---

1. In J. Hainard, R. Kaehr (éd.), *Marx 2000*, musée d'ethnographie, Neuchâtel, 1994, pp. 31ss.

peut rayonner sur toute la terre. Il n'y a plus de concurrent réel ou supposé ». Voilà pour le contexte idéologique, sorte de temps de rupture libérant le souffle du néo-libéralisme. Plus rigoureusement, Ghelfi insiste sur un certain nombre de tendances ne pouvant plus être admises sans lecture critique :

- L'ambition de toute entreprise d'acquérir sur le marché une position dominante; d'où la volonté (la nécessité?) de se libérer de toutes contraintes.
- L'émergence d'une économie globale.
- L'émergence de l'économie financière comme élément dominant et régulateur de l'économie mondiale.

Une logique de haut rendement à court terme prédomine<sup>1</sup>, qui se traduit politiquement par des visions elles aussi à court terme, unilatérales, articulées autour de la réduction de la charge fiscale des entreprises, l'élimination des réglementations étatiques contraignantes et la flexibilisation du marché du travail. « Il y a dix ou vingt ans, les grandes banques suisses considéraient comme tout à fait convenable que leurs bénéficiaires représentent 5 à 6 % de leurs fonds propres (capital et réserves). Aujourd'hui, cette proportion a doublé (12 % en moyenne pour les résultats de 1993). Mais ce n'est pas encore suffisant. Le niveau souhaité est de 15 %. Au-delà de ces observations, il faut discerner la logique qui se met en place. Qu'importe aux financiers qu'il soit absurde d'imposer à l'ensemble de la société et des entreprises des rendements de l'ordre de 10 %. Absurde parce que rien dans le monde physique et naturel ne peut progresser si vite. Dix pour-cent permet de doubler son capital tous les 8 ans! Poser une telle exigence équivaut à mettre en place un ordre économique tout à fait artificiel et dément, qui ne peut que multiplier le nombre des victimes, évacuées sur les bas-côtés [...]. De fil en aiguille, l'ensemble des activités doit s'aligner sur ces nouvelles formes de rentabilité. Avec les conséquences immédiates et actuelles que nous observons : les sociétés ne licencient plus seulement parce qu'elles ont des difficultés, mais aussi (surtout?) parce qu'elles veulent (doivent) devenir plus rentables. Elles ne délocalisent pas seulement parce que les charges

---

1. Ibidem., 1994, pp. 39ss.

sont considérées comme trop élevées en Suisse et en Europe, mais parce qu'elles peuvent gagner plus dans des pays où il n'y a pas de syndicat, pas de sécurité sociale, pas de loi sur le travail, pas de restriction à l'emploi des femmes et des enfants [...]. Il n'est pas surprenant, dans ce contexte, qu'on se mette à dire, chez nous, que les caisses de pension, avec leur fortune d'environ 250 milliards de francs<sup>1</sup>, doivent parvenir à doubler le rendement de leurs placements. Cette intention est inattaquable du point de vue des assurés, car il serait alors possible d'améliorer le niveau des rentes et de garantir aux retraités la pleine compensation du renchérissement, mais les effets sur le fonctionnement de l'économie réelle (activités industrielles et commerciales) en seraient tout aussi désastreux. C'est pourtant dans le sens contraire qu'il faudrait aller : soit on résout cette inflation de liquidités, soit on se condamne à vivre dans une demi-crise. Nous assistons actuellement à un détournement de capitaux hors des investissements productifs. Et pour rentabiliser la production, nous avons un énorme besoin d'investissements. Or pour l'instant, cet argent est davantage utilisé pour spéculer. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer un taux de chômage de 10 à 12 %. Il faudrait convaincre les investisseurs de travailler avec un rendement de capitaux de 2 à 3 %. Mais ne nous faisons pas trop d'illusions! »<sup>2</sup>.

Rauber débat de cette situation problématique, déplaçant le regard d'une vision économiste du mouvement vers une appréhension des conséquences qu'il produit. « Soyez compétitifs... pour ruiner l'action collective et la solidarité! »<sup>3</sup>. Quelques extraits de son raisonnement

1. Selon l'OFAS, estimation à 335 milliards de francs en 1996 (revue *Sécurité sociale*, 3/1999). Le total de l'épargne forcée par les autres principaux régimes d'assurance sociale se répartit comme suit, en 1996 : AVS (23,8 milliards), LAMal (4,0), AA (19,3), APG (4,6), ce qui fait un total de près de 387 milliards de francs. Les fonds en négatif sont : AI (-1,6) et LACI (-4,8). L'épargne privée comporte aussi des aspects sociaux, pensons au 3<sup>e</sup> pilier, mais dont les montants ne sont pas connus. Certaines parts d'assurances privées devraient aussi être retenues (assurances-vie, invalidité, accidents, par exemple). L'Office statistique Eurostat met aussi en évidence que la Suisse a le système de fonds de pension le mieux doté d'Europe, les contributions de la population s'étant élevées, en 1996, à 33,8 milliards de francs (19,4 en Grande-Bretagne; 15,6 en Allemagne).
2. M. Allais (op. cit., 1999, p. 165) observe que « l'organisation actuelle des marchés boursiers a été conçue dans le seul intérêt de ceux qui participent à la mise en œuvre de ces nouveaux instruments. A vrai dire, loin d'être utile, cette organisation est fondamentalement nuisible pour l'ensemble de l'économie; elle est éminemment déstabilisatrice; elle favorise une volatilité excessive des marchés; elle se prête à toutes les manipulations; elle est génératrice de fraude, et elle est inutilement coûteuse ».
3. A. Rauber, *Le règne temporaire des fausses évidences*, in J. Hainard, op. cit., 1994, pp. 57 ss.

sont reproduits ci-après, dignes d'intérêts et d'interpellations. « Le marché s'est engorgé, la crise s'aggrave, le chômage augmente... C'est la faute au manque de compétitivité. Mais comment stimuler celle-ci face aux exportations de marchandises similaires de la part de pays où la surexploitation, les bas salaires, la répression politique et sociale permettent de réduire drastiquement les coûts de production? Mais en faisant de même, pardi! [...]. Le hic, c'est que chez nous règne une mentalité perverse qui a réussi à entraver, puis empêcher le travail des enfants; à limiter l'horaire de travail; à assurer la protection de la vie et de la santé, puis de l'emploi des travailleurs, par des mesures onéreuses pour l'entreprise; à obliger cette dernière à payer un salaire minimum, à accorder des vacances payées et un certain nombre d'avantages sociaux qui grèvent lourdement son budget et la forcent à entretenir des individus dont la production est insuffisante et donc... non compétitive! Les obstacles pour se libérer de ce carcan sont nombreux : des habitudes d'actions communes et solidaires chez les travailleurs; des lois et règlements restrictifs pour la liberté totale de l'entreprise; le poids des syndicats, les influences politiques d'organisations et de citoyens ne voulant pas encore comprendre la nécessité de libérer aussi du contrat social le capitalisme des pays développés, afin de lui permettre de retrouver sa prospérité! Un long travail de conscientisation reste à faire. Mais des progrès ont pu être enregistrés grâce à l'amplification de la crise : l'affaiblissement du sentiment de la nécessaire solidarité entre salariés face au patronat, à laquelle se substitue, peu à peu, une salubre conception du *chacun pour soi et Dieu pour tous*; la désaffection de l'engagement politique et syndical dans les classes sociales défavorisées; le relâchement de l'éthique et de la vigilance en matière de production industrielle et sociale! Vous voulez des exemples? La réintroduction en Suisse du travail de nuit pour les femmes en est un excellent; de même que son acceptation résignée par certains syndicats. L'augmentation constante de l'abstentionnisme dans les quartiers populaires, lorsque d'importants objets de principes politiques sont soumis à votation, est un autre témoignage positif; la sous-enchère de producteurs concurrents et devenant de plus en plus individualistes en matière de salaire, de conditions de

travail et de protection sociale, est aussi un pas dans la bonne direction! Mais on peut certainement faire mieux et parvenir à une déréglementation plus radicale du marché du travail. Par exemple, en encourageant le travail à temps partiel plutôt que de proposer la diminution généralisée du temps de travail, sans perte de gain. Ce qui, tout en fouettant la productivité des bénéficiaires du mi-temps, permet de réduire le coût des salaires, des primes d'assurance, des vacances. [...]. En attendant, il faut miser sur la précarité de l'emploi, notamment par l'intermédiaire des sociétés intérimaires qui ont la possibilité d'embaucher et de débaucher un salarié d'une heure à l'autre. Une mise à disposition et une flexibilité maximales du salarié étant aussi atteintes, renvoyant à l'image mythique des prolétaires, décrits par le *Manifeste communiste* de 1848 « contraints de se vendre au jour le jour (comme) un article de commerce [...] exposés par conséquent à toutes les vicissitudes de la concurrence, à toutes les fluctuations du marché » (Marx et Engels 1959). En somme, les conditions idéales pour devenir compétitifs! ». Productivité et profit sous-tendent cette approche de la société par l'unique économie. Certes, la vision ainsi décrite n'est pas neutre. Elle a cependant le mérite d'attirer l'attention et s'inscrit en réaction des courants dominants, dont les propos sont abondamment diffusés dans la population. Cette interpellation à propos de questions pour lesquelles le sens commun voudrait qu'elles aillent de soi est primordiale. Elle rappelle que toute construction sociale relève de luttes et de rapports de force. Les acteurs n'ont ainsi aucun répit et dictent en permanence le mouvement, au gré de leur légitimité, de leur pouvoir, de leur force de conviction. L'engagement politique fait l'histoire... et la population a son mot à dire.

### Vision *Livre blanc*

Le 13 décembre 1995, plusieurs « patrons » de l'économie suisse lancent en pâture un vibrant appel au Peuple suisse à l'ultra-libéralisme, à travers le *Livre blanc*, présenté comme élément de réflexion<sup>1</sup>.

---

1. D. de Pury, H. Hauser, B. Schmid, *Mut zum Aufbruch. Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*, Orell Füssli, Zürich, 1995. Il s'agit de la deuxième prise de position de ce type, après un premier ouvrage paru en 1991.

Au plus profond de la crise, la discussion s'inscrit sur fond de débats acharnés sur le sort à réserver aux acquis sociaux. Pour ceux qu'on nomme les *capitaines* de l'économie, il urge d'instituer un environnement favorable à l'accroissement de la productivité et du rendement des capitaux. « À n'importe quel prix », selon l'expression du directeur de Swissair, la précision selon laquelle « cela doit servir la prospérité de la Nation » devenant presque marginale avec un tel état d'esprit. Également révélateur, le plus haut dirigeant d'une des principales banques de Suisse convenait, lors d'un entretien, que la question éthique et la notion de qualité en matière d'emplois n'étaient de loin pas prédominantes dans la décision d'une création d'entreprise!<sup>1</sup> Après le contexte, voyons brièvement les propositions énoncées dans le *Livre blanc*, pour ce qui relève de la politique sociale et de quelques services publics.

*Prévoyance professionnelle 2e pilier : facultatif*

*Objectif : chacun doit être responsabilisé au maximum et choisir librement son niveau d'existence à la retraite. La politique sociale doit être mieux ciblée en direction de ceux qui sont vraiment dans la gêne et empêcher les comportements parasites que provoque actuellement la croissance d'une structure bureaucratique. Une assurance de base obligatoire doit cependant répondre aux besoins élémentaires des personnes âgées. Comme pour l'assurance-maladie, des compagnies privées pourraient cependant être mises en concurrence avec l'État pour offrir cette prévoyance de base. Mais ses prestations devraient être plus élevées que les rentes minimales AVS actuelles. Quant aux conséquences matérielles des coups durs du destin, elles seront prises en charge par l'assistance sociale notamment. Toutes les formes de prévoyance pour la retraite sont traitées fiscalement de la même manière, qu'il s'agisse en particulier d'épargne privée ou de caisse de pension.*

*Assurance chômage : privatisée*

*Le monopole étatique sur l'assurance chômage ne se justifie pas. Cette activité devrait revenir aux compagnies privées d'assurance qui bénéficient d'un savoir-faire important en matière d'évaluation de risques complexes. Les cotisations ne devraient plus être prélevées sur les salaires. Ceux qui*

---

1. R. Studer, alors Président du Conseil d'administration de l'Union de banques suisses.

*n'auraient pas les moyens de payer l'assurance obligatoire de base seront subventionnés par l'État. Une assurance minimale obligatoire devrait être instituée par les pouvoirs publics. La personne active sera cependant libre de mieux se prémunir en fonction de risques qu'elle estime courir et des prestations qu'elle souhaite en souscrivant une assurance privée complémentaire.*

*PTT, CFF, énergie : privatisation<sup>1</sup>*

*Fiscalité*

*Une baisse de l'impôt fédéral direct s'impose, compensée par une hausse de la TVA. L'impôt sur le capital devrait être aboli, en même temps que serait introduit un impôt proportionnel sur les bénéfices. Depuis 1970, le taux d'imposition en Suisse a augmenté plus que la moyenne en comparaison internationale. Une réforme globale du système fiscal doit intervenir, de manière à favoriser les entreprises. Pour assainir les finances fédérales, les dépenses seront gelées à leur niveau nominal pour les deux ans à venir. Pendant les quatre ans qui suivent, elles ne devront pas croître plus vite que le taux d'inflation et ne plus augmenter plus rapidement que le produit national brut. L'État, qui devra devenir plus efficient, pourra compter sur les recettes des privatisations. Mais celles-ci devront uniquement servir à réduire son endettement.*

*Création d'universités privées*

*Des universités privées, dont les diplômes seraient reconnus au même titre que les autres, devraient concurrencer les universités publiques. La suppression du monopole d'État sur la formation universitaire devrait permettre d'accroître son efficacité. Les hautes écoles devraient collaborer plus étroitement avec l'économie privée. Afin d'améliorer leurs prestations, les professeurs devraient en outre être privés du statut de fonctionnaire. Pour encourager des études plus courtes, les étudiants devraient assumer leur coût réel. Un système de bourses et de prêts performant pour ceux qui en auraient besoin serait mis en place. Simultanément, il faut revaloriser le prestige*

---

1. Ce secteur ne relève pas de la politique sociale. La problématique sous-tendant cette proposition y est pourtant proche, puisqu'elle consiste à réduire à leur plus simple expression les activités du secteur public. La proximité est évidente, l'organisation de la politique sociale relevant aussi des secteurs para-public et privé, parfois largement subventionnés.

*social de la formation professionnelle, notamment grâce au renforcement des futures hautes écoles spécialisées. Enfin, les pouvoirs publics devront se vouer essentiellement à la promotion de la recherche fondamentale, tout en contrôlant mieux les programmes mis en route.*

Le *Livre blanc* des capitaines de l'économie suisse est l'expression d'une mouvance idéologique ayant de larges influences dans les sphères dirigeantes du pays. Il peut donc n'être ni banalisé, ni considéré comme un fait ponctuel et marginal. Ses auteurs œuvrent activement pour parvenir à l'application de certains principes, tentant de les imposer aux différents niveaux politiques et institutionnels. En ce sens, il s'agit d'un programme politique à ne pas sous-estimer. Il est néanmoins tout aussi clair que les transformations du système prennent du temps, sont objet de luttes et de rapports de force<sup>1</sup>. Ce facteur atténue par conséquent un danger imminent d'explosion sociale. Néanmoins, à propos du contenu de cet ouvrage, relevons que :

- Les propositions relatives au 2e pilier constituent à proprement parler une attaque contre l'État social, de même que l'idée de privatisation de l'assurance-chômage, dont la faisabilité s'est par ailleurs avérée totalement illusoire (quand la réalité rattrape l'idéologie!). Postuler le retour de l'assistance pure et simple, ignorant les luttes ayant conduit à la mise en place d'un régime de sécurité sociale et les conséquences immédiates pour les individus, est à la fois réducteur et provocateur. Les effets seraient dramatiques, en termes de conditions d'existence (pour des centaines de milliers de citoyens bénéficiant actuellement des prestations des assurances sociales), de capacité de consommation des ménages, d'accès aux prestations sociales et de santé. L'exclusion sociale guette... Qui voudrait un tel retrait social dans le pays le plus riche de la planète?
- La privatisation de Swisscom est accomplie, celle des PTT s'est partiellement réalisée; celle de l'énergie est planifiée : l'ouverture des marchés à l'horizon 2007. Le postulat de la privatisation, donc de la réduction des champs d'intervention publics, peut se comprendre. Pourtant, sa finalisation bute sur de nombreux obstacles (aucune

---

1. La démocratie directe contribue à cette discussion. Les exemples des refus de la loi sur le travail (par référendum en 1996), de l'arrêt fédéral introduisant une diminution des prestations de l'assurance-chômage ou de l'assurance-invalidité l'attestent.

compagnie d'assurance ne veut assurer le risque chômage!<sup>1)</sup>) et pose des problèmes de justice sociale. De plus, on ne peut simplement, par principe, privatiser les activités bénéficiaires de l'État et socialiser les déficits. Une cohérence minimale est de rigueur.

- S'agissant de la réforme de la fiscalité, les abus récents de financiers helvétiques militent en faveur d'une harmonisation fiscale et d'une plus grande équité, qui vont à l'encontre des thèses développées. Les paradis fiscaux doivent être bannis. Lorsque l'on voit qu'à Genève, 2 % des contribuables détiennent 75 % de la fortune, difficile de légitimer d'autre politique que la solidarité fiscale! Reste à en définir les contours. La suppression de l'impôt fédéral direct semble inacceptable par simple principe. Elle doit être appréhendée dans le cadre d'une réflexion générale, en regard notamment de l'évolution de la TVA.
- La privatisation des Universités et la promotion de la seule recherche fondamentale par les pouvoirs publics ne résistent pas à l'enracinement culturel de la démocratisation des études et à la nécessaire complémentarité entre recherche fondamentale et recherche appliquée pour renforcer les savoirs et les potentiels de progrès scientifiques. L'esprit des propositions vise une petite minorité, une élite triée sur le volet pour satisfaire les ambitions d'un management agressif et sans concession des entreprises.
- La référence exclusive aux lois du marché résiste difficilement aux analyses. Caillé relève que « l'autre fiction sur laquelle repose la conception moderne de la nécessité économique est celle de l'éternité de l'échange de type marchand »<sup>2</sup>. Or, dans le champ des activités humaines, on observe une forte croissance des domaines ne reposant plus uniquement sur l'échange marchand. C'est le cas de la plupart des politiques publiques, qui sont pourtant un facteur essentiel de croissance économique.

---

1. Relevons qu'en juin 1999, la caisse-maladie Innova offre désormais dans sa gamme de produits une assurance couvrant le risque chômage, visant plus précisément le public-cible des personnes en fin de droit LACI (voir aussi le chapitre 3). L'assurance prolonge la durée d'indemnisation selon des modalités établies par contrat : choix d'une couverture de 3, 5 ou 10 ans; limite maximale de 80 % (plafond à 97200 francs); variation des primes selon le canton et le secteur d'activité; etc. Les personnes doivent avoir travaillé au moins six mois, être en possession d'un contrat de travail à durée indéterminée. L'assureur se réserve par ailleurs le droit, en cas de hausse massive du chômage, de revoir ses primes. A suivre.

2. A. Caillé, *Sortir de l'économie*, revue Autrement, No 159, Paris, 1995, p. 181.

En 1995, le *Livre blanc* marque une étape dans le débat sur les processus d'aménagement des pratiques économiques (présentées comme inévitables en raison du développement des nouvelles technologies et de la mondialisation des échanges) et des politiques publiques. Ne laissant personne indifférent, il suscite de vives réactions. Pour y répondre, le social et celles et ceux qui s'y activent doivent s'armer de compétences et d'engagement. Ils doivent être actifs avec non seulement des préceptes idéologiques et de bonnes intentions, mais des outils de mesure et d'évaluation, à même d'apporter les arguments démontrant la légitimité des pratiques sociales et d'anticiper les tendances et enjeux à venir<sup>1</sup>.

### Réactions et controverses

Les vives réactions suscitées par la publication du *Livre blanc* s'expliquent tant par un profond désaccord sur l'essence même de l'ouvrage, c'est-à-dire le choix de société qui y est formulé et défendu, que par les influences du contexte général, marqué d'une pensée dominante économiste, aux finalités d'efficacité, de productivité et de profit, alors que le chômage, les inégalités sociales et l'exclusion menacent. Ces prises de position franchement libérales ravivent les critiques à l'adresse du service public et de la sécurité sociale. Or, le moment est sensible. Durant la première moitié des années nonante, en Suisse, de nombreux chantiers sont ouverts : 10e révision AVS, révisions de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalidité, de l'assurance-maladie, des législations d'assistance ou de santé publique. Pour certains milieux, il y a crise de l'État social : coûts élevés; financement pénalisant les entreprises; création d'une génération d'assistés; régimes inefficaces, etc., sont les arguments avancés par les défenseurs du profit et peu enclins à se préoccuper des conséquences

- 
1. Pour l'Office fédéral du développement et de l'emploi, plusieurs procédures de droit fédéral s'attardent à faciliter les processus de déréglementation visant à mieux positionner la place économique suisse. Les domaines des transports, des télécommunications, de l'énergie, de l'agriculture subissent ainsi de profondes transformations et réformes. Il s'agit d'accélérer les procédures, d'assurer une meilleure coordination entre autorités, de rendre la législation plus transparente, de réduire l'interventionnisme étatique et d'accélérer l'orientation des prestations vers la clientèle (voir P. Balastèr et A. Lugon Moulin, *Accélération, transparence et allègements de la réglementation*, in *La vie économique*, No 5, Berne, 1999, pp. 37-41).

effectives de ce discours égoïste, méprisant, excluant<sup>1</sup>. Le *Livre blanc* a le mérite d'être sans équivoque. Pour accroître le rendement du capital et créer quelques milliers d'emplois, à coup sûr précaires (le credo *made in USA* peut générer en la matière des craintes évidentes), il faut inscrire les prestations sociales dans une logique assistancielle, réduire l'importance des régimes publics et privatiser ce qui peut l'être (et même ce qui ne peut pas l'être!). En un mot : exclusion... des secteurs d'activité, des principes fondamentaux, l'État, la démocratie. Quant à la facture de la fracture : que l'État s'en charge (sans l'ombre d'un souci de cohérence avec d'autres propositions). Relayées par des parlementaires de tous niveaux institutionnels, ces thèses sont développées et défendues dans près de trois mille communes, 26 Parlements cantonaux, aux Chambres fédérales, au Conseil fédéral, avec plus ou moins de nuances, plus ou moins de pertinence, plus ou moins de succès!

Il convient donc de ne point voir dans cette démarche une simple provocation. Ce serait une erreur. Il s'agit du programme politique du pouvoir économique du pays. Sa mise en œuvre a débuté. Sans une réaction vive de solidarité pour préserver, par exemple, l'engagement conjoint des pouvoirs publics et des entreprises dans le financement de la sécurité sociale, l'aménagement des conditions de travail, l'intégration des plus défavorisés, le danger d'une rupture sociale ira croissant. L'actualité l'illustre. Les exemples l'attestent.

### **La contre-attaque *Livre Noir***

Au printemps 1996, le *Livre noir du libéralisme*<sup>2</sup> sort de presse. Réponse passionnée, contre-pied philosophique, questionnement constructif, cet ouvrage est une contribution au débat. Au-delà de la confrontation idéologico-politique, il resitue la problématique. Point

1. Plutôt que d'évoquer la crise, il faut convenir que la sécurité sociale vit en permanence un phénomène de réformes ponctuelles et sectorielles, comme tous les secteurs de l'activité humaine. Utiliser le vocable de crise comporte une connotation péjorative, alors que le système, au contraire, évolue constamment au gré des problèmes et difficultés à résoudre. Cette dimension péjorative stimule la méfiance, la crainte et le doute sur la capacité des institutions de perdurer. C'est une arme évidente dont usent et abusent celles et ceux (milieux, organismes et personnes) qui ne cessent de donner une image négative de la protection sociale.
2. Collectif, *Le livre noir du libéralisme*, éditions de l'Aire, Vevey, 1996.

de recettes, mais une réflexion de laquelle nous nous permettons d'extraire quelques éléments.

« MM. de Pury et consorts affichent le menu qu'ils proposent à la Suisse, pour la restaurer et donner des forces à son économie. La déesse compétitivité mérite à leurs yeux tous les sacrifices. Y compris l'abandon des moins aptes à la guerre, immolés sans hésitation sur l'autel de la performance »<sup>1</sup>. Un choix de société contesté. Car ce choix à partir duquel se construit le postulat de la prospérité pose problème. D'une part, par ce qu'il est imposé en tant que seule issue pertinente. D'autre part, par ce qu'il privilégie non pas l'intérêt général, mais celui des entreprises. Contrairement à ce que prétendent les auteurs de cette vision stratégique, les deux ne vont pas de pair. Pour qu'il en soit ainsi, des aménagements sociaux fondamentaux seraient nécessaires. Ils ne sont pas envisagés : accès à la formation, redistribution des revenus, égalité de traitement, harmonisations fiscales, rediscussion du fédéralisme, etc. La prédominance de l'économie n'est donc d'aucune manière acceptable en soi. « La pierre angulaire du néo-libéralisme, c'est la dictature des contraintes d'une économie aujourd'hui mondialisée. La concurrence internationale étant ce qu'elle est, la Suisse n'aurait pas d'autre choix que de s'adapter à ces contraintes. D'où des sacrifices nécessaires, comme l'acceptation des baisses du pouvoir d'achat, la flexibilisation sans borne des conditions de travail, la réduction du rôle des syndicats à une sorte d'auxiliaire du maintien de la paix sociale, la remise en cause des assurances sociales, pourtant peu développées. Ce n'est qu'à ces conditions que l'économie suisse resterait suffisamment compétitive, et, donc, pourrait assurer le bien-être de tout le monde. L'argumentation n'est pas nouvelle. Il y a dix ans, on nous promettait que les profits du jour garantissaient les places de travail du lendemain. Or, que remarque-t-on ? Que les bénéfiques d'aujourd'hui sont les licenciements d'hier. Malgré la crise et les soi-disant mauvaises conditions cadre, les sociétés cotées en bourse ne cessent d'annoncer des bénéfiques en hausse. Toutes les études montrent que les entreprises helvétiques sont d'ores et déjà à la pointe de la compétitivité internationale »<sup>2</sup>. La portée du débat est

---

1. Y. Jaggi, in *Le livre noir du libéralisme*, op. cit., 1996, p. 28.

2. J-M. Dolivo, in *Le livre noir du libéralisme*, op. cit., 1996, p. 54.

éminemment politique. Pourrait-il en être autrement lorsqu'il s'agit d'appréhender des choix de société? « Ce qui est donc grave dans le discours tenu par les Pury et Cie, c'est qu'il vise à modifier l'ensemble des structures socio-politiques de la Suisse avec comme conséquence la suppression des conquêtes sociales qui ont permis à un « compromis keynésien » de prendre corps. Il ne s'est jamais agi pour moi de défendre la politique du pire. Bien au contraire. C'est bien pourquoi il faut dénoncer l'hypocrisie d'une grande partie de la Droite qui tout compte fait, et malgré les dénégations démagogiques de certains hommes et femmes politiques, sont dans le camp de Pury. Il faut donc choisir son camp. « Qui vit vraiment ne peut pas ne pas être citoyen et partisan. L'indifférence est abolie [...] lâcheté, elle n'est pas la vie. L'indifférence est le poids mort de l'histoire » (Gramsci). C'est bien pourquoi il faut lutter contre cette « fatalité » que veut nous imposer le *Livre blanc*. Il n'y a pas de fatalité en histoire. L'histoire est l'ensemble des luttes que mènent femmes et hommes pour donner un sens à leur vie, à maximaliser leur autonomie. Or c'est tout le contraire que veulent les Pury et Cie : profitant de la crise d'identité grandissante dans ce pays, qui n'est que la conséquence de la politique de consensus menée jusqu'à aujourd'hui, ils veulent nous imposer la loi du silence et de la soumission qui est impliquée par les lois du marché. Tais-toi et obéis »<sup>1</sup>. Voilà pour les réactions générales.

Sur le problème spécifique de la révision de l'assurance-chômage, « le but est transparent : frayer la voie aux autres réorganisations du marché du travail. Dans la prochaine révision de la LACI, certains préceptes feront autorité. Une idée est au centre de ces arguties : les charges sociales freineraient la création d'emplois. Nous ne perdrons pas notre temps à démonter cette thèse, un bilan suffit. L'allègement des charges sociales est en France, depuis plusieurs gouvernements, une recette privée. Un rapport du Conseil supérieur de l'emploi des revenus et des coûts (CSERC) conclut une enquête avec ce constat : les chefs d'entreprise ne seraient que 4 % à embaucher à cause des aides accordées pour alléger les charges sociales. Menée en janvier 1996, [cette enquête] auprès de 500 sociétés réalisant moins de

---

1. F. Masnata, in *Le livre noir du libéralisme*, op. cit., 1996, p. 28.

200 millions (50 millions de francs suisses) de chiffre d'affaires montre que 60 % des patrons disent avoir bénéficié d'aides à l'embauche, même si, pour 78 % d'entre eux, elles ne constituent pas une incitation à recruter [...]. Pour une majorité de patrons, le véritable moteur de l'embauche est le gonflement des carnets de commande<sup>1</sup>. Il n'était pas besoin d'être grand clerc pour le supputer. Ce sont les anticipations sur les commandes, sur la marge qu'elles peuvent dégager, sur la conjoncture qui sont déterminantes pour le recrutement d'une main-d'œuvre supplémentaire. Ce ne sont pas les allègements des charges sociales. La réduction de ces charges pour des entreprises disposant d'une certaine surface est avant tout fonctionnelle à une élévation de leur taux de profit. Ou alors, elle peut être utilisée pour remplacer un travailleur qui « coûte » plus par un autre dont le « coût » est moins élevé, soit parce que les charges sont allégées grâce à une aide à l'embauche, soit parce que l'âge élève mécaniquement les charges. Cela peut se vérifier par les effets dissuasifs du deuxième pilier (caisse de pension) lors de discussions sur l'engagement de salariés de plus de 45 ans, mis en concurrence avec de plus jeunes. Dans de tels cas de figure, il n'y a pas un recrutement de salariés induit par une baisse des charges, mais une simple permutation dans la file d'attente des chômeurs : le jeune qui « coûte » moins cher remplace le « vieux qui revient trop cher » et va timbrer au chômage [...]. Reich, ministre du travail de Clinton, résumait bien le sens que le *Livre blanc* donne au terme flexibilité : « Certains lorsqu'ils parlent de flexibilité du marché du travail, parlent de la liberté de l'employeur de renvoyer les travailleurs, de la liberté de l'employeur de réduire les salaires. Permettez-moi de vous dire que ce type de liberté ne va pas amener une élévation du niveau de vie, dans aucun pays » (Conférence annuelle de l'Organisation internationale du travail en 1994) [...] »<sup>2</sup>. La seule question à poser est donc celle de la capacité de l'économie – ne parlons pas ici de sa légitimité, qui n'est de loin pas évidente – à imposer ses perspectives à l'ensemble de l'humanité. Pour Latouche, « les règles et la philosophie qui inspirent les institutions économiques internationales et qui, imprégnant l'imaginaire des dirigeants de la

---

1. In *Le Monde*, 1er mars 1996.

2. C.-A. Udry, J.-F. Marquis, in *Le livre noir du libéralisme*, op. cit., 1996, pp. 183-195.

planète, président au fonctionnement actuel de l'économie, sont intrinsèquement perverses. Outre l'injustice et l'accroissement des disparités mondiales, elles engendrent la destruction du lien social et de l'environnement aussi bien au Nord qu'au Sud »<sup>1</sup>. Alors que les transformations de la société frappent durement les groupes sociaux les plus défavorisés et les plus sensibles de la population (familles, personnes âgées et handicapées, malades, jeunes en quête de premier emploi, femmes divorcées, etc.), l'impression d'une emprise incontrournable et démesurée de l'économie sur tous les mécanismes sociaux se confirme. Emprise fondée sur des approches théoriques du passé, qui ne tiennent pas suffisamment compte d'une vision prospective et réaliste de la société. Ne force-t-on pas dangereusement un passage à sens unique, alors que de multiples signaux indiquent la présence de dangers imminents? En soi, la question contient le sens de la réponse. Reste à convaincre que la minorité détenant les rennes du capital (donc de la production de la richesse, par-delà les frontières, l'économie étant mondialisée), en recherchant à tout prix, et à court terme, la réalisation de gains juteux, prêterite la cohésion sociale et fragilise l'édifice d'ensemble. Une notion essentielle, à la mode et malheureusement trop souvent dénaturée par opportunisme, s'impose ici et mériterait une réflexion fondamentale : le développement durable.

## 2.3 Conjoncture

Au cours de la décennie nonante, les prévisions conjoncturelles ont péché régulièrement par excès d'optimisme. Le « bout du tunnel » s'est fait attendre. La reprise semble aujourd'hui effective, bien que faible et très sectorielle. Dans son rapport du 6 juin 1997, la commission fédérale pour les questions conjoncturelles dégageait les tendances principales de l'environnement économique de la Suisse<sup>2</sup>. Ainsi, l'économie mondiale devrait connaître une forte expansion; la

- 
1. S. Latouche, *Autre économie ou autre société*, in revue *Autrement*, No 159, Paris, 1995, p. 190.
  2. Commission pour les questions conjoncturelles, *La situation économique*, supplément de *La Vie économique*, Département fédéral de l'économie publique, Berne, 7/1997.

croissance économique moyenne des pays de l'OCDE devrait atteindre 2,5 à 3 % en 1997. Pour la plupart des pays cependant, les restrictions budgétaires et les processus d'assainissement de la dette se poursuivront. En ce qui concerne la Suisse, le premier trimestre 1997 est caractérisé par une faible reprise de la consommation des ménages; un recul important de la consommation publique et des assurances sociales; une diminution des investissements dans le secteur de la construction; une faible croissance des exportations de marchandises et de services. Le chômage ne diminue pas, toutes branches économiques confondues. Il faudra attendre 1998 pour voir des tendances plus optimistes se concrétiser partiellement. Plus particulièrement, on relèvera la diminution sensible du nombre de chômeurs, celle-ci se poursuivant au premier trimestre 1999. En 1998, la crise des marchés financiers – d'Asie, notamment – produit un léger ralentissement de la croissance globale. En Suisse pourtant, la Commission pour les questions conjoncturelles<sup>1</sup> constate que « l'évolution économique est restée orientée positivement [...]. L'emploi a légèrement progressé, et le chômage enregistré a nettement diminué<sup>2</sup> [...]. La commission table sur une croissance du produit intérieur brut réel d'au moins 1,75 % en moyenne annuelle pour 1998 ». Remarquons qu'aujourd'hui, la complexité des processus économiques et l'apparition de phénomènes ponctuels aux répercussions planétaires, notamment sur les marchés boursiers, empêchent de tracer des perspectives fiables à moyen terme. Analyses et projections requièrent prudence et modération. De cette situation résulte un danger récurrent, que nous avons à maintes reprises dénoncé : le culte du catastrophisme, générant une pression

1. Commission pour les questions conjoncturelles, *La situation économique*, supplément de *La Vie économique*, Département fédéral de l'économie publique, Berne, 2/1998.
2. Le nombre de chômeurs se caractérise par une tendance à la baisse. Le nombre total de chômeurs inscrits était de 168'630 en moyenne annuelle 1996, de 188'304 en 1997, de 139'660 en 1998, ce qui représente un taux de 3,9 % et de 98'598 en mai 1999 (2,7 %). Les écarts entre cantons sont importants. Le taux de chômage varie en mai 1999 de 0,5 % dans les cantons d'Appenzell Rh.I. et d'Obwald à 5,2 % dans le canton de Genève. Par secteur d'activité, on observe la situation suivante : 0,6 % de chômage dans le secteur primaire, 2,2 % dans le secteur secondaire et 2,9 % dans le secteur tertiaire (source : *Vie économique*, 7/1999, p. 24, partie statistique). La moyenne estimée pour 1999 se situe à 120 mille chômeurs. Relevons aussi que la controverse sévit à propos des écarts qui existent entre les chiffres officiels des chômeurs inscrits et celui, mal connu, des personnes effectivement en recherche d'un emploi et qui ne figurent plus dans aucune statistique. De 100 mille, on se situerait selon les associations de chômeurs et les syndicats à 250, voire 300 mille personnes en quête d'emploi, en Suisse, en 1999.

permanente sur les entreprises et les collectivités publiques, mais aussi sur l'attitude de la population. Dans ce contexte, on restructure et licencie pour les uns, on réduit déficits et dettes pour les autres. Or, ces processus ne s'affirment pas d'emblée comme les seules approches d'une gestion économique adéquate et efficiente. Les effets de crainte et le pessimisme portent aussi atteinte aux initiatives et à l'esprit d'entreprise. Comment s'étonner dès lors que les ménages tardent à investir et que le volume de l'épargne double en quelques années dans la plupart des cantons de ce pays?

Parmi les principales orientations et mesures préconisées en 1997 par la commission des questions conjoncturelles, mentionnons :

- faciliter les anticipations auprès des investisseurs et des consommateurs, par des plans financiers qui susciteront les aménagements structurels et en renonçant à accroître la pression sur les contribuables;
- réexaminer de manière fondamentale le financement de la sécurité sociale;
- préserver les investissements en faveur du développement durable de l'économie, dont la formation;
- accélérer à court terme les dépenses d'entretien pour éviter ensuite des effets de type procyclique;
- réformer fondamentalement l'imposition des sociétés, dans le but de stimuler la création d'emplois;
- inciter les instituts bancaires à revoir leur position, respectivement leur importance en tant qu'intermédiaire financier.

On retrouve parmi ces propositions quelques-uns des axes défendus dans le *Livre blanc* de la droite économique du pays. Le message passe... À fin 1998, les prévisions économiques annoncent pour la Suisse une croissance économique modeste en 1999. Bien que les exportations et la consommation<sup>1</sup> soient en progression et qu'une reprise des investissements en matière de construction se dessine, une tendance restrictive dans le développement de la politique budgétaire se fait sentir, notamment en fonction d'une augmentation de la taxe

---

1. L'Office fédéral de la statistique mesure par exemple une forte augmentation des chiffres d'affaires du commerce de détail en mars 1999, par rapport à mars 1998 (+ 9,2%).

sur la valeur ajoutée, des limites des programmes de soutien à la rénovation des infrastructures publiques et des efforts d'assainissement des finances publiques. La progression des salaires sera quasi insignifiante et le renchérissement faible. Au-delà des appréciations techniques ci-dessus, le président de la Société suisse pour le développement économique exprime la vision dominante. « La légère reprise conjoncturelle de ces deux dernières années, qui d'ailleurs s'est déjà quelque peu tassée, ne doit pas faire illusion : notre économie et notre État montrent des signes de faiblesse structurelle [...]. Si nous voulons sauvegarder notre prospérité, un effort collectif est indispensable pour que la Suisse redevienne intéressante pour les industries d'exportation concurrentielles [...] »<sup>1</sup>. Mondialisation, progrès scientifiques et technologiques, évolution démographique, lenteur du système politique helvétique seraient à l'origine de cette situation, qui fait que « l'ampleur des changements actuels déstabilise profondément les hommes qui se retrouvent désemparés dans un monde où l'ancien côtoie le nouveau, où les anciens schémas sont balayés et où les recettes longtemps éprouvées ne fonctionnent plus ». Et d'en appeler à de véritables réformes, pour lesquelles il serait « souhaitable qu'au moins les partis favorables à l'économie tirent tous à la même corde [...]. Or, il n'en est rien. Ils ont beau proclamer de grands principes dans leurs programmes, en pratique, ils ne font pas grand-chose contre l'interventionnisme et l'extension de l'État social ». Cette analyse met en exergue la frustration du pouvoir économique à devoir admettre les règles d'une économie partie intégrante d'un système démocratique. En bref, l'État est de trop ! Les solutions-slogans des capitaines de l'économie, donneurs de leçons arrogants, malgré des relais politiques puissants, devront donc s'activer en tenant compte des règles du jeu que la société helvétique s'est données et qu'il faut défendre, sans conservatisme, mais avec cohérence. Comment s'étonner que leurs propres recettes induisent la suspicion ? Simplement parce qu'il est clair qu'un tel discours n'accorde à l'intérêt général qu'une place marginale, contrairement à la recherche de profits immédiats. Or, au quotidien, la population n'ignore pas que chaque

---

1. M. Lippuner, Société pour le développement de l'économie suisse, Documentation No 5, 1 février 1999.

licenciement signifie aussi augmentation de la valeur des actions. La bourse est un baromètre révélateur des perspectives souhaitées qu'on dresse en règles. Pour d'Iribarne, « de manière générale, à partir du moment où l'on regarde le monde avec des lunettes qui suppriment certaines de ses propriétés, on se condamne à ne pouvoir comprendre les phénomènes qui mettent celle-ci en jeu. Dans la mesure où l'économie reste fermement attachée aux lunettes que lui donnent ses postulats fondateurs, les progrès qu'elle peut faire restent sévèrement limités. On ne voit pas, en particulier, comment, accrochée à l'universalisme, elle pourrait rendre compte correctement de la variété, suivant les temps et les lieux, des phénomènes auxquels elle s'intéresse »<sup>1</sup>. Et Caillé d'observer que si « l'on veut desserrer l'étreinte de la nécessité économique sur l'existence sociale concrète des individus, il faut d'abord diminuer le poids de la croyance des individus sur les esprits contemporains »<sup>2</sup>.

Un changement de culture s'impose pour repositionner l'économie au service de l'individu et de la société. Puisque la croissance ne permet plus une redistribution des richesses optimale et accroît jour après jour les fossés entre couches sociales, de nouveaux mécanismes sont à envisager. Ce sera le prix à payer pour sauvegarder la cohésion sociale et la stabilité politique des Nations. Pour reprendre l'intitulé d'un article de Giraud, nous prétendons qu'il n'y aura « pas de politique économique sans débat public », c'est-à-dire que le développement économique ne pourra être imposé sans autre et d'autorité à l'ensemble de la population, alors que la part de celle-ci n'en retirant qu'un profit minimal et celle de ceux qui en paient les conséquences les plus néfastes ne cessent de croître. Sans nier la nécessité d'une économie forte, c'est sa finalité et ses méthodes qu'il faut pour le moins revisiter. « Toute politique économique agit à la fois sur la répartition, c'est-à-dire sur les inégalités internes, et sur la croissance, c'est-à-dire sur les inégalités entre territoires puisque la croissance n'a de réalité qu'en tant qu'elle réduit ou accroît ces inégalités externes. La richesse en effet est un concept relatif. Dans un pays on est

- 
1. P. d'Iribarne, *L'économie est-elle universelle?*, in revue *Autrement*, No 159, Paris, 1995, p. 125.
  2. A. Caillé, *Sortir de l'économie*, in revue *Autrement*, No 159, Paris, 1995, p. 179.

riche que par rapport aux pauvres de ce pays, et un pays n'est riche que par rapport aux autres »<sup>1</sup>. Sachons donc repositionner références et pratiques. À cet effet, objectiver la réalité sociale vécue par le plus grand nombre doit servir la définition démocratique des aspirations socio-économiques des populations.

## **2.4 Emploi**

Pour la population suisse, et Suisse romande en particulier, la fin des années nonante est marquée d'un souci majeur : la participation au (donc l'exclusion du) marché de l'emploi. Celles et ceux qui sont actifs craignent le chômage; pour les personnes en quête d'emploi, le retour sur le marché du travail est une inquiétude permanente. Au-delà du rôle du travail dans la société, on observe des transformations fondamentales relatives aux conditions de travail, d'engagement, au statut des employés, etc. L'emploi est devenu non seulement une question individuelle, mais un défi de société.

### **Statut fragilisé**

L'Office fédéral de la statistique rapporte dans son enquête sur la population active que le nombre de salariés entrés en fonction au cours des douze mois précédant l'enquête a passé de 573 mille en 1991 à 437 mille en 1997. Ces résultats, qui ne donnent pas d'informations sur la création effective de places de travail, témoignent cependant du dynamisme du marché du travail. Parmi les éléments de ce dynamisme, on relèvera la profonde transformation des types de contrats proposés aux employés. De 1991 à 1997 apparaît une forte croissance des emplois fondés sur des contrats de durée limitée. Alors que, de 1991 à 1997, on passe d'un indice 100 à 78 pour le nombre de contrats à durée illimitée, celui des contrats à durée limitée croît de 100 à 128.

---

1. P.-N. Giraud, *Pas de politique économique sans débat public*, in revue *Esprit*, Paris, novembre 1998, pp. 124.

| Types de contrat | 1991<br>(milliers) | 1997<br>(milliers) | Indices<br>(1991 = 100) |
|------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|
| Durée illimitée  | 454                | 352                | 78                      |
| Durée limitée    | 60                 | 77                 | 128                     |
| Autres           | 58                 | 9                  | 16                      |
| Total            | 572                | 438                | 77                      |

Un regard plus fin sur l'évolution des contrats à durée limitée révèle que le nombre des contrats de plus de trois ans est multiplié par deux durant la période; pour les contrats d'une durée de 6 mois à 3 ans, il y a stabilisation entre 1991 et 1997, avec toutefois, de 1991 à 1996, un indice qui atteint le niveau élevé de 160 (40 mille); pour les contrats d'une durée inférieure à 6 mois, l'indice est de 148 en 1997 pour 100 en 1991, soit une augmentation des emplois concernés de 33 à 49 mille.

| Contrats de durée limitée | 1991<br>(milliers) | 1997<br>(milliers) | Indices<br>(1991 = 100) |
|---------------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|
| 3 ans et plus             | 2                  | 4                  | 200                     |
| 6 mois à 3 ans            | 25                 | 24                 | 96                      |
| moins de 6 mois           | 33                 | 49                 | 148                     |

Dans le quotidien des employés, cela a pour conséquences l'émergence d'une insécurité devant l'emploi et l'impossibilité d'envisager une perspective d'existence à moyen, voire à long terme. Cette insécurité est plus particulièrement délicate pour les personnes n'étant pas en situation de premier emploi, c'est-à-dire en début de carrière professionnelle. En effet, pour ces dernières, les emplois à court terme peuvent être une chance et sont à l'évidence une possibilité de capitalisation d'expériences pouvant s'avérer déterminantes par la suite. Tel n'est par contre pas le cas pour les personnes en quête de stabilité, notamment en regard des charges qu'elles ont à assumer, familiales par exemple. Évoquons la constante augmentation du volume de travail effectué à temps partiel. Ainsi, en 1997, l'Office fédéral de la statistique observe que si le volume total de travail

accompli en Suisse a diminué de 0,1 % par rapport à 1996, la progression du travail à temps partiel est de 2,3 % dans le même temps. Ces développements constituent les ingrédients d'un marché du travail que certains considèrent à juste titre comme étant à deux vitesses. Les dangers de marginalisation et de précarisation sont réels et il n'est pas possible de sous-estimer les conséquences d'une telle évolution.

## **Salaires**

Les partenaires sociaux s'affrontent sur un autre domaine, celui de la fragilisation de la situation économique des salariés, avec les conséquences sociales qui en découlent. À partir de la fin de l'année 1998, l'amorce de reprise stimule les revendications salariales. Pour l'Union syndicale suisse, en 1999, les salaires doivent augmenter de 2 à 3 %, notamment pour permettre de compenser les efforts demandés aux salariés au cours des années nonante. De plus, il s'agit de pallier la diminution réelle des salaires, estimée à 2,3 % entre 1993 et 1998, induisant une perte de pouvoir d'achat de 3,6 %, selon l'USSS, pour la même période. Ces propositions se heurtent à l'analyse différente des responsables patronaux, pour qui, formuler de telles exigences à un niveau global n'est pas pertinent. L'approche générale est contestée, alors que la porte semble ouverte à des négociations sectorielles. La question résurgente est alors celle de l'évolution des salaires des catégories de revenus les plus basses, de même que la maîtrise des secteurs d'activité non conventionnés. L'Office fédéral du développement économique montre qu'entre les années de crise 1992 et 1997, la Suisse n'a pas connu d'augmentation sensible des inégalités de salaire<sup>1</sup>. Contrairement à ce que pourrait laisser croire la conjoncture, les inégalités des salaires sont restées quasi inchangées de manière globale. Pourtant, des changements importants caractérisent certaines couches de travailleurs, plus particulièrement les salariés les moins formés, dont la situation ne cesse de se péjorer. Dans une moindre mesure, les femmes sont aussi concernées par l'accroissement des

---

1. A. Küng Gugler, S. Blank, *Inégalité des salaires en Suisse*, in *La Vie économique*, No 5, Berne, 1999, pp. 52-55.

inégalités. Entre stratégie politique et réalité vécue par des secteurs économiques jouissant d'une situation fort disparate, les voies de la négociation sont encore les plus profitables. Reste que des orientations politiques et des axes d'action forts, comme le propose l'Union syndicale, ont le mérite de poser le doigt sur un problème crucial. Il s'agit aussi de rompre avec le discours dominant et les tabous de la proportionnalité des efforts en temps de crise... Surtout là où la crise s'avère quasi inexistante et où les profits n'ont jamais été si élevés. Dans ces secteurs, les dirigeants surfent avec hypocrisie et arrogance sur les vagues d'un climat général tendu, abusant de cette situation.

## **2.5 Repères européens**

Évoquer la relation entre économie et social nous contraint, d'une part, à revisiter de manière critique, la place de l'économie dans la société, et d'autre part, d'admettre sa fonction incontournable. Qu'entreprendre pour rapprocher les deux composantes d'une même dialectique aspirant au mieux-être de la population? Rappeler notamment que l'économie doit servir la société et les individus qui la composent, dans le sens de l'intérêt général. Ce doit être un projet de société et non une utopie. Quelques références relatives au discours et aux orientations de l'Union européenne nous éclairent sur le fait que l'économie ne peut s'appréhender et se développer qu'en symbiose avec son environnement et les préceptes qui le sous-tendent. Une lacune de taille, crasse et criante, constatée dans le discours patronal helvétique. Or, de telles options existent, valorisées par exemple par l'Union européenne.

### **2.5.1 Union européenne, économie et société**

L'Union européenne, à prédominance économique par ses origines, a été longtemps perçue comme privilégiant d'abord les lois du marché et les conditions de développement de ses entreprises, au

détriment des conditions de vie de ses habitants, la protection sociale apparaissant comme dynamique secondaire. Aujourd'hui, les finalités ont évolué. L'Europe sociale prend forme et devient réalité. Quelques rappels et principes, jalons de réflexion et d'action prospectives.

### **La dimension sociale**

À partir de 1945, l'Union européenne (UE) se construit : économique, puis politique; à vitesse accélérée depuis les années quarante-vingt. À l'Union économique (CEE, puis UE et AELE, dans le cadre de l'Espace économique européen) s'ajoutent les processus devant aboutir à l'Union monétaire, puis politique (convergence des différentes politiques publiques), processus en cours, non sans difficultés d'ailleurs. Quant à sa dimension sociale, elle a sans aucun doute été le parent pauvre des politiques européennes. Alors que l'OCDE envisageait, au sortir de la crise des années septante, d'inscrire la politique sociale au centre de l'ensemble des politiques des différents pays, dans le cadre de la construction européenne, la politique sociale comporte une dimension essentiellement subsidiaire. Seule la protection des travailleurs (et de leur famille) est prise en considération. La préoccupation majeure consiste à maîtriser au mieux les conséquences d'un espace économique européen confronté aux problèmes de libre circulation des personnes. La politique sociale atténue les effets négatifs et les conséquences du marché. Elle s'inscrit au service de l'économie, raison pour laquelle on ne considère que certains de ses aspects : migrations, formation, reconnaissance des diplômes, temps de travail. Dans ses travaux consacrés à la dimension sociale de la construction européenne<sup>1</sup>, Richez constate que « cette dimension reste tributaire de l'analyse libérale. À des textes ambitieux correspond une étroitesse de la base instrumentale du Traité de Rome. On définit les objectifs sans en préciser les moyens [...]. L'Europe n'y est sociale que comme conséquence d'une philosophie économique de libre circulation des marchandises et des hommes. C'est bien une communauté économique qui est créée et un grand marché qui est

---

1. N. Richez, *Espace social et intégration européenne*, Université d'Aix-Marseille, CEFI, Les Milles, 1991, pp. 305-306.

recherché qui, par son efficacité, conduira au progrès social. [En outre,] les objectifs sociaux ne reposent sur aucune définition de la politique sociale. Ainsi, les dispositions sociales censées être la trame d'une politique sociale sont éclatées, à visées correctives et souvent soumises à des objectifs *intermédiaires* de nature économique [...]. Le silence relatif des traités à propos de la forme et du contenu de la politique sociale est rompu par la pratique et le besoin exprimé d'une politique sociale efficace comme complément de l'intégration économique [...]. Il faut attendre le début des années septante pour voir apparaître une approche plus méthodique de la politique sociale. Elle est fondée sur une relation univoque de l'économie au social, sans promouvoir une dialectique de complémentarité [...] ». Trois phases principales de l'évolution de la politique sociale européenne se distinguent :

1. Une phase de mise en œuvre, de 1958 à 1969.
2. Une seconde phase, située au tournant des années 1970 et caractérisée par une réflexion sur les orientations de la politique sociale communautaire. Réflexions, programmes d'actions, harmonisations, difficultés financières, qualifient une période s'étendant jusqu'à la fin de la décennie.
3. La troisième phase intervient au début des années 1980. Elle se rapporte aux nouveaux défis de la politique sociale et concerne la maîtrise de la croissance des dépenses, le réexamen des modes de financement, le renforcement de l'efficacité.

Aujourd'hui, le Marché intérieur et l'Espace économique européen<sup>1</sup> (dès le 1er janvier 1993) sont réalisés. Ils consacrent en matière de protection sociale les principes de la libre circulation des travailleurs et de leur famille. La dimension sociale du Marché intérieur trace les contours de ce que sera l'Espace social européen. Jusqu'ici, « le choix d'un processus d'intégration par le marché a contribué à ne faire de la politique sociale qu'un simple correcteur des déséquilibres induits par les mutations économiques [...]. Les débats sur 1992 ont contribué au regain d'intérêt pour la politique sociale. Ils opposent les tenants de l'instrumentalisation du social à ceux qui tentent de

---

1. Le 6 décembre 1992, la Suisse refusait, en votation populaire, d'adhérer au Traité sur l'espace économique européen (double NON, du peuple et des cantons).

renouveler l'approche de l'interaction entre l'économique et le social. Ils participent d'un réveil du débat sur l'intégration. Toutefois, les positions adoptées par l'UE qu'illustre la Charte sociale semblent à bien des égards timides. Elles matérialisent la timidité d'États-Nations jaloux de leurs prérogatives [...]. Il faut réinventer le social sur un nouvel espace et donc réinventer l'économique pour *réenchanter le monde*. L'enjeu est important et l'ampleur des contraintes, internes et externes, qui pèsent sur l'Europe contribue à en augmenter l'activité »<sup>1</sup>.

### **Harmonisation**

Au cours des années soixante, la Commission des Communautés européennes élabore un programme d'harmonisation sociale, par voie de recommandation. La pluralité des systèmes nationaux et les inégalités de couverture des normes de protection sociale imposent un certain rapprochement et une coordination des pratiques nationales. Plusieurs textes législatifs sont édictés à cet effet, à partir de 1962. Des modèles d'analyse sont proposés dès 1963. Les premiers comptes sociaux datent de 1967. C'est un pas vers la compréhension de la situation prévalant au sein des différents pays et une ouverture du dialogue sur l'harmonisation et la convergence, qui ne cessera de se renforcer jusqu'à ce jour. Avec les années nonante et les perspectives d'élargissement de la Communauté économique à une Union politique, les politiques de convergence sont renforcées dans les domaines d'intervention publique. La politique sociale s'inscrit dans ce processus. Dans le respect de leur organisation spécifique, les pays s'engagent à appliquer des normes minimales, en fonction des buts définis par le Traité de Rome : assurer le progrès économique et social des pays; promouvoir les conditions de vie et de travail; promouvoir une collaboration entre les États et leurs familles en ce qui concerne la maladie, l'accident, l'invalidité, le chômage, etc. À ce jour, plusieurs documents contiennent ces différentes normes : Traité de Rome (1957), Programme d'action sociale (1974), Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989). Cette Charte

---

1. N. Richez, op. cit., 1991, p. 348.

fait référence notamment aux objets suivants<sup>1</sup> : libre circulation; emploi et rémunération du travail; amélioration des conditions de vie et de travail; protection sociale; droit de coalition et négociation salariale; formation professionnelle; égalité de traitement entre hommes et femmes; information, consultation et participation des travailleurs; protection de la santé et sécurité dans le monde du travail; protection des enfants et des jeunes; personnes âgées et handicapées.

Concrètement, la politique de convergence implique<sup>2</sup> « la définition au niveau communautaire d'objectifs communs permettant de faire converger les politiques de protection sociale des États membres, ces derniers mettant en œuvre les objectifs selon leurs modalités propres et dans le cadre de leurs systèmes spécifiques; un suivi et une évaluation réguliers et méthodiques par l'identification d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs permettant d'apprécier l'évolution de cette mise en place ». Il est ainsi recommandé aux États membres de remplir les missions suivantes : garantir un revenu minimum décent à toute personne résidant sur son territoire; offrir à toute personne résidant sur son territoire la possibilité de recevoir des soins, de bénéficier des actions de prévention; favoriser l'intégration sociale et économique de celles qui sont aptes à exercer une activité économique; éviter d'amputer le niveau de vie des travailleurs contraints de cesser leur activité (peu importe la raison : âge, maladie, accident, chômage, etc.); garantir l'égalité de traitement et éviter les discriminations fondées sur la nationalité, la race, le sexe, la religion, les mœurs et les opinions politiques; respecter l'équité entre les bénéficiaires de prestations sociales et l'amélioration générale du niveau de vie de la population; respecter l'individualisation du droit aux prestations et la substituer progressivement aux droits dérivés. Enfin, les systèmes de protection sociale doivent être gérés avec un maximum d'efficacité. Les pays conservent cependant leur indépendance dans le développement des politiques sociales. Ces dispositions de l'Acte unique sont confirmées dans le traité de Maastricht (1993). Pour Richez, « à terme, on ne

---

1. In Revue *Euro-Info*, No 37, Novembre, Lausanne, 1992, p. 15.

2. Eurostat-Sespros, *Proposition de recommandation du Conseil relative à la convergence des objectifs politiques de protection sociale*, documents de travail, Luxembourg, 1992, p. 4.

pourra faire l'économie de l'émergence d'un système de protection sociale à l'échelle européenne. Si cette proposition semble utopique aujourd'hui, il faut d'ores et déjà poser les jalons de sa mise en œuvre pour orienter les réformes et les actions dans cette direction »<sup>1</sup>. C'est tout le sens des politiques de convergence, qui contribuent au rapprochement des actions des États. C'est également la confirmation qu'une perspective économique ne peut valoir à elle seule.

### **2.5.2 Orientations et questionnements**

Dans un ouvrage intitulé *La commission européenne à l'écoute du changement*<sup>2</sup>, la nécessité d'un développement complémentaire des politiques économique, sociale, écologique et culturelle, est confirmée. Espoirs, craintes, multiculturalité, respect de la dignité humaine, accomplissement de la liberté, démocratie, consensus, citoyenneté, solidarité, etc., sont autant de problématiques mises en exergue. Toutes ont une signification et sont une contribution indéniable à l'accompagnement des mutations de la société. Éviter toute normalisation de l'exclusion, toute forme d'économisme exclusif ou toute dégradation du statut de salarié sont quelques-uns des défis suggérés, pour que le « capitalisme humanisé » conquis de haute lutte depuis la Révolution industrielle ne détruise pas le couple productivité/justice sociale, qui « a entraîné la prospérité économique et la stabilité de la société ». Des pistes d'action sont énoncées<sup>3</sup> :

- Trouver de nouvelles relations entre travail rémunéré et travail non payé.
- Créer des conditions d'emploi pour les 15-20 ans, car assister cette population, « est un luxe que l'Europe ne peut pas s'offrir ».
- Changer le mode de l'éducation, en prenant pour but le cycle d'une vie au lieu du choix d'une profession.
- Repenser la notion d'efficacité du travail et celle de la division du travail, en associant travail social, travail rémunéré et loisirs.

---

1. N. Richez, op. cit., 1991, p. 407.

2. Collectif-Carrefours européens des sciences de la culture, *La commission européenne à l'écoute du changement*, Éditions Apogée, Rennes, 1997, p. 167.

3. K. Kunzmann, Ibidem, 1997, p. 173.

- Repenser les politiques européennes communes et faire en sorte qu'elles ne détruisent plus d'emplois, mais qu'elles en créent.

Ces propositions renvoient à un projet de société. Elles traduisent la volonté de formuler une nouvelle approche de la relation économie et société. L'envie d'interférer sur un processus qui, contrairement aux idées dominantes et préconçues, n'est pas inéluctable est manifeste. Dans le même sens, les prémisses du *Livre vert sur la politique sociale européenne* postulent que la prochaine étape du développement de la politique sociale ne peut reposer sur l'idée d'un recul du progrès social au profit d'une restauration de la seule compétitivité économique. Comme le Conseil de l'Europe, qui l'a affirmé à plusieurs reprises, la Communauté s'est fermement engagée pour que développement économique et progrès social aillent de pair. C'est que l'Europe doit une grande partie de son influence et de son pouvoir à son aptitude à créer des richesses, tout en offrant à sa population des avantages accrus et une plus grande liberté. Certes, cela ne sera guère aisé. La recherche d'un modèle de développement durable combinant dynamisme économique et progrès social n'est envisageable que si les questions qui s'y rapportent sont débattues franchement et si un consensus peut être obtenu <sup>1</sup>. « La riche diversité des cultures et des systèmes sociaux au sein de l'Union européenne constitue un avantage compétitif dans un monde en mutation rapide. Toutes les sociétés en sont au même stade de cet apprentissage. Mais la diversité peut dégénérer en désordre si les objectifs communs, qui expriment les valeurs distinctives de la société européenne et qui sont exposés dans le traité sur l'Union européenne, ne sont pas défendus par les États membres et les peuples eux-mêmes [...]. [Il est donc important d'examiner] les risques d'un affaiblissement de la cohésion sociale en Europe et les menaces que cela comporterait pour des objectifs communs importants tels que la protection sociale, la solidarité et des niveaux d'emploi élevés. Une nouvelle stratégie à moyen terme est nécessaire, qui devra rapprocher les politiques économiques et sociales en partenariat plutôt que susciter des conflits entre elles. C'est la seule manière de restaurer une croissance durable, la solidarité sociale et la

---

1. Commission des communautés européennes, *Livre vert sur la politique sociale européenne, Options pour l'Union*, Luxembourg, 1993, p. 7.

confiance publique. On sait que les systèmes européens de production doivent reposer sur les nouvelles technologies. Il ne peut y avoir de progrès social sans création de richesses. Mais il faut également admettre que les changements structurels qui en découleront auront un impact considérable sur d'autres domaines importants, tels que les niveaux de l'emploi, les conditions de travail et de vie, la qualité de la vie et l'évolution des relations professionnelles ». Les questionnements contenus dans le *Livre vert*, que nous résumons ci-dessous, sont essentiels à la conduite d'une réflexion sur la relation entre économie et société. Ils sont le fil rouge d'un processus politique. Fort de cette légitimité, ils ouvrent un champ d'actions et non seulement un espace de réflexion. La finalisation des propositions et les réponses aux interrogations sont par ailleurs autant de repères pour une évaluation de la conduite des politiques économique et publique. C'est donc avec rigueur et objectivité qu'il conviendrait de répondre aux diverses interpellations contenues dans le *Livre vert*.

## **Interrogations**

*Pour améliorer la situation de l'emploi, quels objectifs et quels buts seraient acceptables pour les États membres et les partenaires concernés ?*

En matière de marché du travail :

- la fourniture d'un emploi, d'une activité, d'une formation utile pour tous ceux qui recherchent un travail ou alors, à grande échelle, le partage du travail ?
- un nouvel équilibre entre les dépenses consacrées à des mesures actives, d'une part, et le maintien du revenu, d'autre part ?

En matière de protection sociale et d'exclusion :

- l'instauration d'un revenu minimal ?
- un plan d'intégration pour tous les exclus ?

En matière d'égalité des chances :

- des objectifs (partage du travail, partage du revenu, prise de décision) ciblés et spécifiques en faveur de groupes sociaux particuliers, tels que les femmes ou les personnes handicapées, par exemple ?
- des mesures permettant de concilier responsabilités familiales et emploi ?
- pour les jeunes, la garantie d'un emploi, d'une activité ou d'une formation utile ?
- des mesures visant à encourager la déségrégation horizontale et verticale du marché du travail ?

En matière de formation :

- un dispositif pour la production de qualifications à divers niveaux, afin de mobiliser les différents acteurs?

*De quelle manière, le cadre communautaire pour l'emploi pourrait-il être développé davantage, en tant que partie intégrante d'une stratégie à moyen terme de lutte contre le chômage et de promotion d'un mode de croissance qui soit davantage générateur d'emplois?*

- Quel rôle les partenaires sociaux organisés au niveau européen pourraient-ils jouer dans un tel processus?
- Quel rôle pourrait être assigné à l'action communautaire en tant que telle pour soutenir ce processus, sous la forme soit d'actes législatifs, soit de soutien financier?
- Comment établir un meilleur lien entre les programmes de reconversion et les besoins réels du marché du travail?
- Comment œuvrer au mieux à l'instauration du droit de chacun à la formation continue, notamment lorsque les compétences et les qualifications doivent constamment être réévaluées en raison des mutations industrielles?
- Comment surmonter le handicap que représente le fait que certains États membres et l'Union tendent à concevoir et à mettre en œuvre séparément les politiques d'enseignement et de formation professionnelle?
- Comment concevoir un cadre législatif qui aide les entreprises européennes à s'adapter à ces changements?
- Quelle politique du marché de l'emploi et quelle politique sociale peuvent accélérer le développement des industries à la pointe du développement technologique, tout en offrant des garanties appropriées pour les droits des travailleurs?
- Quelle place accorder à la négociation collective, de manière à apaiser les craintes et à réduire les risques? Des conventions cadre conclues dans le cadre du dialogue social pourraient-elles concourir au processus de négociation?
- Comment accélérer la recherche de systèmes de production fondés sur la qualité, par exemple en soutenant des expériences novatrices et en partageant les résultats?

*Serait-il possible de mieux gérer les politiques de maintien du revenu, de manière à assurer une protection sociale d'un niveau élevé, tout en conduisant des politiques actives du marché du travail, afin d'atteindre un niveau élevé d'emploi?*

- Faut-il définir des objectifs de convergence spécifiques dans certains domaines, notamment pour ce qui concerne des évolutions récentes telles que l'assurance pour les soins aux personnes âgées et l'individualisation des droits?
- Dans le domaine de la fiscalité et de la sécurité sociale, comment offrir des mesures d'encouragement appropriées pour développer la participation économique et sociale des femmes, une fois encore par la voie de l'individualisation des

- droits ou en supprimant la notion de « ménage composé de deux adultes à revenu unique » dans les politiques fiscale et de sécurité sociale?
- Quels types de mesures conviendrait-il de prendre pour intensifier la lutte contre la pauvreté et l'exclusion?
  - Un ensemble d'engagements devrait-il être pris de manière plus formelle (par le biais d'une législation appropriée) pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion?
  - Les actions devraient-elles se dérouler à l'avenir dans le cadre de programmes d'action spécifiques et/ou dans le cadre de la définition plus précise de buts et d'objectifs sélectionnés au niveau de l'Union?
  - Comment une version moderne du système d'apprentissage permettant de résoudre les problèmes actuels de la transition de l'école au travail peut-elle être développée au mieux?
  - Comment s'attaquer au problème toujours présent de la ségrégation des jeunes, en matière d'éducation, de formation et d'emploi, qui restreint les choix professionnels, par exemple, des jeunes femmes?
  - Peut-on stimuler l'emploi des jeunes en proposant des « salaires inférieurs d'entrée dans la vie professionnelle » sans perturber les modèles de recrutement ou établir une discrimination à l'égard des travailleurs plus âgés?

*Comment progresser au mieux dans le domaine de l'intégration des personnes handicapées?*

- Faut-il légiférer de manière spécifique?
- Quel rôle revient aux partenaires sociaux?
- Comment renforcer les partenariats entre les différents acteurs, les ONG, les partenaires sociaux, les collectivités locales, etc.?

*Comment améliorer et développer l'adoption de mesures dans les domaines de l'éducation, de l'information et de la législation en tant qu'outils dans la lutte contre les attitudes, les actes et la discrimination racistes?*

*Compte tenu des risques accrus d'exclusion et de marginalisation dans les zones rurales, quelles actions autres que celles qui sont déjà entreprises à l'heure actuelle permettraient-elles d'empêcher le déclin social des campagnes?*

Le champ du questionnement est étendu et varié! Il exprime la complexité des phénomènes et rappelle l'acuité des problèmes posés par les mutations auxquelles nous sommes confrontés et pour lesquelles nous devons formuler des réponses politiques et institutionnelles. D'où l'intérêt de partager des connaissances, des expériences et des réflexions et la nécessité d'une alliance constructive en faveur

de la cohésion sociale, alliance elle-même globalisée au même titre que l'économie, dans un élan d'union des forces sociales. De plus, ce questionnement traduit l'ampleur des approches possibles et des actions à mener pour parvenir, à partir d'une stratégie commune, à des résultats probants. Un vaste chantier se dessine, s'étendant de la prise de conscience aux applications, en passant par des processus politiques complexes. D'un tel faisceau émerge la nécessité d'une définition de principes, d'objectifs et de moyens, de même qu'une coordination efficiente des processus à engager. Sans pilotage fiable, point de succès en perspective! En ce sens, le *Livre Vert* de la commission des communautés européennes sur les options de la politique sociale mérite une grande attention. Il sert non seulement de trait d'union mais constitue une sorte de dénominateur commun autour duquel se développeront les actions territoriales et sectorielles en matière de protection sociale. Car, ces questions sont autant de voies tracées vers l'action. En Suisse, une telle synthèse des problèmes et – surtout – des objectifs de politique sociale fait encore défaut. Lacune aux conséquences perceptibles, exacerbée par un fédéralisme facteur de renforcement des inégalités. L'ouverture d'un chantier d'échange et de négociation entre les différents partenaires sociaux, pour mettre en évidence questions à résoudre et solutions, est à envisager. Pourquoi donc repousser de véritables États généraux sur la politique économique et sociale de la Suisse et élaborer enfin une conception pertinente du développement durable? Pourquoi ne point rediscuter l'organisation globale du système de protection sociale? Au pragmatisme de la mise en œuvre des régimes sociaux succède le temps de l'allocation optimale des ressources et de l'efficacité. Tout autre débat, que beaucoup peinent à admettre, et à empoigner! Cela serait pourtant plus profitable et constructif que la pratique des Tables rondes instituées par la Confédération et quelques cantons, dans un seul but : économiser, en méprisant les institutions prévues à cet effet : les parlements. La démarche proposée par le *Livre vert* de l'Union européenne prend particulièrement sens dans le cadre des politiques publiques fédéralistes conduites en Suisse.

## 2.6 Ethique

Le débat éthique n'est ni récent, ni nouveau. Revalorisé par la perte de certains repères résultant notamment de l'emprise de l'économisme, de ses pratiques et conséquences sur la société, il sous-tend aujourd'hui bon nombre de réflexions et travaux scientifiques. Il est indissociable de toute approche du sens et des finalités des actions humaines. Pour Marazzi<sup>1</sup>, « les années quatre-vingt ont posé à nouveau la question du rapport entre l'éthique et l'économie pour différentes raisons. Le chômage, les nouvelles formes de pauvreté, la crise économique et structurelle en Occident, la polarisation des revenus, la dualité de la société, les rapports Nord/Sud, la crise des Pays de l'Est, tout cela nous oblige à nous interroger avec urgence sur les finalités sociales de la croissance et de la politique économique ». La relation économie et social à travers l'éthique conduit à l'essence des choses, des choix, des modes de vie, des comportements. Elle stimule le regard critique, sorte de miroir renvoyant sans complaisance des images qui interpellent. Marazzi remarque ainsi que « cette éthique n'est pas métaphysique, elle n'est pas extérieure au monde réel dans lequel nous vivons [...] ». Le miroir nous renvoie par conséquent une réalité, connotée historiquement, socialement, culturellement, politiquement et déterminée à un moment donné. Sur l'image, impossible d'agir. Sur la réalité oui, malgré son mouvement continu. Sans pénétrer les abîmes de la discussion théorique sur la politique sociale et son étroite relation au développement économique, la question éthique amène à considérer la notion de justice sociale. C'est « la montée des tensions entre justice sociale et efficacité économique [...] » qu'évoque Boyer<sup>2</sup>, affirmant que « dans la course poursuite que les économistes et les chercheurs en sciences sociales livrent par rapport aux transformations des sociétés contemporaines, nul doute que les nouvelles relations entre justice sociale et croissance méritent de retenir l'attention, d'autant plus que les recherches ont surtout été par le passé théoriques, alors que c'est une masse de connaissances

- 
1. C. Marazzi, *Ethique et économie*, in P. Gilliard et al. *Ethique et économie, État social et administration publique*, Cahiers de l'IDHEAP, No 116, Lausanne, 1993, p. 28.
  2. R. Boyer, *Justice sociale et performances économiques : de la synergie au conflit?*, in P. Gilliard et al. op. cit., 1993, p. 97.

empiriques qui serait nécessaire aujourd'hui ». L'accroissement des savoirs et l'accession au paradigme de la transparence sont des contributions déterminantes, contribuant à mieux observer les mécanismes de fonctionnement de la société et leurs conséquences sous l'angle de la justice sociale. Quant aux questionnements du *Livre Vert* de l'Union européenne, ils ont en ce sens un fondement éthique incontournable car ils aspirent à une justice sociale concrétisée par des conditions de vie, des situations de revenu et de fortune; par l'accès à la formation et aux systèmes de protection sociale; par le refus de l'exclusion du marché du travail, des loisirs ou de la culture, etc. Autant d'indicateurs qui mettent clairement en évidence des disparités, des inégalités de traitement, voire des injustices, ce qui peut être politiquement incorrect et poser des problèmes d'ordre éthique.

Ulrich<sup>1</sup> rappelle que « l'économie est un moyen, pas une fin en soi. Concevoir la vie économique comme seule et unique résultante de la logique des rapports économiques est une erreur fondamentale. Au contraire, l'organisation de la vie économique doit répondre aux principes de l'éthique économique, ce qui présuppose une approche humaniste de la politique économique. Plus on remet en question *l'utilité pour la vie humaine* d'une économie de marché déchaînée, plus l'intérêt de l'éthique économique augmente dans l'espace public en tant que discipline cherchant à (ré) orienter la réflexion politico-économique en fonction de principes éthiques [...]. Dans sa version économiste et tronquée, le néo-libéralisme a entièrement laissé de côté les fondements de la politique économique humaine ». Et d'évoquer la notion de citoyenneté. C'est là que se rejoignent, une fois encore, politique économique et politique sociale. En reconsidérant la prédominance de l'économie ou ses finalités inacceptables (l'homme au service de l'économie et non l'inverse) et en valorisant le respect de la citoyenneté, c'est agir en amont et éviter peut-être l'exclusion, celle requérant de la part de la politique sociale l'attribution de moyens permettant d'accéder à nouveau à une citoyenneté perdue. Ulrich est catégorique. « Le temps presse : la logique normative du marché, qui ne dessert pas automatiquement des objectifs vitaux, conditionnera

---

1. P. Ulrich, *Politique économique humaine. Pour une politique économique souscrivant aux principes de l'éthique économique*, in *La Vie économique*, Berne, 10/1998, pp. 32 ss.

bientôt sur notre planète tous les éléments essentiels à la vie. La seule solution est d'intégrer cette logique dans une forme civilisée de vie en société répondant aux attentes de citoyens libres ». Allais privilégie lui aussi la dimension éthique. « Certes, l'efficacité économique est la condition première de l'élévation des niveaux de vie et de toute politique sociale [...]. Mais une telle économie ne peut être réellement acceptable que si elle respecte un minimum de principes éthiques [...]. En fait, on doit proclamer qu'un droit fondamental de l'homme, c'est d'être protégé contre un fonctionnement inéquitable, sinon malhonnête, de l'économie de marché permis actuellement, ou même favorisé, par une législation inappropriée »<sup>1</sup>.

Ces considérations sur l'éthique expriment l'importance d'un regard qui sache parfois prendre ses distances d'avec les pratiques quotidiennes, partielles et techniques, qui dictent le cours et l'élaboration des politiques publiques. Impensable d'envisager le futur de la société et de la protection sociale sans poser au préalable le cadre général du débat, définir les contours des enjeux et déterminer les luttes qui le caractérisent. Des mécanismes sous-tendent les phénomènes, des principes philosophiques et des considérations fondamentales motivent les choix. L'éthique en fait partie. Les réponses concrètes apportées dans le cadre des processus qui reformulent la protection sociale ne peuvent s'y soustraire, pour autant qu'elles aspirent à élaborer un projet de société pensé, avec une cohérence et des finalités, ce qui n'est pas encore évident!

---

1. M. Allais, *op. cit.*, 1999, pp. 171-172.

## Chapitre 3

### Réformes de politique sociale

La politique sociale, à travers le système de protection sociale qui la constitue et la régit, de même que par ses relations au contexte sociétal est un espace privilégié d'affrontements sociaux. C'est que, de tout temps, la politique sociale n'a cessé de *s'acquérir et de se conquérir*. Depuis plus d'un siècle, les revendications sociales modernes sont autant de réponses aux effets pervers du capitalisme pour les travailleurs et la population. Ainsi, la politique sociale s'inscrit principalement dans une logique défensive, palliant les situations intolérables vécues par les ouvriers d'abord, puis l'ensemble des citoyennes et des citoyens, devenus personnes protégées, et bénéficiaires de prestations sociales. L'édifice s'est agrandi, consolidé, mais aussi complexifié, parcellisé. Les progrès sont évidents. Un regard même sommaire sur le passé rend compte d'avancées spectaculaires. Tout aussi évident le constat selon lequel le système de protection sociale de la Suisse manque de cohérence, évoluant au gré des problèmes sectoriels<sup>1</sup>. À chaque révision d'une assurance sociale, c'est un bout de politique sociale

---

1. En introduction de son dernier ouvrage, Béatrice Despland constate, faisant référence à l'évolution du système suisse d'assurances sociales : « Au terme de ce parcours, et en l'état actuel, le système de sécurité sociale suisse se présente comme un ensemble complexe de branches séparées les unes des autres, régies par leurs propres règles en ce qui concerne les critères d'affiliation, les conditions d'ouverture du droit aux prestations et le niveau de protection octroyée [...]. La situation ne s'est guère simplifiée au cours des quinze dernières années. Les assurés ont quelques raisons d'être désespérés [...]. Dans ce contexte, la complexité des régimes inquiète [...] », in *Votre sécurité sociale au quotidien*, Réalités sociales, Lausanne, 1998, pp. 9-10.

qu'on façonne, trop souvent sans vision d'ensemble, ni inscrire la réflexion dans une dynamique globale ou se préoccuper des évolutions du champ voisin. Au gré des contingences, on réforme et n'imagine même pas devoir repenser véritablement les régimes et institutions de protection sociale<sup>1</sup>. À peine un problème nouveau émerge-t-il, que c'est une folle démarche expérimentale qui s'instaure, dans 26 cantons et quelques milliers de communes, avec des victoires et des échecs, des chances et des injustices, sur arrière-fond d'inégalité de traitement des citoyens. Certains avancent, d'autres piétinent, voire reculent. Malgré des législations fédérales dans les principaux domaines d'intervention, la politique sociale de la Suisse demeure trop éclatée, trop diversifiée dans sa façon d'appliquer la solidarité et la justice sociale.

Aujourd'hui, les problèmes sociaux se modifient, les progrès technologiques enrichissent les moyens d'action, l'accroissement des savoirs met à disposition des décideurs des connaissances de plus en plus pointues<sup>2</sup>, les outils de communication et d'information produisent des potentiels de gestion hors du commun, etc. Pourtant, rares sont les milieux qui, au cœur du pouvoir, osent penser autrement, acceptent la rupture d'avec les logiques ayant marqué le développement de la sécurité sociale durant tout le XXe siècle. Fédéralisme, subsidiarité, libéralisme, organisation institutionnelle sont autant de principes et réalités devenus tabous. Au modernisme des moyens s'oppose le conservatisme des approches et des institutions. Certes, le pragmatisme a sa pertinence. Il ne doit cependant point stériliser le débat, ni se soumettre sans esprit critique à des valeurs idéologiques dominantes immuables, voire rétrogrades et contreproductives. Un passage au cœur des réformes en cours dans et autour de la protection sociale illustre cette perception. Où sont passés et comment sont

- 
1. Voir à ce sujet l'ouvrage de Jean-Pierre Fragnière, *Politiques sociales en Suisse. Enjeux et débats*, Réalités sociales, Lausanne, 1998. Il présente, à travers quelques thèmes principaux, les perspectives qui se dessinent en Suisse en matière de politique sociale.
  2. J.-P. Fragnière, op. cit., 1998 (p. 65) évoque le concept de « Fachidiot », « ce personnage à la fois étrange et nouveau, est tellement spécialisé qu'il perd de vue le sens de son action, la finalité de sa tâche et la trame des rapports sociaux dans lesquels s'inscrivent les fonctions qui lui sont imparties. Les institutions sociales et sanitaires ont vu se développer en leur sein des initiatives ravageuses de ces produits repus et satisfaits de la techno-bureaucratie [...] ».

considérés dans ce pays les questionnements rapportés par la Communauté européenne dans le *Livre Vert*? Où sommeillent les tentatives de rompre avec la tradition, sans pour autant trahir sa culture et son histoire (revoir le fédéralisme et la subsidiarité, par exemple)? Pourquoi éluder ou biaiser les vrais problèmes et se voiler la face en évoquant certaines réalités (le renforcement des inégalités, l'explosion de la pauvreté)? Pourquoi ne pas affronter les contradictions (décalage entre discours politique et moyens engagés)? Les compromis chers à la démocratie helvétique ne sauraient tout expliquer, encore moins tout légitimer. Il y a derrière ces éléments, des rapports de pouvoir qui dictent la marche à suivre et imposent une vision dominante de la société. Nul n'est forcé d'y adhérer... C'est la chance d'un débat véritablement démocratique, qui se tiendra notamment à propos des différentes révisions des assurances sociales.

### **3.1 Assurances sociales : révisions en cascade**

Après un siècle de débats politiques acharnés, l'assurance-maladie helvétique, version 1911, entièrement refondue, est acceptée par le peuple suisse en décembre 1994 et entre en vigueur en 1996. Une révision partielle est en discussion. L'assurance-chômage subit de fondamentales modifications au cours des années nonante et déploie ses effets partiellement en 1996, totalement à partir de 1997. On parle de révision à l'horizon 2003. La dixième révision de l'assurance-vieillesse et survivants, après quinze années de tergiversations, entre en force en 1997; automne 1998, le message de la onzième révision est publié par le Conseil fédéral et le projet en avril 1999. La loi sur la prévoyance professionnelle de 1985 est complétée par deux législations spécifiques en 1995 : la loi sur l'encouragement au logement et celle sur le libre-passage. Le message de la première révision est désormais publié. La loi sur l'assurance-invalidité et celle sur les prestations complémentaires viennent d'être révisées. Un référendum concernant l'AI aboutit et la révision est rejetée en juin 1999. L'assurance pour perte de gain entre en force. L'assurance-maternité suit son parcours parsemé

d'embûches; après un référendum, le peuple la refuse en juin 1999. Plusieurs cantons révisent leurs législations de santé publique et d'aide et d'intégration sociales. D'autres introduisent des normes particulières de protection sociale en faveur des chômeurs en fin de droit ou de la famille. Ajoutons enfin les problèmes de financement, les aspects fiscaux (la taxe sur la valeur ajoutée dont les recettes serviront au financement de la politique sociale; la dimension sociale par la fiscalité) et la réforme de la péréquation financière et l'on aura quasiment mis sur table les pièces essentielles du vaste puzzle qui représente directement notre système de protection sociale.

Tout évolue et rien ne change fondamentalement pourtant. Imaginer un revenu minimum d'existence ou l'introduction d'un régime perte de gain en cas de maladie, voire la refonte des différents régimes de perte de gain ou de financement des soins, l'harmonisation des législations d'aide sociale ou de santé publique, une meilleure coordination des pratiques, ou enfin une modification des structures d'organisation... n'y pensez pas! Le politique est pieds et poings liés à une administration qui a pour mission de gérer le quotidien, c'est-à-dire l'équilibre des comptes d'exploitation et la surveillance technique des régimes, un point c'est tout. C'est une logique de contrôleur et d'expert comptable... Autant dire point de dynamisme, ni de vision. Ce ne sont pourtant pas les informations, études et autres connaissances qui manquent pour appréhender les dysfonctionnements et les lacunes devant être comblées par des réformes profondes. Programmes nationaux de recherche, évaluations multiples ont été financés, à quel prix et pour quels résultats? L'innovation relève du discours, l'audace de l'illusion de celles et ceux qui croient les politiques encore capables de répondre effectivement aux défis à relever par notre société. Pourquoi tant craindre une caisse unique dans le domaine de l'assurance-maladie sociale ou dans celui des allocations familiales, si ce n'est pour défendre des intérêts idéologiques et économiques particuliers, au détriment de l'intérêt général et de l'équité des citoyens de ce pays dans le système social? Pourquoi vouloir isoler et cloisonner les approches dans les domaines de la répartition des compétences entre Confédération et cantons; ou dans la relation entre les diverses assurances sociales, alors qu'on ne peut évoquer le

chômage sans y trouver des relations immédiates avec la maladie, l'invalidité, l'aide sociale, la formation; ou encore dans la relation entre les trois piliers de la prévoyance vieillesse? Qui prétend-on défendre et qui défend-on effectivement dans les organes de décision? C'est aujourd'hui reparti pour un tour de révisions! Avec, nous le montrerons, les approches et schémas du passé. Des révisions en vase clos et partielles, avec peu de perspectives et de maigres réponses aux questions de coordination et d'harmonisation, sans velléités d'innovation, sans rupture avec la reproduction du statu quo<sup>1</sup>. Pragmatisme, encore et toujours, qui génère complexifications et qui exacerbera les limites structurelles du système suisse de protection sociale. Quel dommage!

### 3.1.1 Assurance-vieillesse et survivants

Au lendemain de la dixième révision, articulée autour de l'égalité homme-femme et acceptée par le peuple suisse en 1995, un point en suspens est tranché en votation populaire, en septembre 1998 : l'élévation de l'âge de la retraite des femmes. La voie est désormais libre pour la onzième révision, dont le message du Conseil fédéral précise les objectifs et le contenu :

#### 1. Consolidation financière

Il s'agit de pallier les effets négatifs des rapports démographiques sur le financement du régime. La consolidation proposée passe par

- 
1. Nous pouvons citer une réflexion prospective entrant dans une logique de réforme fondamentale. Un regard novateur, qui s'attaque à la structure de la protection sociale. C'est très certainement le grand mérite de l'étude de Martino Rossi et Elena Sartoris (*Ripensare la solidarietà. Mutamenti economici, crisi della sicurezza sociale e modelli di riforma*, Institut de recherches économiques, Bellinzona, 1995). Les auteurs proposent des modèles de réforme aux niveaux cantonal et fédéral. Il y a nouvelle configuration de la protection sociale. Concrètement, cette réflexion a débouché en 1998 sur un projet de loi cantonale sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales du canton du Tessin (en cours de discussion parlementaire). En privilégiant la garantie du minimum vital, deux modèles d'intervention sont proposés : un premier visant à réduire la pluralité des transferts et l'aide sociale; un second visant à réduire le recours à l'aide sociale en valorisant les instruments de subvention à la dépense et les prestations catégorielles (celui qui a été retenu). Des règles d'harmonisation sont par ailleurs édictées, tout comme des principes de coordination (ordre de priorité dans le versement des prestations). Ces aménagements devraient par ailleurs faciliter l'accès aux prestations sociales. (Source : M. Rossi, article à l'adresse de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales, juillet, Bellinzona, 1999).

des recettes nouvelles et des mesures d'économie. Les recettes nouvelles devraient provenir d'une augmentation de la TVA (0,5 % en 2003 et 1 % dès 2007), de l'abolition des privilèges des indépendants (taux de cotisation inférieurs), de la suppression de la franchise pour les rentiers exerçant une activité rémunérée. À plus long terme, il est également envisagé d'affecter à l'AVS des montants provenant d'une éventuelle taxe sur l'énergie.

## 2. *Retraite à la carte*

La question de l'âge de la retraite est problématique... Un vrai casse-tête! Le débat s'est engagé lors de la votation sur le maintien de l'âge de la retraite des femmes à 62 ans, en automne 1998. Question que le Conseil fédéral pose : y a-t-il un âge « juste »? La dixième révision AVS élève l'âge de la retraite des femmes à 63 ans en 2001, puis à 64 ans dès 2005. L'âge de 67 ans pour hommes et femmes est évoqué. La onzième révision postule une nouvelle augmentation à 65 ans dès 2009. Cette décision devrait être nuancée par l'introduction d'une flexibilisation possible, un système de retraite à la carte. Le Conseil fédéral propose deux modèles. Le premier, intitulé « longue durée d'activité », concerne les personnes, qui ayant cotisé durant 41 ans, pourront bénéficier d'une rente AVS. Le deuxième, « taux de réduction proportionnel au revenu », permet une anticipation de la retraite conditionnée d'une réduction du montant de la rente. Ces deux modèles complètent les réductions déjà introduites dans le cadre de la dixième révision (réductions du montant de la rente en fonction des années d'anticipation : 3,4 %/6,8 % pour les femmes et 6,8 % pour les hommes). Le débat sur les modèles risque par ailleurs de se complexifier une fois les consultations réalisées et les propositions des partenaires sociaux connues. Les controverses s'annoncent certaines, multiples.

Le Conseil fédéral postule comme échéance pour l'entrée en vigueur de la onzième révision l'année 2003. Ces travaux occuperont par conséquent les Chambres fédérales vraisemblablement dès l'automne 1999. Dans une logique de progrès social, en relation aux transformations du marché du travail (le nombre des retraites anticipées explose et concerne les actifs dès 55 ans) et devant la difficulté

des jeunes en quête d'un premier emploi d'accéder au marché, l'élévation de l'âge de la retraite des femmes, telle que postulée par la onzième révision, apparaît franchement inacceptable. À moins que le processus de retraite flexible ne soit favorable aux bas revenus (donc généralement moins bien formés, moins bien payés et ayant des rentes de niveau inférieur), ce qui n'est pas évident. Despland estime que « les propositions faites manquent singulièrement d'une vision claire de la vieillesse [...]. On ne peut s'empêcher de considérer le paquet comme un amalgame de propositions opposées dans leur fondement et leur technique (longue durée de cotisations répondant au critère classique d'assurance sociale, et faiblesse des revenus répondant au critère d'assistance), ou ne prenant pas suffisamment en compte la situation économique réelle des ayants droit (veuves) »<sup>1</sup>. La corrélation entre l'âge de la retraite et l'espérance de vie n'a aujourd'hui qu'une faible pertinence dans la détermination effective de l'âge d'ouverture du droit à la rente. Au contraire, le marché du travail exclut de plus en plus vite. Malgré l'objectif de consolider la base financière du régime, peut-on délibérément – pour une économie de 400 millions de francs – persévérer dans le cloisonnement des raisonnements et des approches? Certainement pas. D'autant plus que la facture sociale risque de ne pas diminuer d'un seul franc, les économies de l'AVS étant compensées par des coûts d'assurance-chômage, d'invalidité, de maladie ou d'aide sociale. Les avis émis par les partenaires sociaux lors de la publication des avant-projets laissent augurer de longs et houleux débats<sup>2</sup>.

À mi-avril 1999, le projet définitif du Conseil fédéral est présenté au public. Les attentes et perspectives à propos de la retraite à la carte étaient trop optimistes. Le projet, marqué du sceau de la droite politique, se situe largement en retrait du projet initial. Les partis de gauche, les syndicats ouvriers et une bonne partie de la presse réagissent

- 
1. B. Despland, *Onzième révision de l'AVS : quelques considérations critiques*, in *Aspects de la sécurité sociale*, revue de la fédération des employés d'assurances sociales, Lausanne, 4/1998, p. 20.
  2. Au cours de la session de décembre 1998, les Chambres fédérales ont en outre décidé de recommander au Souverain le rejet de deux initiatives populaires pendantes, consacrées à l'âge de la retraite : « Pour une retraite à la carte dès 62 ans tant pour les femmes que pour les hommes » et « Pour un assouplissement de l'AVS – contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes ».

vivement. Le Conseil fédéral réduit à néant l'idée de la retraite à la carte. Or, celle-ci avait servi d'argument principal pour faire passer devant le peuple l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes. L'impression d'une grande escroquerie politique sévit! L'exécutif fédéral donne clairement le ton : équilibre des finances. Les réductions en cas de retraite anticipée sont devenues plus importantes et l'anticipation ne pourra être que de trois ans au maximum. Résultat : des économies pour plus d'un milliard de francs. La retraite flexible n'est plus qu'une illusion, notamment pour les bas revenus, ceux qui ont un labeur plus pénible et qui subissent déjà les conditions de vie les plus difficiles. Une fois encore, les fossés vont croître, exacerbés par la sécurité sociale, ce qui est grave. Et puis, en postulant l'apport des prestations complémentaires, c'est transférer des charges supplémentaires de la Confédération sur les cantons et cautionner une source supplémentaire d'inégalités. D'autres avis saluent une prise en main responsable du dossier. La réalité financière doit être abordée avec sérieux et rigueur. Il ne fait aucun doute que des réformes s'imposent pour éviter une dégradation rapide de la situation financière. Ces réformes ne doivent cependant point évacuer l'évolution des phénomènes qui marqueront de leur empreinte celle de l'AVS. Le débat aux Chambres fédérales sera par conséquent engagé.

### **3.1.2 Assurance-invalidité**

En juin 1997, le Conseil fédéral publie le message accompagnant la quatrième révision de l'assurance-invalidité<sup>1</sup>, qui a pour buts de consolider les bases financières du régime et d'éliminer les structures et les procédures de nature à entraîner une spirale des coûts dans le secteur de la santé. Préalablement, le relèvement du taux de cotisation à l'AI est passé à 1,4 pour cent du salaire au 1er janvier 1995 (+ 0,2 point) avec, simultanément, une baisse de 0,2 point de la cotisation au régime des APG, pour réagir au déficit annuel de l'AI et à son endettement. Cette situation financière défavorable s'est par ailleurs aggravée suite à la réduction linéaire de cinq pour cent des

---

1. OFAS, Communiqué de presse, 4e révision de l'AI.

subventions fédérales de 1993 à 1995<sup>1</sup>. La 4e révision vise donc un double objectif : d'une part, diminuer et maîtriser les dépenses; d'autre part, augmenter les recettes. De plus, d'autres travaux s'imposent : le réexamen des prestations, la nouvelle répartition des tâches entre l'AI, la Confédération et les cantons et, enfin, la simplification de la procédure. La priorité est donnée aux mesures pouvant être mises en œuvre rapidement, c'est pourquoi le Conseil fédéral aborde cette révision en trois phases :

1. *Mesures d'économies*

Caractéristiques : suppression de la rente complémentaire pour l'épouse ou l'époux pour les nouveaux bénéficiaires de rentes; suppression des quarts de rente et de transfert des rentes pour cas pénibles dans le régime des prestations complémentaires.

2. *Mesures de maîtrise des coûts*

Caractéristiques : prendre les dispositions pour cibler l'utilisation des ressources financières (planification des besoins pour les ateliers, homes et centres de jour pour personnes handicapées; introduction d'une base légale pour le financement d'enquêtes statistiques et d'analyses des effets induits par la loi sur l'assurance-invalidité).

3. *Mesures relatives au financement additionnel*

Objectifs : amortir la dette accumulée, puis assurer à long terme le financement des dépenses courantes de l'AI<sup>2</sup>.

À la publication du projet de révision, Béatrice Despland<sup>3</sup> observe que « les débats s'avèrent difficiles, et d'autant plus délicats qu'ils sont imbriqués dans la recherche d'un équilibre financier entre

- 
1. Le compte d'exploitation de l'AI boucle avec les déficits suivants : 343 millions en 1995, 427 millions en 1996, 615 millions en 1997 et 696 millions en 1998 ce qui porte le total du compte capital à - 2,2 milliards de francs à fin 1997 et - 686 millions en 1998 (apport APG).
  2. Le Conseil fédéral a réalisé les premières mesures relatives au financement additionnel. A cette fin, ont été présentés au Parlement, lors d'une procédure spéciale, deux arrêtés fédéraux de portée générale prévoyant un financement additionnel de l'AI par le biais du régime des allocations pour perte de gain (APG), dont le financement est pléthorique. Un transfert unique d'un montant de 2,2 milliards provenant du fonds de compensation du régime des APG et viré sur le compte de l'AI du fonds de compensation de l'AVS a été décidé par les Chambres fédérales, de même qu'un relèvement temporaire du taux de cotisation à l'AI.
  3. B. Despland, *Assurance-invalidité, une révision acceptable?*, in revue Repères, No 14, Genève, 1997, p. 29.

l'éventuelle adoption d'une assurance-maternité et la prochaine révision des allocations pour perte de gain aux militaires. Ainsi en a décidé le Conseil fédéral dans sa séance du 23 septembre 1996. Comment le parlement va-t-il trancher? Comment le peuple va-t-il réagir? Les mois qui viennent nous l'apprendront. Mais aujourd'hui, il n'est pas exagéré de soutenir que cette page de la politique sociale helvétique s'inscrira peut-être dans l'histoire d'un démantèlement social [...] ». Ce constat sous forme de crainte de démantèlement se réfère par ailleurs à l'ensemble des assurances sociales. Une question émerge : comment concevoir la consolidation de l'assurance en supprimant des prestations ou en acceptant des transferts de compétences dont on peut aisément percevoir les conséquences négatives en termes de suppressions de prestations ou d'inégalités de traitement. De plus, la planification des besoins d'institutions pour adultes handicapés, conduite par les cantons, produira à l'évidence d'innombrables disparités. L'assurance-invalidité alloue deux genres de subventions aux ateliers et homes d'habitation pour personnes handicapées : les subventions pour la construction et les subventions aux frais d'exploitation. La nécessité de cette offre doit être davantage contrôlée, tant au niveau de son contenu que sur le plan financier. Ainsi, une modification du Règlement sur l'assurance-invalidité (RAI) entrée en vigueur le 1er avril 1996 subordonne l'octroi de subventions à la preuve du besoin. Les demandes de subventions doivent être envoyées par le canton dans lequel l'institution est située, qui examine, en se fondant sur une planification cantonale ou intercantonale, si le besoin existe et transmet la demande avec une proposition à l'Office fédéral des assurances sociales. Cette manière de procéder renforce la position des cantons qui participent déjà au financement des institutions pour handicapés (subventions directes, prestations complémentaires). Ils auront l'occasion de mieux contrôler l'offre. Les nouvelles institutions, ainsi que celles qui ont prévu des modifications structurelles ou quantitatives devront, à partir du 1er juillet 1996, apporter la preuve du besoin pour obtenir des subventions aux frais d'exploitation. Dès le 1er janvier 1998, pour toute institution qui fera une demande, le canton dont elle relève devra fournir cette

preuve<sup>1</sup>. En fonction de la diversité de l'offre et des objectifs de maîtrise des dépenses publiques, on doutera de l'efficacité réelle d'une telle mesure, appréhendée au seul niveau cantonal. À terme, la logique doit être plus large et viser franchement l'instauration d'une planification intercantonale, voire nationale. Car la planification est nécessaire. Elle ne doit cependant pas aujourd'hui générer davantage d'inégalités que celles qui prévalent déjà. Dans le même registre de la revalorisation du rôle des cantons, Steiger<sup>2</sup> émet quelques réserves. Bien qu'elles se réfèrent à la réforme de la péréquation financière entre Confédération et cantons, elles rendent compte des problèmes actuels de l'assurance-invalidité. Ainsi :

- le désenchevêtrement des tâches postulé ne va pas de soi, étant donné la juxtaposition des compétences fédérales (prestations individuelles) et cantonales (prestations collectives, selon le projet de péréquation), alors que la situation ne semble pas clarifiée pour ce qui est des mesures d'intégration professionnelle;
- la cantonalisation comporte des risques évidents de ne plus avoir de standards uniformes pour l'école, la formation professionnelle, l'occupation, la promotion et les soins;
- les subventions aux associations privées seraient elles aussi soumises à la diversité des orientations politiques et des pratiques administratives des cantons. Des inégalités de traitement inévitables en résulteraient.

La révision de l'assurance-invalidité s'inscrit dans un contexte particulier, ambivalent, où il convient de maîtriser à la fois l'accroissement de la demande de prestations et la maîtrise des coûts, de même que l'allocation optimale des ressources. Vastes défis, indissociables de la situation économique. Nul n'ignore plus actuellement la corrélation étroite entre l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'assurance-invalidité, la dégradation du marché de l'emploi et des conditions de travail et l'accroissement des situations d'exclusion. L'assurance-invalidité apparaît de plus en plus comme un exutoire au

---

1. OFAS, Communiqué de presse, *Soucieux de gérer au mieux l'offre dans l'AI, le Conseil fédéral demande aux institutions pour adultes handicapés d'établir une planification des besoins*, Berne, février 1996.

2. H. Steiger, in Association suisse de politique sociale, actes du colloque *Plus de fédéralisme – moins de sécurité sociale?*, Lako, Zürich, 1997.

chômage, celui-ci conduisant ensuite fréquemment à la maladie, puis à l'invalidité<sup>1</sup>. D'où la nécessité d'une action globale et concertée dans l'approche des phénomènes sociaux et des réponses sociales.

La quatrième révision AI a été acceptée par les Chambres fédérales le 24 juin 1998 par 76 voix contre 72 au Conseil national et 35 voix contre 4 au Conseil des États. On remarque que la Chambre du Peuple accepte cette révision sur un score très serré, puisque seules quatre voix assurent la majorité. Un référendum contre la suppression du quart de rente a porté l'objet en votation populaire. Principal argument des opposants : il est indigne de réaliser des économies sur les prestations des personnes invalides, qui plus est sur celles dont l'apport financier de la rente est le plus bas. Cette question est révélatrice de la dimension prise par le débat politique. Au niveau politique, les comptables voient leurs approches systématiquement privilégiées, au détriment des véritables enjeux de société qui sous-tendent leurs décisions. En votation populaire, le peuple suisse a refusé, le 13 juin 1999, la loi sur l'assurance-invalidité supprimant le quart de rente AI. Les pourcentages de rejet de cette révision varient de 63 à 77 % selon les cantons. C'est donc à une très nette majorité que le peuple n'a pas souhaité porter atteinte au niveau des rentes des plus défavorisés. L'autorité est désavouée.

Une telle interdisciplinarité des problèmes sociaux nous fait évoquer les difficultés croissantes d'intégration des personnes handicapées au marché du travail. Le ralentissement économique a, au cours de ces dernières années, passablement modifié l'acceptabilité des personnes handicapées au sein des entreprises, soumises à des pressions et des contraintes de productivité de plus en plus fortes. Les associations et institutions sociales ont manifesté leur inquiétude à cet égard, craignant à juste titre une marginalisation accrue des personnes en difficulté, pour qui une intégration par le travail s'avère particulièrement pertinente. L'émergence du débat dans les sphères politiques a stimulé non seulement une conscientisation du phénomène, mais

---

1. Plusieurs travaux mettent en évidence la relation entre l'emploi (et le non emploi) et l'état de santé de la population. Parmi les plus récents : G. Dommenighetti, B. D'Avanzo, B. Bisig, *Health effects of job insecurity among employees in swiss general population*, Université de Lausanne, Cahiers de recherches économiques, Département d'économétrie et d'économie politique, avril, Lausanne, 1999.

aussi des initiatives. Ainsi, l'Union patronale suisse et la Société pour le développement de l'économie suisse ont élaboré un projet de sensibilisation destiné aux entreprises. Avec différents partenaires (entreprises, Pro Infirmis, Office fédéral des assurances sociales), une brochure a été élaborée, intitulée « L'intégration professionnelle des personnes handicapées ». L'information de la SDES explique que « cette brochure représente un premier pas décisif en vue de donner plus d'importance à l'intégration des personnes handicapées dans le monde du travail. Elle vise à informer et, par la même occasion, à motiver les entreprises [...]. L'objectif étant d'encourager l'intégration des personnes handicapées tout en donnant une nouvelle impulsion à la responsabilité sociale de l'économie »<sup>1</sup>. La démarche comporte de toute évidence un intérêt certain. D'une part, parce qu'elle implique les partenaires dans une action constructive en faveur d'un groupe défavorisé de la population. D'autre part, parce qu'elle s'inscrit dans une action de repositionnement de la dimension sociale des entreprises. Certes, tous y trouvent un intérêt. À la fois les institutions sociales, qui ont souffert des pratiques des entreprises durant les longues années de ralentissement économique et de restructuration; les milieux économiques, qui ont ainsi l'occasion de redorer quelque peu leur blason. Néanmoins, constatons que cette initiative intervient après qu'à plusieurs reprises, les sonnettes d'alarmes eurent été tirées. Pensons aux initiatives soutenues notamment par Pro Mente Sana sur le principe « la réintégration avant la rente », visant à promouvoir l'emploi des personnes handicapées, physiques, mentales, psychiques, etc. Du discours aux actes, la voie est ici aussi longue. Peut-être faudra-t-il une étape intermédiaire, fondée sur le principe des quotas, pour y parvenir. Les résistances seront nombreuses... et le spectre du diktat de l'État envahisseur brandi par la droite patronale. Les actes sont désormais attendus, inscrits dans une perspective à long terme, en étroite collaboration avec l'ensemble des partenaires concernés par la prise en charge des personnes handicapées. Bien plus qu'une impulsion, c'est une stratégie qu'il faut élaborer, légitimée éventuellement par des bases législatives, imposant certaines contraintes. Car,

---

1. Société pour le développement de l'économie suisse, Information No 5, Genève, 1 février 1999.

on doutera fort qu'une action de charme débouche sur une dynamique véritablement efficace en matière d'intégration. Tout comme on relèvera que là où les bases légales n'ont qu'une portée incitative, les actions concrètes et continues ne sont pas monnaie courante<sup>1</sup>.

### 3.1.3 Prévoyance professionnelle

La loi sur la prévoyance professionnelle, entrée en vigueur en 1985, voit sa première révision mise en chantier parallèlement à celle de la onzième révision de l'assurance-vieillesse et survivants. Comme l'AVS, cette législation souffre de lacunes, notamment dans sa capacité d'accéder aux objectifs de maintien du niveau de vie antérieur des retraités. Au rang des préoccupations du Conseil fédéral, mentionnons trois axes principaux : la coordination avec l'AVS, la consolidation du régime et les développements futurs. C'est-à-dire :

#### 1. Coordination *avec l'AVS*

- questions inhérentes à l'âge de la retraite et à la flexibilisation,
- introduction d'une rente de veuf.

#### 2. *Consolidation*

- adaptation du taux de conversion et maintien du niveau des rentes,
- simplification du contrôle de l'affiliation des employeurs,
- amélioration de l'information des assurés,
- unification de la prescription du droit aux prestations,
- simplification de la réglementation sur les liquidations,
- voies de droit dans le contentieux.

#### 3. *Développements futurs*

- amélioration de la prévoyance en faveur des bas et moyens revenus et des personnes travaillant à temps partiel,
- adaptation des rentes à l'évolution des prix,
- maintien des mesures en faveur de la génération d'entrée,
- uniformisation de l'ordre des bénéficiaires.

La révision de la législation sur la prévoyance professionnelle est d'une grande importance. Elle s'inscrit dans le cadre de la réflexion

---

1. Plusieurs cantons disposent de législations sur l'intégration des personnes handicapées débordantes de louables intentions mais qui ont peu modifié les comportements.

plus large consacrée à l'évolution du système des trois piliers de la prévoyance vieillesse helvétique. Dès lors que le premier pilier (AVS) n'atteint pas l'objectif constitutionnel de couverture des besoins vitaux (voir les rapports spécifiques du Département fédéral de l'intérieur), dès lors qu'un tiers environ des ayants droit aux prestations complémentaires n'en formulent pas la demande, il importe de renforcer la dimension sociale du deuxième pilier, donc l'affiliation au régime pour tous les salariés, peu importe leur statut (couverture et affiliation dès le premier franc de revenu). Les buts de la révision y aspirent. Néanmoins, un danger guette, celui de se cantonner dans une révision essentiellement technique, repoussant à de longues années les véritables défis de politique sociale<sup>1</sup>. Du point de vue organisationnel, pourquoi ne pas aborder la réduction du nombre d'institutions de prévoyance professionnelle? Un régime efficace et social ne peut dépendre de 13 mille institutions. Il ne va pas de soi que le dynamisme soit le propre d'un nombre beaucoup trop élevé d'acteurs, au contraire. En l'occurrence, un processus de concentration s'impose, pensé et inscrit dans une logique politique. Ce serait un pas fondamental à franchir. Il urge aussi de marquer cette révision par une ferme volonté politique de réalisation de la transparence du régime. Les instruments statistiques font cruellement défaut. Ils empêchent toute approche objective du développement futur, non seulement de la LPP, mais plus généralement du système des trois piliers. Les données disponibles permettent difficilement une vision d'ensemble cohérente et de qualité. Les informations sont partielles, lacunaires et ne répondent pas au principe de visibilité que l'on doit désormais privilégier dans la gestion de fonds collectifs. Divers travaux ont clairement signifié cet état de fait. Mais, tant la volonté politique que les moyens en ressources humaines et financières manquent pour répondre à cet impératif. C'est très grave. Or, les enjeux sont importants, proportionnels au volume financier du régime :

---

1. Il n'empêche que des aménagements techniques sont indispensables pour ce qui relève, par exemple, de la gestion financière des caisses de pension. Transparence, traitement des comptes et des bilans, maîtrise des placements, stratégie de gestion, etc., sont autant de problèmes qu'il urge de préciser, d'affiner, d'harmoniser. L'ordre manque dans la maison!

- démocratiques, s'agissant d'une surveillance efficiente des sommes engagées,
- politiques, en ce qui concerne la maîtrise du domaine et sa capacité à répondre aux objectifs constitutionnels,
- techniques, pour ce qui relève de la gestion et de la transparence du système.

Par exemple, le compte global d'exploitation de synthèse du régime de prévoyance professionnelle est crasse. 50 % des dépenses figurent dans deux rubriques intitulées *autres dépenses et excédents de recettes*. Les frais de fonctionnement sont inconnus. Aucune pyramide des âges n'est disponible. Les inégalités de traitement sont effrayantes. La fortune atteint, en 1996, 335 milliards de francs, soit près de 92 % du PIB. Or, on rediscute sur cette base statistique fragile le système des trois piliers! La peur du vide n'effleure pas celles et ceux qui envisagent, parfois crânement, le futur de la prévoyance vieillesse de ce pays. Cette transparence est d'autant plus importante que « les fonds de pension représentent un certain pouvoir. Ils traduisent un élément de la dette sociale [...]. Cette épargne va être investie dans la capacité de créer des richesses nouvelles et devient, dans le cas de fonds de pension à capitalisation privée, propriété sur le capital. Le capital est donc bien propriété sociale en ce sens que l'épargne a été engendrée par une dette sociale. Il existe alors un pouvoir virtuel des salariés en tant que propriétaires collectifs du capital. Pour qu'il devienne réel, il faudrait que sa gouvernance sur les entreprises se traduise par des normes qui expriment les intérêts collectifs de ces salariés [...]. La question qui se pose est de savoir quelles règles de gestion et quels modes de contrôles sur la rentabilité du capital traduiraient la prise de conscience collective que ce bien est propriété sociale et qu'il ne peut pas fonctionner comme la propriété de capitalistes privés [...] »<sup>1</sup>. Par conséquent, les enjeux de la transparence effective d'un domaine de protection sociale, qui s'érige en puissance financière et dont les intérêts des personnes concernées sont parfois très aléatoirement défendus, alors même que les épargnants sont contraints de l'être, sont évidents. De plus, la crise économique et les

---

1. M. Aglietta, *Nouveau régime de croissance et progrès social*, in revue *Esprit*, novembre 1998, Paris, pp. 154-156.

dangers boursiers procurent des inquiétudes à long terme et renforcent la nécessité d'une maîtrise minimale du régime, ce qui n'est pas encore le cas en Suisse<sup>1</sup>. Gageons que les autorités politiques en auront conscience lors de leurs prochains débats. Il s'agit en effet d'un défi essentiel à relever pour permettre de poser avec rigueur les enjeux de l'avenir de la prévoyance vieillesse. Car, comment être certain que le principe constitutionnel de maintien du niveau de vie antérieur par les deux premiers piliers est atteint, lorsqu'on ne maîtrise que très partiellement le deuxième? Comment garantir à long terme le pilotage d'un régime social quand la marge de manœuvre des acteurs est si large et si peu visible? Autant de questions qu'il n'est politiquement plus possible d'éluder.

### 3.1.4 Prestations complémentaires AVS/AI

En novembre 1996, le Conseil fédéral publie le message relatif à la troisième révision du régime fédéral des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Selon l'article 11 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale, les prestations complémentaires sont destinées à couvrir les besoins vitaux des rentiers aussi longtemps que les prestations de l'AVS et de l'AI (ainsi que les autres revenus) n'y suffisent pas. Le Conseil fédéral constate que les prestations complémentaires n'atteignent pas encore ce but dans tous les cas. Pour cette raison, le point essentiel de la révision proposée réside dans le passage du loyer net au loyer brut en matière de dépenses de loyer retenues pour le calcul du droit aux prestations. Jusqu'ici, les bénéficiaires PC ne peuvent faire valoir que le loyer net. Les frais accessoires (chauffage, conciergerie) sont pris en compte à concurrence d'un forfait annuel s'élevant à 600 francs pour les personnes seules et à 800 francs pour les couples. Or, au cours des dernières années, de nombreux coûts précédemment compris dans le loyer ont été transférés dans les frais accessoires. Les autres points de la révision sont :

---

1. Voir à ce sujet les récentes publications de C. Marazzi, dont : *Il capitalismo dei Fondi pensione*, in J-P. Fragnière, G. Domenighetti et al., *Fare politica sociale oggi*, Réalités sociales, Lausanne, 1998, pp. 47-62.

- L'abaissement du délai de carence prévu pour les ressortissants étrangers à 10 ans.
- La nouvelle réglementation des frais de maladie.
- L'introduction d'une franchise pour les immeubles appartenant et servant d'habitation aux bénéficiaires de PC.
- Les simplifications du calcul PC (abolition de la déduction des intérêts de dettes et des primes d'assurance sur la vie, contre les accidents et l'invalidité; transfert des frais supplémentaires résultant de l'invalidité dans les dépenses reconnues, suppression de la réduction des prestations complémentaires).
- La transparence accrue du texte de loi.

Les coûts de la révision sont estimés à 60 millions de francs par année et seront supportés comme jusqu'ici à raison d'un quart environ par la Confédération et de trois quarts par les cantons. Un nouveau règlement est entré en vigueur en 1997, demandant aux cantons d'intégrer les primes de caisse-maladie au calcul des PC.

Sous l'angle de la politique sociale, plusieurs remarques méritent d'être énoncées. Ainsi, on observe dans le courant de la décennie une très forte augmentation des prestations complémentaires à l'assurance-invalidité. La progression est de 80 %, de 1991 à 1997 (contre 8 % d'augmentation pour les PC-AVS), ce qui exprime clairement le niveau relativement bas des rentes allouées par les régimes sociaux de référence. Cette situation est problématique, doublée du fait qu'entre 1/4 et 1/3 des ayants droit aux PC-AVS/AI ne formulent aucune demande d'octroi de prestation, ce qui nous amène logiquement à reconsidérer la vraie question : la couverture du minimum vital par les régimes AVS et AI. Malgré les analyses disponibles, il est politiquement très difficile de dégager des majorités pour résoudre ce problème central et admettre que l'objectif constitutionnel n'est pas atteint. Se voiler la face semble plus aisé que de régler une question fondamentale. À l'évidence, l'AVS ne remplit pas son mandat constitutionnel. Pour y parvenir, l'intervention des prestations complémentaires est impérative. Bien que les rapports du Département fédéral de l'intérieur sur le système des trois piliers démontrent cette situation, ni l'administration, ni les autorités gouvernementales n'envisagent

une solution définitive, qui passe pour être cohérente par le relèvement des rentes AVS et AI et la suppression des prestations complémentaires. Dans la droite ligne des pratiques sectorielles et ponctuelles prévalant en Suisse, on refuse de reconsidérer le système dans sa structure, préférant maintenir un régime d'assurance qui, tout en constituant un droit, n'en est pas moins appliqué selon le principe de l'assistance. D'où les réticences de personnes dans le besoin qui, par fierté, se sentant humiliées, renoncent à des prestations auxquelles elles ont pourtant droit. Malgré un discours constructif, les agents chargés de l'application ne font strictement rien pour faciliter l'accès à ces prestations. De nombreuses inégalités sévissent dans le pays. La pratique administrative est inadéquate. Un manque flagrant d'imagination sévit dans ce domaine. Un droit réel au minimum vital pour les rentiers AVS et AI doit être fondé sur des rentes correspondant effectivement à ce minimum vital, sans intervention complémentaire par un régime spécifique relevant de l'assistance, humiliant et administrativement inapproprié. C'est un défi politique à relever. L'hypocrisie actuelle a suffisamment duré<sup>1</sup>.

### **3.1.5 Allocations pour perte de gain**

La sixième révision du régime des APG, telle qu'envisagée initialement par le Conseil fédéral date de mai 1995. Deux ans plus tard, en juin 1997, le Conseil fédéral affirme à la commission de la sécurité sociale du Conseil national qu'« étant donné la situation économique et financière tendue, il y a lieu de renoncer à des élargissements certes souhaitables du point de vue de la politique sociale, mais dont la

---

1. Mentionnons que la situation varie sensiblement d'un canton à l'autre en matière d'information aux personnes et de soutien administratif. Car, il faut bien l'avouer, la démarche d'obtention des PC est parfaitement inadaptée aux personnes à qui elle est destinée. De plus, les agences communales censées répondre aux questions de proximité sont fréquemment mal équipées en ressources humaines et en compétences. Et, la proximité engendre la gêne et devient contreproductive. Enfin, la logique prévalant dans certaines caisses cantonales de compensation est d'abord administrative et procédurale. Nos quelques expériences montrent qu'un état d'esprit que nous qualifierions de « douteux » habite certains collaborateurs. Sans généraliser, la dimension sociale du régime est souvent inexistante, marginalisée par le côté administratif. Il faut en avoir conscience. Ces différents éléments militent pour la suppression de ce régime et son remplacement par des rentes AVS et AI adéquates.

nécessité n'est pas suffisamment fondée ». La commission estime quant à elle qu'il y a lieu d'accélérer la procédure de réforme. Le 8 avril 1998 le Conseil fédéral approuve le projet de 6e révision des APG. Il a pour contenu :

1. L'introduction d'une allocation pour tâches éducatives.
2. L'introduction d'une allocation de base indépendante de l'état civil et d'allocations pour enfants échelonnées selon le nombre d'enfants à charge.
3. L'augmentation de l'allocation unique pour les recrues.
4. Le découplage des indemnités journalières de l'assurance-invalidité de celui prévu dans le régime des allocations pour perte de gain<sup>1</sup>.

L'allocation pour service (militaire) de longue durée, initialement prévue, est supprimée. À propos de la situation financière, le compte des APG dégageant d'importants profits, au début 1998, un transfert de 2,2 milliards de francs a été opéré en faveur de l'assurance-invalidité. Par ailleurs, dans le cadre de l'élaboration du projet d'assurance-maternité, il est postulé de profiter partiellement du fonds de compensation du régime APG. Lors des travaux parlementaires, « il est intéressant de noter que dans le débat d'entrée en matière, des voix ont demandé que le régime des APG soit repensé en profondeur, y compris dans son système de financement. De plus, la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss l'a confirmé, une simplification et une harmonisation s'imposeraient. Mais ces questions seront traitées après la 6e révision dont les améliorations sont les plus urgentes »<sup>2</sup>. En décembre 1998, les Chambres fédérales ont mis un terme à cette révision, dont les principales mesures sont entrées en vigueur au 1er juillet 1999<sup>3</sup>. Une fois encore, la démonstration est apportée de l'incapacité des autorités et de l'administration d'oser une reformulation fondamentale des régimes de protection sociale et de dépasser les seules retouches inhérentes aux problèmes de fonctionnement ponctuels. Cette illustration confirme une systématique et un état

---

1. Département fédéral de l'intérieur, 6e révision de la loi fédérale pour le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile (LAPG), Berne, 25 juin 1997.

2. OFAS, revue Sécurité sociale, No 5, Berne, 1998, p. 237.

3. Les votes sont très nets : le Conseil national approuve ce projet par 177 voix contre 2 oppositions et le Conseil des Etats par 44 voix sans opposition.

d'esprit frileux, faut-il dire paralysé? D'autant plus qu'il s'agit d'un régime de moindre importance, dont la situation financière est saine, ce qui réduit les enjeux et les pressions politiques.

### 3.1.6 Allocations familiales

Mandaté par la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national, le Conseil fédéral a chargé, en juin 1995, le Département fédéral de l'intérieur d'ouvrir une procédure de consultation sur le projet de loi fédérale sur les allocations familiales<sup>1</sup>. Cette procédure porte sur plusieurs principes :

- la reconnaissance du principe un enfant/une allocation,
- l'introduction d'une législation fédérale introduisant la centralisation des régimes,
- l'extension des prestations cantonales,
- le financement.

Les enjeux sont de taille, puisqu'il ne s'agit rien de moins que de reconsidérer la structure organisationnelle de l'ensemble du régime. L'éclatement de ce dernier et la diversité des pratiques sous-tendent cette initiative. En effet, comment soutenir encore 25 caisses cantonales, 800 caisses professionnelles, plusieurs milliers d'entreprises libérées et cautionner de telles pluralités de pratiques dans un même régime de protection sociale? C'est en quelque sorte une reconsidération du principe de subsidiarité qui émerge, visant une meilleure organisation du régime et une plus grande unité d'action. D'où des réactions divergentes et, finalement, de vives oppositions. Le tableau ci-après donne un premier aperçu des avis exprimés sur le projet de disposer d'une loi fédérale en matière d'allocations familiales<sup>2</sup>.

Les divergences sont grandes. Bon nombre de partenaires ne souhaitent ni l'introduction du principe un enfant/une allocation, ni une centralisation, ni une augmentation des prestations. Ils voient la solution dans une loi-cadre, qui ne changerait en fin de compte strictement rien à la pratique inégalitaire et inéquitable prévalant actuelle-

---

1. Département fédéral de l'intérieur, *Résumé des résultats de la procédure de consultation sur le projet de loi fédérale sur les allocations familiales*, Berne, 1996.  
2. Département fédéral de l'intérieur, op. cit. 1996, p. 4.

ment<sup>1</sup>. Cette question n'est à ce jour pas réglée. Il n'en demeure pas moins que le problème existe, exacerbé par la crise économique et les phénomènes de transformation de la cellule familiale. En tant que revenu de compensation, les allocations familiales doivent avoir pour finalité l'enfant. Or, d'incontestables inégalités de traitement caractérisent ce régime. Elles ne sont plus tolérables<sup>2</sup>. En fin de compte, quels intérêts à défendre à tout prix le statu quo? L'intérêt idéologique d'abord de considérer l'intervention de l'État inappropriée en matière de politique familiale, quitte à pénaliser les enfants dont les parents ne peuvent bénéficier de prestations. L'intérêt économique de défendre des fonds amassés par certaines caisses, échappant par ailleurs à quasi tout contrôle démocratique et n'apparaissant dans aucune statistique. L'intérêt idéologique de privilégier le culte de l'obscurantisme, empêchant toute approche empirique au nom du principe de la subsidiarité, pour ne pas parler de la responsabilité fièrement assumée par l'employeur. Devant les exigences démocratiques d'équité, de justice sociale et d'allocation optimale des ressources, tant les inégalités des pratiques en matière d'allocations familiales que le refus d'accepter les règles de la transparence sont devenus intolérables. Des régimes sociaux, fondés sur la solidarité et la redistribution, malgré qu'ils soient financés exclusivement par les employeurs, ne devraient pas pouvoir se soustraire aux règles élémen-

- 
1. Les seules informations statistiques disponibles, relatives aux caisses cantonales de compensation expriment très clairement cette diversité des situations, par conséquent les inégalités de traitement des personnes protégées et bénéficiaires de prestations de ce pays. Quelques exemples (voir aussi : revue Sécurité sociale, OFAS, No 1/1999, p. 42). Selon les cantons :
    - Les cotisations à charge des employeurs varient de 1,5 % à 3 % (jusqu'à 5-5,5 % environ si l'on considère les caisses professionnelles, mais n'apparaissant dans aucune statistique).
    - Le montant des allocations pour enfant varie selon le rang de l'enfant de 140 à 294 francs par mois.
    - Les allocations professionnelles existent dans 14 cantons et varient de 145 à 378 francs par mois.
    - Les allocations de naissance concernent 11 cantons et varient de 600 à 1500 francs (avec des nuances diverses).Les informations sont inexistantes pour plus de 800 caisses professionnelles et près de 10 mille caisses d'entreprises « libérées »!
  2. Voir notamment l'étude cofinancée par l'Office fédéral de la statistique et le PNR 29, *Politique familiale et budget social de la Suisse* (P. Gilliard et F. Cuénoud), OFS, Berne, 1994, qui dépeint avec éloquence la pluralité des pratiques en matière de politique familiale en Suisse.

taires de la transparence qui, en l'occurrence, risquent effectivement de confirmer l'inacceptabilité de la situation actuelle. Par conséquent, devant l'échec prévisible des tentatives de refonte du régime des allocations familiales, il incombe à l'autorité politique de défendre le principe de la transparence démocratique. Une fois celle-ci réalisée et les pratiques effectives objectivées, le régime actuel n'aura aucun espoir de survie à moyen terme.

| Consultation : avis exprimés                                    | Oui*            | Non*            |
|---|-----------------|-----------------|
| Cantons   | 11 <sup>a</sup> | 15 <sup>b</sup> |
| Partis à l'échelon national                                     | 2               | 5               |
| Associations faîtières de l'économie                            | 3               | 4               |
| Autres organisations intéressées                                | 13              | 1               |
| Total des participants officiels à la procédure de consultation | 29              | 25              |
| Participants non officiels à la procédure de consultation       | 15              | 28 <sup>c</sup> |
| Total   | 44              | 53              |

- a. Le canton de Bâle-Campagne est favorable à une loi fédérale, mais propose de se borner à édicter une loi-cadre.
- b. Les cantons de Zoug et d'Appenzel s'opposent au projet, estimant qu'il va trop loin. Ils sont favorables, le cas échéant, à une loi-cadre assortie de règles de coordination pour les régimes d'allocations familiales.
- c. Dont 12 associations cantonales de cafetiers, restaurateurs et hôteliers.

\*Oui : Adhésion au projet de loi

\*Non : Rejet du projet, éventuellement demande d'une loi-cadre

### 3.1.7 Assurance-maternité

Depuis plus de cinquante ans, l'assurance-maternité anime le débat de la protection sociale helvétique. *Un accouchement long et difficile*, comme l'on écrit de nombreux auteurs<sup>1</sup>. Depuis 1945 et l'acceptation de l'article constitutionnel 34quinquies, durant de longues années, aucune réalisation majeure n'est venue ponctuer les démarches visant l'introduction d'un tel régime. Il aura fallu attendre la fin

1. Voir notamment : A. Aebi, D. Dessoulavy, R. Scenini, *La politique familiale et son arlésienne : l'assurance-maternité. Ou celle dont on parle et que l'on ne voit jamais...*, Les Editions IES, Genève, 1994. Cet ouvrage retrace l'histoire de l'assurance-maternité dans son environnement, la politique familiale de la Suisse. Il offre une vision d'ensemble et des éclairages particuliers sur la question.

des années nonante pour voir la situation se décanter, proche d'aboutir. En juin 1997, « le Conseil fédéral approuve le projet de loi et le message relatifs à l'assurance-maternité. Ce projet prévoit, d'une part, une assurance-perte de gain en faveur des mères exerçant une activité lucrative et, d'autre part, une prestation de base pour les mères, qu'elles exercent ou non une activité lucrative ». Selon le message, le point central de l'assurance-maternité consiste en une assurance pour perte de gain en faveur de toutes les mères exerçant une activité lucrative, soit les salariées et les indépendantes, couvrant les quatre-vingts pour cent du revenu de l'activité durant une période de 14 semaines. Sont assurées à l'assurance-maternité (LAMat) les personnes assurées auprès de l'AVS, donc toutes les personnes domiciliées ou qui ont une activité en Suisse. Après débats et tergiversations, les Chambres fédérales ont finalement adopté une assurance-maternité allouant les prestations suivantes :

- Une allocation pour perte de gain couvrant le 80 % du salaire assuré pendant un congé maternité de 14 semaines (dont 12 semaines au minimum après l'accouchement), jusqu'à un montant maximal de 97200 francs (106800 francs au 1er janvier 2000).
- Une prestation de base cumulative, s'ajoutant à la compensation de la perte de gain, équivalant au maximum au quadruple de la rente mensuelle minimale actuelle de l'AVS (1005 francs) soit 4020 francs. La prestation de base est dégressive : plus le revenu familial est élevé, plus la prestation de base est modeste. La prestation de base complète est allouée pour un revenu familial jusqu'à 36180 francs. Au-delà de ce seuil, elle diminue de sorte qu'aucune prestation de base n'est octroyée si le revenu familial dépasse 72360 francs.

Le financement finalement retenu comporte les cotisations sur le revenu de l'activité lucrative, le taux nécessaire à la couverture des coûts étant de 0,2 % (comprenant la part du salarié et celle de l'employeur, de manière paritaire), et un prélèvement sur le fonds des APG. Le recours à la TVA est également postulé lorsque la Confédération reverra le taux actuel. Il devrait intervenir dès 2004. Le coût global de l'assurance-maternité est estimé à environ 500 millions de francs par année.

La loi sur l'assurance-maternité sera votée et acceptée par le Conseil national et le Conseil des États le 18 décembre 1998. La décision est historique. Après plus d'un demi-siècle de luttes, cette assurance sociale est enfin mise sous toit par les Chambres fédérales<sup>1</sup>.

## Oppositions

Malgré la position du Conseil fédéral et la large acceptation de la loi par les Chambres, les oppositions de principe qui sévissent depuis plus d'un demi-siècle n'ont rien perdu en intensité, du moins au sein des rangs de la droite économique et des milieux patronaux. « Si l'Union patronale suisse demande depuis des années que l'on renonce à l'assurance-maternité, c'est que le coût global de notre système social prend des proportions inquiétantes. Des milliards de dettes dans l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité, l'explosion des coûts dans l'assurance-maladie et un financement à trouver d'urgence pour l'AVS représentent autant de contraintes qui n'autorisent en aucun cas une extension de notre système social. L'assurance-maternité va en tout cas coûter des centaines de millions de francs à la Suisse et comme toujours, cet argent devra être dégagé par l'économie. À peine l'institution sera-t-elle créée qu'il sera question d'augmenter et d'améliorer ses prestations. Où donc est-il encore possible d'économiser, sinon sur une assurance, la onzième de son espèce, qui n'a pas encore été créée? Enfin, ce projet ignore totalement une réalité, à savoir que les véritables problèmes financiers de la maternité ne sont pas ceux des quatorze premières semaines de la vie, mais ceux que peuvent rencontrer, pour diverses raisons, les parents et les mères seules dont le niveau de vie tombe au-dessous du seuil de pauvreté, et ce peut-être pendant des années. Une aide ciblée dans ces cas précis serait plus utile qu'une nouvelle institution sociale censée répondre à un mandat constitutionnel en fait réalisé depuis longtemps et qui est loin de figurer aux premiers rangs des priorités actuelles »<sup>2</sup>. Au-delà des principes

- 
1. Les votes finaux sur l'assurance-maternité expriment très clairement la volonté politique de mettre enfin le point final à un demi-siècle de tergiversations. La loi est acceptée par 116 voix contre 58 et 9 abstentions au Conseil national et par 25 voix contre 10 au Conseil des États.
  2. *Assurance-maternité : des calculs à côté des problèmes*, Société pour le développement de l'économie suisse, No 28-8.7., Genève, 1997.

idéologiques fondant l'argumentation de la SDES sur l'opportunité ou non d'une assurance-maternité émerge la négation des problèmes résultant de la pratique actuelle en la matière. Inégalités de traitement des citoyennes et des familles, légitimité fragile et application fort partielle du mandat constitutionnel caractérisent la protection de la maternité. Et puis, la perspective globale est évacuée. Plutôt que d'envisager en terme isolé (la traditionnelle parcellisation des approches en matière de politique sociale helvétique) la question de l'assurance-maternité, pourquoi ne pas l'appréhender en synergie avec les développements envisagés dans le régime des allocations familiales. Du point de vue financier, une dynamique globale permettrait de dépasser le problème du financement de cette mesure spécifique. Nier l'approche générale sert les intérêts de la défense du principe de subsidiarité et ceux des entreprises, au détriment d'aménagements pertinents de notre système de protection sociale.

Les débats parlementaires à peine achevés, l'Union patronale suisse annonce son opposition à la législation et se dit prête à soutenir un éventuel référendum. Il n'y a, selon l'Union patronale, aucun intérêt à imposer un régime social supplémentaire « pour combler les lacunes mineures du dispositif actuel de la protection de la maternité [...] ». D'autant plus que les régimes invalidité et chômage se trouvent plongés dans les chiffres rouges »<sup>1</sup>. Par ailleurs, le financement par le fonds des APG est contesté, considéré comme un « détournement de fonds ». Le doute plane et amène la journaliste Béatrice Schaad à parler de « Grossesse nerveuse » à propos de l'attitude du leader de l'Union patronale suisse, Peter Hasler. Exprimant l'atmosphère prévalant au sein des milieux patronaux, elle affirme que même s'il avait été possible de mettre sur pied une assurance-maternité gratuite pour les employeurs, le seul fait même qu'elle existe provoque chez Hasler toutes sortes de symptômes : « allergie, urticaire et grossesse nerveuse » ! Au début janvier 1999, le référendum est annoncé, ses initiants : les Jeunesses UDC, des élus radicaux et libéraux, avec le concours et le soutien précieux de l'Union suisse des arts et métiers et de l'Union patronale suisse. Le débat ne fait donc, une fois de plus,

---

1. Société pour le développement de l'économie suisse, Communiqué No 43, 17 novembre, Genève, 1998.

que (re) commencer. À peine adoptée par les Chambres fédérales, l'assurance-maternité est renvoyée dans l'arène politique.

Les arguments des opposants sont connus. Chantres de l'individualisme et de l'égoïsme, ils contestent le principe même d'une intervention sociale dans la sphère privée de la famille. Du haut de leurs revenus élevés et de leurs fortunes, ces personnes n'imaginent pas que la venue d'un ou de plusieurs enfants occasionne des dépenses supplémentaires parfois très difficilement supportables pour les ménages. Certes, la droite politique avait annoncé qu'elle ne tolérerait aucune charge sociale supplémentaire, fidèle au catastrophisme qu'elle véhicule de manière mensongère et déplacée dès lors qu'il s'agit d'assurances sociales. Son raisonnement, appréhendant les problèmes par le petit bout de la lorgnette, est un peu court et sonne creux. En refusant une vision globale des prestations en faveur de la famille, en défendant les réserves de certaines caisses d'allocations familiales pour éviter une centralisation du régime et dégager des moyens importants vers l'assurance-maternité, on fait croire à la population qu'il n'y a plus d'argent pour la financer. C'est faux. De plus, ces milieux feignent d'ignorer que le régime des APG a été grandement alimenté par les femmes. Ce n'est donc point un détournement de fonds que de l'utiliser pour financer l'assurance-maternité. Non! Les femmes n'ont pas seulement à payer pour les hommes et les entreprises. Elles peuvent et doivent profiter des 3 milliards de réserves des APG. L'attitude des auteurs du référendum n'est pas surprenante, mais comporte une arrogance inadmissible, à l'heure où il importe de soutenir les classes moyennes et défavorisées, qui ont aussi des désirs légitimes de fonder une famille et pour qui un coup de pouce financier est impératif. On ne peut simplement affirmer que la « manie du développement social relève du romantisme », alors que les problèmes à résoudre sont bien réels.

L'assurance-maternité sera rejetée par le peuple suisse en votation populaire, le 13 juin 1999. Le mandat constitutionnel ne sera pas réalisé pour ces prochaines années, comme l'ont décidé 61 % des électrices et électeurs. Score sans appel, qui légitime le maintien d'un système injuste, générant d'innombrables inégalités entre les citoyennes de ce pays.

### **3.1.8 Assurance-maladie**

Malgré une révision totale entrée en vigueur au 1er janvier 1996, après un siècle de débat permanent, la nouvelle législation sur l'assurance-maladie se retrouve au cœur de la discussion politique. L'augmentation constante des coûts du système de santé, la pression importante exercée sur les ménages (notamment en raison des augmentations de primes de caisse-maladie et des franchises), les difficultés de gérer rapidement les innovations (planification, transparence statistique, subventions aux assurés économiquement modestes non utilisées), la dilution fédéraliste du pilotage général et des responsabilités du système, etc., expliquent la surpolitisation de ce régime de protection sociale. Et, il y a les attentes qui tardent à se concrétiser, à l'égard desquelles les citoyens de ce pays se font de plus en plus critiques, de moins en moins tolérants. Après trois années d'application, des mesures correctrices sont envisagées, évidemment ponctuelles et partielles, confrontées à des analyses et des positions contradictoires, dont la principale consiste à faire fonctionner le système de santé sur des principes de concurrence prévalant dans des secteurs marchands, alors que l'on se trouve dans un secteur essentiellement non marchand. Autant vouloir résoudre la quadrature du cercle... pour ceux qui insistent dans cette voie illusoire! Et, il y a cette difficulté majeure de ne point parvenir à dégager dans ce pays une culture commune de développement du système de santé publique. La cohabitation d'intérêts divergents et opposés affaiblit notre capacité d'innovation et de contribution au changement constructif. Blocages, défenses de particularismes locaux et de pouvoirs annihilent d'innombrables efforts et rendent stériles bon nombre de velléités politiques plus ou moins audacieuses. Voyons, à travers quelques problèmes et enjeux particuliers, les expressions de certaines tensions aujourd'hui dominantes, qui sont par ailleurs autant de défis à relever.

## Réduction des primes

Le principe de la réduction des primes en faveur des assurés économiquement modestes<sup>1</sup> relève dans son application de compétences cantonales. Alors que les subventions dépendent du budget de la Confédération, celles-ci sont redistribuées par les cantons, selon leurs propres critères. Le volume des fonds disponibles est par ailleurs lié à l'engagement direct des cantons. Cela se concrétise par la non-utilisation de l'intégralité des sommes destinées à réduire la charge des personnes économiquement modestes (renoncement de 710 millions de francs en 1997). De nombreuses voix s'élèvent contre ce que certains considèrent comme des économies réalisées par les cantons au détriment des assurés concernés. Du point de vue de l'équité de la protection sociale, il en résulte une inégalité de traitement entre assurés, selon le canton de domicile. Fort de ce constat, Nova<sup>2</sup> estime que « la réglementation actuelle en matière de réduction des primes est un exemple parfait à ne pas suivre et la conséquence d'une "cantonalisation" de la politique sociale. La Confédération doit verser des subventions sans pouvoir fixer de prescriptions concrètes suffisantes. Au niveau légal, l'objectif de la réduction des primes fait l'objet d'une définition très imprécise et la compétence octroyée à la Confédération pour s'interposer en vue d'apporter certains correctifs reste floue. Les cantons décident eux-mêmes leurs normes et ne sont pas non plus obligés d'engager vraiment la totalité des moyens financiers prévus, ce qui a pour effet de renvoyer à encore plus tard la réalisation de l'objectif fixé. En d'autres termes, l'efficacité de l'engagement des subsides fédéraux est sujette à caution; et le système appliqué

- 
1. P. Coullery et R. Kocher, dans la revue de l'OFAS Sécurité sociale (Berne, 1/1997, pp. 24-29) précisent la notion d'assuré économiquement modeste. On peut lire : « Cette réduction était liée à l'espoir de garantir la solidarité nécessaire entre personnes ayant des revenus différents [...]. Selon les estimations figurant dans le message du Conseil fédéral, aucun ménage n'aurait dû consacrer plus de 8 pour-cent de son revenu imposable aux primes de l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie ». Mais encore : « Madame la Conseillère fédérale a procédé à une mise au point [...]. Il s'agit effectivement de décharger un certain nombre de nos concitoyennes et concitoyens d'une charge trop lourde pour eux [...]. J'aimerais dire que cela doit rester l'objectif de cette loi, non pas l'aide aux pauvres, mais un système de financement de l'assurance qui la rend supportable aux assurés à relativement bas revenu ».
  2. C. Nova, in Association suisse de politique sociale, actes du colloque *Plus de fédéralisme – moins de sécurité sociale?*, Lako, Zürich, 1997.

rend lui-même difficile une telle évaluation. L'avantage d'attribuer une compétence cantonale en la matière, à savoir la proximité par rapport aux citoyens, comme le mentionne le rapport sur la compensation financière, ne semble pas, dans certains cantons, avoir avantagé les citoyens. Certes, la situation économique et politique a des effets aggravants. Mais c'est précisément lorsque la situation est difficile qu'il est particulièrement important d'avoir une sécurité sociale qui fonctionne bien! ». Dans ce contexte, des voix s'élèvent pour demander que les subventions soient distribuées directement par les assureurs, pour éviter de les lier à la pratique budgétaire des cantons. De plus, on constate que, relativement à cette pratique, une meilleure transparence est à réaliser. Jusqu'ici, les informations statistiques à disposition sont trop lacunaires pour fournir une véritable aide à la décision. Comment expliquer les différences cantonales, comment expliquer que certains ayants droit ne forment pas de demande? Point de réponse globale rigoureusement argumentée. Et, comment apprécier la situation en amont, c'est-à-dire le contenu de la fiscalité cantonale, qui a des conséquences directes sur la définition des revenus déterminants, donc sur l'ouverture du droit aux subventions? Convenons que des efforts d'évaluation sont entrepris par l'OFAS pour mieux comprendre les mécanismes et les effets de la réduction des primes. Les premières recherches sont publiées, mais pas encore fiables et parfois contradictoires. Reste une réalité insatisfaisante, qui sera revue et corrigée.

### **Hold-up en échec!**

Comble de l'ironie (ou de l'arrogance, c'est selon!), en juin 1998, de manière sournoise, les Chambres fédérales entreprennent, par la bande, des économies sur la réduction des primes, pénalisant les cantons soucieux d'utiliser au maximum la manne fédérale en faveur des assurés économiquement modestes, en supprimant la possibilité de reporter d'une année sur l'autre les soldes de subventions accordées. Du point de vue technique, dans chaque canton, les montants destinés à la réduction des primes de l'assurance-maladie se composent, d'une part, d'une contribution de la Confédération et, d'autre part,

d'un complément cantonal fixé par le Conseil fédéral. Selon la législation, la contribution cantonale peut être diminuée de moitié au maximum, diminuant dans une même proportion la part fédérale. Dans la pratique, par exemple, depuis 1996, les cantons romands ne diminuent pas leur contribution, de sorte qu'ils utilisent la totalité de la contribution fédérale. Ce n'est par contre pas le cas des cantons alémaniques, qui diminuent leur propre contribution et renoncent ainsi partiellement à la part de la Confédération. Ce sont les pratiques dénoncées plus haut par Nova. Par conséquent<sup>1</sup> :

- La volonté de supprimer le compte de dépôt Assurance-maladie, qui correspond à un compte transitoire, pénaliserait les cantons n'ayant pas procédé à la diminution de leur contribution, mais dont le résultat annuel de la réduction des primes est supérieur au total de la part fédérale et du complément cantonal. Ceux-ci devraient, dans ce cas, assumer intégralement tout dépassement.
- À l'inverse, le montant non employé ne pouvant plus être reporté, la part fédérale serait perdue pour la réduction des primes de l'année suivante, au détriment des assurés. Une telle situation ne permet par ailleurs pas d'atteindre les objectifs de subventionnement fixés par la Confédération.

Par voie détournée, la commission des finances du Conseil national tente de modifier les règles du jeu d'application LAMal et piège les organes compétents en matière de gestion financière des régimes de protection sociale. Du point de vue de la politique sociale, plusieurs arguments militent en faveur du maintien du report de solde d'une année sur l'autre. Ils n'ont pas été pris en considération par les spécialistes des finances, qui ont en l'occurrence ignoré ceux de la politique sociale, marginalisés.

- La mise en place de la réduction des primes comporte un certain nombre de difficultés. Conscient de ces problèmes, le Conseil fédéral, dans son message du 6 novembre 1991 relatif à la révision de l'assurance-maladie, avait prévu qu'« un solde éventuel (des subsides fédéraux) est reporté sur l'année suivante, [car] il sera vraisem-

---

1. Ces considérations relèvent d'une prise de position commune des cantons romands, de Berne et du Tessin à l'adresse de leurs parlementaires fédéraux respectifs, dans le but de modifier la législation sur l'assurance-maladie.

blement difficile de faire une estimation exacte, surtout durant les premières années. C'est pourquoi le projet prévoit que le solde devra être soit reporté sur le montant dû pour l'année suivante, soit en être déduit ».

- La Confédération encourage les cantons à verser l'entier de l'enveloppe (parts fédérale et cantonale) qui leur est attribuée. De plus, la LAMal introduit le droit au subside ou à la modification du taux de subside en cours d'année s'il y a changement de condition économique et/ou de situation personnelle de l'ayant droit (retraite, divorce, mariage, veuvage, changement de canton, etc.) Et puis, le nombre de personnes sans emploi ayant perdu tout droit à des prestations de l'assurance-chômage ne cesse d'augmenter, tout comme celui des bénéficiaires des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Or, ces personnes ont droit à la réduction complète de leur prime.
- La prise en charge des arriérés de primes et, prochainement, des arriérés de participation, induit chaque année des dépenses significativement plus élevées. Le remboursement du contentieux aux assureurs est imprévisible et financé par le système de réduction des primes.
- Si le système de report de solde n'est pas rétabli, les cantons seront contraints de fixer des conditions d'octroi des subsides suffisamment restrictives pour leur garantir de ne jamais dépasser l'enveloppe budgétaire attribuée (parts fédérale et cantonale).

Ainsi :

- Le cumul de ces différents phénomènes fait qu'il y a forcément décalage entre les prévisions faites par chaque canton et le résultat des comptes définitifs. De ce fait, le report des soldes (positifs ou négatifs) constitue le moyen incontournable pour une application correcte et cohérente de la réduction des primes.
- Sa suppression, sans avertissement et sans délai, pour des raisons essentiellement d'économie, provoque un transfert de charges sur les cantons qui ont choisi d'utiliser l'entier de l'enveloppe budgétaire qui leur était attribuée. Cela semble déloyal et contreproductif, au moment où on a associé les cantons à l'assainissement des finances

fédérales et où se débattent les projets de nouvelle répartition des charges entre la Confédération et les cantons.

Cet épisode surprend. Il est d'un grand intérêt car révélateur, une fois de plus! de la manière dont est pilotée la politique sociale de ce pays. Au coup par coup, de manière sectorielle, sans cohérence du processus décisionnel, au gré des intérêts du moment, une commission parvient à désorienter l'application d'une loi! Le procédé est stupéfiant. D'une part, par la manière dont l'autorité politique s'est saisie de cet objet et avec laquelle elle a interféré sur la mise en œuvre de l'assurance-maladie. D'autre part, parce que le processus de décision ne tient absolument pas compte de la réalité vécue par les organes chargés de l'application, en l'occurrence les cantons, et des conséquences sur les objectifs politiques. Est-ce crédible? Manifestement non! Il exprime enfin de quelle manière les autorités et les administrations qui les épaulent ont encore la capacité de gérer le pilotage de certaines politiques publiques. Il faut s'en inquiéter et agir. Fort heureusement pour les assurés et les finances cantonales, cette décision n'aura été qu'épisode. Dans le cadre de la révision LAMal, les Chambres fédérales, sur pression notamment des cantons romands, sont revenues sur cette décision stupide. C'est tant mieux! Néanmoins, on retiendra les mécanismes qui ont sous-tendu cette parenthèse. L'exemple a une signification essentielle, car beaucoup n'ont tout simplement pas vu passer la balle... C'est surprenant et grave!

### **Planification hospitalière**

Dans le cadre des compétences cantonales attribuées par l'assurance-maladie, une disposition se réfère à la planification hospitalière. Or, force est de constater que dans les faits, la dimension cantonale de la planification atteint rapidement ses limites. Objet de vives controverses, d'enjeux politiques et économiques, nombreux sont les cantons qui, soit ne parviennent pas à mettre sur pied dans des délais convenables une planification adéquate, soit élaborent une planification surpolitisée et, par voie de conséquence, trop régionaliste pour s'avérer franchement efficace. Les objectifs ambitieux de la LAMal en la matière risquent ainsi de ne pas pouvoir être atteints, ou alors que

très partiellement. Étant donné la taille du pays, il paraît judicieux d'ambitionner une approche globale, c'est-à-dire fédérale, avec bien entendu des nuances régionales par des approches intercantionales. Certes, les institutions sanitaires constituent un secteur économique puissant. Néanmoins, un minimum de cohérence s'impose dès lors que l'on raisonne en terme de politique sanitaire. On ne peut simultanément exiger des dépenses maîtrisées (voire réduites) et refuser d'entrer en matière sur le remodelage institutionnel et la rationalisation. On ne peut hurler face à des primes qui augmentent et faire obstacle aux décisions politiques. Les contradictions sont difficiles à gérer. Le piège du régionalisme est une donnée qui s'érige fréquemment en objet de luttes partisans. Manifestement, plus l'on s'éloigne des milieux autorisés, plus les résistances sont grandes, plus le conservatisme prévaut, plus le statu quo veut être maintenu. Sans décideurs courageux, ni population raisonnable, le pire est à craindre. Là où les décideurs osent le courage, la population conteste projets et décisions. À trop défendre l'autonomie cantonale, on ouvre grandes les portes d'une planification nationale devenue la seule issue crédible. Pour certains, l'autogoal est proche! En ont-ils seulement conscience?<sup>1</sup> Une autre approche prévaut également, qui milite en faveur d'une suppression pure et simple de planification. Intervendraient alors les lois du marché, la concurrence jouant alors entre assureurs et établissements, devant théoriquement aboutir à la régulation de l'offre. C'est notamment le point de vue de Kummer, consultant juridique du Concordat des caisses-maladie, pour qui « la planification hospitalière actuelle, qui permet à chaque canton de faire tout ce qui lui plaît, ne

---

1. Exemples concrets parmi bien d'autres : La situation prévalant dans le canton de Neuchâtel exprime bien l'impossible défi des autorités politiques. Alors que le Conseil d'État opte pour une planification hospitalière perçue comme étant consensuelle – politiquement acceptable –, des opposants réagissent par voie d'initiative populaire! L'émotionnel l'emporte. Dans le canton de Vaud, le quotidien *24 Heures* (29 janvier 1999, p. 39) titre « Menacé de démantèlement, l'hôpital de Moudon fait de la résistance ». Et de citer le directeur de l'établissement : « Cette fois, on n'écoute plus les rumeurs du Château : on fonce et on se battra [...]. D'accord pour quelques aménagements, mais pas question de supprimer les soins aigus comme le propose le Conseil d'État ». De plus, une initiative populaire législative intitulée *Pour des hôpitaux de proximité* est lancée le 9 mars 1999 et demande que la planification sanitaire relève du Grand Conseil et non du Conseil d'État. Il s'agit donc de privilégier non plus la pratique exécutive de la planification, mais de la remettre entre les mains du plus haut lieu de la défense des intérêts locaux et des conflits régionaux, avec toutes les conséquences prévisibles qui en résultent.

peut plus être définie comme telle. Ce n'est plus qu'un inventaire de tous les fournisseurs de prestations qui, d'une façon ou d'une autre, exercent dans le canton sur le plan médical ou dans un domaine apparenté. Cette forme de planification approuvée à l'échelon le plus élevé pourrait bien avoir, à court terme déjà, un effet de boomerang pour les cantons »<sup>1</sup>.

Enfin, liée à la planification, la restriction territoriale cantonale imposée aux assurés en matière d'hospitalisation constitue également une aberration. Les choix ne sont manifestement pas bons. À certains égards, cette clause est contreproductive. D'un côté, les planifications sont difficiles à réaliser, de l'autre les coûts des hospitalisations hors canton sont élevés, plus particulièrement pour les cantons non universitaires. Les expériences vécues montrent ainsi que cette clause cantonale devrait être supprimée pour les établissements non universitaires, d'autant plus que l'élaboration et l'application de conventions intercantionales ne vont pas de soi et posent de nombreux problèmes. S'agissant des institutions universitaires, il conviendrait par exemple d'envisager l'instauration d'une forme de fonds de compensation ou de péréquation intercantonale pour permettre d'éviter des débats sensibles et infinis sur la définition technique des charges et des forfaits. C'est que tous les acteurs et partenaires du système de santé ont un intérêt évident à disposer d'institutions universitaires performantes. Il s'agit aujourd'hui d'éviter les effets aberrants du point de vue macroéconomique, qui consistent par exemple à voir des cantons introduire des disciplines jusque-là « exportées » vers les centres universitaires pour la simple raison que les coûts facturés atteignent des seuils incitant à créer des structures cantonales propres. Pensons à la chirurgie cardiaque ou la neurochirurgie. Or, ces situations sont en passe de devenir réalité. Créer de telles structures non pas pour répondre prioritairement aux besoins, mais pour pallier les effets pervers financiers d'une norme législative n'a pas de sens et devrait être combattu.

---

1. A. Kummer, *Planification à sa guise*, in *CAMS Actuel*, Concordat des assureurs-maladie suisses, No 4, avril, Soleure, 1999, p. 65.

## **Franchise**

Le principe des franchises individuelles, instituant un montant annuel non couvert par les prestations de l'assurance-maladie et à charge de l'assuré, soulève la question de sa dimension sociale. Cela est plus particulièrement vrai en Suisse qui, en comparaisons internationales européennes par exemple, s'avère être le pays dans lequel la contribution directe des ménages au financement du système de santé est la plus grande... Ce d'autant plus que cette disposition touche indifféremment les différentes catégories d'assurés, indépendamment de leur niveau de revenu et de fortune. Considérée comme facteur de conscientisation, mais aussi d'économie, la franchise suscite le débat. Ainsi, l'Union démocratique du centre (UDC) propose d'élever à 600 francs par an et par assuré le montant d'une franchise minimum située actuellement à 230 francs. Alors que plusieurs centaines de milliers d'habitants bénéficient de subventions pour personnes économiquement modestes, on doutera de la pertinence politique, économique et sociale d'une proposition qui ne résout rien en matière de maîtrise des dépenses et, de ce point de vue, peut donc être considérée comme peu pertinente. Socialement, elle est aberrante, générant une pression supplémentaire sur les assurés, dans un régime déjà peu social. Elle ne ferait que renforcer les inégalités et pénaliser les classes moyennes de la population, étant admis que les classes défavorisées bénéficient d'un financement quasi total des cotisations par le biais des subventions. Nonobstant la dimension provocatrice de la proposition arrogante de l'UDC, toute attaque ne demeure pas sans conséquences. Celle-ci produit ses effets. L'idée est reprise par le Conseil fédéral. Parmi les propositions formulées dans le but de maîtriser les dépenses du système de santé, le montant de la franchise a été augmenté de 150 à 230 francs. Plus fondamentalement, la logique des transferts des charges des pouvoirs publics et des institutions d'assurance vers les ménages se poursuit. Manifestement, il y a désengagement des régimes publics et collectifs au détriment des assurés et des bénéficiaires de prestation. C'est la notion même de solidarité qu'on ampute d'une partie de sa substance. Pour pallier les lacunes et effets pervers constatés, l'Office fédéral des assurances sociales étudie la

possibilité d'introduire des franchises non plus établies sur la base d'un montant fixe, mais proportionnelles au montant de la cotisation. Cela pour tenir compte des diversités de niveau des cotisations qui existent entre régions et cantons. De plus, la question de la pertinence même d'une franchise pour les assurés de condition modeste demeure posée. Elle ne va pas de soi d'un point de vue économique et semble contraire aux fins de solidarité.

## Débat et oppositions

Le débat sur l'assurance-maladie est sans cesse réactivé par les acteurs politiques. Catalogue des prestations et niveau des cotisations amènent en permanence sur la place publique les problèmes de la maîtrise des coûts du système de santé. Les partis politiques y jouent un rôle prédominant. Ainsi, le Parti socialiste suisse a-t-il lancé en 1998 une initiative populaire intitulée *La santé à un prix abordable*, qui relance la discussion. Les points de vue s'affrontent. Illustrations, par presse interposée. L'Union démocratique du centre se positionne « pour une réforme radicale de la politique de la santé [...]. Un nouvel ordre du marché de la santé pourrait entraîner des changements fondamentaux [...]. Une plus grande concurrence entre les fournisseurs de prestations garantit une qualité élevée de la santé publique. Il faut permettre aux assurances maladie de faire des bénéfices. Les ententes entre fournisseurs de prestations (médecins, hôpitaux)<sup>1</sup> doivent être interdites [...]. On pourrait penser à d'autres éléments [...] : des primes correspondant aux risques [...]; une franchise annuelle obligatoire, par exemple, de 600 francs [...]; au remplacement de l'assurance obligatoire par une finance d'entrée aux caisses en fonction de l'âge [...] » (in *Le Temps*, 31 août 1998). Quant au Parti socialiste, il prône « un système de santé de qualité à moindre prix [...].

---

1. Mentionnons l'actuelle révision des tarifs médicaux, qui entreprend notamment l'uniformisation des tarifs médicaux et hospitaliers, et la révision de la valeur des points déterminant le financement des prestations des médecins. Si l'enjeu est évidemment de taille, puisqu'il concerne le problème sensible du revenu des médecins, il comporte de plus une dimension technique complexe. Il s'agit à travers ce processus de garantir la neutralité des coûts dans les différents secteurs d'intervention, ce qui ne va pas de soi, produit des incertitudes et des oppositions, donc des blocages. La pression exercée sur les coûts du système de santé touche désormais aussi les médecins. La valeur des points devrait être déterminée au printemps 2000.

L'assurance-maladie obligatoire reste la plus antisociale d'Europe [...]. Des comparaisons internationales montrent que les systèmes de santé dominés par la concurrence entre les fournisseurs de soins comptent parmi les plus coûteux du monde [...]. La politique menée par l'UDC pourrait alors rapidement nous conduire vers une assurance de base étatisée, qui ne couvrirait qu'un strict minimum de prestations, les compagnies d'assurances privées pouvant alors se partager le solde privé – et lucratif – de l'assurance-maladie. Nous aurions alors en Suisse un système de santé à deux vitesses, où la majorité des assurés compteraient parmi les perdants [...] » (in *Le Temps*, 2 septembre 1998). C'est à partir de ces positions diamétralement opposées que sera recherché le consensus indispensable à l'acceptabilité politique de la législation.

N'oublions pas dans cet intense et vaste débat :

- la majorité des médecins, qui s'active dans un combat contre ce qu'ils nomment de manière abusive l'étatisation de la médecine, sans contribuer de façon déterminante à la réalisation de la transparence nécessaire au maintien de la qualité des prestations, à la réorganisation du système et à la maîtrise des coûts;
- les pharmaciens qui, entre les baisses de prix des médicaments ordonnés par l'OFAS et la volonté de la commission de la concurrence de briser les cartels des marges dans la distribution sont pris en tenaille, confrontés à des changements de pratiques fondamentaux et inéluctables (procédés de vente, par exemple);
- les assureurs, volontiers donneurs de leçons, à qui la législation a accordé des pouvoirs disproportionnés, dopés par une concurrence décrétée par la LAMal, et qui se permettent à la fois de marginaliser l'autorité politique et administrative (par le refus aussi d'accéder au principe de la transparence, par exemple dans la détermination des primes) et de manipuler l'assuré (voir l'affaire Visana : caisse se retirant du marché de l'assurance de base dans huit cantons suisses, avec les conséquences qui en découlent; ou le contenu parfois très discutable de leurs informations)<sup>1</sup>;
- les acteurs institutionnels, qui défendent leur situation et tentent de privilégier le statu quo (voir à cet égard les freins à la planification ou les procédures de fusions hospitalières);

- les patients, qui auront un rôle de plus en plus important à jouer, non seulement en tant que consommateurs de soins et financeurs du régime, mais en tant que citoyens (démocratie directe).

Les marques sont posées. Les arènes des Chambres fédérales peuvent accueillir les protagonistes de la révision désormais amorcée de l'assurance-maladie.

## Révisions

Les Chambres fédérales ont révisé quelques éléments de l'assurance-maladie au cours de l'année 1999. Ils entreront en vigueur en 2000. De plus, le Conseil fédéral, par voie d'arrêté fédéral a déterminé le montant des crédits affectés à la réduction des primes pour les années 2000 à 2003. Sur la base du constat d'une augmentation annuelle des coûts estimée à 3 % par an, les montants à charge de la Confédération passeront de 2,2 à 2,3 milliards de francs et de 1,106 à 1,157 milliard de francs pour les cantons. Quant à la première partie de révision partielle de la LAMal, elle prévoit notamment les aménagements suivants<sup>1</sup> :

- simplification de la procédure de réduction des primes et amélioration des modalités de calcul et de paiement (dont l'information), afin de fonder les décisions d'octroi sur la base de la situation la plus récente, ce qui permet de tenir compte des modifications de situation personnelle (retraite, mariage, divorce, chômage, invalidité, etc.) et d'établir le droit aux subventions le plus tôt possible;
- simplification de la procédure de changement de caisse;

- 
1. Étant donné que la LAMal n'oblige pas les assureurs reconnus à offrir des prestations dans tous les cantons, le 16 septembre 1998, le Département fédéral de l'intérieur a autorisé la caisse Visana de se retirer de huit cantons, à certaines conditions cependant, afin de préserver les intérêts des 100 mille assurés concernés. Les principales conditions sont :
    - la pratique de l'assurance de base est suspendue pour dix ans dans les cantons concernés,
    - pour chaque assuré concerné par le retrait, Visana verse à l'institution commune un montant équivalent aux réserves légales prescrites par la LAMal dans les huit cantons en question (cela ne sera cependant par effectif),
    - Visana a l'obligation de garantir en tout temps les droits des assurés.Il est par ailleurs remarqué que l'obligation d'assurance évite des lacunes dans la couverture d'assurance des personnes exclues de la caisse.
  1. Voir aussi la revue FEAS (No 1/1999), qui consacre un numéro à *L'assurance-maladie dans tous ces états... hier... aujourd'hui... et demain?* Plusieurs contributions traitent des différents problèmes rencontrés par la mise en œuvre de la législation depuis 1996, de même que les perspectives actuellement débattues.

- rabais possibles sur les cotisations des assurés entre 18 et 25 ans;
- séparation claire entre assurance de base et complémentaire pour éviter tout lien possible;
- introduction des budgets globaux dans le secteur ambulatoire;
- nouvelles bases légales pour l'admission des entreprises de transport et de sauvetage, ainsi que les centres de soins ambulatoires;
- introduction d'un droit de substitution générique pour la pharmacie<sup>1</sup>;
- prise en charge des frais de séjour pour nouveau-né en bonne santé.

La révision tend principalement à éliminer certains éléments d'application reconnus peu satisfaisants. Outre l'introduction éventuelle d'une enveloppe globale ambulatoire, aucune pratique fondamentale n'est rediscutée. Les Chambres fédérales se sont opposées à l'introduction d'un budget global ambulatoire, considérée comme une mesure trop dirigiste. Elles ont par contre adopté les éléments de portée essentiellement administrative : assurés accomplissant du service militaire, délais de résiliation, changement d'assureur, intérêts moratoires, information aux assurés économiquement modestes. Le report des primes d'une année à l'autre (supprimé en juin 1998, voir ci-avant) est réintroduit; des informations statistiques devront être remises pour apprécier au mieux l'efficacité de la réduction des primes, etc. Au sujet des prestations : la dispensation de médicaments par le pharmacien est désormais considérée comme une prestation de service entraînant une indemnisation; les prestations de maternité comprendront les soins aux nouveau-nés en bonne santé; les entreprises de transport et centres de soins ambulatoires seront enregistrés comme des fournisseurs de prestations, les assureurs pourront faire bénéficier les 18-25 ans d'une réduction de primes. Quelques autres divergences demeurent encore entre les deux Chambres. Le processus de révision se poursuit par conséquent.

Une deuxième étape de la révision partielle de la LAMal fut annoncée au début mars 1999. Elle aborde un élément central : le

---

1. Cette disposition conférerait au pharmacien une nouvelle compétence de décision visant à améliorer l'efficacité de l'emploi des médicaments. Cela suppose aussi de nouvelles responsabilités. Il n'est pas forcément question en la matière d'une seule mesure d'économie, bien que cette dimension soit sans aucun doute prédominante.

financement hospitalier. Il s'agit de traiter d'une manière identique tous les assurés d'un canton pour l'assurance de base, y compris les assurés en division semi-privée ou privée. Très concrètement, cela signifie que les contributions financières publiques cantonales devraient s'étendre à tous les établissements figurant sur la liste des établissements reconnus par la LAMal, donc y compris à ceux qui ne sont à présent pas subventionnés. De plus, le système de financement ne serait plus basé sur une contribution des cantons sous forme de couverture de déficit, mais en fonction des prestations effectivement allouées par les établissements. Le Conseil fédéral base sa proposition sur des arrêts du Tribunal Fédéral et la volonté d'unifier la réglementation du financement hospitalier.

Le résultat de la procédure de consultation menée par l'OFAS rend compte d'avis très controversés, aucun point ne faisant l'unanimité, bien que la nécessité de la révision soit en principe reconnue. Les différents partenaires défendent très catégoriquement leurs intérêts financiers. Ainsi, globalement :

- la majorité des intervenants ont rejeté l'extension de l'obligation de planification au secteur semi-hospitalier et s'opposent vivement à la participation des cantons et de l'assurance-maladie aux frais hospitaliers qui en découlent;
- le changement de système de financement est quant à lui accueilli assez favorablement (contribution des cantons non plus sous forme de couverture de déficit, mais en fonction des prestations effectivement servies);
- généralement, l'abandon de la division « commune » n'est pas accueilli favorablement;
- l'exigence d'informations statistiques pose problème et plusieurs partenaires n'y sont pas favorables, notamment les établissements privés.

Étant donné les nombreuses divergences, le Département fédéral de l'intérieur poursuivra le dialogue avec les différents acteurs de la santé, dans le but de trouver une issue favorable et de proposer aux Chambres un projet politiquement acceptable.

Manifestement, cette révision va générer des coûts supplémentaires considérables pour les cantons, ce qui n'a pas manqué pas de provoquer – à juste titre – de vives oppositions. Ces oppositions ne peuvent être marginalisées, étant donné que les compétences en la matière sont d'abord cantonales. De telles conséquences sont impossibles à ignorer. On s'étonnera dès lors que l'autorité fédérale les sous-estime, alors que les ordres de grandeur varient de 760 millions à un milliard de francs<sup>1</sup>. Pour la Suisse, ces montants sont une estimation manifestement inférieure à la réalité. Il est aujourd'hui inadmissible d'imposer aux cantons de tels transferts financiers. Certes, les finalités d'accélération des processus de planification recherchées par le Département fédéral de l'intérieur sont louables. Néanmoins, elles sont en totale contradiction avec les compétences cantonales en matière de santé publique, qui mettent parfois en opposition objectifs politiques et volonté populaire. Il conviendrait donc d'avoir le courage d'admettre que cette répartition des compétences n'est pas satisfaisante et d'en tirer les conclusions adéquates. Il est difficile pour les cantons de restreindre la liste des établissements pouvant pratiquer dans le cadre de la LAMal. La mesure proposée ne permet cependant pas de résoudre efficacement cette question, car contenant le risque de privilégier les cliniques privées, au détriment des établissements subventionnés, qui ont à assumer des charges liées au service public (urgences, maintien de certaines disciplines, par exemple), qui relèvent d'exigences de la LAMal (accès aux prestations et à une médecine de qualité pour toute la population), et qui ont bénéficié à cet égard d'engagements collectifs considérables. De plus, il serait absurde de charger davantage encore l'assurance obligatoire, donc les assurés. Enfin, il importe de ne pas négliger le fait que si les cantons

1. Quelques estimations faites pour les seuls cantons romands, Berne et Tessin (documents du Groupement romand des chefs de service de santé publique GRSP) sont très explicites. La contribution aux hospitalisations extracantonales médicalement justifiées de leurs propres résidents dans des divisions privées et semi-privées d'hôpitaux publics ou subventionnés induit des charges de 19 millions pour 1997. L'extension du même principe aux hospitalisations intracantonales entraînerait des dépenses supplémentaires des 287 millions de francs. Quant à la fixation des tarifs pour les prestations LAMal des cliniques privées, par rapport à la pratique actuelle des assureurs en matière d'imputation des factures entre assurances de base et complémentaire, le surcoût atteindrait 300 millions de francs en 1997. Ainsi, les propositions de l'OFAS visant à étendre la contribution cantonale à tous les séjours hospitaliers provoqueraient un total de dépenses nouvelles de 606 millions pour les seuls huit cantons membres du GRSP.

devaient trop rapidement supprimer de nombreux établissements de leur liste LAMal, les conséquences économiques risqueraient d'être dramatiques dans plusieurs cantons. Les objectifs doivent être mieux définis, plus contraignants et étalés dans le temps. Financer les cliniques privées par les pouvoirs publics n'est ni cohérent ni équitable. Qui plus est, la précipitation sera très mauvaise conseillère. C'est dans une perspective à long terme que de nouvelles règles de financement des institutions hospitalières suisses doivent être envisagées. Quant à la portée juridique de la proposition, Despland<sup>1</sup> relève que la démarche « ne se borne pas à favoriser l'application de la loi, mais qu'elle entraîne plus fondamentalement un changement des rapports de droit. Le cercle des relations et des obligations de l'État s'élargit au secteur privé ». Parmi les interrogations mentionnées par Despland, indiquons la question de l'allocation optimale des ressources en fonction des buts prédéfinis. En ce sens, le projet ne fournit aucune garantie des intérêts privilégiés dans le cas des cliniques privées (investissements, bénéfiques). Le projet procède par ailleurs à une confusion entre trois dimensions totalement différentes en droit social : la planification, l'engagement financier de l'État et le rôle de l'assurance-maladie. Et puis, la possibilité de contrôle étatique sur les établissements privés n'est pas garantie, ce qui pose problème. Au vu de ces considérations, le jeu sournois qui se met en place est douteux. Il comporte en outre le risque d'ouvrir les voies d'une logique de rationnement, qui pourrait être préférée à celle de la recherche d'une rationalité du système, ce qui est de notre point de vue parfaitement inacceptable, tant les potentiels de rationalisation ne sont pas encore tous exploités.

### 3.1.9 Assurance-chômage

Plusieurs éléments en matière d'emploi et de chômage ont été appréhendés au chapitre 2. Quelques compléments s'imposent sous l'angle de l'assurance sociale. Alors que, selon les derniers sondages, le chômage constitue le souci majeur de la population suisse (et

---

1. B. Despland, *Éléments pour une analyse juridique*, document de travail interne à l'adresse des services de santé publique, GRSP, Lausanne, mars 1999.

romande en particulier), la question de l'assurance-chômage n'a pas été évoquée jusqu'ici. Révisée le 23 juin 1995, la LACI introduit une nouvelle philosophie fondée sur la réinsertion rapide et durable des chômeurs, celle-ci devant prévaloir sur l'indemnisation. De nouvelles structures ont été mises en place à cet effet avec la création des Offices régionaux de placement. Pour parvenir à une réinsertion rapide, des mesures du marché du travail ont été édictées : gains intermédiaires, stages, allocations d'initiation au travail, allocations de formation, emplois temporaires. La législation comporte cependant un certain nombre de faiblesses, qui sont<sup>1</sup> :

- le manque d'information, de coordination et de collaboration entre les secteurs,
- la rentabilité insuffisante, l'absence de mécanismes incitatifs susceptibles d'accroître l'efficacité,
- la diversité des organes, qui aboutit à des voies doubles et multiples,
- l'organisation en partie déficiente de l'office fédéral concerné,
- le manque d'implication financière et de responsabilité des cantons,
- les mesures du marché du travail insuffisamment appropriées.

Ces différentes critiques sont actuellement soumises à évaluation<sup>2</sup>. En effet, le Conseiller national Bonny ayant demandé au Conseil fédéral, par voie de motion, de présenter des modèles d'exécution plus efficaces de la loi sur l'assurance-chômage, tout porte à croire qu'en fonction des résultats – mais aussi de l'évolution économique – des aménagements seront envisagés dans la LACI. Par ailleurs, un programme national de recherche à venir, traitant de l'État social, devrait permettre également de mieux connaître le phénomène du chômage et sa prise en charge. Des conséquences sur la LACI semblent donc inévitables. Cela d'autant plus que des propositions sont régulièrement formulées, notamment par les syndicaux patronaux et leurs représentants, pour lier toute prestation de chômage à une activité

- 
1. B. Thurre, *Évaluation de la LACI : points forts, points faibles*, in ARTIAS, Coordination des mesures de lutte contre le chômage et des mesures d'aide sociale, Yverdon, 1999.
  2. Les premiers résultats de ces évaluations ont été présentés en mars 1999. Ils démontrent en effet, à la fois de très bons résultats et des lacunes dans l'application de la LACI. Il s'avère surtout que les pratiques des offices régionaux de placement sont très diverses. Ainsi, restructuration et formation du personnel sont à envisager. L'efficacité des pratiques devra être améliorée.

(contre-prestation). C'est encore et toujours soupçonner les abus et postuler que si les gens sont contraints d'avoir une activité, ils sont plus facilement prêts à accepter un emploi. Par contre, qu'une prestation sociale de substitution, destinée à des personnes en mesure d'exercer une activité, soit liée à un travail d'intérêt public, par exemple, pourrait être admis<sup>1</sup>. Il s'agit alors non seulement de pallier les insuffisances du marché et d'en réparer les conséquences par une assurance sociale, mais de postuler un marché secondaire. C'est une autre affaire. N'a-t-on pas entendu ces mêmes milieux condamner ces pratiques produites par la LACI, même à très modeste échelle?

Enfin, alors que le débat sur la coordination des régimes de protection sociale dure depuis de longues années, l'actualité du chômage permet à cette question de refaire surface. En effet, difficile de dissocier chômage, maladie, invalidité, aide sociale. Or, les prises en charge sont généralement cloisonnées, ce qui n'est pas satisfaisant. Des actes s'imposent donc, qui remplaceront définitivement les discours. Cela concerne non seulement les régimes institutionnalisés, mais également toute la relation aux différentes interventions du secteur associatif privé dans ce domaine. Une révision est annoncée, qui devrait entrer en vigueur dès 2003. Dans cette perspective, divers travaux d'analyse sont réalisés, en cours pour certains, publiés pour d'autres. Ils devraient contribuer à poser les bases des connaissances nécessaires au processus de décision politique, en faveur « d'une nouvelle philosophie » de prise en charge, qui ne manquera pas de se fonder sur des concepts parmi les plus révélateurs : lutte contre les abus, restriction des prestations au titre de l'incitation au travail, redynamisation des offices de placement, etc. Un état d'esprit s'instaure, qui tend à oublier un peu rapidement qu'en fin de compte, l'économie est responsable du chômage et non le chômeur.

---

1. Relevons deux carences de la législation en faveur des chômeurs, qui se rapportent aux emplois temporaires et qu'il conviendra de combler. D'abord, les périodes d'emploi temporaire subventionné n'étant pas reconnues comme période de cotisation (alors que les personnes cotisent), cela donne un statut aberrant aux bénéficiaires (non chômeurs, non travailleurs!). Ensuite, les placeurs peuvent obliger une personne à participer à un programme subventionné, ce qui, en fonction de la remarque précédente, n'est pas incitatif. Les personnes privilégieront donc un emploi à durée déterminée, acceptant parfois un emploi à compétences inférieures.

### **3.1.10 Autres révisions**

#### **Cantons et aide sociale**

Les révisions en cours dans les différents régimes d'assurances sociales ne sont l'expression que d'une partie des processus de mise à jour des différentes législations de protection sociale. Il convient de signaler plusieurs autres domaines vivant actuellement des transformations plus ou moins importantes. Ce sont :

- Les législations cantonales de santé publiques qui, à divers titres sont révisées.
- Les législations d'aide sociale, qui sont revues en fonction de l'évolution des problèmes sociaux.
- Les législations d'insertion professionnelle et sociale, qui permettent de compléter les lacunes de protection sociale spécifiques à l'exclusion du marché du travail<sup>1</sup>.

Ces trois problématiques sont à l'origine elles aussi de vastes chantiers de modernisation, animés et conduits principalement par les cantons. Elles se réfèrent à plusieurs politiques sociales, en faveur : de la jeunesse, de la famille, de l'exclusion sociale et professionnelle, du logement, de la vieillesse, des personnes handicapées, etc. S'il faut saluer les progrès sociaux qui en résulteront très vraisemblablement, il convient aussi de constater que les questions de coordination et d'harmonisation des pratiques cantonales sont rarement à l'ordre du jour ou ne trouvent que peu de concrétisations effectives. Cela contribue par conséquent à complexifier davantage encore un système de protection sociale déjà touffu, indigeste, fédéralisme oblige. Jusqu'ici, aucune véritable offensive destinée à la simplification et à l'harmonisation des législations sociales et sanitaires n'a été

---

1. Les différentes législations sociales cantonales contiennent des dispositions en faveur des chômeurs en fin de droit. Celles-ci sont élaborées et mises en œuvre généralement de manière très indépendante. Les coordinations intercantionales sont quasi inexistantes en matière d'application. Mentionnons à titre d'exemple la pratique genevoise de l'allocation de retour en emploi (ARE), qui voit l'État participer aux frais salariaux pour tout chômeur en fin de droit engagé par une entreprise. Ce type de mesure existe également dans d'autres cantons, pensons au Valais et au Jura. Le canton de Vaud applique le RMR, revenu minimum de réinsertion, etc. Indiquons que la Conférence suisse des institutions d'action sociale élabore actuellement un inventaire des pratiques nationales. En Suisse romande, des efforts louables de coordination sont entrepris, mais qui n'ambitionnent cependant pas d'harmonisations législatives dans l'immédiat.

entreprise. Est-ce seulement envisageable? La question ne peut être éludée. Néanmoins, postulons que les réponses aux nouvelles préoccupations sociales devraient ouvrir des brèches positives en la matière. Cela signifie de rompre enfin avec les mesures sociales fondées sur les principes de causalité et de subsidiarité, enracinées dans une culture et une évolution historiques dépassées. La question d'une nouvelle aide sociale est donc posée<sup>1</sup>, les assurances sociales étant de plus en plus fréquemment remises en question et l'aide sociale devant répondre des conséquences des mutations socio-économiques, démographiques, etc. (voir aussi le chapitre 6). Après avoir surtout permis de surmonter les situations individuelles de détresse, l'aide sociale doit aujourd'hui satisfaire les besoins matériels et favoriser l'intégration professionnelle et sociale des personnes et des ménages. Les conditions ayant changé, une réforme globale, c'est-à-dire nationale, de l'aide sociale est à entreprendre. Par ailleurs, des pratiques les plus diverses voient le jour, tel que le mandat attribué par la ville de Zurich à une agence de placement pour prendre en charge la réinsertion des chômeurs de longue durée<sup>2</sup>. Plusieurs questions se posent en termes d'éthique, de solidarité, d'égalité devant les prestations sociales, etc. Y trouver réponse s'impose dans le sens de l'intérêt général et avant que les régimes de protection sociale créent des prestations à deux vitesses, ce qui serait un comble!

## Suisse – Union européenne

Mentionnons encore un élément politique important, dont les conséquences sur la politique sociale sont loin d'être négligeables : la conclusion des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne. En effet, la libre circulation des personnes produit des effets

- 
1. Notamment par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).
  2. L'agence hollandaise Maatwerk s'est ainsi engagée auprès des services sociaux à placer entre 240 et 800 bénéficiaires de l'aide sociale en quinze mois. L'action est centrée sur la connaissance approfondie des personnes à placer... et une motivation évidente découlant d'une rémunération au placement. Cette stratégie est à mettre en relation avec les diverses tentatives de privatisation des réponses sociales imposées par le chômage. Après l'échec suisse de privatisation de l'assurance-chômage (voir le *Livre blanc*), les Pays-Bas entendent, par exemple, réformer ce régime dans le sens d'une privatisation. C'est du moins la volonté du nouveau gouvernement néerlandais. À suivre.

sur les assurances sociales, plus particulièrement matière de coordination des systèmes de sécurité sociale<sup>1</sup>. Les régimes suivants sont concernés : les rentes vieillesse, invalidité et survie; la maladie et la maternité; les accidents et maladies professionnels; les prestations familiales; l'assurance-chômage; la couverture des femmes non actives. Le débat est ouvert, qui va durer jusqu'à la votation populaire ponctuant ce processus de rapprochement avec l'Union européenne<sup>2</sup>. Il comporte à la fois une dimension de politique générale et la modification de pratiques techniques d'application de la législation actuelle (dont sociale).

### **Agir et agir encore!**

Des aménagements multiples modifieront les diverses législations sociales helvétiques au cours de ces prochaines années. Comme le relève très justement Fragnière, « les battants savent où ils vont. Ils bâtissent des plans. Le pauvre est de plus en plus considéré comme celui qui est privé de la faculté d'élaborer des projets, d'un réel espace d'autodétermination. Dans un monde qui change à belle allure, qui appelle les projets à long terme, l'assistance fondée sur une logique administrative, se révèle de plus en plus statique et inadéquate »<sup>3</sup>. Par conséquent, alors que les assurances sociales sont « à la une » médiatico-politique, toutes les actions de construction sociale des cantons, des communes et des organismes privés sans but lucratif<sup>4</sup> occupent une place non moins essentielle. Elles renforcent le tissu social et les réseaux de solidarité. Malheureusement, elles évoluent sans lignes directrices, sans perspectives claires et sans assurances à long terme.

- 
1. La revue de l'OFAS, *Sécurité sociale*, consacre une grande partie de son numéro 3/1999 à cette question. Nous y renvoyons les lecteurs intéressés.
  2. L'heure est actuellement à la controverse, animée notamment par l'Union syndicale suisse (USS), qui craint que les mesures d'accompagnement envisagées par le Conseil fédéral soient insuffisantes pour empêcher les baisses abusives de salaires, le danger d'une concurrence déloyale entre entreprises étrangères (aux salaires inférieurs et qui ne seraient pas tenues de respecter les conventions collectives de travail indigènes) et suisses.
  3. J.-P. Fragnière, *Pour l'étude de la politique sociale*, dossier de l'Université de Genève et de l'École d'études sociales et pédagogiques, Lausanne, 1996, p. 101.
  4. Mentionnons à ce sujet une étude réalisée pour l'Office fédérale de la statistique, qui présente très clairement la situation et les problèmes des institutions sans but lucratif (S. Rossini, Y.-L. Martignoni, Rapport Consoc, Haute-Nendaz, 1999). Voir chapitre 4.

Autant de faiblesses connues depuis de longues années et qui n'ont pourtant pas encore trouvé de réponses politiques. Cela devra donc aussi être pris en considération par les autorités politiques de ce pays, à qui un effort de généralisation et de synthèse est demandé.

## 3.2 Financement de la sécurité sociale

### 3.2.1 IDA FiSo

#### IDA FiSo 1

Courant 1995, des perspectives de financement des assurances sociales sont établies, contenues dans un rapport déposé auprès du Conseil fédéral en mars 1996 (rapport IDA-FiSo 1). Principale conclusion : sans mesures spécifiques, pour maintenir le volume actuel de prestations sociales, il faudra 15,3 milliards de francs supplémentaires afin d'assurer le financement des assurances sociales helvétiques à moyen terme (2010). Autant que les résultats du rapport<sup>1</sup>, le moment de la démarche interpelle. En effet, nous venons de mettre en évidence le fait que la plupart des régimes d'assurances sociales sont en processus de révision. De plus, la réforme de la péréquation financière entre Confédération et cantons bat son plein (voir le chapitre 4). Or, les conséquences concrètes de ces deux processus sont encore peu connues pour déboucher sur des analyses financières prospectives fiables. Quel sera le catalogue effectif des prestations des assurances sociales dans cinq, dix ans? Comment seront réparties les tâches et les compétences et organisés les modes de financement? Deux interrogations essentielles, qui amènent à reconsidérer les chiffres IDA-FiSo 1. Comment entrer en matière sur le postulat de « conditions égales » à l'horizon 2010, voire 2025! De quoi douter sérieusement de la pertinence effective de la démarche en terme d'aide à la décision politique. Pourtant ces chiffres ont le grand

---

1. Voir aussi au sujet du rapport IDA-FiSo 1 : P. Gilliard et S. Rossini, *Protection sociale en Suisse*, op. cit., 1997, chapitre 14.

mérite d'exister, ce qui n'est par ailleurs pas la moindre des choses. Par honnêteté intellectuelle, il importe d'utiliser avec circonspection les résultats produits. Le jeu de la suppression et de l'ajout de prestations, doublé de celui d'un aménagement de la répartition des charges financières entre acteurs privés et publics débouche inévitablement sur des modifications plus ou moins importantes des scénarios financiers. Quel crédit leur accorder, si ce n'est celui de tracer des tendances? Car ils n'autorisent aucune appréciation catégorique de nature politique, en termes de lutte pour l'élargissement ou la réduction de l'État social. Ceux qui usent de ces scénarios pour véhiculer le catastrophisme et annoncer le pire pour la survie de la politique sociale tentent un exercice dangereux, dont la finalité est une perte de confiance généralisée des citoyens à l'égard des institutions, de leurs responsables, mais aussi des autorités politiques<sup>1</sup>. Au moment où la cohésion sociale devrait s'inscrire en priorité politique, le pire est à craindre.

## **IDA FiSo 2<sup>2</sup>**

Suite au premier rapport IDA-FiSo, un second groupe de travail (IDA-FiSo 2) a planché sur les questions principales et celles à affiner. Les résultats ont été rendus publics à Noël 1997. Ils précèdent, eux aussi à cette époque, les principales décisions à venir à propos du contenu des assurances sociales. Pensons à l'assurance-maternité, à l'âge de la retraite dans le cadre de l'AVS, à la répartition du financement des prestations complémentaires ou à l'assurance-invalidité, etc. Quelques extraits posent la problématique. « Le groupe de travail interdépartemental IDA FiSo 2, chargé par le Conseil fédéral de lui présenter des possibilités de révision et d'aménagement au niveau des prestations des assurances sociales a présenté ses conclusions [...]. En se référant au besoin supplémentaire calculé par IDA FiSo 1 de 15,3 milliards de francs en 2010 pour maintenir le niveau actuel des

- 
1. Un sondage mandaté par l'Administration fédérale des finances, publié en août 1999, met clairement en évidence, par exemple, la crainte des citoyens quant à la survie de l'AVS.
  2. OFAS, Communiqué de presse, *Résultats des travaux du groupe IDA FiSo 2*, 22 décembre 1997.

prestations des assurances sociales, le Conseil fédéral a fixé trois scénarios financiers dans lesquels divers paramètres de prestations peuvent être combinés. Les trois scénarios correspondent :

- au maintien, en 2010, du niveau actuel des prestations; conséquence : + 6,8 points TVA ou 15,3 milliards de francs,
- à une diminution ciblée des prestations; conséquence : + 4 points TVA ou 9 milliards de francs,
- à une extension ciblée des prestations; conséquence : + 8 points TVA ou 18 milliards de francs.

En raison notamment de l'évolution démographique, le Conseil fédéral part du principe que, même en cas de réduction des prestations, le besoin en financement des assurances sociales d'ici l'an 2010 va en s'accroissant ». Nonobstant certaines réserves, admettons l'utilité de la démarche. Le rapport comporte le mérite de poser un questionnement et des jalons de réflexion. Mais, en aucun cas, il ne doit demeurer en l'état. Sous cette forme, il ne servira que très partiellement le processus de décision, qui plus est un processus de décision pertinent. Car, si de nombreux paramètres sont mis en évidence, certains sont à approfondir, d'autres à intégrer à l'analyse, car faisant totalement défaut.

### **Hypothèses de travail**

Lors de l'examen des prestations de l'assurance-maladie, le groupe n'a pas retenu l'hypothèse d'une baisse immédiate des coûts, mais d'un ralentissement de l'augmentation des coûts. Par rapport aux calculs d'IDA FiSo 1, qui tablaient sur une croissance réelle des dépenses de l'assurance-maladie de 3,8 % par année en moyenne (sans tenir compte des mesures prévues par la nouvelle loi pour freiner l'augmentation des coûts), le groupe IDA FiSo 2 a envisagé trois évolutions possibles des coûts : 3,4 %, 3 % et 2,2 %. Pour parvenir aux deux premiers résultats, le groupe a retenu des mesures déjà prévues dans le système en vigueur (par exemple, la planification hospitalière) ou du moins compatibles avec le système (par exemple, la promotion de nouveaux modèles d'assurance). En revanche, les mesures pour ramener l'évolution des coûts à 2,6 %, voire à 2,2 %, nécessiteraient

un changement fondamental dans le système actuel de l'assurance-maladie (par exemple, la restriction du libre choix du fournisseur de prestations). Le groupe est toutefois d'avis qu'elles ne peuvent être envisagées que si les instruments prévus par la loi ne devaient pas déployer leurs effets. Pour l'assurance-chômage, le groupe a tenu compte du fait qu'il s'agit de l'assurance sociale qui réagit le plus fortement à l'évolution économique et a prévu deux taux de chômage de référence : 2,5 % et 3,5 % (taux moyen jusqu'en 2010) pour élaborer les trois scénarios. Chaque scénario a ainsi deux variantes selon le taux de chômage retenu<sup>1</sup>.

### **Évolution des prestations**

Différentes évolutions des prestations des assurances sociales sont postulées. Remarquons que certaines sont en contradiction avec la réalité politique ou celle des nouveaux besoins sociaux. Elles sont brièvement exposées ci-après.

#### *Statu quo : maintien du niveau actuel<sup>2</sup>*

Le scénario « maintien des prestations » apporte peu de changements au catalogue actuel des prestations. Les moyens libérés par le ralentissement postulé des coûts dans l'assurance-maladie, grâce à la

1. Méthodologiquement, la façon d'aborder les scénarios pose problème. Soit on opte pour une démarche de projections mécaniques (études Wechsler/Savioz PNR 29, contestées par le Prof. P. Gilliland, reprises en été 1998 au service des partis bourgeois pour argumenter leur opposition à l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes – initiative de rattrapage relative à la dixième révision), ce qui s'avère peu fiable et quasiment inutilisable. Soit on opte pour de véritables scénarios et on pousse alors le raisonnement à son terme, c'est-à-dire qu'on réalise entièrement l'élaboration de ces scénarios. Or, tel n'est pas le cas.  
Le choix de formuler des scénarios uniquement sur un catalogue de prestations semble non seulement inopportun en tant que tel, mais réducteur et peu représentatif des évolutions possibles. Il n'a de signification que si d'autres variables sont également appréhendées sous l'angle du scénario et mises en perspective. L'intérêt réside dès lors dans le croisement et l'interaction des approches et des hypothèses. Il en résulte un faisceau d'images, duquel on peut ensuite extraire celles que l'on considère comme se rapprochant du futur le plus probable (lui-même apprécié à l'aide d'une multitude d'approches). Par conséquent, de manière critique, le choix unilatéral d'aborder la question en ne faisant varier que les prestations tend à faire dire que l'étude n'est qu'un exercice de style préalable, qui doit être impérativement poursuivi. Pourquoi ne pas mettre en perspective les scénarios déjà élaborés avec, par exemple, des taux de croissance proches de ceux estimés par l'OCDE ou l'Union européenne (avec des calculs à 1,5 ; 2 ; 2,5 %), mais aussi un taux de croissance zéro ? Des perspectives de chômage à 4,5 ou 5,5 % ? etc.
2. Chiffre 42, résumé du rapport, op. cit., 1997.

planification hospitalière et à la baisse du prix des médicaments – mais qui ne semble aujourd’hui déjà plus d’actualité! – permettent soit des adaptations dans le domaine de l’AVS et de la prévoyance professionnelle en faveur des personnes à revenus modestes et des personnes occupées à temps partiel, soit une indexation plus généreuse des rentes au renchérissement et à l’évolution des salaires. Il ne sera toutefois procédé à ces améliorations que lorsque les mesures d’économies dans l’assurance-maladie auront déployé leurs effets<sup>1</sup>. Les prestations de l’assurance-chômage restent inchangées avec un taux de chômage de 2,5 %, tandis qu’avec un taux de chômage de 3,5 %, une réduction de la durée maximale des prestations (de 520 à 400 jours) est prévue.

#### *Réduction ciblée des prestations*<sup>2</sup>

Les réductions proposées frappent tous les régimes. Dans le domaine de la prévoyance vieillesse et invalidité, le groupe a présenté quatre possibilités de réduction des prestations, selon des accents différents :

1. réductions symétriques : mesures comprenant aussi bien le relèvement de l’âge de la retraite à 65 ans pour les femmes, le relèvement du revenu-limite pour la rente maximale AVS ou une indexation moins fréquente des rentes,
2. âge de la retraite : relèvement à 66 ans pour femmes et hommes,
3. formule des rentes : abaissement de la rente maximale AVS,
4. indexation des rentes : diminution du rythme de fréquence.

Les quatre variantes comprennent une adaptation des rentes de veuve aux rentes de veuf. Dans le régime de l’assurance-maladie, les mesures proposées nécessiteraient des changements importants, tels que forte augmentation de la participation des assurés aux coûts, planifications restrictives dans les secteurs hospitalier et ambulatoire, introduction d’une indemnisation forfaitaire par patient ou modification du financement des hôpitaux. Avec un taux de chômage de 2,5 %,

---

1. Nous renvoyons ici le lecteur au paragraphe consacré à l’assurance-maladie et aux difficultés rencontrées tant par la Confédération que les cantons pour appliquer rigoureusement la LAMal, donc à aboutir dans les objectifs de maîtrise des coûts.  
2. Chiffre 43, résumé du rapport, op. cit., 1997.

les prestations actuelles de l'assurance-chômage pourraient être soit maintenues, soit diminuées (dont : réduction de la durée maximale des prestations de 520 à 400 jours). Avec un taux de chômage de 3,5 %, s'ajouteraient à ces réductions des mesures touchant aux programmes d'occupation, à l'encouragement du marché de l'emploi, aux conditions de retraite anticipée, ainsi qu'aux indemnités en cas d'intempéries.

#### *Développement ciblé des prestations<sup>1</sup>*

Le développement touche uniquement le domaine de la prévoyance vieillesse. Avec un taux de chômage de 2,5 %, l'extension des prestations est possible tant dans le premier que dans le deuxième piliers (adaptations en faveur des personnes à revenus modestes et des personnes occupées à temps partiel, indexation plus généreuse des rentes au renchérissement et à l'évolution des salaires). Par contre, avec un taux de chômage de 3,5 %, ces mesures ne sont que partiellement réalisables.

### **Alternatives de financement**

L'impôt sur l'énergie est présenté dans le rapport comme une nouvelle source de financement possible. L'accent est mis par le groupe de travail, en particulier, sur le dégrèvement du facteur travail par rapport aux autres facteurs de production. Différents projets visant à introduire un impôt sur l'énergie sont discutés dans les milieux politiques. Lié à des buts écologiques, un financement partiel des assurances sociales par un impôt sur l'énergie pourrait s'avérer judicieux. Pour les autres sources de financement proposées (impôt sur les gains en capital, impôt sur les successions et les donations au niveau fédéral), une affectation en faveur des assurances sociales ne paraît pas pertinente. Quant à l'introduction d'un impôt sur la valeur ajoutée brute des entreprises, elle soulève de nombreuses questions, qui n'ont pu être examinées de façon approfondie. Cette dernière éventualité mériterait cependant que des travaux plus complets soient entrepris. Elle ne peut être tout simplement évacuée.

---

1. Chiffre 44, résumé du rapport, op. cit., 1997.

## **Parcellisation des approches**

En Suisse, il est une constante dans la façon d'appréhender les phénomènes sociaux : l'incapacité du politique et de l'administration de raisonner d'une manière globale et prospective. La protection sociale ne fait pas exception, nous l'avons démontré à partir de différents problèmes et de la manière dont ils ont été appréhendés. Sous-dotés en outils de connaissance, notre pays ne dispose pas en suffisance d'instruments de mesure et d'évaluation<sup>1</sup>. La volonté politique de se doter de tels outils pour maîtriser ce secteur est mal exprimée et les ressources engagées par conséquent largement trop faibles. C'est donc dans ce contexte et cette logique que se positionne le rapport IDA FiSo 2. Quelques points particuliers illustrent cette parcellisation de l'approche financière.

## **Le champ de la protection sociale**

Le rapport IDA FiSo 2 se rapporte aux branches principales des assurances sociales. Par définition, il n'embrasse pas le champ de la sécurité sociale (toutes les assurances sociales), encore moins celui de la protection sociale, c'est-à-dire élargi aux régimes de santé, d'aide sociale et aux régimes suisses particuliers : politique familiale, institutions privées. Ce champ se réfère par ailleurs aux assurances sociales fédérales, ignorant la complexe et épineuse question de la répartition des tâches entre acteurs assumant la mise en œuvre de la politique sociale : Confédération, cantons, communes, institutions privées. Cela vaut notamment pour :

- La maîtrise de l'évolution des divers régimes de protection sociale, dans leur spécificité et leur complémentarité. Qu'il s'agisse de coordination – voire d'harmonisation – entre les branches d'assurances

---

1. Les programmes nationaux de recherche ont apporté un nombre important de connaissances sur plusieurs phénomènes socio-économiques. Au-delà des travaux de recherche financés, l'inscription de la construction des savoirs en tant que facteur central d'aide à la décision politique ne relève cependant pas encore d'une stratégie établie et légitimée. C'est une lacune de taille qu'il convient de pallier de toute urgence. Certes, des efforts sont entrepris et des progrès sont réalisés par certains Offices fédéraux (Office fédéral de la statistique, Office fédéral des assurances sociales, Office fédéral du développement économique et de l'emploi), de même que par quelques cantons. Ces efforts demeurent partiels et, souvent, ponctuels. En aucun cas ils ne s'inscrivent dans un processus général, complémentaire, coordonné.

sociales, les mêmes constats sont énoncés depuis un quart de siècle (peut-être plus?) et les lacunes observées que très partiellement comblées. Des actions s'imposent plus particulièrement dans le domaine de la santé (liens et complémentarités entre l'assurance-maladie et l'assurance-accidents ou entre l'assurance-maladie et l'invalidité ou la prévoyance professionnelle pour l'aspect invalidité, etc.), dans celui de l'invalidité, du chômage ou de l'exclusion sociale, etc. On ne peut plus envisager des réflexions en vase clos. Or, IDA FiSo en est une et, en ce sens, trop réductrice pour servir la généralisation abusive faite par certains acteurs (les partis politiques, par exemple).

- L'aide sociale. À partir du milieu des années nonante, les dépenses d'aide sociale ont explosé dans presque tous les cantons, en raison de la persistance du chômage et de l'évolution de la loi sur l'assurance-chômage. Par ailleurs, la nécessité pour les cantons de mettre en œuvre des régimes spéciaux en faveur de chômeurs en fin de droit exprime l'orientation du développement des besoins de protection sociale. Ce volet fait totalement défaut et n'est pas estimé par le rapport IDA FiSo 2. Seule une annexe consacrée aux nouveaux risques sociaux, imposée par un sous-groupe de travail, rappelle ces phénomènes pourtant essentiels. Sans aucun doute, l'annexe sur les nouveaux risques constitue la partie la plus intéressante du rapport. C'est elle qui pose les jalons les plus clairs pour appréhender l'avenir. Elle s'avère malheureusement totalement marginalisée, ce qui est fort navrant.
- La politique familiale est purement et simplement évacuée de l'étude. Or, l'avenir de la protection sociale ne peut – au niveau fédéral – marginaliser ou exclure cette problématique, malgré la relative modestie proportionnelle des coûts générés par les régimes fédéraux (les cantons et les communes assumant proportionnellement davantage de charges, mais de manière disparate et en générant de grandes inégalités de traitement entre les citoyens).
- La répartition des compétences et des tâches entre niveaux institutionnels, acteurs et partenaires. Seuls les régimes relevant du niveau fédéral sont pris en considération. Méthodologiquement, c'est discutable, dès lors que l'on parle des assurances sociales, sans nuance,

et que le message émis à l'adresse de la population laisse croire que toutes les prestations de protection sociale relèvent de l'analyse. Le système de protection sociale de la Suisse subit en effet deux influences directes incontournables mais évacuées : le fédéralisme et la subsidiarité. Les perspectives de financement doivent tenir compte de l'engagement des cantons et de la manière dont les compétences sont réparties. Le cas de l'aide sociale est le plus éloquent. Même en matière d'assurances sociales, le problème est posé. Que l'on pense aux PC-AVS/AI ou aux subventions LAMal, qui engendrent dans ce pays de nombreuses inégalités pour les bénéficiaires de prestations. Quelles seront les conséquences des décisions fédérales sur les cantons, les communes, les institutions subventionnées dans le cadre des scénarios proposés? Point de réponses pour l'instant ni même des investigations... étonnant! À propos de la répartition des compétences, constatons l'absence de relations entre la perspective IDA FiSo 2 et la réforme de la péréquation financière entre Confédération et cantons. En ce sens, difficile de ne pas émettre quelques doutes sur la fiabilité des coordinations et collaborations qui animent les processus de réforme de la politique sociale. Ce qui était étonnant devient franchement préoccupant.

- L'analyse des flux financiers devrait supposer une maîtrise parfaite de la situation comptable des régimes sociaux, ce qui n'est de loin pas le cas. Rappelons les graves lacunes statistiques déjà évoquées en matière de prévoyance vieillesse, de politique familiale, de subventions aux institutions privées ou de flux financiers entre niveaux institutionnels (Confédération, cantons, communes, assurances sociales). Entre les divers régimes d'assurances sociales, les flux financiers doivent être repérés et appréciés dans le cadre des différents scénarios (et des scénarios à calculer encore). Cette question n'est pas suffisamment prise en considération, en raison des lacunes statistiques, de l'absence de comptes globaux et d'investigations spécifiques. Il est temps de donner des impulsions politiques et des moyens aux Offices concernés, plus particulièrement à l'Office fédéral de la statistique, pour remédier à cette lamentable situation.
- Il y a donc, de toute évidence, une trop importante parcellisation des réflexions et des manières d'investiguer la protection sociale.

Cela paraît problématique d'un point de vue scientifique, mais certainement très avantageux pour les acteurs du jeu politique. En évitant les regards croisés et globaux, renvoyant les critiques et recherchant des consensus minimaux, au coup par coup, les politiques animent d'abord l'activisme politicien au détriment des projets de société et de l'efficacité des politiques publiques.

### **3.2.2 Fédéralisme**

Il est désormais impératif de stimuler en Suisse le questionnement sur la pertinence de la structure organisationnelle de notre système général de protection sociale, plus particulièrement sous l'angle du fédéralisme et de la subsidiarité.

- Le fédéralisme est-il encore pertinent, oui ou non, comment et pourquoi?
- La relation actuelle entre les régimes public et privé a-t-elle un sens et est-elle efficace?
- Faut-il encore dans ce pays de petite taille plusieurs milliers d'organes d'application et de mise en œuvre de la protection sociale (plusieurs dizaines de caisses-maladie, des centaines de caisses d'allocation familiales, des dizaines de caisses de compensation, des milliers de caisses de prévoyance, des milliers d'entreprises libérées en matière d'allocations familiales, etc.)?

Ces interrogations nous paraissent essentielles, incontournables. Elles ne devraient en aucun cas être dissociées de la question du financement futur des régimes de protection sociale. Or, il n'en est quasiment pas fait mention. Comme si le fédéralisme et la subsidiarité étaient immuables, intouchables! Pourtant, admettons que sans diminution des prestations sociales, il existe uniquement dans l'aménagement structurel des régimes et organes d'application, des centaines de millions de francs d'économies possibles, autant de montants à dégager pour de nouvelles prestations. Pour maîtriser ces éléments, il faut néanmoins pouvoir disposer d'outils de mesure. Dix ans de recherche et d'évaluation en matière de politique sociale permettent d'affirmer qu'en ce qui concerne l'allocation optimale des ressources, beaucoup reste à entreprendre (avec, c'est sûr, des résultats positifs

évidents) avant d'opter pour une logique de réduction des prestations sociales. Cela suppose de l'audace et une impulsion qui provoque une rupture d'avec les approches comptables et administratives qui dictent l'orientation de la construction sociale helvétique. Le rapport IDA FiSo 2 ne contient que pour l'assurance-maladie des propositions allant dans le sens d'une modification des manières de procéder et des structures. Pensons aux propositions suivantes : modèles alternatifs, planifications hospitalière et ambulatoire. Il importe donc, de centrer la réflexion et d'étudier toutes les possibilités de procéder effectivement à une allocation optimale de ressources, sans a priori ni tabous. À quoi sert-il de défendre la subsidiarité ou de refuser la centralisation si c'est pour en fin de compte devoir réduire plus ou moins fortement des prestations? Ce serait un non-sens!

### **Vision globale**

Contrairement à ce qui est prétendu par l'autorité, une approche parcellisée de l'avenir de la protection sociale peut s'avérer contre-productive et d'un apport dynamique à long terme limité. La maîtrise de l'évolution du système et l'anticipation des problèmes sociaux auxquels notre pays ne manquera pas d'être confronté dans un futur proche doivent s'appuyer sur une redistribution des cartes institutionnelles. Il faut donc considérer les rapports IDA FiSo comme des éléments de réflexion et non comme des bases de décision. Les milieux qui les positionnent au centre de leurs projets et propositions de politique sociale font erreur. Les limites de l'étude sont trop amples pour servir de manière globale et cohérente un processus décisionnel fiable. À trop légitimer de telles analyses, on court le risque de légitimer les biais méthodologiques qui les sous-tendent et les pratiques politiques qui en découlent. Cela doit être clairement affirmé. La mise en garde ne se réfère pas prioritairement aux chiffres financiers, par définition susceptibles de modifications plus ou moins importantes, plus ou moins rapidement. Elle se veut consciencieuse, pour permettre de déboucher sur des compétences nouvelles et mieux appropriées en termes de prévisions financières. Prévisions à fonder sur une excellente compréhension du présent et à inscrire

dans le contexte général du fonctionnement sociétal. Manifestement, trop de problèmes méthodologiques ont prévalu jusqu'ici. Il est temps d'y remédier et de s'engager dans le développement et l'application de modèles plus performants, moins parcellisés, moins excluants. Car, il faut craindre que les résultats produits soient en décalage avec la réalité, trop distants des décisions. Dans ce cas, ils risquent de ne pas générer de la visibilité mais plutôt de la confusion. Exactement le contraire du but recherché! Que penser dans ce sens des titres accrocheurs publiés par la Société pour le développement de l'économie suisse, dans une brochure intitulée *Quel avenir pour nos assurances sociales? Assurances sociales : garantir ce qui existe*<sup>1</sup> : "perspectives inquiétantes", "sombres perspectives", "chiffres rouges", "croule sous les dettes", "aux urgences". Est-ce vraiment « regarder la réalité en face » comme le suggère Balet dans l'éditorial de cette brochure? La réalité, n'est-ce pas aussi des souffrances et des besoins économiques pour les malades, les invalides, les chômeurs, les rentiers? La réalité, n'est-ce pas aussi des centaines de milliards de francs d'épargne forcée pleinement intégrés au circuit économique? La réalité, n'est-ce pas les centaines de millions annuellement consommés par les bénéficiaires de prestations sociales? Plusieurs centaines de milliers d'emplois? Mais aussi d'innombrables possibilités de rationalisation obstruées par des réactions idéologiques déplacées, presque entêtées? Pas simple de fonder des politiques par slogans interposés... La réalité c'est donc appréhender une problématique dans son ensemble telle qu'elle est et non seulement telle qu'on voudrait qu'elle soit.

### **Autres questions de financement**

Dans une récente contribution, Dafflon<sup>2</sup> analyse le financement des assurances sociales sous l'angle des charges sur les salaires et des incidences redistributives, par trois approches :

- 
1. SDES, Point de repère, No 4, Genève, avril 1997.
  2. B. Dafflon, *Le financement des assurances sociales en Suisse : analyse du point de vue des charges sur les salaires et des incidences redistributives*, in *Revue suisse des assurances sociales et de la prévoyance*, tome 43, fascicule 1, Staempfli, Berne, 1999, pp. 22-46.

- les poids des prélèvements sociaux obligatoires relativement à la masse salariale,
- les apports du secteur public,
- l'incidence redistributive globale du financement de la politique sociale.

À partir de l'opposition entre milieux économiques, pour qui les charges sur les salaires ont atteint leur limite maximale, et les milieux sociaux, refusant tout démantèlement, l'auteur développe sa réflexion. Il démontre que :

- « L'ensemble des paiements sociaux individuels n'implique pas de redistribution. Il est faux de prétendre que les hauts salaires paient plus que les bas salaires pour financer la sécurité sociale.
- » La politique redistributive qui serait exercée par les assurances sociales l'est exclusivement à charge des prestations (solidarité) et n'intervient pas pour le financement.
- » Du point de vue administratif, le système des cotisations est complexe à gérer pour un résultat qui n'a globalement pas l'impact redistributif voulu [...]. On pourrait simplifier le système en pratiquant un prélèvement strictement proportionnel sur les salaires, sans limite, à l'instar de ce qui vaut pour l'AVS [...]. Cela aurait comme principal avantage d'éliminer toute discrimination entre risques, revenus, assurés, sexe, âge et région.
- » Prétendre qu'on ne peut que difficilement modifier le système actuel parce que cela mettrait en péril sa dimension redistributive, n'est pas un argument pertinent, tout simplement parce que cette dimension n'existe pas [...].
- » Les assurances sociales impliquant une relation directe entre la Confédération et les assurés, on doit se demander s'il est opportun d'exiger encore une contribution des cantons aux assurances sociales fédérales [...] ».

Ces éléments d'analyse et conclusions sont importants. Ils amènent à relativiser les vives réactions systématiques des syndicats patronaux et des lobbies de l'économie et à revisiter objectivement les décisions et projets politiques qui en résultent. C'est donc une forme de rupture d'avec le sens commun et la pensée dominante qui est

exprimée par Dafflon. De ces observations, il faut en déduire, une fois encore, que rien n'est simple, ni catégorique. Par conséquent, la discussion sur le financement de la protection sociale suppose une appréhension large, ouverte, plurielle, qui ne craigne pas de débattre :

- de la pertinence, des limites et des aménagements à apporter au fédéralisme, notamment en matière de répartition des tâches pour toutes les prestations sociales, dans un souci de réduction des inégalités actuelles (offre et niveau des prestations);
- de l'harmonisation du contenu social des législations fiscales des différents cantons;
- de la réorganisation des régimes de protection sociale dans le sens d'une allocation optimale des ressources, par une plus grande efficacité (réduction et réaménagement des types et nombre d'intervenants) et une transparence effective de leur fonctionnement;
- de la définition de la place, du rôle et des moyens des institutions privées intervenant dans la mise en œuvre de la politique sociale.

Enfin, un vaste débat sur des modes nouveaux de financement de la protection sociale doit être instauré. Experts et chercheurs ont produit ces dernières années des contributions intéressantes. Il convient de réunir politiques et partenaires sociaux pour traiter de cette question complexe et parvenir à un consensus minimal permettant de dégager une stratégie politique à long terme. Ce n'est qu'en considérant l'ensemble de ces paramètres qu'une approche sérieuse du financement de la protection sociale sera envisagée et aboutira à des aménagements substantiels du système. Il importe d'éviter, d'une part, de procéder à une lecture critique (du point de vue de la répartition des compétences et des financements qui en découlent) des seules assurances sociales et d'inclure dans la prospection les autres régimes sociaux et, d'autre part, de tomber dans une logique d'oppositions territoriales : Confédération-cantons; cantons-cantons; cantons-communes; centres-périphéries, etc. De plus, il est essentiel de lier étroitement les aspects financiers et les besoins nouveaux de prestations sociales<sup>1</sup>. Il ne va pas de soi que les réflexions débouchent indubitablement sur des

---

1. Voir aussi le chapitre 6.

économies, c'est-à-dire une réduction de l'enveloppe attribuée au budget social de la Suisse. Une perspective d'allocation optimale des ressources permettrait de déceler des dépenses inadéquates et de les affecter à de nouvelles prestations. Une telle dynamique relève d'une philosophie positive. Elle s'inscrit, à la fois, dans la nécessité d'accroître l'efficacité et l'efficience des politiques publiques, et dans une optique ne postulant pas forcément le démantèlement social. Elle se veut enfin rassembleuse. S'y soustraire, c'est constituer une foule d'oppositions sectorielles, nuisant à l'aboutissement du processus de réforme (relations péréquation financière-financement, par exemple). C'est tout le sens de l'impossible dissociation (non seulement dialectique, mais pratique) des différents débats et actions en cours sur les réformes qui frappent la politique sociale. Une stratégie doit impérativement aboutir à un processus de décision politique intervenant au moment le plus opportun, lorsque les connaissances sont suffisantes et permettent une action efficiente. Gare donc aux raccourcis et à la précipitation lorsqu'on débat de financement de la protection sociale.

### **3.3 La contre-prestation**

Les réformes en cours dans le domaine de la protection sociale comportent de multiples facettes. Les principales ont été évoquées jusqu'ici. Une d'entre elles mérite quelques précisions, car elle est introduite depuis peu dans notre pays et s'applique à plusieurs régimes de protection sociale : la contre-prestation.

#### **Principe**

La problématique posée par le principe de la contre-prestation, duquel dépendent certaines prestations de protection sociale, déborde largement les seuls aspects d'application, qu'il s'agisse des législations sociales fédérales (LACI) ou cantonales (régimes d'aide sociale, normes d'insertion, revenus minimums). La question des droits et devoirs des citoyens, mais aussi celle de leur responsabilité et

de leur solidarité, sous-tendent la réflexion. C'est que, fondamentalement, « il y a [...] difficulté, aujourd'hui à penser et à établir le lien, c'est-à-dire ce qui, dans le même temps, consacre et définit la place de chacun par rapport à l'autre, la dette ainsi que la créance réciproques de l'individu et du groupe, l'articulation de la partie par rapport au tout [...]; bref, si notre pensée immédiate du droit se construit sous la forme du "droit à", droit d'un sujet autosuffisant et introverti, le phénomène juridique a toujours défini plutôt des "droits de" qui sont échange, relation, interaction, c'est-à-dire lien. Et dans tout lien, il y a don et contre-don, prestation et contre-prestation, créance et dette, droit et obligation, c'est-à-dire aussi contrepartie réciproque; et le droit encadre les échanges, les coopérations et apports en commun, les conflits et réparations, dans un double mouvement où les sujets sont définis pour l'action et où leurs capacités d'action les définissent comme sujets »<sup>1</sup>. Voilà pour les fondements autour desquels s'articule la contre-prestation, présentée ici de manière générale.

Avec l'évolution des législations sociales (dans les logiques de l'assurance sociale et de l'aide sociale) apparaît et se développe un droit à l'insertion, « inséparable de l'instauration d'un espace économique, [d'une] sorte d'économie intermédiaire de l'intégration sociale contribuant à effacer la coupure mortelle entre l'univers de l'entreprise efficace et la sphère solidariste de l'État providence »<sup>2</sup>. Dans ce cas, « c'est bien l'insertion, le droit à l'insertion et les devoirs qui en découlent qui donneraient son sens au développement d'activités nouvelles dans un "secteur" d'insertion [...]. Il s'agit d'approfondir les mécanismes socio-moraux qui lient l'individu à la société sous le principe d'une nouvelle conditionnalité : nous serions dans les prémices d'un nouvel âge des droits sociaux qui impliqueraient la formulation pour les individus de contreparties à remplir. À une conception traditionnelle des droits sociaux issue du "solidarisme" viendrait se substituer progressivement une conception "plus complexe" des rapports d'obligation sociale : les individus devraient des obligations ou des devoirs (la participation à un processus d'insertion) en contrepartie de

- 
1. R. Lafore, *Réflexions sur la construction juridique de la contrepartie*, Revue française des affaires sociales, No 3, juillet-septembre, Paris, 1996, p. 12.
  2. P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État providence*, Seuil, Paris, 1995, pp. 190-191.

nouveaux droits sociaux (l'allocation d'un revenu). Du point de vue de la solidarité, il s'opère bien ici un renversement de perspective, voire un retournement complet, par rapport à "une théorie de la dette sociale" »<sup>1</sup>. Alors que jusqu'ici, les deux perspectives traditionnellement opposées, mais néanmoins complémentaires, se limitaient aux principes d'assurance et d'assistance, une troisième voie caractérise ce que Eme et Laville considèrent comme un renversement. Si la troisième voie de la contre-prestation s'apparente à la logique de remboursement propre à l'assistance (dont le principe demeure ancré dans quasiment toutes les législations d'aide sociale, mais avec une application nuancée), elle constitue un retrait dans une perspective de droit à une prestation sociale, tel que découlant du principe d'assurance. Désormais, il ne suffit plus de cotiser pour ouvrir un droit de couverture sociale et un droit aux prestations. Le droit dépend de l'acceptation de la contre-prestation par le bénéficiaire. C'est renforcer les critères d'accès aux prestations. Cela peut être perçu comme une restriction, une régression sociale en quelque sorte. Une logique s'installe et s'appuie sur la suspicion et l'abus. Pour « avoir droit », il faut cotiser et démontrer d'une « réelle volonté d'en sortir ». Cela vaut plus particulièrement pour les conséquences du chômage. Une telle perception de la prestation sociale ne peut être admise d'emblée et sans nuance. Les effets pervers guettent. Des questionnements de principe interpellent en ce qui concerne la transformation des solidarités, la relation au travail (le droit à l'emploi), la relation à l'économie traditionnelle (marchande et monétaire), l'intégration sociale par le travail, la contractualisation des rapports sociaux, etc. Eme et Laville concluent : « la question est celle au fond de la création de nouveaux rapports entre l'intégration sociale fondée sur des ressources de solidarité, des appartenances sociales, des savoirs, des identités personnelles subjectives et l'intégration systémique visant la reproduction des systèmes »<sup>2</sup>.

---

1. B. Eme, J.-L. Laville, *L'intégration sociale entre conditionnalité et inconditionnalité*, Revue française des affaires sociales, No 3, juillet-septembre, Paris, 1996, pp. 41-42.

2. B. Eme, J.-L. Laville, *L'intégration sociale entre conditionnalité et inconditionnalité*, op. cit., 1996, p. 49.

## **Concrétisation helvétique**

En Suisse, l'assurance-chômage révisée, entrée en vigueur en deux étapes, en 1996 et 1997, introduit le principe de la contre-prestation. Pour bénéficier de l'intégralité des prestations de chômage, la personne assurée doit impérativement participer à des mesures actives. Le nombre d'indemnités versées dépend par conséquent de la participation ou non à ces mesures spécifiques mises en œuvre par les cantons, tenus pour ce faire de mettre à disposition 25 mille places. En ce qui concerne les régimes cantonaux d'aide sociale révisés (revenu minimum, mesures d'insertion sociale et/ou professionnelle, régimes spécifiques pour chômeurs en fin de droit, etc.), tous intègrent le principe de la contre-prestation. L'aide est liée, « elle s'accompagne d'une contrepartie comme nouvelle condition d'admissibilité à l'assistance de l'État »<sup>1</sup>. Nuance cependant par rapport à la logique traditionnelle de l'assistance, la contre-prestation comporte une finalité incitative, dans le sens où elle libère le bénéficiaire de la prestation de l'obligation de remboursement. De plus, les législations introduites par les cantons pour lutter contre la perte d'emploi génèrent des relations nouvelles entre acteurs. Offices sociaux et Offices de l'emploi quittent leurs approches sectorielles et doivent emprunter la voie des collaborations. Les manières de penser le chômage et de résoudre les problèmes sociaux se modifient, stimulant la complémentarité de la prise en charge, donc les réponses sociales. Cela vaut notamment pour la relation entre le social et l'économie. Dans la lutte contre le chômage et pour l'insertion, les deux secteurs se voient dans l'obligation de s'approprier, d'échanger et d'adopter des attitudes et des stratégies communes. Pour les uns comme pour les autres, il s'agit d'une dynamique parfaitement innovatrice, qui ne va pas de soi et requiert des impulsions et une pression constante. En 1999, aidés par la reprise économique certes, les acteurs peuvent faire valoir des résultats positifs. Désormais, ils se connaissent (ce qui n'allait pas de soi du tout il y a trois ou quatre ans encore), se parlent et ont des projets communs! Des facteurs d'interpellation demeurent cependant, qui peuvent être brièvement évoqués.

---

1. J.-P. Tabin, *La carotte et le bâton*, in revue *Repères*, No 5, octobre, Genève, 1995, p. 11.

- Les aspects de concurrence entre l'économie parallèle, instituée dans le cadre des mesures spécifique de contrepartie, et l'économie de marché traditionnelle sont évoqués. Les frontières sont parfois difficiles à établir. Des conflits émergent. Des évaluations expriment cette situation et tracent des pistes pour préserver à la fois les avantages des logiques d'insertion basées sur les contre-prestations et les intérêts de l'économie privée. C'est que, et c'est l'essentiel, ces mesures visent en premier lieu à financer le travail plutôt que le chômage. Par conséquent, cette promotion de l'emploi s'adressant à des groupes de population particuliers ne va pas de soi. La compatibilité entre aspects de politique sociale et politique économique se heurte à des oppositions de principe qu'on ne peut éluder (voir le chapitre 2). Pour l'heure toutefois « le marché secondaire en Suisse n'a pas encore atteint une dimension telle qu'il puisse faire craindre des répercussions négatives sérieuses sur le marché du travail régulier, et qu'il ne l'atteindra certainement pas de sitôt [...] »<sup>1</sup>.
- Les biais observés notamment dans les administrations publiques, qui ont développé certaines activités à l'aide de personnes en programme d'occupation ou, aujourd'hui, en mesures actives, au détriment de postes ordinaires sont intolérables et relèvent d'une superbe hypocrisie. Les nécessités d'économies (réduction de postes) et de mise à disposition de places de mesures actives ont contribué à l'émergence de situations très discutables du point de vue professionnel et éthique.
- La pertinence (utilité, intérêt, efficacité) de certaines mesures a parfois été mise en doute, à juste titre. Pensons plus particulièrement aux emplois d'accompagnement social ou médico-social, voire à certaines activités spécifiques (recyclage, etc.). D'une part, les mesures d'économie imposées par exemple aux institutions subventionnées ont pu déboucher sur le non-engagement de personnel compétent et formé au profit de mesures actives. D'autre part, la question de savoir si des emplois aléatoires ou précaires pouvaient servir les processus d'insertion est posée. Dans la précipitation, toutes les réflexions n'ont pas été systématiquement conduites à

---

1. R. Baur, *Le marché du travail secondaire en Suisse*, in *La Vie économique*, No 1, Berne, 1998, pp. 22-29.

propos des projets réalisés. À ce jour, des évaluations sont instituées et des correctifs ont été apportés là où les conditions minimales de pertinence n'étaient pas remplies<sup>1</sup>. Les expériences s'en trouvent donc naturellement améliorées et de meilleure qualité. Les effets pervers tendent à se réduire et à devenir plus rares.

Au cours des années 1995-1996, les nombreuses critiques ont permis de poser des questions fondamentales. Force est malgré tout de constater que les expériences positives prennent largement le dessus sur les échecs. Certes, à fin 1998, on peut affirmer qu'une économie secondaire est née en Suisse. Il convient de la gérer et de maîtriser son évolution avec attention. Les effets pervers ne doivent en aucun être marginalisés. Au contraire, il s'agit de les décortiquer pour les comprendre et éviter leur reproduction. Et puis, ils sont à voir aussi en termes de résultats positifs et de succès. Après deux ans et demi de pratique, les processus d'insertion en place dans le canton du Tessin sont considérés comme ayant permis<sup>2</sup> :

- la complémentarité d'approche entre l'application d'une législation cantonale (l'aide sociale) et celle d'une législation fédérale (la LACI);
- la recherche de solutions individuelles aux problèmes de personnes, plutôt que des actions collectives;
- l'aboutissement de l'expérience visant à associer insertion sociale et professionnelle;
- la coordination et l'harmonisation des pratiques sectorielles;
- le règlement de problèmes administratifs relatifs aux contributions fiscales des bénéficiaires.

Généralement, le principal groupe de population concerné par ces prestations est celui des chômeurs en fin de droit. Plusieurs travaux s'y intéressent et débouchent sur des conclusions qui militent en

---

1. Voir par exemple : M. Curti, M. Geiger, *Évaluation des mesures du marché du travail*, in *La Vie économique*, No 1, Berne, 1998, pp. 48-53. Les auteurs observent sur le principe de l'évaluation des programmes et mesures mis en œuvre l'impérative exigence d'agir, et s'expriment sur les difficultés, limites et perspectives en la matière.

2. P. Jardini, *Nouvelles mesures en faveur de l'insertion*, in revue *Repères*, No 14, avril, Genève, 1997, p. 27.

faveur de la poursuite des démarches. Ainsi, Aepli, Hoffmann et Theiss constatent que<sup>1</sup> :

- « Les personnes en fin de droit souffrent du fait qu'elles ne participent plus à la vie sociale et économique.
- Il est primordial de réintégrer les personnes sans emploi dans la vie professionnelle le plus rapidement possible.
- Il est nettement préférable d'occuper les personnes en fin de droit d'une manière adéquate, plutôt que de leur allouer seulement des secours ressortissant de l'aide sociale ».

Par conséquent, au-delà des considérations critiques émises à l'adresse des actions fondées sur la contre-prestation, les effets pervers paraissent largement compensés par les éléments positifs qui en découlent<sup>2</sup>.

## Perspectives

L'élargissement des dispositifs d'aide et d'insertion sociales à l'attribution d'un revenu minimum d'aide sociale en faveur de toutes les personnes assistées est aujourd'hui objet d'actualité. Le canton de Genève poursuit ses pratiques innovatrices. Le Département de l'action sociale et de la santé présentera vraisemblablement en septembre 1999 un projet au Parlement cantonal<sup>3</sup>. De plus, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) considère que, désormais, « une aide sociale moderne doit s'appuyer sur deux piliers : un minimum d'existence matérielle et des mesures d'insertion sociale et professionnelle ». La CSIAS va par conséquent introduire une nouvelle norme relative aux mesures d'insertion sociale et professionnelle, ce qui constitue un progrès supplémentaire dans la pratique de l'action sociale de ce pays et dans la reconnaissance de l'évolution des besoins<sup>4</sup>. Les contre-prestations auront dans ce dispositif un rôle certain, pas forcément majeur. Les expériences vécues

---

1. D. C. Aepli, B. Hoffmann, R. Theiss, *La situation des chômeurs en fin de droit en Suisse*, in *La Vie économique*, No 1, Berne, 1998, pp. 54-58.

2. Voir aussi la contribution de M-H. Soulet, S. Guidotti, J-C. Simonet, *L'assistance publique pour les chômeurs en fin de droit*, in *La Vie économique*, No 7, Berne, 1998, pp. 58-61.

3. D. Dind, *Revenu minimum*, in *Repère social*, No 1, octobre, Genève, 1998, p. 5.

4. *Revue Repère social*, No 2, novembre, Genève, 1998, pp. 12-13.

constituent un corpus de connaissances et de pratiques permettant d'offrir les garanties d'une application de qualité et efficiente. Dans le respect des règles de fonctionnement des entreprises et des administrations, dans une perspective constructive, qui accorde une place prédominante à l'éthique.

## Chapitre 4

### Réformes administratives

#### 4.1 Péréquation financière

##### 4.1.1 Motivations, interrogations

Dans la perspective de notre problématique, la politique sociale au cœur du changement, et dans la mouvance générale des réformes structurelles censées redynamiser entreprises et administrations publiques, la péréquation financière entre Confédération et cantons retient plus particulièrement l'attention. C'est qu'au-delà de la discussion sur la répartition des compétences et des tâches – donc des coûts – entre la Confédération et les cantons, émerge un processus de redéfinition de la politique sociale helvétique. L'enjeu est, dans certains secteurs, fondamental, car il amène un repositionnement du champ même de la protection sociale. En effet, nous l'avons souligné à plusieurs reprises déjà, celle-ci varie considérablement selon le niveau institutionnel qui en assume la responsabilité et la mise en œuvre. Qui plus est, cette démarche intervient simultanément aux procédures d'austérité budgétaire, aux tentatives de désengagement de l'État, à l'accroissement des phénomènes d'exclusion, au renforcement des inégalités sociales, etc. En l'état des connaissances et en fonction des démarches analytiques ayant ponctué les phases initiales du projet, nonobstant les propos officiels lisses et limpides, ce vaste

chantier de réforme de la péréquation financière suscite de vives inquiétudes. Sera-t-on en mesure d'instituer de telles réformes en appréciant de manière pertinente leurs conséquences sectorielles? Au-delà des enjeux de nature strictement économique, il importe de ne point affaiblir la cohésion sociale d'un pays par des conditions cadre susceptibles d'ouvrir plus grandes encore les portes du démantèlement social et les brèches des inégalités (sociales mais aussi régionales). Au bout de la chaîne, il n'est ni souhaitable, ni acceptable que la qualité des prestations publiques souffre d'une réforme administrative et financière. Notre préoccupation se réfère donc exclusivement aux influences prévisibles de l'action réformatrice sur l'action sociale et les citoyens. D'où une lecture critique qui se veut constructive, car il est effectivement temps de revisiter le fonctionnement désuet de certaines structures et pratiques, nous l'avons également déclaré.

Très officiellement, « quarante ans après avoir été adopté, le système actuel de péréquation se compose d'un fouillis inextricable de plus de cent mesures particulières. Il ne permet donc plus d'atteindre ses deux principaux objectifs : l'incitation [...] [et] l'égalisation [...] »<sup>1</sup>. Derrière ces considérations, un fait indéniable motive la réflexion : les difficultés financières des administrations publiques. Ainsi, de nombreux avis convergent pour voir dans la réforme de la péréquation financière un potentiel d'économies important. Économies par suppression de prestations directes ou déguisées (en renvoyant certaines tâches aux cantons, par exemple). Économies par transferts volontaires de charges de la Confédération vers les cantons puis, comme cela se pratique de plus en plus fréquemment, des cantons vers les communes. S'interroger sur ces pratiques est incontournable si l'on entend dépasser le discours dominant et conserver une marge de manœuvre critique face à la réforme. Interrogation en rien théorique, qui interpelle les personnes et les institutions qui, sur le terrain de l'application des politiques publiques, perçoivent aussi bien (mais sans pouvoir forcément s'exprimer...) les dangers que les chances du processus. Il vaut donc la peine d'en débattre. Démêler l'écheveau complexe des relations d'interdépendance entre Confédération et cantons pour allouer

---

1. U. Gygi, *La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons*, in *La Vie économique*, Berne, 5/1996, p. 23.

au mieux les ressources disponibles; appliquer systématiquement le principe de subsidiarité; rompre avec un centralisme parfois peu pertinent, comme l'affirment les messages, peuvent s'avérer des buts louables répondant des nécessités. Cependant, qu'en est-il des conséquences de la mise en œuvre du processus pour les bénéficiaires de prestations sociales? Comment gérer les mécanismes déclarés « d'amaigrissement » de l'État sans faillir aux exigences de la législation sociale en vigueur? Des dangers sont latents, des limites se profilent et doivent s'imposer à la réflexion, dès lors que l'on agit sur des politiques publiques répondant d'abord de la souffrance et de l'intégrité des individus. Vouloir l'ignorer serait absurde et peu responsable.

### Contenu de la réforme

Cinq éléments fondamentaux sous-tendent la réforme de la péréquation financière :

1. La clarification de la répartition des tâches entre Confédération et cantons.
2. La promotion des collaborations intercantionales.
3. Le renforcement de la collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion des tâches communes.
4. L'introduction d'enveloppes budgétaires à disposition des cantons.
5. La nouvelle répartition des ressources entre les cantons.

Fidèles à toute démarche inspirée de la nouvelle gestion publique, un certain nombre de concepts tels qu'efficace, efficient, simple, transparent, client, qualité ou performance etc., envahissent le discours. Comme si déclamer ces notions suffisait à légitimer leur existence, les démarches qu'ils induisent et leurs conséquences. Il arrive pourtant que leur application n'ait que peu de substance ou s'avère un leurre. Nous pensons plus particulièrement à l'efficience et à la transparence (nous y reviendrons)<sup>1</sup>. De l'avis des initiants, l'actuel système de transferts entre niveaux institutionnels est désuet, en raison<sup>2</sup> :

---

1. Voir nos contributions précédentes à ce sujet, in P. Gilliard et S. Rossini, *Protection sociale en Suisse 1945-1997*, Réalités sociales, Lausanne, 1997.  
2. Voir A. Spillmann, *Efficience économique dans la collaboration entre Confédération et cantons*, in Association suisse de politique sociale, op. cit., 1997, p. 10.

- du mélange d'objectifs d'efficacité et de redistribution : les objectifs d'efficience dans l'allocation des ressources et de réduction des disparités ne vont pas de pair;
- d'une centralisation excessive : il s'agit d'éviter que des entités politiques financent des structures dont elles profitent peu (relations centre-périphérie);
- de l'inefficacité de la nature et de l'orientation des transferts : manque de clarté dans les objectifs.

L'introduction d'enveloppes budgétaires aux cantons pour certaines tâches constitue un élément déterminant pour les auteurs du projet. Or, elle est également la cause de multiples préoccupations en matière de protection sociale. D'un canton à l'autre, les disparités, inégalités de traitement et perspectives de développement de la politique sociale divergent considérablement. Ces différences renvoient à des considérations éthiques, en termes d'équité et de justice sociale. Tous les citoyens de ce pays ne sont pas égaux devant le droit aux prestations sociales. Comment ne pas craindre dès lors que la couverture sociale de la population ne soit davantage encore objet de disparités? Les enveloppes à disposition des cantons seront inéluctablement soumises aux aléas de sensibilités, d'options politiques et de ressources disparates. Le bon sens et une bonne observation du fonctionnement de la protection sociale de ce pays confirment que pour de nombreuses prestations sociales, il serait plus judicieux d'unifier, d'harmoniser, voire de centraliser les pratiques. La réforme de la péréquation tend, d'une certaine façon, à se diriger vers une issue contraire. La contradiction est surmontable. Elle passe par la mise en œuvre de législations-cadre là où les disparités sont de moins en moins tolérables. Pensons aux régimes de politique familiale, d'aide sociale, à la prise en charge des personnes handicapées, au subventionnement des institutions privées, etc. Par exemple, s'agissant de la répartition des tâches entre Confédération et cantons et des collaborations intercantionales, la répartition des ressources comporte de multiples inconnues par absence d'évaluation effective des conséquences. Les études de faisabilité auront maintenant pour rôle fondamental de définir, mesurer et qualifier les tenants et aboutissants de la démarche. Elles devraient compléter la procédure de consultation.

Cela pour anticiper et préparer des débats parlementaires fondés sur des argumentations appréhendant au mieux la réalité.

Le projet du Conseil fédéral a été rendu public en avril 1999. Il définit les grands axes de la réforme. Seule la répartition des ressources entre les cantons a retenu à ce jour l'intérêt de la presse, des autorités et de la population. Qui gagne? Qui perd? Les cantons sont considérés en priorité. Rien en ce qui concerne les citoyens, les bénéficiaires de prestations publiques. Or, c'est tout le ménage public (et non seulement sa teneur financière) qui est concerné par la démarche. La consultation officielle verra désormais tous les acteurs analyser de leur point de vue les effets de cette nouvelle donne.

### **Pouvoir et paradoxe**

Pour certains cantons réfutant toutes velléités fédérales centralisatrices, et en quête de pouvoir et d'indépendance, les options décentralisatrices sont des opportunités réjouissantes, valorisantes, légitimisantes. Selon nous, à l'échelle de la Suisse, les découpages cantonaux, communaux et régionaux (les districts, régions, arrondissements et/ou zones socio-économiques, hospitalières, électorales, etc.) frisent l'aberration géopolitique, avec des répercussions néfastes sur la gestion des politiques publiques. La volonté affirmée de renforcer les niveaux institutionnels inférieurs peut surprendre, voire s'avérer une option franchement discutable, opposée à ce qui se dessinera véritablement à long terme sous la contrainte des progrès technologiques, de l'allocation optimale des ressources et la position internationale de notre pays.

Fort du pouvoir que la réforme confère aux régimes politiques locaux, elle suscite évidemment un regain d'intérêt auprès des dirigeants concernés. Quant aux personnes handicapées ou celles dans le besoin, elles ont peut-être beaucoup à redouter! Objectivement, les affirmations ont été jusqu'ici peu argumentées, et rien ne permet d'envisager une réduction des inégalités sociales par une réforme de la péréquation financière. Elle contient en elle les germes d'un processus exacerbant les plages d'inefficacités institutionnelles au lieu de générer des impulsions simplificatrices et efficaces sur les structures organisationnelles désuètes de ce pays. Quant aux discours sur la

coordination, ils sonnent creux, à l'exception de quelques pratiques sectorielles et locales. D'où, pour moderniser les institutions et rendre les politiques publiques plus performantes, la nécessité d'affronter le fédéralisme... dans le bon sens, celui qui contribue à l'allocation optimale des ressources disponibles et à une meilleure répartition des richesses et des avantages. Alors que la réforme de la Constitution fédérale, acceptée par le Peuple le 18 avril 1999, n'a rien entrepris ni osé en la matière, guère étonnant de voir celle de la péréquation financière ne rien entreprendre non plus. Appréhender les éléments organisationnels sous l'angle de la péréquation financière équivaut à démontrer que le véritable enjeu de la démarche ne réside pas dans la modernisation d'un système dépassé, mais tout simplement dans l'aboutissement d'une logique d'économies, principalement par transferts de charges, mais aussi, convenons-en, par meilleure répartition de certaines tâches. Il serait réducteur de réfuter le volet budgétaire de la réforme de la péréquation financière pour s'en tenir au seul discours officiel, lénifiant et conservateur, derrière des mots au goût du jour pourtant! C'est clair. Le fédéralisme offre un potentiel énorme de transferts des charges d'un niveau institutionnel à l'autre. Économiser – en partant du haut – devient donc stratégie. Prétendre l'inverse relève soit de l'hypocrisie, soit de la mauvaise foi politique (elle même stratégie). En fin de compte, le Conseiller fédéral Villiger n'arborait-il pas, en conférence de presse, une économie de deux milliards de francs? Certes, Grüter et Cluori mettent en évidence la nécessité de réformes structurelles, sans lesquelles des économies budgétaires ne pourraient être réalisées. Ils affirment que « tout le fédéralisme et les procédures de l'administration fédérale doivent être soumis à un examen critique et adaptés aux nouveaux défis. Le Conseil fédéral a déjà effectué ou mis en œuvre quelques réformes de cet ordre. L'élément essentiel en est la nouvelle péréquation financière »<sup>1</sup>. Mais, qu'est-ce que la redynamisation du fédéralisme? Ne point toucher aux structures? Refuser d'inscrire dans les législations certaines centralisations de compétences (sociales, par exemple : assurance-maladie, allocations familiales, législations fiscales, etc.)?

---

1. K. Grüter et M. Cluori, *Où vont les finances fédérales? La politique budgétaire, élément clé d'une politique générale d'avenir*, in *La Vie économique*, Berne, 7/1997, p. 17.

On ne saurait se satisfaire d'une redynamisation du fédéralisme privilégiant uniquement des transferts de compétences et de charges. Le potentiel d'économies est estimé initialement à trois milliards de francs annuels au profit de la Confédération. Comment prétendre que cette situation n'aura pas de répercussions sur les prestations sociales? Les dires de Conseillers fédéraux et de Conseillers d'États représentant les cantons privilégiés par le processus manquent singulièrement de crédit. Ils ne sont que très partiellement fondés. Ont-ils seulement interrogé leurs Directeurs d'Offices et Chefs de services sociaux, par exemple? Encore faudrait-il avoir le courage de s'exprimer en parlant « vrai », ce que demandent pourtant les citoyens! À cela s'ajoutent les économies déjà réalisées et en œuvre dans tous les cantons et toutes les communes de Suisse. L'éclatement des politiques sociales et leur soumission systématique aux pouvoirs locaux renforceront vraisemblablement d'inacceptables inégalités de traitement. Les indices de capacité financière, de pression fiscale et autres outils de comparaison sont à cet égard catégoriques. Encore faut-il avoir envie de les ausculter et d'en faire une analyse rigoureuse.

### **Droit dans le mur!**

À la devise *Un pour tous, tous pour un* succèdent le règne du *chacun pour soi* et le syndrome du *Pierre Noir*, dont il faut se débarrasser au plus vite. *Tirer à la même corde* ne vaut que dans une entité politique donnée. Sous l'angle des relations entre niveaux politiques institutionnels, on ne tire plus à la même corde, depuis bientôt fort longtemps. À chacun de sauver ses meubles! Seuls les courants idéologiques démontrent une certaine cohérence, franchissant les frontières. Plutôt que de se diviser encore, la Suisse n'aurait-elle pas tout intérêt à uniformiser et coordonner, harmoniser ou centraliser quelque peu ses politiques publiques, pour élaborer un front uni, ouvert et progressiste sur le monde et les problèmes qui s'imposent à lui? Il est paradoxal, voire de bien peu de vision politique, que de croire encore à la force de la parcellisation des approches et des solutions, de même qu'à celle de la dilution des compétences. Les potentiels de créativité, le maintien de la cohésion sociale et les voies de la prospérité supposent un seuil critique de population. Avec 7 millions d'habitants, la

Suisse n'a pas les moyens de miser sur un cantonalisme exacerbé. C'est une ineptie intellectuelle que de postuler cet avenir. C'est une aberration politique que de n'avoir d'autres perspectives. Tous les indicateurs, toutes les études sur les conditions de vie de la population démontrent que c'est le cheminement inverse qu'il s'agit d'envisager. La réalité sociale objectivée démontre que ce n'est pas par l'intermédiaire de la péréquation financière que les inégalités sévissant dans le pays seront aplanies. Que cessent ces palabres!

#### 4.1.2 Critique obligée

La critique est essentielle. Elle sert le processus démocratique et favorise la visibilité des enjeux. Pour autant bien sûr qu'elle soit constructive et qu'elle ne vise pas la seule obstruction. Ainsi, des avis s'expriment. Pour Wagner, « le nouveau système de péréquation recèle un considérable potentiel d'innovation sociale et répond aux exigences d'équité par le nivellement des disparités régionales »<sup>1</sup>. Ces considérations théoriques et principes ne résistent cependant pas à la confrontation aux faits. Wagner le reconnaît implicitement, puisqu'il craint que « si la Confédération confie l'intégralité du financement des prestations complémentaires ou de la réduction des primes de l'assurance-maladie aux cantons, on risque de voir varier les niveaux de prestations offerts d'un point à un autre du territoire, ce qui est contraire au principe d'équité ». Une péréquation attribuant des moyens non affectés accrus aux niveaux institutionnels inférieurs comporte des dangers évidents, que certains sous-estiment, par principe, par intérêt ou par ignorance<sup>2</sup>. Dans tous les cas, la passivité n'est pas admissible. Le positionnement de Wagner présenté ci-avant rend

- 
1. A. Wagner, *Réflexion de fond sur les aspects sociaux de la péréquation*, in Association suisse de politique sociale, actes du colloque *Plus de fédéralisme – moins de sécurité sociale?*, Lako, Zürich, 1997, p. 4.
  2. Pensons aux nombreuses publications de l'Office fédéral de la statistique et du Fonds national de la recherche scientifique, qui expriment les innombrables disparités sévissant d'un canton à l'autre. Des niveaux de prestations sociales pluriels, des règles d'application législative ou des politiques fiscales d'une grande diversité coexistent. Des travaux sur les dépenses sociales des cantons romands, Berne et Tessin réalisés pour la Conférence romande des affaires sanitaires et sociales (Rossini/Martignoni, 1997) confirment ces fortes disparités pour les différentes prestations sociales allouées par les cantons et les communes.

donc parfaitement compte du dilemme qui oppose principes et mise en œuvre. Le potentiel d'aménagements pressentis par la réforme ne stimule guère une dynamique de progrès en matière de politique sociale. Pour ce faire, il importerait préalablement de se préoccuper de la définition effective des champs concernés (ce qui suppose un ciblage des démarches et non une appréhension globale et simultanée de toutes les politiques publiques, comme c'est le cas)<sup>1</sup>, des objectifs à atteindre et des moyens pour y parvenir. Dans la logique des moyens, la péréquation joue un rôle essentiel, qui risque pourtant d'être réduit à néant par l'application du principe de l'enveloppe budgétaire. Ce principe peut en effet perdre en efficacité dès lors qu'il ne se rapporte plus à la gestion d'une institution particulière (facilement identifiable, mesurable et pouvant être analysée dans ses actions et effets), mais à l'ensemble d'une politique qu'on ne maîtrise pas forcément. La Suisse paie aujourd'hui comptant – et très cher – son sous-développement statistique, politiquement et délibérément choisi.

## **Réactions politiques**

Les acteurs s'affrontent sur le sujet dans le cadre des processus démocratiques, au gré des consultations et prises de position. Illustrations. « Le projet de nouvelle péréquation financière entre cantons et Confédération : un coup de main aux directeurs des finances »<sup>2</sup>. Un éclairage politique est donné par les deux Conseillers nationaux socialistes, pour qui grâce à ce « coup de main », on réussit à emballer des postulats de la droite dans le projet de décentralisation.

«- Le concept veut cantonaliser l'aide à la construction de logements et à la propriété individuelle. Mais personne ne sait comment les 8 milliards existants de cautionnement fédéral pour la construction de logements seront répartis entre les cantons.

- 
1. Nous n'aborderons pas les dangers d'échecs résultant d'une foule d'oppositions partielles. Devant la complexité des politiques publiques, il aurait été préférable d'envisager une analyse approfondie des conséquences concrètes sur chaque secteur. Or cela n'est pour l'instant pas réalisé. Les acteurs et protagonistes agiront donc par la procédure de consultation. L'attitude stratégique sera une attitude de défense d'intérêts particuliers et non d'élaboration d'un processus constructif. Ce qui laisse présager de belles impasses et de belles passes d'arme!
  2. R. Strahm, E. Leuenberger, in Service de Presse, Parti Socialiste Suisse, No 440, Berne, 22 mars 1996, p. 6.

- Le concept veut que la Confédération se retire largement du trafic régional. On programme ainsi la mort des trains régionaux.
- Les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI devraient être cantonalisées. On veut aussi un retrait de la Confédération de l'aide collective à la vieillesse et à l'invalidité; cela signifie qu'environ 2 milliards de contributions fédérales aux institutions privées deviendraient le jeu de la politique financière cantonale.
- Ce que certains directeurs des finances ont fait avec les contributions destinées à réduire les primes d'assurance-maladie, c'est-à-dire une extension vers le bas, devrait faire école en matière d'AI et de prestations complémentaires. La reprise par la Confédération de ces contributions aux caisses-maladie serait positive.
- La cantonalisation de la formation professionnelle est aussi la pire des choses que nous puissions faire en matière de politique de la formation. On promet un potentiel d'économies de 3 milliards de francs par année, et on fait miroiter en même temps qu'aucune réduction des prestations n'y serait liée. Le concept de nouvelle péréquation financière est en réalité un paquet d'économies. Il prévoit des contributions forfaitaires de la Confédération au lieu de contributions financières se rapportant à un projet. Cela correspond exactement au bon plaisir des directeurs des finances : on aimerait autant d'argent que possible dans les caisses de l'État et simultanément si possible aucune obligation. Il faut certainement mentionner de positif que certains investissements inutiles (construction des routes) n'auraient pas lieu, s'ils n'étaient pas allégés par des subventions complémentaires de la Confédération, des cantons et des communes. Ceux qui regardent de près le paquet intitulé "nouvelle péréquation financière entre cantons et Confédération" parviendront vite à la conclusion que sous cette forme, avec cette optique financière unilatérale, c'est un projet mort-né! ».

Plusieurs domaines de la politique sociale sont concernés par la réforme de la péréquation financière. Ce sont :

- l'assurance-vieillesse et survivants,
- l'assurance-invalidité,
- les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI,

- l'assurance-maladie,
- les allocations familiales,
- les bourses d'étude,
- l'encouragement à la construction et à la propriété du logement.

Le contenu de la réforme est brièvement présenté ci-dessous, en deux temps. La situation de l'avant-projet mis en consultation en 1996 et celle de la procédure de consultation en cours (avril-novembre 1999<sup>1</sup>). Il est ainsi possible d'apprécier les évolutions déjà introduites. Les débats présentés plus loin témoignent aussi de la manière dont les partenaires sociaux se positionnent sur ces questions.

#### - AVS

Projet initial 1996. Les prestations individuelles, à savoir les rentes, les allocations pour impotents et les moyens auxiliaires deviennent de la compétence exclusive de la Confédération. L'aide à la vieillesse par contre est cantonalisée.

Consultation 1999. La centralisation du régime AVS en mains fédérales est maintenue, avec concentration des réglementations et des dépenses, donc uniformisation du droit. Les cantons sont ainsi entièrement déchargés du financement de l'AVS. L'aide à la vieillesse est partiellement cantonalisée, la Confédération se limitant aux projets d'importance nationale. Les cantons devront financer les programmes d'aide, les consultations sociales et les soins et soutiens à domicile.

#### - AI

Projet initial 1996. Les rentes d'invalidité, les mesures de réadaptation et les allocations pour impotents sont déléguées à la Confédération, alors que les prestations collectives (y compris les mesures de réadaptation) sont placées sous la responsabilité des cantons.

Consultation 1999. D'une part, s'agissant des prestations individuelles : le financement et l'exécution de ces mesures relèvent exclusivement de la Confédération, les écoles spécialisées étant attribuées

---

1. Département fédéral des finances, Conférence des directeurs cantonaux des finances, *La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Concrétisation des lignes directrices du 1er février 1996*, Rapport final de l'organisation de projet, Berne, 31 mars 1999.

à l'instruction publique des cantons. D'autre part, les prestations collectives sont modifiées comme suit. Les subventions pour la construction et l'exploitation des homes, ateliers pour personnes handicapées passent dans le domaine de compétence des cantons et des collaborations intercantionales. La collaboration intercantonale devra se faire en tenant compte de la compensation des charges. Les subventions aux organismes formant des spécialistes ne relèvent plus de l'AI, la tâche étant financée au titre de la formation, avec répartition entre Confédération et cantons. Les subventions aux associations d'aide privée aux invalides devraient être réparties entre Confédération ou AI, pour les projets d'importance nationale, et cantons pour les subventions aux associations centrales d'aide privée aux invalides. La formation scolaire spéciale est cantonalisée.

**- Prestations complémentaires**

Projet initial 1996. La cantonalisation des prestations complémentaires est proposée.

Consultation 1999. La Confédération prend en charge la part des PC relevant de l'assurance sociale et les cantons sont responsables des prestations relevant des dépenses sociales au titre de la santé et des frais de séjour dans les homes.

**- Allocations familiales**

Projet initial 1996. Il est envisagé de centraliser les prestations de ce régime.

Consultation 1999. La solution fédérale intégrale est maintenue, avec une allocation unique précisée à 175 francs par enfant.

**- Assurance-maladie**

Projet initial 1996. L'allègement des primes d'assurance-maladie est délégué exclusivement à la Confédération, les cantons étant totalement libérés de cette tâche.

Consultation 1999. La définition uniforme de la réglementation donnant droit aux subventions pour assurés économiquement modestes est de la responsabilité de la Confédération. Cette dernière participe au financement de la réduction des primes à raison de 45 % environ et les cantons de 55 %.

**- Cliniques spéciales et médecine de pointe**

Consultation 1999. Les compétences hospitalières cantonales sont maintenues. Il convient cependant de renforcer les collaborations intercantionales, notamment en matière de planification.

**- Bourses**

Projet initial 1996 et consultation 1999. Les bourses sont entièrement financées par le canton jusqu'au niveau du secondaire II.

**- Logement**

Projet initial 1996. L'encouragement à la construction et à la propriété du logement est de la seule compétence des cantons.

Consultation 1999. Le retrait de la Confédération est intégral, tant en ce qui concerne l'encouragement à la construction et à la propriété du logement que l'amélioration des logements dans les régions de montagne.

Otto Piller, directeur de l'Office fédéral des assurances sociales, commente les différentes propositions touchant les régimes de protection sociale<sup>1</sup>. Il relève les difficultés d'application des principes de la révision aux assurances sociales, par le fait qu'aux partenaires institutionnels (Confédération et cantons) s'ajoutent les institutions d'assurance, dont les modalités de fonctionnement diffèrent fondamentalement des niveaux politiques, et les acteurs para-publics et privés. Globalement, les changements envisagés ont une portée fondamentale. Les coûts ne sont qu'une composante des conséquences qui vont en découler. L'élaboration et le développement de plusieurs domaines de la politique sociale sont au cœur de ce processus. Les dangers sont réels, les chances peut-être moins. Car il reste à apprécier de manière rigoureuse et systématique tous les effets quantitatifs et qualitatifs, politiques, économiques et sociaux de ce projet, domaine par domaine. Ce que n'ont encore entrepris jusqu'à présent sérieusement et de manière très approfondie ni la Confédération, ni les cantons. Les surprises ne peuvent pas être exclues.

---

1. O. Piller, *Comment la péréquation financière touche-t-elle les assurances sociales?*, in Association suisse de politique sociale, Lako, Zürich, op. cit., 1997, pp. 26 ss.

## **Consultation 1996**

En mars 1996, le Conseil fédéral charge le Département fédéral des finances de soumettre le rapport sur les lignes directrices de la nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons à consultation auprès des cantons, des partis politiques et des institutions et autres organismes intéressés. Pour ce qui relève de la politique sociale, la consultation débouche sur un certain nombre de remarques et considérations<sup>1</sup>. Le débat est l'occasion pour les partenaires sociaux de réaffirmer leur logique et leur vision de l'intervention publique. Nous retrouverons par conséquent certaines analogies avec le contenu du chapitre consacré aux révisions des assurances sociales. Relevons quelques observations principales.

- Du point de vue politique, au sens large, le projet est souvent perçu à gauche de l'échiquier comme lacunaire, négligeant les conséquences sociales et politiques des innovations proposées, trop prisonnier d'une optique strictement financière et d'une logique d'économie. Les modèles économiques et institutionnels présentés ne tiennent que partiellement compte de la complexité politique et sociale et des réalités institutionnelles. Il est fait mention que les petits cantons parviennent difficilement à assumer à satisfaction certaines tâches qui leur sont aujourd'hui déjà dévolues. D'où le constat de principe selon lequel la Confédération semble mieux armée pour s'imposer face aux intérêts privés et privilégier l'intérêt général. En ce sens, son rôle devrait être renforcé, notamment dans le domaine social. Toute tentative de retirer à la Confédération les tâches qu'elle assume traditionnellement seront combattues « par tous les moyens » selon le Parti socialiste Suisse, par exemple.
- Globalement, la droite politique soutient sans réserve le processus de réforme engagé par la Confédération.
- Le projet dégage une volonté excessive de réaliser des économies, rapidement, par le biais d'une réduction massive des prestations. Ainsi, les cantons affirment généralement avec force qu'il n'est pas

---

1. *La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons, Lignes directrices, Rapport sur les résultats de la consultation, Département fédéral des finances, Berne, octobre 1996.*

acceptable que la Confédération assainisse ses finances par transfert de charges en leur direction.

- Les propositions de désenchevêtrement formulées à propos des assurances sociales débouchent sur des avis partagés. Les éléments controversés sont ceux concernant les allocations familiales, l'assurance-maladie et les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Le principe d'une centralisation de l'AVS et de l'AI dans le secteur des prestations individuelles est par contre généralement accepté, sous réserve toutefois que celle-ci n'entraîne aucune augmentation de cotisations et d'impôts et que le nouveau système propose une solution adaptée sur le plan des compétences et de l'exécution. Plus précisément, la centralisation ne doit pas donner lieu à un alignement sur les tarifs supérieurs. Les contributions des cantons à l'AVS et à l'AI revêtent un caractère de compensation financière; il conviendrait dès lors d'un tenir compte dans la péréquation des ressources au cas où elles seraient supprimées. Selon nous, la problématique de la centralisation, déjà évoquée au chapitre des révisions des différentes assurances sociales, est éminemment idéologique. Elle pose la question des limites du fédéralisme, en termes d'efficacité et d'efficience des politiques publiques. Elle amène aussi à reconsidérer la manière dont est appliquée la subsidiarité. Les réactions à la consultation expriment par conséquent tant les craintes que la défense d'acquis sous-tendant ces thèmes de discussion. Reprenons, par régime, la teneur des propositions de 1996, en y ajoutant le contenu soumis en consultation en avril 1999, qui devrait déboucher ensuite sur le projet final soumis aux Chambres fédérales.

### **Allocations familiales**

La centralisation des allocations familiales attire sur elles les positions de toutes tendances. Beaucoup affirment qu'un nouveau système fondé sur le principe de l'arrosoir est inacceptable. Pour d'autres, une solution unifiée à l'échelle nationale rendrait impossible toute application différenciée par canton. Enfin, certains observent qu'il n'existe pas de nécessité impérieuse de militer en faveur de l'harmonisation du domaine au niveau fédéral, encore moins de la centralisation. À l'évidence, les divergences sont multiples, très éloignées

d'un consensus possible à court terme. Les courants idéologiques s'expriment catégoriquement : maintien du statu quo à droite de l'échiquier politique; centralisation et harmonisation à gauche. Les positions fondamentalement opposées sont par ailleurs exacerbées par des enjeux retranchés derrière la subsidiarité et le libéralisme. Nous pensons surtout aux aspects financiers déjà évoqués au chapitre précédent.

### **Assurance-maladie**

Parmi les questions essentielles, mentionnons les positions contre une éventuelle centralisation du régime, répondant à la nécessité de redéfinir les rapports entre l'assurance-maladie et les systèmes de santé cantonaux. Pour certains, une solution fédérale ne doit pas récompenser les cantons les plus dépensiers. Pour d'autres, il importe d'éviter tout transfert de responsabilité vers la Confédération tant que le principe de financement prévu par la loi sur l'assurance-maladie n'est pas modifié. La capacité financière des cantons intervenant dans le calcul des subventions fédérales en faveur des assurés économiquement modestes, il convient d'en tenir compte dans le cadre de la péréquation des ressources en cas de changement de système. Tout y est... de la vision politique au jugement de valeur.

### **Prestations complémentaires AVS et AI**

Conçues à l'origine comme solution transitoire, les prestations complémentaires (PC) sont toujours indissociables du premier pilier, puisque les rentes AVS et AI ne permettent pas d'atteindre le minimum vital, contrairement à l'objectif constitutionnel affirmé. Ainsi, le transfert envisagé des PC vers les cantons est parfois considéré comme en contradiction avec la cohérence du système global des trois piliers. Il entraînerait des conséquences inacceptables pour les bénéficiaires de prestations, en ce sens que les PC seraient plus fortement encore empreintes d'un caractère d'assistance et tributaires des aléas des pratiques cantonales. Or, il faut éviter à tout prix un retour à la notion d'assistance et maintenir la nature actuelle des PC, qui sont

un droit<sup>1</sup>. Si les cantons devaient hériter de cette compétence, des applications très variées en résulteraient et le niveau actuel des prestations ne pourrait pas être systématiquement sauvegardé. Pour certains, le nouveau régime proposé entraînera un démantèlement social inacceptable. La majorité des milieux consultés a accueilli avec scepticisme la proposition de cantonalisation, notamment en raison des dangers flagrants d'inégalités de traitement. La Confédération ne devrait pas abandonner le financement des PC aussi longtemps qu'elle en régleme l'allocation. De plus, il convient d'éviter que la cantonalisation des prestations complémentaires n'induisse, par réaction, un report de charges sur l'aide sociale. La Confédération devrait dans ce cas au moins arrêter des principes dans une loi-cadre. Une nouvelle fois, il est rappelé que l'édifice de la sécurité sociale doit être considéré dans son ensemble, par une plus grande et rigoureuse coordination des standards. Autre avis, le changement de système ne devrait pas occasionner de nouvelles dépenses. Le Conseil fédéral a retenu une voie médiane, distinguant le volet assurance sociale et les prestations relevant de la santé. Il répond positivement aux critiques émises lors de la première consultation.

## **Prestations collectives de l'AI**

La majorité des milieux consultés accepte la cantonalisation des subventions attribuées aux homes pour invalides et aux écoles spéciales. Reste à savoir dans quelle mesure, le cas échéant, les contributions individuelles de l'AI seront versées à titre de complément ou en combinaison, et quelle sera la répartition des compétences. Certains rejettent expressément la proposition, craignant que le financement des homes pour invalides et des écoles spéciales ne vienne grever essentiellement le budget des communes, par désengagement des cantons. Il est par conséquent absolument indispensable que la Confédération assume un rôle de gestion stratégique. Pour plusieurs organisations, et nous partageons cette préoccupation, une délégation

---

1. Ce qui n'empêche d'ailleurs pas la connotation assistancielle des PC de prévaloir au sein d'une frange importante de la population des rentiers qui, pour ces raisons, renoncent fréquemment à formuler une demande d'aide. Cela va, ici aussi, à l'encontre de l'objectif constitutionnel... Ce qui est, de plus, légitimé non seulement par la législation fédérale, mais par les législations cantonales d'application.

tion de la responsabilité des financements des institutions pour handicapés aux cantons est de nature à renforcer les différences cantonales. Autre conséquence : l'affaiblissement possible des efforts d'insertion entrepris dans ce domaine, puisque la réinsertion professionnelle dépendrait des capacités financières des cantons. Voilà qui est certainement incompatible avec l'esprit de la loi sur l'assurance-invalidité. Si les cantons devaient prendre en charge les subventions versées à l'assurance-invalidité (50 %), il leur faudrait compter avec des dépenses supplémentaires de l'ordre de 800 millions de francs. En admettant que les subventions de la Confédération soient abrogées, ils devront faire face à un accroissement des charges pour leurs propres administrés ou augmenter le tarif de placement des personnes. Le rapport relatif à la consultation ne fait pas allusion aux subventions accordées aux organisations centrales de l'aide privée aux invalides au sens de l'article 74 LAI. S'il était aussi envisagé de déléguer ces activités aux cantons, cette proposition poserait problème. La formation de base, la formation continue et le perfectionnement du personnel spécialisé et des cadres supposent, sans aucun doute, que l'offre et la gestion soient centralisées. De plus, dans son rapport du 9 novembre 1995 relatif à l'évaluation des subventions allouées en vertu de l'art. 74 LAI, la Commission de gestion du Conseil des États affirmait que cette tâche, justifiée, complétait judicieusement les prestations de l'assurance individuelle. Plusieurs organisations actives dans l'aide aux personnes handicapées se sont mobilisées contre le projet de réforme de la péréquation financière, jugée antisociale et contraire à l'éthique<sup>1</sup>. Pour les auteurs, « l'information sur le sujet est une nécessité primordiale. Il est indispensable que dans la formation de l'opinion et au cours de la consultation, les droits, les aspirations et les besoins des handicapés au sein de notre société soient clairement exposés et rappelés avec toute la vigueur voulue [...]. Le but est d'éviter que sous la désignation banale de nouvelle péréquation financière, on ne fasse accepter au peuple suisse une réduction massive des prestations sociales, dont les handicapés feraient les frais [...] ». Les

---

1. Groupement d'intérêts Péréquation financière sociale, *Arguments contre la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, jugée antisociale*, Association professionnelle suisse pour l'éducation et la pédagogie spécialisées, Zurich, 1997.

craintes concernent les institutions privées allouant des prestations aux personnes handicapées, relevant d'un support juridique commun garantissant une égalité de traitement, et qui seraient désormais livrées aux intérêts des cantons. Il en est de même pour les subventions collectives, déjà évoquées (aides à la construction, à l'exploitation) et pour l'enseignement spécialisé. La formation du personnel spécialisé est également au centre de la critique, soumise aux aléas des pratiques cantonales. Les craintes énoncées par les organismes consultés sont parfaitement légitimes. Il n'est pas opportun, de reconsidérer fondamentalement, comme le propose cette réforme, une pratique sociale construite au fil des ans, au gré de l'apparition des problèmes sociaux et des réponses locales, articulée autour d'un seul centre de coordination : l'assurance-invalidité. Les risques de démantèlement social par la réforme de la péréquation financière ne peuvent être exclus. D'autant plus que ce secteur repose dans une mesure non négligeable sur l'activité des acteurs privés, certes subventionnés, mais bénéficiant d'un engagement généreux de la société civile. C'est donc une rupture plus profonde qu'elle n'apparaît qu'il convient d'éviter, qui renvoie à la solidarité.

### **Allures démocratiques**

La péréquation financière impose aux organismes politiques et civils de ce pays un large débat critique sur l'agencement et le contenu des différentes politiques publiques. Le processus comporte d'indéniables allures démocratiques, engageant les différentes composantes de la société dans un effort d'analyse, mais les confortant aussi dans une attitude de groupe de pression. Les avis émis, les craintes formulées, les suggestions énoncées ont-ils véritablement influencé les équipes pilotant le projet? Rien n'est moins sûr. Néanmoins, on peut affirmer que la consultation permet de mesurer le degré et la pluralité des mécontentements, la multiplicité des résistances. Ainsi, il s'est avéré que bon nombre d'options initiales seraient difficiles à finaliser et opérationnaliser (cantonalisation des prestations complémentaires ou de la formation professionnelle, par exemple). L'affaire est question de pouvoir et de rapports de forces. Le *lifing* n'est pas technique, il est politique. Un discours dominant

émerge. Il fait écho aux stratégies de désengagement de l'État par privatisation ou suppression de prestations, de réduction massive et rapide du volume de l'endettement public, d'introduction de nouvelles pratiques de gestion publique, etc. Le clivage traditionnel gauche-droite se reproduit et les oppositions se ravivent. Présentée comme inéluctable, la réforme de la péréquation financière paraît en position inconfortable. Révélateur, le titre du *Temps* du 27 novembre 1998 : « Six ans plus tard, la réforme de la péréquation financière piétine ». Les termes d'enlisement, voire d'échec sont régulièrement avancés, même aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie administrative. Et puis, les conséquences financières de l'exercice ont eu des effets choquants. Dès les premiers chiffrages, les résultats allaient à l'encontre des buts recherchés ! De correctif en correctif, les modes de calculs ont été aménagés, pour aboutir à des résultats dévoilés en avril 1999. Il est évident que la réforme n'aura de signification qu'à partir du moment où elle aboutira à la réduction des écarts entre les cantons riches et les cantons pauvres, et non le contraire. L'ouvrage demeure sur le métier. Une nouvelle consultation est en cours. La nouvelle mouture présentée par le Conseil fédéral suggère, relativement à la politique sociale, quelques considérations générales :

- Le message et l'image véhiculés par le Conseil fédéral se réfèrent à un axe central privilégié : le désenchevêtrement des tâches comme instrument de lutte contre les gaspillages. Il s'agit d'allouer au mieux les ressources disponibles, ce que personne ne conteste. Simplifier les flux financiers complexes est un but louable en soi. Cela ne signifie pourtant rien sans en apprécier les conséquences sur l'application effective des politiques publiques. Malheureusement, il n'est toujours rien tenté pour revoir la structure même qui génère de telles relations complexes, distorsions et gaspillages : le fédéralisme.
- La valorisation du rôle des cantons constitue un second argument fort du Conseil fédéral. Flatter le pouvoir local est aisé... Or, il s'agit de réaliser des économies sur son dos. Une condition sine qua none peu valorisée : le cadre à l'intérieur duquel les cantons devront agir, sans quoi les fossés ne cesseront de croître entre cantons riches et pauvres et des ruptures seront susceptibles d'émerger.

- Les premières réactions politiques ne se soucient guère des citoyens et des personnes bénéficiant de prestations publiques. Intérêt primordial : qui gagne, qui perd et combien? C'est à peine réducteur. Certains Ministres des finances n'ambitionnent guère d'aller au-delà.
- La confirmation : le potentiel d'économies pour la Confédération atteint 2, à 2,5 milliards de francs. L'ajustement par désenchevêtrement n'est donc pas à somme nulle.
- Certains aspects considérés comme politiquement inacceptables ont été – provisoirement? – abandonnés. Ils pourraient refaire surface dans la suite du processus. Ce sont : la cantonalisation des prestations complémentaires ou celle de la formation professionnelle.
- Les allocations familiales seront uniformisées pour tout le pays et gérées par les caisses cantonales de compensation. C'est un progrès à saluer, qui va très nettement clarifier une situation actuellement insatisfaisante. La droite politique et économique usera de tout son pouvoir pour empêcher l'aboutissement de cette proposition.
- Le transfert des subventions AI aux homes, ateliers et institutions pour personnes handicapées sur les cantons va engendrer de vives oppositions, animées par des milieux au militantisme actif et qui sortent renforcés d'une victoire contre la suppression du quart de rente AI.
- Dans le domaine de l'assurance-maladie, la Confédération définira les catégories de personnes subventionnées, ce qui améliorera considérablement la situation plurielle et inégale prévalant depuis 1996. Quant à la répartition financière prévue à 45 % de subventionnement par la Confédération, elle induit des charges supplémentaires importantes pour les cantons. Il conviendra d'éviter que les cantons profitent de cette charge pour réduire leur contribution et pénaliser les assurés économiquement modestes.
- L'aide au logement fédérale sera supprimée. Les cantons décideront d'intervenir ou non dans ce domaine.
- La formation professionnelle verra la Confédération édicter les conditions cadre que les cantons appliqueront. Des subventions forfaitaires liées aux résultats sont envisagées. De telles perspectives

peuvent s'avérer discutables si elles ne sont pas rigoureusement cadrées.

S'agissant enfin de l'agenda, le projet définitif du Conseil fédéral devrait être élaboré en 2001. Une votation populaire pourrait intervenir en 2002 et l'entrée en vigueur des réformes en 2004.

### **Au fil des ans**

Sans consensus politique entre les différents niveaux institutionnels, et plus particulièrement les cantons, de même qu'au sein des différents partis politiques et autres groupes d'intérêt, l'action de réforme fédérale par la péréquation financière n'aura aucune chance d'aboutir. C'est qu'une redistribution de la carte nationale des compétences, des responsabilités et des dépenses se négocie à tous les échelons. Le grand mérite de la démarche est pour l'heure d'apporter la démonstration de l'enchevêtrement des tâches quasi crasse que le fédéralisme et les politiques publiques qui en découlent ont généré. Du constat que « cela ne peut plus durer » à l'établissement d'un concept au contenu politiquement acceptable, le chemin est long. Est-ce seulement envisageable? La précipitation imposée par la direction du projet (non pas tant dans le temps, mais dans la méthode) pourrait devenir contreproductive. On ne peut, en Suisse, ignorer les mécanismes d'interdépendance entre société civile et politique. Ou alors, on prend le risque de compromettre les investissements déjà engagés pour trouver une issue favorable. L'histoire politique, économique et sociale de ce pays s'est bâtie au fil des ans, à travers un ensemble de politiques publiques et d'initiatives privées au service du développement et de la prospérité du plus grand nombre. Aujourd'hui, les profondes transformations sociétales et la fracture sociale contribuent à l'émergence d'une Suisse à plusieurs vitesses. Plusieurs vitesses pour la population, mais aussi pour les niveaux institutionnels (entre cantons, entre communes). Les tensions, maîtrisées en période de croissance, sont exacerbées par le ralentissement conjoncturel. Entre riches et pauvres, pour la population comme pour les pouvoirs politiques, il importe de rétablir des équilibres, sans quoi l'édifice s'effrite et tend vers l'effondrement. D'où la prudence

requis dans le pilotage d'un processus de réforme pharaonique tel que celui proposé par la péréquation financière. Celle-ci ne prendra donc véritablement sens que si elle renforce notre capacité à aplanir les inégalités et à solidariser le tissu politique et social. L'ambition est noble, mais semble démesurée.

Si, en termes de simplification des procédures, de réduction des inégalités intercantionales et de proximité aux citoyens, la réforme de la péréquation financière mérite d'être soutenue, relativement aux méthodes, aux délais et aux instruments de maîtrise du processus (les connaissances construites pour mener à bien la démarche), elle suscite craintes et réticences<sup>1</sup>. La réforme doit être l'occasion de générer des impulsions déterminantes en ce qui concerne la simplification des structures et l'harmonisation des politiques publiques. Cantonnée à de seules mesures d'économies, elle est sans perspective.

### **Ping-pong et analyse**

En marge de la réforme de la péréquation financière, disséquons quelques pratiques, plus ou moins désordonnées et plus ou moins stratégiques, qui toutes se résument à une volonté de transférer purement et simplement les charges de la Confédération sur les cantons. Les exemples sont trop nombreux pour empêcher de croire à une partie de ping-pong, qui verrait la balle du flux financier renvoyée tantôt d'un côté, tantôt de l'autre. Faut-il craindre qu'une stratégie cohérente se profile... inavouée, dont l'aboutissement serait un affaiblissement de la politique sociale? Dans le domaine de la toxicomanie, la décision de ne plus financer les institutions pour toxicomanes par suppression d'une partie des financements fédéraux par l'assurance-invalidité amène soit la fermeture de lieux d'accueil, soit une contribution financière supplémentaire des cantons. Or, il ne va pas de soi que celle-ci soit supportable. Quelle finalité y voir : réorienter une politique publique; procéder à des économies; responsabiliser un autre niveau institutionnel? Aucune motivation clairement exprimée, si ce n'est une décision juridique! Décision peu ou mal argumentée;

---

1. Ainsi, la Conseillère d'État fribourgeoise Ruth Lüthi estime, par exemple, que l'économie estimée à trois milliards n'est pas un chiffre « définitif », par ailleurs « discutable » (in *Les services publics*, Lausanne, No 21, 27 novembre 1997, p. 4).

décision politique ensuite à la limite de l'arbitraire, qui ne manque pas de poser problème. Vulgaire économie sur le social? Difficile d'y déceler un procédé pensé, géré, responsable. Autre exemple, en matière d'asile, par révision d'une ordonnance sur le financement des frais d'assistance, le Conseil fédéral réduit le montant de 4 francs par jour. Une peccadille, par ailleurs bien perçue par une population majoritairement peu encline à défendre les requérants d'asile. Or, une telle option entraîne une charge supplémentaire globale importante pour les cantons. La conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales conteste ce projet.

La procédure de consultation en cours comporte donc une importance fondamentale. Elle devra cependant ne point se cantonner aux frontières des finances. Dans chaque canton et pour chaque secteur concerné par la péréquation financière, une lecture fine des conséquences sur différents points devra être scrupuleusement entreprise. Les points essentiels sont les suivants, présentés sous forme de grille de lecture :

*A) Prestations cantonales spécifiques*

Existence ou non de prestations cantonales spécifiques complétant les prestations relevant de la législation fédérale. Ces mesures de protection sociale sont à intégrer dans l'analyse. Quelles seront les conséquences prévisibles de la réforme sur le développement (aménagement, renforcement ou suppression) des prestations cantonales?

*B) Fonctionnement des régimes*

Il s'agit d'apprécier les conséquences prévisibles de la réforme sur l'organisation et le fonctionnement des régimes sociaux des cantons et leurs organes d'application (prestations fédérales et cantonales), en tenant compte des organismes publics, para-publics et privés, des personnes occupées, de même que des exigences et contraintes nouvelles pour le personnel en place.

*C) Qualité*

Les différents types de prestations seront passés en revue, plus particulièrement : l'accès aux prestations, les personnes protégées, le

niveau des prestations, l'évolution prévisible du nombre de bénéficiaires, les conséquences en matière d'encadrement. Il convient d'appréhender les effets sur la qualité effective des prestations.

*D) Planification et collaborations*

Il s'agit de définir les conséquences de la réforme sur les modalités d'octroi des prestations sociales : institutionnalisation, domicile, etc. Des normes et standards doivent être discutés et établis. Les perspectives de collaborations intercantionales sont à prendre en considération, notamment en matière de stratégie, d'objectifs, de moyens inhérents à la planification. Pour atteindre ces buts, des contraintes sont indispensables. La concertation seule ne suffit pas. Les pratiques l'attestent. Il faut des impulsions déterminées, dirigistes. Le décloisonnement des politiques sectorielles, intercantionales, cantonales, régionales ou locales est au centre des objectifs de la réforme. En fonction des propositions énoncées, les potentiels et limites sont à discuter de manière dynamique, en termes d'harmonisation et de coordination des politiques publiques.

*E) Aspects financiers*

L'appréciation des conséquences financières de la réforme, sur les recettes et les dépenses, de même que sur les bilans des régimes sociaux ne devrait intervenir qu'en fin d'analyse. Il faut renverser l'approche. L'estimation financière s'évalue tant pour la Confédération, les cantons, les communes que les organisations privées concernées pour chaque régime social. Il importe de cibler les regards sur tous les niveaux institutionnels, afin que la vision initiale soit complétée par l'appréhension globale des conséquences.

Convenons qu'une vision d'ensemble et une cohérence parfaite de tous les processus de décision sont illusoire. Les faits observés exacerbent cependant une réalité de moins en moins défendable : un fédéralisme désuet et une utilisation abusive des pratiques de transfert des responsabilités et des coûts, sans mise en perspective globale. Ce qui réduit la fiabilité des analyses, affaiblit la démarche et provoque de vives controverses. Autant de facteurs qui ne manqueront pas

d'influencer débats et discussions au cours de la procédure de consultation. Anticiper l'imprévisible n'est pas demandé. Exiger un processus décisionnel en connaissance de cause est par contre une nécessité démocratique. Qui plus est lorsque les informations sont disponibles et les recherches et investigations réalisables. Un peu d'humilité dans la démarche et les objectifs sont requis. Ce qui ne coïncide pas forcément avec le calendrier imposé et les finalités recherchées de la droite politique, entre les mains de laquelle se trouve bercée la réforme de la péréquation financière.

## **4.2 Nouvelle gestion publique**

### **4.2.1 Repères**

Les principes de la nouvelle gestion publique sont sous-jacents à toute réforme politique et administrative. Les politiques publiques sont au cœur de ces processus dits de modernisation. Certes à des degrés fort divers, dans des cadres politiques et sur la base d'objectifs différenciés, mais qui ne peuvent en aucun cas être considérés comme isolés ou marginaux. Les postulats d'un secteur public proche des besoins des citoyens, axé sur une définition précise des tâches et la qualité des prestations, flexible et innovateur, orienté vers les résultats et les effets à produire, transparent, économique et compétitif, fondé sur une répartition adaptée des compétences, générant une gestion responsable et motivante ou encore inspirant une nouvelle base de confiance auprès des citoyens, ne peuvent être contestés. Pas plus que les finalités ambitieuses, que sont l'orientation claire des choix d'action, donc des prestations, la définition systématique des critères de qualité, la transparence des coûts, l'évaluation des modes d'organisation et des objectifs. Fort de ces principes, le discours sur la nouvelle gestion publique s'est rapidement révélé porteur, jusqu'à s'ériger en pensée unique – ou pour le moins dominante – et en oublier que l'on pouvait avoir d'autres méthodes et approches pour moderniser les administrations et les relations entre pouvoir politique, administration et citoyens.

## Théorisation fragile

Du point de vue théorique, la nouvelle gestion publique tente de se trouver une assise et de se faire une place dans l'arène scientifique. C'est légitime. Comme est légitime le questionnement sur la relation entre théorie et réalité observée et entre théorie et capacité d'application. Car si un paradigme construit à partir de l'observation d'un champ d'analyse est généralement fiable, il n'en est pas de même d'une théorie construite pour être imposée ensuite à la pratique! Les fondements de la nouvelle gestion publique, les arguments en faveur de son introduction et les moyens de faisabilité du processus font aujourd'hui l'objet d'innombrables investigations. L'ambition ne manque pas. Pour Finger, « c'est la question d'un nouveau système de gestion des affaires publiques qui est dorénavant posée. L'État, pris en tenailles par ce double mouvement de globalisation-localisation, doit se transformer de manière radicale pour donner place à un nouveau système de gestion des affaires publiques plus apte à répondre à ces défis [...]. Cette transformation implique que l'on repense l'ensemble du système de gestion des affaires publiques, dont notamment les rôles dévolus au politique, à l'administration, à la société civile et au secteur privé, de même que les relations entre ces différents acteurs »<sup>1</sup>. Mais encore, « ce qui est véritablement neuf dans le NPM est le fait que, pour la première fois, nous considérons l'ensemble du système de gestion des affaires publiques, qui comprend non seulement l'administration, mais également les citoyens, les différents acteurs politiques et juridiques, et les tiers, comme les organisations non gouvernementales et l'industrie privée. Dans ce sens, c'est d'un nouveau système de gouvernance qu'il faut parler. De plus, les rapports entre ces différents acteurs sont en train d'être redéfinis. Ceci signifie que ce nouveau système de gestion des affaires publiques a des incidences [...] sur l'organisation territoriale, la démocratie et surtout la démocratie directe, le rapport entre le public et le privé, la distribution des pouvoirs, entre les niveaux fédéral, cantonal, régional et local, ainsi que sur la nature

---

1. M. Finger, *Néolibéralisme contre nouvelle gestion publique*, in collectif, M. Hufty, *La pensée comptable. État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Nouveaux cahiers de l'IUED, Genève, 1998, pp. 60-70.

même des politiques publiques »<sup>1</sup>. Vaste projet, qu'on ne peut pas soupçonner de parcellisation des approches<sup>2</sup>. Mais qui dispose de la légitimité de redéfinir le rôle des acteurs, leur place, leurs relations? Qui peut décréter de telles interventions? N'est-ce pas tirer le diable par la queue, dans une relation des plus ambivalentes aux règles démocratiques, au dynamisme de la société? La gouvernance ne peut s'envisager de façon aussi structurée et globale, au risque de se voir soupçonnée de pratiques dictatoriales ou d'impérialisme intellectuel et politique. La pratique de la démocratie et la conduite des fonctionnements sociétaux découlent d'une multitude d'acteurs, de mécanismes, de processus, qui ont leur mouvement et leur dynamisme propres. Vouloir mettre au diapason un tel ensemble interpelle. Merrien va plus loin encore. Pour lui, « les périodes de crise sont particulièrement favorables aux discours révolutionnaires et prophétiques, ceux qui appellent à la destruction de l'ordre ancien et promettent un avenir glorieux. Aussi paradoxal que ceci puisse paraître, la nouvelle gestion publique appartient à la catégorie des discours prophétiques et incantatoires qui occulte l'ambiguïté et le flou des recettes proposées comme autant d'impératifs catégoriques »<sup>3</sup>. L'unanimité n'est donc pas de mise. Cela explique partiellement pourquoi la phase de théorisation comporte encore des faiblesses, inhérentes à la fragilité des relations entre concepts et réalité, de même qu'à la confusion qui prédomine entre théorie et modèles mis en place. La nouvelle gestion

1. M. Finger, *Le New Public Management, reflet et initiateur d'un changement de paradigme dans la gestion des affaires publiques*, Séminaire de l'Institut universitaire Kurt Bösch, document de travail, IDHEAP, Chavannes-près-Renens, 1996, p. 1.
2. Nous ne discuterons pas ici, malgré que la question soit fondamentale (mais hors de notre champ d'analyse), des relations établies, notamment par M. Finger (op. cit., 1996), entre nouvelle gestion publique et transformations du contexte sociétal : globalisation, crise financière des collectivités publiques, crise de légitimité des Etats, néo-libéralisme, relation public-privé. Ni de l'affirmation selon laquelle la nouvelle gestion publique constitue « une tentative non idéologique de répondre à la crise financière et à la crise de légitimité de l'Etat et des collectivités publiques à l'âge de la globalisation économique et financière ». Cette vision nous semble réductrice et ne comporte que de faibles relations pertinentes avec les réalités vécues au sein des administrations, tant dans leur relation avec les citoyens qu'avec les autorités politiques (Pouvoirs exécutif et législatif). Elle résulte d'une construction théorique soit « importée », soit ne découlant pas d'une observation rigoureuse des faits. Tout au plus, partageons-nous l'analyse selon laquelle il y a déséquilibre entre administration et exécutif, d'un côté, et pouvoir législatif, de l'autre, ce qui se vérifie très clairement dans le système politique suisse, pour ce qui concerne tant les cantons que la Confédération.
3. F.-X. Merrien, *Misère de la nouvelle gestion publique*, in collectif, M. Hufty, *La pensée comptable*, op. cit., 1998, p. 141.

publique semble davantage un modèle de pratiques et un instrument. L'ériger au rang de théorie est discutable méthodologiquement et hasardeux du point de vue de la rigueur de la discussion scientifique. Finger, Pravato et Rossiaud<sup>1</sup> prétendent que le « NPM n'est pas un modèle, un dogme ou une idéologie, mais qu'il n'est que la première étape d'un processus de transformation qui remettra en cause le système institutionnel et par là même l'ensemble du système de gouvernance ». Dès lors qu'on confronte cette affirmation à certaines pratiques, il y a contradiction. S'agissant du discours, il est catégorique, dominé par le poids des concepts avant celui de leur faisabilité, puis de leur efficacité. Force est de constater qu'on ne se trouve guère éloigné de l'idéologie, voire du dogme. Et puis, au-delà de ce même discours, il est évident que pour les administrations ayant introduit ou entreprenant des applications NPM, celui-ci constitue prioritairement (c'est incontestable) un modèle qui oriente le changement. Il n'est pas le changement en soi, mais une impulsion (par des outils, des pratiques) sous-tendant la transformation des mécanismes de fonctionnement de l'administration. Le NPM est donc d'abord l'instrument accompagnant la transformation de l'administration publique. Il est, selon nous, réducteur de le considérer uniquement en tant que processus de distanciation de l'administration et du politique, ou que processus de rapprochement des citoyens et de l'administration. Dans les faits, il est une simple grille de référence générant bel et bien des recettes pour stimuler le changement. D'ailleurs<sup>2</sup>, en présentant la gestion du changement, Finger et al. présentent également une série de phases spécifiques (préparation des conditions, définition des prestations, des indicateurs et de l'enveloppe budgétaire, etc.), elles-mêmes renvoyant à des outils d'application. Délicat de vouloir se distancier de la notion de modèle. Notamment dès lors que l'on postule que le NPM « associe des outils de pilotage et de gestion du secteur privé à une transformation du mode de fonctionnement et du système de gestion du service public »<sup>3</sup>.

1. M. Finger, S. Pravato, E. Rossiaud, *Le New public management. Une première étape dans la transformation des organisations de service public*, Institut de hautes études en administration publique, Chavannes-près-Renens, (document non daté), p. 1.
2. ATAG & Young Consulting, Mathias Finger, Office du personnel de l'État de Genève, *NPM. Guide de référence pour introduire un modèle de gestion des affaires publiques*, Genève, 1998, p. 9.
3. Ibidem., 1998, p. 5.

- Les principaux instruments de la nouvelle gestion publique sont :
- les contrats liant les différents acteurs,
  - les indicateurs exprimant le degré d'efficacité et d'efficience des politiques publiques, de même que la satisfaction des clients,
  - les instruments de contrôle,
  - les évaluations.

À ce propos, dans une contribution précédente<sup>1</sup>, nous arrivions à la conclusion provisoire que, jusqu'ici, en Suisse, la transparence de la politique sociale peut être considérée comme un paradigme oublié. Volontairement? La question est légitime, tant les adaptations sont rares et les moyens dégagés pour la réaliser modestes. De plus, nous sommes tout aussi catégoriques sur le fait que la réponse appartient maintenant à l'autorité politique. C'est que la qualité des relations gouvernants-gouvernés; gouvernants-administration ou administration-institutions dépend du degré de connaissance sous-tendant les décisions. Sans doute, la *Nouvelle gestion publique* s'affirme comme une chance nouvelle à saisir pour tendre vers la transparence des politiques sociales. Soyons lucides! La *Nouvelle gestion publique* fait recette. En admettant son utilité, ne tombons pas sous les charmes de ceux qui l'ont pensée et qui, aujourd'hui, courent le risque non négligeable de rechercher des parts de marché, profitant d'une mode et de la trop longue paralysie des administrations et du politique. Un discours s'installe: flatteur pour le politique qu'on veut revaloriser et convaincre; mobilisateur pour les fonctionnaires, à qui on se doit peut-être de rappeler les finalités de leur action. Le temps est aux engagements et aux actes. Les efforts d'acculturation de l'État et de son administration sont judicieux. Ils sont l'occasion de redonner à cette institution sa véritable signification, qui plus est à une époque où l'individualisme et la quête du profit bousculent nos valeurs. Profitons de cette chance, en insistant sur le fait que c'est par l'action et non seulement par la conceptualisation que la modernité se concrétise. Le cas de la statistique sociale le démontre. Il faut le prendre au sérieux et agir. Les options politiques sont autres. Peu ou pas de moyens supplémentaires en faveur des instruments statistiques ou des fonctions

---

1. P. Gilliland, S. Rossini, *La protection sociale en Suisse*, op. cit., 1997, pp. 265-268.

d'évaluation. Un monde sépare les objectifs et aspirations théoriques de la réalité vécue, le discours gouvernemental de l'application des options. Un monde, naturellement fait d'ambitions, de contradictions, de rapports de force à gérer.

#### 4.2.2 Politique sociale et contrats

##### Notion

La notion de contrat constitue le pivot de toute démarche de nouvelle gestion publique. Elle est plurielle. Les contrats « politiques » sont conclus entre Parlement et Gouvernement et déterminent la durée, définissent l'action politico-stratégique, de même que les objectifs, les indicateurs d'évaluation et le budget d'une politique. Le contrat « de management » est conclu entre Gouvernement et Départements. Il finalise au niveau opérationnel le contrat politique. Quant au contrat « d'exécution », il lie les différents acteurs : chef de département et service, etc. De plus, sont à mentionner les contrats « de prestations », établis entre une administration et un organisme externe (public, parapublic, privé<sup>1</sup>) et qui réglementent leur collaboration dans le cadre de l'allocation d'une prestation particulière. La mise en œuvre de prestations publiques fondées sur la seule existence d'une base légale tend à perdre en intensité, au profit des pratiques

---

1. Voisins de la Nouvelle gestion publique, les processus de privatisation interviennent également dans le débat sur la réforme du secteur public. Les velléités sont nombreuses de privatiser des activités étatiques (voir la situation de La Poste, celle de Swisscom ou des CFF). Relevons les considérations de S. Pravato, qui nuance la pertinence de ces démarches en regard des finalités recherchées et des résultats escomptés : « Reste à savoir si la privatisation est nécessaire ou si la seule libéralisation suffisait à mettre en œuvre cette nouvelle forme d'intervention étatique. Même si l'État en retire un bénéfice immédiat [...] [privatisation de Swisscom], la décision de privatisation relève à notre avis, plus d'impératifs idéologiques et politiques que d'impératifs économiques, puisqu'il s'agit en fait de décider qui de l'État ou de l'entreprise privée doit s'accaparer les bénéfices à venir de l'exploitation d'une telle activité. Or, dans la démocratie libérale suisse en tous les cas, une activité par trop profitable en mains de l'État ne semble pas acceptable. Dans ce contexte, la privatisation partielle de Swisscom ne devrait être qu'une étape vers une privatisation totale que l'État réalisera prochainement pour répondre aux attentes des milieux économiques, qui ne désirent pas voir leur échapper les immenses profits du secteur des télécommunications devenu aujourd'hui hautement rentable » (in *Séquence huit, Le trimestriel des entreprises de service public*, Institut de hautes études en administration publique IDHEAP, Chavannes-près-Renens, décembre 1998, p. 2).

contractuelles. Knoepfel<sup>1</sup> voit donc le contrat comme « l'instrument de gestion de la pénurie, tandis que la loi administrative convient à la gestion de l'abondance [...]. D'un autre côté, les groupes d'administrés semblent considérer le contrat comme plus durable que la loi. Cela illustre leur méfiance profonde envers la politique en général et les caprices d'une législation en évolution permanente [...] ». Rappelons que les pratiques contractuelles sont pour l'instant encore relativement rares, en comparaison des prestations strictement rattachées à des bases législatives<sup>2</sup>.

Dans le cadre du système politique suisse, relevant à la fois de la Confédération, des cantons et des communes, tout en accordant au principe de subsidiarité une place prépondérante, plusieurs milliers d'institutions et d'associations privées allouant des prestations sociales, les réformes en cours dans l'administration publique sont à suivre avec attention. Si, généralement, les acteurs du champ social voient les réformes de l'administration d'un œil critique, parfois même craintif, c'est que jusqu'ici, cette entreprise de redéfinition fut d'abord motivée par des contraintes financières et la recherche pure et simple d'économies. Évaluation, analyse des fonctions et autres démarches n'ont pas signifié pour les personnes concernées une appréciation constructive de leur pratique, mais d'abord un potentiel de réduction des moyens. Avec raison souvent, les critiques ont fusé à l'égard du discours dominant, retranché derrière l'optimisation des processus d'économies. Guère étonnant dans ces conditions qu'une levée de boucliers sévisse à l'encontre de la NGP. C'est dans ce contexte tendu qu'il faut inscrire le débat, les résistances, mais aussi les chances de pouvoir réinventer et innover l'activité publique et parapublique. Notre scepticisme découle donc davantage de la forme que du fond. Car il est indéniable qu'en matière de politique sociale, il urge d'optimiser la structure des régimes, d'accéder à la transparence du système, de le rapprocher du citoyen, d'améliorer la qualité des prestations. Autant d'objectifs qui adhèrent au concept de nouvelle gestion

- 
1. P. Knoepfel, Institut de hautes études en administration publique, *La contractualisation, solution miracle pour le secteur public?*, in *Le Temps*, 4 novembre, Genève, 1998, p. 10.
  2. Pour une approche théorique intéressante des contrats de prestations, voir la contribution de F. Varone, *De l'irrationalité institutionnelle de la nouvelle gestion publique*, in collectif, M. Hufty, *La pensée comptable*, op. cit., 1998, pp. 125-139.

publique. Pour autant et seulement si les démarches de NGP y aspirent effectivement, par opposition à la seule quête d'économies.

### **Cas 1 : Service de la santé publique du canton du Valais**

En 1996, le Parlement du canton du Valais adopte une loi sur les clauses expérimentales pour six unités pilotes devant fonctionner désormais sur le mode du contrat de prestation. Le processus est expérimental et son élargissement ne sera possible qu'en cas d'évaluation positive des démarches en cours. Ainsi, pour chaque contrat politique<sup>1</sup>, trois éléments centraux sont énoncés :

1. les objectifs de l'action étatique,
2. les indicateurs et mesures de performance,
3. le budget global.

Les contrats sont conclus pour une durée de quatre ans et peuvent être renégociés suite notamment à des modifications des conditions cadre, des changements particuliers (dont les facteurs exogènes) ne pouvant être initialement prévus. S'agissant de notre champ d'analyse, le contrat politique du service de la santé publique est d'un grand intérêt. Dans un premier temps, la mission et la vision de l'activité du service sont décrites :

- Mission : « Promotion, sauvegarde et rétablissement de la santé physique et psychique de la population en garantissant un système sanitaire de qualité, financièrement supportable, répondant aux besoins de la population ».
- Vision : « Réduire, à long terme, la surmortalité générale de la population valaisanne à un niveau comparable à la moyenne suisse, réduire et maintenir à moyen terme les dépenses par assuré valaisan à un niveau inférieur à la moyenne suisse, freiner le développement des coûts de la santé et maintenir la qualité et la sécurité des soins ».

Pour y parvenir, quatre objectifs stratégiques sont postulés, complétés par des critères de performance devant permettre l'évaluation

---

1. Sources : documents du Parlement valaisan, réalisés notamment par le Centre de management public de l'Etat du Valais. Les six unités pilotes sont : Office des améliorations foncières, Service de la santé publique, Etablissement d'enseignement professionnel supérieur, Service du feu et de la protection civile, Section des routes nationales, Service des bâtiments, monuments et archéologie.

effective de la politique conduite. C'est ici le cœur de la démarche et l'essence des contrats de prestations.

*Objectif stratégique 1*

Garantir une offre de formations de base et de formations continues aux professions de la santé, flexible par rapport à l'évolution des besoins du système sanitaire et à l'évolution du marché du travail. Critères de performance proposés pour apprécier l'objectif :

- Coût de formation par élève et par année.
- Nombre d'élèves en formation.
- Places de stages en % des élèves en formation.

*Objectif stratégique 2*

Promouvoir la santé et prévenir les maladies et les accidents, par l'information à la population sur les comportements et habitudes de vie qui favorisent un état de santé satisfaisant et par dépistage des troubles de santé. Critères de performance :

- Coût de la prévention par habitant.
- Part de la population toxicomane suivie par le Ligue Valaisanne contre les Toxicomanies.
- Taux de participation au programme de dépistage du cancer du sein.
- Mortalité par accident de véhicule à moteur.

*Objectif stratégique 3*

Garantir une prise en charge palliative et curative adéquate, aussi bien à domicile qu'en institution sanitaire et hospitalière par une planification judicieuse des infrastructures, une allocation équitable des ressources disponibles et la constitution de réseaux régionaux de santé favorisant une orientation optimale du patient dans le système sanitaire. Critères de performance :

- Nombre de lits hospitaliers aigus pour 1 000 habitants.
- Part de la population traitée dans les services de soins à domicile.
- Proportion des cas lourds dans les établissements médico-sociaux.
- Dépenses globales des assureurs par habitant.
- Dépenses globales du canton par habitant.
- Écart par rapport à l'enveloppe globale moyenne annuelle nette.

*Objectif stratégique 4*

Garantir l'accessibilité économique des prestations de santé, par le subventionnement ciblé des primes des assurés de condition économique modeste et par la mise en place d'un système sanitaire efficace et financièrement supportable. Critères de performance :

- Part de la population bénéficiaire de subventions.
- Subvention moyenne.
- Prime cantonale moyenne.

Considérations. La législation valaisanne régissant la santé publique date de février 1996. Elle est novatrice et dynamique. Le contrat politique présenté ci-dessus s'y réfère évidemment. L'impression d'avoir à réinventer la roue se dégage de l'exercice demandé tant à l'administration qu'au Parlement. Quelques mois après l'adoption d'une loi de santé publique de qualité, voilà qu'un contrat politique plagie ces textes... et de manière discutable. Qui plus est, la formulation des objectifs et la généralité des indicateurs laissent une impression d'approximation, sorte d'exercice de style peu pertinent ou, pour le moins, peu convaincant. Qu'apportent ces objectifs reformulés? Ils redisent ce qu'ambitionne tout système de santé moderne et de haut degré de qualité. Ils sont évidents, bien que n'allant peut-être pas de soi. Ainsi, une prise en charge de qualité suppose du personnel formé. Ils découlent de diverses législations fédérale et cantonale et sont incontournables. Le subventionnement des assurés économiquement modestes est imposé par la loi fédérale sur l'assurance-maladie : est-ce un objectif stratégique cantonal, quand on ne peut faire autrement? Cela vaut également pour la planification, bien qu'en la matière la marge de manœuvre soit cantonale et nous en avons apprécié les conséquences au chapitre 3. Autre tautologie, les objectifs du contrat semblent en retrait des ambitions effectives de la politique sanitaire valaisanne, telle qu'exprimée dans sa législation. En ce qui concerne les indicateurs, les critères énoncés ne favorisent qu'une vision des plus sommaires de l'évolution réelle du système de santé. En aucun cas ils ne fournissent à l'autorité politique les moyens de comprendre les évolutions de la politique sanitaire. Pour maîtriser ces objectifs, les services de santé élaborent d'autres outils, plus représentatifs, plus complexes, plus pertinents. Les critères « vendus » au politique n'amènent en l'occurrence que peu d'informations sur l'accession ou non aux objectifs, sur la qualité et l'efficacité tant de l'activité du service que des prestations sanitaires. Par exemple, le coût par élève et le nombre d'élèves ne disent strictement rien du degré de couverture et de sa pertinence. Des ratios s'imposent. L'évaluation de la promotion de la santé et celle de la prévention passent, par exemple, non seulement par quelques mesures financières, mais par des analyses qualitatives. La subvention moyenne à

l'assurance-maladie ne dit, par exemple, rien sur les ayants droit ne bénéficiant pas des prestations ni sur l'efficacité réelle de la politique de réduction des primes pour les personnes et ménages concernés (c'est-à-dire la part effective des primes d'assurance-maladie dans le revenu imposable : positionnement, par exemple, par rapport au seuil de 8 % défini par le Conseil fédéral). Les approches quantitatives des lieux d'institutionnalisation ne disent rien sur l'adéquation des prises en charge (pensons aux revues d'hospitalisation appréhendant les journées de soins inappropriées), qui sont pourtant réalisées ou le fonctionnement des réseaux de soins, etc.

Lorsque l'on connaît le degré de précision et de pertinence des instruments, outils et autres indicateurs utilisés par le service concerné pour assurer un pilotage optimal de la santé publique, on se dit que faire croire au Parlement qu'il y verra plus clair et participera au controlling effectif de l'action étatique (grâce aux indicateurs définis dans le contrat politique), c'est illusionner le Parlement et l'Exécutif qui portent le projet. Et, de naïfs preneurs il en existe ! Tous ne le sont pas cependant, et l'ont affirmé lors des débats. Avec les éléments mis à sa disposition par le contrat politique, le Parlement ne gagne ni en autonomie, ni en pouvoir de décision. Les enjeux sont ailleurs, notamment dans les moyens accordés au Service pour accomplir les tâches de surveillance et d'analyse<sup>1</sup>. Fondamentalement, on peut considérer qu'au sujet des indicateurs, un jeu dangereux est en cours, car il fait croire à la valorisation de la transparence et à la maîtrise par le Parlement des politiques publiques. Or, de facto, cela n'est pas le cas. Il y a leurre, mensonge intellectuel. Il y a un discours réducteur et incohérent, politiquement aisé, méthodologiquement de mauvaise foi. La réalité du pilotage de la santé publique du canton du Valais s'appréhende à travers différents rapports statistiques et qualitatifs, qui constituent un corpus de connaissances pensées, structurées, élaborées en fonction des exigences d'une politique complexe, sophistiquée. Ainsi, on citera, notamment :

---

1. Nous pensons notamment à toutes les informations statistiques relatives à l'hospitalisation (occupation; revues d'hospitalisation; etc.), à l'état de santé de la population, à la mortalité, aux données financières, au personnel, etc., qui font l'objet de divers rapports spécifiques, qui n'apparaissent pas dans le contrat politique et qui constituent les véritables outils de gestion publique... nouvelle ou pas!

- Les différents rapports au Parlement sur la planification sanitaire valaisanne et autres études ponctuelles sur la politique de santé valaisanne<sup>1</sup>.
- *L'annuaire statistique sur la santé publique*, publié annuellement, qui traite en une septantaine de pages les thèmes suivants : domaine hospitalier; établissements médico-sociaux; formation du personnel; professions médicales; centres médico-sociaux. Cette vision d'ensemble, malgré des limites certaines, va nettement au-delà des informations « vendues » au Parlement.
- *Système sanitaire. Indicateurs*. Dans ce document, le service de la santé énumère plus d'une centaine d'indicateurs permettant d'assurer le pilotage, la gestion et l'évolution du système de santé du canton. Le rapport de synthèse comporte les chapitres suivants : indicateurs généraux (démographie, coûts de la santé en Suisse, comptes de la santé valaisans, dépenses publiques); état de santé de la population (état de santé ressenti, habitudes de vie, mortalité, morbidité); système de soins (offre sanitaire, indicateurs généraux, hôpitaux, établissements médico-sociaux, aide et soins à domicile, médecins); assurance-maladie (caractéristiques suisses et valaisannes, coûts et primes de l'assurance de base, subventionnement des primes). De plus, ces indicateurs sont détaillés dans un ensemble de 250 indicateurs à usage exclusivement interne.

Ces quelques éléments mettent très clairement en évidence la manière avec laquelle est appréhendée la problématique de la transparence par la nouvelle gestion publique. Le cas valaisan est un cas parmi d'autres. Il exprime l'ambivalence de la réalité à l'égard d'un discours sur un modèle de gestion. Les termes de la discussion sont une sorte d'appel à la prudence et à la cohérence. L'essentiel ne réside pas dans la proclamation des bienfaits d'un système, mais bel et bien dans l'action et les moyens qu'on lui accorde. Le Service de la santé

---

1. Dernier en date à retenir notre attention : P. Gilliard, *Évolution et perspectives du système de santé*, SSP-VS, Sion, octobre 1998, 177 pages. Ce rapport contient de nombreuses évolutions présentées à l'aide de différents indicateurs que l'on peut désigner comme pertinents, contrairement aux affirmations inhérentes au contrat politique. Citons aussi les deux volumes du rapport du Département remis au Grand Conseil pour ses débats sur la planification sanitaire valaisanne (mars 1999) : *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur sa politique sanitaire et hospitalière : des années 90 vers le 21e siècle*, Sion, 179 pages et annexes.

publique du canton du Valais ayant « joué le jeu » des ambitions NPM du Conseil d'État, de quelques penseurs de l'administration valaisanne et d'une majorité de politiciens, il est d'autant plus aisé, par cet exemple, d'illustrer les limites de la pratique des contrats politiques<sup>1</sup>. Des questions demeurent en suspens : quelles conséquences ce système génère-t-il sur la qualité des processus de décision politique ? Quelles conséquences sur le développement de la politique de santé ? En soi, le contrat politique apporte actuellement peu de chose. La démarche est disproportionnée en regard des résultats. Les récents débats parlementaires ont été au contraire biaisés par incompréhension, interprétation ambivalente, voire erronée du contrat, etc. Il n'en demeure pas moins que l'expérience doit se poursuivre et être évaluée. Aujourd'hui, le discours et les modèles se heurtent aux spécificités de gestion de chaque politique publique. C'est de manière critique qu'il convient de gérer ce processus.

## **Cas 2 : Subventionnement AVS-AI**

En 1998, le Conseil fédéral entreprend la révision des critères de subventionnement des associations d'aide à la vieillesse et d'aide aux personnes handicapées. Les institutions privées sans but lucratif, directement concernées par cette problématique, sont nombreuses en Suisse. Elles constituent ce que l'on nomme communément le tiers secteur et fonctionnent notamment grâce au bénévolat de leurs membres, tout en bénéficiant de subventions publiques, dont celles de l'AVS et de l'AI. À partir de 2001, de nouvelles modalités d'attributions de ressources publiques seront introduites, basées sur des contrats de prestation<sup>2</sup>, alors que jusqu'ici, ce sont essentiellement les frais de fonctionnement (dont les salaires) qui déterminaient le niveau de subventionnement. Les subventions de l'AVS seront accordées aux

- 
1. Cela d'autant plus qu'en comparaison intercantonale, les résultats obtenus par la politique sanitaire valaisanne peuvent être considérés comme bons et fréquemment cités en exemple.
  2. À l'origine du processus se trouve la Commission de gestion du Conseil des États, réagissant à l'annonce de dysfonctionnements au sein d'une grande association sociale subventionnée, en 1994. La commission demande un examen approfondi des modalités de subventionnement de l'AI. La motivation de la commission réside notamment dans la nécessité d'utiliser de manière optimale les fonds publics octroyés en faveur des organismes privés, c'est-à-dire en fonction d'objectifs clairement établis.

organisations actives aux niveaux national, cantonal ou intercantonal et assumant des tâches d'aide aux personnes âgées (Spitex [sauf les associations locales], soins et soutiens à domicile, loisirs, etc.). Le Conseil fédéral précise que « la nouvelle réglementation représente un instrument visant à accroître l'efficacité mais ne constitue pas un exercice en vue de réaliser des économies, le volume des subventions s'alignant sur leur montant actuel »<sup>1</sup>. En 1997, quelque 223 organisations étaient concernées par cette modification. Le montant de la subvention est établi par contrat, en fonction du volume de travail et du champ d'activité déployé par l'organisation. Les subventions sont subordonnées à des critères de surveillance et d'évaluation, ce qui impose d'élaborer des informations statistiques. Les contrats devront être signés à fin 1999<sup>2</sup>. Dans le cadre de l'assurance-invalidité, le principe est analogue à celui instauré pour les organisations subventionnées par l'AVS. Le groupe des organisations bénéficiaires s'étend aux instances faïtières, tant au plan national qu'au sein d'une même région linguistique. Celles-ci pourront ensuite répartir ces montants auprès des diverses associations et institutions membres ou partenaires. Les contrats génèrent un financement en fonction des besoins et une pratique plus transparente du subventionnement. Il s'agit pour l'OFAS de parvenir enfin à établir une vue d'ensemble des prestations, d'apprécier leur qualité et leur pertinence, de garantir le financement au cours de l'année comptable et de gérer l'évolution des coûts<sup>3</sup>. Mentionnons que ce changement entraînera une augmentation des coûts pour les années 1999 à 2002, selon le Conseil fédéral<sup>4</sup>.

Pratiquement, les contrats de prestation sont conclus entre l'OFAS et les organisations. Ils ont notamment pour but de maîtriser les éléments de controlling sur la base des prestations effectivement

- 
1. Communiqué de presse du Département fédéral de l'Intérieur, Berne, 27 avril 1998.
  2. Les articles 222, 224 et 225 de la LAVS ont été modifiés pour ce faire et sont entrés en vigueur le 1er juillet 1998.
  3. B. Breitenmoser, cheffe de la division Assurance-invalidité à l'OFAS, indique qu'il importe d'être en mesure de rétablir une vision d'ensemble et une organisation claire dans un domaine très hétérogène. A fin 1997, 636 organisations bénéficiaient de subventions, dont 65 à 85 seulement étaient des faïtières. L'introduction des nouvelles mesures par contrats de prestation devrait s'étendre de 1999 à 2001. (in revue *Pages romandes*, Association suisse des handicapés mentaux, Sion, 4, 1997, pp. 7-13).
  4. Communiqué de presse du Département fédéral de l'Intérieur, Berne, 22 avril 1998.

fournies, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui et pose problème. De plus, ils sont liés à la nécessité pour les bénéficiaires de subventions de procéder à des démarches d'évaluation et de qualité pour, d'une part, favoriser la transparence, et, d'autre part, garantir le niveau des prestations allouées aux bénéficiaires. Ces attentes sont parfaitement légitimes. L'analyse de l'organe parlementaire de contrôle de l'administration, constatant que « les subsides sont toujours justifiés et nécessaires, mais le contrôle de l'utilisation efficace des moyens laisse à désirer »<sup>1</sup> semble parfaitement correcte. En effet, nous avons déjà, dans différents travaux (dont ceux relevant du PNR 29 – projet Budget social), relevé les lacunes prévalant en la matière, empêchant une vision globale des interventions des organisations privées, tant en ce qui concerne les prestations allouées, les personnes bénéficiaires que les dépenses s'y référant. Alors que, dans un premier temps (1995-1996), les pires craintes étaient émises à l'égard de ces projets, il semble que ceux-ci ne visent effectivement pas d'unique mesures d'économie. Ces décisions sont un moyen de pallier l'obscurité des pratiques actuelles. Il paraît peu judicieux en effet de maintenir une situation ne garantissant pas une allocation optimale des ressources publiques aux organismes privés. Dès lors, ces démarches découlent d'un réel souci de clarification, de rigueur, de vision globale et d'évaluation. Certes, les cantons devront veiller à ce que les contrats de prestation garantissent le maintien et le développement des organismes aux prestations adéquates et efficacement allouées. Évitions qu'à l'avenir des gaspillages demeurent, car ils ont existé et ne sont désormais plus acceptables.

### **4.2.3 Public-privé**

La pratique des contrats de prestation entraîne dans son sillage celle de la maîtrise de la relation entre institutions publiques et organismes privés en matière de protection sociale. C'est qu'en Suisse, plusieurs milliers d'institutions privées s'activent dans le cadre de l'application du principe de la subsidiarité. Ces organisations forment

---

1. OFAS, *Subventionnement des organisations d'aide privée aux invalides : nouveau concept*, in revue *Sécurité sociale*, No 4, Berne, 1997, p. 211.

le tiers secteur déjà évoqué ci-dessus<sup>1</sup>. Cette action de solidarité est le fruit de citoyens engagés pour apporter aux victimes d'éventualités de protection sociale une aide particulière. Ces organismes privés contribuent donc activement au fonctionnement des différents régimes de protection sociale, fédéral, cantonal, régional, communal. Or, malheureusement, aucune vision d'ensemble des organismes, des prestations allouées et des dépenses qui en découlent n'existe à ce jour en Suisse. Il reste à cet égard beaucoup à faire<sup>2</sup>. L'imbrication des secteurs public et privé dans l'action sociale et l'émergence de la pratique des mandats de prestations conclus entre État et institutions privées supposent une redéfinition de la solidarité, comme l'observe Soulet. « Ce qui diffère fondamentalement avec l'État-providence classique, c'est qu'il n'y a plus subvention régulière de ces organisations mais subventionnement ponctuel de programmes, de projets finalisés. Dès lors, on assiste à une division du travail entre acteurs publics et acteurs privés sur la base d'une coopération conflictuelle amenant les acteurs privés à développer leurs actions conformément à

- 
1. Il n'existe pas « de définition positive de ce tiers secteur, toujours placé en opposition au marché ou à l'État [...]. Le troisième secteur fait partie d'un ensemble de termes comparables, tous basés sur une division de la société en secteurs participant à la production et à l'allocation du bien-être. On peut citer par exemple le secteur informel, le secteur autonome, le secteur indépendant, le secteur alternatif, le privé social, le secteur volontaire, le secteur non gouvernemental, le troisième système, ainsi que le terme de *non-profit sector*, surtout utilisé dans les études anglo-saxonnes » (D. Bütschi, S. Cattacin, *Le modèle suisse du bien-être*, Réalités sociales, Lausanne, 1994, pp. 35-36).
  2. Cette problématique est encore, du point de vue statistique, quantitatif et qualitatif, peu développée en Suisse. Seuls quelques travaux partiels et ponctuels ont été réalisés à ce jour. Le dernier en date a été entrepris sur mandat de l'Office fédéral de la statistique (S. Rossini, Y.-L. Martignoni, *Les institutions sans but lucratif dans la protection sociale en Suisse, 1997*, Rapport Consoc, Haute-Nendaz, 1999; sa publication est envisagée). Il cerne à la fois le champ des institutions privées (définition et identification), mesure leur structure financière (compte global d'exploitation et bilan), répertorie les prestations allouées et les problèmes sociaux et organisationnels auxquels les associations sont confrontées. L'étude a :
    - procédé à une nouvelle enquête auprès des plus importantes institutions privées suisses, en élargissant toutefois le champ de l'analyse PNR 29, 1992,
    - récolté des données financières permettant de reconstituer un compte général d'exploitation et un bilan, en élargissant les informations au personnel employé,
    - intégré ces résultats dans le cadre de la méthodologie Eurostat-Sespro en matière de protection sociale,
    - présenté une publication de synthèse posant les principaux jalons en vue de la continuité, c'est-à-dire l'élaboration d'une statistique régulièrement établie par l'Office fédéral de la statistique.

cette subsidiarité réflexive »<sup>1</sup>. Reste à comprendre comment se réalise le développement de cette action. Modification des modalités de subventionnement, reconnaissance des seuls organismes faïtiers, diminution de subventions fédérales, cantonales ou communales, fluctuation imprévisible des dons et des legs, sont autant de facteurs imposant d'appréhender avec prudence le processus en cours. Il ne va pas de soi qu'à l'égard des organismes privés, l'État soit véritablement incitateur. Au contraire, il arrive que le contexte en fasse un État désincitateur. Le dynamisme des organismes privés est généralement remarquable, tout comme l'engagement des personnes qui les font vivre. Or, les exigences administratives, celles de qualité ou les contraintes d'évaluation, etc., renforcent une logique de professionnalisation allant parfois à l'encontre de l'essence même des objectifs recherchés. Dans le cadre d'une analyse qualitative approfondie des rapports d'activités de ces institutions, on observe que les efforts consentis sont grands et que la volonté de persévérer est réelle. Néanmoins, la question est à maintes reprises posée : est-il encore possible, face à tant de conditions formelles, de faire perdurer l'activité sociale spontanée, bénévole? Nous ne sommes donc pas encore en mesure de saisir véritablement les mécanismes de valorisation de l'action sociale privée. Derrière les intentions de clarification et de redynamisation se cachent parfois tout simplement des finalités d'économies et de désengagement du budget public. Cela est aussi relevé. Le discours doit être par conséquent appréhendé de manière critique et confronté à la réalité des faits observables. On ne peut s'empêcher de penser que l'obscurantisme du domaine n'est peut-être pas gratuit. Il risque de produire, par le sens commun, des éléments d'appréciation

- 
1. M-H. Soulet, *Solidarité : la grande transformation*, in collectif, *Crise et recomposition des solidarités*, Éditions universitaires, Fribourg, 1997, p. 27. Nous n'aborderons pas la notion d'État-incitateur évoquée par M-H. Soulet dans sa contribution, citant D. Butschi & S. Cattacin, car celle-ci, après avoir été énoncée dans le cadre de travaux du PNR 29, mérite d'être plus sérieusement confrontée à la réalité et à la transformation des pratiques des organismes privés. En effet, l'ébauche d'une théorie sur l'État-incitateur demande un élargissement des fondements empiriques et une appréhension plus large du champ. Bien que les lacunes en termes de connaissances du champ soient grandes, sur la base de nos modestes observations (soit indirectement pas des recherches, soit par observation de l'actualité politique), nous ne pouvons partager la vision de l'État générant une incitation globale et structurée de l'action sociale par des organismes privés. A suivre, dans l'espoir que des moyens soient à l'avenir dégagés pour mieux comprendre ce phénomène relationnel public-privé.

biaisés. La situation vécue par les institutions privées exprime des transformations importantes, qui modifient sensiblement le rôle et le positionnement des acteurs sociaux de ce pays<sup>1</sup>. Pour que l'initiative privée se renforce, des conditions cadre rigoureusement pensées et spécifiques à l'action sociale doivent être édictées, pour aboutir à une politique reconnue et légitimée, articulée autour d'objectifs et de moyens à long terme. Tel n'est pas encore le cas.

Pour les organismes privés, les défis sont multiples et fondamentaux. Tous tentent de les relever. Il s'agit maintenant pour l'autorité de gérer l'avenir des relations entre secteurs public et privé par une meilleure répartition des tâches et des moyens. De plus, il convient d'intégrer les conséquences prévisibles générées par la nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons, en garantissant une certaine équité dans l'offre de prestations et en développant des démarches d'évaluation et de qualité<sup>2</sup>. Seule certitude : les organismes privés sont un terreau précieux de solidarités qu'il importe non seulement de préserver, mais de valoriser.

## Fonction publique

Le débat public-privé perçu sous un angle institutionnel doit être complété en évoquant une autre menace de privatisation : celle des services publics. Le ralentissement économique et l'accroissement des déficits publics ravivent la volonté de certains d'amaigrir les institutions étatiques. L'avenir du service public se joue depuis plusieurs

- 
1. Le débat public-privé s'inscrit dans un vaste ensemble de rediscussion de la répartition des tâches jusqu'ici principalement publiques : social, éducation, sécurité, infrastructures, etc. Partout en Europe, la privatisation du secteur public est à l'ordre du jour. Nous renvoyons le lecteur intéressé à l'ouvrage de D. Lorrain et G. Stoker (collectif), *La privatisation des services urbains en Europe*, La Découverte, Recherches, Paris, 1995. On y présente pour différents pays les démarches de privatisation entreprises. On y trouve également quelques réflexions sur la relation entre marché et services publics.
  2. J.-P. Fragnière (in *Pour l'étude de la politique sociale*, dossier de l'Université de Genève et Ecole d'études sociales et pédagogiques, Lausanne, 1996, p. 27) rappelle que « des propositions sont faites tant au niveau fédéral que cantonal de confier au secteur privé des tâches qui sont assumées par les pouvoirs publics. La liste des secteurs visés comprend en particulier la santé publique, le logement, les services sociaux et les assurances sociales, au-delà de la garantie d'un minimum vital. En fait, les décisions concrètes de privatisation ont été jusqu'ici relativement limitées; cependant, ces pressions ont notablement freiné l'initiative du secteur public. Aujourd'hui, l'innovation semble devenir l'apanage du secteur privé ».

années sur l'autel de la politique. Les grandes régies fédérales s'y sont trouvées confrontées au cours de ces dernières années. La quête de profit sous-tend des décisions qui s'inscrivent dans une logique de négation des fondements du service public, à savoir la solidarité et l'équité devant l'offre, l'accès et la qualité des prestations. Promesses superbes faites à la population du maintien des principes fondamentaux du service public, tenues à coups de mensonges et de discours, mais contredites tous les jours dans les faits, comme à La Poste! Cependant quid du vrai service public? Désenchantement pour l'utilisateur, qui subit mois après mois la réduction des prestations et l'augmentation des coûts. Et puis, il y a la contradiction de vouloir réduire les déficits publics en ne privatisant que les services dégagant des profits... Le refrain est connu : les bénéfices au privé, les services déficitaires au public, les mêmes entonnant sans vergogne, le couplet des inadmissibles déficits du ménage étatique. Quel aplomb! La confrontation des préceptes idéologiques et de la réalité devrait inciter les donneurs de leçon à la raison imposée par les faits.

Dans ce concert de projets et d'actions, les dix thèses directrices du Syndicat Suisse des services publics retiennent notre attention. Elles ont le mérite de poser des questions auxquelles il sera impératif de répondre. On ne peut s'y soustraire. Ce sont<sup>1</sup> :

1. Les privatisations impliquent un gain de pouvoir et des bénéfices supplémentaires pour un petit nombre de personnes au détriment du bien-être de la population dans son ensemble.
2. L'accès à l'offre de services publics doit être garanti à toutes les personnes, indépendamment de leur capacité économique<sup>2</sup>.
3. L'extension du marché à tous les domaines de la vie pose de nouveaux défis au secteur public, auxquels il faut répondre.
4. L'offensive de privatisation menace l'ensemble des services publics.
5. La fonction publique est en pleine mutation.
6. Les services publics servent à la cohésion et à la justice sociales.
7. Les services publics servent à l'ensemble de l'économie.

---

1. Thèses édictées comme base de réflexion et de discussion au Congrès fédératif 1999 du Syndicat suisse des services publics.

2. Nous pourrions ajouter : et, si possible, de leur localisation géographique. En reconnaissant les difficultés d'application dans un pays comme la Suisse!

8. Pour les services publics, les principes de l'État de droit et de la démocratie s'appliquent.
9. Les services publics sont un employeur modèle, notamment en matière d'engagement et pour empêcher le démantèlement des salaires.
10. Le rôle de la fonction publique doit être constamment renégocié.

Ces thèses sont de nature et de portée diverses. Elles relèvent tantôt de l'analyse, tantôt du slogan et de la déclaration d'intention. Elles ont pour mérite de solliciter la discussion politique. Toutes relèvent d'une argumentation et débouchent sur des pistes d'action. C'est que les questions de justice sociale, d'équité et de solidarité sous-tendent impérativement la réflexion sur la fonction publique, plus particulièrement dès lors qu'il s'agit d'entreprendre un processus de privatisation, mais aussi un réaménagement du service public. Le renforcement des inégalités sociales et des fossés entre couches favorisées et défavorisées de la population empêche une simple mise entre parenthèses de ces principes. Les guerres impitoyables de la course aux profits, et l'individualisme qui les accompagne, imposent à l'autorité de privilégier les équilibres sociaux et la cohésion de la nation. Le service public peut y contribuer. Mais, pas un service public qui soit simplement l'alibi ou l'aile gauche du libéralisme, comme le prétendent certains. Un service public démocratiquement négocié, dans le respect des minorités : politiques, économiques, géographiques, culturelles.

## **4.3 Évaluation et qualité**

### **4.3.1 L'évaluation à instituer**

Ce n'est qu'à partir de la Seconde Guerre Mondiale que l'évaluation s'intéresse véritablement aux effets des politiques publiques et que les sciences sociales contribuent activement au développement de ce processus de connaissance. Comme le soulignent les auteurs du récent ouvrage consacré à l'évaluation des politiques publiques en Suisse, désormais « les évaluations sont solidement encadrées par la

nécessité de disposer d'informations sur les effets des politiques particulières et par les tentatives scientifiques d'établir ces effets »<sup>1</sup>. Les différents domaines d'intervention publique et les processus des réformes abordés dans notre réflexion s'inscrivent en principe dans une dynamique d'innovation, dans une recherche de visibilité, dans une quête de satisfaction des clients-bénéficiaires. Dans cette dialectique, l'évaluation est inhérente à toute réflexion et toute réalisation. Après que les jalons théoriques et méthodologiques aient été posés, après que la recherche scientifique ait approfondi les mécanismes et les connaissances, l'heure de l'application de l'évaluation régulière et systématique des affaires publiques a sonné<sup>2</sup>. Le débat se doit donc d'être (ré) activé, dans un esprit constructif, qui ne se limite pas aux évaluations-sanctions qui ont par trop dénaturé et dévalorisé au cours de ces dernières années une démarche de compréhension positive.

## Repères

Une appréciation globale émane des réflexions et actions instituées à partir des années quatre-vingt en matière d'évaluation, résumée dans la citation suivante. « L'évaluation des politiques publiques est aujourd'hui nécessaire. Elle répond en effet à une exigence de la démocratie en ce qu'elle permet de donner aux citoyens des informations et des appréciations subjectives qui leur permettent de mieux fonder leur jugement sur la marche des services publics. Elle constitue aussi un élément de modernisation de l'État, car une meilleure connaissance de l'efficacité réelle de l'action de l'administration exerce sur cette dernière une pression analogue à celle que le marché fait peser sur les entreprises »<sup>3</sup>. De prime abord, l'évaluation apparaît simultanément comme un concept rigoureux et une notion fourre-tout. Les objectifs se réfèrent à une multitude de fonctions et de procédures. Évaluation comme outil de gestion, de décision, de sanction ou évaluation outil d'apprentissage, de consensus, de légitimation,

---

1. W. Bussmann, U. Klöti, P. Knoepfel (éditeurs), *Politiques publiques. Évaluation*, Economica, Paris, 1998, p. 2.

2. Voir aussi S. Rossini, *Budget social de la Suisse*, op. cit., 1995, pp. 278-328.

3. Décret N° 90-82 du 22 janvier 1990; rapport au Président de la République française, in E. Monnier, *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, La documentation française, Paris, 1992, p. 58.

mais encore de contrôle<sup>1</sup>, d'accompagnement, de prévision, d'appréciation, d'information... Destinée à des champs d'activité fort divers, l'évaluation est difficilement réductible à quelques schémas immédiatement applicables, quels que soient les champs d'analyse considérés. Elle est au contraire en permanence pensée et (re)construite. Une tendance s'affirme désormais, qui considère l'évaluation comme indissociable des pratiques nouvelles de gestion, publique ou privée. Les principaux éléments motivant ces démarches sont :

- la compréhension d'un domaine particulier,
- l'accroissement de la transparence,
- la réduction des incertitudes dans la conduite des affaires publiques,
- le contrôle de l'application des bases légales,
- la mesure de l'efficacité des actions entreprises,
- la définition d'objectifs futurs et de prévisions,
- le renforcement de la responsabilité des décideurs,
- l'amélioration de la qualité démocratique.

À ces motifs, s'ajoutent les buts recherchés par l'évaluation<sup>2</sup> :

- l'information des groupes sociaux sur l'évolution de leur environnement,
- la recherche de la meilleure utilisation possible des équipements,
- l'action sur les résistances au changement,
- la contribution à l'émergence de dynamiques sociales associant les différents acteurs,
- l'adaptation des instruments d'application des politiques en fonction des objectifs prédéfinis.

Autant de finalités qui supposent un regard critique sur le fonctionnement des politiques publiques et qui militent pour stimuler des pratiques constructives en la matière. Jusqu'ici, trop fréquemment,

---

1. S'agissant de la surveillance de la gestion des fonctionnaires et des finances de la Confédération, le Conseil fédéral, organe professionnel d'exécution, dispose des instruments de contrôle suivants : le contrôle des finances; l'administration fédérale des finances; l'Office fédéral du personnel; le service de recours du Département fédéral de justice et police; l'Office central des imprimés et du matériel; la loi fédérale sur les fonctionnaires. L'Assemblée fédérale s'appuie quant à elle sur les commissions de gestion et des finances, de même que sur d'éventuelles commissions extraordinaires.

2. Voir notamment : J. Fraïsse, M. Bonetti, V. Gaulejac, *L'évaluation dynamique des organisations publiques*, Editions d'organisation, Paris, 1987.

l'évaluation s'est vue assimilée au contrôle-sanction, prioritairement orienté vers la réalisation d'économies budgétaires. Cette perspective doit être dépassée, car peu productive à long terme. L'évaluation sous-tend et accompagne les processus de réforme et se positionne dans une dynamique constructive. Depuis de longues années, des outils de mesure et des instruments de pilotage des politiques publiques ont été élaborés. Pensons aux indicateurs et informations statistiques, de même qu'aux recherches scientifiques (fondamentales ou appliquées), qui sont une forme évidente d'évaluation<sup>1</sup>.

### Politique sociale

Le paradigme de la transparence ponctue notre propos, car nous le considérons en tant que composante essentielle de la réflexion sur la construction de la politique sociale. Après l'analyse des lacunes et problèmes statistiques frappant la politique sociale, il s'agit de voir comment accéder à une meilleure connaissance des champs qui la constituent. Étant admis que la connaissance n'est pas une fin en soi et qu'elle est au service des démarches de décision, de gestion, d'évaluation et de planification, considérons l'évaluation d'abord comme un soutien. Par ailleurs, l'impression d'un discours déjà vieilli ou redondant ne doit pas cacher le fait qu'en Suisse l'évaluation n'a encore gagné ni ses lettres de noblesse, ni toutes les sphères de décision<sup>2</sup>. À une exception toutefois, non des moindres, celle de l'évaluation-sanction, et qui ne devrait en aucun cas devenir la règle. Au contraire, c'est une évaluation-action permanente qu'il faut viser. Le but étant l'aménagement continu des systèmes de protection sociale fondé sur des indicateurs fiables et un processus de décision pertinent.

- 
1. Quelques références utiles, en regard de la politique et l'action sociales :
    - R. Zuniga, *L'évaluation dans l'action et Planifier et évaluer l'action sociale*, Presses de l'Université de Montréal, 1994.
    - A. Dupont (travaux réunis par), *L'évaluation dans le travail social*, Les éditions IES, Genève, 1989.
    - B. Dobięcki, *Intelligence et pratique du social*, Editions des deux continents, Genève et Gloucester, 1995.
    - Revue Sciences de la Société, *Sciences sociales, expertise et consultance*, Les cahiers du LERASS, Centre national des lettres, Année 1994, Toulouse, 1993.
    - F. le Poulter, *Recherches évaluatives en travail social*, Presses universitaires de Grenoble, 1990.

De manière descriptive, plusieurs composantes d'une démarche globale d'évaluation de la politique sociale peuvent être mentionnées. Elles structurent une approche constructive, sans constituer cependant une méthode d'analyse.

1. Identification du champ d'évaluation
  - domaine(s) particulier(s) de la politique sociale,
  - lien(s) à l'environnement contextuel,
  - lien(s) à d'autres politiques publiques ou interventions privées,
2. Analyse des bases légales
  - Constitution fédérale,
  - références législatives fédérales, cantonales et communales,
  - genèse, historique, fondements philosophiques des références légales,
  - identification des buts et objectifs de la (des) politique(s),
  - définition des besoins et appréhension des perspectives,
  - définition des personnes protégées et des bénéficiaires de prestations,
  - mode d'organisation du régime de protection (dont intervenants et partenaires : statut, rôle, fonctions),
  - définition des moyens et ressources,
  - nature des prestations allouées et durée d'octroi,
  - développements possibles, souhaitables, envisagés.
3. Analyse du fonctionnement de la politique sociale
- 3.1 Sous l'angle politique
  - adéquation entre pratiques et bases légales,
  - respect des principes énoncés par le législateur,
  - moyens d'accéder aux objectifs,
  - analyse du fonctionnement des institutions et contrôles de gestion,
  - production des statistiques,
  - identification des effets et des effets pervers éventuels,
  - bien-être de la population, stabilité et cohésion sociales,

- 
2. U. Klöti, (in *Les exigences substantielles et méthodologiques de l'évaluation scientifique des politiques publiques*, in W. Bussmann, U. Klöti, P. Knoepfel, op. cit., 1998, pp. 43-45), explique les difficultés pour l'évaluation d'asseoir en Suisse son véritable apport. Il y voit trois raisons principales : le manque de moyens pour conduire des études empiriques étendues; l'absence de données fiables et utilisables; les difficultés d'accès aux informations. Pas évident, selon Klöti, dans ces conditions – que nous avons également débattues dans notre thèse sur le budget social de la Suisse et que nous pouvons donc confirmer en matière de politique sociale (op. cit., 1995) – d'analyser rigoureusement les politiques publiques et de formuler des recommandations pour leur amélioration. Nous renvoyons le lecteur intéressé aux normes sous-tendant l'approche évaluative, développées par Klöti dans cette même contribution, et qui sont : huit normes d'utilité; trois normes de faisabilité; huit normes de rectitude; onze normes d'exactitude (pp. 52-54).

- influences de (et sur) l’environnement sociétal,
  - perspectives et planification.
- 3.2 Sous l’angle des acteurs
- respect des objectifs légaux,
  - respect des règles de fonctionnement et des procédures,
  - mode d’organisation efficace et rationnel,
  - utilisation optimale des moyens disponibles,
  - qualité des prestations,
  - analyse d’efficience,
  - transparence statistique globale : prestations, personnes protégées et bénéficiaires, administration,
  - analyses comptables, bilans analytiques,
  - bilans sociaux,
  - comparaisons entre institutions de même type,
  - coordination, harmonisation, échanges (compétences, expériences),
  - connaissance de la clientèle potentielle : dimension prospective,
  - connaissance des bénéficiaires,
  - intégration de notions prospectives et de planification,
  - analyse des lacunes et ébauche de solutions.
- 3.3 Sous l’angle des bénéficiaires
- accès aux prestations, information,
  - qualité de la prise en charge,
  - inégalités, disparités, exclusions,
  - positionnement face aux processus administratifs,
  - parcours de vie,
  - périodicité, fréquence des interventions sociales,
  - coût par cas, par prestation, par bénéficiaire,
  - appréciation de la satisfaction,
  - dimension éthique des relations entre bénéficiaires et régimes de protection sociale.
4. Rapport de synthèse
- résultats des observations et analyses (économiques, statistiques, enquêtes, etc.),
  - mise en perspective résultats-objectifs,
  - discussion finale avec les partenaires et acteurs,
  - rédaction des conclusions,
  - formulation des propositions,
  - publication et mise à disposition des rapports aux acteurs,
  - analyse de faisabilité des propositions,
  - élaboration des processus d’aménagement,
  - suivi des démarches évaluatives par les acteurs,
  - poursuite de l’évaluation ou du mandat.

Ces quelques repères généraux sont évidemment à restructurer, à affiner au gré des secteurs, des objectifs et des contraintes (moyens, temps, etc.) d'une évaluation. Ils rappellent surtout la multiplicité des angles d'analyse nécessaires à une évaluation cohérente. Le pilotage futur de la politique sociale ne pourra pas faire l'économie de démarches d'évaluation. Il semble donc judicieux de contribuer à leur développement, pour plusieurs raisons :

- L'impossibilité de faire fi d'une démarche analytique critique sous-jacente à toute entreprise de politique sociale, de la gestion des régimes à l'accomplissement du travail social.
- L'intérêt évident pour les acteurs-partenaires sociaux et les professionnels de disposer des moyens concrets de participer au débat et aux différents processus d'évaluation. Notamment pour éviter l'appropriation du champ d'analyse par les seuls managers de l'économie, de plus en plus fréquemment mandatés à la tête des institutions sociales de ce pays ou chargés de leur évaluation.
- La nécessité d'apporter des réponses adéquates aux exigences d'ouverture démocratique des institutions sociales, notamment par la transparence et l'appréciation de l'efficacité. Le temps du social en vase-clos a définitivement vécu. De plus, le durcissement du débat social, économique et politique exige que tous les acteurs aient la capacité d'anticiper avec fiabilité les enjeux à venir.
- L'urgence de renverser l'approche de l'évaluation pour valoriser l'évaluation-action, débouchant sur la démonstration de la pertinence des actions sociales, donc leur légitimité, en réponse au discours politique hostile ou réducteur.
- Le renforcement de la prise en conscience que la construction des instruments d'objectivation des politiques sociales est une démarche interdisciplinaire supposant légitimité et engagement politiques. À travers l'étude du budget social, nous avons démontré la nécessité de disposer d'informations de qualité pour gérer le champ social et son développement. Données quantitatives et qualitatives sont au service des acteurs. Les transformations et mutations sociales, démographiques ou économiques imposeront des aménagements dans la manière de concevoir le social du XXI<sup>e</sup> siècle. Il importe de

pouvoir donner un sens à ces réorientations futures par une parfaite compréhension du présent.

Notre motivation n'est pas de légitimer l'évaluation à travers le filtre de la *mode*, mais au contraire d'agir pour que les impulsions de qualité et d'utilisation optimale des ressources soient des soucis partagés par l'ensemble des acteurs. Étant admis, mais c'est un point de vue strictement personnel et idéologiquement connoté, que des valeurs prédominantes sous-tendent ces démarches :

- la recherche de la justice sociale,
- l'égalité des citoyens devant les systèmes de protection sociale,
- la solidarité des financements de l'action étatique,
- le respect des différents groupes de population à l'égard des personnes souffrant de problèmes sociaux.

Le défi consiste à donner à l'évaluation non pas un caractère ponctuel, particulier ou sanctionnant et redouté, mais une permanence d'emblée postulée. En ce sens, l'évaluation contient un potentiel indéniable pour gérer au mieux tant la réforme de la péréquation financière, l'introduction de la nouvelle gestion publique que la définition, puis la gestion des contrats politiques. Elle est un instrument au service d'une bonne compréhension des phénomènes, des aménagements et de la modernisation des régimes de protection sociale. Il importe par conséquent de la démystifier et de la valoriser, sans en faire une encombrante machinerie, source de complications, de tracasseries et de surcharge.

### **4.3.2 Les démarches Qualité**

#### **Ambitions**

Deux notions sont inéluctablement associées à la modernisation des services publics : la nouvelle gestion publique (NGP/NPM; laquelle inclut l'évaluation) et l'assurance qualité. Les objectifs de gestion efficace et efficiente, d'allocation optimale des ressources et de garantie de la qualité des prestations s'imposent. La clarification des procédures de travail tente de réduire flou et incertitudes,

improvisation et approximation au profit de la rigueur. Par l'élaboration et la publication de données et d'indicateurs, il s'agit de décortiquer, d'analyser les actions entreprises pour contribuer à leur objectivation, donc à leur transparence. Provenant de l'économie, les démarches qualité investissent maintenant les secteurs d'activité publique. Établissements hospitaliers, institutions médico-sociales, homes et ateliers protégés et services sociaux y sont de plus en plus fréquemment confrontés. Reste à savoir si la complexité des processus de certification, leur coût et leurs exigences, eu égard à l'engagement des collaborateurs, débouche effectivement sur une meilleure qualité de la prise en charge des bénéficiaires de prestation ou si seul le fonctionnement institutionnel s'en trouve amélioré. C'est une question complexe à laquelle il conviendra ultérieurement de répondre, après analyse et évaluation rigoureuses d'expériences faites et en cours. La lecture critique est encore rare. En l'état, elle empêche tout enthousiasme débordant.

Une fois de plus, notre approche contribue à l'action pensée, par opposition à ceux qui ont privilégié jusqu'ici les réponses spontanées inscrites dans une mode, pour devenir des managers sociaux enfin compétents... croient-ils. Après quelques expériences, l'analyse prend forme. Ainsi, pour Erismann « [...] adopter des normes n'est pas uniformiser les manières de penser et de pratiquer, ni enfermer le réel dans des détails pointilleux, mais rendre conscientes et efficaces les données de l'institution. Il ne s'agit pas de tomber dans un formalisme desséchant. L'enjeu est plutôt de créer un état d'esprit, une capacité d'initiative, ou tout au moins de vigilance, une aptitude à la critique. Les institutions, quand elles adoptent une démarche de qualité doivent être conscientes dans leurs objectifs de ces développements possibles. Elles savent que le comportement humain s'analyse et, pour certaines activités, se standardise mais que demeure toujours – heureusement – une part d'incertitude, d'improvisation incluses dans la responsabilité individuelle de chaque collaborateur, dans sa marge de performances personnelles »<sup>1</sup>. Les démarches d'assurance

---

1. M. Erismann, *La qualité et ses démarches : avantages et contraintes pour les institutions socio-éducatives*, in revue *Pages romandes*, Association suisse des handicapés mentaux, No 4, Sion, 1997, pp. 18-19.

qualité sont généralement longues, ardues et coûteuses. Avant d'entrer dans cette logique et d'engager des fonds et des ressources humaines importantes (pas en postes supplémentaires, mais en charge et pressions individuelles supplémentaires...) des questionnements s'imposent relativement à la nécessité d'une certification. Il ne faut pas les éluder, peu importe le contenu ambitieux, porteur et incitatif du discours. Est-ce une dépense ou un investissement? Est-ce une nécessité, voire une urgence? Est-ce pour répondre à la demande des clients et des usagers, pour développer une stratégie interne qui permette un renforcement de l'efficacité, pour améliorer une image externe? Davantage qu'un contrôle imposé, une démarche de qualité doit être le moment privilégié de renforcer la visibilité, la compréhension, l'organisation et les interventions d'action sociale. Elle doit aboutir au mieux-faire, au mieux-conduire, au mieux-construire l'action, dans un contexte socio-économique qui bute sur la rareté des ressources et l'explosion des besoins en prestations. Nous n'ambitionnons pas une analyse fine des démarches qualité, mais souhaitons plus modestement poser ici les jalons d'un regard critique et constructif en relation avec les nombreuses réformes qui s'attaquent au champ de la protection sociale. Les démarches qualité en font partie. Ce regard est volontairement sommaire et superficiel. D'autres travaux sont en cours, qui traitent de questions particulières et permettront de reprendre de manière approfondie et critique ces processus, à partir d'observations aussi rigoureuses que possibles<sup>1</sup>.

## **Modèles**

Faisons état de quelques repères, comme ouverture et incitation à l'approfondissement. Les démarches de qualité sont nombreuses. Citons, parmi d'autres, la gestion de la qualité selon les normes ISO (modèle centré sur l'organisation du travail); l'évaluation de la qualité des soins et services sociaux QSSS (modèle centré sur les prestations et leurs destinataires); le management par la qualité totale/modèle

---

1. Dans le cadre du Diplôme de formation continue en travail social que nous dirigeons à l'Université de Neuchâtel, plusieurs personnes travaillent sur ce thème pour réaliser leur mémoire de Diplôme. Une publication spécifiquement consacrée aux normes de qualité et à l'action sociale devrait voir le jour sur le sujet.

européen EFQM (mise en perspective des objectifs et des résultats)<sup>1</sup>; le référentiel Prix français qualité (approche qualité totale); les méthodes de type Policy deployment ou hoshing management; les référentiels de type Management de projet AFITEP ou EFMD<sup>2</sup>, etc. Les orientations des approches de la qualité sont plurielles. Elles varient selon que l'on s'intéresse à la qualité du management, du personnel, des fournisseurs, de l'influence sur l'environnement ou des prestations. Les méthodes dépendent des objectifs et des priorités. Elles ambitionnent toutes la réduction des dysfonctionnements, tentent de pallier le manque d'écrits qui caractérise fréquemment l'action sociale, sollicitent les intervenants, suscitent les collaborations et les échanges, recherchent la cohérence, tracent des voies prospectives, etc. Ce n'est pas rien!

Une approche de la qualité suppose un engagement intense de la part des acteurs, qui doivent assurer la formalisation de leur activité. Cela suppose une démarche pro-active impliquant la direction et le personnel des institutions, permettant de dégager les potentiels de faisabilité et les priorités. Outre les apports de clarification et les supports méthodologiques (avec généralement un soutien externe), il est indispensable de valoriser les potentiels du savoir-faire interne, celui-ci devant servir les objectifs stratégiques préalablement définis.

## A) ISO

Les certifications qualité de type ISO sont très certainement, tant dans le grand public que dans nos institutions sociales, les plus connues. Cela quand bien même elles ont jusqu'ici généralement investi les industries de production et épargné le domaine social. Actuellement, plusieurs structures institutionnelles exerçant leur activité dans le domaine social ont obtenu une certification ISO. D'autres s'y sont lancées et s'activent dans cette voie astreignante. Les références ISO sont à considérer en premier lieu comme un support au service de

- 
1. M. Erismann (op. cit., 1997) procède à une présentation générale de ces trois modèles : contenu, avantages et inconvénients dans le cadre des institutions sociales.
  2. Concernant ces trois derniers modèles, A. Lepage (in collectif, *Enseignement assisté par une démarche qualité*, Institut universitaire Kurt Bösch, Sion, 1998. pp. 43-72) propose une lecture critique de leurs points forts et points faibles.

l'amélioration des principes de management. De telles références doivent permettre simultanément : de définir avec rigueur le champ d'activité, de préciser les activités composant le champ, d'identifier les acteurs et leurs compétences, de déterminer les processus d'action et les réseaux de communication, de clarifier les règles et mécanismes de fonctionnement et les compétences, etc. « Obligeant à un imposant travail d'écriture, ISO 9000 est basé sur la conviction que la croisade pour la qualité se gagne par la maîtrise des composantes (des processus surtout) de l'institution. Elle fait grand cas de ce qui est codifié par écrit, par conséquent de la maîtrise du travail par le langage. Elle engage à un examen systématique et peut provoquer un regard innovant sur la réalité professionnelle [...] »<sup>1</sup>. Les normes de qualité font référence à cinq paliers de qualité : du produit, de l'environnement, de l'entreprise du fournisseur, de son personnel, de sa gestion. Un système de qualité englobant ces cinq paramètres contribue à l'introduction de la Qualité totale (Total Quality Management – TQM). Ces critères ne sont cependant pas transposables de manière uniforme au champ de l'intervention sociale. Les particularismes d'une action directe auprès de personnes imposent nuances, et adaptations. Il est en effet évident que la spécificité du travail social, mais aussi de la fonction publique, ne peut en aucun cas être conçue comme un simple décalque des processus de production des entreprises. Ces spécificités sont par conséquent à positionner au centre du débat. Elles génèrent en matière d'assurance qualité tantôt des limites, tantôt des perspectives innovatrices.

### **Les produits et l'action sociale**

Les prestations aux bénéficiaires d'action sociale sont avant tout les produits du service. Pour que leur qualité soit garantie, ces prestations devront être allouées :

- par du personnel compétent, formé et agissant dans un cadre déontologique clairement déterminé,
- dans le respect de bases légales et d'objectifs institutionnels,

---

1. M. Erismann, *op. cit.*, 1997, p. 20.

- de manière efficace et efficiente, sur la base de processus finalisés et écrits (mécanismes de traitement des dossiers, procédures, transmission des informations, etc.),
- de façon à pouvoir être l'objet d'une appréciation (création d'outils de pilotage, d'instruments statistiques et d'évaluation, etc.).

Pour ce faire, une démarche qualité suppose une clarification des tâches et des procédures qui réduise, voire supprime, les actes inappropriés et renforce l'efficacité de la pratique, donc d'allocation optimale des ressources qui s'y rapportent et la satisfaction des bénéficiaires. La qualité du produit comprend par ailleurs deux autres aspects : les normes environnementales et les exigences de la clientèle. Les normes environnementales concernent la protection de l'environnement et n'ont que peu de signification dans le cas des prestations sociales. Enfin, relevons l'importance centrale de la notion de processus, qui renvoie à l'ensemble des moyens et des activités engagés pour atteindre un objectif. Tout processus suppose un ou des objectifs, une structure et un système de gestion, une planification et des moyens d'évaluation. Les processus sont documentés pour restreindre la marge de manœuvre des intervenants et garantir la fiabilité et l'égalité de traitement des situations.

## **Les partenaires<sup>1</sup>**

Au rang des préceptes de la qualité totale figurent les relations de partenariat avec les acteurs externes. Ces relations s'inscrivent dans une dynamique d'interaction et d'interdépendance à instituer dans le cadre de principes de collaboration (modalités, procédures, normes, qualité, etc.) visant par exemple à désenchevêtrer les tâches. L'action sociale s'inscrit en règle générale au cœur d'un tissu relationnel complexe, tant par le nombre d'acteurs que par la multitude des relations qui les unissent. Appréhender la qualité par l'évaluation des situations et des relations avec les partenaires semble important. En privilégiant le désenchevêtrement des tâches, la réforme de la péréquation

---

1. Les normes ISO parlent de la qualité des fournisseurs pour définir notamment les entreprises fournissant des produits à l'entreprise. Il y est fait également mention dans ce chapitre des sous-traitants de l'entreprise. C'est dans ce sens que l'on peut procéder par analogie en se référant aux partenaires dans le domaine des prestations d'aide sociale.

financière saisit toute l'ampleur du problème. Encore faut-il vouloir et oser établir une certaine simplification. Il en est de même dans la démarche de qualité. Objectiver, décortiquer, discuter de manière critique et approfondie, puis redéfinir les réseaux de partenariat sont des défis auxquels la politique sociale doit se mesurer. Mais, en connaissance de cause, avec lucidité et intelligence.

## **La clientèle**

La satisfaction de la clientèle fait partie intégrante d'une approche qualité. Il va de soi que la qualité du produit aspire à la satisfaction du client. Cela suppose pour y parvenir une procédure régissant les activités d'exécution par le prestataire de service. Mais encore, il s'agit de postuler l'introduction de mesures permettant d'apprécier l'avis des usagers. Cette dimension est encore trop rarement l'objet d'une conception systématique de la part des allocataires de prestations publiques et sociales. C'est que, comme le relève Baptiste<sup>1</sup>, « la clientèle sociale de base, c'est-à-dire les bénéficiaires directs de nos services, peut être qualifiée de captive tant sa prise de parole est déficiente ». Certes, convenons que la mise en place d'un dispositif d'évaluation de ce type est complexe et coûteux, ce qui pose problème. Cependant, de plus en plus d'interventions institutionnalisées sont soumises à des saisies de données systématiques, faisant ensuite l'objet d'analyse et générant des correctifs. C'est le cas principalement des hôpitaux et des établissements médico-sociaux. La grande majorité des actions sociales sont encore peu évaluées sous l'angle de la satisfaction du client. Un effort volontariste s'impose, car solliciter le client vaut la peine. Les enseignements peuvent être riches. Seuls les enjeux et leurs conséquences peuvent susciter la crainte et freiner l'interrogation critique.

## **B) Contribution de l'INSOS**

L'Union suisse des institutions pour handicapés USIH (désormais INSOS) a depuis quelques années mis en œuvre un processus de

---

1. R. Baptiste, *Le social mérite mieux! Comment améliorer la qualité des prestations sociales*, Ed. des Deux continents, Genève, 1996, p. 48.

développement des démarches de qualité. Un *Manuel de qualité* a vu le jour en 1995, financé notamment par la Direction de la prévoyance sociale du canton de Zurich « afin de promouvoir l'idée de la qualité dans toutes les régions de Suisse et d'inciter l'Office fédéral des assurances sociales à en faire usage [...]. À long terme, ces standards pourront servir de base à la fixation des subventions fédérales et cantonales »<sup>1</sup>. Les fondements de la démarche se réfèrent à la nécessité de planification de l'offre institutionnelle, à l'exigence de renforcer la transparence et d'assurer un certain niveau de qualité des institutions subventionnées, mais aussi à la légitimation des actions sociales. Ce concept constitue une base de référence pour comprendre ce qu'est la qualité et quels sont les objectifs et enjeux qui la sous-tendent. Les fondements juridiques et des directives sont présentés. Les catalogues de mesure (check-lists) sont répertoriés : élaboration, utilisation, etc. Les grilles d'analyse proposées se rapportent à :

- la composition de la clientèle,
- la collaboration avec les parents et répondants,
- l'autonomie des bénéficiaires,
- l'état de santé des bénéficiaires (soins alloués),
- l'alimentation des bénéficiaires,
- la situation des personnes âgées,
- l'intégration sociale des bénéficiaires,
- la manière de fonctionner du foyer (home, établissement),
- l'organisation du travail pour le personnel,
- l'encadrement général des bénéficiaires,
- la sécurité,
- la politique du personnel,
- la formation continue et le perfectionnement du personnel,
- la rentabilité de l'institution,
- la direction de l'institution.

Autant de références concrètes au service des institutions, qui ont été élaborées pour dépasser l'approche théorique et finaliser les phases opérationnelles d'application.

---

1. USIH, *Manuel de qualité pour les établissements pour handicapés adultes*, Zurich, 1995.

### C) OFAS – assurance-maladie

C'est dans une optique privilégiant les processus d'amélioration des prestations de protection sociale, que l'Office fédéral des assurances sociales évoque la gestion de la qualité dans le domaine de la santé. Lors de l'élaboration de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, introduite au 1er janvier 1996, le législateur a opté pour des mesures d'évaluation des effets de la loi. Les normes de qualité relèvent de cette stratégie. Pour concrétiser la démarche, la Confédération réglemente l'établissement de rapports sur la mise en place de la garantie de la qualité, à travers des prescriptions et des conventions signées entre les différents partenaires. À ce jour, des lacunes et retards font que le système ne fonctionne pas encore totalement. Les objectifs énoncés par l'OFAS sont les suivants<sup>1</sup> :

1. Créer un processus d'apprentissage pour l'amélioration constante de la qualité.
2. Mesurer et évaluer régulièrement l'action entreprise.
3. Positionner au centre des démarches le patient-bénéficiaire de la prestation.
4. Évaluer régulièrement l'adéquation des prestations fournies.
5. Réduire les coûts des prestations inutiles.

De plus, en regard des objectifs fixés (solidarité, concurrence, maîtrise des coûts, maintien de la qualité des prestations, etc.), l'Office fédéral des assurances sociales s'est vu confier la mission d'évaluation. Ainsi, un certain nombre de projets d'étude et de recherche ont traité à ce jour les thèmes d'analyse suivants<sup>2</sup> :

- mesures destinées à renforcer la solidarité,
- mesures destinées à favoriser le jeu de la concurrence,
- mesures spéciales destinées à réduire les coûts,
- garantie de soins de haute qualité.

Plusieurs angles d'analyse ont été retenus, soit études des modes de réduction des primes; du financement des coûts du système de

---

1. M. Langenegger, *Gestion de la qualité dans le domaine de la santé : conditions cadre OFAS*, in OFAS, revue *Sécurité sociale*, 3/1999, pp. 151 ss.

2. Voir la contribution de P. Hunyadi, *Les effets de la loi sur l'assurance-maladie font l'objet d'une évaluation*, OFAS, revue *Sécurité sociale*, Berne, 3/1997, pp. 147 ss.

santé; du mode de compensation des risques; des tarifs; de la qualité; des conséquences de la concurrence pour les assureurs, les assurés et les fournisseurs de prestations; des nouvelles formes d'assurance, etc. Un certain nombre de travaux statistiques sont entrepris. Ils répondent aux exigences de transparence désormais requises par toute activité publique<sup>1</sup>. Autant de connaissances destinées à renforcer la capacité du système de santé à répondre aux critères de gestion optimale. Dans les cantons, des démarches spécifiques sont par ailleurs instituées, soit par l'application de standards (les normes ISO, par exemple), soit par la création d'instruments spécifiques, souvent mis en place par des organismes faïtières ou des regroupements d'institutions<sup>2</sup>, soit par la création d'unités spécialisées au sein d'établissements sanitaire ou social. Ainsi, pour la fédération des hôpitaux vaudois, à propos des exigences de la LAMal en matière de qualité : « si les normes ISO permettent de mieux gérer un établissement ou une procédure de soins, [elles] ne doivent pas aboutir à un carcan dans lequel une personne ne peut plus accomplir de son propre gré une tâche non définie expressément dans son cahier des charges, même en cas d'urgence. Il faut certes éviter des abus. Des normes et des standards doivent bien être établis pour éviter des dérapages et permettre des comparaisons, mais la dimension des soins doit absolument subsister [...] »<sup>3</sup>. On retrouve ici exprimée l'ambivalence de la relation entre processus de qualité et influences sur les pratiques et les prestations dispensées.

### Perspectives constructives

Peu importe le contexte, l'aspiration à une politique et une action sociales sans cesse améliorées devrait sous-tendre l'activité tant des

- 
1. Voir la contribution de T. Bandi, *Bases de décision dans l'assurance-maladie : amélioration en vue?*, OFAS, revue *Sécurité sociale*, Berne, 5/1997, pp. 282 ss.
  2. On peut citer au niveau national, par exemple, le guide qualité de l'association suisse des soins à domicile Spitex, et au niveau cantonal, le guide de qualité de l'association vaudoise des établissements médico-sociaux. Ou encore : la communauté de travail nationale pour la promotion de la qualité en santé publique (CNQ), constituée de représentants de la Confédération, des cantons, d'organisations et instituts de santé publique suisses, qui ont pour but le développement d'une « culture de la qualité ».
  3. J.-C. Gogniat, *Est-il encore possible de rêver?*, in *La Tribune de la fédération des hôpitaux vaudois*, No 39, avril-mai 1999, éditorial.

autorités, des responsables d'institutions que des collaborateurs, administratifs et sociaux. Identifier les attentes des personnes protégées et des bénéficiaires, juger de la pertinence d'une intervention et en apprécier les effets, pour ensuite procéder à des aménagements font désormais partie de la culture professionnelle. Cela concerne tant les options stratégiques des politiques sociales que la conduite des affaires courantes. Car, il ne faut point oublier que, contrairement à d'autres secteurs, « le client mécontent, délaissé, mal renseigné, n'a guère les moyens d'aller voir ailleurs si c'est mieux! [...] [C'est pourquoi,] une prestation de service social devrait être en perpétuel changement; toute innovation susceptible d'améliorer le service rendu devrait être immédiatement intégrée dans les processus et devrait donc les faire évoluer en permanence »<sup>1</sup>. Dans cette optique, la qualité a un sens et un avenir. D'autres, au contraire, y percevront une surenchère coûteuse et inutile. « On est ainsi tenté de croire que nous suivons dans le secteur des assurances sociales les mêmes inclinations que celles qui avaient provoqué une hausse considérable des prix des biens de consommation et des services, à savoir cette propension, insidieuse à long terme, à des standards de qualité « luxueux », à une densité normative élevée, bref, à un perfectionnisme que nous ne pouvons en définitive pas nous offrir. Des exigences aussi élevées ne compromettent pas seulement notre position dans la concurrence internationale, mais également l'avenir du système de nos assurances sociales »<sup>2</sup>. Intéressante cette appréciation provenant du « secteur privé », qui a fait des pratiques normatives de qualité une des sources de son profit et qui doute de sa pertinence pour le secteur social, jugé par ailleurs par ces mêmes milieux et personnes comme inefficace ou, pour le moins, inefficent! Idéologies et contradictions, quand tu nous tiens... Incontestablement, le cheminement en cours apportera au champ social son lot d'expériences. Celles-ci contribueront à l'émergence d'une culture de la qualité propre, puis à l'élaboration de

- 
1. Pour Baptiste, une action sociale de qualité est celle qui : s'inscrit dans une finalité humaine forte; répond à un besoin reconnu et analysé; à une efficacité réelle, évaluée, mesurée; est servie par un personnel formé, compétent et motivé; est gérée au plan des moyens avec scrupule et transparence. (R. Baptiste, op. cit., 1996, p. 91).
  2. M. Zobl, *Osons dire non. La consolidation des assurances sociales : un impératif de l'heure*, in *La Vie économique*, No 5, Berne, 1999, p. 9.

normes, standards et autres critères spécifiques, dont l'identité sera fondée sur une pratique. En regard de notre problématique générale, nous insisterons sur le fait que les démarches qualité sont indissociables des tendances et mouvements aspirant à une plus grande rigueur de la gestion des affaires publiques. Se pose cependant la question de la gestion du temps et de l'agencement du processus. À concentrer trop de démarches sur une courte période, sans objectifs coordonnés et planifiés, on exerce sur les acteurs une pression excessive, au seuil de la rupture, et provoque des réactions. Gare donc aux blocages. À trop décréter et tout de suite, certaines administrations animent le mécontentement et portent atteinte à la qualité de ce qui se fait... un comble!



## Chapitre 5

### Regards sur les pays « modèles »

#### Des « modèles »

La réflexion sur les réformes forgeant l'avenir de la politique sociale a été jusqu'ici abordée sous un angle exclusivement interne, helvétique. On ne saurait cependant se cantonner aux seules frontières de la nation. Un regard, fut-il sommaire, sur des expériences tentées ou des pratiques mises en œuvre par d'autres pays doit nous être profitable, surtout s'il est susceptible d'éclairer notre capacité d'analyse et d'orienter nos actions. Ainsi, quelques situations méritent d'être évoquées. Elles ne prétendent en aucun cas à l'exhaustivité (bien au contraire) et ne sont pas l'aboutissement d'une approche scientifiquement rigoureuse des problèmes évoqués. Leur signification réside dans l'expression de faits caractérisant telle ou telle politique publique. Il s'agit d'une démarche d'ouverture, les pratiques étrangères dans le domaine de la protection sociale étant souvent citées en exemple, sans que l'on se préoccupe pourtant vraiment de leur effectivité ou de leur pertinence. Pour ce faire, nous avons retenu une option, peut-être discutable, qui tente de percevoir la réalité sociale telle qu'elle émerge d'un certain nombre d'articles de presse. L'idée sous-tendant l'approche est simple : montrer que les problèmes sociaux rencontrés en Suisse ne sont pas isolés et que, partout, les progrès sociaux sont d'abord politiques, résultent de rapports de force et sont objets de lutte. Montrer aussi, à travers la situation

sociale prévalant dans les trois pays vers lesquels nous avons volontairement tourné notre regard, à savoir la Nouvelle-Zélande, la Grande-Bretagne et les États-Unis, que ceux qui sont fréquemment cités par certains courants dominants comme des « modèles » de choix politique ou économique ne méritent peut-être pas autant de considération. Du moins pas d'emblée et sans recul!

Opter pour une nouvelle gestion publique pure et dure, dépouiller l'action publique de sa substance par privatisation (Nouvelle-Zélande), privilégier un développement économique ultra-libéral sans partenariat social (Grande-Bretagne) ou valoriser l'individualisme au détriment de la solidarité par la protection sociale (États-Unis) sont des orientations fondamentales qui relèvent d'une culture et d'une histoire, mais aussi de choix politiques. Elles ont un prix, en termes de marginalisation, d'exclusion, de renforcement des inégalités, d'émergence de nouveaux problèmes sociaux. Elles sont peut-être, rétorqueront certains, le seul prix à payer pour dégager de la croissance, donc des profits pour assumer des tâches sociales. « Le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande représentent des pays orientés vers un type de réformes s'appuyant sur une idéologie forte, une démarche radicale et s'inspirant du marché [...] »<sup>1</sup>. Il vaut donc la peine d'apprécier ces réformes au-delà des analyses scientifiques et des propos académiques constituant la littérature spécialisée. Une appréhension de ce vécu est contenue dans la presse. C'est un autre regard, une vision particulière, dont les limites sont connues, mais qui comporte un intérêt évident, en ce sens qu'il rend attentif, qu'il aiguise l'esprit critique, dans une réflexion générale que l'on peut qualifier de constructive. Cela d'autant plus que la Suisse se trouve à maints égards en phase initiale de plusieurs processus et que des aménagements peuvent encore intervenir. Et, qu'il n'est jamais trop tard pour admettre que les choix ne sont pas gratuits et ont des conséquences. En ce sens, se remémorer quelques épisodes historiques n'est pas superflu. C'est l'objectif de ces éclairages.

---

1. Voir la contribution de J. Mönks *La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou changement paradigmatique?*, in collectif, M. Hufty, *La pensée comptable*, op. cit., 1998, p. 79.

## 5.1 Nouvelle-Zélande

La discussion sur les relations entre économie et social, et plus précisément sur les transformations économiques et les enjeux sociaux qui en découlent, notamment en matière de nouvelle gestion publique, ne saurait ignorer la situation prévalant en Nouvelle-Zélande. D'une part, parce que ce pays est fréquemment cité en exemple, d'autre part, parce que nous ne savons finalement que peu de chose sur les effets des options politiques retenues et mises en œuvre. Dans un article intitulé *La Nouvelle-Zélande éprouvette du capitalisme*, Halimi observe qu'« en 1984, la Nouvelle-Zélande s'est lancée dans une transformation radicale. Pionnière de l'État-providence, elle s'est métamorphosée en laboratoire de la société de marché. Au point que désormais tous les *décideurs* de la planète lui décernent des notes flatteuses. Et intiment aux pays européens *retardataires* de s'inspirer de son exemple. Séduisant un parti de gauche, c'est le volontarisme libéral d'un petit groupe de hauts fonctionnaires qui a enclenché le grand bouleversement »<sup>1</sup>. La liste des méthodes entreprises est révélatrice : licenciement massif de fonctionnaires, déréglementation du marché du travail, marginalisation des syndicats (conventions collectives rejetées), suppression totale de subventions à l'agriculture, etc. Du point de vue de l'efficacité de la méthode, les résultats économiques sont unanimement reconnus et salués, qui plus est par des organismes internationaux. Ils découlent d'un processus de réformes articulées autour des axes principaux que sont la privatisation, la déréglementation et la nouvelle gestion publique. Autant de notions que nous avons évoquées jusqu'ici et qui s'inscrivent au cœur de la plupart des réformes entreprises en Suisse. Au-delà des indicateurs de l'OCDE et des éloges, quelques réalités plus nuancées émergent, rarement mentionnées dans les argumentations des acteurs socio-politiques dominants. Halimi relève ainsi une croissance moyenne, une productivité stagnante, une balance des échanges déséquilibrée et une monnaie dopée par des taux exorbitants. Pas de quoi, selon lui,

---

1. S. Halimi, *La Nouvelle Zélande éprouvette du capitalisme*, in *Le Monde Diplomatique*, avril 1997, Paris, p. 10.

« donner des leçons au monde [...] comme le fait presque chaque semaine une presse néo-zélandaise aussi vaniteuse que médiocre ». Dans les faits, la puissance de l'État est entièrement revisitée et fondamentalement reconsidérée. Réduction des subventions, privatisation des télécommunications, des chemins de fer, des forêts et des banques, réduction massive des prestations sociales (accès au système de santé; prestations de chômage restrictives; coupes budgétaires dans les domaines de la protection sociale et de l'éducation etc.), réduction des législations sur le travail, élévation de cinq ans de l'âge de la retraite (certaines propositions envisagent aujourd'hui une retraite à 70 ans) et démantèlement de la fonction publique sont les principales actions commises pour atteindre ce succès d'estime internationale.

### **Démantèlement<sup>1</sup>**

Alors que la Nouvelle-Zélande figurait, au cours des années de l'entre-deux-guerres, au rang des pionniers en matière de sécurité sociale, elle subit aujourd'hui un démantèlement social effréné, à peine tolérable. À partir de 1990, les conservateurs du National Party au pouvoir ont mis fin au principe de l'universalité des prestations sociales et procédé à des réductions de prestations variant, pour Walker, de 9 % à 25 % selon les régimes d'assurance. Les indicateurs économiques tels que la croissance, la consommation, les investissements, les ventes au détail, ou l'inflation et le chômage se sont certes améliorés, mais à quel prix, puisque ces changements ont généré des effets sociaux mal anticipés et insoupçonnés. Par exemple, le nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté est passé de 360 mille, en 1990, à 510 mille en 1993, soit une croissance de plus de 2/5, touchant désormais environ une personne sur sept. Dans le domaine des relations de travail, en 1991, la loi sur les contrats de travail (*Employment Contracts Act*) permet le renversement de la donne régissant jusque-là les partenaires sociaux. En effet, l'État se retire des négociations salariales, qui demeurent du ressort exclusif des employeurs et

---

1. P. Walker, in *The Independent on Sunday*, Londres, traduit et publié dans le *Courrier International*, No 178, mars-avril 1994.

des employés. Comme en Grande-Bretagne, nous le verrons, la volonté de réduire le pouvoir des organisations ouvrières est évidente. À la pratique de la convention collective succède le modèle de la négociation individuelle. En résulte logiquement un affaiblissement du monde salarié. Les portes peuvent alors s'ouvrir aux licenciements abusifs, à la diminution des conditions sociales, à une pression physique et psychologique forte sur les travailleurs.

Le revers de la médaille est choquant. La criminalité, la maltraitance des enfants et le taux de suicide ont enregistré une nette progression. Les soupes populaires réapparaissent. En matière de santé, un système à trois vitesses, pénalisant les plus pauvres est instauré. L'État s'est même trouvé contraint de mettre en place des banques alimentaires, qui répondent certes aux besoins les plus urgents mais ô combien dégradants et humiliants pour les individus! Ces exemples ne constituent qu'une partie des conséquences sociales néfastes du système néo-libéral imposé en Nouvelle-Zélande. Des interrogations surgissent : la prospérité du plus grand nombre passe-t-elle inévitablement par le sacrifice des acquis sociaux et l'exclusion d'une partie sans cesse croissante de la population? Notre réponse est catégoriquement non. Non, parce qu'il y a d'autres choix possibles de création de richesses à long terme, d'innovations à stimuler ou d'esprit d'entreprise à privilégier, sans pour autant renforcer l'écart du fossé qui sépare dangereusement les diverses catégories sociales. La meilleure répartition possible de la richesse doit demeurer une finalité. Elle est envisageable sans devoir hurler systématiquement à l'étatisation ou à la mise à mort de l'envie d'entreprendre, comme veut nous le faire croire la droite dominante et libérale de ce pays. Des voies intermédiaires existent, qu'il faut expérimenter avant de les déclarer illusoire, voire franchement imbéciles (pensons, par exemple à l'accueil qui est fait par les syndicats patronaux aux propositions sur le partage du travail ou la diminution substantielle du temps de travail, etc.).

### **Le piège des analogies**

À partir du cas de la Nouvelle-Zélande, relevons que les comparaisons posent problème, qui plus est lorsqu'elles visent l'introduction

de pratiques par imp/exportation de modèles. D'une part, le contexte de ce pays est fondamentalement différent de celui au sein duquel nous évoluons, notamment en ce qui concerne la place de l'État et des institutions publiques, parapubliques et privées. Un État fort et centralisateur prédominait en Nouvelle-Zélande, ouvrant un large champ d'action en termes de transformations institutionnelles, ce qui n'est pas le cas en Suisse. D'autre part, les résultats obtenus ne parviennent pas à démontrer la pertinence effective des réformes, notamment en regard de leur intensité et de bénéfique pour le plus grand nombre. De 1984 à 1994, soit au cours des dix ans qui ont suivi le début des transformations décrites ci-avant, le PIB par habitant a reculé de 10 % en Nouvelle-Zélande. Attention, la croissance de ces dernières années ne peut être directement imputée au processus de réformes<sup>1</sup> entrepris il y a maintenant quinze ans déjà. Par contre, l'explosion de la violence et de l'exclusion est manifeste. Ces phénomènes sont le plus souvent en étroite relation avec les choix politiques opérés, notamment pour ce qui relève des moyens à disposition de la formation et de la politique sociale. La suppression de prestations ou la réduction de leur niveau ont des conséquences qui s'apprécient. C'est là qu'il convient d'être vigilant. Des anticipations sont possibles, sans attendre l'évaluation ultime, c'est-à-dire l'introduction d'une banque alimentaire ou le remplacement des institutions sociales par des prisons. L'esprit critique reprend peu à peu le dessus. Au sujet de ce pays modèle, le quotidien *Le Temps* titre, en 1999 : « La Nouvelle-Zélande, championne et victime de la libéralisation. Les bonnes performances de cette ancienne colonie britannique sur le marché du travail s'accompagnent pourtant d'une augmentation massive des frictions entre employeurs et salariés [...]. Si les caisses sont renflouées, le coût social est important [...] »<sup>2</sup>. Il aura fallu que la Suisse connaisse chômage et tensions sociales pour appréhender avec un regard nuancé des pratiques soi-disant porteuses de tous les progrès et idéologiquement correctes. Les mirages venus d'ailleurs ont été confrontés à nos

- 
1. Parmi les secteurs les plus durement frappés par les réformes néo-zélandaises figure la transformation des modalités de financement de l'agriculture. Ainsi, au milieu des années quatre-vingt, près de 40 % du revenu brut d'un paysan provenaient de la caisse publique. Dès 1984, ce système fut brusquement modifié et les subventions supprimées.
  2. In *Le Temps*, 3 mars, Genève, 1999, p. 3.

propres expériences et ont perdu une partie de leur substance. Les recettes miracles n'auront dopé que les discours musclés et arrogants de la droite politique et économique.

## 5.2 Grande-Bretagne

### Les priorités libérales<sup>1</sup>

On ne saurait appréhender les transformations libérales et sociales sans porter quelque attention sur la politique thatchérienne esquissée en Grande-Bretagne et qui, vingt ans plus tard, inspire encore certaines orientations et réformes. Quelques conséquences de la conduite d'une politique résolument néo-libérale<sup>2</sup> méritent qu'on s'y attarde. Lors de son accession au pouvoir, en 1979, Margareth Thatcher, contrairement aux travaillistes, plaide pour une véritable économie de marché, le déplafonnement des salaires, la suppression des contrôles des prix et la limitation du pouvoir syndical. La volonté de rupture politique et idéologique d'avec le dirigisme économique, le néo-corporatisme, voire le « Welfare State » hérité de l'après-guerre est catégorique. Douze ans durant, Thatcher conduira une politique économique néo-libérale basée sur un assouplissement fiscal, une politique de privatisation et une politique de logement. Des conséquences positives se manifestent. Ainsi, alors que le pourcentage de Britanniques possédant une fortune de moins cinq mille £ivres diminue rapidement, le nombre de propriétaires augmente. Dans le même temps, on assiste à la persistance d'une très forte inégalité patrimoniale, à une forte croissance du nombre des sans-abri et à une flambée des prix de l'immobilier. Globalement, le fossé se creuse entre une majorité de possédants et une minorité de non-possédants. Par ailleurs, alors que les succès sont reconnus dans la lutte contre l'inflation, l'échec est flagrant sur le front du chômage, dont le taux passe de

- 
1. Ce paragraphe a été rédigé avec la collaboration de Sylvie Cortat, alors assistante au Diplôme de travail social de l'Université de Neuchâtel.
  2. Voir notamment à ce sujet : M. Charlot (sous la direction de), *L'effet Thatcher*, Economica, Paris, 1989.

4,9 % en 1979 à 11,6 % en 1983, devenant la question sociale centrale, au même titre que l'accroissement du fossé entre catégories sociales. D'où le débat sur les limites et l'acceptabilité des mesures politiques instituées et auquel il est fait référence, y compris en Suisse, à travers le *Livre blanc*, notamment. Mentionnons que la situation économique prévalant en 1979 était très défavorable, influençant l'élaboration des lignes directrices du programme politique de Thatcher<sup>1</sup>, articulé autour de cinq objectifs prioritaires :

1. la maîtrise de l'inflation,
2. la réforme des syndicats,
3. l'encouragement des initiatives privées,
4. le respect des lois,
5. le renforcement de la défense britannique.

Dès 1991, le nouveau Premier ministre conservateur John Major gouverne dans une mouvance politique analogue. Son action s'inscrit dans la logique libérale inaugurée par M. Thatcher en 1979. Ce n'est qu'en 1997 que le parti travailliste reprendra le pouvoir, avec l'élection du Premier ministre Tony Blair. La période 1979-1997 marque donc une étape importante dans l'approche idéologique de la conduite des affaires publiques. Les actes accompagnent le discours, parfois de façon brutale. Ce qui fait de la Grande-Bretagne un exemple intéressant. Les gouvernements successifs de Thatcher ont profondément modifié le paysage politique britannique. Les attitudes à l'égard de l'État se sont libéralisées. La crise économique et sa prolongation dans le temps ont exacerbé certains phénomènes : nombre croissant de chômeurs, déficits du budget public, crise de la sécurité sociale. L'individualisme et la libre entreprise sont encouragés, le socialisme totalement rejeté. Un vaste programme de privatisations<sup>2</sup> produit une

- 
1. Lors des élections de 1979, la victoire des Conservateurs est catégorique. Pour M. Charlot (op. cit., 1989), en termes régionaux, c'est l'opposition entre le sud-est prospère et conservateur et le nord-ouest déclinant, où le travaillisme résiste mieux que partout ailleurs. En termes sociaux, c'est l'opposition entre une nouvelle classe ouvrière bien payée, plutôt conservatrice, et la classe ouvrière traditionnelle, plus fidèle à la gauche. En termes ethniques, c'est la distinction entre un vote blanc, sensible à une conjoncture favorable au changement de majorité, et un vote de couleur rebelle au Conservatisme. En termes urbains, c'est le clivage entre banlieues prospères et centres-villes en pleine décadence.
  2. Un tiers de l'industrie sous contrôle étatique a été privatisé de 1979 à 1987.

extraordinaire progression du nombre d'actionnaires, ce qui ne signifie pas pour autant un accroissement et une meilleure répartition du patrimoine. En ce qui concerne la politique du logement, l'objectif initial était de créer une nation de propriétaires. De 1979 à 1986, le nombre de propriétaires est passé d'un taux de 55 % à un taux record de 63 %. Depuis 1951, le nombre de propriétaires a ainsi plus que triplé. Mais, celui de sans-abri s'est aussi fortement accru durant la même période, concernant plus de 100 mille personnes en 1986. L'accession à la propriété du logement n'a donc pas effacé pour autant les inégalités.

### Chômage

À partir de l'analyse de la situation britannique, Roustang et al.<sup>1</sup> s'interrogent : le travail est-il vraiment une marchandise comme une autre? « Selon les libéraux, s'il y a du chômage, c'est que le coût du travail est trop élevé, compte tenu de la concurrence internationale, et il convient donc de revenir sur les acquis concernant le montant des rémunérations et la protection sociale. Le malheur c'est qu'on ne voit pas où pourrait bien s'arrêter cette baisse des salaires si l'on voulait se mettre au niveau des salaires pratiqués dans certains pays. La déréglementation dans les pays anglo-saxons au cours des années quatre-vingt n'a pas été dénuée de succès en matière de création d'emplois. Mais le coût social de la dérégulation a été élevé. En Grande-Bretagne, le bureau central de statistiques, dans son rapport annuel *Social Trends*, souligne que le fossé entre riches et pauvres ne cesse de se creuser. Ainsi les 20 % les plus aisés ont vu leur part du revenu national grimper de 35 à 43 % entre 1979 et 1992, tandis que la part des 60 % les plus pauvres chutait de 42 à 34 %. Une autre étude du ministère de la Sécurité sociale indique que le revenu des 10 % les plus pauvres a baissé de 17 % en treize ans, tandis que les 10 % les plus riches ont bénéficié d'une augmentation de 62 %, le revenu moyen augmentant de 36 %. En 1979, 5 millions de Britanniques vivaient en dessous du seuil de pauvreté, ils sont 13,9 millions en

---

1. G. Roustang, J.-L. Laville, B. Eme, D. Mothé, B. Perret, *Vers un nouveau contrat social*, Desclée de Brouwer, Paris, 1996, p. 24.

1992. Le développement des emplois non salariés faiblement rémunérés est spectaculaire ». Le remède néo-libéral s'avère donc très partiellement efficace et ne contribue manifestement pas à la réduction massive des inégalités sociales.

L'ampleur du chômage apparaît comme une conséquence majeure de l'échec du Thatcherisme. Pour l'hebdomadaire *New Society* du 8 mai 1987, « le chômage [...] menace de persister à jamais. C'est cette hypothèse pessimiste – et non les privatisations, la réforme syndicale ni aucun autre des changements introduits depuis 1979 – qui constitue le changement le plus fondamental dans le paysage politique depuis l'élection de Margaret Thatcher ». Les principaux facteurs expliquant l'explosion du chômage sont la récession mondiale, un taux de change élevé, une productivité insuffisante due notamment à des sureffectifs dans l'industrie, et enfin le baby-boom du début des années soixante, qui entraîne l'arrivée sur le marché du travail de nombreux jeunes. Relevons que la réduction du chômage ne faisait l'objet d'aucune promesse électorale, les conservateurs privilégiant l'assainissement de l'économie par la maîtrise de l'inflation et acceptant par conséquent le prix d'un accroissement temporaire du chômage. Cet objectif sera toutefois atteint. En effet, Eurostat montre qu'entre 1974 et 1985, l'inflation progresse en moyenne annuelle de 12 % en Grande-Bretagne, pour passer à 5 % de 1986 à 1990 et atteindre 2,6 % en 1995 et 1996, puis 2,3 % en 1997 et 1998, la moyenne européenne se situant à 1,9 % en 1998. Économiquement, le plein emploi n'est pas prioritaire, considéré même comme un obstacle à la maîtrise de l'inflation. Que l'on partage ou non ces priorités, des choix sont opérés et assumés<sup>1</sup>. Par ailleurs, le chômage est inégalement réparti. Bien qu'aucune catégorie socioprofessionnelle ne soit épargnée, c'est au bas de l'échelle sociale que la situation est la plus grave. Certains groupes sociaux sont plus exposés, parmi lesquels les jeunes et les plus vieux. Les minorités ethniques de couleur connaissent elles aussi un taux deux fois plus élevé en moyenne que celui de la population d'accueil. Géographiquement enfin, les disparités sont

---

1. L'arrivée du Premier Ministre Tony Blair (New Labour) sanctionnera la politique conduite par les Conservateurs (voir aussi ci-après, économie et social en 1999) en matière de lutte contre le chômage notamment.

importantes entre un sud prospère et un nord en déclin. La prise en charge du chômage en Grande-Bretagne pose la question du choix politique et du prix acceptable – politiquement, sinon moralement – à payer pour retrouver la prospérité en réduisant si possible les processus d'exclusion sociale. La voie optée par Thatcher repositionne le pouvoir politique au centre du débat. Les approches techniques ne sont pas suffisantes pour régler le chômage, redéfinir la place du travail et ses conséquences sur le fonctionnement sociétal et l'orientation des politiques publiques. L'exemple britannique démontre l'importance des orientations politiques. Il n'y a pas inéluctabilité des phénomènes sociaux.

### **Syndicalisme en liberté surveillée**

Autre phénomène notoire, déjà évoqué dans le cas de la Nouvelle-Zélande, celui du positionnement du mouvement syndical dans la délicate relation libéralisation – protection sociale. La période de croissance des années d'après-guerre avait conduit les Britanniques à adopter les théories économiques keynésiennes et renforcé la conviction des partenaires sociaux des vertus positives de la négociation. Alors que cette prospérité a permis d'entretenir l'espoir d'une société de plein-emploi, on assiste au cours des années septante à la mort lente et apparemment inévitable des vieux centres de production, entraînant dans leur sillage la diminution du nombre d'employés de l'industrie manufacturière. Confrontés à un climat social particulièrement instable, les gouvernements conservateur et travailliste ne parviennent à endiguer ni la crise, ni l'extraordinaire démonstration de force des syndicats. En 1979, les syndicats atteignent une pénétration maximale et comptent 13 millions d'adhérents, soit près de la moitié de la population active. Malgré cette force apparente, les syndicats remplacent peu à peu leurs effectifs de la vieille industrie, prêts à la grève, solidaires et encadrés, par des hommes et des femmes appartenant au secteur tertiaire, que leur mentalité et leurs conditions de travail prédestinent moins à l'action militante. C'est à ces nouveaux syndiqués, moins solidaires, et à la fraction de l'opinion publique révoltée par les grèves que s'adresse le discours de Thatcher. L'analyse des

conservateurs thatchéristes peut se résumer comme suit. Les syndicats sont déraisonnables, exigeant davantage que l'économie n'est en mesure de supporter. Profitant de l'immunité que leur confère la loi, ils s'écartent de leur vocation traditionnelle et utilisent leur pouvoir, tant financier que militant, à des fins politiques. Les organisations syndicales ne sont pas démocratiques, leurs dirigeants, présumés plus extrémistes que les membres, s'élèvent dans la hiérarchie et appellent à la grève sans être forcément mandatés par la base. Leur légitimité est donc contestée. Les conservateurs proposent pour pallier cette situation de :

- limiter le droit de grève en légiférant sur la modalité des arrêts de travail et en exigeant qu'ils soient légitimés par un scrutin préalable,
- restreindre le pouvoir politique des syndicats en réglementant de façon plus stricte la collecte des fonds à vocation politique,
- accroître les pouvoirs de la base aux dépens de ceux des dirigeants et éroder le monopole syndical d'embauche auquel se soumettent environ 5 millions de syndiqués.

Par ces réformes, il ne s'agit plus d'assurer le bon fonctionnement de l'économie mixte en facilitant une concertation équilibrée entre les partenaires sociaux, mais de désengager l'État et de faire place nette pour que le marché puisse réguler lui-même l'offre, la demande, les salaires et les prix. Plusieurs lois restreindront l'expansion des arrêts de travail en interdisant les piquets de solidarité, en protégeant les travailleurs non-grévistes, en faisant porter le coût de la grève aux syndicats, en interdisant le monopole syndical dans une partie du secteur public et dans la presse, et en encourageant la signature d'accords de renonciation à la grève. Les principales conséquences de ces décisions sont les suivantes :

- diminuer la responsabilité de l'État dans la résolution des conflits sociaux,
- s'écarter de la recherche d'un droit positif pour s'orienter vers le « desestablishment » des syndicats,
- réduire la possibilité d'actions de grève légales et susciter une nouvelle criminalisation de certains actes,

- favoriser une attitude plus agressive des patrons et des composants conservateurs du monde ouvrier,
- mettre à l'épreuve du scrutin la légitimité des dirigeants syndicaux, leurs méthodes et leur rôle politique.

Ces différentes politiques ont débouché sur la dégradation des conditions de travail en Grande-Bretagne, tant du point de vue de la durée que de la rémunération horaire, plus particulièrement en ce qui concerne les salariés de bas niveau. En 1996 seulement, une législation ad hoc fixera la durée maximale du travail à quarante-huit heures hebdomadaires (le nombre d'heures habituellement travaillées par semaine est 44 heures pour les salariés à temps complet, ce qui représente la moyenne nettement la plus élevée de l'Europe des 15) (de 38 heures en Belgique à 41 pour l'Espagne et le Portugal). Cette moyenne atteint 48 heures pour l'agriculture (UE, 43 heures), 45 heures pour l'industrie (UE, 41 heures) et 44 heures pour les services (UE, 40 heures). Des coûts salariaux bas, une durée du travail élevée ont stimulé l'implantation d'entreprises étrangères, qui ne contribuent cependant pas forcément à l'amélioration du niveau de vie de la population. Au contraire! Robin<sup>1</sup> de constater que « le Royaume-Uni pratique donc sans complexe le dumping social aux dépens de ses partenaires communautaires dans le marché unique européen ». Et puis, pour l'OCDE, au Royaume-Uni, « l'inégalité des revenus s'est aggravée plus rapidement que dans la plupart des pays de l'OCDE »<sup>2</sup>.

### Vingt ans plus tard...

Alors que le modèle de société économique de Thatcher compte de nombreux adeptes en Suisse, on ne peut, sans recul, opter pour de telles options sans au moins en apprécier rigoureusement les conséquences. Ces observations ne peuvent être balayées d'un revers de main dans le débat politique, comme cela se passe parfois. En Suisse, la culture politique et les pratiques partenariales sont ancrées dans un mode de faire éprouvé, qui a certes des limites, voire des effets pervers, mais

1. G. Robin, *Régime social minimum pour investisseurs étrangers*, in *Le Monde Diplomatique*, avril 1997, p. 10.
2. Études économiques de l'OCDE. *Royaume-Uni. 1996*, OCDE, Paris 1996.

qui évite des ruptures brutales, particulièrement déplorables dès lors qu'elles ne profitent pas au plus grand nombre et qu'elles fragilisent la cohésion sociale de la Nation. *Le Monde Diplomatique* a publié quelques données que nous reproduisons ici. Elles ont pour seul but de montrer que derrière des taux de croissance et de chômage (dont la fiabilité méthodologique peut s'avérer par ailleurs très discutable), une autre réalité se profile, celle non plus des flux financiers, des rapports de capital, mais celle des individus. Dès lors qu'entre ces réalités les convergences s'étiolent ou disparaissent, des mécanismes se tissent et des processus se développent et surgissent sous forme de problèmes sociaux.

### *Prospérité*

S'agissant du PIB par habitant, en parité de pouvoir d'achat, dans l'Europe des 15, en relèvera que la Grande-Bretagne se trouvait en 1993 au 9<sup>e</sup> rang, au niveau de la moyenne européenne; en 1997, elle se positionne au 11<sup>e</sup> rang (-1,6 % de la moyenne européenne). Alors que pour la France, la progression du PIB par habitant, de 1993 à 1997, est de 17 % (22 % pour l'Allemagne), celle de la Grande-Bretagne se situe à 20 % (selon Eurostat). Du côté des pauvres, en vingt ans :

- Le nombre des sans-abri a doublé; le nombre des enfants ne vivant que de l'aide sociale est passé de 7 % en 1979 à 26 % en 1994 (« inequalities rule out tax cuts », *The Guardian*, 25.11.96).
- Le nombre de Britanniques vivant dans la pauvreté (définie comme moins de la moitié du revenu moyen) est passé de 5 à 13 millions (ibidem).
- Les 10 % les plus pauvres ont perdu 13 % de leur pouvoir d'achat, alors que les 10 % les plus riches en ont gagné 65 % (ibidem).

En comparaison européenne, ces informations sont toutefois nuancées. Ainsi, la Grande-Bretagne, selon les différents seuils de pauvreté, figure globalement au niveau de la moyenne européenne, avec des taux proches de ceux de la Grèce, de l'Espagne, de l'Irlande et du Portugal. Si l'on reporte cela à la capacité de consommation des ménages, on observe alors que ce pays est très inégalitaire, avec un fossé important entre le 25 % des personnes à la plus grande capacité

de consommation et les autres 75 %. Quant aux riches... Depuis cinq ans, le nombre des millionnaires a doublé. « Le "club" des millionnaires qui s'est agrandi au rythme hebdomadaire de 200 nouveaux riches, réunit aujourd'hui quelque 100 mille membres » (« L'île des exclus », *Le Figaro*, 01.01.97).

### *Travail*

- « La rigueur de la législation portant sur le licenciement est très faible, avec des délais de préavis extrêmement courts et des périodes d'essai pouvant aller jusqu'à vingt-quatre mois. Il n'existe aucune restriction à l'utilisation des contrats à durée déterminée et des emplois intérimaires. Le nombre de contrats successifs conclus avec la même personne est illimité, tout comme l'est la durée maximale cumulée. Enfin, et cela même pour les contrats à durée indéterminée, il n'y a pas de limitation à la durée hebdomadaire du travail ni d'obligation minimale de congé annuel »<sup>1</sup>.
- En 1995, près de 300 mille personnes gagnaient mois de 1,5 livre par heure (13 francs suisses environ) et environ 1,2 million moins de 2,50 livres (*ibidem*).
- Les emplois à plein temps sont restés à leur niveau du printemps 1990 (OCDE, *op. cit.*).
- À fin 1998, le taux de chômage s'élevait à 6,2 % et se situait bien en deçà de la moyenne européenne (9,7 % pour les quinze) (18,2 % en Espagne, 11,8 % en France, 3,6 % aux Pays-Bas).

### *Compétitivité*

Célèbre comme un exemple d'efficience :

- Le Royaume-Uni enregistre un déficit commercial équivalant à peu près à l'excédent commercial de la France (22 milliards de dollars) (*The Guardian*, 30.11.1996).
- Même depuis 1990 et le boom anglais, le taux moyen annuel de croissance britannique (1,27 %) est resté inférieur au taux français (1,35 %) (*The Guardian*, *ibidem*).

---

1. Banque Paribas, Conjoncture, juillet 1996. Article repris in *Problèmes économiques*, La Documentation française, Janvier, Paris, 1997.

- Le Royaume-Uni « se classe encore derrière ses principaux concurrents en ce qui concerne le niveau d'instruction des jeunes de seize à dix-neuf ans » (OCDE, op. cit.).

### *Formation*

Dans ce domaine, l'indice de l'évolution du nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur montre que, de 1980 à 1990, cette évolution est en Grande-Bretagne légèrement inférieure à la moyenne des Quinze. Des efforts de rattrapage considérables ont été entrepris à partir des années nonante, puisqu'en 1994-1995, l'indice d'évolution est nettement supérieur à la moyenne européenne (indice 219, pour 100 en 1980; 175 pour l'UE-15). De plus, des efforts importants sont à signaler en matière de formation continue. Ce pays se trouve en 1993 au 2e rang européen, avec 40 % des salariés suivant une formation professionnelle continue. En matière d'enseignement public par contre, la Grande-Bretagne appartient au peloton de queue européen.

### **Actualité**

Selon la commission pour les questions conjoncturelles<sup>1</sup>, la Grande-Bretagne se trouve dans une situation de faiblesse conjoncturelle et celle-ci aura tendance à se poursuivre notamment en 1999. L'accroissement du PIB présumé se situe vers 1 %, en ralentissement, après une croissance ayant atteint au cours des dernières années des taux variant entre 2 et 3 %. Par ailleurs, il convient de relever deux facteurs dont l'évolution est réjouissante, à savoir une diminution du chômage et une augmentation du niveau des salaires. Malgré l'élection du travailliste Tony Blair, Nordmann et Furgler constatent que « délesté de l'héritage socialiste (clause relative à la nationalisation des industries stratégiques), il poursuit en réalité la révolution libérale de Margaret Thatcher [...] »<sup>2</sup>. Dans les faits, les orientations politiques relevant du budget 1999 consacrent une augmentation des

---

1. Commission pour les questions conjoncturelles, in *La Vie économique*, No 4, Berne, 1998.  
2. F. Nordmann, D. Furgler, *Grande-Bretagne. L'économie britannique et le New Labour*, in revue *La vie économique*, No 1, Berne, 1999, pp. 33 ss.

dépenses publiques, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. Ainsi les priorités suivantes peuvent être indiquées en matière de protection sociale :

- Le secteur de l'éducation est désigné secteur prioritaire.
- Signature du chapitre social de l'Union européenne.
- Modernisation de l'État social. « Mise en place du programme Welfare to work, afin de permettre à quelque 25 mille jeunes chômeurs de sortir de l'aide sociale pour entrer dans la vie active ou pour suivre une formation; modernisation des écoles. Ces mesures sont financées par l'unique Windfall tax d'environ 5 milliards de livres, prélevée auprès de 30 entreprises privatisées qui auraient encaissé de gigantesques bénéfices sur les excédents tout à fait imprévus ».
- Mise à disposition de services publics de haut niveau dans les domaines scolaire et sanitaire.
- Protection de l'environnement et de la santé.

Globalement, en matière de protection sociale, on observe<sup>1</sup> s'agissant de la part des dépenses sociales au PIB dans les pays de l'Union européenne, que la Grande-Bretagne améliore comparativement sa position, ses dépenses passant de 23 % du PIB en 1990 (11e rang sur 15) à 27,7 % en 1995 (9e rang). Par ailleurs, en ce qui concerne la structure des financements de la sécurité sociale, l'engagement public est important (la moitié des recettes; 1/5 seulement en France) et, par opposition, la part des cotisations des personnes protégées comparativement faible (14 %; 27 % en France).

Les prétendues solutions miracles de nature strictement économique comportent des effets pervers et des limites évidentes. Les ruptures brutales et catégoriques semblent par ailleurs générer davantage de difficultés qu'elles ne résolvent de problèmes. Par conséquent, une fois encore, la pratique de la Grande-Bretagne appelle à la nuance, à la modération et aux respects des valeurs qui sous-tendent le subtil agencement entre le développement économique et social d'une Nation. C'est donc le piège du trop de profit qui guette et non celui du mieux-être du plus grand nombre.

---

1. Selon Eurostat, *Statistiques en bref, Population et conditions sociales, et Portrait social de l'Europe 1998*, Luxembourg, 1998.

### 5.3 États-Unis

S'intéresser à quelques pratiques internationales nous conduit logiquement au pays qui attire tous les regards et qui s'impose en référence dans les milieux économiques : les États-Unis. Selon Serge Halimi « pour convaincre des salariés encore rétifs d'abandonner certains de leurs "privilèges" et d'accepter davantage de "flexibilité" dans leurs vies, la machine idéologique d'inspiration patronale ne connaît pas le répit. Au bout du compte, c'est toujours cependant l'exemple des États-Unis qu'elle privilégie »<sup>1</sup>. Un pays en croissance où le nombre des emplois ne cesse de progresser. Une réalité qu'il n'est pas question de nier, quantitativement du moins. L'ambassadeur suisse aux États-Unis relève plusieurs éléments dignes d'intérêts<sup>2</sup> :

- Ce que certains appellent le miracle américain (la croissance était de 6 % au cours du dernier trimestre 1998 et de 4,5 % au premier trimestre 1999) découle de plusieurs facteurs : des structures économiques et sociales souples; une grande ouverture aux nouvelles technologies et aux grands courants sociaux; une baisse de la quote-part de l'État et une politique de désendettement; un marché du travail ouvert; une main-d'œuvre mobile; un état d'esprit favorable à la prise de risques; une facilité d'accès au capital.
- S'agissant de la qualité des emplois, près de 70 % des emplois créés concernent des activités spécialisées, offrant des salaires supérieurs à la moyenne. Il y a donc un aspect qualitatif évident.
- Les secteurs les plus porteurs sont : les technologies de la communication et de l'information, les biotechnologies, l'industrie cinématographique.
- Il faut également relever les dangers d'explosion sociale résultant du développement économique, notamment dans les grands centres urbains.

On en oublie presque les inégalités et la généralisation de l'insécurité salariale. « Si le "modèle" continue de mériter son nom, n'est-ce

---

1. S. Halimi, *Eternel retour du « miracle américain »*, in *Le Monde Diplomatique*, janvier 1997, p. 16.  
2. Interview de A. Defago, *L'étonnant dynamisme de l'économie américaine*, in *La vie économique*, No 7, Berne, 1999, pp. 18ss.

pas aussi que le pays le plus riche du monde sert de laboratoire géant à la mondialisation de la précarité ».

## Illusions

Halimi souligne un problème qui nous tient à cœur, celui de la transparence statistique et de l'utilisation des données disponibles. Sous l'intitulé *Manipulation des statistiques*, il propose une lecture nuancée des résultats généralement obtenus par la société américaine<sup>1</sup>. « Deux préalables s'imposent. D'une part, on le verra, la manipulation des statistiques (ou leur mauvais usage) est le péché habituel de ceux qui veulent résumer en une phrase définitive la somme des éléments disparates, notamment régionaux, composant le tableau de l'emploi aux États-Unis. Il y a huit mois, Levy, professeur d'économie au Massachusetts Institute of Technology (MIT) a rappelé l'évidence. « Il est possible en choisissant soigneusement les données et en juxtaposant certains faits de prouver ce qu'on veut sur la situation du travailleur américain »<sup>2</sup>. Ne donnons ici que trois exemples. Quel sens peut avoir une comparaison du nombre d'emplois créés en Europe et aux États-Unis si elle ne tient pas compte du fait que, l'année dernière, la population américaine a augmenté cinq fois plus vite que celle de l'Union européenne<sup>3</sup>. Deuxième exemple : plutôt que de se voir opposer la baisse sensible (13 % depuis 1973) du salaire horaire moyen aux États-Unis, les propagandistes du modèle américain préfèrent évoquer la légère augmentation (4 %) du revenu moyen familial. Mais, là encore, la statistique est trompeuse. Si, pour maintenir le revenu de la famille à un niveau donné, un nombre croissant de ses membres est obligé de se présenter sur le marché de l'emploi, c'est bien qu'une détérioration de la rémunération du travail s'est produite. Inversement, si la dimension de la famille moyenne a baissé, le maintien du revenu familial

---

1. Ibidem, 1997, pp. 16-17.

2. Voir S. Pearlstein, *Are We Better Off or Not?*, The Washington Post National Weekly, Édition du 13 mai 1996.

3. Depuis dix ans, l'accroissement moyen annuel de la population a été de 1 % aux États-Unis, de 0,5 % en France, de 0,4 % au Japon, de 0,3 % au Royaume-Uni et en Belgique de 0,2 % en Espagne et au Danemark de 0,1 % en Irlande, nul en Italie et la population a baissé de 0,1 % au Portugal. Aux États-Unis, la population en âge de travailler est passée entre 1992 et le premier trimestre 1996, de 192 millions à 200 millions (*Études économiques de l'OCDE. États-Unis. 1996*, OCDE, Paris, tableau C, p. 248).

pourrait traduire une amélioration du niveau de vie. Autant d'argent dans une famille où davantage de membres travaillent (ou travaillent plus longtemps), c'est moins. Autant d'argent dans une famille dont les effectifs se sont contractés, c'est plus. Troisième exemple : pour, paraît-il, mieux réfléchir la réalité américaine, une commission présidée par l'ancien conseiller économique du président Bush, M. Michael Boskin, vient de recommander qu'on abaisse de 1,1 % l'estimation du taux annuel d'inflation. D'apparence technique, une telle réforme aboutirait à réduire sensiblement les prochaines revalorisations de la retraite de base (indexée sur le niveau de la hausse des prix) et celles des 20 % de contrats d'entreprise qui prévoient une échelle mobile des salaires. Rétrospectivement elle permettrait aussi de prétendre que l'âge d'or américain n'aurait jamais cessé : reflétée par toutes les statistiques, la stagnation du niveau de vie moyenne des décennies 1970-1980 n'aurait été que le résultat d'une « exagération » du niveau de l'inflation<sup>1</sup>. Gageons qu'une découverte de ce type ne saurait tarder à traverser l'Atlantique. Et à justifier un nouveau tour de vis social, pénitence différée de prodigalités jusque-là insoupçonnées.

« L'autre préalable est à la fois plus général et plus fondamental. Il tient à l'usage – et à l'abus – de "moyennes". En particulier aux États-Unis. Car que signifie une augmentation du salaire ou du revenu moyen, dans un pays où l'inégalité des salaires et des revenus n'a cessé de se creuser; où le rapport entre la rémunération annuelle de l'ouvrier et du patron est passé de 1 à 41 en 1975 à 1 à 187 en 1994; où, entre 1979 et 1994, la valeur du salaire horaire minimum a reculé de 25 %, pendant que 20 % des familles les plus riches se partageaient 97 % des bénéfices de la croissance économique<sup>2</sup>. Sous l'œil d'un lecteur – ou d'un journaliste – pressé, le revenu "moyen" et le revenu

- 
1. Cette révision statistique permettrait de prétendre que le revenu horaire réel a, de 1973 à 1995, progressé de 13 % (au lieu d'avoir baissé de 13 %). Et, pendant la même période, le revenu médian des familles aurait progressé de 36 % et non pas de 4 %... (Cf. Michael Boskin « Prisoners of Faulty Statistics », *The Wall Street Journal Europe*, Bruxelles, 6-7 décembre 1996).
  2. The New York Times, *The downsizing of America*, Times Books, New York, 1996. Même dans son analyse enthousiaste de l'état de l'économie américaine, l'OCDE doit admettre que, « depuis la fin des années soixante, chacun des quatre quintiles les plus bas – c'est-à-dire les 80 % de familles les moins riches – s'est en fait contracté au profit des 5 % supérieurs de l'éventail des revenus » (Études économiques de l'OCDE, États-Unis, 1996, op. cit., p. 103).

médian peuvent se ressembler. Mais, aux États-Unis, si le revenu moyen des familles (somme des revenus divisée par le nombre de ménages) est relativement élevé (48165 dollars par an), le revenu médian point d'équilibre entre les 50 % de ménages qui gagnent davantage et les 50 % de ménages qui ne gagnent pas autant l'est moins (35536 dollars par an). Or la vraie famille moyenne américaine dispose d'un revenu médian. Avec lequel il faut régler des frais d'université et d'assurance, qu'aucun Européen n'envierait »<sup>1</sup>.

### Réforme de l'assistance

Autre illustration. Loïc Wacquant<sup>2</sup> évoque les réformes entreprises par le Président Clinton en matière d'assistance. Nous reprenons ici sa description. « Avec l'audace qui sied aux nouvelles sociétés nées des grandes migrations intercontinentales de l'ère moderne et à son image de laboratoire d'innovation sociale, les États-Unis sont en train d'inventer à marche forcée la première société d'insécurité avancée de l'histoire. La pièce maîtresse du nouvel édifice social en gestation vient d'être approuvée par le président Clinton : le retrait quasi complet du maigre filet de protection destiné à ses occupants les moins fortunés. Car la welfare reform, dont l'ancien gouverneur de l'Arkansas avait fait son cri de bataille lors de la campagne de 1992 n'a de réforme que le nom. Il s'agit bel et bien d'une contre-révolution sans précédent dans un pays démocratique, qui consiste à abolir le droit à l'assistance (et notamment la garantie fédérale d'aide à l'enfance en péril prescrite par le Social Security Act de 1935) et à instituer le salariat sous-payé en obligation civique et unique moyen de subsistance accessible aux plus démunis en dehors de l'« économie criminelle » de la rue. Confortablement adossée à la fiction victorienne selon laquelle la misère serait due à l'incurie des miséreux et aux dysfonctions d'un État-providence excessivement généreux, cette "réforme" de l'aide sociale entend "briser le cycle de la dépendance" en faisant "du travail et de la responsabilité la loi suprême de la nation". Ce que le président américain qualifie de "véritable avancée

---

1. S. Halimi, op. cit., 1996.

2. L. Wacquant, *Quant le président Clinton « réforme » la pauvreté*, in *Le Monde Diplomatique*, septembre 1996, pp. 15-16.

pour notre pays, nos valeurs, et pour ceux qui vivent de l'aide sociale"<sup>1</sup> s'articule autour de trois grands axes. D'abord l'obligation faite au chef du ménage assisté de travailler au bout de deux ans et l'instauration d'un quota d'assistance de cinq ans cumulés durant une vie. Ensuite, la responsabilité des programmes sociaux est dévolue aux cinquante États de l'Union et, plus en aval, aux milliers de comtés : chacun d'eux aura latitude d'utiliser les subsides fédéraux comme il l'entend pourvu qu'il fasse "basculer les gens de l'assistance à l'emploi" (ils pourront, par exemple, fixer une durée maximale d'aide inférieure à cinq ans et réduire l'allocation à une mère seule qui aurait un nouvel enfant). Un système de pénalités et de primes financières est mis en place afin de stimuler le dégraissage des assistés. Enfin, sont exclus de la plupart des programmes sociaux tous les non-citoyens, immigrés "légaux" compris, ainsi que les demandeurs coupables d'infractions à la législation des stupéfiants. D'autres dispositions confirment le caractère foncièrement répressif et régressif de cette législation, telle la réduction automatique de l'allocation accordée à toute femme qui refuse d'identifier le père de son enfant illégitime et l'assignation à résidence des filles-mères chez leurs parents ». De plus, Wacquant montre que l'effort social des États-Unis est modeste en comparaison internationale. Le faible tissu de protection sociale explique selon lui l'importance de la pauvreté et de l'exclusion, dans un pays devenu maître en matière d'inégalités. Les États-Unis illustrent le fait qu'un système de protection sociale réduit à son minimum, avec un accès restrictif et limité aux régimes et un niveau de prestations relativement bas n'empêche pas l'émergence des besoins sociaux des individus et des familles et le recours aux prestations. Les causes du mal sont donc ailleurs. La sécurité sociale ne produit pas systématiquement des profiteurs. Son absence ne stimule pas non plus l'emploi. Bien au contraire. Pour l'auteur, « la cause première de la persistance de la grande pauvreté aux États-Unis comme de son extension aux femmes et aux enfants, au cours des trois dernières décennies, n'est pas la munificence de l'État-providence, mais bien son avarice. S'il est une réforme qui presse c'est celle qui

---

1. Déclaration du président Clinton sur la réforme de l'aide sociale. *The New York Times*, 1er août 1996.

consisterait à étendre la couverture des aides et à augmenter leur montant. Or c'est tout l'inverse qui est en route, puisque "réforme" il y a, souhaitée par Clinton, qui promulgue à la fois l'élimination de nombreuses catégories d'ayants droit et des coupes draconiennes (notamment dans la distribution des coupons alimentaires), le tout se soldant par une économie budgétaire de 55 milliards de dollars en six ans. Et il est assuré que, libérés de la tutelle de Washington, les États vont se lancer dans une course effrénée au "moins aidant" social de peur de devenir un welfare magnet, un aimant attirant les pauvres du voisin comme autant de limaille humaine dont nul n'a l'usage [...] Le "contrat" que Clinton propose aux pauvres est un marché de dupes : pour la majorité d'entre eux, la "réforme" du nouveau démocrate promet de mener non pas de l'assistance au travail, mais de l'assistance à la rue ».

La lutte contre la pauvreté se poursuit. Certes, la progression de l'emploi est une réalité. Jamais la proportion des Américains disposant d'un emploi n'a été aussi élevée. Cependant, relève Hacker<sup>1</sup>, « en vérité, la plupart des emplois créés à l'heure actuelle n'offrent que des salaires modestes, et nombreux sont les Américains qui se sont aperçus qu'ils avaient besoin, pour faire vivre leur foyer, d'un double revenu ». Et de relever le phénomène croissant des working poor. Désormais, un emploi ne signifie plus forcément disposer des moyens de vivre plus ou moins convenablement. Sur le fond, « un quartier dont les habitants sont pauvres mais travaillent est différent d'un quartier dont les habitants sont pauvres et au chômage ». Cette situation est en effet fondamentalement différente et appelle des mesures qui vont au-delà des seuls dispositifs de protection sociale. C'est la régulation du marché du travail qui est en jeu. Dans ce contexte, l'auteur affirme que « tant qu'on n'aura pas réussi à améliorer les systèmes d'éducation et de formation préalables à l'entrée sur le marché du travail, une part considérable de travailleurs – particulièrement ceux qui tombent actuellement dans l'économie parallèle et ne figurent pas sur les statistiques officielles – ne pourront trouver un emploi qu'à condition que l'État lui-même devienne un employeur de dernier recours ». Aujourd'hui, 18 millions d'Américains se trou-

---

1. A. Hacker, *Les sans-travail aux États-Unis*, in revue *Esprit*, Paris, mai, 1997, pp. 59-69.

vent dans une telle situation. Or, le modèle américain ne considère l'État qu'à la marge. Les assurances ne valent que pour les travailleurs, l'assistance devenant la règle pour les autres catégories de population. Aux États-Unis, « le social, – par son automaticité, son aveuglement aux situations réelles – aurait une nocivité proportionnelle à la tendance des individus à se faire assister par le welfare plutôt qu'à travailler, fût-ce pour un salaire faible [...] »<sup>1</sup>. Tout un état d'esprit, qui ne peut d'aucune manière être imposé, dans ses principes et ses actes, dans une culture telle que celle qui sous-tend l'élaboration des législations sociales de la plupart des pays européens, dont la Suisse. L'analogie entre Suisse et États-Unis, à laquelle se livrent parfois certains est irresponsable, franchement indéfendable. Comment être crédible en formulant des propositions issues d'une réforme que Béland considère comme reposant sur les principes suivants : « lutte contre la permissivité, éthique du travail, méfiance envers le pouvoir fédéral, xénophobie, culte de l'équilibre budgétaire »<sup>2</sup> ?

## 5.4 Prudence

La situation sociale des trois pays que nous venons d'évoquer retient notre attention parce que les conséquences sociales des choix et mesures politiques nous paraissent être particulièrement graves et peu porteuses de véritables progrès. Elles démontrent néanmoins l'importance des options politiques à l'origine des actions menées et devraient inciter à ne point minimiser les offensives de la droite économique suisse, à l'exemple du *Livre blanc* (op. cit.). Admettons que la plupart de ces options s'appuient sur une légitimité politique certaine, issue de scrutins démocratiques, relevant d'une volonté populaire clairement exprimée. Ainsi, s'agissant des exemples américain et britannique, Giraud précise que tant pour Reagan que pour Thatcher, « on a assisté à un véritable changement de politique économique par

- 
1. J. Donzelot, M.-C. Jaillet, *Europe, États-Unis : convergences et divergences des politiques d'insertion*, in revue *Esprit*, Paris, mai, 1997, p. 81.
  2. D. Béland, *De la guerre contre la pauvreté à la guerre contre les pauvres*, in revue *Esprit*, Paris, mai, 1997, p. 43.

rapport aux politiques antérieurement conduites. Or, les promoteurs de ce changement avaient annoncé leurs intentions, se sont fait élire sur des programmes qui impliquaient de nettes modifications de la répartition et pourtant, contrairement à tant d'autres hommes politiques dans de nombreux pays aujourd'hui, ils ont fait ce qu'ils avaient promis [...] »<sup>1</sup>. Ce n'est toutefois pas parce que la population a opté pour une rupture de politique économique que l'on doit accepter sans regard critique les effets obtenus, notamment sociaux. Il est en de même pour d'autres expérimentations, telles que la nouvelle gestion publique ou la pratique syndicale.

Certes, il peut être particulièrement difficile d'anticiper les conséquences prévisibles de certaines orientations politiques et, plus encore, de les amener sur la scène des débats politiques et d'en faire saisir les enjeux à la population. Une population dont les critères d'appréciation d'une situation politique, puis d'une attitude de vote, sont parfois très éloignés d'une approche rationnelle. L'option retenue pour orienter les pratiques sociales de la Nouvelle-Zélande, de la Grande-Bretagne et des États-Unis – descriptive et peu analytique, comme nous l'avons clairement mis en évidence au début du chapitre – débouche sur une illustration de la perception qu'on peut avoir des conséquences sociales vécues par d'autres. Cela avant de postuler plus franchement l'introduction en Suisse de ces recettes prétendues miracles. D'autant plus que les effets escomptés sont relatifs : pour les entreprises, pour les couches sociales de niveau supérieur, pour les classes moyennes, les ouvriers, les milieux défavorisés. Il est évident que du point de vue de la protection sociale, nous privilégions le regard des conséquences sur les milieux plutôt défavorisés et les pratiques redistributives. Mais, notre réflexion générale ne saurait se cantonner à cette seule dimension (voir les chapitres 2 et 6 en particulier).

C'est donc une attitude de prudence critique que nous adoptons. Gare aux principes (trop) généraux et autres solutions importées par méconnaissance ou connaissance partielle. Les slogans qui les accompagnent (liberté individuelle, responsabilité, critique de l'État, valorisation de la nouvelle gestion publique, etc.) ont un prix à payer. Ce

---

1. P-N. Giraud, *Pas de politique économique sans débat public*, in revue *Esprit*, Paris, novembre 1998, p. 127.

prix, s'il est évaluable, doit être débattu sur la place publique et déboucher sur des choix démocratiques arrêtés en connaissance de cause. Le rôle du politique est d'amener le débat économique au niveau de la population. Ce n'est qu'une fois les tenants et aboutissants des orientations retenues clairement exprimés, vulgarisés et diffusés qu'il sera possible d'opter pour des réorientations fondamentales. La pesée des intérêts suppose donc leur objectivation. C'est déjà un enjeu. Comme tout pouvoir, l'économie ne souhaite pas forcément la transparence. Il est certes aisé de prétendre qu'une réforme entreprise au bout du monde est pertinente, quand on sait que la population n'a aucun moyen d'apprécier la véracité des propos (voir aussi le débat à propos du *Livre Blanc*, au chapitre 2), encore moins de comprendre les mécanismes qu'elle induit ou d'imaginer que les profits serviront très certainement une faible minorité, ayant de plus les moyens d'échapper à quelques pressions fiscales par diverses astuces. Car, l'enjeu évident des pratiques observées dans ces trois pays n'est rien d'autre que la prospérité de la caste des riches détenteurs du pouvoir politique et économique et non de la population dans son ensemble.

## Chapitre 6

### Les autres questions sociales

Décortiquer les réformes et révisions déployées sur les différents régimes de protection sociale comporte le danger de privilégier une analyse technique des problèmes sectoriels. Cela ne saurait ni suffire, ni donner satisfaction. Car l'interactivité des phénomènes et des réponses sociales exige la généralisation et l'interdisciplinarité des regards. Du point de vue de l'analyse, la vision d'ensemble s'érige en finalité au service d'un processus décisionnel pertinent, intégrant un maximum de paramètres explicatifs de l'évolution socio-économique.

Après avoir :

- mis en évidence la nécessité de rapprocher les logiques économique et sociale;
- présenté les principales caractéristiques des révisions des assurances sociales fédérales;
- procédé à une lecture critique des démarches financières et administratives que sont la réforme de la péréquation, celle des financements du système de protection sociale ou l'introduction de la nouvelle gestion publique;

notre lecture de l'évolution de la politique sociale demeure partielle. La quête de transversalité et de synthèse, permettant d'appréhender simultanément les phénomènes généraux et particuliers, implique que nous évoquions désormais les nouvelles questions sociales. « Nouvelles » non pas dans leur temporalité, mais parce que leur actualité resurgit en ces temps de transformation fondamentale des

modes de vie, économique et sociale, et d'évolution des valeurs de référence régissant le fonctionnement sociétal. Ces approches postulent qu'au-delà des principes, se développent des phénomènes spécifiques, particuliers ou locaux, dont l'intensité varie, marquant de leur empreinte l'émergence des interventions sociales. Dans cette dynamique d'ouverture et d'élargissement, il importe de valoriser d'autres angles d'analyse et d'en tirer les conséquences pour améliorer la qualité de vie des citoyens, tout en stimulant l'adéquation du système de protection sociale à la réalité vécue. Concrètement, il s'agit d'apprécier dans quelle mesure certains problèmes sociaux sont non seulement des objets d'étude, mais les éléments constitutifs du processus de modernisation des régimes sociaux. Les réformes sont innombrables. Elles transformeront au cours de ces prochaines années le système suisse de protection sociale. Reste à leur donner sens, malgré un environnement socio-économique et politique profondément bouleversé par une décennie de crise. Les relations entre économie et social et leurs impacts sur la cohésion sociale sont un enjeu essentiel pour la prospérité de la Nation. Nous avons jusqu'ici clairement affirmé les dangers de reproduire une dialectique d'opposition et de parcellisation des approches, alors que toutes deux relèvent d'une même finalité. S'agissant des réformes qui ponctuent l'évolution des principaux régimes d'assurances sociales, restructurant nos institutions, nous avons observé qu'elles s'inscrivent dans un courant de retouches partielles, certes pragmatiques, mais évitant soigneusement toute rediscussion fondamentale. L'innovation et l'audace ont peu d'emprise dans une logique conservatrice qui refuse une approche globale et évolutive des problèmes et processus sociaux. Pourtant, les transformations des modes de vie de la population de ce pays sont tout sauf insignifiantes. Elles devraient aiguïser davantage d'esprit critique, d'ouverture prospective créatrice. Or, rien de tel. On rafistole, avec soin et précautions, mais sans considérer ou entrer en matière sur des transformations structurelles. La réforme de la péréquation financière ou l'introduction de la nouvelle gestion publique illustrent la faiblesse des démarches et expriment ô combien celles-ci sont parfois confuses et mal ordonnées. Peut-on ainsi véritablement redynamiser nos institutions?

Certains phénomènes sont mal connus, peu étudiés, caractérisés par une navrante absence de stratégie politique et d'action sociale. Le fédéralisme exacerbe les inégalités, qu'il s'agisse d'analyse, de réflexion ou d'action. Les impulsions politiques semblent souffrir de complaisance. Enfermée dans une opposition Droite-Gauche stérile, animée par des acteurs soucieux de valoriser et de reproduire les clivages idéologiques, l'innovation sociale est vouée à l'échec. Les uns, à droite, freinent toute dynamique novatrice sous le couvert de surcoûts inacceptables, alors que les autres, à gauche, ont peu de projets d'ensemble susceptibles de stimuler la reconstruction de notre système de protection sociale. Pourtant, il faudra dans les années à venir trouver des solutions et des consensus pour entreprendre des aménagements qui considèrent la multitude des problèmes posés. Il sera très difficile de marginaliser ces questions. Il conviendra, dans une dynamique concertée, entre Confédération, cantons et communes, mais aussi organismes privés, partis politiques et autres partenaires, c'est-à-dire entre société étatique et société civile, de formuler des issues crédibles. Certains phénomènes font l'objet d'études approfondies. Pensons aux migrations, à la violence, à la criminalité, aux inégalités entre hommes et femmes, à la formation, etc., passées au crible des analyses du Fonds national de la recherche scientifique. D'autres manquent singulièrement de perspectives. Pensons à la lutte contre l'illettrisme, la pauvreté, l'exclusion et l'intégration ou à la prise en charge des incivilités. Quant à la prévention, elle fait petit à petit sa place pour devenir un champ d'étude et d'action non seulement dans le domaine de la santé, mais également dans celui de l'action sociale. L'identification de ces problématiques reflète la complexité de gérer les réformes de la protection sociale. Les phénomènes que nous allons évoquer ci-après ne peuvent plus être exclus d'une réflexion globale et cohérente.

## 6.1 Autres questions sociales

### 6.1.1 Besoins sociaux

La discussion sur les nouveaux risques sociaux doit s'inscrire dans l'étude des transformations des modes de vie (situation de la famille, etc.) et des modes de production (salarariat, temps de travail, formation, etc.). Elle dépend de paramètres multiples et pluriels, parfois difficiles à objectiver. Certains ne manqueront pas d'interpeller les décideurs politiques pour que des réponses sociales soient apportées dans des délais convenables, c'est-à-dire au plus vite.

### Incivilités et violences

Les incivilités de la société ou les violences au quotidien étaient jusqu'il y a peu de temps encore des phénomènes spécifiques aux grands centres urbains. Désormais, ils fréquentent toutes nos régions. Liée aux transformations économiques, au chômage, à la précarité ou à l'exclusion, cette question préoccupe et doit être anticipée. Les incivilités recourent une pluralité de comportements : non-respect de l'hygiène, agressions verbales et insultes, bruit, vandalisme, trafiquants et dealers, criminalité. Outre les actions de la justice et de la police, l'action sociale constitue une aide précieuse pour maîtriser ces phénomènes. Les phénomènes de violence font actuellement l'objet d'études spécifiques<sup>1</sup> et retiennent l'attention des différents acteurs de l'action médico-sociale. Pensons, par exemple, à l'enfance maltraitée, étroitement liée à la violence intrafamiliale. La compréhension

---

1. En mai 1998, de violentes manifestations sévissent à Genève. Le Conseil d'État mandate des experts, qui analysent la violence urbaine. Un forum sur la violence veut poursuivre le débat. Pour le Conseil d'État, les buts de ce forum sont de mettre en valeur les actions de prévention, proposer des recommandations et actions pour réduire les causes de la violence, poursuivre les réflexions, sensibiliser le public, publier un ouvrage de référence.

Dans *Le Temps* du 15 mai 1999, on peut lire : « Deux bandes s'affrontent dans une discothèque de Lausanne : deux morts [...]. Un drame aussi violent qu'inquiétant [...] [En ces lieux,] depuis quelques mois, la violence était devenue latente : multiplication des altercations, coups de pieds contre des voitures dans les parkings, indices de trafic de drogue, et même menaces à couteaux tirés [...]. Les autorités lausannoises auront très certainement à répondre à de nombreuses interpellations [...] » (p. 15).

des mécanismes qui sous-tendent la violence ouvre des pistes d'intervention et de prévention. Esquisser des réponses constructives, c'est enfin mettre en place des stratégies interdisciplinaires réunissant autour d'un même projet intervenants sociaux, disciplines médicales et pouvoir judiciaire.

### **Handicaps et exclusion**

La fragilisation du statut et l'exclusion des personnes handicapées de la vie sociale et du marché du travail génèrent des conséquences dramatiques en matière d'intégration professionnelle et sociale. Cela s'explique notamment par l'attitude de plus en plus réticente des entreprises (voir aussi le chapitre relatif à l'assurance-invalidité) d'opter pour un volontarisme positif. Entre discours et réalité, les divergences sont évidentes. De nombreux organismes privés préoccupés par la défense des intérêts des personnes handicapées dénoncent ces pratiques. L'exclusion de fait est réelle. Le dialogue est important, mais ne suffit bien souvent pas. Faudra-t-il aller jusqu'à légiférer pour que l'intégration professionnelle des personnes handicapées se concrétise et prenne un nouvel essor? Peut-être, car la spontanéité atteint trop rapidement des limites. La bonne conscience, la générosité de certaines entreprises ne sont pas les fondements d'une action socio-économique dynamique, constructive et à long terme. La chose est suffisamment grave pour que l'autorité, chargée du bien commun et de l'intérêt général, s'investisse pour sauvegarder la cohésion sociale. Les récentes déclarations d'intentions des milieux économiques ne changent rien à cette appréciation globale. Il faut aller plus loin.

### **Migrations et racisme**

Le phénomène des migrations est source d'interrogations et très sensible à la connaissance qu'en ont les citoyens, mais aussi les autorités. C'est qu'à travers les migrations, des questions d'intégration sont affirmées : isolement, choc culturel, langue, état de santé et accès aux soins, séparation familiale, etc. Autant d'éléments qui ont une place

privéligiée au sein d'une politique sociale. Certes, la question est des plus complexes. Il s'agit à la fois de former et d'informer la population sur le phénomène des migrations, ses origines, ses enjeux, ses conséquences. La confusion prévaut généralement. Travailleurs étrangers ou requérants d'asile ne font qu'un! Quant à la nécessité d'instaurer des processus d'intégration, elle demeure mal comprise. Un programme national de recherche ouvre des brèches, anime le débat, fournit des éléments de compréhension, des réponses et pistes d'action.

Dans un champ voisin, soulignons l'impérieuse nécessité de renforcer la lutte contre le racisme et la xénophobie, ces phénomènes étant nourris essentiellement d'ignorance et du manque de compréhension des autres cultures. La lutte contre le racisme suppose un engagement déterminé et spécifique, en raison notamment de l'accroissement du nombre de requérants d'asile qui rejoignent notre pays. Les mesures d'information et d'accompagnement sont insuffisantes. Ainsi, les conflits internationaux ravivent le débat sur la politique d'asile du pays. Les afflux de requérants imposent d'abord des décisions en termes de soutien et de prise en charge. Les services sociaux s'activent pour, d'une part, assurer un accueil satisfaisant, et, d'autre part, favoriser l'acceptabilité des démarches auprès des citoyens. Autorités fédérales et cantonales agissent de manière coordonnée. Toutefois, les relations entre autorités politique et administrative et terrain de l'action sociale ne vont pas de soi. Certaines tensions (logiques lorsqu'on agit en urgence) sévissent. Par ailleurs, le débat sur la législation fédérale relative à l'asile ravive les oppositions entre tenants d'une politique d'asile restrictive et défenseurs d'une revalorisation de la Suisse comme terre d'asile. La récupération politique suscite des tensions. C'est une offensive culturelle qu'il convient de penser et de mettre en œuvre, car les mouvements migratoires ne cesseront de s'amplifier au cours des prochaines années. C'est certain.

Auteurs de travaux récents, Bolzmann et Tabin<sup>1</sup> dégagent les caractéristiques principales nécessaires à l'élaboration de politiques

---

1. C. Bolzmann, J.-P. Tabin (sous la direction de), *Populations immigrées : quelle insertion? quel travail social?*, éditions IES, Genève, 1999.

adéquates. C'est que la Suisse a jusqu'ici évité soigneusement d'instituer une politique d'intégration des étrangers. Quelques tendances sont mises en exergue et sous-tendent des réponses sociales. Les réformes en cours ne peuvent s'y soustraire, car les phénomènes sont nombreux et complexes. Pensons : aux droits sociaux (des progrès sont à instaurer impérativement dans nos assurances sociales, au-delà des conventions bilatérales signées avec d'autres pays; mais aussi en ce qui concerne l'accès aux prestations sociales cantonales et communales, etc.); aux droits civils et politiques (depuis plusieurs années, les droits politiques font l'objet régulièrement d'interventions parlementaires au niveau de plusieurs cantons et communes); à l'intégration des personnes issues de la deuxième génération de migrants, particulièrement concernées par les problèmes de droits politiques, de participation sociale ou d'identité<sup>1</sup>; mais encore à l'information ou à la définition de stratégies de stimulation des échanges, à des fins de compréhension mutuelle; à ce sujet, lorsque les chercheurs observent que les parcours de formation sont très proches entre les jeunes suisses et les jeunes étrangers de la deuxième génération, on ne peut que s'en réjouir. Ces constats varient sensiblement selon l'origine des personnes. Par conséquent, si nos efforts sont à renforcer, des stratégies nouvelles doivent être instituées, qui ont certes un coût, mais dont la signification politique ne saurait se réduire à des calculs d'épicier. Fibbi relève « qu'en l'absence d'une politique explicite d'intégration de la part des pouvoirs publics, on a traditionnellement tablé en Suisse sur les forces du marché – insertion dans le monde du travail, d'autant plus aisée que le pays avait désespérément besoin de main-d'œuvre [...]. Les grippages de ces mécanismes – taux de chômage bien plus élevé chez les étrangers que chez les nationaux [...] – mettent en évidence l'importance cruciale de la citoyenneté sociale, non

- 
1. À ce sujet, Bolzmann insiste sur le fait que le regard se porte d'abord sur notre attitude, c'est-à-dire « connaître les conditions contextuelles de ce processus, notamment les mécanismes élaborés par la société de résidence pour favoriser ou entraver leur intégration » (op. cit. 1999, p. 43). Quelle place, quel statut, quel rôle sommes-nous prêts à accorder aux étrangers dans notre manière vivre, de construire notre société? De manière schématique, après l'insertion par le travail de la première génération, l'intégration par la formation concerne surtout la deuxième génération. Il convient de constater que les personnes de la première génération ont encore à souffrir d'une trop grande marginalisation. C'est notamment dans cette couche de population que l'on rencontre souvent la précarité, plus particulièrement chez les personnes âgées ou les invalides.

seulement comme protection contre les forces du marché et l'inégalité sociale mais aussi comme outil d'intégration des étrangers »<sup>1</sup>. C'est une nouvelle dialectique politique qu'il s'agit désormais de renforcer, supposant ouverture d'esprit, générosité et détermination<sup>2</sup>. Autant de conditions qui devront pouvoir s'exprimer et s'appuyer ensuite sur des moyens adéquats.

## **Toxicomanies**

Les toxicomanies constituent une problématique où les efforts de réflexion et d'innovation sociales sont impératifs. Entre 26 et 35 mille personnes se trouvent concernées par ces problèmes en Suisse. Le nombre d'alcooliques avoisine quant à lui 150 mille. Les coûts de prévention et de prise en charge doivent donc être liés à des stratégies prospectives. Mais, il va de soi que les méthodes d'intervention supposent des moyens nouveaux. Après plusieurs mois de débat politique intense, marqué par de vives oppositions sur des principes fondamentaux (votations populaires sur des initiatives totalement opposées : interdiction totale et libéralisation de la consommation de drogue), il importe maintenant que le Conseil fédéral redynamise sa politique fondée sur les quatre piliers que sont la prévention, la thérapie, la réduction des risques et la répression. À cet égard, une impulsion s'avère plus particulièrement importante, car pour l'heure sous-développée, dans le secteur de la dépénalisation. Cette question est déterminante pour véritablement accéder aux objectifs généraux contenus dans les quatre piliers mentionnés ci-dessus. Désormais, il faut favoriser la dépénalisation de la consommation et des actes préparatoires qui y sont inhérents (acquisition et possession), sans quoi il sera difficile d'aboutir à une action préventive, positive et efficace.

- 
1. R. Fibbi, *Trois dimensions de la citoyenneté : appartenance, participation, droits sociaux*, in C. Bolzmann, J-P. Tabin, op. cit., 1999, pp. 16-17.
  2. Selon un communiqué de l'Office fédéral de la statistique (avril 1999), « avec les migrations, la pluralité culturelle s'est accrue au cours des dernières décennies dans les sociétés modernes [...]. Les caractéristiques relevées dans [différents] pays – concentration des migrants dans les villes, pénalisation des migrants sur le marché du travail et différences d'intégration entre les groupes de migrants – relancent la question des mécanismes d'intégration et de ségrégation. Il s'avère que le processus d'intégration des migrants est largement conditionné par la politique d'immigration et de naturalisation du pays d'accueil ».

Les différents partenaires s'activent. Les politiques quant à eux semblent plutôt passifs, à croire que les tenants et aboutissants leur échappent... Enfin, nous avons évoqué les problèmes de financement des institutions pour toxicomanes. Rappelons que la position de l'autorité fédérale en la matière est intolérable, générant confusion, instabilité institutionnelle, voire fermeture d'institution. Une attitude responsable est attendue.

### **Illettrisme**

L'illettrisme est devenu, presque paradoxalement dans une société de formation et d'information disposant de moyens colossaux en la matière, une question grave. Qui plus est, le phénomène ne perd point en intensité et se trouve, au contraire, exacerbé par l'apparition du chômage. Observations faites, la carte de l'illettrisme se calque sur celle du chômage. Il s'inscrit alors comme facteur d'exclusion et obstacle à l'intégration professionnelle et sociale. Réduire les conséquences de ce fléau des sociétés modernes est donc un enjeu politique majeur. Cela passe par la nécessité de visibiliser les situations d'illettrisme pour susciter une prise de conscience et générer des (ré) actions politiques. Il importe d'intervenir avec vigueur dans la lutte contre un phénomène qui accompagne la plupart des détresses sociales ou/et économiques, qui s'érige en facteur de rupture des liens sociaux, fragilise ou rend tout simplement aléatoires toutes perspectives positives pour les personnes concernées. Il est évident que ce phénomène constitue une réelle préoccupation, d'autant plus que les exigences de la société en matière de formation sont en très nette augmentation. Une fois encore, la formation s'affirme comme une des principales composantes de toute action aspirant au mieux-être et à la prospérité de la Nation. Gagnons au plus vite « la guerre contre l'illettrisme ». Les pouvoirs publics soutiendront activement les initiatives privées, notamment associatives, mais sans s'en contenter. Aller au-delà et faire preuve d'un volontarisme qui allie les actes aux intentions est une condition première. On ne saurait se satisfaire des pratiques actuelles mises en œuvre tant par les secteurs de l'instruction publique que par les organismes chargés du soutien aux chômeurs ou aux victimes

d'exclusion. La stratégie passe par la définition d'objectifs et de moyens<sup>1</sup> inscrits dans une dimension nationale.

## **Jeunesse**

L'émergence et le développement des divers phénomènes sociaux mentionnés jusqu'ici amènent à faire référence à la catégorie de la population la plus directement concernée dans une perspective à long terme : la jeunesse. « Si les jeunes n'ont guère causé de troubles ces dernières années en Suisse, rien ne nous autorise cependant à nous vanter d'avoir résolu les problèmes qui concernent la jeunesse »<sup>2</sup>. Pour comprendre la jeunesse helvétique, l'OFS a repéré un certain nombre de ses caractéristiques. Démographie, situation familiale, marché de l'emploi et chômage, classes de revenu professionnel, formation et éducation, loisirs et culture, appréciations de leur rôle dans la société, état de santé, habitudes de consommation ou infractions et condamnations sont autant de facteurs analysés sous l'angle spécifique de la jeunesse. Ces observations rendent compte d'abord d'une catégorie de population très hétérogène. Elles confirment la nécessité de privilégier la formation, facteur central d'intégration sociale, économique et culturelle. C'est une véritable politique de la jeunesse qu'il importe de définir et d'entreprendre. Elle est à ce jour très partielle, inégalement développée dans les territoires de ce pays, très cloisonnée. Et puis, des points d'intervention particuliers supposent des actions ciblées, en matière de politique de formation, de politique économique ou de politique sociale pour prévenir et anticiper l'émergence de problèmes sociaux. Les initiatives en faveur de la jeunesse sont fondamentales parce qu'elles posent des jalons dans la durée. Davantage que des coûts, c'est en terme d'investissement qu'il faut

1. On mentionnera quelques-unes des initiatives concrètes arrêtées lors des États généraux de la lecture, organisés en France par la Ministre déléguée chargée de l'Enseignement scolaire : relancer une vraie politique des cycles pédagogiques; valoriser les réseaux d'aide et de soutien aux élèves en difficulté; développer les processus d'apprentissage en continu; clarifier les objectifs pédagogiques en maternelle; mieux intégrer les lieux de lecture dans les pratiques pédagogiques; mettre les nouvelles technologies au service de la lecture et des langages; développer la recherche-action sur les pratiques de l'apprentissage; éduquer à l'image; création d'ateliers d'écriture, de lecture et de langage pour tous, etc. (in revue *Lien social*, Toulouse, No 489, 3 juin 1999, p. 5).
2. Office fédéral de la statistique, *Les jeunes donnent-ils le ton ou sont-ils des exclus? Un portrait statistique des jeunes en Suisse*, Berne, 1997, p. 7.

raisonner. Plus que jamais, en ces périodes de mutations profondes, la jeunesse mérite notre soutien. L'avenir est entre ses mains.

### **6.1.2 Travail**

Les transformations profondes et rapides des modes de production imposent à la plupart des travailleurs de nouvelles relations à leur pratique professionnelle. Cela ne va pas sans générer des difficultés d'adaptation, résultant notamment des dynamiques d'exclusion fréquentes (d'abord professionnelle, puis sociale) pour lesquelles des réponses sont à apporter. Le chômage est une expression de ces phénomènes. L'évolution des conditions de travail et les pressions qui leur sont inhérentes en sont une autre. Parmi les tendances qui caractérisent l'avenir du monde du travail, relevons les influences du déplacement de l'orientation de la production économique et l'essor du secteur tertiaire. La production de biens et services vit, comme le secteur secondaire, une fulgurante (r)évolution technologique imposant des mutations professionnelles fondamentales. La conjonction de ces deux éléments oblige des actions en amont, notamment par la formation, de façon à permettre l'adéquation entre besoins du marché et ressources humaines. Concrètement, relevons<sup>1</sup> :

- La valorisation de l'initiative individuelle (personnalisation).
- L'inadaptation des bases réglementaires traditionnelles.
- La perte d'efficacité de la gestion des relations de travail par le conflit.
- Le décalage des mécanismes traditionnels de solidarité par le travail.
- La précarisation des conditions de travail et salariales.
- L'éloignement des pouvoirs de décision des lieux de production et le rapprochement d'avec la sphère financière (mondialisation).

Alors que le travail demeure un lien social identitaire fort, les transformations et la précarisation qui le caractérisent procurent une désécurisation préjudiciable de la population salariée. Bon nombre de problèmes sociaux découlent directement de cette situation malsaine. Le chômage (qu'il soit conjoncturel et/ou structurel) résulte en partie de la transformation des modes de production. L'incapacité

---

1. Voir à ce sujet M. Rocard, *Les moyens de s'en sortir*, Seuil, Paris, 1996.

des travailleurs de répondre aux exigences de compétences requises fragilise leur situation, favorise leur licenciement, puis rend extrêmement difficile une nouvelle entrée sur le marché du travail. Les conditions de travail débouchent par ailleurs sur des tensions susceptibles de générer des ruptures portant atteinte à la cellule familiale, à la santé, aux modes de vie. Maladie et invalidité, divorces ou violences surgissent.

## **Chômage**

Le chômage, bien qu'en diminution constante dans notre pays, après une dramatique explosion au cours des années nonante, demeure incontestablement un enjeu politique, économique et social majeur. C'est qu'au-delà des statistiques exprimant le chômage officiel au sens de la législation fédérale, le nombre des demandeurs d'emploi est considérable. Pour accéder à l'objectif de prospérité du plus grand nombre, des choix de société s'imposent. Ils devront à la fois tenir compte des tendances en cours (mondialisation, globalisation) et oser des ruptures innovatrices. Ainsi, le développement d'une économie solidaire ou la réduction du temps de travail sont toujours des issues possibles, non pas pour reformuler à court terme une nouvelle doctrine économique, mais pour poser les jalons d'une reformulation à long terme de la dialectique qui lie économie et société. La nécessité d'infléchir la tendance évolutive du chômage et de réduire l'exclusion d'un nombre sans cesse croissant de personnes suppose non seulement une prise de conscience, mais de revisiter notre relation au travail, au revenu, à la technologie, à la société. On ne peut tolérer, comme le constate Rocard qu'« à la vérité, le chômage massif est accepté comme inéluctable [alors que] les dommages sociaux qu'il produit sont irréversibles et cumulatifs »<sup>1</sup>. D'innombrables blocages idéologiques (presque des mythes...) sont à gérer, notamment à propos de réduction du temps de travail. « C'est le secret de cette régulation permanente du corps social, intégrant l'objectif d'une baisse lente et progressive de la durée du travail dans la répartition des fruits de la productivité, qu'il nous faut retrouver aujourd'hui »<sup>2</sup>. S'agissant

---

1. M. Rocard, *op. cit.*, 1996, p. 133.

2. *Ibidem*, p. 111.

de la situation suisse, Rennwald est catégorique : « pas de salut sans réduction du temps de travail »<sup>1</sup>. Quatre éléments étayent son argumentation :

- les taux de croissance économique à même d’infléchir l’évolution du chômage ne sont pas en vue;
- chaque crise contribue à l’élévation du niveau de chômage;
- notre société a atteint un point de rupture dans l’histoire économique et sociale;
- l’augmentation de la productivité constitue une donne qu’on ne peut éluder.

D’où le postulat d’une diminution significative du temps de travail ouvrant de véritables perspectives en termes de maintien et de création d’emplois. Survient alors la question inéluctable de la réduction des salaires. Elle pose problème et ne devrait être acceptée et postulée que dans des cadres bien pensés et clairement définis. En effet, l’augmentation du nombre de personnes rencontrant des difficultés financières, même en disposant d’un emploi, démontre l’absurdité d’une solution de principe négative, d’autant plus que la croissance se doit d’être mieux répartie, la productivité devant permettre de pallier la réduction du temps de travail sans diminution des salaires. Des pistes d’action existent : gel de l’augmentation (à l’exception du renchérissement), salaire d’engagement inférieur, compensations en formations, aménagement de l’horaire de travail, etc. Plus fondamentalement, nous partageons la vision de Sue, pour qui « l’idée qu’il faut à tout prix créer des emplois et augmenter le volume du travail pour résorber le chômage rencontre un consensus proche de l’unanimité [...]. Pourtant, jamais objectif aussi unanimement proclamé n’aura été en si flagrante contradiction avec les faits et les prévisions. Jamais il n’aura été si contraire aux tendances lourdes de l’histoire auxquelles il tente vainement de s’opposer. Jamais en effet il n’a été si contradictoire de vouloir résoudre la crise du travail par le travail lui-même »<sup>2</sup>. Repenser le

---

1. J.-C. Rennwald, *Vive la politique! Plaidoyer pour l’action socialiste, syndicale et associative*, Éditions CJE, Courrendlin, 1998, pp. 157 ss.  
2. R. Sue, *La richesse des hommes. Vers l’économie quaternaire*, Ed. Odile Jacob, Paris, 1997, p. 19.

travail, n'a donc sens que dans une démarche revisitant les principes fondamentaux de fonctionnement de l'économie et leurs finalités.

## **Repenser le travail**

Admettons que dans ce domaine, l'innovation est difficile à concrétiser. Elle se négocie actuellement ponctuellement, par cloisonnements sectoriels, servant généralement davantage les intérêts de l'entreprise que ceux des travailleurs et de la société. Or, pour que des conséquences sensibles soient perceptibles sur le front du chômage, la réduction du temps de travail devrait se négocier à grande échelle, dans le cadre d'une reformulation des politiques économique et sociale. Le débat est ouvert, dans un contexte de globalisation et de mondialisation de l'économie qui a provoqué, selon Euzéby, « un coup d'arrêt à la progression des acquis sociaux et une menace de régression de ces acquis pour les pays socialement les plus avancés. Il est temps de remettre au premier plan de l'action publique la question de la répartition des revenus et des emplois. Cela passe par le renforcement des mécanismes de solidarité dans le système de protection sociale et par le partage du travail. Mais cela suppose aussi une remise en cause des vertus intégratives du travail et une valorisation plus grande des activités créatrices de lien social et des activités socio-culturelles. Un débat sur le sujet ne peut plus être repoussé »<sup>1</sup>. Repenser le travail est le défi principal auquel les sociétés les plus développées devront répondre. Et, repenser le travail, c'est repenser le salariat. Car, la relation salariale au travail se manifeste par la dépendance à l'argent, référence ouvrant les portes de la consommation, mais aussi celles de la précarité ou de l'exclusion.

Jamais compétences et savoirs n'ont été si grands. Cet apport d'intelligence doit donc non seulement servir la productivité et l'accroissement des profits, mais le mieux-vivre de la majorité de la population. C'est dans ce sens que la valeur-travail mérite que l'on

---

1. C. Euzéby, *Vers une protection sociale plus solidaire*, in S. Rodari, E. Moachon, J-P. Fagnière, *Revenu minimum conditionnel. Allocation universelle. Revenu de citoyenneté. Situation et débats*, Certificat de politique sociale, Université de Genève, 1998-1999, p. 53. Voir aussi à ce sujet le très intéressant ouvrage collectif d'A. et C. Euzéby, *Les solidarités. Fondements et défis*, Economica, Paris, 1996.

mobilise les différents acteurs sociaux pour lui redonner un rôle en meilleure adéquation avec l'environnement socio-économique, politique et culturel du moment. Un débat de société au cœur duquel se positionnera d'abord la personne doit de toute urgence voir le jour. En France, la Ministre Martine Aubry a instauré par voie législative (adoption en mai 1998) la réduction du temps de travail à 35 heures par semaine, à l'horizon 2002. Un débat intense et animé s'est tenu. Pour les opposants à toute initiative de ce type, c'est un échec... Sans même laisser un peu de temps au temps, ils jugent! Loubat<sup>1</sup> observe que les objectifs de créer par ce processus 600 mille emplois ont dû être revus à la baisse, par le fait, d'une part, que le temps libéré ne coïncide par forcément au temps destiné à la création d'emploi et, d'autre part, que la temporalité n'est qu'une partie du contenu d'un poste de travail. Et de constater que « le temps n'est plus la donnée fondamentale du travail et ne représente donc pas l'enjeu socioculturel essentiel. C'est bien plutôt la nature, le sens donné, la qualité, les conditions de travail et la gratification qui importent [...]. Quoi qu'il en soit, la réduction du temps de travail aura au moins un mérite, celui précisément de réinterroger ce qu'est l'activité et le travail [...] et ce faisant d'amener à trouver de nouvelles organisations, enfin de mieux définir les fonctions de chacun [...] ». Dans notre pays, l'Union syndicale suisse s'efforce de mettre en œuvre des propositions et actions en faveur de la réduction du temps de travail. Outre les actions syndicales traditionnelles dans le cadre de la négociation des conventions collectives, une initiative populaire demande une diminution du temps de travail à 36 heures, sur la base du principe de l'annualisation du temps de travail<sup>2</sup>. Du côté patronal, l'opposition à la généralisation des pratiques de diminution du temps de travail est vive et catégorique. Les prises de position ne laissent planer aucun doute. C'est une fin de non-recevoir qui prévaut. C'est un tabou!

- 
1. J-R. Loubat, *Un cadeau empoisonné? Réduire le temps de travail, Dieu que cela prend du temps et du travail!*, in revue *Lien social*, No 488, mai, Toulouse, 1999, pp. 8-9.
  2. Selon l'Office fédéral de la statistique, la durée hebdomadaire de travail est la suivante : (Communiqué de presse, mars 1999) : horticulture (43,7 heures), hôtellerie et restauration (42,8 heures), transports (42,7 heures), services personnels (42,6 heures), construction (42,4 heures), métallurgie (41,7 heures), industrie automobile (41,0 heures), industrie du tabac (40,3 heures), pour une moyenne de 41,9 heures. D'importantes disparités sont également constatées par canton.

D'où une logique d'affrontement stérile, qui fait fi des problèmes auxquels sont confrontés les travailleurs. Ce n'est pas de cette manière que se dessinera l'avenir économique et social de ce pays.

## **Travail et protection sociale**

Le système de sécurité sociale développé depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale est indissociable de l'évolution du travail. Pensons tout particulièrement à la définition des cercles de personnes protégées et de bénéficiaires de prestations sociales. Ainsi, les transformations observées actuellement n'amènent pas simplement un positionnement nouveau des entreprises et des employés à l'égard de l'activité professionnelle, mais aussi des modifications de la relation entre citoyens et système de protection sociale. Cela est d'autant plus vrai que les mutations du travail sont profondes et qu'elles s'inscrivent dans une perspective à long terme. Flückiger<sup>1</sup> souligne quelques pistes d'action pour résoudre les problèmes. Ce sont, notamment : les différences de traitement entre salariés à temps complet et à temps partiel, de même que le statut des professions indépendantes. L'objectif consiste à éviter que les nouvelles formes d'activités ne préteritent certaines couches de la population active. La question du niveau des revenus se pose par ailleurs. C'est que le temps partiel ne concerne plus une part négligeable des personnes actives. De plus, les types d'activités indépendantes se multiplient et peuvent être aussi du temps partiel<sup>2</sup>. L'émergence de telles situations suppose des réponses économiques et sociales adéquates et cohérentes (voir ci-après pour la question des revenus), de même qu'une capacité des acteurs et partenaires sociaux de débattre et d'entrer en matière sur des approches nouvelles, sans défendre à tout prix – et a priori – le statu quo.

- 
1. Y. Flückiger, *Les mutations du travail : un défi pour l'État social*, in *Le Temps*, 27 mars, Genève, 1999, p. 29.
  2. Pensons par exemple aux déductions fiscales liées au 3<sup>e</sup> pilier, qui ne tiennent pas compte des situations nouvelles de répartition du travail entre activités professionnelles salariée et indépendante pour une même personne.

### 6.1.3 Pauvreté

Avec la seconde partie des années quatre-vingt, la pauvreté devient un sujet privilégié d'étude dans les domaines des sciences humaines et, plus particulièrement, sociales. Plusieurs cantons, puis le Fonds national de la recherche scientifique (PNR 29) financent diverses recherches, qui ont essentiellement contribué à cerner quantitativement les pauvres de ce pays. Les résultats obtenus permettent de déterminer des fourchettes de 5 à 15 % de pauvres au gré des seuils retenus. Ces informations ont permis d'appréhender le phénomène et de stimuler à la fois une conscientisation politique et des actions sociales. Malheureusement, les connaissances qualitatives, pertinentes pour comprendre les mécanismes et les processus conduisant à la pauvreté et permettant de la quitter demeurent trop rares. Cette lacune affaiblit d'autant la capacité d'élaborer des politiques publiques adéquates. Le phénomène pauvreté est lui aussi complexe. Sa transversalité en fait une composante inhérente à plusieurs politiques économiques et sociales. La lutte contre la pauvreté renvoie par conséquent à une multitude de mesures spécifiques, globales et partielles, à mettre en œuvre pour combattre un véritable fléau, qui gangrène y compris les pays considérés comme les plus riches de la planète.

La publication récente d'une étude sur la pauvreté urbaine, conduite en ville de Lausanne, améliore les connaissances, renforce les potentiels analytiques et la visibilité du phénomène. De plus, cette contribution constitue un argument supplémentaire en faveur de la poursuite des investigations et de la mise en œuvre d'une stratégie d'intervention sociale<sup>1</sup>. Pour les auteurs, « le changement qui s'opère sous nos yeux est à la fois d'ordre quantitatif et qualitatif. Il se produit en effet simultanément un ralentissement du recul de la pauvreté et un élargissement de la population précarisée en direction de personnes jusqu'alors intégrées sur le mode dominant d'intégration par le travail. Les crises de la société salariale, de l'État-providence et l'évolution des formes de sociabilité sont à l'origine des nouveaux visages

---

1. A. Cunha, J-P. Leresche, I. Vez, *Pauvreté urbaine. Le lien et les lieux*, Réalités sociales, Lausanne, 1998.

de la pauvreté urbaine »<sup>1</sup>. En marge de la croissance sévit un phénomène de précarité-pauvreté, conséquence d'une distribution de moins en moins équitable des richesses et d'une fragilisation de plus en plus prononcée des couches sociales défavorisées. Aujourd'hui, cette question sociale est fondamentale, incontournable, car l'exclusion doit être combattue avec vigueur. Elle requiert des actes, d'autant plus difficiles à concrétiser que les observations expriment avec éloquence sa complexité et son interdisciplinarité. Point d'espace pour les solutions immédiates et faciles, ni pour les slogans électoraux dévastateurs. C'est que :

- La pauvreté est hétérogène. Elle empêche des approches simples et catégoriques, et impose des réponses plurielles. Elle ne saurait donc se référer à un régime social particulier. C'est par la transversalité (par l'inter- et la transdisciplinarité) qu'il convient de l'appréhender. Cela signifie décloisonner les façons de penser et d'agir. Cela suppose de nouvelles investigations pour affiner les savoirs et préciser les actions.
- La pauvreté ne peut se restreindre à une vision économiste, faite de seuils, de revenus et de prestations sociales, donc de transferts financiers. Elle est plus subtile, car dans les faits plus sournoise. Elle se mesure aussi par la disqualification professionnelle et sociale, par les privations, par l'absence de liens sociaux, par la fragilisation de la citoyenneté, etc. Autant de facteurs encore mal compris et peu mis en perspective à travers des réponses politique et sociale.
- La pauvreté est indissociable des transformations des modes de production, de l'organisation du travail et des exigences nouvelles de rentabilité de l'économie mondialisée. En ce sens, elle concerne un cercle de population de plus en plus large, qui ne se limite pas aux personnes en difficulté, à celles victimes du chômage, d'un handicap ou de maladie, etc. Elle frappe aussi celles et ceux qui ont un emploi et dont le revenu du travail est insuffisant<sup>2</sup>.
- La pauvreté amène à repenser les principes et mécanismes caractérisant traditionnellement les régimes de protection sociale. Elle impose de dépasser des frontières politiques, administratives, mais

---

1. Dans la troisième partie de leur ouvrage, Cunha, Leresche et Vez (op. cit., 1998) mettent très clairement en évidence cette question et les problèmes qui lui sont inhérents.

aussi intellectuelles, qui renforcent le cloisonnement des approches et obstruent la reformulation des régimes sociaux. Les études de la pauvreté confirment l'impasse vers laquelle conduit la segmentation actuelle des problèmes sociaux<sup>1</sup>.

- De nombreux phénomènes demeurent insuffisamment étudiés, susceptibles d'expliquer la pauvreté, permettant de comprendre la situation des personnes qui la vivent et les conséquences qui en découlent, contribuant à une meilleure adéquation des réponses sociales.

Ces caractéristiques appellent à reconsidérer les mécanismes mêmes du fonctionnement économique et social et devraient servir au renforcement des stratégies d'action. Après des années de quantification, il importe de générer des processus de compréhension de la précarisation (pensons au champ sous-étudié des *working poor*), de l'évolution des parcours de vie des personnes concernées, d'évaluation des politiques s'y référant. Les études à disposition ne comblent pas toutes ces lacunes. Elles n'ont pas permis non plus d'identifier vraiment qui sont les pauvres de ce pays, comment ils vivent et peuvent s'en sortir. Les axes essentiels de l'action ne sont cependant pas au niveau de la connaissance, mais plutôt de l'intervention politique, c'est-à-dire de la définition des règles du jeu de fonctionnement de la société. Société qui se doit d'être d'abord intégrative avant d'être

- 
2. À ce sujet, mentionnons l'ouvrage publié à fin 1998 par Caritas, intitulé *Les Working poor en Suisse : ils sont pauvres et pourtant ils travaillent. Prise de position de Caritas suisse*, Lucerne. Cet ouvrage :
    - met en évidence le phénomène et tente de le quantifier : en 1992, 5 % de la population en âge de travailler est touchée, ce qui représente environ 250 mille personnes en Suisse;
    - décrit qui sont les personnes concernées : deux tiers des *working poor* ont moins de 40 ans. Les hommes vivant seuls, les jeunes familles, les étrangers et les personnes sans formation sont les groupes de population les plus sensibles au phénomène et les plus fréquemment touchés;
    - présente les secteurs économiques les plus contributifs au développement du phénomène, à savoir le secteur des prestations et, plus particulièrement, l'hôtellerie et la vente;
    - illustre quelques conséquences : faibles indemnités en cas de chômage, difficultés accrues à retrouver une place sur le marché du travail, dangers d'exclusion définitive, nécessité de recours aux prestations des régimes sociaux, etc;
    - suggère des propositions, dont l'introduction d'un partenariat social renforcé et celle de salaires minimums légaux.
  1. A. Cunha, J-P. Leresche, I. Vez, op. cit., 1998, p. 45.

excluante et d'aspirer au mieux-être le plus généralisé. Pour y parvenir, nous avons les moyens d'agir. Ce qui manque, c'est la préoccupation, puis la volonté de repositionner la personne au centre des réalisations humaines.

## **Revenu minimum**

La réflexion sur la pauvreté et la politique sociale appelle le débat sur le revenu minimum. Avec l'aménagement de régimes sociaux spécifiques, élaborés en Suisse depuis le début des années nonante pour répondre à l'exclusion, plusieurs innovations ont été introduites dans le sens de ce que l'on nomme le revenu minimum d'insertion<sup>1</sup>. La multiplication des régimes sociaux s'ajoutant aux prestations des assurances sociales et d'aide sociale accroît la complexité du système de protection sociale sans pour autant (ou forcément) en améliorer la qualité d'ensemble. D'où l'intérêt et la nécessité du débat. Au-delà des oppositions de principe entre partisans et adversaires du « revenu minimum », c'est la discussion sur la modernisation des structures générales du système de protection sociale qu'il convient de favoriser. La pauvreté, en tant que phénomène dérangeant dans le contexte socioculturel helvétique, s'érige en détonateur, sorte d'évaluation des conséquences des pratiques économiques et de l'efficacité du système social. Les enseignements y relatifs ne doivent d'aucune manière être marginalisés dans le cadre des différentes réformes présentées dans cette réflexion. Toute contribution est précieuse.

Ainsi, à propos de l'allocation universelle, de l'impôt négatif ou du revenu minimum d'insertion, Cattacin relève qu'« il est clair qu'il n'existe pas une voie royale vers un revenu minimum garanti. Tous ces instruments nécessitent d'être expérimentés dans les différents contextes où ils sont proposés. Toutefois, ce qui est vraiment important, c'est de surmonter la faiblesse intrinsèque de toutes ces propositions : celle de donner une solution technique à un problème social. La marginalité et l'exclusion peuvent certainement être atténuées si on donne à tout le monde, d'une manière ou d'une autre, une

---

1. Voir : S. Rodari, E. Moachon, J-P. Fragnière, *Revenu minimum conditionnel. Allocation universelle. Revenu de citoyenneté. Situation et débats*, Dossier d'enseignement, Certificat de politique sociale, Université de Genève, 1998-1999.

chance à la survie sous une forme matérielle. Mais, [...] les situations d'exclusion ne sont pas uniquement issues d'un manque de ressources »<sup>1</sup>. Contrairement à la recherche de solutions partielles et rapidement mises en œuvre, qui ont prévalu jusqu'ici, sous forme d'aménagements ponctuels introduits sans réflexion d'ensemble par les autorités politiques, nous réaffirmons qu'il est temps de privilégier l'appréhension des phénomènes sociaux dans leur globalité et à travers leurs interactions. Seule issue pour revisiter nos modes de penser et d'agir, pour isoler les tabous et empoigner – quasiment au sens propre! – une réforme qui soit à la fois structurelle et philosophique du système helvétique de protection sociale.

### **Revenu minimum européen?**

La charte des droits sociaux fondamentaux inclut dans ses principes le droit à un revenu minimal. Cet objectif s'est vu réaffirmé dans une recommandation du Conseil du 24 juin 1992. Des propositions ont ensuite été formulées pour instituer ce revenu minimal européen traduisant concrètement l'affirmation de ce droit, constituant une manifestation de la solidarité européenne. Toutefois, de nombreuses difficultés émergent. Non seulement des minimums nationaux existent déjà dans plusieurs pays, mais il s'avère difficile de déterminer un minimum pertinent pour l'ensemble des pays, compte tenu des disparités de rémunération du travail et de niveau de vie. En effet, si le seuil est fixé en fonction des niveaux de vie des pays les plus riches, il risque d'avoir un effet d'éviction du marché du travail dans les pays les plus pauvres, comme la Grèce ou le Portugal, où il peut devenir plus intéressant de relever le revenu minimal que de travailler. C'est l'effet classique de la « trappe de la pauvreté ». À l'inverse, si le minimum est déterminé en fonction des pays les plus pauvres, il risque d'apparaître insuffisant dans les pays les plus riches, la pauvreté étant une notion essentiellement relative, devant s'apprécier par rapport à un niveau de ressources moyen. Il devrait néanmoins être possible d'instituer un revenu minimal européen définissant un minimum calculé

---

1. S. Cattacin, *Quel revenu minimum garanti pour quel État social?*, in Rodari, Moachon, Fragnière, op. cit., 1998-1999, p. 39.

par rapport aux niveaux de rémunération les plus bas de la Communauté, et que tout État membre aurait la possibilité de moduler, pour atteindre les niveaux relatifs actuels. On le voit, le cheminement conduisant à l'introduction d'un revenu minimal ne va pas de soi. Au-delà des principes, l'applicabilité de la mesure est délicate et parfois peu convaincante. Elle sous-entend de multiples clarifications et mises au point, qui prennent du temps. Qui plus est, lorsque la démarche est postulée à grande échelle et au niveau transnational. Ce n'est donc pas dans un avenir proche que des solutions globales seront trouvées et introduites, à un niveau européen. Une réflexion dynamique prévaut cependant, ce qui comporte déjà un intérêt certain.

#### **6.1.4 Insertion**

La réforme des régimes de protection sociale doit prendre en considération l'avenir des différentes pratiques d'aide sociale; qu'il s'agisse de modernisation, de mise à jour des modalités de fonctionnement ou des niveaux de protection, ou d'un processus législatif. La problématique de la contreprestation, abordée au chapitre 3, y relève. Il n'est désormais plus permis de faire l'économie d'une réflexion sur la pratique de l'insertion. Les transformations des modes de production, du travail et du salariat, l'émergence du chômage et celle de la pauvreté conduisent à de nouvelles orientations de l'aide sociale, qui intègrent dans une dynamique innovatrice le délicat défi de l'insertion sociale et professionnelle des personnes en situation d'exclusion. Insertions sociale et professionnelle occupent une position particulière dans les processus d'innovation de l'action sociale helvétique. Malgré les expériences tentées dans d'autres pays et celles de différents cantons, beaucoup reste à inventer pour progressivement atténuer les lacunes et anicroches, répondre d'une façon optimale à l'exclusion par l'intégration et démontrer que cette voie d'intervention sociale mérite engagement et soutien. De plus, évoquer l'insertion, c'est aussi – certainement beaucoup plus qu'avec les autres régimes de protection sociale – affronter de façon critique et prospective la relation étroite qui réunit dans une logique dominante la protection sociale et le travail. À l'heure de la réduction du nombre de sans

emplois, le terrain peut être favorable pour affiner les pratiques d'insertion. Sans oublier qu'on pose ici la relation qui anime la dialectique progrès économiques – progrès sociaux. Une relecture du rôle de l'économie dans les sociétés développées contemporaines paraît non seulement judicieuse, mais devoir déboucher sur une rupture, qui mette en opposition, pourquoi pas d'une même manière qu'ont été opposés les régimes capitaliste et communiste, le libéralisme du profit immédiat sans limite et l'économie solidaire. Une telle opposition permettrait de franchir le pas de la reconsidération du courant dominant, véritable pensée unique, articulé autour de la mondialisation, de la globalisation, du profit par les marchés financiers, de la marginalisation du politique et de la banalisation de l'exclusion et de la cohésion sociale. De telles orientations ne sont pourtant pas inéluctables. Elles relèvent de choix, pas forcément démocratiques, arrêtés par les leaders d'un libéralisme lui aussi en évolution et qu'on pourrait imaginer articulé autour d'autres composantes et motivations, plus respectueuses de l'éthique et de la valorisation du bien commun. Simplement, une économie qui serve la société. C'est qu'au-delà des querelles idéologiques sur la teneur de l'évolution de l'économie de marché et du capitalisme, les faits sont têtus. L'exclusion gagne en intensité. « La forte productivité de notre système a un prix pour les hommes et les sociétés. Toute destruction ne peut être totalement évitée si nous voulons encore récolter les fruits de notre système. L'exclusion n'est par conséquent que l'envers de la réussite, de l'efficacité, de la compétence. Elle n'est que la formule la plus radicale de l'exigence d'adaptation, de mobilité, de concurrence »<sup>1</sup>. Inscrite dans l'histoire du développement économique et social, cette citation rappelle la constance d'un mouvement qu'on ne peut plus ignorer ou sous-estimer. Ces considérations requièrent un positionnement sur l'orientation du changement, le sens à donner au mouvement, et qui peut diverger de celui postulé par les courants actuellement dominants. Car, « dans cette nouvelle donne, où les maîtres mots sont la mondialisation, la rentabilité et la survie, les exigences plus ou moins explicites de l'éthique et de la responsabilité sociale risquent de passer

---

1. Collectif, *Comprendre et combattre l'exclusion*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1998, pp. 32-33.

à la trappe d'un temps révolu ». L'appréciation vaut comme avertissement. Nous la considérerons dans la perspective des propos de Guy Perrin, lorsqu'il met en garde contre ceux qui n'ont rien appris et tout oublié.

Le cours des politiques économiques et sociales ne va pas de soi. Il est l'aboutissement d'un long périple, fait de luttes et d'enjeux, de rapports de force, de cheminements et processus parsemés d'embûches. L'homme, par son intelligence et son savoir-faire, mais encore ses ambitions, a construit, déconstruit, reconstruit et structuré, déstructuré, restructuré d'innombrables mécanismes et réalisations pour accéder à cette société modelée d'abord par les dominants, respectant certes (lorsque la démocratie oblige) les plus faibles et les groupes particuliers de la population. Il est essentiel aujourd'hui de revaloriser une action dont les finalités et les moyens ne sont par définition pas inéluctables. L'engagement en faveur de l'insertion, puis de la réinsertion, mérite des investissements, particulièrement au moment où les principales références semblent étouffer même notre capacité à imaginer qu'ils peuvent être discutés, car n'allant pas de soi (mondialisation, globalisation, fusions, rendements, etc.). L'observation des pratiques contribue à accumuler des savoirs et à mieux comprendre les mécanismes réglant notre fonctionnement sociétal et permet d'appréhender les problèmes là où ils se posent pour y apporter ensuite les solutions les mieux appropriées, fussent-elles le fait d'une minorité idéologique, politique ou sociale. C'est à ce niveau que le bât blesse. Dans cet environnement, l'insertion sociale se mue en révélateur des limites de la société capitaliste. Elle rappelle que peu importe l'intensité de la dominance du libre marché, la question du travail et celle de la place des personnes dans la société ne sauraient être marginalisées. Deux pratiques cantonales expriment cette actualité sociale en Suisse romande. Le canton de Genève, après avoir institué un revenu minimum pour chômeurs en fin de droit, dans le but d'éviter le recours ultime à l'assistance publique, persévère dans son attitude innovatrice. L'introduction d'un revenu minimum garanti se profile. Elle s'impose dans une logique de construction pensée de la protection sociale entreprise au niveau cantonal. Dans le canton de Vaud, alors que l'aide sociale traditionnelle évolue jusqu'à l'introduction, en 1997, du

revenu minimum de réinsertion, le processus se grippe. La pertinence et l'efficacité du système sont mises en doute. Contraintes financières, modalités de fonctionnement, résultats obtenus ou manque de vision et de clarté politique créent l'embrouille. La construction de la politique sociale passe inévitablement par des soubresauts, des expériences, des correctifs. Il n'en demeure pas moins que l'insertion est une finalité de laquelle il serait peu judicieux de se détourner.

### Regards critiques

Le développement des pratiques d'insertion par les programmes sociaux spécifiques suscite réactions et critiques, notamment en ce qui concerne les aspects concurrentiels de l'occupation des chômeurs dans une économie de marché fondée sur la libre concurrence. L'opposition entre économie et social surgit à nouveau. Ainsi, pour l'hebdomadaire des syndicats patronaux *Entreprise romande*<sup>1</sup> « le développement d'un marché du travail secondaire financé par l'État menace de nombreux emplois réguliers [...]. Le respect des règles du marché doit demeurer une constante de la vie économique. Les chômeurs sont souvent les victimes de la déréglementation. Leur réinsertion ne doit pas engendrer d'autres exclusions dues à la dérégulation du marché : prenez le cas de ces employeurs qui échappent à toute cotisation au 2e pilier en occupant systématiquement de la main-d'œuvre temporaire ou du personnel sur appel. Il s'agit là aussi d'une forme de concurrence déloyale, qui devient intolérable et qu'il faudra bien un jour dénoncer ». *La Vie économique* consacre elle aussi un article au *Marché du travail secondaire en Suisse*<sup>2</sup>. L'auteur de l'étude estime que les critiques fondamentales sur l'économie secondaire doivent être sérieusement nuancées, tant du point de vue de l'ampleur du phénomène que de ses conséquences réelles sur le fonctionnement général de l'économie. Cela en raison :

- de la faible importance proportionnelle du phénomène dans l'économie : environ 36 mille places LACI budgétisées en 1997, soit 0,95 % de la population active;

---

1. Hebdomadaire *Entreprise romande*, numéro du 30 janvier, Genève, 1998.

2. R. Baur, *Marché du travail secondaire en Suisse*, in revue *La Vie économique*, No 1, janvier, Berne, 1998.

- du niveau du potentiel global lui aussi faible, estimé à 55 mille personnes, soit 1,5 % de la population active;
- d'un impact encore très modeste sur l'économie primaire.

Pour prévenir d'éventuels conflits d'intérêt, des solutions peuvent être envisagées, tout en sachant que les frontières entre économies primaire et secondaire demeureront floues et sensibles. Parmi ces mesures de prévention, relevons :

- le maintien d'une faible importance de l'action d'insertion, et cela dans des secteurs très ciblés;
- la définition encore plus rigoureuse de l'offre, des clientèles visées, des produits;
- la mise en œuvre d'une stratégie de complémentarité avec les entreprises locales, en termes de collaborations et de sous-traitance;
- l'élaboration de priorités axées sur les personnes sous-qualifiées, qui ne peuvent pas, en l'état, entrer dans un processus de recherche d'emploi efficace.

Sous l'angle des bénéficiaires de prestations d'insertion, les évaluations s'accordent pour reconnaître que :

- les personnes en fin de droit souffrent de leur exclusion économique et sociale, avec les aggravations de type psychique et les incompréhensions qui se greffent sur le fait de vivre une situation de non-emploi;
- l'intégration professionnelle doit demeurer une priorité, la valeur travail étant pour l'instant encore profondément ancrée dans les modes de vie et la culture;
- l'allocation exclusive de ressources monétaires n'est pas une solution majoritairement adéquate à long terme.

D'autres critiques sont formulées sur les programmes d'insertion, parmi lesquelles :

- le risque de contribuer à des cloisonnements supplémentaires des politiques sociales sectorielles, donc de renforcer la complexité du système général de protection sociale;
- l'ouverture d'une voie vers l'introduction d'une allocation universelle, considérée comme une hypersimplification, qui découple

- droits et devoirs, détourne la réflexion sur les causes de la pauvreté, déprécie le travail et demeure une forme de financement assitanciel;
- le choix d'une action sociale par le seul travail, alors que les places vacantes sont rares et que l'adéquation entre places vacantes et compétences ou aspirations des personnes en quête d'emploi ne va pas de soi, peut s'avérer ambivalent;
  - le principe des contre-prestations peut par ailleurs être rendu équivoque par enchevêtrement de logiques : populations-cible plurielles, existence ou non d'un droit à la réinsertion professionnelle, lien ou non à l'assistance, statut différencié, salaire inférieur au marché du travail, travaux précaires et mal rémunérés.

Les difficultés d'application et la remise en cause de la pertinence même des mesures d'insertion<sup>1</sup> interpellent. Comment se positionner, réagir, poser de nouvelles perspectives? Est-ce définitivement la quadrature du cercle? Ou, au contraire, est-ce l'occasion d'oser à nouveau la rupture d'avec les courants dominants économiques traditionnels? Divers auteurs – dont d'éminents économistes – proposent la rupture, après avoir depuis plusieurs années déjà proféré la mise en garde. Ces observateurs attentifs des rouages et mécanismes du fonctionnement économique s'engagent pour que la pensée ne soit pas l'otage des seuls préceptes dominants. Ils fournissent des pistes d'action à ne pas exclure d'emblée (cf. Roustang et al., par exemple, op. cit.). Réactiver l'insertion peut aussi signifier réactiver la réflexion historique et prospective, non pas simplement selon une orientation technique et des approches parcellisées, mais dans une

---

1. Une étude réalisée par le professeur d'économie bâlois George Sheldon, publiée en juillet 1999, parvient à la conclusion que pour résoudre la question du chômage de longue durée, il importe de réduire la durée d'indemnisation des sans-emploi. L'absence de prestation oblige notamment les personnes à accepter des emplois moins bien rémunérés. Si le chômage a explosé en Suisse, ce serait parce que le droit aux indemnités a été prolongé dès fin 1996 à 500 indemnités. Les mesures d'insertion sont évidemment visées par cette approche. Certes, les programmes d'occupation et autres prestations d'insertion peuvent être l'amorce d'un cercle vicieux. On ne peut le nier, problème il y a. Néanmoins, comment franchir le pas de considérer l'ensemble des chômeurs de longue durée comme responsables de leur situation. Le marché du travail est à l'origine du chômage, ne l'oublions pas. De plus, il apparaît douteux de viser à travers les conclusions de ces travaux un groupe particulier de chômeurs, suspecté d'abuser d'un système social. Le problème est beaucoup plus complexe. On relèvera que cette étude s'inscrit dans le courant dicté par la droite économique et le Conseiller fédéral Pascal Couchepin, ayant pour but (inavoué) de réduire les prestations sociales, valorisant un économisme dogmatique pour gérer le fonctionnement de notre société.

optique de changement dynamique. Réactiver l'insertion, c'est peut-être encore réactiver les solidarités. Si, pour Malthus, chacun devait assumer les conséquences de ses choix, qui assumera les conséquences de la destruction du lien social par les mutations socio-économiques en cours? Les mêmes exclus sont visés, qui, dans les deux cas de figure, n'ont d'autre issue que de subir des orientations pour lesquelles ils n'ont strictement aucun droit de regard et de parole. Dans l'univers de l'économie mondiale, la démocratie est marginalisée. La mondialisation n'a que faire des frontières étatiques et des normes qui leur sont inhérentes. Or, la solidarité en appelle à la démocratisation des choix. Il n'y a aucune raison que l'économie déroge – pour l'essentiel du moins – à ces principes. C'est donc aussi réactiver les processus démocratiques au niveau de l'économie et de ses orientations. De quel droit les maîtres de l'économie (donc les PDG des multinationales de toutes natures) peuvent-ils, au-delà l'avis des Peuples, guider l'histoire d'un monde qui, paradoxalement et malgré la puissance phénoménale des moyens de communication et d'information, vit dans l'obscurantisme, ne sachant plus d'où viennent vents et décisions, ni comment l'avenir se construit-déconstruit-reconstruit. Certes, jamais il n'a été prétendu que le libéralisme se voulait le garant de la démocratie. Rien n'empêche cependant d'instaurer de la liberté d'expression et de la démocratie dans ces sphères. Ce peut être aussi un projet de société. Dès lors que les processus d'insertion sociale ou professionnelle mis en œuvre par nos institutions de protection sociale sont reconsidérés essentiellement par les défenseurs de l'économie, nous nous devons de rompre avec une soumission gratuite qui ne servirait pas le bien commun. Le défi est vaste et ne fait que débiter. Gageons qu'en y répondant nous pouvons tendre vers l'économie solidaire.

### **6.1.5 Inégalités sociales**

Des considérations qui précèdent (pauvreté, exclusion, intégration, insertion) émergent les inégalités sociales, indissociables de tout débat de société soucieux de la solidarité générale par une équitable redistribution des richesses. Si l'utopie égalitaire peut prévaloir dans

certaines milieux, une meilleure répartition des richesses et des revenus ne peut en laisser d'autres indifférents. La quête de prospérité du plus grand nombre et la cohésion sociale fondent notre société helvétique (voir la Constitution). Plusieurs travaux sur les inégalités ont été réalisés récemment. Ils apportent des éclairages intéressants et sont des contributions incontournables dans une discussion sur l'avenir de la protection sociale.

Sous la direction de René Lévy<sup>1</sup>, plusieurs chercheurs ont approfondi la problématique de la stratification sociale en Suisse. Leurs travaux, orientés dans une perspective de « repérage d'un profil général de la structure des inégalités sociales en Suisse et de son évolution, de l'existence de groupes spécifiques et de leurs orientations » se rapportent à la situation prévalant au début des années nonante. Le constat global se fonde sur trois observations principales. « Les inégalités par rapport à l'ensemble central des biens sociaux (matériels, symboliques, positionnels) sont considérables; elles sont reliées entre elles dans une mesure non négligeable; elles forment un tout cohérent qui est, certes, différencié, mais qui répond d'une logique hiérarchique d'ensemble »<sup>2</sup>. Ainsi :

- la cristallisation des inégalités existe et ne donne guère de signes d'une diminution linéaire;
- les inégalités sont multiples et font référence au revenu et à la fortune, au pouvoir, à la situation sociale en général, aux privilèges;
- l'analyse intergénérationnelle montre que la mobilité professionnelle ne fait généralement que reproduire les situations de départ, contribuant donc au maintien des inégalités dans leur ensemble;
- à cet égard, le rôle de la formation est fondamental, puisque des niveaux professionnels dépend le plafond de l'ascension sociale;
- les genres de stratification varient selon qu'ils concernent les hommes ou les femmes (participation familiale, position sur le marché de l'emploi, intégration sociale, etc.);
- globalement, les étrangers se situent principalement au bas de l'échelle sociale;

---

1. R. Lévy, D. Joye, O. Guye, V. Kaufmann, *Tous égaux? De la stratification aux représentations*, Seismo, Zurich, 1997.

2. *Ibidem.*, 1997, p. 539.

- le phénomène inégalitaire est complexe et multidimensionnel; « il n'en obéit pas moins à une logique inégalitaire sous-jacente, commune et cohérente »;
- les inégalités sont clairement perçues par la population et sont considérées comme injustes;
- la position des individus dans le secteur économique joue un rôle crucial.

Ces constats, une nouvelle fois mis à jour, ne surprennent pas les observateurs attentifs de la réalité sociale. Leur intérêt est évident. Il réside dans la vérification et la confirmation des tendances qui, une fois identifiées, devraient être modifiées par le biais des politiques publiques notamment. Une certitude s'affirme : celle de l'existence et de la reproduction des inégalités sociales, malgré l'évolution du niveau général d'existence de la population. C'est donc la fonction de l'action politique que d'entreprendre des stratégies de réduction des inégalités. La conjonction de mesures déterminées et cohérentes, entreprises simultanément par des politiques économiques, de formation et sociale, est plus que jamais nécessaire. Une volonté politique d'agir en ce sens manque cependant, non pas dans le discours, mais dans la finalisation, le passage de la déclaration aux actes.

## **Emploi et revenu**

L'Office fédéral de la statistique voue une attention particulière aux conditions de vie de la population, considérant que « reconnaître aujourd'hui les populations les plus touchées par les mutations en cours, c'est connaître ceux qui risquent d'être exclus demain »<sup>1</sup>. Des données sur les inégalités sociales élaborées d'un point de vue économique complètent judicieusement l'analyse sociologique présentée ci-avant. Des informations produites par l'OFS, plusieurs constats sont à relever :

- la répartition de la population suisse selon les catégories socioprofessionnelles positionne aux extrémités les dirigeants et professions libérales (4 % du total), d'une part, et les travailleurs non qualifiés

---

1. Office fédéral de la statistique, *Les inégalités sociales d'emploi et de revenu en Suisse*, Berne, 1998, p. 7.

(11 %), d'autre part. Les indépendants et professions intellectuelles forment le 30 % de la population active, les autres 55 % se répartissent entre employés, ouvriers, etc.;

- une évolution se dessine dans le sens d'une combinaison des professions et le développement des formes simultanées d'activités de salariat et d'indépendant. Relevons que cela ne va pas sans poser problème, notamment en matière de couverture sociale des indépendants;
- sur le marché du travail, les femmes sont toujours sous-représentées dans les positions supérieures et les postes à responsabilité. Il va de soi que leur niveau de revenu s'en trouve influencé, avec des conséquences notables, parfois pénalisantes à long terme, sur le niveau des prestations sociales allouées dès lors qu'elles recourent à des régimes de protection sociale (invalidité, chômage, puis prévoyance vieillesse);
- la confirmation de l'importance de la formation dans le parcours de vie de la population est évidente par exemple concernant l'éventualité d'être victime d'exclusion. La formation s'érige au fil des observations en maillon central de la lutte contre l'exclusion sociale et pour la prospérité du plus grand nombre;
- l'affirmation de l'émergence d'une inégalité de plus en plus flagrante est aussi confirmée : devant l'accès au marché de l'emploi et la capacité d'en retirer un revenu suffisant, etc.

De plus, l'exclusion du marché de l'emploi s'avère très inégalement répartie entre les différentes catégories de population. Pour un taux moyen d'exclusion de 5,4 %, il est observé que les taux atteignent 6,7 % pour les artisans et ouvriers de l'artisanat, 8,6 % pour les manœuvres et agents non qualifiés, 9,2 % pour le personnel des services et les vendeurs. À l'opposé, on signifiera des taux de 5 % environ pour les cadres supérieurs, directeurs et les professions intellectuelles et scientifiques. L'exclusion par le chômage de longue durée est elle aussi très inégalement répartie. De même, les conditions de travail sont différenciées selon les fonctions et les types d'activité. En ce qui concerne les revenus professionnels, plusieurs informations peuvent être extraites de la statistique :

- Le revenu annuel net, moyen par catégorie socioprofessionnelle, en 1996, varie en Suisse de moins de 30 mille francs par an (moins de 2'500 francs par mois) à près de 100 mille (plus de 8'200 francs par mois), pour une moyenne de 56 mille francs. Quant au revenu médian, il oscille de 30 à 91 mille francs, pour une moyenne à 52 mille francs. Pour un indice national moyen à 100, les écarts s'étendent de 53 à 176 pour la moyenne et de 58 à 175 pour la médiane. Autrement dit, les dirigeants ont un revenu qui représente 176 % du revenu moyen, alors que le revenu moyen des ouvriers non qualifié atteint le 53 % du revenu moyen.

*Revenu net par catégorie socioprofessionnelle, Suisse, 1996*

| Catégories socioprofessionnelles                | Revenu moyen Francs | Indice CH = 100 | Revenu médian Francs | Indice CH = 100 |
|---|---------------------|-----------------|----------------------|-----------------|
| 1. Dirigeants                                   | 98 800              | 176             | 91 000               | 175             |
| 2. Professions libérales                        | 96 300              | 172             | 81 600               | 157             |
| 3. Autres indépendants                          | 61 900              | 110             | 48 000               | 92              |
| 4. Professions intellectuelles et d'encadrement | 77 500              | 138             | 72 800               | 140             |
| 5. Professions intermédiaires                   | 58 500              | 104             | 58 300               | 112             |
| 6. Employés                                     | 41 600              | 74              | 40 800               | 78              |
| 7. Ouvriers                                     | 49 900              | 89              | 52 000               | 100             |
| 8. Travailleurs non qualifiés                   | 29 900              | 53              | 30 000               | 58              |
| Total   | 56 000              | 100             | 52 000               | 100             |

OFS, op. cit., 1998, tableau 25, p. 46.

Les bas salaires constituent un enjeu politique majeur, dès lors que le seul revenu du travail ne suffit plus au ménage pour vivre. Cette situation comporte de graves dangers. Selon l'OFS :

- Méthodologiquement, le niveau d'un bas salaire se rapporte au salaire inférieur à la moitié de la moyenne arithmétique ou à la moitié de la valeur de la médiane des revenus professionnels annuels.

- Sur cette base, on obtient les résultats suivants : le taux de bas salaires oscille globalement de 19,6 % si l'on se réfère à la médiane à 21,1 % pour la moyenne. Les catégories socioprofessionnelles concernées sont les autres indépendants et les travailleurs non qualifiés. Les différences sont toutefois notables, variant d'un taux de 6,9 % pour les professions intellectuelles à 47,5 % pour les employés non qualifiés.

*Taux de bas salaires par catégorie socioprofessionnelle, Suisse, 1996*

| Catégories socioprofessionnelles                | Moyenne<br>taux en % | Médiane<br>taux en % |
|---|----------------------|----------------------|
| 1. Dirigeants                                   | (5.0)                | (5.0)                |
| 2. Professions libérales                        | (11.9)               | -                    |
| 3. Autres indépendants                          | 24.0                 | 21.5                 |
| 4. Professions intellectuelles et d'encadrement | 6.9                  | 6.6                  |
| 5. Professions intermédiaires                   | 13.6                 | 12.3                 |
| 6. Employés                                     | 31.9                 | 30.0                 |
| 7. Ouvriers                                     | 12.8                 | 11.1                 |
| 8. Travailleurs non qualifiés                   | 47.5                 | 45.8                 |
| Total   | 21.1                 | 19.6                 |

OFS, op. cit., 1998, tableau 27, p. 47.

Ces données posent la question de la détermination du seuil de revenu annuel permettant effectivement aux ménages de vivre sans subir une situation de précarité, voire de pauvreté. Le débat sur la nécessité d'introduire un salaire minimum en découle. La relation entre emploi, salaire et exclusion mérite une position politique, puisque l'on observe qu'emploi, donc revenu, ne signifie plus automatiquement intégration économique et sociale. Une nouvelle donne se manifeste. La convergence des politiques économique et sociale est impérative pour prévenir la dégradation des conditions de vie des personnes actives et de la population. On ne peut accepter que des proportions si importantes de travailleurs (près du tiers des employés et près de la moitié des ouvriers non qualifiés) soient en situation non

seulement de « bas salaire », mais de précarité. Dans le pays le plus riche de la planète, et peu importe le discours patronal, cette situation est un véritable fléau à combattre impérativement. Le rôle de l'économie, notamment à travers ses finalités, se trouve fondamentalement posé. Dès lors que la rétribution qu'elle procure au travailleur ne résout pas la question de la précarité, quelle est sa fonction? D'où la nécessité de refuser une économie qui ne serve pas l'intérêt général. Si elle use et exclut même ceux qui travaillent, elle n'atteint manifestement pas sa cible et ne profite qu'à une minorité nantie. La responsabilité politique est donc d'éviter de tels effets, dont les conséquences devront être assumées par la collectivité.

Une politique des revenus doit être instituée. Le débat sur la question est à initier. Une discussion approfondie et objective s'impose entre les partenaires sociaux : associations patronales, syndicats ouvriers, pouvoirs publics, experts. Malheureusement, les oppositions idéologiques sont catégoriques, réductrices et en inadéquation avec à la réalité sociétale. Ce décalage ne peut être toléré. Pourtant, comme le fait remarquer Boyer, « les chercheurs contemporains ont redécouvert cette vieille intuition marxienne et élaboré sur cette base une série d'interprétations montrant qu'en général le salaire n'est pas une variable pure de marché. Elle fait intervenir, souvent simultanément, des conditions d'équité (la notion de juste salaire, ou encore d'orbite de comparaison), d'assurance (la rémunération des ouvriers ne devrait pas être sensible aux risques de l'entreprise, tout au moins au cours de la période du contrat), de carrière salariale (le fait que la promotion soit utilisée comme une incitation à l'effort introduit des marchés internes, par nature relativement isolés du marché du travail) »<sup>1</sup>. Cette complexité des facteurs est de nature à modérer les positions de principe pour contribuer à l'élaboration d'une politique de revenu satisfaisant des objectifs généraux de prospérité commune. C'est essentiel. Il ne serait pas responsable de marginaliser la réflexion sur les origines de l'exclusion et de ne pas apporter de solutions pragmatiques, dont les préceptes seraient des valeurs fondamentales, parmi

---

1. R. Boyer, R. Dore (collectif), *Les politiques des revenus en Europe*, La Découverte, Recherches, Paris, 1994, pp. 9-10. Par ailleurs, cet ouvrage présente différentes politiques des revenus mises en œuvre dans plusieurs pays, de même que des discussions théoriques.

lesquelles la lutte contre les fractures sociales et le maintien de la cohésion sociale. Boyer prétend « qu'il faut considérer sans a priori une plus grande variété de mesures de politique des revenus qui décrive tout un continuum », qui prenne en considération une palette multiple de mesures innovatrices répondant aux problèmes du moment, qu'il s'agisse de réduction des inégalités, de modération de l'inflation, de renforcement de la compétitivité, d'impulsion à la productivité, de politique d'emploi, etc. Rien ne serait plus faux que de se cantonner dans une attitude de statu quo – ou de résistance. Rien ne serait plus faux également que de ne rien entreprendre en faveur de l'élaboration d'une politique des revenus. Les dangers de précarisation de nouvelles couches de populations en raison de revenus insuffisants militent en faveur de l'ébauche urgente d'une politique ad hoc.

### **6.1.6 Question familiale**

La famille est une entité dynamique qui évolue au cours du temps. « La famille représente un des fils les plus solides qui tissent le lien social. S'il venait à s'effiloche sérieusement, le boulot qui ne manque pas déjà du côté des exclus, se transformerait en chantier pharaonique »<sup>1</sup>. Les questions familiales au sens large ont de fortes chances d'apparaître en problème social de plus en plus aigu. Ruptures, relations parents-enfants, familles recomposées – monoparentales, violences, précarité, etc., traduisent cette situation. Quelques observations caractéristiques peuvent être énoncées, qui s'inscriront elles aussi au centre des réformes de la politique sociale :

- baisse importante du nombre de mariages et augmentation de celui des remariages,
- forte augmentation des unions libres,
- recul de la natalité,
- augmentation de l'âge de la mère à la naissance du premier enfant,
- structure en nombre de personnes par ménage se modifiant fortement,

---

1. A. Jonis, in revue *Lien social*, 384/6 février, Toulouse, 1997, p. 1.

- augmentation de la part des divorces, donc forte augmentation des enfants victimes de divorce,
- augmentation du nombre de veuves,
- majorité de femmes divorcées dans les ménages monoparentaux,
- complexification des trajectoires familiales,
- jeunes demeurant plus longtemps chez leurs parents pour des raisons de formation, de chômage, de moyens financiers, etc.,
- mari et femme de plus en plus souvent appelés à exercer une activité professionnelle,
- durée de vie plus longue, mais n'étant plus systématiquement synonyme de détérioration de l'état de santé et de la qualité de vie,
- etc.

Ces tendances expriment la transformation fondamentale qui s'opère au sein de la cellule familiale. La politique familiale étant éminemment sociale, ces questions marquent de leur empreinte la réflexion sur le réaménagement des régimes de protection sociale. Impossible de penser la prévoyance vieillesse, l'assurance-maladie, la formation, le travail ou la pauvreté sans inclure la famille. Ainsi, en matière de pauvreté, mais aussi de fiscalité, la commission fédérale de coordination pour les questions familiales constate que « des mesures qui accentuent la pression sur les chômeurs ou qui diminuent le droit à l'aide de l'État pour les personnes dans le besoin, frappent donc à tous les coups la famille dans son entier :

- les enfants partagent la précarité économique de leurs parents,
- des fils, des filles ou des géniteurs sont mis à contribution de l'État pour soutenir leurs proches parents,
- faute de revenus suffisants, de jeunes adultes sans emploi ne peuvent pas quitter leur famille et trouver de la sorte le chemin vers le monde des adultes,
- les systèmes familiaux sont déséquilibrés, parce que le père ou la mère ne peuvent plus, suite à la perte d'emploi, jouer leur rôle de soutien de la famille.

« Ces situations pèsent beaucoup émotionnellement, elles entraînent des conflits, mettent à mal les relations familiales et peuvent détruire les chances des enfants à plusieurs points de vue, par exemple

en leur coupant les possibilités d'acquérir une bonne formation. Mais on considère d'un autre côté comme allant de soi que les familles prennent en charge et limitent les conséquences négatives de la pauvreté ou du chômage »<sup>1</sup>. La commission fédérale formule des propositions d'actions dans les domaines de la politique de l'emploi (importance de la formation, d'une rémunération suffisante), de la sécurité financière (éviter la pauvreté), de la politique sociale (maintien des revenus de compensation, suppression des discriminations), de la qualité de vie (la quête de mieux-être). De plus, une discussion est ouverte en matière de fiscalité pour prendre en considération les transformations sociodémographiques. L'organisation fiscale helvétique est source de multiples pratiques et inégalités de traitement des familles. Pour pallier cette situation et ses effets pervers, des correctifs sont proposés par une commission fédérale<sup>2</sup>. Ils visent : les barèmes en faveur des personnes mariées, les déductions, le splitting, l'imposition selon les unités de consommation. Sont en outre envisagés des allègements en faveur des époux à deux revenus, pour enfants (frais de garde), en faveur des familles monoparentales. Il s'agit de répondre aux critiques actuellement formulées à l'égard des systèmes en vigueur : progressivité de l'impôt, trop forte imposition des couples mariés, effets de dissuasion, coûts de l'enfant (déductions insuffisantes), imposition des pensions alimentaires. Et puis, en terme d'équité fiscale, il convient de traiter de manière analogue les couples mariés et non-mariés. Les propositions énoncées concernent :

- Les déductions : pour enfants, des frais de garde, des cotisations d'assurance-maladie, pour famille monoparentale, de ménage, générale (pour exonérer le minimum vital).
- L'introduction d'un modèle de splitting : sur la base de l'imposition traditionnelle, on introduit un seul barème, lequel consiste à imposer le revenu global des époux au taux applicable à la moitié de ce revenu. Cette situation serait surtout favorable aux familles et couples mariés.

---

1. Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, *Les effets de la pauvreté et du chômage sur les familles. Un aperçu de la recherche en Suisse*, Berne, 1997, p. 5.  
2. Commission d'experts, rapport *Imposition des familles : les 3 modèles de réforme*, in revue *Famille et société*, OFAS, No 2, juin, Berne, 1999.

- Ou l'introduction d'un modèle d'imposition individuelle modifiée : chaque contribuable serait imposé individuellement sans égard à son état civil. Les personnes seules et les couples à deux revenus seraient privilégiés.
- Ou l'introduction d'un modèle de splitting familial : le splitting serait appliqué aussi longtemps qu'un enfant mineur vit au sein du couple. Le fait que le couple soit marié ou pas ne joue aucun rôle. Ce modèle répond aux exigences du nouveau droit matrimonial et semble relativement intéressant tant du point de vue de la politique familiale que des finances publiques.

Des analyses et arguments sont présentés. Des perspectives sont tracées, sous forme de propositions. Le processus politique peut désormais débiter. Il s'inscrit simultanément dans le cadre des politiques fiscale et sociale. Une fois encore, l'interdisciplinarité intervient et devra sous-tendre une action coordonnée des différents niveaux institutionnels : Confédération et cantons, surtout.

### **6.1.7 Situation de la femme**

Une problématique se profile avec de plus en plus d'insistance depuis la fin des années quatre-vingt : la question féminine, qui concerne l'ensemble de la société d'abord, mais aussi la protection sociale, notamment en relation avec l'évolution des régimes de prévoyance vieillesse, de chômage, de protection de la famille (allocations familiales, de naissance, assurance-maternité, etc.), les régimes sociaux spécifiques des cantons et des communes. « Fréquemment soumises à la double journée pour cause de monoparentalité ou parce que c'est... comme ça, généralement moins payées à tâches et à capacité identiques, plus souvent victimes du chômage, la population active féminine est encore loin d'avoir rattrapé son retard sur son homologue masculin »<sup>1</sup>. Non ! Ce ne sont pas des clichés que l'on reproduit. Il s'agit d'une réalité objective, de moins en moins tolérable, qui comporte des aspects de politique sociale essentiels. Plusieurs

---

1. M. Roque, *À quand la parité hommes-femmes dans le travail?*, in revue *Lien social*, No 476 mars, Toulouse, 1999, p. 4.

tendances doivent être prises en considération à ce sujet dans la reformulation de la politique sociale :

- la formation professionnelle des femmes est en nette amélioration et se traduira par une augmentation du taux d'activité professionnelle,
- les charges de famille de plus en plus importantes nécessitent de plus en plus une activité rémunérée pour les deux membres du couple,
- les difficultés liées au divorce semblent croissantes,
- les risques de fragilisation de la situation financière et sociale en cas de rupture de parcours de vie sont plus grands pour les femmes.

Quelques informations statistiques précisent ces tendances et peuvent être brièvement énoncées<sup>1</sup> :

- S'agissant de la formation, on compte proportionnellement deux fois plus de femmes que d'hommes sans formation postobligatoire;
- le taux d'activité professionnelle est de 79 % chez les hommes, alors qu'il est de 57 % chez les femmes;
- la moitié des femmes exercent une activité à temps partiel, alors que cette proportion est de 7 % chez les hommes;
- les salaires des femmes sont en Suisse nettement inférieurs à ceux des hommes, de l'ordre de 20 à 25 %<sup>2</sup>;
- les femmes consacrent au moins deux fois plus de temps que les hommes aux tâches domestiques et à la famille<sup>3</sup>;
- dans le cadre des organes politiques, les femmes représentent une minorité évidente.

- 
1. Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, brochure intitulée *Vers l'égalité?*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel/Berne, 1998.
  2. Eurostat (Statistiques en bref, Population et conditions sociales, 6/1999) présente une statistique de la situation des revenus des femmes dans les pays de l'Union européenne. Globalement, les femmes gagnent en moyenne 28 % de moins que les hommes (calcul basé sur les salariés à plein temps, à l'exception des secteurs suivants : agriculture, éducation, santé et administration). Autres observations : ces résultats doivent tenir compte du fait qu'hommes et femmes n'ont pas les mêmes professions; les femmes actives sont généralement plus jeunes que les hommes, donc une ancienneté plus faible; les femmes sont moins qualifiées; les différences sont plus ou moins grandes entre les pays de l'UE. Ces facteurs structurels rendent difficile la comparaison globale et moyenne. Après effacement des principaux facteurs de structure, les estimations aboutissent à un écart final de 15 % (en référence aux 28 % cités auparavant).
  3. Selon l'OFS (Communiqué de presse N° 56, juillet 1999), le temps consacré aux tâches domestiques et familiales est loin d'être négligeable, puisque les femmes y investissent en moyenne 31 heures par semaine et les hommes 16 heures. Les femmes dont les enfants sont âgés de moins de 15 ans supportent la charge la plus lourde : 52 heures par semaine en moyenne. S'agissant du travail non rémunéré, son volume peut être estimé à près de 215 milliards de francs, soit 58 % du PIB.

Les conséquences de cette situation sont à la fois sociales, familiales, économiques et psychologiques. Elles sont connues depuis de longues années et ne peuvent être d'aucune manière considérées comme une nouvelle donne. Pourtant, il reste tant à faire! Sans privilégier une dynamique d'action féministe, l'accession au principe de l'égalité devrait mobiliser avec plus de détermination les autorités politiques et économiques. Il s'agit d'opter pour une attitude résolument positive et non pas postuler le principe de l'égalité uniquement là où il se concrétise négativement pour les femmes. L'égalité pénalisante (l'augmentation de l'âge AVS, l'introduction de clause du besoin dans l'assurance-chômage) et l'égalité-rattrapage (accomplir des fonctions imposées jusqu'ici aux seuls hommes) ne sauraient être satisfaisantes. Les politiques économique, sociale et de formation doivent se préoccuper avec sérieux de cette situation. La combinaison des politiques économique et sociale peut être source d'impulsions et de réalisations constructives. Pensons à la possibilité de travail à temps partiel développée en relation avec la création d'un réseau de crèches et une revalorisation des revenus, etc. Il est insensé que la société marginalise des compétences, du dynamisme, du talent et de la créativité (souvent plus que les hommes!). Pour bénéficier de ces apports, un soutien déterminé s'impose, soit en terme de partage du travail, soit de progrès social. Reste une forme de révolution culturelle à entretenir, qui se déroule certes (pensons à la croissance de la proportion féminine au sein des sphères dirigeantes des entreprises ou au sein des partis politiques), mais dont l'évolution ne doit point perdre en intensité, au contraire.

### **6.1.8 Formation**

Point d'avenir, dans un pays qui n'a d'autre matière première que l'intelligence de sa population, sans un système de formation performant, accessible à toutes les couches sociales, adapté aux exigences de son temps et ouvert aux valeurs en évolution. Dans une perspective de politique sociale, soucieuse d'exclusion, de qualité de vie, d'état de santé ou de solidarité, la formation apparaît comme facteur essentiel de progrès. Bien qu'en termes de répartition et d'organisation des

politiques publiques il faille dissocier politique de formation et politique sociale, quelques éléments particuliers ont un sens dans notre réflexion.

## **Formation continue**

La rapidité de l'évolution des technologies et des pratiques professionnelles impose les conditions d'une formation de base adéquate et de qualité et d'une formation permanente rigoureusement pensée, développée et mise en œuvre. Il est impératif de garantir le niveau des prestations professionnelles des travailleuses et travailleurs de ce pays, peu importe leur secteur d'activité, de même que la capacité des personnes de répondre positivement et avec dynamisme aux mutations, technologiques notamment. Comme le relève très justement Rennwald, la Suisse se trouve en la matière « à l'âge de la pierre »<sup>1</sup>. En l'occurrence, les inégalités de traitement sont crasses. Entre les secteurs privilégiant la formation continue pour demeurer au sommet de la hiérarchie et assurer une productivité qui génère ensuite des profits évidents (pensons aux industries de pointe, aux milieux bancaires ou pharmaceutiques, etc.) et la grande majorité des travailleurs de ce pays, qui se trouvent dans l'impossibilité de suivre le moindre cursus de formation continue (soit par inexistence de formations ad hoc, soit par désintérêt, soit par réticence ou opposition des employeurs), les fossés sont énormes et les conséquences graves. Sans formation continue, les risques sont flagrants de se trouver tôt ou tard, définitivement exclu du marché de l'emploi. Raison pour laquelle la formation continue devrait figurer au rang des défis politiques majeurs des prochaines années. De plus, ayons conscience que par formation continue, il faut entendre, pour un nombre sans cesse plus élevé de personnes, formation de base ou recyclage. La formation de base des adultes s'inscrira par conséquent aussi dans le projet de revalorisation de la formation continue. Les offensives ponctuelles ne sauraient suffire. Il urge de définir une véritable politique, des objectifs et des moyens à long terme. À cette seule condition il sera possible de répondre aux enjeux posés par le manque de formation. Or, force est

---

1. J.-C. Rennwald, *op. cit.*, 1998, pp. 117 ss.

d'admettre qu'il n'est pas souvent aisé d'assumer une telle formation dans les conditions actuelles. Faisons preuve d'imagination pour permettre aux personnes concernées de vivre et de faire vivre leur ménage durant les temps de vie consacrés à la formation, sans pénalisation, ce qui est pour l'heure impensable. Ce sera le prix à payer pour renforcer la prospérité de la société helvétique de demain.

En 1997, l'Office fédéral de la statistique publiait son enquête suisse sur la population active en 1996. En matière de formation continue, les constats sont éloquentes. « Accélération de la mondialisation, ajustement structurel, évolution permanente des marchés du travail, niveau inacceptable du chômage, large diffusion des technologies de l'information et des communications, élévation minimale de connaissances et de compétences requises dans le travail et dans la vie courante : voilà des défis d'envergure qui préoccupent les gouvernements et les populations des pays industrialisés à l'aube du prochain millénaire. Dans ce contexte changeant et incertain, l'importance que revêt l'apprentissage à vie, du « berceau au tombeau » diraient certains, ne fait plus de doute. Les connaissances et les compétences sont des facteurs-clés de l'emploi et de la cohésion sociale, les politiques relatives à l'apprentissage permanent sont intimement liées aux politiques macroéconomiques ainsi qu'aux politiques de protection sociale »<sup>1</sup>. Il est par ailleurs relevé, en citant le Conseil fédéral, que « du point de vue économique, la formation continue représente, en priorité un investissement dans le capital humain afin d'améliorer la capacité d'innovation des entreprises et de renforcer la position de notre pays sur les plans de la recherche, du développement technologique et de la création d'emplois [...]. La formation et la formation continue doivent également remplir des tâches de politique sociale clairement définies [...] [en contribuant] à diminuer les disparités sociales et les formes de discrimination, en garantissant pour tous, y compris les personnes défavorisées, l'accès à une formation de haut niveau, et en offrant des possibilités de rattrapage professionnel »<sup>2</sup>. Le cadre est brossé. Reste l'action à entreprendre et à restructurer, à

---

1. Office fédéral de la statistique, *Une analyse de l'enquête suisse sur la population active de 1996*, Berne, 1997, p. 5.

2. Office fédéral de la statistique, op. cit., 1997, p. 11.

partir des éléments d'analyse disponibles pour comprendre avec la plus grande exactitude possible le phénomène et les situations actuellement pratiquées et vécues.

Voyons quelles sont les principales caractéristiques objectivées par l'Office fédéral de la statistique.

- Il y a manifestement inégalités et inadéquations en matière de formation continue. Les personnes ayant un niveau de formation élevé, les actifs occupés, les jeunes adultes, les personnes de nationalité suisse, les Alémaniques et les hommes sont les principaux bénéficiaires de formation continue. On atteint par conséquent que très partiellement la cible des objectifs énoncés ci-dessus. De manière générale, certes simplifiée, ceux qui sont les mieux formés et les mieux lotis pour affronter le présent et anticiper les défis futurs profitent le plus des potentiels de formation. Quant à celles et ceux qui font partie de la catégorie des rattrapants et des exclus, ils cumulent les désavantages.
- Généralement, les personnes sans formation post-obligatoire sont pénalisées par rapport aux autres groupes de population. Les personnes au bénéfice d'une formation supérieure sont davantage disposées à suivre une formation continue. Ainsi, en ce qui concerne les cours professionnels, les personnes hautement qualifiées fréquentent cinq à six fois plus souvent un cours que les personnes sans formation postobligatoire<sup>1</sup>.
- La participation à la formation continue dépend beaucoup de l'âge. Ainsi, les participants sont d'abord les moins de 55 ans.
- Les cours suivis sont essentiellement des enseignements de courte durée, donc peu de formations longues. De plus, ces formations se déroulent en bonne partie hors des heures de travail.
- Du côté des entreprises, il est confirmé que les engagements sont très sélectifs, en fonction des retours sur investissement possibles et

---

1. Dans une autre publication, l'Office fédéral de la statistique (in *Les inégalités sociales d'emploi et de revenu en Suisse*, Berne, 1998, p. 14) remarque que les chômeurs sont en général sous-représentés parmi ceux qui ont recours à des moyens de formation, alors que « quel que soit le type de formation continue, ce sont les catégories supérieures, d'encadrement et intermédiaires qui en bénéficient en premier lieu et, tout particulièrement, les professions libérales (88 %) et les professions intellectuelles et d'encadrement (81 %) ».

plus ou moins immédiats. Par ailleurs, le personnel des grandes entreprises est privilégié. Plus des 2/3 des participants à la formation continue professionnelle sans formation postobligatoire sont soutenus par leur entreprise, financièrement s'entend, plus des 4/5 pour les personnes ayant un haut niveau de formation. Globalement, 27 % des formations suivies sont entièrement financées par les participants eux-mêmes.

- Dans tous les niveaux de formation, la part des hommes est plus élevée que celle des femmes. Les femmes travaillant à plein temps sont favorisées par rapport à celles exerçant une activité à temps partiel.

La commission européenne, dans un rapport sur la formation continue des entreprises au sein des États membres, en 1994, aboutit aux conclusions suivantes<sup>1</sup> :

- La formation continue est fortement liée à la culture de formation développée par les entreprises. Brièvement dit : celles qui encouragent la formation le font de plus en plus fréquemment, le contraire prévalant aussi.
- Les entreprises les plus enclines à stimuler la formation continue sont logiquement celles subissant plus fortement les effets des progrès technologiques. Ainsi, l'essentiel des formations se rapporte aux techniques de production. Des pratiques très différenciées existent selon les secteurs d'activités. Alors que, par exemple, dans les banques et les assurances, 87 % des entreprises déclarent avoir proposé à leurs employés une formation, la proportion baisse à 26 % dans l'industrie textile.
- Les disparités entre niveaux de fonction sont elles aussi confirmées. Selon l'étude, 17 % des travailleurs manuels ont suivi des cours de formation continue, pour 34 % du personnel de bureau et de vente et 45 % du personnel technique, d'encadrement et de direction.
- Les types de formation continue évoluent, notamment dans le sens de démarches d'auto-apprentissage, de rotations d'emplois internes, de séminaires-ateliers, etc. Cela est plus particulièrement vrai

---

1. Commission européenne, *Formation continue en entreprises : faits et chiffres*, Éducation, formation, jeunesse, Luxembourg, 1999.

dans les entreprises aux moyens limités, qui tentent de valoriser au mieux leurs potentiels internes au service de la formation.

- Alors que la distinction hommes-femmes est considérable dans la répartition des emplois, l'étude démontre qu'à l'égard de la formation, les écarts entre les sexes sont relativement faibles (au total, le taux de participation à des cours est de 29 % pour les hommes et de 27 % pour les femmes).

### **Enjeux sous-estimés**

Très officiellement, pour l'Office fédéral de la statistique, « le secteur de la formation continue constitue le secteur le moins coordonné et le moins réglementé du système de formation. Les individus, les entreprises et les pouvoirs publics attendent beaucoup des cours de perfectionnement, alors que les choix politiques clairs traduits en application de mesures cohérentes à moyen ou long terme manquent »<sup>1</sup>. Vivant de l'intérieur cette situation en dirigeant un cursus universitaire de formation continue, nous sommes en mesure d'apprécier à la fois les difficultés des personnes en formation de négocier l'acceptation et le soutien des employeurs (en termes de disponibilité et de conditions d'accès : décharge ou non de travail, réduction ou non du salaire, prise en charge ou non des coûts de formation, etc.) et la prise de conscience encore très faible de la nécessité de stimuler la formation continue pour répondre aux enjeux professionnels à venir. Alors que, du côté des participants, l'engagement est très souvent remarquable, il n'en est globalement pas de même du côté des employeurs. Manifestement, il incombe au politique de prendre des dispositions qui tranchent d'avec les louables intentions ayant prévalu jusqu'ici pour imposer aux employés et aux employeurs des démarches de formation continue. Il y va de notre capacité d'anticiper et de maîtriser le futur. Les pratiques sectorielles, aux financements précaires, aux stratégies mouvantes et fragiles, aux dilutions de compétences entre Confédération, cantons, milieux professionnels et autres lieux et centres de formation, ne répondent plus aux exigences d'efficacité. Certes, la Suisse n'est de loin pas à montrer du doigt en

---

1. Office fédéral de la statistique, op. cit., 1997, p. 48.

comparaison internationale. Mais, contrairement à bien d'autres pays, nous n'avons d'autre matière première que les compétences de notre population... tout cela doublé d'un isolement politique international fort préjudiciable en la matière. Ce sont des différences notoires.

S'il fallait encore insister sur la nécessité d'investir dans le capital humain, nous pourrions citer d'autres travaux de l'Office fédéral de la statistique montrant que<sup>1</sup> :

- Des différences notables existent au niveau international entre le Nord et le Sud s'agissant des niveaux de formation post-obligatoire, notamment à l'heure où ces formations sont considérées comme déterminantes pour affronter les difficultés du monde du travail et de la vie en général.
- Il en est de même en Suisse. Un lien étroit apparaît entre le degré d'urbanisation et le nombre d'années de formation suivies par les habitants. Ainsi, la moyenne est de 12,9 ans à Zurich et de 11,9 ans au Jura.
- Au-delà de la reconnaissance des investissements en formation, la diminution des budgets publics pose la question du financement de la formation et de l'égalité des chances. Sous l'angle financier, l'OFS met clairement en évidence d'importants écarts. Pour 1995, les dépenses des cantons et communes varient de 4,5 % des revenus cantonaux à Zoug à 8,1 % à Genève et au Jura.
- Dans le contexte économique actuel, marqué de l'empreinte du chômage, plus le niveau de formation est élevé, plus le taux d'activité l'est aussi. L'investissement en formation professionnelle facilite donc l'accès au marché du travail et accorde à celui qui en bénéficie un meilleur statut professionnel et social. Par voie de conséquence, les revenus sont également plus élevés.
- Quant à l'état de santé de la population, il est démontré que les personnes présentant un niveau d'éducation moins élevé souffrent beaucoup plus souvent de troubles physiques (35 %) que celles ayant un niveau de formation moyen (25 %) ou élevé (22 %). Le niveau de formation a donc des effets évidents sur la santé des personnes.

---

1. Office fédéral de la statistique, *Les indicateurs du capital humain en Suisse*, Neuchâtel, 1998.

De solution miracle il n'en existe point. Ainsi, l'OFS constate, sous l'angle de la réduction ou de la reproduction des inégalités par la formation et la formation continue, que « deux logiques (relativement) indépendantes mais dont les effets se conjuguent semblent ici à l'œuvre. Une logique économique (des entreprises) qui tend à former en priorité les actifs ayant à un titre ou à un autre des responsabilités de direction, d'organisation ou d'encadrement. Une logique sociale (inscrite au niveau individuel) qui tend à produire chez les individus ayant un capital scolaire de base élevé des pratiques d'accumulation de capital de type éducatif. Ces deux logiques ont pour résultat que la formation (continue) va à la formation (de base). Elles annulent donc largement les effets de correction partielle des inégalités éducatives que pourrait avoir la formation continue »<sup>1</sup>. Ces études confirment les cumuls d'avantages ou de désavantages, qui contribuent au renforcement des inégalités sociales et à l'accroissement des fossés. Autant d'éléments qui militent pour un réaménagement des politiques concernées, concerté et cohérent au niveau de la Confédération, des cantons et des lieux de formation, pour une stratégie à long terme, fondée sur des priorités scientifiques et technologiques et, surtout, sur des moyens financiers suffisants pour être crédibles. Les impulsions momentanées (par exemple, de la Confédération pour cinq ans), telles que nous les connaissons actuellement ne signifient en rien progrès, mais énergies de mise en œuvre précédant une fragilisation des actions à moyen terme, intervenant une fois que le financeur à l'origine de l'impulsion (la Confédération, par exemple) se retire et que personne ne semble intéressé à reprendre sa succession (les cantons ou les Universités, par exemple)! Cette politique d'incitation sans consolidation à long terme, prévalant trop souvent en Suisse dans diverses politiques publiques, doit être vivement combattue. Elle n'ouvre que peu de perspectives fiables. Il ne suffit plus que les autorités s'interrogent sur l'efficacité de la politique de l'éducation comme remède aux difficultés sociales actuelles. Il faut un projet national, car il serait irresponsable, sur la base des éléments d'analyse

---

1. Office fédéral de la statistique, *Les inégalités sociales d'emploi et de revenu en Suisse*, Berne, 1998, p. 14.

à disposition, de minimiser les lacunes et les potentiels d'une formation moderne<sup>1</sup>.

## 6.2 Construire la société

### Effets pervers

Les inadéquations et imperfections du système suisse de protection sociale sont connues, généralement repérées depuis de longues années. Certains parlent d'effets pervers, d'autres évoquent des lacunes, voire des inefficacités. Peu importe le vocable, l'essentiel réside dans l'identification des pistes d'action à entreprendre pour optimiser le fonctionnement et l'efficacité du système. Toute réflexion prospective, ébauchée sur la base d'un corpus de connaissances rigoureuses, permettant la compréhension des mécanismes et intégrant les effets prévisibles des mutations en cours (démographie, travail, problèmes sociaux, réformes administratives, etc.), devrait sous-tendre des stratégies et propositions dynamiques et constructives, dans le but d'innover et de diminuer la portée de certains effets pervers, identifiés, mais pour lesquels peu d'actions correctrices sont ébauchées. Or, il importe de stimuler une offensive en ce sens. C'est que :

- Le système de sécurité sociale, paradoxalement, comporte le risque de perpétuer une certaine polarisation de la société. L'« effet Mathieu », qui représente le processus par lequel les effets de la politique sociale profitent davantage, proportionnellement et tendan-

---

1. Y. Perrin, directeur de l'Office de l'emploi du canton de Genève, en appelle (in *Genève et le chômage, La Vie économique*, Berne, 7/1999, pp. 54-58) à une plus grande cohérence des lois, car : « Des lois organisent la formation en champs de compétences bien définis, et des administrations peinent à prendre en compte de manière complémentaire les besoins concrets des travailleurs et demandeurs d'emploi, avant le chômage pour le prévenir, pendant le chômage pour le raccourcir, après le chômage pour consolider l'insertion. Dans sa loi, l'assurance-chômage exclut par principe, sauf exception, la formation de base et la reconversion; de son côté, la formation professionnelle ne favorise pas spécialement la mobilité. En fait il n'y a actuellement aucune communication entre les lois qui régissent l'emploi et celles qui organisent la formation et l'encouragement au perfectionnement professionnel. Or, l'accès au perfectionnement et à la formation professionnels suppose des compétences de base solides, dont une partie importante de la population ne dispose pas [...] ».

ciellement, aux catégories sociales déjà les mieux protégées par un mode de vie stable et aisé, doit être atténué. Il s'observe principalement dans le cadre de l'assurance obligatoire et des prestations liées au statut de travailleur. Les travaux sur la répartition des revenus ont montré que d'autres catégories de populations rencontrent aujourd'hui des difficultés : certaines activités indépendantes, par exemple. Nous savons aussi que les catégories de rentiers (AVS, AI), celles des femmes responsables de famille ou des jeunes ménages comportent une part non négligeable de personnes en situation de précarité ou rencontrant des difficultés passagères. Réduire l'effet Mathieu, c'est agir pour tenter de diminuer les inégalités produites par le système de protection sociale.

- La « trappe du chômage » renvoie à un effet de désincitation au travail dû en partie aux caractéristiques de l'emploi et du système de l'assurance-chômage. Il est probable, selon des rapports du BIT, que de nombreux individus ne sont pas encouragés à accepter les emplois disponibles parce que cela occasionne une perte de revenu ou un revenu correspondant plus ou moins à l'indemnité chômage. L'allocation fixée en fonction de l'emploi précédent pouvant être plus élevée que le nouvel emploi proposé, un effet de frein à la reprise du travail apparaît. De plus, cet effet n'encourage pas une généralisation du travail à temps partiel, première étape d'un changement dans les modes de penser, et qui pourrait amener à une réduction généralisée du temps de travail et influencer favorablement le taux de chômage. Pour de nombreux citoyens, le phénomène est évident. Il y a désincitation au travail. On estime que la part liée aux abus avoisine 5 % des bénéficiaires d'assurance-chômage. La révision de la LACI a tenté de régler cette question. Des transferts sur d'autres niveaux et régimes institutionnels peuvent alors se produire. Le phénomène est complexe. La réflexion, nous l'avons démontré, doit donc être plus large et prendre en considération les questions générales de la formation et de la place du travail dans la société. Gare aujourd'hui à ceux qui tenteraient de faire de cette lutte une priorité, car ils risquent d'aggraver la situation socio-économique de nombreuses personnes et familles, donc d'accroître les tensions.

- La « trappe de la pension » renvoie à un effet de désincitation à la mobilité du travailleur. La flexibilité du travailleur, requise pour stimuler l'adaptation aux mutations économiques actuelles, est compromise par les conditions de passage d'une caisse de pension à l'autre. En effet, le montant économisé par le biais de la caisse de pension est amputé d'une certaine somme lors de chaque passage. En Suisse, des progrès ont été réalisés à partir de 1995 avec l'introduction de la législation sur le libre passage en matière de prévoyance professionnelle. Néanmoins, il est évident que les inégalités de couverture sociale (l'écart concerne surtout le deuxième pilier LPP et la participation financière des employeurs) sont réelles et exercent une influence négative sur la mobilité. La période de récession a semble-t-il réduit certaines de ces disparités, notamment dans le cadre de la fonction publique. Impossible cependant de l'évaluer en raison des lacunes statistiques qui caractérisent ce domaine.
- Quant à la « trappe de la pauvreté », elle est la plus connue. Elle relève de la logique des seuils, qui place les individus situés à la marge du seuil (supérieure ou inférieure) dans une situation délicate. Désincitation au travail, mais aussi pénalisation injuste en sont les principales conséquences. Cet effet pervers tend à maintenir les individus situés en dessous du seuil dans leur situation; une somme de travail supplémentaire par exemple les ferait franchir ce seuil et donc les empêcherait de bénéficier de certains avantages : exonération d'impôts, droit à des prestations, etc. Cet effet est souvent associé à la dépendance induite par l'assistance publique. Au contraire, les individus situés juste au-dessus du seuil seront quant à eux victimes d'une injustice sociale et traités différemment, alors que leur revenu disponible peut être semblable, voire inférieur à celui dont certains disposent après le versement des prestations sociales.
- Enfin, la plupart des États doivent faire face à des restrictions budgétaires. Le ciblage des politiques et des moyens intervient et vise des économies, accentuant la tendance à une catégorisation accrue des besoins et des bénéficiaires. Cette politique aspire à une meilleure gestion des ressources et des prestations. Elle se traduit par une propension très nette à reconsidérer le principe d'assurance

en faveur du principe d'assistance, ce qui exaspère une vision discriminatoire de la sécurité sociale. De plus, elle engendre une forme de marginalisation des bénéficiaires. C'est donc, dans une optique de politique sociale, un effet stigmatisant inacceptable.

Les réformes en cours devront tenir compte de ces phénomènes et de leurs conséquences; les intégrer dans la définition des objectifs qui orienteront le réaménagement du système de protection sociale. Il conviendra surtout d'éviter le piège d'ériger les effets pervers connus en obstacles idéologiques empêchant toute initiative de réaménagement constructif des régimes sociaux. Les anticiper pour répondre de manière plus pertinente encore aux besoins de la société est un défi que nous avons les moyens de relever. Entre les « cela ne résout rien » et les « y'a qu'à », une marge de manœuvre et des potentialités existent, qu'il nous incombe de valoriser, au profit du bien commun et de la cohésion sociale. Les effets pervers sont des instruments de réflexion et non des alibis contribuant au maintien du statu quo ou légitimant le démantèlement social.

### **Réformes ou chaos?**

De ces réflexions et considérations émergent deux éléments :

- le rôle central de l'autorité politique en matière non seulement de gestion des politiques publiques, mais surtout de définition des principes généraux et des priorités devant sous-tendre l'accomplissement de l'intérêt général;
- l'importance du renforcement des savoirs pour appréhender l'avenir de notre société, dans une perspective individuelle (le développement des compétences personnelles et le renforcement du positionnement de chacun dans la société) et collective (l'optimisation des processus décisionnels, de même que l'harmonisation et la coordination des pratiques).

La société suisse du troisième millénaire dispose d'atouts considérables et incontestables. Sont-ils pour autant valorisés, exploités et structurés de façon à ce que l'autorité politique puisse jouer pleinement son rôle d'impulsion et de régulation, garante du bien commun, dans le sens d'une recherche de la prospérité du plus grand nombre?

Sont-ils reconnus, pris en considération par l'ensemble des agents-acteurs-partenaires sociaux pour atteindre la réalisation d'objectifs individuels et particuliers, mais aussi parvenir à des fins d'intérêt général? Ce n'est pas certain. Nous avons observé que, dans le cadre de l'élaboration de la politique sociale, les diverses réformes donnent lieu à des débats articulés autour de visions politiques plurielles, parfois opposées, débouchant sur des attitudes en décalage avec la réalité vécue et les besoins de la population. Et puis, le choix des objets et des processus de réforme interpelle. Est-il judicieux? Intervient-il au moment opportun? Y a-t-il une stratégie et des objectifs clairement établis? Autant de questions qui ne trouvent pas forcément de réponse. C'est ce qui inquiète. On ne peut dès lors s'empêcher de penser avec Claude Julien<sup>1</sup> que : « Prisonniers de leur idéologie et de leurs privilèges de caste, enfermés dans un univers déconnecté des réalités sociales, leur propre bonheur de vivre et de gouverner leur rendant fort tolérable la détresse des citoyens, les "décideurs" seront rudement ramenés au sens du concret. L'explosion sociale leur révélera ce qu'avaient de fictif leurs théories mises en équations par leurs experts ». Une révolution, écrivait Victor Hugo, est un retour du factice au réel<sup>2</sup>. Les tensions économiques, sociales ou culturelles, vécues depuis quelques années, expriment le malaise. Malaise par incompréhension de la population à l'égard de certains choix politiques. Malaise par réaction à l'émergence d'une société à plusieurs vitesses, qui exacerbe inégalités et exclusions. Malaise devant l'arrogance de certaines attitudes et décisions politiques et économiques. Malaise des professionnels du champ social face aux procédures de réformes financières ou administratives et à l'absence de transparence des mesures d'économie et de réorganisation institutionnelle. Malaise des citoyens devant la complexité des modes de vie et de l'organisation de la société.

Une impression de confusion règne à bien des égards. D'où une vision de chaos. « Maintenant que la science le regarde, le chaos paraît être partout : dans la colonne de fumée qui s'élève d'une cigarette et se divise en volutes irrégulières, dans un drapeau qui claque

---

1. C. Julien, *Vers le choc social*, in *Le Monde Diplomatique*, septembre 1996, pp. 16.

2. V. Hugo, *Les Misérables*, La Pléiade, Gallimard, p. 854.

au vent, dans l'écoulement d'un robinet qui passe d'un régime continu à un régime désordonné. Le chaos apparaît dans l'atmosphère, dans le vol d'un avion, dans les bouchons sur une autoroute, dans l'écoulement du pétrole dans les pipelines. Quel que soit le milieu, ce comportement obéit aux mêmes lois nouvellement découvertes. La prise de conscience de ce fait a commencé à transformer la manière dont les hommes d'affaires prennent leurs décisions au niveau des assurances, dont les astronomes considèrent le système solaire, dont les politologues parlent des tensions génératrices de conflits armés. Le chaos supprime les frontières entre disciplines scientifiques. Science de la nature globale des systèmes, il a réuni des penseurs de domaines autrefois très éloignés<sup>1</sup> ». Serait-ce à dire que de ce point de vue, évoquer le chaos, c'est opter pour une attitude réductrice et simplifier l'analyse? Plutôt que de penser et d'organiser le chaos, il paraît plus judicieux de comprendre les mécanismes complexes qui régissent notre fonctionnement sociétal, y compris nos institutions sociales. Du chaos supprimant les frontières pourrait émerger l'efficacité de l'inter- et du transdisciplinaire, privilégiant un cheminement vers l'approche globale des phénomènes sociaux et des réponses politiques. Ce serait un pas déterminant, repositionnant d'abord au centre des préoccupations le problème et non les enjeux qui sont inhérents aux réponses possibles. Cela suppose, de la part du politique, un effort d'humilité en marginalisant quelque peu la primauté du pouvoir, notamment pour les acteurs opérationnels (les administrations, les assureurs, les professionnels de la santé et du social, par exemple) et une conscience accrue de leur contribution à l'intérêt général; enfin, de la part de la population, un engagement plus citoyen. Simplement dit : « Que tous tirent à la même corde »!

### **Changement construit**

Perpétuer un développement strictement ponctuel et additionnel de l'État social, par quelques aménagements sous forme de prestations nouvelles, est peu pertinent pour des raisons financières, mais aussi parce que le système de protection sociale vieillit et mérite des

---

1. J. Gleick, *La théorie du chaos, vers une nouvelle science*, Albin Michel, Paris, 1987, p. 20.

réformes plus fondamentales. Non pas en terme de réduction des prestations, mais dans la perspective d'un réajustement dynamique dégageant des moyens et ouvrant des perspectives positives, en adéquation avec les besoins sociaux et la nécessité d'allocation optimale des ressources disponibles. Des motifs d'ordre social et culturel sont par ailleurs à prendre en considération, parce que la définition du lien social prévalant dans nos sociétés et les représentations du monde sont mises en cause. Et puis, le doute sur l'égalité comme finalité du système, ainsi que les limites d'une solidarité mécanique alimentent la crise. Alors que le doute envahit une proportion croissante d'acteurs sociaux, inscrire le développement de la politique sociale comme projet central de société est une rupture d'avec la logique dominante du changement subi résultant de la peur, du catastrophisme et de finalités économiques ou politiques éloignées d'une quête de prospérité commune. Changement subi, parce qu'il ne relève pas d'un projet de politique sociale pensé et cohérent, mais qu'il se trouve dominé par l'esprit de l'assistance réparatrice, excluante parce que ciblée. La politique sociale n'est pas encore un projet de société, mais un objet et un espace de luttes, reliquat de la politique économique, comme à son origine, au dix-neuvième siècle. Certes, « la politique sociale s'acquiert et se conquiert ». Au gré des questions et problèmes ponctuels qui surviennent dans la gestion à court terme des différents régimes de protection sociale (voir toutes les révisions des assurances sociales; voir aussi la trop faible intégration des nouvelles questions sociales dans ces révisions; voir le peu de coordination entre les réformes, etc.). Dans ce contexte, la rupture, c'est d'abord stimuler la conscientisation, puis la légitimité d'un mouvement de changement construit, articulé autour de principes, d'objectifs, d'échéances, de moyens et d'acteurs ayant souscrit au projet global. Certes, il serait illusoire – et démocratiquement peu judicieux – de tendre vers une rationalité atténuant les mécanismes et principes politiques. Ceux-ci sont incontournables. Néanmoins, la pratique politique montre que des questions fondamentales sont soigneusement évacuées, à l'ombre de paramètres techniques, appréhendés au coup par coup. Quel projet sur le rôle du travail et son organisation ou sur la relation travail-famille-société? Quel projet sur

le sens de la productivité et de la rentabilité du capital : comment parvenir à des bénéfices profitant au plus grand nombre? Quelle volonté de restructurer véritablement les niveaux institutionnels, d'une Suisse outrancièrement fédéraliste, qui génère des milliards de francs annuels de ressources publiques allouées de manière inadéquate?

Pour Touraine<sup>1</sup>, une société s'étouffe si elle ne respire pas avec ses deux poumons que sont la croissance et la sécurité. Dans cette dialectique, les pratiques observées sont autant de mises en garde, de perspectives que l'on ne peut d'aucune manière ignorer. Certes, « chez nous, c'est différent »! Les pièges guettent néanmoins et une certitude s'impose : si la protection sociale dépend du dynamisme économique et de la croissance, l'économie de marché ne fonctionnera que si la sécurité de la population et la cohésion sociale sont garanties. La sécurité sociale, par ses prestations, constitue un instrument incontournable atténuant les souffrances des êtres humains et garantissant la citoyenneté. Elle est une composante importante de l'économie, par les milliards de francs de flux financiers qu'elle génère (emplois, épargne forcée et capitalisation, transferts). Résoudre des problèmes sociaux ne se résume par conséquent pas exclusivement à produire des charges sans contrepartie. Le cheminement vers la prospérité passe par la complémentarité des deux approches. Tout comme le développement économique, l'élaboration d'un projet social relève de la responsabilité politique dans une société démocratique qui, pour perdurer, doit préserver sa cohésion en respectant les plus faibles de ses membres.

### **L'économie solidaire**

Au terme de cette synthèse des défis qui attendent la protection sociale, la prédominance de l'économie inquiète. Peut-être davantage que tout autre secteur d'activité, l'économie devra reformuler ses objectifs, ses principes et moyens pour répondre aux attentes et besoins de la majorité des citoyennes et citoyens. Comme l'affirment Roustang et al., « contrairement à ce qui est implicitement admis par l'idéologie commune, la synergie entre le développement économi-

---

1. Cité in J.-P. Fragnière, op. cit., 1998, p. 79.

que et le développement de la société ne va plus de soi : on peut au contraire redouter que la croissance non maîtrisée de l'économie ne détruise le tissu social aussi sûrement qu'elle a commencé à dégrader notre environnement naturel. À vrai dire, on peut se demander si ce n'est pas aujourd'hui le social qui nourrit l'économie plutôt que l'inverse »<sup>1</sup>. Et, Sue de s'interroger. « La fonction naturelle de l'économie ne serait-elle pas de répondre à la demande sociale? Contre toute évidence, il faut rappeler que telle n'est pas la question centrale de l'économie classique qui, dès l'origine, privilégie celle de l'offre »<sup>2</sup>. En quête de pistes de réflexion et d'issues, Roustang et al. postulent un nouveau contrat social<sup>3</sup>. C'est-à-dire une économie plurielle, articulée autour des trois pôles que sont le marché (composante majeure, mais pas unique), l'économie non marchande et l'économie non monétaire<sup>4</sup>. Ces trois pôles comportent des avantages et des inconvénients, ce qui implique un équilibre qui aboutisse à une forme d'optimum économique et social. « Pour rétablir la cohésion sociale il faut faire appel à des solutions radicalement nouvelles et notamment rechercher une nouvelle articulation entre les différents pôles de l'économie. Les avantages à attendre sont multiples : l'intégration sociale de tous dans une activité productive, l'amélioration du mode de vie, le développement des potentialités de création au niveau individuel et au niveau des territoires, un système de production plus économe en ressources naturelles non renouvelables [...] »<sup>5</sup>. Sue évoque quant à lui, dans une même perspective, mais dans la logique de succession (économie des secteurs primaire, secondaire et tertiaire), l'économie quaternaire, fondée sur « les échanges mutuels mieux adaptés aux besoins actuels, [qui] permettraient de rééquilibrer les différentes composantes de l'économie tout en la fortifiant dans son

1. B. Perret, G. Roustang, *L'économie contre la société*, Seuil, Paris, 1993, p. 14.
2. R. Sue, *La richesse des hommes. Vers l'économie quaternaire*, Ed. Odile Jacob, Paris, 1997, p. 129.
3. G. Roustang, J-L. Laville, B. Eme, D. Mothé, B. Perret, *Vers un nouveau contrat social*, Desclée de Brouwer, Paris, 1996.
4. Brièvement résumé : l'économie marchande se réfère au secteur privé et l'économie non marchande au secteur public; les deux sont des économies de type monétaire. L'économie non monétaire se rapporte à l'autoproduction, au bénévolat, au troc. Ce dernier pôle comprend un certain nombre d'activités de solidarité : services d'aide et de soutien dans les secteurs de la formation, de la protection sociale, activités culturelles et de loisirs, sécurité, habitat, environnement, etc.
5. G. Roustang, et al., op. cit., 1996, pp. 65-66.

ensemble [...]», vision proche de l'économie non monétaire<sup>1</sup>. L'objectif consiste dans les deux analyses à ramener l'économie au service des individus et de la société, dans le sens du bien commun. Mais aussi : accéder à une démocratie économique.

Ces voies ne s'affirmeront point d'elles-mêmes, portées par des courants par trop minoritaires. Elles ne peuvent toutefois être balayées sans autre forme de procès. Des expériences en cours doivent s'élargir, être évaluées. Avant de s'étendre peu à peu, à l'aide d'impulsions volontaristes, à une frange plus importante de la société. C'est avec le temps qu'elles pourront asseoir leur pertinence, d'abord dans le terreau a priori plus favorable des échelons locaux. Plus profondément, elles devront stimuler la réflexion, l'échange et une nouvelle conscientisation des acteurs sociaux sur la fonction de l'économie et sa place dans la société. L'économie solidaire, rejetée aujourd'hui d'un revers de main par les chantres du néolibéralisme et serviteurs de l'économie du profit égoïste, détenteurs majoritaires du pouvoir, donc de la force et de la contrainte, demeure selon nous non seulement un instrument de réflexion, mais un élément de revalorisation du positionnement de l'individu dans la société. On se trouve, par conséquent, au cœur de la dialectique qui rassemble indubitablement économie et social, économie et société, social et société.

---

1. La problématique du bénévolat est partie intégrante de ces réflexions prospectives. Mentionnons à ce sujet l'ouvrage de C. Bovay et J-P. Tabin, *Les nouveaux travailleurs. Bénévolat, travail et avenir de la solidarité*, Labor et Fides, Institut d'éthique sociale, Genève, 1998, qui insiste sur « la nécessité de penser le bénévolat en relation avec le contexte économique, social et de l'emploi [...] ». A la frontière entre travail salarié et travail non salarié, il est devenu une des composantes du débat sur l'avenir de l'emploi, aussi bien pour ceux qui voient poindre la fin du travail que pour ceux qui discutent de la question du partage du travail » (introduction). Traitant des origines, du rôle, du positionnement du bénévolat en termes d'innovation, de dépendance, de forme d'emploi, etc., l'ouvrage offre une intéressante présentation prospective. C'est que « le bénévolat constitue un des acteurs d'une évolution qui se traduit par la nécessité de répondre à des besoins de plus en plus importants avec des moyens de plus en plus réduits » (p. 122).



## Pour conclure

### La politique sociale désorientée?

L'évolution des problèmes sociaux, la complexité des mécanismes et des relations sous-tendant le développement économique et social, l'exigence d'interdisciplinarité dans la gestion et l'élaboration des politiques publiques ou la nécessité d'une meilleure adéquation du système de protection sociale aux besoins de la population et aux moyens financiers disponibles expliquent le vaste processus de réformes qui frappe, directement et indirectement, la politique sociale helvétique. Un mouvement se dessine, prend forme. Le changement s'élabore, sans projet global et cohérent. Nous avons démontré, par les faits, que la culture, l'histoire, l'organisation institutionnelle et les processus de décision politique traditionnels perdurent, dans le discours et la pratique. Des réformes passées en revue émergent des tendances qui inquiètent, tant elles paralysent l'évolution réformatrice et novatrice du système de protection sociale.

- La crainte de l'audace et le conservatisme en matière d'innovation structurelle et organisationnelle paralysent le processus de modernisation du système de protection sociale. Cette résistance constitue un obstacle de taille au changement. Mot d'ordre : ne touchez point à la subsidiarité, ni au fédéralisme! La population sauve ce qu'elle a l'impression de pouvoir sauver, lors de votations populaires fédérales, cantonales ou communales. Les autorités régionales craignent la perte d'une parcelle de pouvoir, de même que des transferts de compétences et des charges financières supplémentaires. Chacun se réfère pourtant à l'autre, ne sachant plus qui dirige la manœuvre, ni où se situent les objectifs. Une constante semble

cependant émerger : pas de centralisation ! Ainsi, certaines compétences se diluent, alors que la raison voudrait qu'une redistribution générale des cartes intervienne, au profit des citoyens-contribuables-assurés-bénéficiaires de prestations publiques ou sociales. Où se cache donc cette autorité censée diriger la manœuvre ?

- La stratégie dominante du coup par coup et des interventions partielles et ponctuelles perdure. Elle est un handicap sérieux, un mal profond. Qu'il s'agisse de révisions législatives, d'introduction de mesures d'économies, des réformes de la répartition des tâches, il n'est guère aisé de s'extraire de sa parcelle de compétences pour inscrire son action dans un ensemble défini, maîtrisé et compris. On révisé ou planifie chez soi, dans son régime social, dans son canton. Ou on impose d'en-haut (la Confédération, le canton), pour résoudre le problème du moment. Le temps de ces approches est révolu. Il porte préjudice à l'action sociale future. Des objectifs et une stratégie sont une nécessité, qui suppose de déterminer des priorités, inscrites à long terme, et des moyens. Un programme de pluri-législatures en quelque sorte, élaboré par l'ensemble des acteurs concernés.
- La parcellisation et le cloisonnement des pratiques et des savoirs découlent de ce contexte et des principes institutionnels qui le régissent. Un peu de pauvreté par-ci, un peu d'extrapolations financières par-là, quelques réformes et expérimentations par dessus tout ne suffisent plus à orienter la politique sociale et lui assurer efficacité et efficience. La globalité des approches prend sens dès lors qu'elle s'appuie sur des connaissances suffisantes. Pour allouer au mieux les ressources disponibles, il faut comprendre. Les approches statistiques administratives ont atteint leurs limites. L'élaboration de savoirs au service de l'évaluation et de la planification, donc de l'aide à la décision, doit prévaloir. Elle s'impose timidement. Des impulsions et des soutiens seraient préférables aux tâtonnements et balbutiements relatifs à certains grands projets statistiques.
- La stratégie du slogan politique catastrophiste et simpliste, réducteur mais habilement véhiculé et reproduit par certains dirigeants de ce pays, n'ouvre que peu de perspectives crédibles et constructives. Il ne suffit pas de rappeler au citoyen « qu'il n'est pas à plaindre

et que les efforts sont supportables » pour éviter d'avoir à se remettre en question ou à entreprendre des initiatives offensives et innovantes, tenant compte des réalités et des contingences. La démocratie directe, qui voit le peuple se prononcer fréquemment sur le contenu de la politique sociale, rend incontournable la simplification des problèmes complexes. Il revient alors aux politiques d'assumer leur responsabilité et d'éviter pour chaque objet la systématique du contre-pied idéologique, catégorique et exagéré. Cela signifie instituer les conditions de la mise en œuvre de cette relation qui devra unir société-économie-social.

- Demain, la société devra faire du social non plus un secteur marginal, mais une composante centrale de la prospérité du plus grand nombre. Au même titre que l'économie, la protection sociale fait vivre la société et lui donne sens. Le social n'est pas le reliquat de l'économie, encore moins ce pansement qui cache certaines plaies sans les soigner. Inscire le social comme béquille de l'économie comporte un danger sous-estimé, aux conséquences dramatiques. La solidarité, la cohésion et la justice sociales contiennent l'essence même du développement harmonieux de notre société et fondent l'action sociale. Banaliser ces valeurs serait dangereux. Or, c'est la voie choisie par les défenseurs de la droite politique et économique lorsqu'ils dénigrent et démantèlent les institutions sociales de ce pays.

La discussion sur les différentes réformes qui façonnent la politique sociale montre qu'en règle générale, le changement est subi, répondant aux urgences sectorielles, aux vellétés politiques du moment. Peu ou pas d'anticipation, peu ou pas de vision élaborée autour d'un véritable projet de société. Au cœur de son évolution, la politique sociale apparaît désorientée, objet de tant de luttes et de convoitises qu'on en oublie qu'elle constitue l'essence d'une vie en société. Tout comme sont désorientés ceux qui lui donnent sens : politiques, citoyens, administrations ou scientifiques. Toute action à court terme devrait s'inscrire dans un projet ayant un contenu stratégique. Il est temps que les politiques assument avec cohérence et dans une perspective clairement énoncée les changements d'orientation et les réaménagements ponctuels des actions publiques. « Dans un système

complexe adaptatif, les acteurs qui résistent au changement, comme d'ailleurs ceux ultrasensibles qui réagissent au moindre changement de façon radicale, sont éminemment inefficaces. Mais entre l'immobilisme et le chaos il existe heureusement une zone – aux limites du chaos – où les acteurs sont hyperefficaces, parce qu'ils réussissent à être à la fois conservateurs et révolutionnaires »<sup>1</sup>. L'avenir économique et social sera politique. Les calculs d'épicier menés par les économistes et la défense du statu quo orchestrée par bon nombre d'administrations et certains courants politiques, dont le but se réduit à la sauvegarde des acquis sociaux n'ont ni crédit, ni perspective. Ils ne correspondent pas aux besoins et aux attentes de la population.

La démocratie helvétique a ceci de fantastique qu'elle accorde aux citoyennes et citoyens une marge de manœuvre certaine dans l'élaboration des choix de société. Redonner au politique la place qu'il mérite et les moyens dont il a besoin pour satisfaire aux exigences légitimes de la population est impératif. Il incombe à l'autorité de s'activer pour élaborer et diffuser une vision claire de la politique sociale, inspirant la confiance et orientant un changement constructif qui ne se borne pas à répandre la peur. C'est alors seulement que les relais sociaux donneront corps aux réformes pour éviter qu'elles ne tournent à vide. Animée par tant de défis à relever, la Suisse devrait ainsi faire de la politique sociale un véritable projet de société.

---

1. E. Beinhocker, *Stratégies osez aller jusqu'aux limites du chaos!*, in *Le temps stratégique*, No 80, mars-avril, Genève, 1998.