

Perspectives pour l'étude de la politique sociale en Suisse

En Suisse, comme dans la plupart des pays industrialisés, la sécurité sociale est plus que centenaire. Au cours de ce siècle, on a également assisté à la mise en place, voire à la consolidation d'un ensemble de politiques publiques que l'on tend à désigner communément sous le terme de politiques sociales. Longtemps, il s'agissait de mesures apparemment disparates dont l'objectif plus ou moins explicite était d'apporter des réponses à la question sociale ou aux problèmes sociaux. C'est très récemment que l'on a pu assister à l'émergence d'un champ d'étude qui s'attache à analyser ces problèmes et ces actions. On peut effectivement parler d'un courant d'analyse et d'enseignement de la politique sociale.

Les conditions historiques dans lesquelles se sont construits ces domaines d'activité ainsi que le poids des spécificités helvétiques permettent de comprendre le caractère éclaté des politiques sociales et de leurs acteurs mais aussi l'absence d'unité que l'on observe dans l'enseignement et la recherche.

1. L'ampleur des enjeux

Si ces questions revêtent aujourd'hui une importance cruciale et sont solidement reconnues, c'est incontestablement en raison du poids social de ces politiques, de leur coût, de l'ampleur du cercle des personnes concernées, mais aussi de leur fonction dans la constitution de la légitimité de notre organisation politique, économique et sociale.

Bien que les contours de la politique sociale soient difficiles à dessiner, on peut estimer que la masse financière consacrée chaque année à sa mise en œuvre s'élève à quelque 130 milliards de francs suisses. Dans cette enveloppe, ce sont les diverses branches des assurances sociales qui forment la part déterminante. On comprend donc que la réalisation des politiques sociales représente un important marché faisant appel aux investissements sociaux les plus divers.

En outre, les activités qui relèvent de ces politiques constituent l'un des segments les plus importants du marché de l'emploi. Dans certains cantons, plus du 14 % de la population active est engagée dans ces secteurs d'activité. Enfin, les politiques sociales sont un facteur essentiel de l'intégration sociale.

2. Repères historiques en matière de politique sociale

Dès le XVI^e siècle, les États s'édifient, voire se renforcent en Europe occidentale. Les tâches qu'ils assument se multiplient, le secteur social va être une composante majeure de ce vaste mouvement. Dès la moitié du XVIII^e siècle, le rythme va s'accélérer. La bienfaisance publique tend à être considérée comme une vertu de l'État. " S'il faut, pour soulager la misère, la bienfaisance individuelle, il faut aussi la bienfaisance publique : car l'une et l'autre, dans leur plus grande extension, dans leur plus vif élan de bonté, suffiront à peine, non pas à supprimer la misère, mais tout au plus à la diminuer. Il y a des maux isolés, accidentels, auxquels la bienfaisance individuelle est chargée de pourvoir, avec ses mouvements spontanés, imprévus, délicats. Il y a des maux généraux affectant des classes entières, auxquels il faut appliquer la bienfaisance collective et puissante de tous ; c'est-à-dire la bienfaisance de la société elle-même ”.

Deux ans plus tard, Napoléon III précisait : " Les sociétés de secours mutuels tels que je les comprends ont le précieux avantage de réunir les différentes classes de la société ; de faire cesser les jalousies qui peuvent exister entre elles ; de neutraliser, en grande partie, le résultat de la misère, en faisant concourir le riche, volontairement, par le superflu de sa fortune, et le travailleur, par le produit de ses économies, à une institution où l'ouvrier laborieux trouve toujours conseil et appui ”.

Si l'on s'accorde à reconnaître que l'État-protecteur, au sens propre du terme, est centenaire, il s'est construit en Europe occidentale sous deux impulsions qui marquent les diverses dimensions qu'il s'est données.

D'une part, d'inspiration bismarckienne, il est le produit d'un mouvement de régulation sociale imposée, destiné à garantir l'ordre social, sans transférer les pouvoirs essentiels des classes dirigeantes à la majorité populaire. La législation introduite par le Reich allemand, en 1881, a donné naissance aux assurances sociales dans une mesure jusqu'alors inconnue. Tôt ou tard, beaucoup de pays ont suivi cet exemple et ont adopté des régimes similaires ou plus sélectifs. Dans les années 1930-1940, l'idée de la sécurité sociale a réanimé la politique sociale.

Par ailleurs, il est essentiel de reconnaître aussi des origines historiques de l'État-protecteur dans l'inventivité sociale du prolétariat urbain au XIXe siècle. L'importance de ces mouvements spontanés de la classe ouvrière est incontestable ; elle a été pleinement reconnue par les grands économistes libéraux de l'époque : pensons à ce vaste tissu social localisé et efficace, issu du progrès des sociétés coopératives, des mutuelles décès, des associations de bienfaisance, des organismes bénévoles d'entraide et du vigoureux essor du mouvement syndical. Le développement de l'État-protecteur et les interpellations qu'il doit affronter aujourd'hui sont largement déterminés par cet ancrage historique avec les contradictions qu'il recèle.

La Suisse, dont les conditions économiques et sociales étaient très proches de celles des autres États industriels, a connu un rythme de développement de sa politique sociale très spécifique. Dans quelques secteurs, elle a fait œuvre de pionnier ; d'autres problèmes, en revanche, n'ont pas été résolus de façon satisfaisante pendant longtemps ou accusent encore des retards considérables. Ainsi, c'est le canton de Glaris qui a été le premier État à limiter, en 1846 déjà, l'horaire de travail des ouvriers adultes. Comparée aux législations européennes de la même époque, la loi fédérale sur les fabriques de 1877 était celle qui protégeait le mieux les travailleurs. En outre, la Suisse est le premier État européen à avoir reconnu dans le code des obligations de 1911 une large portée juridique au contrat collectif de travail.

En revanche, la sécurité sociale a connu un développement extrêmement lent : la première moitié de ce siècle est marquée par une succession d'échecs des divers projets présentés.

Presque toute la législation sociale en vigueur a été adoptée après la Deuxième guerre mondiale. On peut même considérer que c'est sous les contraintes de la guerre et dans le cadre des pleins pouvoirs accordés au Conseil fédéral pendant cette période, qu'ont été mises en place les conditions permettant un véritable déploiement de la législation sociale. À l'exception de la LAMA (Loi sur l'assurance-maladie et accidents), qui fut votée avant la Première guerre mondiale, toutes les lois importantes sur les assurances sociales aujourd'hui en vigueur datent d'après 1945. Si la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants était adoptée en 1947 déjà, il faudra attendre 1985 pour qu'entre en vigueur le Deuxième pilier de la sécurité vieillesse dans le cadre de la Loi sur la prévoyance professionnelle.

À la fin des années 1970, le débat sur la politique de la santé explose en Suisse. Il devient une dimension clé du discours et des pratiques politiques. On peut parler d'un brusque revirement de situation et d'une irruption brutale de la question de la santé sur la scène politique. En effet, le phénomène est récent et Gerhard Kocher n'hésite pas à affirmer : " Il y a peu d'années encore, la médecine et la santé publique étaient pour ainsi dire autonomes, coupées du monde extérieur, presque complètement isolées. La médecine était le domaine des médecins ; ceux qui étaient étrangers à ce domaine n'avaient pas à se mêler de son organisation, mais devaient accepter les yeux fermés ce que préconisaient et faisaient les spécialistes. "

En ce qui concerne la politique du logement, la Confédération n'est intervenue que tardivement et cela malgré les crises. Ce n'est que depuis 1972 que le logement est considéré comme une tâche permanente de la Confédération.

Quant à la politique de la famille, elle est préconisée verbalement par les groupes politiques ; la mise en œuvre est infiniment plus timide. Une disposition constitutionnelle adoptée en 1945 et prévoyant l'assurance-maternité n'a pas encore fait l'objet d'une législation d'exécution ; et ce n'est qu'un exemple.

Ces quelques indications montrent que, pour l'essentiel, la politique sociale suisse est récente, que tout en demeurant modeste, elle s'est étendue à la plupart des domaines généralement pris en considération par les pays industrialisés.

3. Traditions et spécificités

On connaît l'existence des spécificités helvétiques qui président à la construction et au développement de ces politiques sociales. Cette multiplicité d'acteurs et cette diversité des systèmes rendent évidemment malaisée la construction de politiques homogènes. La coordination et l'harmonisation des mesures retenues s'imposent avec acuité et, bien sûr, impliquent d'importants efforts d'analyse et de synthèse.

Pour comprendre la structure et la dynamique de la politique sociale suisse, il convient de prendre en considération plusieurs facteurs qui déterminent son évolution et son fonctionnement. On ne saurait parler d'un système, encore moins d'un modèle ; en fait, un certain nombre de caractéristiques spécifiques exercent une influence considérable. Rappelons-les.

a) Le fédéralisme. L'article 3 de la Constitution fédérale stipule : " Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au droit fédéral ". Au cours des dernières décennies, période au cours de laquelle a été mise en place la politique sociale, l'attribution des compétences à la Confédération est allée s'accroissant et a généralement été acceptée sans trop de difficultés. On observe cependant de très importantes différences selon les secteurs. Si la santé et l'instruction restent pour l'essentiel une compétence des cantons, la sécurité sociale relève pour une très large part de la Confédération. En outre, la structure fédéraliste de l'État exerce une influence déterminante sur la conception des lois fédérales. Souvent, celles-ci définissent les principes et les règles générales et confient aux cantons de larges responsabilités en matière d'exécution. Il en résulte d'importantes différences dans le rythme et l'ampleur de la mise en œuvre.

b) Le libéralisme. Ce courant de pensée, important en Suisse, exerce une influence considérable dans le domaine de la politique sociale. La résistance à ce que l'on appelle la centralisation est considérable. Elle se manifeste d'abord au niveau de l'organisation. L'exécution des lois d'assurances sociales est presque toujours confiée, au niveau administratif inférieur, à de nombreux organismes, souvent privés, d'importance diverse et exerçant leurs tâches sur un territoire variable. Esquissant une comparaison internationale, Guy Perrin note avec raison : " La Suisse représente également une exception originale, dans la mesure où la conception officielle de la protection sociale a délibérément réservé le domaine de la bienfaisance privée et des organisations caritatives, encouragées et subventionnées par les pouvoirs publics, en l'intégrant dans une conception globale des responsabilités de la société ".

c) Le nationalisme. Les ressources de la Suisse dépendent pour une large part de sa capacité à exporter et de l'activité de son secteur tertiaire, surtout bancaire. C'est un fait bien connu. En revanche, sur le plan politique, l'ouverture au monde est nettement plus modeste. Le pragmatisme et la conscience d'être un petit état très particulier, ne poussent pas à la collaboration internationale et induisent à une certaine méfiance envers les modèles qui pourraient être importés. Par exemple, la Suisse n'a ratifié que moins d'un tiers des conventions de l'O.I.T. Il convient cependant de

préciser que ces ratifications n'ont lieu que dans la mesure où, d'une manière générale, l'application des principes qu'elles contiennent peut être assurée. Les initiatives en cours pour marcher à la rencontre de l'Europe sont freinées par une crainte fondée de ce que pourraient être les réactions de la majorité des citoyens. Dans ces conditions, l'argument selon lequel la Suisse serait en retard sur d'autres pays, en matière de politique sociale, n'émeut guère la majorité du peuple souverain.

d) La démocratie. Les institutions de démocratie directe expliquent pour une bonne part les caractéristiques de la politique sociale qui y est pratiquée. Nous pensons à l'initiative populaire fédérale et au référendum. Ainsi, le référendum législatif permet à 50 000 citoyens de demander qu'une loi fédérale (ou un arrêté fédéral de portée générale) votée par le parlement soit soumis au verdict du peuple. Il fonctionne d'une manière complexe. Il permet, bien sûr, de refuser des lois votées par les Chambres fédérales. En outre, la seule menace de lancement d'un référendum constitue une forte pression sur les autorités chargées de préparer les projets. Elle pousse à l'adoption de compromis très édulcorés quand elle ne légitime pas des temporisations qui peuvent être très longues.

“ L'existence du référendum rend difficile la mise sur pied d'un système global d'assurances sociales (la même remarque vaut d'ailleurs pour les autres domaines du droit). En effet, sur une question de principe, simple, les opposants votent généralement non pour la même raison. Dès qu'il s'agit d'un système plus complexe, impliquant un nombre de choix plus grand, les raisons de voter non augmentent. Il se crée alors ces fameux cartels de non composés de groupes disparates, refusant la loi pour des raisons différentes, mais dont le cumul constitue une majorité. Ajoutons à cela, souvent, l'alliance de fait d'une droite conservatrice qui trouve que l'État va trop loin et d'une extrême-gauche qui l'estime trop timide (ce qui s'est passé en 1900 pour la loi sur l'assurance-maladie et accidents et, en 1931, pour l'assurance-vieillesse et survivants), et l'on mesurera mieux la quasi impossibilité de la réalisation d'un système plus cohérent de sécurité sociale ”.

Dans ces conditions, il serait vain de chercher une cohérence indiscutable ou un esprit de système dans les différents secteurs de la politique sociale suisse. Alfred Maurer note à ce propos : “ La Confédération n'a pas aménagé le système des assurances sociales en se fondant sur un plan d'ensemble. Elle a plutôt procédé de façon pragmatique, en adoptant des lois particulières, par étapes successives, pour les secteurs qui, compte tenu de l'esprit du moment, présentaient des dispositions favorables. La mise sur pied et l'aménagement du système des assurances sociales constitue un exemple remarquable de l'attitude de la Confédération : au lieu d'aménager la politique sociale en fonction de doctrines, il faut faire ce qui, compte tenu de l'intelligence politique et pratique, apparaît possible et réalisable dans une situation donnée ”.

Ces spécificités ont marqué de leur poids le développement de la politique sociale. Elles ont également déterminé les conditions dans lesquelles se sont instituées les activités d'enseignement et de recherche.

4. Mise en cause de l'État-protecteur

Depuis plus de 20 ans, on observe l'émergence d'une critique permanente de l'État-protecteur. Il est problématisé sur plusieurs de ses dimensions profondément interdépendantes ; tentons de les énumérer.

C'est d'abord le constat de l'existence de vastes zones d'inefficacité, malgré l'ampleur des moyens investis, voire l'observation de la résurgence de nouvelles formes de marginalité. En quelque sorte, l'État-protecteur serait à bout de souffle et produirait même des effets diamétralement opposés à ses objectifs fondamentaux. Ces échecs, qui sont aussi des effets pervers, ont été mis en évidence

par nombre de recherches récentes ; ils touchent les marges ou le noyau sur les principales dimensions de la politique sociale.

En outre, il se serait développé sur des bases trop souvent corporatistes entraînant une atomisation des groupes sociaux aussi bien au niveau des bénéficiaires que des professionnels engagés dans les organisations qui le constituent.

L'accroissement des coûts de ses prestations conduit à une situation de tension dans laquelle on voit se développer un fossé entre les dépenses sociales et les ressources fournies par les prélèvements fiscaux. La multiplication des formes de refus de l'accroissement de l'impôt induit une remise en cause des possibilités de financement de l'État-protecteur.

Par ailleurs, la structure même des besoins connaît une transformation notable qui appelle des réorientations d'autant plus nécessaires que les ressources sont limitées. Des changements significatifs ne vont pas de soi dans ces appareils qui se sont souvent laissés envahir par la bureaucratie et les intérêts corporatistes.

Enfin, l'émergence de nouvelles formes culturelles portées par des mouvements qui opèrent au sein de la société civile interpelle vigoureusement la légitimité même des grands organismes d'État centralisés. La force intégratrice des politiques sociales perd de sa vigueur. Les usagers se révoltent, les revendications de participation se multiplient. Des réorientations apparaissent inéluctables.

Notons encore l'analyse proposée par Niklas Luhmann. Il estime que l'État-social (Welfare State) se présente de plus en plus comme une forteresse assiégée, campée sur la défensive, appelée à connaître la défaite si n'interviennent pas des mutations et des innovations substantielles. Quels facteurs déterminent cette situation ?

D'abord, les pressions continues exercées par les groupes extérieurs qui souhaitent entrer dans le système pour obtenir de nouvelles prestations et de nouveaux droits, et cela quelle que soit la théorie politique à laquelle ils se réfèrent. L'émergence de nouveaux besoins et de nouvelles formes de pauvreté que la machine bureaucratique ne parvient ni à satisfaire ni à éliminer, malgré le fait qu'elle soit en continue expansion et qu'elle y consacre des ressources croissantes. Le fait que l'exploitation industrielle de la nature atteint un seuil limite et que le risque est grand de voir se multiplier les effets pervers.

En quelque sorte, le système parvient de moins en moins à inclure les revendications de prestations publiques. Pourtant, la probabilité de voir ces demandes se restreindre est quasi nulle puisque c'est le fonctionnement même du système qui génère les nouvelles demandes de prestations. Quand celui-ci répond positivement, il obtient en échange une adhésion de plus en plus limitée de la part des bénéficiaires. Et dans ce contexte surgissent de nouvelles formes de marginalité, de pauvreté, quelquefois de misère, que l'État-social et ses bureaucraties ne parviennent pas à combattre efficacement. On voit croître jour après jour le nombre des personnes qui ne parviennent pas à trouver leur place dans la vie, qui ont des problèmes avec eux-mêmes et avec les autres...

5. Évolutions récentes

La promotion de l'étude et de l'enseignement en matière de politique sociale est d'autant plus opportune que des transformations considérables ont marqué le développement de l'action sociale.

Un système d'action sociale qui s'est largement autonomisé

En se développant, ce vaste système s'est donné une culture propre, des habitudes, des mécanismes de fonctionnement centrés massivement sur lui-même. Il s'est constitué en une entité visible et autonome qui tend à se différencier de plus en plus largement des autres systèmes qui l'environnent. Il a également développé son propre corpus de valeurs. Dans une certaine mesure, cette évolution a pu renforcer ses performances, stimuler son efficacité. On sait bien, par exemple, que le système de santé fournit des prestations que la famille ou le voisinage ne sont plus en mesure de proposer. Cependant, l'action sociale est menacée de coupure avec l'environnement au service duquel elle

est censée se mouvoir. Elle en vient même à imposer ses propres normes à la vie sociale ou à la nature elle-même.

Un système d'action sociale qui est devenu de plus en plus réflexif

En se développant, le système d'action sociale a produit un ensemble d'activités et de fonctions orientées vers la gestion même du système. Il a fallu former les agents de l'action sociale, mais bien vite, il s'est avéré nécessaire d'instruire les formateurs. Pour conseiller les professionnels et les aidants, on a vu apparaître les superviseurs. Des études ont été entreprises sur la rationalité et le fonctionnement du système. Que fait-on dans ces multiples réunions ou colloques, si ce n'est analyser les activités et les perspectives d'avenir qui les caractérisent ? Cette réflexivité marque ce stade de développement de l'action sociale et constitue un fait qu'il importe de prendre en considération pour imaginer l'avenir.

Un système d'action sociale engagé dans des conditions nouvelles de communication

On a déjà noté l'incroyable et massive amélioration des systèmes de communication qui ont marqué la période récente. Les conditions de gestion de l'action sociale en ont été transformées. On sait à quelle vitesse un modèle thérapeutique ou un modèle d'intervention sociale se diffusent et se font connaître. Tout cela dégage du temps pour mettre en place des lieux d'information, des centres de contact et de conseil, mais aussi, disons-le, pour participer à des activités de formation permanente. De même, nous héritons d'un système d'action sociale complexe et qui appelle de plus en plus à la prise de décisions. La croissance rapide des institutions fait apparaître un important besoin de coordination qui, lorsqu'il n'est pas satisfait, engendre un sentiment de perte de rationalité. Ces centres de décisions, précisons-le, se sont lentement éloignés des usagers et se sont concentrés dans des réseaux peu transparents et souvent centralisés. Les bonnes raisons ne manquent pas pour expliquer cet état de fait. Il reste qu'il n'est guère possible d'échapper à une reconsidération de ces modèles.

Un système d'action sociale potentiellement marginalisant et disqualificateur

Dans les pays industrialisés, le développement du secteur des services s'est accompagné d'une vaste production de savoirs scientifiques sur les diverses dimensions de la vie quotidienne et les problèmes qui peuvent y apparaître. Si nous prenons l'exemple du travail social, nous voyons qu'il tend à se considérer comme un champ dans lequel le savoir sur la vie quotidienne est produit méthodiquement et systématiquement et puis diffusé et mis en œuvre dans des systèmes d'action déterminés. En élaborant ces savoirs et ce savoir-faire, le travail social prétend contribuer au renforcement de l'autonomie des usagers. Cependant, dans le cadre de sa socialisation, dans son milieu culturel, sa famille et son entourage, chaque individu acquiert des savoirs qui lui permettent de maîtriser la gestion de sa vie quotidienne ; ceux-ci sont, en outre, souvent transmis de génération en génération.

Or, de plus en plus, dans la réalité, ces deux formes de savoirs, les savoirs scientifiques et le sens commun, entrent en concurrence pour expliquer les situations de la vie concrète et les problèmes qui peuvent y apparaître. De fait, dans les sociétés industrielles du monde occidental, la connaissance scientifique a pu briguer et conquérir une suprématie par rapport à d'autres chemins de la connaissance ; elle légitime cette prétention, entre autres, par le fait qu'elle s'appuie sur des procédures méthodiques, systématiques et reproductibles, celles-ci étant indépendantes des circonstances de temps, de lieu et de personnes et, par conséquent, susceptibles de conduire à la production d'un savoir universel.

La croissante valorisation sociale de ce type de connaissances a eu pour conséquence un dépérissement des autres formes de connaissances. Cela signifie concrètement que l'individu, ou les petites unités sociales telles que la famille, sont peu à peu dépossédés du savoir nécessaire pour affronter la vie quotidienne. Que faire lorsqu'un membre de la famille est malade ? Que faire

lorsque l'on est confronté à des difficultés financières ? Ces multiples savoirs distribués en professions dont la simple nomenclature échappe à la plupart des usagers peuvent engendrer une dépendance tout aussi inquiétante que coûteuse.

Enjeux

Les enjeux sont de taille. Dans ces considérations critiques, c'est tout le sens du développement des politiques et de l'action sociales qui est mis en cause. Ce qui est menacé, c'est aussi bien l'autonomie de l'individu que la possibilité d'une vie sociale fondée sur un minimum de solidarités primaires conscientes. Bien plus, dans certaines circonstances, c'est l'unité même de l'homme qui est niée par cette prolifération de spécialisations sectorisantes. Ces interpellations ont été souvent entendues, elles sont à la base d'au moins deux types de réactions significatives : la multiplication des mouvements d'usagers et les politiques de renforcement des contrôles démocratiques sur les professionnels.

6. Les exigences de la complexité

Si la Suisse peut être considérée comme un petit pays, il est grand par la complexité des systèmes mis en place. Dans ces conditions, et surtout dans la période récente, sont apparues un certain nombre d'exigences politiques et administratives qui ont sans doute renforcé les besoins de connaissances en matière de politique sociale.

D'abord, la nécessité d'une évaluation des pratiques tend à s'imposer, d'autant plus que les enjeux sont importants. À cet effet, l'utilité de construire des indicateurs pertinents s'impose. En outre, des initiatives significatives en matière de planification commencent à se développer dans de nombreux cantons, voire sur un plan plus général. Enfin, on tend à reconnaître dans certains secteurs l'opportunité de risquer des expérimentations sociales. Et les politiques sociales doivent prendre en compte ce qu'on appelle des nouveaux phénomènes de société.

Les politiques sociales sont appelées à s'adapter en permanence à l'émergence de nouveaux faits qui tendent à transformer la demande. Prenons l'exemple de la solitude. Elle n'est plus aujourd'hui une situation strictement individuelle. C'est une réalité collective qui se développe considérablement. Les causes de cette évolution sont complexes et tiennent tout autant aux mutations des structures familiales qu'aux transformations de l'environnement et des modes de vie. Mais l'essentiel est ailleurs, dans l'émergence des victimes de la solitude et des populations à haut risque de solitude.

Il semble, en outre, que la complexité du système engendre des processus d'exclusion. Relevons, en particulier, celle que subissent les demandeurs d'emplois dès lors que leur situation se prolonge. Le chômage qui est, comme chacun le sait, un traumatisme qui fragilise, implique une recherche d'emploi qui est elle-même une sorte de travail à plein temps et expose progressivement ceux qu'il touche à une situation de surcomplexité administrative aussi inattendue que déroutante, aggravant les difficultés, et qui risque d'accroître le découragement.

Le cloisonnement des systèmes de protection constitue, en outre, l'un des problèmes majeurs de la plupart des législations sociales en Europe. Une approche par trop sectorielle et spécifique des problèmes sociaux aboutit à des exclusions de catégories de populations qui n'entrent pas dans les schémas prédéfinis par le législateur.

7. Un champ d'étude et une dimension de l'action

La politique sociale n'est pas une science constituée, comme la démographie, la statistique, la linguistique, l'informatique, ou les parties opératoires de la sociologie et de l'économie, par exemple. Elle n'est pas non plus, tout au moins pas encore, une discipline intellectuelle ayant son objet précis, ses thèmes classiques et ses méthodes, comme les diverses branches du droit ou comme la pédagogie, ni une technique comme la technique des enquêtes ou comme les techniques propres à la comptabilité et à la gestion rationnelle des entreprises. Elle est un champ d'étude qui

fait appel à une démarche résolument interdisciplinaire. Il n'est pas vain d'estimer que la plupart des sciences dites humaines, concourent à l'étude des politiques sociales.

Disons que la politique sociale est une discipline intellectuelle en voie de constitution. Elle cherche à se donner une grille cohérente d'observation et de réflexion. Quand ce travail sera plus avancé, elle sera en mesure d'offrir des enseignements encore plus structurés.

À qui s'adresse cette discipline intellectuelle ? Ce sont des élus et, en Suisse, souvent, les électeurs eux-mêmes qui prennent les décisions essentielles, l'exécution étant assurée par des fonctionnaires de tout rang et de toutes les spécialités, des administrateurs, des juristes et des comptables, le personnel de santé, les membres du corps enseignant, des psychologues, des ingénieurs, des travailleurs sociaux, etc. Ils acquièrent leur formation sur la base de programmes ad hoc et par l'expérience. Toutes ces catégories professionnelles peuvent bénéficier des connaissances établies par les recherches conduites dans les domaines de la politique sociale. On peut même estimer que la possibilité même d'exercer leur activité de manière pertinente en dépend. Leur maîtrise des connaissances de base, dans ces domaines, représente un socle indispensable à l'exercice quotidien de la coopération interdisciplinaire.

8. La promotion de l'enseignement

L'ampleur du champ des connaissances qui doivent être acquises ne permet sans doute pas le simple recours individuel à l'appropriation de la documentation disponible. Ainsi, l'enseignement des questions relevant des politiques sociales s'est d'abord organisé, discrètement il est vrai, dans le cadre des disciplines universitaires traditionnelles. Il faut bien dire que c'est encore le cas pour la plupart des grands chapitres de politique sociale. Néanmoins, on peut observer depuis deux décennies des initiatives tendant à constituer des enseignements spécifiques souvent assurés par des groupes interdisciplinaires qui s'associent à cet effet.

On note un réel développement de cycles de formation, essentiellement complémentaires et post-diplômes qui font une place substantielle à l'étude de la politique sociale. Aujourd'hui, la politique sociale est une branche reconnue dans les principales voies de formation qui conduisent aux professions du travail social et aux professions soignantes. Il s'est fortement développé dans le cadre de la formation des employés d'assurances sociales, ainsi que, plus modestement, dans les formations qui préparent aux fonctions de cadre et de direction des institutions sociales et médico-sociales. C'est surtout dans les programmes de formation permanente, post-diplômes, que l'enseignement de la politique sociale s'est structuré. Depuis plus de vingt ans, au sein de l'Université de Genève, le Certificat de perfectionnement en politique sociale a accueilli quelque 400 étudiants. Dans le cadre de l'Institut des hautes études en administration publique, à Lausanne, plusieurs cycles de formation aux problèmes de gestion et de politique sociale, ont connu un succès confirmé. De plus en plus, on voit apparaître dans les sessions d'étude ouvertes aux professionnels de l'action sociale et sanitaire, des thèmes d'enseignement qui relèvent de la politique sociale.

Ces entreprises ont été largement stimulées par des groupes ou associations plutôt informelles qui ont rendu possibles des formes de collaboration souples et efficaces. Nous pensons en particulier à l'Association suisse de politique sociale et au Centre d'étude de la politique sociale, à Genève. Cela dit, il reste sans doute beaucoup à faire, en particulier dans le cadre de la préparation aux professions de la santé. On peut estimer que la demande de formation dans ces domaines va vraisemblablement croître au cours des prochaines années. Mais l'ampleur des travaux réalisés dans la période récente et le nombre croissant de personnes compétentes et disponibles permettront sans doute de répondre à ces sollicitations.

9. La promotion de la recherche

Les principales activités de recherche conduites dans les domaines de la politique sociale ont d'abord été assumées par les disciplines scientifiques classiques : le droit, les sciences

économiques, la sociologie, voire la science politique. Les sociologues se souviennent que dans les premières années de la constitution de la Société suisse de sociologie, vers les années cinquante, la plupart des congrès annuels étaient organisés autour de thèmes qui relèvent directement des politiques sociales (syndicalisme, emploi, inégalités sociales, etc.).

Au milieu des années septante, sous l'effet conjoint de ce que l'on a cru être la crise et d'une volonté de planification, on a vu naître dans de nombreux cantons, mais aussi dans le cadre des activités du Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique un certain nombre d'études d'envergure consacrées à certains grands chapitres des politiques sociales, particulièrement à des secteurs qui étaient considérés comme problématiques. Ainsi, de vastes projets ont été développés qui concernaient les secteurs de la santé, les problèmes de la vieillesse et plus récemment les problèmes liés à la redécouverte de la pauvreté.

Pour produire ces travaux, de nombreux acteurs sociaux se sont engagés dans des formes de coopération nouvelles. On assiste actuellement à d'intéressantes expériences de convergence, voire de coopération, entre des instituts universitaires, des centres de formation professionnelle et divers secteurs de l'administration.

Où se produit cette recherche ? On observe aujourd'hui quatre lieux principaux où est pratiquée la recherche en matière de politique sociale et sanitaire.

— L'Université et les écoles professionnelles. Mais, il faut le dire, d'une manière relativement marginale quand bien même de nombreuses études sont en cours ou achevées qui, peut-être, ne relèvent pas directement de la politique sociale, mais lui apportent des contributions notables. Notons, par exemple, les recherches conduites dans le cadre de l'école Polytechnique Fédérale de Lausanne et qui sont disponibles aux Presses polytechniques romandes ; elles concernent souvent des questions directement utiles pour la politique sociale. Les travaux publiés par les éditions Réalités sociales mettent en évidence l'ampleur du chemin parcouru depuis quinze ans. Des études pertinentes sont également produites dans les écoles professionnelles qui préparent aux professions sociales et aux professions de la santé.

— Les administrations publiques commencent à développer, ou plutôt à mettre une deuxième vitesse dans la réalisation de recherches en matière de politique sociale et de politique de la santé. On peut même estimer qu'elles sont en voie de prendre une position de leader dans ce domaine. Et il est évident qu'une demande importante de chercheurs, d'activités de recherche, va se manifester dans les temps qui viennent.

— En outre, des organismes privés ou semi-privés sont occupés à lancer des projets. Ces milieux pratiquent la recherche dans les domaines qui nous intéressent ici (nous pensons, par exemple, à Caritas et aux Centres sociaux protestants).

— Enfin, un organisme central, le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique, devient producteur de recherches dans le secteur de la politique sociale et de la politique de la santé ; en particulier dans le cadre de programmes nationaux achevés, en cours d'exécution, ou en projet. Il s'agit de quelques dizaines de millions de francs mis à disposition pour étudier des problèmes considérés comme prioritaires par le Conseil fédéral. L'un de ces programmes s'est intitulé Santé et environnement, un autre, Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale. D'autres encore ont été consacrés à l'étude des problèmes de l'éducation, du travail, de la vieillesse, de l'égalité entre femmes et hommes, des migrations et de la violence.

10. Des bases de données pour l'étude et la gestion

L'étude de la politique sociale a longtemps souffert et pâtit encore de l'extrême modestie des données disponibles. Il n'est pas exagéré d'affirmer que les informations les plus élémentaires ont jusqu'ici manqué pour apprécier aussi bien l'ampleur que l'effet des politiques sociales. Un certain nombre d'initiatives récentes ouvrent cependant des perspectives prometteuses pour le

développement de ces études. Aussi bien l'Office fédéral de la statistique que plusieurs offices cantonaux s'attachent à intégrer dans leurs activités ordinaires la quête et l'analyse d'informations pertinentes pour l'étude de la politique sociale. Dans le domaine de la démographie, des travaux ont été conduits qui peuvent servir de base à nombre d'analyses sectorielles.

L'Office fédéral des assurances sociales vient de prendre quelques initiatives pour construire et diffuser des informations détaillées sur les branches de la sécurité sociale qui relèvent de sa responsabilité.

Ces initiatives sont cependant encore trop limitées. Les lacunes dans ce domaine sont apparues au grand jour dans le cadre de l'initiative prise par le Département fédéral de l'intérieur pour planifier l'avenir de la sécurité sociale suisse (Rapports IDA FiSo).

11. Transparence et participation

Si l'étude de la politique sociale s'impose comme une nécessité incontournable, c'est aussi parce que, devenu complexe et imposant, ce domaine tend à devenir inaccessible et illisible par les acteurs sociaux concernés. Le risque s'accroît de voir s'installer une perte notable de la possibilité même de participation. Il peut en résulter des gaspillages regrettables, mais aussi l'exclusion de nombre d'ayants droit menacés d'être emportés sur la pente de la précarité et de la pauvreté.

Chacun conviendra qu'en déléguant massivement la gestion des politiques sociales à quelques spécialistes, fussent-ils bien informés, on risque d'assister à une démobilisation publique face à des problèmes qui concernent l'ensemble de la population. On comprend, dès lors, le sens d'une démarche d'étude des politiques sociales qui intègre résolument la volonté d'expliquer et de communiquer ses résultats.

12. Les canaux de communication

Ainsi, la promotion de l'étude et de l'enseignement des politiques sociales ne saurait se développer sans le support de canaux de communication solides et efficaces. Cette observation est d'autant plus vraie qu'il s'agit d'activités nécessairement interdisciplinaires.

Un important effort d'accumulation, de mise en forme et de synthèse des données de base, a pu être réalisé au cours des quinze dernières années. Une véritable bibliothèque de politique sociale est à disposition des milieux intéressés, particulièrement en Suisse latine.

Des réseaux d'information, de documentation et d'échanges, se sont constitués autour de périodiques, mais aussi d'un certain nombre de groupes de travail qui se donnent des projets divers mais complémentaires. Nous pensons en particulier au Centre d'étude de la politique sociale, à la Société suisse pour la politique de la santé, à la Société suisse de politique sociale, à la Conférence romande de l'action sociale ou, plus récemment, à l'ARTIAS (Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale).

Ces groupes de travail et de réflexion ont organisé de nombreux colloques et congrès qui ont permis de constituer de solides dossiers sur les principaux chapitres des politiques sociales. Dans le même temps, se construisaient des relations interpersonnelles qui fondent la possibilité de consolidation de cette discipline qu'est devenue la politique sociale.

On a également noté un intérêt certain de la presse et des médias pour ces questions, surtout à l'occasion du grand débat sur la dixième révision de l'AVS et plus récemment sur les mesures d'économie dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la crise des finances publiques. Des signes multiples donnent à penser que l'apprentissage de la communication devient une préoccupation ordinaire des milieux concernés.

13. À la rencontre de l'Europe

Récemment, les travaux de politique sociale ont intégré la dimension européenne. Les exigences liées à la mobilité des personnes se révèlent de plus en plus pressantes. Dès lors que les individus

traversent les frontières, la garantie de leur sécurité ne saurait être assurée dans le cadre de politiques limitées à un seul pays.

Ainsi, l'étude de la politique sociale suisse tend-elle à s'intégrer dans le cadre des travaux conduits au niveau européen. De plus en plus, la fécondité de l'analyse comparative est reconnue et s'impose comme une nécessité pour assurer l'organisation des convergences nécessaires. De plus, la Suisse est sollicitée à prendre part à ces activités internationales, elle se doit d'y participer activement, d'autant plus que, modeste laboratoire, elle possède des expériences à communiquer, que ce soit dans le domaine de la gestion locale des problèmes, de la décentralisation ou de modèles plus spécifiques tels que ce qu'on appelle le système des trois piliers. Cette exigence est d'autant plus prégnante que la coopération européenne en matière de politique sociale s'achemine vers la formule de la concertation. Celle-ci implique un engagement résolu dans l'évaluation des expériences, les études comparatives et l'expérimentation sociale.

D'autre part, la position particulière de la Suisse sur la scène internationale lui procure un certain nombre d'avantages, jusqu'ici trop peu reconnus par nos concitoyens. Ainsi, le canton de Genève dispose d'un impressionnant réservoir de documents et de compétences rendus disponibles par la présence massive d'organisations internationales. Cet élément, dont on ne saurait assez souligner l'importance est et sera encore un précieux stimulant pour le développement de l'étude et de l'enseignement des politiques sociales.

14. Pour un développement cohérent de l'étude des politiques sociales

Sur la base des observations que nous venons de rassembler, il peut être opportun de suggérer un certain nombre d'orientations et de propositions susceptibles de favoriser un développement cohérent de l'étude des politiques sociales.

Construire des bases de données fiables

Les efforts entrepris jusqu'ici pour construire les bases de données permettant d'assurer une réelle transparence des actions entreprises et une évaluation de l'efficacité des politiques retenues doivent être poursuivies avec une solide détermination. Le légitime souci de protection des données ne saurait être invoqué pour couvrir les inerties dont les effets sont dommageables pour le plus grand nombre. Plus, les propositions maintes fois avancées par des chercheurs, nous pensons en particulier aux argumentations de Pierre Gilliand, en vue de créer de véritables observatoires de la politique sociale et/ou de la santé, devraient pouvoir être retenues sans délai.

Concertations et coordinations dans la recherche

Les différences régionales et la diversité des problèmes à résoudre justifient incontestablement l'existence d'études particulières conduites sur un territoire donné. Pourtant, le souci de cumulativité devrait être renforcé et organisé pour améliorer considérablement l'utilité de ces travaux. Ainsi, une meilleure coordination aurait pu donner plus de poids et plus de force de conviction aux multiples études engagées récemment sur les problèmes de la pauvreté. Les nouvelles impulsions données à la politique de la recherche semblent résolues à promouvoir les diverses formes de coopération.

Vers l'unité du champ de la politique sociale

Il est intéressant d'observer que la plupart des études conduites sur un domaine spécifique de la politique sociale mettent en évidence le fait que les mesures à prendre concernent également un nombre important de domaines voisins. C'est en particulier le cas des travaux réalisés dans le domaine des politiques familiales ou de la lutte contre les pauvretés. Dans ces conditions, au-delà des spécialisations légitimes et nécessaires, les études de politique sociale doivent s'attacher à privilégier une approche globale des problèmes. Des démarches significatives peuvent être repérées dans le cadre des collaborations qui se sont instituées entre des écoles supérieures de

travail social et des instituts universitaires ; ou encore dans la mise en œuvre des récents programmes nationaux de recherche (Vieillesse, Migrations, etc.).

Présence dans l'enseignement

Une consolidation des acquis de ces dix dernières années s'avère souhaitable afin que les multiples professionnels engagés directement ou indirectement dans la mise en œuvre des politiques sociales puissent disposer des informations de base et des mises à jour rendues nécessaires par la transformation des problèmes et des plans d'action. En conséquence, l'étude des politiques sociales peut certainement renforcer sa place dans les formations supérieures de base (diplôme professionnel et licence) mais elle doit également se développer au sein de nombreuses initiatives de formations permanentes.

De tels enseignements n'impliquent pas nécessairement la constitution d'un nouveau champ disciplinaire, mais ils peuvent s'intégrer dans les disciplines classiques qui participent à l'étude des problèmes de politique sociale. Il est d'ailleurs réjouissant que des questions de politique sociale soient (enfin) de plus en plus retenues dans les cycles de formation préparant aux professions de la santé.

Renforcer les instruments d'information et de communication

Dans un petit pays marqué par la diversité culturelle et linguistique, il n'est guère possible de mener à bien tous les travaux nécessaires en ordre dispersé et en multipliant les redondances. Un renforcement significatif des instruments de communication s'impose afin d'utiliser au mieux les ressources, les énergies et les compétences disponibles.

Il serait inconvenant de passer sous silence des réalisations de qualité qui ont vu le jour au cours des dernières années. Ainsi, on a observé le remarquable effort de l'Office fédéral des assurances sociales qui a rénové sa revue Sécurité sociale. On a vu proliférer dans les régions, les villes ou les secteurs d'activités, des répertoires et des guides fournis et soucieux de clarté : à Oron, à Lausanne, à l'Hospice général de Genève, dans les domaines de la famille, de la toxicomanie, de la vieillesse, etc. Ces initiatives soucieuses de qualité et de convivialité n'ont cependant guère réussi à briser les murs de l'atomisation et de la spécialisation.

La volonté de fédérer les initiatives d'information sociale existe, en théorie. Les résultats sont beaucoup trop modestes. Ainsi, la revue Repères, appelée à être le canal d'information sociale de Suisse latine, a connu un démarrage prometteur ; mais elle n'a pas survécu aux difficultés induites par des clivages et des particularismes trop pesants. Les sites Internet qui ont vu le jour au cours des deux dernières années n'échappent pas à l'éparpillement et aux clivages institutionnels. Ce n'est pas demain qu'une chatte y retrouvera ses petits. Les efforts entrepris pour fédérer, au moins autour de la diffusion, les diverses éditions sociales en Suisse romande n'ont obtenu que des résultats limités, bien que prometteurs. Votre prochaine visite au Salon du livre vous permettra de le constater. Vouloir coopérer, c'est une chose, atteindre des objectifs significatifs, c'en est une autre. Faut-il se résigner ? Non, bien sûr. Quelques événements récents suggèrent que le projet en vaut encore la peine. Ainsi, la parution récente du premier Dictionnaire suisse de politique sociale montre qu'il est possible de mobiliser plus de 150 personnes prêtes à s'engager bénévolement dans une opération de synthèse et d'information d'un large public.

Dès mars 1998, un site Internet ([www. socialinfo. ch](http://www.socialinfo.ch)) propose une information soucieuse de briser les clivages entre les secteurs et les disciplines en jouant la coopération contre le narcissisme.

Les efforts engagés par l'Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS) pour promouvoir et coordonner l'action sociale sont chargés de promesses.

On peut espérer qu'au cours des trois prochaines années, les projets engagés porteront leurs fruits. Il semble que la volonté y soit, reste à consolider les moyens et à organiser la convergence des énergies et des compétences.

Collaborations

Les problèmes qui relèvent de l'étude des politiques sociales intéressent directement les universités et autres institutions de formation supérieure, les administrations publiques et nombre d'institutions et/ou d'organismes privés. Nous avons indiqué plus haut le fait que ces divers milieux sont déjà engagés dans la production d'études concernant les divers secteurs de la politique sociale. Dès lors, un renforcement des formes de coopération peut induire un double effet : stimuler l'efficacité et la pertinence des travaux et réduire la distance temporelle entre la connaissance et l'action.

Ouvertures internationales

Il apparaît de plus en plus que les réformes envisagées ne peuvent être conçues en référence au seul territoire helvétique. Il en résulte une exigence de prise de connaissance systématique des solutions et des expériences retenues dans les pays avec lesquels nous entretenons des relations soutenues. C'est le rôle de la recherche comparative. Un souci permanent de vérifier l'eurocompatibilité des projets constitue une nécessité pour l'avenir des politiques sociales.

Détection avancée

En politique sociale, certaines mesures produisent des effets immédiats. Très souvent, ceux-ci ne se manifestent que dans le long terme. Les omissions d'aujourd'hui peuvent avoir de lourds effets demain. Dans ces conditions, l'étude de la politique sociale doit pouvoir s'appuyer sur un effort résolu de détection avancée des problèmes sociaux. L'objectif est de discerner les avantages et les risques de certains développements autant que possible dès le moment où ils s'opèrent, afin de pouvoir adopter les mesures correspondantes destinées à stimuler ou à limiter l'accomplissement de ce développement. La détection avancée est l'un des instruments d'une politique de la recherche dynamique fondée sur une vision à long terme. Elle procède de la conviction que la science est une condition indispensable à la construction de l'avenir. La détection avancée doit en outre contribuer à raccourcir l'intervalle entre la perception des problèmes, la réalisation des recherches qu'ils exigent et la mise en œuvre des mesures susceptibles de les résoudre.

L'ouvrage que vous tenez entre vos mains apporte une contribution à ce projet.