

Repenser la sécurité sociale

Accordons-le, ce titre peut paraître prétentieux. La sécurité sociale, née modestement il y a plus d'un siècle, n'a guère cessé de connaître de profondes transformations internes. À chaque étape, elle a été repensée et les mesures les plus significatives ont été précédées de longs travaux de conception et de prospective. C'est pour rendre hommage à Guy Perrin, qui a consacré sa vie à repenser la sécurité sociale et à dessiner les formes qu'elle devrait revêtir au seuil du XXI^e siècle que nous retenons ce titre. Cela dit, certains se posent une question légitime : pourquoi faut-il repenser la sécurité sociale, des mesures d'adaptation ne suffiraient-elles pas ?

La plupart des textes rassemblés dans cet ouvrage abordent explicitement ou implicitement ce problème. Il faut dire que le chantier est d'envergure. Le lecteur sait que la sécurité sociale est devenue un appareil extrêmement important, gérant un budget plus élevé que celui de l'ensemble des pouvoirs publics, disposant d'une fortune qui dépasse une année de revenu national, qui concerne l'ensemble de la population, au jour le jour, et cela à tous les moments de l'existence. Le quotidien des ménages est ponctué par le recours à la sécurité sociale. Pas étonnant dès lors que la sécurité sociale constitue l'une des dimensions centrales de ce qui fait la cohésion d'un pays et même de la légitimité des autorités politiques. De plus, au moins dans la période récente, le débat public s'est renforcé¹, aiguillonné par les adversaires déclarés de ce qu'ils appellent l'État-providence, par des difficultés financières que l'on a vite qualifiées de " trou béant " ou de " gouffre ", voire par quelques dysfonctionnements perçus par un large public.

En fait, nous nous trouvons placés devant une situation que l'on peut qualifier de véritablement nouvelle. Nous la caractériserons par trois dimensions essentielles :

- a. La sécurité sociale est devenue un appareil extrêmement important, très complexe, parfois lourd, tout en étant essentiel au fonctionnement d'une société. Comme toutes les grandes " machines ", elle est menacée par la rigidification et la coupure avec la population à laquelle elle est sensée apporter des prestations.
- b. La sécurité sociale helvétique, du moins ses principaux volets construits depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'à la fin du troisième quart de ce siècle, s'appuyait sur deux socles. D'une part, la référence à un modèle de famille dit traditionnel, d'autre part, à une situation de quasi plein emploi. Ces deux postulats modèlent le cœur du système, alors que " quelques exceptions " sont appelées à prendre en compte ce qu'on appelle les cas particuliers. Or, il faut bien dire que le système politico-administratif a été surpris par les changements de modes de vie et de conjoncture qui ont ébranlé ces deux socles : changements induits par le divorce et tout ce qui l'accompagne, puis l'irruption d'un chômage important qui annonce une véritable précarisation de l'emploi.
- c. L'espace de référence des principaux régimes actuels de sécurité sociale reste l'espace national et colle aux principes généraux du fédéralisme. Or, nombre de mouvements relativement récents bouleversent ces cadres de références : mobilité sociale, mobilité spatiale, nouveaux espaces régionaux, migrations, nouvelles technologies internationalisation, voire mondialisation de l'économie avec les mouvements de personnes qu'ils induisent.

¹. L'année 1993 constitue un tournant avec la diffusion du mot d'ordre : " *Plus de tabous dans la sécurité sociale* ".

L'ampleur de ces phénomènes a été analysée par nombre de travaux produits par les sciences sociales, avec plus ou moins de précision et de conviction, elle commence à être intégrée dans les modes de pensée de couches de plus en plus larges. Dans ces conditions, on peut comprendre qu'il ne soit guère suffisant de procéder à de simples aménagements ponctuels des appareils de la sécurité sociale, mais d'une certaine manière, que celle-ci doit être réaménagée en profondeur, cela dans un double mouvement. D'abord combler les lacunes produites par un long immobilisme et, dans le même mouvement, aménager les régimes de telle manière qu'ils répondent de façon souple et efficace aux besoins réels que connaissent les différentes catégories sociales. Mais on ne réorganise par la sécurité sociale comme on réaménage un jardin potager. Le poids de la tradition est fort et les mécanismes politiques qui caractérisent la Suisse déterminent les voies et moyens de toute tentative qui veut être féconde. C'est la raison pour laquelle il nous paraît important de rappeler ces éléments dans les paragraphes qui suivent. En effet, toute tentative de réforme qui négligerait ces aspects ne pourrait que conduire à des impasses et à des échecs dont le prix est connu : souffrances et malheurs pour les personnes concernées, particulièrement pour les plus démunies.

Une vigoureuse centenaire

Ainsi, depuis plus d'une décennie, nous subissons les présages suspects de quelques contempteurs de la sécurité sociale. Elle serait vouée à une lente extinction, un peu comme une feuille morte qui a déjà servi, mais qui serait un obstacle à la nouvelle floraison d'un printemps qui s'annonce. Mais la centenaire est solide, elle a connu les chocs majeurs, elle a résisté, s'est développée et, souvent, s'est adaptée. Souvenons-nous.

Repères en Europe

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."²

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."³

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,

2. Adolphe Tiers, *Extraits du rapport établi au nom de la Commission de l'Assistance, à la séance de l'Assemblée législative du 26 janvier 1850*, in : Discours parlementaires de M. Tiers, publiés par M. Calmon, troisième partie, tome 8, Calmann-Lévy, Paris, 1880, pp. 457 et 458.

3. Voir à ce sujet, P.A. Köhler e.a., *Un siècle de sécurité sociale, 1881-1981, Réalités sociales*, Lausanne, 1983, p. 234.

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 sociale⁴.

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.

... et en Suisse

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 spécifique⁵. 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 70, 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. " ⁶

En ce qui concerne la politique du logement, la Confédération n'est intervenue que tardivement et cela malgré les crises. Il a fallu attendre 1972 pour que le logement soit considéré comme une tâche permanente de la Confédération.

4. Voir : Guy Perrin, Sécurité sociale, Réalités sociales, Lausanne, 1993, pp. 13-40.

5. Voir les travaux d'Alexandre Berenstein.

6. Pierre Rentchnik et Gerhard Kocher, Chère médecine, Lausanne, 1979, p. 9.

Quant à la politique de la famille, elle est préconisée verbalement par les groupes politiques ; la mise en œuvre est infiniment plus timide⁷ : 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.

Effets de structure

“ 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. ”⁸

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. ”⁹

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.

Évolutions

Observant l'évolution de la sécurité sociale en Suisse au cours de la période 1974-84, Pierre-Yves Greber décèle six tendances significatives¹⁰.

- a. Il note d'abord une tendance au développement de la sécurité sociale qui est liée à la mise en œuvre de projets dont les origines sont bien antérieures. Alors que d'autres réalisations sont directement liées à une tentative de gestion des conséquences de la crise économique.

⁷. Sur cette question voir les travaux réunis par Pierre Gilliard et May Lévy, dans : Familles et solidarité dans une société en mutation, Réalités sociales, Lausanne, 1990 ; Pierre Gilliard, François Cuénoud, Germain Bouverat (conseiller), Politique familiale et budget social, Office fédéral de la statistique, Berne, 1994 ; ainsi que : Jean-Pierre Fragnière (éd.), Familles et sécurité sociale, Cahiers de l'EESP, Lausanne, 1994.

⁸. Philippe Bois, *Spécificités de la politique sociale en Suisse*, in : Patrick de Laubier et Jean-Pierre Fragnière, Droit et politique sociale, Vevey, 1980, p. 44.

⁹. Alfred Maurer, *Traits fondamentaux et caractéristiques de la législation sociale en Suisse*, in : P.A. Köhler e.a., Un siècle de sécurité sociale, 1881-1981, Réalités sociales, Lausanne, 1983, p. 592.

¹⁰. Pierre-Yves Greber, *L'Évolution de la sécurité sociale en Suisse, 1974-1984*, in : J.-P. Fragnière (éd.), Dix ans de politique sociale en Suisse, Réalités sociales, Lausanne, 1985.

- b. Dans le même temps, il observe une deuxième tendance, contraire à la première, mais dont l'intensité est plus limitée. Il ne s'agit pas d'un véritable démantèlement des acquis, mais de la réponse au besoin de consolidation des régimes en place, accompagnée d'un frein au développement envisagé antérieurement.
- c. Une troisième tendance fait apparaître un déplacement du droit privé vers le droit public. Si le souci de garantir la liberté contractuelle est toujours solide, un renforcement du droit public permet d'éviter un glissement vers la sélection des risques et, en quelque sorte, de renforcer le principe de solidarité.
- d. Dans ces conditions on assiste à une complexification du système. L'absence de conception d'ensemble et la multiplication des approches volontairement pragmatiques entraînent une complexité de plus en plus pesante. C'est un véritable jeu de construction qui se développe. Les usagers se perdent dans les méandres des ordonnances et des instructions administratives.
- e. Mais l'on observe également une cinquième tendance marquée par des efforts pour tendre à la coordination et à l'harmonisation des divers régimes de sécurité sociale. Des mesures concrètes sont prises, des projets aux ambitions plus ou moins vastes voient le jour qui se proposent de renforcer la coordination et l'harmonisation des régimes.
- f. On note enfin, sur le plan de la conception, un rapprochement vers le droit international. Il peut être observé dans plusieurs secteurs de la sécurité sociale sauf, bien sûr, en ce qui concerne l'assurance-maladie.

On conviendra que toutes ces spécificités marquent de leur poids le développement de la politique sociale. Les réponses socio-politiques apportées par les Suisses aux diversités qui les constituent induisent des conséquences dans la mise en œuvre des politiques sociales. Parfois, elles permettent l'élaboration de solutions originales et même satisfaisantes pour une large majorité de la population. Dans d'autres cas, elles entraînent des blocages pénibles et de lourds immobilismes.

Ainsi, le système des trois piliers qui concerne, pour l'essentiel, la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité est généralement considérée comme une solution bienvenue, bien qu'il soit lui aussi frappé par les lenteurs de son adaptation aux changements des modes de vie. Dans tous les cas, il est considéré comme le fruit heureux d'un compromis inévitable et les acquis d'un consensus construit pas à pas. Dans le domaine de l'assurance-maladie, il a fallu attendre un siècle d'impuissance pour réaliser partiellement les réformes significatives qui s'imposaient.

Des considérations analogues pourraient être proposées en ce qui concerne les politiques familiales. Choyées par les promesses électorales, elles sont marquées par l'inaction dès lors que les exigences du compromis sont portées à la connaissance des divers acteurs concernés. Ainsi, en ce début de l'année 1995, le projet de loi sur l'assurance-maternité mis en consultation soulève de multiples réserves exprimées par plusieurs partis gouvernementaux. La plus significative est sans doute celle que l'on pourrait résumer par les mots suivants ; " Nous sommes favorables, mais le moment est mal choisi... ". Décidément, cinquante ans après l'adoption de l'article constitutionnel il semble encore urgent d'attendre.

Et ce ne sont là que des exemples.

La sécurité sociale suisse façonnée par les compromis

Impossible de lire le système suisse de sécurité sociale sans rappeler le contexte de compromis qui caractérise la construction du modèle politique helvétique.

Jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, c'est-à-dire jusqu'à l'invasion du pays par les troupes de Bonaparte, en 1798, il n'existait en Suisse aucun État à proprement parler au sens moderne du terme. La Suisse s'est constituée comme État gouvernable et capable de développement en construisant pas à pas, souvent au terme de rudes tensions et conflits quatre grands compromis :

- le compromis religieux,
- le compromis politique,

- le compromis entre le secteur public et le secteur privé et
- le compromis entre les pouvoirs publics et les groupes de pression¹¹.

a) *Le compromis religieux*

La Constitution helvétique élaborée en 1848 et profondément révisée en 1874 a été enfantée dans le cadre d'une véritable guerre de religions qui, pour faire bref, a opposé les cantons catholiques et les cantons réformés (protestants).

L'instauration de la Confédération ne fut pas le résultat d'une évolution paisible et naturelle, mais la conséquence de luttes pour le pouvoir entre, schématiquement, les cantons protestants de la "périphérie de la Suisse" qui jouissaient d'une certaine aisance due au commerce et à l'industrie, et les cantons catholiques, principalement de la Suisse centrale, demeurés pauvres et vivant de l'agriculture et du mercenariat. Elle donna même lieu à une courte guerre civile qui fut gagnée contre le "Sonderbund" des cantons catholiques, sans grande effusion de sang, par les troupes conduites par le général genevois Dufour, nommé par la Diète pour faire respecter ses décisions.

Aujourd'hui, la paix confessionnelle s'est instaurée sur la base de quelques principes et d'un important effort de reconnaissance mutuelle. Ainsi, les différents cantons ont pu adopter des positions fort différentes en ce qui concerne le statut des Églises. Certains reconnaissent quasiment une religion officielle qui marque fortement le système politique et la culture et qui est solidement insérée dans les systèmes d'éducation. Dans d'autres cantons, les Églises sont reléguées dans le secteur privé. Entre ces deux pôles, on observe de nombreux statuts intermédiaires qui évoluent d'ailleurs en fonction des mouvements de population, voire d'une éventuelle régression du phénomène religieux dans la vie sociale. Il en résulte une présence fort différenciée des Églises dans la vie politique mais aussi, dans les institutions d'action sociale et sanitaire.

b) *Le compromis politique*

Les grandes tensions qui ont marqué la deuxième partie du XIXe siècle ont produit en Suisse une bipolarisation entre les courants libéraux et la démocratie chrétienne. La Confédération de 1848, avec son gouvernement centralisé, certes faible, était l'œuvre des radicaux. Grâce au système du vote majoritaire qu'ils avaient institué, ils occupaient au Conseil national une grande partie des sièges (ils détenaient la majorité au Parlement) ainsi que les sept sièges du Conseil fédéral. Les conservateurs-catholiques ainsi que les cantons de Suisse centrale, qui avaient été les perdants politiques de la guerre du Sonderbund, se voyaient donc marginalisés dans ce nouvel ordre politique. La *réconciliation entre radicaux et conservateurs* est survenue à la fin du siècle (1891) après une longue lutte et grâce à l'arme politico-légale du référendum. Les conservateurs disposaient dès lors d'un siège au Conseil fédéral, une mesure d'intégration politique qui peut être considérée comme une parade à la formation naissante du mouvement ouvrier suisse.

À l'aube de ce siècle, le mouvement ouvrier a pris une notable ampleur et le poids du courant socialiste est allé croissant. D'abord radicalement rejeté par ce que l'on appelle les partis bourgeois, le socialisme a été intégré à la vie politique helvétique par au moins trois choix significatifs.

- Le choix du système de représentation proportionnelle qui est, de loin, le mode d'élection le plus fréquent au niveau des communes, des cantons et de la Confédération. Le principe de la collégialité est devenu le mode de travail ordinaire de la quasi-totalité des exécutifs. Dans ces aréopages le compromis règne en maître, il devient la règle politique majeure.
- Le compromis politique entre la bourgeoisie et le monde ouvrier s'est également exprimé par un acte fondamental que l'on nomme la Paix du travail. Finalement, l'*intégration politique des sociaux-démocrates et par là même des travailleurs* a fait un bond en avant pendant et à la fin de la Deuxième Guerre mondiale (après la célèbre *Convention de la Paix du travail* dans

¹¹. Voir l'étude de René Levy dans le Manuel de l'action sociale en Suisse, Réalités Sociales, Lausanne, 1989.

l'industrie des métaux et de l'horlogerie). Un premier siège de Conseiller fédéral leur est attribué en 1943 par la majorité bourgeoise du Conseil national, suivi d'un second en 1959.

- Au plus haut niveau de l'exécutif fédéral, le Conseil fédéral, sorte de conseil des ministres, s'est organisé selon ce qui s'appelle une formule " magique " au terme de laquelle quatre partis d'envergure nationale se partagent les sept postes disponibles selon des règles pour l'essentiel non écrites, mais qui s'attachent à tenir compte des diversités cantonales. Les mêmes savants dosages organisent la désignation des exécutifs cantonaux, voire communaux. Dans ces exécutifs, les minorités ont d'autant plus de poids qu'elles disposent de ce puissant instrument qu'est le référendum dont nous avons évoqué plus haut la fonction.

Ainsi, le système politique, ses structures au niveau de la Confédération et le cadre légal de son fonctionnement sont caractérisés par quelques principes fondamentaux : la *séparation des pouvoirs*, le bicamérisme, l'élection par le peuple, le scrutin populaire pour des problèmes ponctuels et le fédéralisme.

c) Le compromis entre le secteur public et le secteur privé

Les différents États cantonaux ont géré de manière fort différenciée la répartition des tâches entre le secteur public et le secteur privé. Si certaines tendances centralisatrices ont pu s'exprimer dans quelques cantons villes, le poids du secteur privé reste important dans la plupart des régions du pays. À tous les niveaux, la mécanique législative utilise massivement le principe de la *délégation* de la mise en œuvre des mesures retenues. Les lois définissent des objectifs et quelques règles générales, fréquemment des minimums, et de nombreux organismes privés sont appelés à assurer la mise en œuvre des tâches ainsi définies. Les pouvoirs publics font un large usage des subventions partielles et s'appuient fréquemment sur la capacité de gestion des organismes décentralisés qu'ils reconnaissent d'*utilité publique*. Il en résulte évidemment une notable autonomie dans l'exécution, mais aussi, on le devine, des différences, voire des disparités significatives. Ce style d'organisation est particulièrement développé dans le secteur de l'action sociale et sanitaire.

d) Le compromis entre les pouvoirs publics et les groupes de pression

La mise en place des principales politiques publiques ne s'organise pas, tant s'en faut, uniquement au sein des administrations et des appareils politiques, des parlements et des exécutifs. Les multiples groupes de pression qui, souvent héritiers des corporatismes, sont à l'œuvre dans la vie sociale bénéficient d'une importante reconnaissance. Celle-ci se manifeste en particulier par une pratique régulière de la *consultation*. La plupart des projets sont soumis explicitement à un important réseau de groupes dit " concernés ". Leurs avis font l'objet de synthèses parfois très détaillées qui viennent nourrir le débat politique et pèsent de tout leur poids au moment de la décision. Il faut dire qu'une telle procédure est quasiment incontournable puisque de nombreuses associations disposent des moyens nécessaires à l'organisation d'un référendum.

Ces quatre grands compromis dessinent un cadre de fonctionnement qui s'est ritualisé dans la vie administrative et politique. On imagine aisément qu'un tel système est marqué par la complexité et par la lenteur des prises de décisions¹².

Dès lors, la *stratégie des petits pas* est inscrite en lettres majuscules au fronton de la politique suisse, compte tenu de l'inertie des institutions et de leur tendance à vouloir maintenir les situations établies du moins lorsqu'elles sont directement concernées. Chaque initiative politique doit donc tenir compte de l'alternative suivante : vouloir introduire des changements fondamentaux en ayant des chances réduites de succès ou n'envisager que des réformes partielles, et par étapes, mais qui ont davantage de chances d'aboutir. Ce dilemme, bien qu'il ne s'agisse pas d'une donnée naturelle, émane des structures et n'en est pas moins réel.

¹². Voir : Yannis Papadopoulos (éd.), *Elites politiques et peuple en suisse*, Réalités sociales, Lausanne, 1994.

On devine combien un tel cadre contextuel a pu être déterminant pour façonner le système actuel de sécurité sociale, il est également un cadre incontournable de toute tentative de le “repenser”¹³.

Réussites et échecs

Avec l'âge, on prend quelques rides. Qui s'étonnerait du fait qu'un certain nombre de problèmes apparaissent dans un système de sécurité sociale qui a dû se construire au coup par coup et qui est appelé à s'adapter à une société en mouvement sur des rythmes peu compatibles avec ce que certains appellent le “génie helvétique”.

Fragilités de la sécurité sociale

Dans le cadre du développement relativement accéléré qu'elle a connu à l'occasion de la période de haute conjoncture généralement désignée par le terme de “Trente glorieuses”, la sécurité sociale s'est laissée envahir par un certain nombre de dysfonctions, d'orientations douteuses, voire même d'attentismes ravageurs.

Les historiens de la sécurité sociale montrent bien que malgré les discours et l'argumentaire qui a entouré la mise en place de la sécurité sociale, celle-ci a été essentiellement construite pour faire face à des difficultés, voire des situations considérées comme insoutenables.¹⁴ Il est vrai que l'on s'est gaussé des partisans de la solidarité en les traitant de “partageux”. Il est également vrai que l'on n'a pu attendre de la sécurité sociale qu'elle assure une certaine forme de redistribution des ressources sociales que le marché ne réussissait pas à garantir. Cependant, divers mécanismes ont induit un phénomène de distribution inversé, qui se manifeste par le fait suivant très simple : ceux qui bénéficient le plus de la sécurité sociale ne sont pas nécessairement les plus pauvres, mais les personnes ou les groupes qui sont les plus adaptés et les mieux armés pour faire appel efficacement aux prestations qu'elles proposent et promettent.

*L'effet Mathieu*¹⁵

Si l'on parle de redistribution inversée, ce n'est pas par hasard et l'on peut comprendre qu'un soupçon soit ainsi jeté sur la légitimité même de la sécurité sociale. Les assurances sociales traditionnelles protègent surtout les revenus supérieurs au minimum ou à la moyenne. Ces groupes dominent la vie publique et parviennent à imposer leurs points de vue et leurs intérêts aux pouvoirs publics. C'est “L'EFFET-MATHIEU”, selon les paroles de l'Évangile : “Car à tout homme qui a, l'on donnera et il aura du surplus ; mais à celui qui n'a pas, on enlèvera même ce qu'il a.”¹⁶

Les privilèges

Dans certains secteurs, la sécurité sociale n'a pas réussi à échapper à la production d'un certain nombre de renforcements des privilèges. C'est en particulier le cas dans le domaine du troisième pilier de la sécurité vieillesse ou dans l'assurance-maladie. Les personnes ou les groupes qui disposent de revenus et de fortunes substantiels sont assaillis par des propositions leur permettant de tirer bénéfice de certaines dispositions de la sécurité sociale et, “maître-mot”, d'*échapper à la pression fiscale*.

¹³. Voir aussi : Jean-Daniel Delley, *Le dire et le faire : sur les modalités et les limites de l'action étatique*, in : *Annuaire ASSP*, Haupt, Berne, 1993, pp. 23-37.

¹⁴. Guy Perrin, “Cent ans d'assurance sociale. L'assurance sociale, ses particularités et son rôle dans le passé, le présent et l'avenir”. In : *Beiträge zur Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung. Colloquium des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht*, P.A. Köhler et H. Zacher (éd.), Duncker & Humblot, Berlin, 1993.

¹⁵. Voir les travaux d'Alain Euzéby et de Jef Van Langendonck.

¹⁶. Mathieu 25, 29.

Quelques mauvaises habitudes

La vie professionnelle était organisée sur le mode de la carrière : chaque année, une petite augmentation de salaire liée à l'ancienneté et la plupart du temps sur le mode proportionnel. C'est ainsi que les écarts ont tendu à se creuser et aussi que le salarié vieillissant devenait de plus en plus cher. De ce jeu, il résulte que la proportion des personnes " mal couvertes " reste très importante, alors que pour d'autres, le coût des " prestations sociales " les rend handicapées dans une société de mobilité¹⁷.

Les charmes du fédéralisme

Nous avons montré plus haut la force des traditions qui font de la Suisse un pays fédéraliste. En matière de sécurité sociale, cet état de fait représente évidemment des avantages, mais aussi des inconvénients. Commençons par les avantages.

- a. Le fédéralisme permet aux systèmes et aux institutions d'être " plus proche des besoins ".
- b. De taille plus réduite, il a sans doute une plus grande souplesse d'adaptation.
- c. Proche des citoyens, il offre des chances à la participation des consommateurs-usagers.
- d. Il permet de tenir compte des différences, qu'elles soient de nature culturelle ou économique.
- e. Il permet également l'initiative locale qui peut anticiper là où les majorités centralisées prennent le pas.

Mais le fédéralisme présente aussi un certain nombre d'inconvénients.

- a. Il peut représenter un frein à la mobilité. Les règles du jeu n'étant pas les mêmes dans des espaces pourtant proches et appelés à coopérer.
- b. Il autorise d'importantes disparités qui entraînent souvent une forte inégalité de traitement. Certaines communes sont en mesure d'offrir des instruments de maintien à domicile de très haute qualité, alors que d'autres peinent à atteindre des normes minimales.
- c. Des inégalités visibles sèment le doute sur la légitimité même de la sécurité sociale. Comment comprendre que d'un canton à l'autre la cotisation d'assurance-maladie passe du simple au double ? Comment accepter les très fortes différences qui marquent le régime des allocations familiales ?
- d. Le fédéralisme peut être à l'origine de gaspillages significatifs. C'est le système des doublets, des institutions qui n'atteignent pas la masse critique pour assurer la qualité, la multiplication des équipements onéreux, mais mal utilisés, etc.
- e. La tentation du *chacun pour soi* s'insinue dans les processus de décisions, chaque fois qu'émergent des enjeux difficiles. Pensons aux blocages de l'assurance-maternité, aux révisions de l'assurance-maladie, à la coordination des régimes d'allocations familiales.

Au bilan, la situation sera sans doute bloquée tant que le fédéralisme de coopération ne l'emportera pas sur le fédéralisme des egoïsmes.

Les projections naïves

La sécurité sociale s'inscrit dans le temps. La notion même de sécurité implique une capacité d'anticipation. Jeune, il faut préparer la vieillesse ; en pleine santé, il convient d'envisager la maladie. Et avec l'allongement de l'espérance de vie, l'horizon est de plus en plus étalé. Cet état de fait induit une difficulté majeure. Que sera la société de demain et d'après-demain ? La réponse à cette question permet la prolifération de dérapages qui se manifestent de plus en plus fréquemment. Des discours réducteurs qui annoncent des catastrophes se multiplient. Ils ont généralement comme caractéristiques de ne considérer que l'aspect monétaire des choses et de faire comme si les sociétés ne changeaient pas et que les comportements individuels demeuraient figés. Les difficultés

¹⁷. C'est en particulier tout le débat sur le deuxième pilier, voir : Jean-Pierre Fragnière, Gioia Christen, Sécurité sociale en Suisse, Une introduction, Réalités sociales, Lausanne, 1988.

de l'activité prospective n'excusent pas tout. Lorsque l'alarmisme est utilisé pour bloquer, voire "redimensionner" la sécurité sociale, il devient machine à fabriquer les peurs et rejoint l'arsenal classique des instruments de blocage du développement de la sécurité sociale¹⁸.

Quelques maladies de la sécurité sociale

Énumérons quelques-uns des problèmes qui nous paraissent particulièrement significatifs :

- a. L'adaptation de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants aux nouveaux modes de vie s'enlise dans des débats difficiles. Alors qu'il s'agissait prioritairement d'adapter ce régime à la nouvelle situation de la femme, celle-ci risque de faire les frais des compromis qui se sont imposés et d'attendre encore longtemps la reconnaissance de sa participation à la vie sociale.
- b. L'assurance-invalidité, de manière insidieuse, se voit attribuer une nouvelle tâche implicite : prendre en charge le "handicap social", c'est-à-dire souvent prendre en charge les exclus du marché du travail.
- c. La prévoyance professionnelle (deuxième pilier) souffre des compromis adoptés en période de plein emploi. Trop de personnes ne bénéficient pas de ce type de retraite, ou alors leurs rentes sont dérisoires. En outre, elle est devenue un obstacle à la mobilité, les salariés âgés ont souvent payé le prix de ces rigidités.
- d. L'assurance-maladie parvient mal à tenir compte de la situation des personnes aux revenus très modestes et de la famille. Par ailleurs, elle est marquée par de très fortes disparités.
- e. L'assurance-chômage est encore fortement marquée par des réflexes de soupçons, elle peine à intégrer la réalité du chômage de longue durée.
- f. Le régime des allocations familiales est extrêmement éclaté. Il pénalise l'enfant dont les parents connaissent des difficultés économiques ou sociales¹⁹. Dans de nombreux cantons, les prestations sont sans commune mesure avec les "coûts de l'enfant"²⁰.

Cette trop brève énumération montre au moins que les problèmes ouverts ne sont pas mineurs et, surtout, qu'ils collent aux principales dimensions des transformations sociales que nous connaissons aujourd'hui. Une chose est certaine, ces problèmes appellent des solutions qui ne sauraient être réduites à quelques adaptations de circonstances.

Inégalités et différences

Répetons-le, la construction de la sécurité sociale a engendré des améliorations et des progrès considérables ; ce serait faire insulte à la mémoire encore vivante que de le contester. Il n'en reste pas moins que nous devons constater l'existence durable de problèmes sociaux : échecs scolaires, pauvreté, délinquance, rigidités sociales, inégalités... De fait, l'État protecteur a connu de lourds échecs dans la mise en œuvre des objectifs qu'il s'était donnés. Que nos systèmes d'enseignement soient peu efficaces et qu'ils provoquent nombre d'effets pervers est désormais connu²¹. Que des politiques qui se voulaient égalitaristes aient, de fait, renforcé les inégalités est souvent mis en évidence²². Il faut savoir reconnaître certains échecs ; à propos de la situation anglaise, Anthony I. Ogus observe : "L'histoire de la sécurité sociale depuis la Seconde Guerre mondiale montre

¹⁸. Depuis plusieurs années, Pierre Gilliard dans ses différents travaux met en garde contre les différentes formes d'intimidations qui masquent des tentatives de réduire les prestations sociales ; voir en particulier : *Solidarité et vieillissement en politique sociale*, Cahiers de l'IDHEAP, No 84, Lausanne, 1991.

¹⁹. P. Gilliard, F. Cuénoud, G. Bouverat (conseiller), *Politique familiale et budget social*, Office fédéral de la statistique, Berne, 1994.

²⁰. Voir les travaux de Stefan Spycher, dans le cadre du PNR 29, à paraître en 1995.

²¹. Voir : Roger Girod, *Politiques de l'éducation, L'illusoire et le possible*, P.U.F., Paris, 1981 ; ou encore : Jean-Pierre Fragnière et Anne Compagnon, eds, *Échec scolaire et illettrisme*, Cahier No 14, éd. EESP, Lausanne, 1992.

²². Voir Jean Kellerhals et Christian Lalive d'Épinay, *Inégalités, différences*, Lang, Berne, 1982.

comment le système anglais a échoué dans son objectif de maintien du niveau de vie des bénéficiaires. Malgré les réformes entreprises dans les années septante, en particulier le nouveau système de pension et l'allocation complémentaire pour les handicapés, il y a encore, en 1981, quelque huit millions d'individus qui dépendent totalement ou partiellement des prestations d'assistance. Avec l'augmentation du chômage et la réduction des allocations consécutives aux diminutions récentes des dépenses publiques, ce nombre ne peut qu'augmenter.²³

Ces difficultés et ces échecs ne sont pas uniquement les fruits d'erreurs d'appréciation ou d'effets inattendus, de ces effets pervers dont parle Raymond Boudon, de ces embouteillages, résultats non intentionnels d'actions individuelles intentionnelles²⁴.

En fait, des groupes puissants se sont emparés de nouveaux marchés que représentaient le "social" et la "santé"; ils sont largement responsables des immobilismes, de l'inflation des coûts, de l'inversion des solidarités, de l'abandon des priorités, etc.

Dans le même temps, et à la suite d'un véritable renouvellement du débat sur le darwinisme, le problème du rapport entre les inégalités et les différences retrouve une actualité forte en interpellations. L'idée selon laquelle une population (végétale, animale ou humaine) s'enrichirait par une unification produite par la sélection des plus adaptés est battue en brèche. La dynamique de la différenciation apparaît comme le fondement de la dynamique des populations. Jacques Ruffié, par exemple, met en évidence avec une patiente érudition le fait que l'unité fondamentale du monde vivant se fonde sur l'infinie richesse de sa diversité²⁵. La pensée typologique, qui découpe l'humanité en un certain nombre de groupes ordonnés chacun autour d'un type caractéristique (holotype), groupes condamnés à une compétition permanente, destinés à faire triompher les meilleurs, ou les plus forts, ce mode de pensée a exercé jusqu'ici une lourde domination. "On sait aujourd'hui que cette vision holotypique et concurrentielle ne correspond pas à la réalité (...) Tout ce qui reposait sur le darwinisme social est à revoir de façon aussi fondamentale que la manière élémentaire et naïve dont on considéra longtemps le darwinisme biologique. On sait aujourd'hui comment des groupes génétiquement polymorphes, plutôt que de se livrer à des guerres intestines qui finiraient par les mettre en péril, utilisent les possibilités que leur donne le polymorphisme pour franchir les frontières de leur niche et aller à la recherche de ressources encore inexploitées. C'est ainsi que se forment des espèces nouvelles d'où naissent à leur tour d'autres espèces. Ce n'est pas en s'entredéchirant que le vivant a pu se diversifier, mais plutôt en cherchant la non-compétition par de nouvelles conquêtes écologiques."²⁶

Dans ces conditions, des questions se posent. Le souci d'égalité est-il négation des différences? Certaines politiques d'égalisation n'ont-elles pas pour effet paradoxal d'accentuer les inégalités? La sensibilité aux injustices n'est-elle pas d'autant plus vive que se réduisent les différences? Au niveau anthropologique, G. Balandier rappelle la généralité de la "résistance" des rapports inégalitaires et note que le "mouvement qui donne son rythme à l'histoire jusqu'à présent connue, c'est celui qui résulte des manipulations de l'inégalité et non de sa destruction."²⁷ De fait, au sein d'un système social, les principes inégalitaires ne seraient-ils pas (entre autres) les conditions des différences et les identités différenciées ne résulteraient-elles pas de la pratique de réappropriation des inégalités et des formes d'exploitation par les acteurs sociaux?²⁸

23. In : P.-A. Köhler e.a., *Un siècle de sécurité sociale, 1881-1981*, Réalités sociales, Lausanne, 1983, p. 330.

24. Voir Philippe Bénétou, *Logique et prégnance du social*, Revue Tocqueville, 3, 1, 1980-81, pp. 119-136.

25. Jacques Ruffié, *Traité du vivant*, Paris, 1982, en particulier les pages 707-742.

26. J. Ruffié, op. cit., p. 708.

27. G. Balandier, dans *Inégalités-différences*, op. cit., p. 347.

28. Pour éviter tout malentendu, rappelons ce propos de Pierre Gilliard : "L'égalité absolue est certes une chimère. Mais la réduction des inégalités est un devoir impératif de solidarité. Le fondement éthique des attitudes qu'il s'agit de promouvoir est l'égalité de dignité entre tous les êtres humains." (Dans : *Vieillesse aujourd'hui et demain*, Lausanne, 1982).

Constatons donc que les inégalités sont des noyaux durs de notre société et que leur existence participe à la possibilité de la différence ; de plus, la lutte contre les inégalités ne peut être conçue que comme action permanente, toujours à réinventer, puisque celles-ci “ excellent ” à esquiver les effets des actions politiques et sociales ; retenons enfin que les faits sont insensibles, qu’ils ne se souviennent guère des sacrifices, des souffrances et des humiliations qu’ils peuvent entraîner. Dans ces conditions, on ne saurait s’étonner du fait que le développement de l’État protecteur n’aille pas de soi et que des erreurs aient pu être commises.

Mise en cause de l’État protecteur

Arrêtons-nous quelque peu sur ce que l’on appelle fréquemment la crise de l’État social ou la mise en cause de l’État protecteur. Qu’on se le dise d’emblée, la sécurité sociale a dû affronter des moments difficiles, elle a traversé les crises des années trente, elle a franchi les guerres, c’est un édifice solide capable de rebondir. D’ailleurs, la situation d’aujourd’hui relève plus de difficultés d’adaptation, de lenteurs dans la rénovation et, il faut bien le dire, d’une fragilité des finances publiques liée aux limites politiques de la pression fiscale. Cela dit, toutes les critiques ne sont pas infondées, mieux, il faut les considérer dans l’organisation du vaste chantier qui consiste à “ repenser la sécurité sociale ”.

Depuis plus de 20 ans, on observe l’émergence d’une critique permanente de l’État protecteur²⁹. 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 fondamentaux³⁰. 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 interpellent 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 Luhmann³¹. Il estime que l’État social (Welfare State) se présente de plus en plus comme une forteresse assiégée, campée sur la défensive, appelée

²⁹. Pour un aperçu des critiques de l’État-providence, voir : Denis-Clair Lambert, *L’État-providence en question*, Economica, Paris, 1990 ; Béatrice Majnoni d’Intignano, *La protection sociale*, éd. de Fallois, Paris 1993 ; ou encore : Laura Pennacchi, *Le ragionni dell’equità, Principi politici per il futuro dello stato sociale*, éd. Dedalo, Bari, 1994, p. 7.

³⁰. Voir à ce propos : G. Gozzi, *Critica dello Stato sociale*, in : *Quaderni piacentini*, 8, 1983, pp. 64 et suivantes.

³¹. Voir en particulier son ouvrage : *Politische Theorie im Wohlfahrtstaat*, Günter Olzog Verlag, München, 1981.

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...

Les peurs et le soupçon

Les observateurs de l'histoire de la construction de la sécurité sociale savent qu'elle est parsemée d'enthousiasme, d'espérances, de luttes, mais aussi de peurs et de soupçons. À chaque étape, des corpus d'arguments relativement similaires sont développés, parfois réchauffés quasiment mot à mot.

a) Le chômeur-profiteur

La perspective de la perte d'emploi effraie ; elle s'exorcise en cultivant l'image du chômeur-paresseux, se laissant aller à ses penchants et vivant plus ou moins grassement aux crochets de la sécurité sociale.

b) La cigale

La consommation du riche amuse ou fait spectacle ; parfois, il est vrai, elle choque. Mais que n'a-t-on dit et écrit sur les gens modestes qui roulent en grosse voiture ou sur l'assisté planté devant son poste de télévision. " Que faisiez-vous aux temps chauds ? ". Plus récemment est apparue la figure de celui qui consomme des médicaments et des prestations d'assurances, tout simplement parce qu'il prétend y avoir droit, puisqu'il a payé des cotisations.

c) Le spectre de l'arrosoir

N'est-il pas scandaleux de verser une rente AVS à un millionnaire ? Faut-il consentir des allocations familiales pour ces familles qui s'offrent toutes les aises ? C'est la grande crainte du gaspillage qui serait liée à l'universalisation du droit aux prestations. Et ce type de préoccupations ne s'estompe pas dans une société où les risques menacent des couches de plus en plus larges de populations.

d) Tuer la poule aux œufs d'or

On ne compte plus les arguments développés sur le thème : à trop développer la sécurité sociale, on court à la catastrophe économique ; les exportations suisses sont mises en danger, bientôt les caisses seront vides et la sécurité ne sera plus qu'une illusion. Ce refrain qui a accompagné la plupart des débats précédents les votations sur les régimes de sécurité sociale ne cesse de rebondir. On sait pourtant que, comparée aux autres pays industrialisés de

niveaux correspondants, la Suisse consacre une part significativement plus modeste aux prélèvements sociaux³².

e) L'encouragement à la débauche

Plus ou moins discrètement, mais avec une solide constance, certains soupçonnent la sécurité sociale de faire le lit du vice. Faut-il donner des assurances à tout le monde, y compris aux femmes, et ainsi banaliser le divorce ? Faut-il consolider l'assurance-maladie et assurer l'impunité aux comportements auto-préjudiciables ? Faut-il soigner le réfugié clandestin, le malade du Sida, le toxicomane ?

Dès les origines, la sécurité sociale a dû essayer ces avalanches de soupçons, maîtriser ces peurs, conquérir la confiance et l'adhésion. Si les catastrophes annoncées ne se sont guère produites, si les abus, on le sait, sont effectivement très limités, il n'en reste pas moins que toute tentative de "repenser la sécurité sociale" doit tenir compte du fait qu'elle aura toujours à contrer ce type d'argumentation.

L'aiguillon de la pauvreté

La pauvreté hante nos sociétés, surtout depuis la révolution industrielle³³. L'équation : *pauvres = dangereux* a beaucoup inquiété, beaucoup mobilisé. Dans notre pays, à la mi-temps de ce siècle, on a crû que le problème allait être résolu. On a parlé de persistance de quelques *poches* de pauvreté. Mais voilà que celle-ci resurgit dans la réalité d'abord, dans le débat public ensuite. Très tôt on a parlé de l'exclusion. Il faudra s'y arrêter. On s'est souvenu qu'un certain nombre de malheurs qui ont marqué l'Europe n'étaient pas étrangers à ces problèmes et des événements récents frappent les esprits.

Ce ne sont pas des extraterrestres qui ont voté pour les néo-fascistes italiens en leur offrant quelques ministères. Ce ne sont pas des fossiles qui portent la croix gammée en Allemagne ou qui mettent le feu aux baraquements du "réfugié" ou encore saccagent la sépulture du "juif". Et, en France, n'y a-t-il que des barbons dans les troupes de Le Pen ? Pensons encore aux élections en Russie.

Ce ne sont pas des momies qui ont refoulé les juifs à la porte de la Suisse, les offrant en otages au régime nazi, ou qui ont fait le procès du courageux commandant de la police de St-Gall, Paul Grüninger, qui a dû attendre d'avoir 81 ans pour que l'on reconnaisse publiquement son courage.

Non ! Ce sont des gens ordinaires, on dirait des "citoyens". Parmi eux, quelques cyniques, quelques manipulateurs et les profiteurs de toujours. Mais aussi beaucoup de gens vivant de lourdes difficultés : pas de travail, la précarité au quotidien et la peur, cette cousine des lâchetés que l'on tait longtemps.

Et puis des jeunes, beaucoup de jeunes impatientes de vivre et dont les horizons sont bouchés. Lorsque les perspectives du lendemain se font basses et lourdes et pèsent comme un couvercle, la tentation de la révolte est forte. Pourquoi ne pas tout casser : d'abord des vitrines et puis le turc et le juif, enfin, un peu tout le monde.

"Watterloo" des solidarités, du dialogue et du partage ! Fruits amers du libéralisme sauvage, des spéculations et des combines qui sont de véritables machines à faire des exclus.

Les exclus parmi nous

Une avalanche de faits, d'informations diverses, d'exemples particulièrement significatifs ont vite convaincu celles et ceux qui voulaient bien l'entendre de l'importance de l'exclusion dans nos

³². Voir à ce sujet les études de Pierre Gilliard et Stéphane Rossini sur le budget social de la Suisse.

³³. Voir en particulier : François-Xavier Merrien, Face à la pauvreté. Les sociétés occidentales et les pauvres, Ed. ouvrières, Paris, 1994.

sociétés. Ce qui frappe l'observateur, c'est le cumul des difficultés, des désavantages, voire des oppressions, qui conduisent nombre de nos compatriotes à vivre une réelle situation d'exclusion. Les débats sur la détermination précise et chiffrée du nombre de pauvres, de l'ampleur des groupes qui éprouvent des difficultés dans l'accès aux soins, ne sauraient camoufler la réalité de leur existence. Et s'il y en avait qu'un, ce serait encore trop.

Pourtant, l'utilisation du terme d'exclusion est ambiguë. Elle laisse penser qu'il y aurait un dedans et un dehors³⁴. Le cœur de la société où triomphent l'aisance et la normalité et un territoire externe où l'on découvrirait des marginaux et des exclus. En fait, il est essentiel de constater que les personnes dont il s'agit ici vivent au cœur de la société. Ils habitent, voire travaillent tout près de nous et, le plus souvent, leur existence et leur activité sont essentielles au fonctionnement ordinaire de notre société. Un seul exemple pour nous en convaincre. L'une des catégories de pauvres dont l'importance va croissant est constituée de familles dites *normales* dont l'un au moins des conjoints exerce une activité professionnelle, bien sûr fort mal rémunérée³⁵.

Les machines à exclure

Les phénomènes d'exclusion ne sont pas le fruit d'un quelconque hasard, d'une fatalité ou de mécanismes sur lesquels personne ne pourrait avoir prise. Trop souvent, ils sont produits par le fonctionnement même des systèmes économiques, sociaux et sanitaires, voire par les comportements des acteurs, éventuellement les nôtres.

Nos peurs

La peste et le choléra ont fait trembler les siècles. La lèpre a réduit des millions d'humains à une situation de parias. Toujours la peur. Aujourd'hui, le sida, pour ne parler que de lui, engendre des réflexes analogues. D'immenses initiatives de solidarité, mais aussi, sournoisement, les formes multiples du rejet ordinaire.

Les lacunes de la sécurité sociale

L'État social veut être un effort collectif et universel pour donner à chacun sa chance et protéger le plus grand nombre contre les drames qui nous menacent tous. Pourtant, les mailles du filet sont parsemées de déchirures lourdes de conséquences pour celles et ceux qui sont privé-e-s de protection. Faut-il en établir la liste : l'étranger, l'invalidé, l'enfant dont les parents sont privés d'emploi..., les femmes qui ont connu un divorce difficile.

Perversité du système

Lorsque la protection sociale est lacunaire, voire mal conçue, elle engendre des attitudes étranges, mais qui relèvent de la volonté de survie. Nous avons noté cet exemple signalé à propos des personnes porteuses du virus du sida. Elles cherchent un emploi, elles sollicitent l'entrée dans une caisse-maladie. Leur contrat est marqué d'une réserve. L'employeur se pose des questions. La caisse de pensions s'interroge, etc. Dans ces conditions, pourquoi ne pas mentir, tricher, c'est une question de survie.

Exclure : une affaire rentable

Il serait trop simple de considérer que l'exclusion est pure affaire de hasard. Au contraire, trop de gens, voire de groupes, de sociétés, ont un intérêt objectif à exclure. Les petits salaires font les grands bénéficiaires. Le clandestin est aux sources de quelques rentabilités reconnues. Sans parler des

³⁴. Christian. Marazzi, Pauvreté, mémoire et éthique métonymique, in : Pierre Gilliard (éd.), Pauvretés et sécurité sociale, Réalités sociales, Lausanne, 1990.

³⁵. Voir : Jean-Pierre Fragnière, Familles et pauvreté, in : Rapport fédéral familles en suisse - édité par le Département fédéral de l'intérieur, éd. Universitaires, Fribourg, 1991 ; ainsi que : P. Gilliard et F. Cuénoud, G. Bouverat, conseiller, *Politique familiale et budget social de la suisse*, OFS, Berne, 1994, diffusion Réalités sociales, Lausanne.

importants transferts entre ce qu'il est convenu d'appeler le Tiers-monde et les sociétés opulentes. Autant dire que nombreux sont ceux qui ne sont pas fâchés de voir les différentes sortes d'exclusions se maintenir et être consolidées.

Le devenir des solidarités

Valorisée par les politiques sociales contemporaines, l'idée de solidarité est peut-être à son apogée dans une de ses dimensions au moins. Elle constitue l'âme de l'action sociale et développe ses conséquences dans tous les domaines. Mais si l'apogée constitue toujours la meilleure approche de la perfection, elle est aussi le commencement du déclin. La solidarité n'y échappe pas. Critiqué de toutes parts, l'État-providence, pourvoyeur de solidarités automatiques, risque d'entraîner dans sa chute nombre d'idées reçues et de convictions les plus solidement ancrées.

D'ailleurs, ce mot de solidarité, tout le monde en use. Pour donner bonne conscience aux uns, pour tirer aumône de la mauvaise conscience des autres. Mais qui est prêt à reconnaître la pluralité de solidarités affrontées, divergentes ou associées. "Quelle volupté peut être plus intense que l'invention de complicités entre les corps, les appétits, parfois les souffrances, les mouvements du travail ou du jeu ? Le principe de la démocratie n'est-il pas dans cette liberté accordée à chacun de composer ses "affinités électives" ? Une morale qui nous éloigne des déterminismes et restaure quotidiennement, inlassablement, l'échange."³⁶

En fait, comme l'égalité, la solidarité est paradoxale : personne n'y croit, tout le monde la veut³⁷. Cette ambivalence apparaît également dans le choix effectué pour dispenser la solidarité, entre le rôle prédominant de l'État ou le cadre plus restreint d'une communauté traditionnelle. Ainsi, la solidarité n'est pas séparable du contexte dans lequel elle s'exerce. Il en résulte des types variés de réseaux solidaires, courts, longs ou partiels, auxquels les citoyens sont plus ou moins sensibles et dans lesquels ils se reconnaissent ou non.

La solidarité se joue dans les groupes de vie, la famille ou la vie locale. Elle s'exprime dans la solidarité nationale, prolongement des solidarités de proximité. Elle prend force dans *le groupe de travail*, dans les antagonismes sociaux et la solidarité de classe, le mutualisme et la solidarité socioprofessionnelle.

En fait l'expression d'une solidarité relève du vœu. Reste à la mettre en place. L'aspect technique prend ici le pas et demeure fondamental. En effet, les dysfonctionnements des solidarités peuvent avoir plusieurs explications. Certes, la solidarité peut être, en soi, rejetée comme perverse ou imposée artificiellement. Mais, bien souvent, c'est la technique utilisée qui se révèle peu fiable.

Reste que celle-ci peut être profondément améliorée. Si la solidarité est en mouvement, si elle est marquée par les interrogations, elle n'en reste pas moins incontournable tant elle est un facteur nécessaire.

En définitive, la solidarité s'exprime dans les stratégies d'action collective. Elle est, dans ce cas, perçue comme une conquête sociale et ne peut être mise en œuvre sans être prise en charge directement par les forces sociales. Elle s'inscrit alors dans des projets mobilisateurs. Elle s'impose dans de nombreux secteurs où les enjeux sont déterminants. Pour reprendre le problème des rapports entre les générations, analysé par Anne-Marie Guillemard, on peut estimer que : "L'enjeu des prochaines années est de savoir si nous nous enfonçons plus avant dans une société de ségrégation et, ce qui n'est pas à exclure, de lutte des âges, ou si au contraire une nouvelle volonté politique étroitement associée aux aspirations et aux actions de multiples acteurs sociaux, permettront que se développe un parcours des âges, où l'alternance des activités à chaque âge et l'interpénétration des temps sociaux succéderait à la relégation du groupe vieillissant".³⁸

³⁶. Jean Duvignaud, *La solidarité, liens de sang et liens de raison*, Fayard, Paris, 1986, p. 222.

³⁷. "Ce n'est pas la peine de tant prêcher aux enfants la solidarité humaine, si on les persuade par ailleurs qu'il y a des insolidaires et qu'ils sont légion." A. Fouillée, *Le socialisme et la sociologie réformatrice*, Alcan, Paris, 1902, p. 379.

³⁸. Anne-Marie Guillemard, *Le déclin du social*, P.U.F., Paris, 1986, p. 353.

Deux schémas se dessinent.

- Le premier prend appui sur cet interlocuteur traditionnel qu'est le mouvement ouvrier. La solidarité y est définie comme le contenu social d'une restructuration démocratique de l'économie. L'action collective populaire peut être l'instrument d'une renégociation des couvertures sociales, privilégiant les aspects dynamisants au détriment de ceux dont l'effet est au contraire anesthésiant.
- Le second renvoie plutôt vers de nouveaux interlocuteurs. La construction d'une cohésion sociale passe par une mobilisation qui vient d'en bas, une mobilisation ascendante.

Des énergies militantes existent dans les quartiers, les pays, les régions, pour un développement enraciné dans le tissu social. Elles s'appuient sur des solidarités primaires, il ne s'agit pas d'opposer la solidarité nationale et l'État protecteur à l'économie informelle, mais de se demander comment l'action de solidarité peut être mise en œuvre au service d'une remobilisation collective.

Un exemple : la solidarité entre générations

Éminent spécialiste international de la sécurité sociale, Guy Perrin considérait qu'il s'agit de l'un des principaux enjeux de l'avenir de cette grande institution.

Les jeunes qui atteignent aujourd'hui la maturité civique constituent la première génération qui aura connu un système à peu près complet d'assurances sociales. C'est aussi une génération qui entre dans la vie dans un lourd climat d'incertitude. Ces "enfants gâtés" comblés de promesses sont menacés par les revers de la conjoncture. Seront-ils prêts à jouer le jeu de la solidarité ? Accepteront-ils d'assumer la charge financière de leurs aînés nombreux et "coûteux" ?

Toute réponse péremptoire à une telle question serait prétentieuse voire dangereuse. La majorité de la génération des quadragénaires d'aujourd'hui auront sans doute accumulé de solides ressources. Leur manière de vivre la vieillesse ne ressemblera guère à celle de leurs parents. En outre, la richesse globale du pays, donc le gâteau à partager, sera sans doute plus copieuse.

Néanmoins, la force de la question nous pousse à guetter les signes les plus ténus. Le moindre message est digne d'intérêt pour le planificateur, l'élu ou le citoyen, tous contraints de penser le moyen et le long terme.

Signes

D'abord, une constatation générale. Les premiers résultats d'études récentes sur les regards que ces générations portent l'une sur l'autre montrent que les "jeunes aiment les vieux" et réciproquement. Au moins dans la sphère de la vie quotidienne proche, la solidarité et le sens de la responsabilité ne semblent pas entamés par les avatars du siècle et de la conjoncture.

Les "quadras" en savent plus que leurs grands enfants sur les besoins réels d'un système de sécurité sociale³⁹. Ils manifestent plus d'ouverture à la diversité des situations. Ils sont plus sensibles aux accidents de la vie et donc généralement plus tolérants.

Leurs enfants expriment volontiers des élans généreux. Ils se déclarent prêts à retrousser les manches pour assurer une vieillesse sereine à leurs grands-parents et à leurs parents. Ils peuvent être sévères contre l'injustice et les formes d'égoïsme qu'ils observent autour d'eux... chez les adultes.

En fait, leur générosité est teintée d'ignorance et de discriminations. Ils sous-estiment la réalité des problèmes sociaux, ils ne sont guère amènes avec les réfugiés ou "celui qui est tombé par sa faute". Comme leurs parents, ils considèrent que la famille est au cœur de la protection sociale. Ils tendent à prôner la démarche individualiste pour assurer l'insertion sociale. En cela ils ne s'éloignent pas trop de la conception de leurs parents.

³⁹. Pour l'essentiel, ces données sont issues de : Alain Clémence e. a., *Solidarités sociales en Suisse, Réalités Sociales*, Lausanne, 1994 ; Josette Coenen-Huther, Jean Kellerhals, Malik von Allmen, *Les réseaux de solidarité dans la famille, Réalités Sociales*, Lausanne, 1994 ; Patricia Roux (travaux en voie de publication).

Deux socles

Deux préoccupations majeures structurent la pensée des deux générations. D'abord, un plébiscite pour le système AVS dont on sait qu'il contient une solide dose de solidarité. Ils semblent même prêts à l'étendre à d'autres régimes des assurances sociales, en particulier à l'assurance-maladie.

C'est la santé qui remporte la palme. Ce domaine est le monde des positions inconditionnelles. Il faut tout faire pour la garantir, et presque à n'importe quel prix. Cette " chère santé " a de beaux jours devant elle.

Fractures

Il est vrai que les positions ne sont pas monolithiques. Des différences significatives apparaissent entre les romands et la Suisse alémanique, entre les gymnasiens et les apprentis, entre les fils de famille et ceux qui ont la vie dure. Le contexte régional influe également sur les attitudes comme d'ailleurs les choix politiques dominants. Cela se manifeste particulièrement en ce qui concerne les prestations offertes aux toxicomanes.

Beaucoup de convictions, mais marquées par une certaine hésitation, des adhésions fragiles et une sensibilité à cette éternelle distinction entre le bon et le mauvais pauvre, le malade digne et celui qui n'a que ce qu'il mérite.

Enjeux

Ces observations nous invitent à relativiser les alarmismes qui fleurissent en période de crise. Le chantage à la fin des solidarités intergénérationnelles est à prendre pour ce qu'il est : une dimension de l'offensive contre la sécurité sociale. En revanche, on peut s'interroger sur la fragilité de l'information (et de la formation) sur des questions dont on mesure l'importance économique et politique et qui nous concernent tous très directement.

Qui va payer les pots cassés ?

La crise de l'emploi est là. Même les prophètes de bonheur qui annoncent les frémissements d'une reprise économique se gardent bien d'augurer d'un redémarrage significatif de l'embauche. Et les propositions fusent, issues des milieux les plus divers à la recherche de solutions.

- Certains suggèrent l'instauration d'un revenu minimum garanti pour prévenir l'explosion de l'assistance publique (on parle maintenant d'aide sociale). Ils ne s'interrogent guère sur les risques inhérents à une telle opération : la mise en place d'une société d'assistés et le dumping sur les salaires.
- D'autres appellent à l'abaissement de l'âge de la retraite ou à la pratique généralisée de la retraite anticipée. Songent-ils à la signification sociale de cette vaste entreprise d'exclusion de celles et ceux qui ont encore quelque trente ans de vie devant eux.
- Plus sournoisement, on voit se développer une véritable mise à l'écart par la reconnaissance du " handicap social " qui ouvre la voie à l'obtention d'une rente d'invalidité.
- Ailleurs, le débat sur le partage du travail par la réduction significative de l'horaire hebdomadaire est présenté comme une voie à explorer. Aussitôt, les foudres de l'ironie s'abattent sur de telles propositions vite qualifiées de défaitistes et d'irresponsables.

Bref, il ne fait pas bon avancer des propositions par les temps qui courent. L'anathème et le persiflage tiennent le plus souvent lieu d'arguments.

Pendant ce temps, on coupe, on tranche, on réduit. Ici, ce sont les aides pour le paiement des cotisations d'assurance-maladie ; là, c'est tout un pan des crédits de formation et de recyclage qui passent à la trappe ; dans le canton d'à côté, ce sont les assistés qui sont soumis à des normes encore plus strictes.

Ces politiques au coup par coup ont la prétention de dégager des économies et, par là, d'être signes d'une bonne gestion des affaires publiques. La prétention est erronée, voire naïve. Elle

oublie tout simplement que la pénurie, le malheur et la désespérance engendrent des coûts sociaux majeurs. La prison coûte plus cher qu'un coup de pouce à la formation, l'hôpital psychiatrique est plus onéreux que la prestation sociale qui aurait permis de garder l'espoir.

La mise en place d'une politique sociale concertée et coordonnée s'impose même à ceux dont le souci principal est l'assainissement et l'optimisation des finances publiques.

Les coûts sociaux des mesures brutales qui frappent les personnes les plus fragiles sont exorbitants. Sans doute, leurs effets ne se font pas toujours sentir à l'horizon d'un mandat électoral. Mais la pratique qui consiste à semer des bombes à retardement n'est véritablement pas la manifestation de la lucidité politique que l'on peut attendre des instances appelées à gérer les transformations de société dans lesquelles nous sommes engagés.

Peut-on dépasser une telle situation ? Aucune recette simple n'est disponible et les démagogues sont déjà trop nombreux. Restent les démarches patientes et résolues qui peuvent se révéler fécondes dans la durée.

Nous apprécions sans doute les avantages du fédéralisme et des autonomies locales qu'il autorise. Cette option n'est défendable que si elle s'accompagne d'un effort résolu de coopération, voire de coordination. Sur les dossiers que nous évoquons ici, des pas de géant doivent être entrepris, ne serait-ce que pour combler les retards cumulés.

Le découpage de l'administration en départements plus ou moins étanches est le fruit de décisions ponctuelles qui puisent leurs légitimités aux sources les plus diverses. La conduite des politiques sociales complexes qu'exigent les urgences de ce temps ne peut s'accommoder des pratiques épicières qui perdent de vue la finalité à long terme des mesures retenues.

Un grand débat s'impose, étayé sur la prise en considération d'une synthèse des données et des études disponibles. Pas chacun dans son coin, mais dans l'espace réel qui correspond à l'ampleur des enjeux. Un débat documenté, public et ouvert. Les pouvoirs publics en prendront-ils l'initiative ? Pourquoi pas s'ils sont animés par le souci de concevoir des solutions globales et efficaces.

Changements d'échelle

Une perspective résolument comparative

La nouvelle donne en matière de communication et de relations internationales, impose une approche qui se veut résolument européenne, voire plus large. C'est que le problème de la sécurité, y compris sociale, suit le mouvement des hommes. Malgré d'incontestables difficultés, et le poids des traditions, il est impossible de repenser l'avenir de la sécurité sociale dans les frontières qui l'ont vu naître et se développer. C'est la raison pour laquelle la plupart des textes retenus dans cet ouvrage adoptent explicitement une perspective internationale. Encore faut-il concevoir les modalités de coopération et de collaboration, en tenant compte de la réalité des formes de vie des acteurs concernés. En définitive, une approche comparative des problèmes et de la recherche de solutions se révèle opportune et nécessaire pour deux raisons. D'abord, il est impossible et périlleux d'isoler le système de sécurité sociale helvétique et de le rendre " incompatible " avec ceux qui ont cours dans le champ des relations internationales qu'entretient notre pays. En outre, il est difficile, voire impossible, d'effectuer des essais de laboratoire en matière de sécurité sociale. La conséquence des échecs et des errances peut être très lourde.

Dans ces conditions, il est opportun et raisonnable de puiser dans le réservoir des expériences étrangères qui se sont révélées convaincantes. La Suisse est située au carrefour de l'information en matière de sécurité sociale. La présence à Genève du BIT, et particulièrement de l'Association internationale de la sécurité sociale, constitue des ressources précieuses. On peut regretter qu'elles soient sous-utilisées.

Évolution de la sécurité sociale en Europe

La sécurité sociale s'est construite pas à pas et elle a pris les dimensions que l'on sait⁴⁰. Les acquis sont marqués par la diversité. Ils sont fortement déterminés par les traditions culturelles et politiques qui caractérisent les États membres.

Et l'Europe a changé. Après s'être élargie de six à douze puis à quinze, voilà que s'impose la demande pressante des pays européens de l'Est avec leurs économies désarticulées. Leurs demandes sont pressantes mais apparaissent à beaucoup comme exorbitantes.

À cela s'ajoutent les effets de la mondialisation des relations économiques et sociales internationales qui accélèrent l'actualité et l'urgence des efforts à entreprendre pour assurer un développement harmonieux de la planète. Comment réagit l'Europe ? Voit-on émerger une Europe sociale ouverte à la mise en place d'une solide sécurité sociale : pilier de l'expression des solidarités ? On ne saurait répondre par la négative. Pourtant, les hésitations sont pressantes et les incertitudes dominent.

On sait que la CEE veut d'abord être un grand marché. L'idée qui a présidé à sa constitution, malgré les vœux réitérés de nombreux de ses acteurs, dont Jean Monnet, est inspirée par l'opinion suivante, d'orientation libérale : un grand marché européen sera vraisemblablement susceptible d'améliorer de manière déterminante les conditions de vie et la sécurité de l'ensemble des populations concernées.

Les initiatives en matière sociale qui ont pu être retenues se fondent sur le principe de la subsidiarité. La Communauté européenne n'interviendra que dans la mesure où elle peut améliorer, voire renforcer les initiatives des États membres.

Les efforts entrepris en vue de réaliser l'harmonisation et la coordination des systèmes de sécurité sociale, particulièrement au niveau des législations, n'ont guère abouti et se révèlent être peu prometteurs.

La voie retenue relève plutôt de la *concertation* : démarche plus "souple" et évidemment moins contraignante, au terme de laquelle sont encouragés les échanges d'idées et de points de vue, les études et les partages d'expériences qui peuvent, il est vrai, ouvrir la voie à des instruments de coordination et d'harmonisation.

Les gouvernements sont divisés sur l'importance à accorder aux objectifs sociaux dans la nouvelle Union européenne. Alors qu'un pays comme la France plaidait avant 1992 pour la création d'un "espace social européen", d'autres sont franchement hostiles à cette idée ou manifestement réservés. Même les pays dont les ressources et la sécurité sociale sont limitées ne semblent pas convaincus de l'opportunité de s'aligner sur la situation des plus avancés.

Voies nouvelles ou résignation instituée ?

Pour faire face aux exigences qu'implique la constitution d'un socle européen en matière de sécurité sociale, beaucoup estiment qu'il convient de privilégier la voie ouverte par des organismes comme le Conseil de l'Europe ou par les travaux assidus et incessants d'organisations telles que l'Organisation internationale du travail (OIT)⁴¹.

Certains préconisent également la voie de la mobilisation locale. C'est une démarche à la fois nécessaire et ambiguë. Elle en appelle à la responsabilisation des citoyens. Elle se propose de stimuler les initiatives plus proches des "préoccupations des gens". Elle veut faire appel à l'inventivité sociale. Mais elle peut également ouvrir une voie au démantèlement de certains aspects de la sécurité sociale, trop de milieux étant prêts à se décharger de leurs responsabilités sur le dos d'une pseudo *remobilisation* des citoyens.

⁴⁰. Guy Perrin, Cent ans d'assurance sociale, op. cit.

⁴¹. Voir les travaux de Michel Voirin.

S'il est exclu que l'on s'achemine vers une définition *par le centre* de ce que sera l'avenir de la sécurité sociale européenne, la voie est ouverte aux activités de concertation, à tous les échelons, si l'on ne veut pas se résigner à un pessimisme démobilisateur.

Le système helvétique porteur de signes ?

On peut penser que la construction d'une Europe sociale passe par la prise en compte de diversités encore plus notables que celles qu'on dû affronter les Suisses. Le poids des traditions culturelles, religieuses et politiques y est tout aussi prégnant.

À moins de parier sur une démarche centralisatrice peu probable politiquement et sans doute porteuse d'effets pervers dans la mise en œuvre, on peut imaginer que les convergences européennes auront à gérer les formes de compromis relativement proches, toute proportion gardée, de ceux qui ont caractérisé le dernier siècle de l'histoire helvétique. Faut-il dès lors voir dans cette quête acharnée du compromis la voie royale et incontournable pour la création d'une Europe sociale.

Disons d'abord que la stratégie change en fonction de la conjoncture. En période de haute conjoncture, le compromis le plus facile à réaliser consiste à confier à l'État la prise en charge de certains services, en particulier dans le domaine social. La mobilisation des recettes nécessaires pour les financer n'est pas trop difficile. En période de récession, au contraire, les individus et les groupes sociaux sont préoccupés par la diminution de leurs revenus et des taux de croissance qui pourrait être induite par l'augmentation de la pression fiscale. " Dans la période de stagnation économique qui a suivi la période de croissance, on constate que non seulement les échelons institutionnels les plus élevés se trouvent dans une situation peu favorable, mais aussi que le compromis entre les différentes forces sociales devient difficile. Dans cette phase, nous assistons donc, non seulement à une restructuration de la répartition des tâches à l'intérieur du secteur public, mais aussi à une remise en question de la croissance des services fournis par les collectivités publiques. Au niveau politique, dans cette phase, c'est plutôt l'autre aspect du fédéralisme qui est souligné : celui de l'indépendance des différents échelons institutionnels. On décharge alors les échelons supérieurs de certaines tâches pour les confier aux échelons inférieurs. ”⁴²

Cette tendance à " se dégager " sur le dos des collectivités locales a souvent pour effet de renforcer les inégalités dans l'accès aux biens et aux services. Toutes les initiatives prises en vue de limiter, voire de réduire les politiques sociales, ne correspondent sans doute pas à ce que certains ont appelé un " démantèlement ". Lentement, cependant, elles tendent à changer les règles du jeu. Elles induisent des attitudes de résignation ou de fuite.

Dans certaines circonstances, cependant, les tâches peuvent être partiellement reprises par les cantons, les communes ou le secteur privé.

Que peut-on retenir de ce modèle soumis aux contraintes et aux compromis multiples et voué aux petits pas ?

Il est souvent le creuset qui permet l'émergence de solutions originales, globalement satisfaisantes, bien qu'elles paient un lourd tribut au traditionalisme (système des trois piliers). Mais, ce système peut entraîner des blocages et des immobilismes qui viennent peser lourdement sur la situation de beaucoup et qui, en Suisse, sont parmi les principales causes de cette paupérisation que l'on dit *nouvelle*.

Cependant, la diversité du système et la capacité d'initiative laissée aux instances décentralisées permettent que des réactions créatrices et des revendications s'expriment, dont les effets cumulatifs peuvent entraîner une incontestable rénovation des institutions sociales.

Pendant cette période d'élaboration décentralisée, les disparités triomphent et les principes d'égalité et de solidarité sont lourdement malmenés.

⁴². Gianni Aprile, Angelo Rossi, *L'imbrication de la gestion financière des différents échelons des pouvoirs publics en Suisse*, in : Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, 1980, p. 217.

On ne saurait sous-estimer le poids de ces immobilismes et de ces blocages. D'aucuns croient qu'ils sont "supportables" dans un pays "petit" et "riche", disposant des mécanismes sociaux et politiques nécessaires pour gérer les oppositions et les tensions ; il n'est pas sûr que les entités plus vastes, moins bien équipées en traditions et en institutions politiques "adaptées" puissent faire face à ces situations avec la même sérénité.

Assumer nos succès

La réflexion sur l'avenir de la sécurité sociale ne se réduit évidemment pas à une affaire de "gros sous", de planification institutionnelle et de gestion. Dans ce domaine, le débat sur les valeurs est permanent. Il détermine les choix, définit nombre de conflits et invite à la responsabilité. Parfois d'ailleurs, les interminables discussions sur les plans financiers, recouvrent un débat sur les valeurs. C'est le cas en particulier des "disputes" récentes sur le statut de la femme dans la sécurité sociale, sur les politiques familiales, voire sur la sécurité vieillesse. Quelles solidarités veut-on promouvoir ? Quel "ordre moral" veut-on défendre ? Quelles sont nos responsabilités par rapport à la vieillesse ou à ceux qui sont victimes des diverses formes de l'exclusion ?

Remettre l'État protecteur sur ses deux jambes

Peut-être convient-il de changer de perspectives, le cas échéant de compléter le système. En fait, de quoi s'agit-il ? Risquons une approche très schématique. Les différentes formes d'expression de la charité qui caractérisaient nos sociétés, particulièrement au Moyen Âge s'appuyaient sur le don (plus précisément sur l'aumône)⁴³. Celui qui possédait tendait la main au pauvre ; en échange, celui-ci lui permettait d'obtenir le salut. C'était une sorte d'échange marquée par une reconnaissance mutuelle, chacun restait à sa place.

L'évolution de nos sociétés et particulièrement la Révolution industrielle ont créé de nouvelles règles du jeu. Il a fallu prendre le relais d'une charité qui ne s'exprimait plus qu'insuffisamment ou qui avait été déléguée à divers spécialistes. Pour faire face à la misère et à ce que l'on a appelé "la question ouvrière", on a mis en place l'"Etat protecteur". Mais celui-ci est constitué essentiellement par des transferts financiers et par l'activité de spécialistes techniciens.

Lentement, tout ce qui relève de la gratuité, de la tendresse, de l'écoute, de l'amour a été considéré comme accessoire, utile et louable sans doute, mais comme accessoire. L'Etat protecteur tendait à s'organiser sur des bases qui relevaient de la technique et de la gestion. Or, aujourd'hui, nous observons que ce qui se révèle efficace, dans les secteurs social et sanitaire en particulier, a beaucoup à voir avec ces qualités (d'ailleurs souvent appelées "qualités féminines"). Bref, il s'agit de remettre l'état protecteur sur ses deux jambes ce sont de nouvelles exigences qui s'imposent aux professionnels, de nouvelles priorités dans l'organisation du travail ; c'est aussi une invitation à renforcer la collaboration avec la vie associative⁴⁴ et l'action bénévole⁴⁵ pour réhabiliter le rôle indispensable du don et de la gratuité.

Dimensions éthiques

Pour assumer pleinement ses succès, le système d'action sociale et sanitaire doit intégrer dans son activité le travail éthique indispensable à l'exercice responsable du service qu'elle offre à la collectivité. De quoi s'agit-il ? Les succès obtenus par les actions sociales et sanitaires sont connus et visibles. Allongement de la durée de la vie, handicapés auxquels on a assuré des conditions de vie plus décentes, parfois une formation convenable, leur espérance de vie aussi s'accroît. Et ceux-là dont on parvient à éviter qu'ils ne se fixent dans la marginalité et l'exclusion. Situations

⁴³. Philippe Sassier, Du bon usage des pauvres. Histoire d'un thème politique (XVIe - XXe siècle), Fayard, Paris, 1990 ; ou encore : Jean-Pierre Fragnière, *Rendre possible l'exercice des solidarités*, in : Bernard Kouchner, Les nouvelles solidarités, Actes des Assises internationales de janvier 1989, col. Recherches politiques, P.U.F., Paris, 1989.

⁴⁴. Marie-Chantal Collaud, Claire-Lise Gerber, Vie associative et solidarités sociales, Réalités sociales, Lausanne, 1993.

⁴⁵. Claude Bovay, Jean-Pierre Tabin, Roland J. Campiche, Bénévolat : modes d'emploi, Réalités sociales, 1994.

nouvelles, nouvelles responsabilités. Ces acquis sont également le fruit de techniques et d'institutions de plus en plus sophistiquées. Mais tout cela coûte cher, très cher. Bien sûr, la Suisse n'est pas particulièrement un pays de pénurie⁴⁶. Nous avons les moyens. Jusqu'à quand, cependant, si l'on observe l'accroissement vertigineux des possibles et de leurs coûts. Bref, il faudra bientôt organiser une distribution "raisonnée" des prestations. Certains, et pas les moins lucides, évoquent le rationnement des services et des soins. Croissance des possibles veut dire multiplication des choix, mais aussi complexité des choix. De plus en plus, ceux-ci relèvent de décisions qui doivent s'appuyer sur des principes de réalité mais aussi sur des considérations éthiques.

Plus précisément, lorsque les technologies fines permettent de prolonger la vie, de remplacer des organes, de proposer des thérapies lourdes, des prises en charge sociales complexes et onéreuses, la question des limites se pose. Comment les définir, comment les légitimer, comment les appliquer ? La loi et les règlements proposeront quelques grands principes. Les tribunaux construiront la jurisprudence. Pour certaines grandes orientations, on a déjà mis en place des comités d'éthique. Reste la vie quotidienne. Les médecins et les directeurs ne voudront pas longtemps assumer seuls ces choix. Les familiers, quant ils existent, ne pourront pas toujours porter le poids de ces décisions.

Un nouveau type d'activité va gagner en importance qui concerne beaucoup de professionnels de l'action sociale et de l'action sanitaire : la pratique du travail éthique intégrée comme composante incontournable de la pratique professionnelle. Dans de multiples situations (personnes en fin de vie, handicapés adultes, malades isolés, jeunes toxicomanes, etc.), nous serons placés devant des choix. Faut-il poursuivre : quel type de traitement, avec quels moyens, en fonction de quelles priorités et au nom de quelles valeurs ? À de telles décisions, seront appelés à participer, selon les cas, des membres de la famille, des professionnels de l'action sociale et sanitaire, des aumôniers, des amis, etc. ; bref, des personnes dont il est permis de penser qu'elles ne partagent pas les mêmes valeurs, les mêmes convictions ni les mêmes analyses. Et il faudra décider, souvent dans l'urgence. Bien sûr, chacun aura forgé ses propres valeurs et aura intégré des principes moraux ; mais comment conduire et mener à bien des échanges sur de tels enjeux ?

Le "travail éthique" (les mots importent peu) devient une composante explicite de l'activité professionnelle dans les secteurs social et sanitaire. Esquissions une définition : "le travail éthique est une activité collective conduite dans le cadre de leur pratique professionnelle et/ou de leurs relations personnelles ou sociales par tous les acteurs chargés d'une responsabilité à l'égard d'une personne dont elles ont la charge en vue de prendre des décisions qui concernent sa santé, son mode de vie et les traitements médicaux et sociaux qui leur seront proposés". Rien de neuf diront certains ; incontestablement, ce type de préoccupations et de pratiques est vieux comme le monde. Pourtant, si l'on considère le nouveau contexte démographique, les modes de vie actuels, les possibilités techniques disponibles et, surtout, la diversité des valeurs auxquelles adhèrent les personnes concernées, on doit bien admettre, face à ces enjeux de taille, qu'il s'agit là de choix qui ne peuvent être improvisés et qui ne sauraient être arrêtés sur des bases bureaucratiques⁴⁷.

Ainsi, la capacité de pratiquer ce travail éthique doit s'apprendre et s'exercer. Les solutions retenues doivent être analysées et évaluées. Il nous semble que nous sommes en face d'une nouvelle dimension des pratiques professionnelles auxquelles d'ailleurs les instances de formation devraient porter une attention plus soutenue. Ne laissons pas de telles questions à la merci des avatars des conditions de travail précaires ou peu transparentes. Les "anges de la mort" sont peut-être le produit de nos imprévoyances dans la prise en compte de ces enjeux.

⁴⁶. Ce matin (30 décembre 1994), la radio annonce à grand fracas que nous sommes le pays le plus riche du monde, avant de réciter la liste des tables ouvertes pour accueillir les pauvres, solitaires et sans domicile fixe.

⁴⁷. Voir : Pierre Gilliland (éd), *Éthique et économie, État social et administration publique*, Cahiers de l'IDHEAP No 116, Chavannes, 1993 ; Jean Martin éd., *Éthique et santé publique*, Médecine et Hygiène, Genève, 1992.

Contrôle, évaluation et prospective

Quand les institutions sont modestes, la visibilité, voire la transparence sont relativement faciles à garantir. Il en va de même de la proximité entre les prestataires de services et les usagers. Mais, il y a belle lurette que la sécurité sociale est devenue un appareil immense, très diversifié, complexe, qui s'est partiellement autonomisé. Récemment, on a dit et redit qu'il est quasiment impossible de répondre à la question, qui offre quel service, sous quelle forme, à quel prix et avec quelle efficacité ?⁴⁸ Difficile également de se prononcer sur des questions du type : cette institution a-t-elle encore un sens, qu'avons-nous mis en place pour assurer les problèmes en train d'émerger, quelles sont les priorités qui s'imposent ? Quels sont les besoins réels des usagers d'aujourd'hui et de demain ?

Le pragmatisme a ses avantages et ses zéloteurs.

Il appert qu'il se révèle insuffisant pour répondre à l'ensemble des questions posées. C'est ainsi que l'on est entré dans l'ère de l'évaluation, du contrôle et, modestement, de la prospective.

L'évaluation, un choix politique

Une frénésie de l'évaluation semble avoir aujourd'hui gagné tous les champs de la société, au point de générer parfois une totale confusion. Certains l'appellent de tous leurs vœux, espérant ainsi voir "scientifiquement" justifiées leurs actions dans des secteurs que la crise économique et la vogue libérale tendent à remettre en cause : associations, recherche, travail social, économie sociale, développement local... D'autres s'en méfient toujours, n'y voyant que le dernier avatar de la volonté des pouvoirs en place de s'infiltrer dans les recoins de la société qui avaient jusqu'alors échappé à leur vigilance.

Parée de toutes les vertus ou chargée de tous les maux, l'évaluation serait-elle une technique miraculeuse qui descendrait du ciel des experts pour apporter "la" vérité (que chacun estime bien sûr être la sienne) ?

Professionnels, experts et techniciens pourront toujours perfectionner leurs techniques à l'infini et se quereller sur la pertinence relative des procédures "idéales" (et réelles) prônées (et mises en œuvre) par chacun, la problématique de l'évaluation continuera à piétiner sur place, tant que ne sera pas éclairci ce que signifie et ce qu'est une évaluation. C'est-à-dire tant que l'évaluation ne sera pas définie sur le plan épistémologique. Cette définition passe par une première distinction fondamentale entre *contrôle* et *évaluation*. Il ne s'agit pas d'attaquer l'une au nom de l'autre, ni de distribuer des satisfecit à l'une et des mauvais points à l'autre.

L'évaluation et le contrôle sont tout aussi indispensables. Mais c'est de leur confusion permanente que naissent les erreurs et les quiproquos. Une fois établie cette distinction, on s'aperçoit aisément que c'est bien plus de contrôle que d'évaluation dont la société est actuellement boulimique...

Aucune société, structure ou individu, ne peut échapper au contrôle. Et, en fait, c'est peut-être une bonne chose. Le contrôle n'est pas forcément "dictatorial", il représente aussi une mise à plat, une quantification et un garde-fou et, en cela, prend nécessairement place dans tout système démocratique, mais à la seule condition qu'il s'affirme en tant que tel et ne phagocyte pas la démarche évaluative qui, seule, peut donner sens à nos actions et rendre un véritable statut au conflit, à la diversité, à la complexité et, en fait, plus profondément, à l'autre, à ce qui diffère et à ce qui dérange.

Les effets imprévus de tout programme ou politique ne peuvent plus alors automatiquement être taxés de "pervers", comme certains les ont baptisés. Ils témoignent de la vitalité imaginative de

⁴⁸. Antonin Wagner, *Wohlfahrtsstaat Schweiz, Eine problemorientierte Einführung in die Sozialpolitik*, Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart, 1985 ; A. Wagner, *L'évolution du budget social de la Suisse*, Revue française des affaires sociales, No 4, Paris, 1985 et in Fragnière et al., *Manuel de l'action sociale en Suisse, Réalités sociales*, Lausanne, 1989.

ceux qui préfèrent ou n'ont d'autre choix que de se glisser dans les mailles du filet d'un ordre pré-construit et/ou de la programmation totale.

La question n'est sans doute plus aujourd'hui de refuser tout contrôle comme acte de pouvoir insupportable, mais plutôt de renforcer, réhabiliter et promouvoir de véritables processus d'évaluation. Tant pis (ou tant mieux) si les professionnels parfois auto-proclamés de l'évaluation y voient leur statut remis en cause. Il y va d'un choix politique fondamental qui implique la reconnaissance véritable des différences et donne place, non seulement à l'imprévu et à l'imprévisible, mais surtout à la remise en cause perpétuelle de nos actes et de nos schémas de pensée⁴⁹.

Théorie et méthodologie

Le terme "évaluation" reflète la pluralité des définitions qui lui sont attachées⁵⁰. Celles-ci s'articulent alors aux situations des différents acteurs. Les analystes des politiques publiques voient dans l'évaluation "un jugement porté sur quelque chose par référence à sa valeur supposée ou réelle";... elle est "une fonction consistant à apprécier les effets attribués à une action gouvernementale"; celle-ci "peut être jugée à différents niveaux"⁵¹. Plusieurs types d'évaluation sont alors envisageables. Les sciences économiques ont impulsé une démarche logico-déductive appuyée sur l'analyse de processus réels préalablement délimités. Les études de rationalisation des choix budgétaires de la décennie 70 dans le secteur social illustrent ce type d'évaluation⁵².

En France, dans le cadre de la décentralisation de l'action sociale, les missions confiées par les élus locaux à certains cabinets de conseil s'approchent de cette logique. Le bilan financier d'une action sociale constitue le mode essentiel de connaissance de l'intervention sociale. La démarche empirique apparaît comme une autre modalité de l'évaluation. "Elle cherche à expliquer les effets réels, symboliques ou matériels de l'action accomplie". Ainsi, on essaie de mesurer dans quelles conditions une politique est une contribution au changement social. Certes, cette orientation soulève de nombreux problèmes théoriques et méthodologiques simplement par le fait qu'il faille préalablement désigner l'espace de la politique concernée.

Enfin, l'analyse de cas constitue l'un des registres des méthodes d'évaluation⁵³. La démonstration n'entraîne pas toujours l'adhésion mais elle introduit une distance par rapport aux critères d'évaluation. Ainsi, l'évaluation d'une politique affronte un choix méthodologique. Celui-ci induit un mode d'approche qui conditionne la lecture que l'on fera de la politique concernée. Si les différents acteurs peuvent se retrouver sur la nécessité d'évaluer l'action sociale, il convient encore de réunir un accord sur le type d'évaluation retenu.

Une question politique

Le Commissariat général du plan (en France) affronte ces questions dans sa tentative d'élaborer "une méthodologie d'évaluation des politiques sociales transversales"⁵⁴. Les auteurs d'un rapport significatif précisent leurs intentions: "Si l'on entend par évaluation l'analyse systématique des effets d'une politique et l'appréciation de la conformité de ces effets réels aux effets qui en étaient attendus, il n'est guère possible de considérer que les contrôles administratifs

49. Voir, en particulier, les travaux de : Geneviève Corajoud, Uli Tecklenburg, et Georges Piottet.

50. Problèmes de mise en œuvre des politiques publiques, Annuaire ASSP, Haupt, Berne, 1993.

51. Jean-Claude Thoenig, "L'analyse des politiques publiques" dans "Traité de science politique", sous la direction de M. Grawitz et J. Léca, tome 4, PUF, 1985.

52. Cf. par exemple : "La prévention des inadaptations sociales", La Documentation française, 1973.

53. François-Xavier Merrien, La commande politique, in : Informations sociales, No 39, 1994, pp 8-17.

54. Commissariat général du plan, "Les politiques sociales transversales ; une méthodologie d'évaluation de leurs effets locaux", La Documentation française, 1986.

ou les audits comptables, les évaluations spontanées ou les enquêtes de satisfaction et d'opinion soient à proprement parler des évaluations". La question de l'évaluation est délicate car elle touche les limites des sciences sociales dans ce domaine et les résistances des politiques. La quantification du social est par exemple à l'ordre du jour dans l'idée d'évaluation de l'action sociale mais les indicateurs disponibles ne sont guère opératoires. Les recherches engagées dans l'élaboration d'autres méthodes sont réduites. Si bien que le processus d'évaluation se retrouve inclus dans les enjeux sociaux. N'ayant pas acquis une stature scientifique suffisamment reconnue, l'évaluation apparaît dans ces conditions comme un élément stratégique dans l'appréciation des interventions publiques. Si tous les acteurs lui reconnaissent un mérite, c'est celui de révéler la dimension de l'enjeu. Dans le secteur social, compte tenu de la nouvelle donne, l'évaluation apparaît comme une question politique sur les politiques.

Détection avancée des problèmes de société

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 sociaux⁵⁵. 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.

Des bases de données pour l'étude et la gestion

L'étude de la sécurité 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 sociales⁵⁶. 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 responsabilité⁵⁷. Enfin, les résultats de plusieurs projets réalisés dans le cadre du Programme national No 29 : " Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale " permettent de porter une appréciation beaucoup plus fine sur nombre de secteurs de la sécurité sociale⁵⁸.

⁵⁵. Karl Weber : *Trendberichterstattung Sozialpolitik*, Schweizerischer Wissenschaftsrat, Bern, 1985.

⁵⁶. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre les appels réitérés de Pierre Gilliard à la mise en place d'un observatoire de la santé et à la construction d'un Budget social de la Suisse, ainsi que les initiatives de Paolo Urio pour réaliser un observatoire des questions européennes.

⁵⁷. Dans ce sens il faut saluer l'amélioration de la qualité de la revue *Sécurité sociale*, publiée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFS), Berne.

⁵⁸. Nous pensons, en particulier, aux travaux de Pierre Gilliard et Stéphane Rossini sur le budget social de la Suisse, instrument de base pour la gestion des politiques sociales.

Transparence et participation

Si l'étude de la sécurité 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 résultats⁵⁹.

Sans transparence et communication, il n'y a pas de réel accès aux droits.

Nécessités, raisons et espoirs

Quand la tâche est immense, les obstacles nombreux, le scepticisme envahissant et la résignation rampante, il ne faudrait pas croire que tout est perdu. Pour clore ces propos liminaires, et pour raviver le nécessaire courage, lisons d'abord les propos de deux auteurs qui ont marqué récemment la réflexion sur les rapports entre sécurité sociale et société.

Rappelons avec Guy Perrin que " si l'on évalue, sans parti pris, les systèmes de protection sociale en vigueur dans les pays développés à l'heure actuelle, en prenant en considération tant leur structure que leur niveau, il faut bien admettre que l'État-providence n'existe nulle part. Mieux vaut sans doute ne pas souhaiter qu'il existe jamais, car cette alliance contre nature devrait inspirer plus d'inquiétude que d'espoir (...) L'analyse objective de la situation, au demeurant très variable quant aux conceptions et aux réalisations nationales, confirme plutôt l'existence d'États de droit social, parfois dit " protecteurs " car identifiés aux nouvelles responsabilités de protection collective assumée par la puissance publique, mais très différents en droit et en fait de prétendus États dispensateurs de jouissances infinies, débilatantes et gratuites, comme il arrive seulement dans l'île aux merveilles de la tradition utopiste.

Si l'État-providence est un mythe entretenu depuis la naissance de la sécurité sociale, la fin de l'État-providence apparaît comme un mythe dérivé à caractère nettement obsessionnel, car il se nourrit des justifications les plus diverses sinon opposées. "60

Pour sa part, Alain Touraine rappelle opportunément l'importance des enjeux pour notre société. Il souligne " l'idée que notre société s'étouffe si elle ne respire pas avec ses deux poumons, la croissance et la sécurité. Rêver d'une société délivrée du travail est aussi dangereux que de croire qu'il faut sacrifier la sécurité pour retrouver la croissance. Ce sont deux manières complémentaires de sombrer dans une société sauvage. Ensuite et surtout, que notre espace politique, le champ de nos débats, s'est incroyablement réduit et appauvri. La gravité de la crise traversée n'excuse rien. Qu'est-ce qu'une démocratie qui ne parle que de contraintes extérieures, de prix du pétrole et de cours du dollar, d'équilibre des échanges et d'inflation, comme si l'art de la politique consistait seulement à revenir à l'équilibre, comme si nulle volonté collective ne pouvait s'exercer, comme si les débats politiques et sociaux ne servaient à rien, l'économie répondant à des lois sur lesquelles les hommes n'ont pas d'influence ? Nous savons bien qu'il existe des contraintes économiques et que les ressources distribuables ne peuvent pas s'élever indépendamment de la production et de la productivité. Mais cette conscience des contraintes économiques que nous avons acquise doit être complétée et rééquilibrée par une conscience également forte des demandes sociales, des nouvelles formes possibles et nécessaires de participation sociale et culturelle. Écarter, rejeter dans un statut

⁵⁹. L'AISS travaille sur ce sujet depuis de nombreuses années. Voir : Association internationale de la sécurité sociale, La sécurité sociale face à ses usagers, De la bureaucratie vers la bureaucratie, Études et recherches, No 33, Genève, 1993.

⁶⁰. Guy Perrin, op. cit., page 118.

d'infériorité vieux et jeunes est incompatible avec la démocratie, car celle-ci est malade quand une société se cache à elle-même une part importante de sa réalité. »⁶¹

Nous ne croyons pas à la résignation inéluctable que dessinait Alexis de Tocqueville : « Nos contemporains sont incessamment travaillés par deux passions ennemies : ils se sentent le besoin d'être conduits et l'envie de rester libres (...). Ils se consolent d'être sous tutelle en songeant qu'ils ont eux-mêmes choisi leur tuteur (...). Dans ce système, les citoyens sortent un moment de leur dépendance pour indiquer leur maître et y rentrent (...). »⁶²

Et faut-il marcher vers ces horizons glacés que prédisait Nietzsche ? : « Ils ont quitté les contrées où il est dur de vivre : car l'on a besoin de chaleur. On aime encore le voisin et l'on se frotte à lui, car l'on a besoin de chaleur.

Devenir malade et éprouver de la méfiance leur paraît relever du péché : on marche avec précaution. Fou donc celui qui trébuche encore sur des pierres ou des humains.

Un peu de poison par ci par là : cela donne des rêves agréables. Et beaucoup de poison pour finir : cela donne une mort agréable.

On travaille encore car le travail est un divertissement. Mais on prend soin que le divertissement ne soit pas trop fatiguant.

On ne devient plus ni riche ni pauvre, l'un et l'autre sont trop pénibles. Qui veut encore gouverner ? Qui veut encore obéir, l'un et l'autre sont trop pénibles.

Point de berger et un troupeau. Chacun veut la même chose : chacun sera pareil, celui qui sentira les choses autrement, ira volontairement à l'asile d'aliénés.

« Jadis tout le monde était fou », disent les plus finauds et ils clignent des yeux...

Il y aura des petites joies pour le jour et des petites joies pour la nuit ; mais on révèrera surtout la santé. »⁶³

Pour ne pas échouer sur de tels rivages, ne convient-il pas d'élargir le droit de citoyenneté ? Jusqu'ici il était le plus souvent lié à un territoire et à une activité. Pensons aux difficultés pour sortir de la commune (assistance) et pour quitter l'entreprise (la LPP vient à peine de tolérer le libre passage). Pour les allocations familiales, hors de lieux encore étroitement définis, point de salut.

Nous rejoignons le propos de Christian Marazzi⁶⁴ lorsqu'il invite à élargir l'espace, à explorer de nouvelles formes de citoyenneté et de nouveaux modes de représentation. Il faut inventer un État qui garantisse un droit de participation égal à tous les « sujets » qui occupent l'espace civique et social sur lequel il exerce sa juridiction.

Il convient de favoriser, voir de stimuler la création d'espaces dans lesquels le plus grand nombre peuvent développer leur projet de vie sociale. C'est en particulier le lieu de la vie associative qui ne serait plus considéré comme un relais instrumentalisable, mais comme un lieu de définition et d'expression de la citoyenneté. Dans cette perspective, l'essence de la démocratie consiste à reconnaître la positivité des conflits, à laisser apparaître la pluralité des savoirs et des expériences, à produire des espaces d'expression pour des arbitrages entre les rationalités particulières, localisées et spécifiques. C'est la chair et le sang de la société, c'est aussi sa richesse. De tels « débats » conduits au grand jour peuvent rendre possibles des modalités plus justes de vie commune.

⁶¹. Alain Touraine, préface à l'ouvrage d'Anne-Marie Guillemard, *Le déclin du social*, P.U.F., Paris, 1986, p. 16.

⁶². Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Tome 2 (1835), Laffont, Paris, 1986, pp. 647-649.

⁶³. Nietzsche, *Ainsi parlait Zarathoustra*, cité par : Béatrice Majnoni d'Intignano, *La protection sociale*, éd. de Fallois, Paris, 1993, p. 225.

⁶⁴. Nous reprenons ces points de vue de son dernier livre : *Il posto dei calzini*, ed. Casagrande, Bellinzona, 1994, p. 136. Voir aussi : Roberto De Vita, Perpaolo Donati, Giovanni B. Sgrita, *La politica sociale oltre la crisi des Welfare State*, Sociologia e politica sociale, Collana diretta da P. Donati, Franco Angeli, Milano, 1994.

