

Exclusions en pays fédéraliste

Dans les efforts mis en œuvre en vue d'apporter quelques solutions au lourd problème posé par la montée de la pauvreté sur fond d'accroissement des inégalités, la structure fédéraliste de notre pays joue un rôle déterminant. Les grands régimes de sécurité sociale sont construits sur la base d'une réglementation fédérale, mais beaucoup d'entre eux dépendent largement de l'interprétation que veulent bien en donner les cantons, voire même les communes. A cet égard, la question de l'assurance-maladie est dans tous les esprits.

Quant aux mesures plus directement destinées à apporter une aide à ceux que l'on appelait récemment encore les " assistés ", ou que l'on désigne depuis quelque temps par le terme de " nouveaux pauvres ", elles relèvent très fortement de l'initiative locale. Les tentatives récentes de coordonner ces activités, voire de les harmoniser au niveau national ont rencontré des résistances majeures, qu'il s'agisse des projets soumis à la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales ou des tentatives visant à insérer dans la Constitution un droit au minimum vital.

Ce choix de privilégier la voie fédéraliste et le " local " pour organiser l'offensive contre la pauvreté et ce que l'on appelle l'exclusion n'étonnera pas ceux qui sont familiers du poids du fédéralisme dans la culture helvétique. Il n'en reste pas moins qu'on ne saurait se borner à constater cet état de fait. Il importe de mesurer les performances dont se montre capable ce mode d'organisation et, pourquoi pas, de mettre en évidence ses fragilités dont les conséquences sont souvent lourdes pour les personnes qui vivent les situations précaires, surtout dans un climat d'insécurité tel que celui qui caractérise ces dernières années du siècle.

Malgré les fortes différences que l'on peut repérer dans l'intensité des efforts cantonaux, il serait aberrant de laisser entendre que " rien ne se fait ". Dans plusieurs cantons, des initiatives sont prises, tiraillées entre le souci de mieux faire et la volonté d'économiser. Dans ces conditions, un certain nombre de pistes sont privilégiées qui méritent notre attention, d'autant plus que, parfois, sous le couvert du " bon sens ", elles recèlent des pièges qui peuvent conduire à des résultats diamétralement opposés à ceux que l'on pourrait escompter. Nous pensons en particulier à celles qui mettent l'accent sur la volonté de cibler les mesures ou aux attentes impressionnantes qui sont formulées dans les initiatives prises pour trouver des programmes d'occupation requalifiante ou des prestations de réinsertion.

Il y a parfois loin de la coupe aux lèvres et, dans des domaines aussi majeurs pour le simple bien-être social des individus, la garantie d'égalité des droits risque de se fragiliser fortement dans un tel contexte. Cette contribution s'attachera à examiner quelques-uns de ces aspects, sans bien sûr entrer dans les détails, l'ampleur de la problématique soulevée ici n'échappe à personne.

L'aiguillon de la pauvreté

La pauvreté hante nos sociétés, surtout depuis la révolution industrielle¹. 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

¹. Voir en particulier : François-Xavier Merrien, *Face à la pauvreté. Les sociétés occidentales et les pauvres*, Ed. Ouvrières, Paris, 1994.

tôt on a parlé de l'exclusion. 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 récentes 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 Grüniger, 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 impatients 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 veulent bien l'entendre de l'importance de l'exclusion dans nos 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 dehors². 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 rémunérée³.

Les machines à exclure

Ces 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

². Christian Marazzi, Pauvreté, mémoire et éthique métonymique, in : Pierre Gilliland (éd.), *Pauvretés et sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1990.

³. 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. Gilliland et F. Cuénoud, G. Bouverat, conseiller, *Politique familiale et budget social de la Suisse*, OFS, Berne, 1994, diffusion Réalités Sociales, Lausanne.

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. Notons 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 une fatalité. 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 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.

Les espoirs mis sur la sécurité sociale

On sait que la sécurité sociale se transforme. On attend beaucoup d'elle. Elle a rempli une mission essentielle et elle continue à le faire. 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 censée 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.

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, ces réalités commencent à être intégrées dans les modes de penser 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.

Les 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. ”⁴

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. ”⁵

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

⁴. 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.

⁵. 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.

Les pièges de la privatisation

Évoquons maintenant quelques problèmes majeurs qui traversent les politiques publiques orientées vers le combat contre l'exclusion. Commençons par le refrain le plus fredonné.

Pas un jour qui ne nous serve son lot de louanges des vertus de la privatisation des activités économiques et des services. Le téléphone, le train, la buanderie, l'établissement médico-social et même la prison, pour ne citer que des exemples, sont promis à des cures de jouvence et d'efficacité grâce aux vertus de la concurrence et de la *responsabilité*.

Plus discrètement, le mouvement s'est développé dans les domaines du social et de la santé. Au cours des dernières années on a vu fleurir des associations et des fondations qui se proposent de fournir des prestations dans le vaste champ d'application de la sécurité sociale, au sens large du terme.

Souvent, ces initiatives sont l'expression d'un modèle traditionnel en Helvétie. Quand un nouveau problème est détecté, les milieux concernés se mobilisent et développent des projets. Ils rassemblent des forces *privées* et des ressources ; ils construisent un premier réseau institutionnel. Peu à peu, les pouvoirs publics prennent le relais pour garantir la solidité du système et assurer l'accès de tous aux prestations. C'est un schéma de ce type qui a conduit (par exemple) à la mise en place des équipements pour les personnes handicapées. Très fréquemment, l'étiquette " privé " subsiste, mais l'essentiel des budgets est couvert par des fonds publics.

Ce qui est apparemment nouveau, c'est la démarche inverse. Des tâches assumées depuis belle lurette par les pouvoirs publics sont " privatisées " ou confiées au secteur associatif. L'opération s'est accompagnée d'une intense revalorisation de la " vie associative " et de son moteur qui est ou devrait être le bénévolat. Voilà des perspectives fort réjouissantes qui font appel à la mobilisation de la générosité individuelle et des solidarités collectives. On a célébré le renforcement du lien social, la promotion d'une nouvelle citoyenneté, la vertu des interventions de proximité sur un refrain de lutte contre les phénomènes bureaucratiques et les rigidités institutionnelles. Qui oserait mettre en doute ces valeurs et se montrer réticent devant un tel bouillonnement d'innovations sociales ? Presque personne, mais...

Il y a association et association. La contribution de ces milliers de petites " sociétés " au fonctionnement de la démocratie doit être appréciée à sa juste valeur et même encouragée, le cas échéant en soutenant le bénévolat par quelques coups de pouces au fonctionnement qui peuvent prendre la forme de subventions.

Que penser en revanche de ces vastes organisations qui gèrent de gros budgets à base de ressources publiques, un personnel qui se compte par centaines tout en se coiffant de la forme associative, les comités étant bien garnis d'élus et de notables fréquemment recrutés par cooptation ? C'est là que menace la dérive. On peut voir apparaître un étrange capitalisme associatif, plutôt sauvage et fort peu social, où les intérêts corporatistes ont chassé les bénévoles et les subventions publiques les dons, où une part croissante des prélèvements obligatoires échappe au contrôle des élus du peuple. Nombre d'associations en viennent à fonctionner selon un principe monarchique ou féodal qui place leurs dirigeants à l'abri de tout contrôle de leurs mandants. Dans trop de cas on peut se demander ce que sont devenus ces principes politiques fondateurs que sont la transparence, l'impartialité et la rigueur dans l'emploi des fonds publics.

Cette forme du " Moins d'Etat " peut conduire à la constitution de chasses gardées, de réseaux plus ou moins étanches, de bassins de clientélismes et dans le pire des cas à des malversations explicites. La Suisse serait-elle à l'abri de comportements du type de ceux qui ont agité l'ARC, en France ? Au delà de ces péripéties, la question qui se pose est beaucoup plus fondamentale. On devine que l'atomisation des sociétés, la délégitimation de l'intérêt général et le déclin du

politique vont de pair. En déléstant les pouvoirs publics de tâches et de responsabilités qui touchent de très près la gestion de l'intérêt général, on risque de transformer la démocratie, fut-elle à haute dose de fédéralisme et de subsidiarité, en une coquille bien vide.

Cibler ? Une voie sans issue

Bon sens ?

Un raisonnement apparemment simple et bétonné déferle sur les citoyens-électeurs. “ Les dépenses sociales deviennent exorbitantes, les ressources viennent à manquer, impossible de poursuivre les politiques d'arrosage, il faut définir des priorités et ne fournir des prestations qu'à celles et à ceux qui en ont vraiment besoin ”. Et le principe tombe : il faut donner la priorité à des politiques ciblées⁶.

Ce propos est bardé de cette évidence ordinaire qui semble être incontestable. Qui oserait mettre en doute le fait qu'il faut aider le pauvre, le *vrai* pauvre, et que la priorité doit être donnée aux plus nécessiteux ? Pourtant, cette piste politique est dangereuse, contre-productive, le plus souvent inefficace et peut-être plus coûteuse. En un mot, une politique ciblée vers les pauvres est une pauvre politique.

Étiquettes

C'est qu'il faudra définir, élaborer des critères, choisir, classer et coller des étiquettes. On voit le travail. On devine les sentiments d'exclusion et de ségrégation qui en résultent. Sans parler de l'armée de spécialistes qui seront appelés à déterminer les seuils, à construire les catégories et à vérifier le statut et le comportement des bénéficiaires.

Au bout de la démarche : une société découpée en multiples segments bien rangés, où chacun aura sa place sur l'étal administratif, après avoir dû mettre à plat la plupart des dimensions de ce qui fait sa vie quotidienne.

La course d'obstacles

Plusieurs études récentes, de dimension internationale, ont montré que les politiques ciblées vers les plus démunis ne parviennent pas à atteindre l'objectif qu'elles visent⁷. Pire, elles tendent à aggraver la situation. Pourquoi ? Cela semble impensable. En fait, c'est assez simple : pour accéder à ses droits et obtenir les prestations disponibles, chacun doit s'engager dans un véritable “ parcours du combattant ”.

a) D'abord, il faut qu'il perçoive le besoin, et dans les délais. Or, on sait que les plus pauvres sont ceux qui anticipent le moins et qui, trop souvent, se résignent.

b) Ensuite, il doit disposer des connaissances de base pour savoir que les solutions existent et qu'elles lui sont accessibles.

c) Il doit également être informé du fait qu'il y a droit (comment, dans quelles conditions ?) Quand tout chancelle a-t-on encore le sentiment d'avoir des droits ?

d) Il doit encore être persuadé de l'utilité de ce qui lui est offert. Les prestations qu'on lui propose vont-elles résoudre son problème ?

e) Il doit aussi avoir une attitude neutre ou positive vis-à-vis de la démarche qu'il est appelé à entreprendre, voire du soutien qu'on lui propose. Comment vont se dérouler les négociations ? Quelle sera la réaction de l'entourage ? Que signifie pour lui le fait de devenir dépendant d'une instance officielle ?

⁶Sur ces questions, voir : Jean-Pierre Fragnière (éd.), *Repenser la sécurité sociale*, Réalités Sociales, Lausanne, 1995.

⁷Jean-Pierre Fragnière, op. cit.

f) Il doit enfin bien mesurer la situation dans laquelle il se trouve. Situation passagère ou durable ? Ose-t-il encore penser au lendemain ? A-t-il encore la force d'élaborer un projet ? Vit-il sa souffrance comme surmontable ?

En fait, les couches les plus défavorisées sont celles qui éprouvent le plus de difficultés à faire face à ce type d'interrogation et qui renoncent trop fréquemment à parcourir avec succès un chemin sinueux, montant, malaisé. Faut-il leur reprocher de s'enfermer dans leur situation et de se complaire dans leur malheur ? Qui osera le prétendre ?

Aider les riches ? Horreur !

Il ne faut pas se laisser enfermer dans un faux procès. La reconnaissance des droits à la sécurité de base concerne tout un chacun. On peut avoir le portefeuille bien garni et nourrir quelques craintes pour sa grande vieillesse. On peut disposer d'un compte en banque copieux et craindre la maladie longue et pénible. L'insécurité sociale s'installe aussi dans l'esprit des nantis. Des moyens existent qui permettent de garantir une meilleure redistribution des ressources, ne serait-ce que la voie fiscale ou la progressivité des contributions.

Mais il n'y a pas de raison de désigner les pauvres du doigt, de les clouer au pilori, de les décortiquer dans les appareils administratifs, au risque de les voir " fuir ". La facture de l'exclusion est plus lourde que les coûts de la solidarité construite sur le principe de l'universalité. Les programmes politiques qui se laissent séduire par les sirènes démagogiques de limitation des droits reconnus à tous sont gros de simplisme et d'incompétence.

Les politiques au coup par coup

Les 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 élus appelés 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 ce point, 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 termes 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.

A quoi peuvent servir les sciences sociales ?

A ce stade de notre réflexion, on peut légitimement poser cette question.

En effet, dans les périodes fastes, on entoure les sciences sociales d'une estime distraite. Les bons titres et les rapports sérieux s'entassent sur les bureaux et ils sont peut-être lus par quelques esprits curieux. Ci et là, un commentaire élogieux qui peut meubler une conversation de salon.

Vient le temps de la rigueur. La prise de bec entre la cigale et la fourmi s'installe à la une de la presse-spectacle, sur un fond de caisses que l'on dit vides. De toute part, pleuvent les conseils et les injonctions. Il faut bien dire que l'on puise le plus souvent au même chansonnier. Vous voulez des titres ? Le rond-de-cuir amoureux de son journal, l'instituteur toujours en vacances, le chômeur caractériel, et, bien sûr, le malade qui s'installe à l'hôpital. Et l'on prend une mesure par ci, et l'on prend une mesure par là. On rétablit, et c'est heureux et remarquable, plus de solidarité entre générations dans l'assurance-maladie ; et voilà que dans le bureau d'à côté, l'aide sociale doit assumer les lourdes conséquences de ces ponctions nouvelles. On décrète un délai de carence pour remplacer les fonctionnaires, et les dossiers s'entassent et des milliers de francs de coûts supplémentaires doivent être assumés par le bureau voisin, encore une fois, parce que le travail n'a pas été fait et qu'il a fallu consentir un placement d'urgence fort onéreux. Ce que l'on croyait être une mesure d'économie devient un acte de gaspillage. Il suffit de mettre en relation les comptes-rendus de débats que la presse nous communique au jour le jour pour que le phénomène se révèle patent et massif.

Dans un tel mécanisme, ne faisons pas la chasse à quelques méchants, pervers et malveillants. Il s'agit le plus souvent des conséquences fâcheuses d'une approche par trop sectorielle des problèmes. Après que l'on aie découpé les problèmes en petits morceaux, qu'on les aie étudiés en petits morceaux et que l'on aie pris des mesures sur chaque petit morceau, la totalité se venge, et féroce.

L'approche globale des problèmes en sciences sociales est possible, avis aux mandants et, peut-être, aux chercheurs. Exemple : élaborer un budget social de la Suisse, voilà une tâche importante, indispensable, quelques chercheurs éclairés s'y sont déjà attelés avec des moyens, hélas, fort modestes. Que ne les a-t-on pas appelés plus tôt. Les improvisations actuelles dans la décision politique seraient moins dommageables à celles et ceux qui ne peuvent que subir.

Par les temps qui courent, il importe de dépasser les jérémiades stériles et de stopper le bricolage et les faux-semblants dans la planification des politiques sociales. Les acteurs concernés sont nombreux, la fécondité des efforts des uns dépend de la capacité de mobilisation et d'initiative des autres. Bien sûr, de nombreux efforts ont déjà été entrepris et des résultats fiables sont disponibles. Il est temps de passer la deuxième vitesse. Les chercheurs doivent promouvoir une approche globale des problèmes, mais leurs mandataires doivent accepter et privilégier ce type d'analyses. Les groupes professionnels sont appelés à mettre une croix sur leurs réflexes corporatistes, encore faut-il que les administrations et les instances de formation favorisent leurs initiatives.

Ce n'est pas en se passant le ballon, ou le charbon, que l'on peut espérer résoudre des problèmes d'une telle envergure.

Un contexte et un climat prometteurs

Aujourd'hui, paradoxalement, de nombreuses conditions sont réunies pour faire face rapidement à ces situations d'urgence.

— Les informations de base sont suffisantes pour décider (malgré les lacunes bien connues en matière de données statistiques).

— Les idées, pour ne pas dire les modèles sont disponibles et quasiment “ prêts à l’emploi ”.

— Chez les professionnels concernés par ces dossiers (y compris les fonctionnaires, bien sûr), le climat d’ouverture et de coopération peut être qualifié de bon.

En outre, quelques *principes simples* sont en train d’être formulés et sont proposés à la construction d’un consensus.

a) Chaque compatriote écarté, rejeté dans la pauvreté et la misère est une *perte* pour le patrimoine national et, potentiellement une charge à long terme pour tous.

b) Les personnes concernées par les mesures en train de s’élaborer sont beaucoup *plus des victimes que des coupables* : “ fruits ” de nos imprévoyances et de nos aveuglements, pour ne pas parler de l’égotisme de quelques uns.

c) Tous nos compatriotes ont *droit à une nouvelle chance* pour ne pas dire une dernière chance et ce n’est pas la Suisse, pays dont la pauvreté n’est plus la caractéristique principale, qui pourrait le leur contester.

d) L’*égalité de droit est constitutive de notre pacte national* et elle doit être mise en œuvre quels que soient les légitimes mérites du fédéralisme qui constitue notre identité nationale.

e) Celle ou celui qui a connu un échec ou un malheur momentané ne saurait être étiqueté pour toujours comme marginal ou irrécupérable. Dans ce sens, les mesures dites d’*insertion* revêtent une importance de plus en plus capitale quelles que soient les difficultés qui apparaissent dans leur mise en œuvre.

f) Le souci d’une saine gestion des finances publiques ne peut en aucun cas s’accommoder de la marginalisation d’une proportion importante de nos concitoyens. Les *coûts à moyen et long terme risquent d’être exorbitants*. Car on sait le prix de la maladie, du désespoir, de la délinquance, des ruptures et des résignations.

Reste la mise en œuvre de mesures efficaces à la hauteur des urgences dont la prise de conscience s’élargit de manière plus ou moins visible.

Peut-on faire confiance au fédéralisme ?

On sait la force des traditions qui font de la Suisse un pays fédéraliste. En matière de sécurité sociale et de lutte contre l’exclusion, 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. Privilégiant les unités de taille modeste, il offre 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 marquent 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. Ainsi, 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 égoïsmes.

En Suisse, peu de choses tombent d'en haut. L'avenir se construit par la multiplication et la mise en réseau d'expériences locales. Également par la transformation des pratiques administratives et professionnelles, par la réorganisation des services et des techniques de travail. Un vaste chantier et il y a urgence.

Bons et mauvais usages du fédéralisme

Qu'il s'agisse d'une tumeur cancéreuse ou d'une carie dentaire, tout le monde sait qu'une détection et une intervention précoces augmentent considérablement les chances d'enrayer le mal. Ce qui est devenu une évidence dans le domaine de la médecine tarde à conquérir les esprits dans le champ de la protection sociale. Il apparaît de plus en plus que cette "demi cécité" entraîne des conséquences considérables en termes d'exclusion, de mal-être et de coûts.

Un faisceau d'études internationales qui s'appuient résolument sur la méthode comparative aboutissent à quelques conclusions dont les conséquences politiques sont majeures, y compris pour la Suisse⁸.

a) Le plus lourd problème qui affecte actuellement les régimes de sécurité sociale est lié au phénomène de la dépendance de longue durée.

b) Les mesures d'intervention rapides sont beaucoup plus efficaces pour évacuer les risques de dépendance.

c) La circulation des personnes dans les méandres des guichets et des étiquettes est facteur de dégradation par résignation (aujourd'hui chômeur, demain en programme d'occupation, après-demain au bénéfice d'une aide cantonale, plus tard à l'aide sociale, et enfin titulaire d'une rente d'invalidité, pour ne parler que de l'un des parcours possibles).

d) Des politiques (trop) ciblées induisent des phénomènes de stigmatisation et de fuite qui débouchent sur des dépendances à moyen et long terme.

Tout cela pose, en particulier le problème de la rapidité d'intervention et de la pertinence des mesures.

Voilà plus de dix ans que les sonnettes d'alarme ont mis en évidence l'extension de la pauvreté en Suisse. Voilà plus de cinq ans que le chômage a pris les proportions que l'on sait. Voilà plus de deux ans que les dépenses de l'Assurance-invalidité explosent, comme celles qui sont liées aux prestations de l'aide sociale.

La rapidité de réaction constituera un test majeur pour la légitimité du fédéralisme.

On notera enfin que 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

⁸Plusieurs études publiées par l'Association internationale de la sécurité sociale.

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 ?

" Il est stérile de fonder nos controverses sur des questions techniques en oubliant les enjeux des débats, tout autant d'ailleurs que de débattre des valeurs sans se poser la question des moyens. "9

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion doit s'engager sur toutes ces dimensions. L'arbitrage entre les positions opposées relève du débat politique.

⁹François-Xavier Merrien, *Le Nouveau Quotidien*, 1 juillet 1996.