

## Politiques sociales suisses dans le contexte européen Compromis et convergences

### Diversités helvétiques

Parce que l'Europe de demain s'annonce marquée par de profondes diversités, la convergence des politiques sociales marque le pas, ou paraît être une entreprise difficile. Là où l'on parlait de coordination, ou d'harmonisation, on se résigne aujourd'hui à évoquer la *concertation*. La Suisse a fait un long apprentissage de l'intégration de différences majeures.

Le terme même de Confédération helvétique manifeste le fait que ce pays est constitué par un rassemblement volontaire de groupes sociaux fort divers. On peut d'emblée affirmer que sur toutes les dimensions classiques de la constitution d'un État la Suisse connaît des diversités significatives.

L'État fédéral est un *État de droit* profondément marqué par le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, c'est-à-dire de l'économie libérale de marché. Cependant, dans certaines conditions, celle-ci a été réduite pour permettre la mise en œuvre de mesures à caractère social, ce qui permet à beaucoup d'affirmer que la Confédération est "un État de droit social et démocratique".

### Quatre grands compromis pour assumer les diversités

#### *Diversités de fait*

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 était une *Fédération* assez lâche de 13 *États souverains*, les cantons, réunis en une Alliance défensive contre les agressions extérieures. En lieu et place d'un gouvernement suisse existait alors une instance de coordination constituée par une Assemblée de délégués, la Diète. L'application des décisions de cette assemblée dépendait du bon vouloir des cantons et la Diète ne disposait d'aucune compétence légale ni d'aucun moyen de contrainte pour imposer ses résolutions et ses décisions.

Dans ce régime aux inégalités légalement établies, les corporations jouaient un rôle important. Elles faisaient partie intégrante de la structure corporative des cités qui, souvent, de leur côté, régnaient sur les contrées avoisinantes comme sur des fiefs.

Les troubles politiques de plus en plus nombreux qui apparurent vers la fin du 18<sup>e</sup> siècle avaient surtout pour origine le fait que, en Suisse centrale, les familles patriciennes et dans les autres cantons, les corporations d'artisans voulaient empêcher la puissance économique naissante de l'industrie d'accéder au pouvoir politique. L'invasion de la Suisse par les troupes de la Révolution française ne survenait donc pas à un moment d'harmonie sur le plan intérieur mais dans une phase de profond bouleversement. En de nombreux endroits, elles ne furent pas reçues en envahisseurs abhorrés mais accueillies en libérateurs bienvenus d'un régime de familles privilégiées devenues étrangères à leurs propres concitoyens.

#### *Formes de compromis*

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 pressions.

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.

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 bien 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*

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* fit un bond en avant pendant et à la fin de la deuxième guerre mondiale (après la célèbre *Convention de la paix du travail* dans l'industrie des métaux et de l'horlogerie). Un premier siège de Conseiller fédéral leur fut 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.

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'appuie 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. De multiples groupes de pression, souvent héritiers des corporatismes, sont à l'œuvre dans la vie sociale et 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 que ce système soit marqué par la complexité et par la lenteur des prises de décisions.

### **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 celles 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 ou les groupes sociaux sont préoccupés par la diminution de leurs revenus, ou par la chute 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.

Cette tendance à se décharger sur les collectivités locales a souvent pour effet de renforcer les inégalités dans l'accès aux biens et aux services. Toutes ces 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, l'initiative peut être partiellement reprise 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 ?
- Ce sont les solutions originales, globalement satisfaisantes, bien qu'elles paient un lourd tribut au traditionalisme. Ce système peut entraîner des blocages et des immobilismes qui viennent peser lourdement sur la situation de beaucoup et qui, en Suisse, sont au principe de cette paupérisation qu'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 induire 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.

On ne saurait sous-estimer le poids de ces immobilismes et de ces blocages. Sans doute "supportables" dans un pays "petit" et "riche", disposant des mécanismes sociaux, des 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 une même sérénité.