

Politiques sociales Suisse-Europe

Compromis et convergences

L'analyse des conditions de possibilité de la construction d'une politique sociale convergente dans l'espace européen pose d'emblée le problème de la gestion des diversités bien connues qui caractérisent les systèmes nationaux concernés. Ce type de compromis ne se développe pas uniquement au niveau précis des politiques sociales, il se fonde sur un certain nombre de grands accords qui concernent en particulier les phénomènes politiques, religieux et, d'une manière plus générale culturelles. Dans ce domaine, la Suisse représente un cas, fort limité en envergure il est vrai, mais qui peut être considéré comme particulièrement intéressant et significatif. En effet, ce petit pays s'est construit entre l'affrontement et le compromis et cela dans une durée qui lui permet de célébrer son 700e anniversaire. Le propos de cette contribution est donc le suivant¹ :

- a. évoquer d'abord quelques dimensions des diversités qui caractérisent la Confédération helvétique,
- b. indiquer quelques dimensions significatives des spécificités helvétiques,
- c. mettre en évidence un certain nombre de grands compromis qui ont été conclus au cours des deux derniers siècles,
- d. rappeler quelques aspects de l'histoire de la politique sociale suisse,
- e. apprécier certains effets de ces compromis sur les institutions sociales actuelles,
- f. proposer quelques signes susceptibles de contribuer au débat européen.

1. Dimensions des 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 majeures².

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.

1.1. Quatre langues officielles

Dans leur vie quotidienne et leurs systèmes de formation, les Suisses s'expriment dans quatre langues. Par ordre d'importance : l'allemand, le français, l'italien et le romanche. Et le poids respectif de ces quatre groupes linguistiques est lui même fort différent. L'allemand est pratiqué par près de 70 % de la population alors que le romanche n'est parlé que par quelque 1 % des confédérés.

¹ Jean-Pierre Fragnière, **Compromis et convergences**, *Actes du colloque Développement régional*, Presses de l'Université de Laval, Québec, 24 pages.

² Jean-Pierre Fragnière, (1978), (avec Michel Bassand), **Le pouvoir dans la ville**, préface de J.-W. Lapierre, éd. Delta, Vevey, 223 pages.

1.2. Deux grandes traditions religieuses et quelques autres

Le fait religieux a profondément marqué l'histoire de la Suisse. C'est dans deux de ses grandes villes actuelles que la réforme a connu un important essor, en particulier avec Calvin à Genève et avec Zwingli à Zurich. La Suisse a eu sa part de guerres de religion, nous y reviendrons. Outre les deux grandes traditions que constituent le catholicisme et le protestantisme, même fortement éclatées, d'autres minorités religieuses ont pris une place significative dans diverses régions du pays.

1.3. Des cantons qui veulent être des États

Les 26 cantons et demi-cantons qui constituent la Suisse sont des entités politiques quasi complètes. Ne parle-t-on pas de la " République et du Canton de Genève ". Entre ces divers cantons, la diversité est également impressionnante qu'il s'agisse de la surface du territoire, de l'importance de la population ou de l'activité économique. Le canton de Zurich rassemble près du cinquième de la population suisse alors que le canton d'Uri ne compte que quelque 35'000 habitants. En outre, ces divers États cantonaux se sont insérés dans la Confédération suisse à des époques très différentes. Certains se sont unis il y a 700 ans tout juste. D'autres n'ont rejoint la Suisse qu'à la fin du règne napoléonien.

1.4. Des villes et des campagnes

Certains cantons ne sont qu'un groupement de grands villages ruraux, d'autres s'identifient à une seule ville sur un modeste territoire, c'est en particulier le cas de Bâle et de Genève.

1.5. Des économies profondément différentes

Il n'y a pas de commune mesure entre le type d'activités économiques réalisées dans les différents cantons ou même régions du pays. Certains pôles sont orientés vers l'industrie et surtout les services à vocations internationales, d'autres s'identifient encore à une économie rurale de montagne.³

1.6. Des cultures qui regardent vers trois horizons

La référence culturelle des trois régions principales de la Suisse est évidemment fort diversifiée. On ne saurait s'étonner du fait que la Suisse romande tourne les yeux vers Paris, que la Suisse italienne regarde vers Milan et que la Suisse alémanique cherche ses références en Allemagne, voire en Autriche.

C'est de cet ensemble de morceaux qu'est constituée la mosaïque helvétique. Elle semble durer. Actuellement aucun conflit majeur ne paraît menacer une unité qui possède à la fois ses limites et ses solidités.

2. Spécificités helvétiques⁴

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 ".⁵

³ Jean-Pierre Fragnière, (1979), (avec Michel Bassand), *Social aspects or urbanization and regional development*, in : A. Kuklunski, O. Kultalahti, B. Koshiaho (éds), **Regional Dynamics of Socioeconomic Change**, Finn publishers Tampere, pp. 297-328.

⁴ Jean-Pierre Fragnière, (1986) (éd), **Dix ans de politique sociale en Suisse**, Réalités sociales, Lausanne, 168 pages.

⁵ Alfred Maurer, *Traits fondamentaux et caractéristiques de la législation sociale en Suisse*, in : **Un siècle de sécurité sociale, 1881-1981**, Réalités sociales, Lausanne, 1983.

Ce que nous appelons, ici, “ spécificités ” renvoie à des réalités qui se retrouvent, d’ailleurs, mutatis mutandis, dans le vaste ensemble qu’est l’Europe en train de se faire.

2.1. Tradition et pragmatisme

Tout ce système fonctionne dans une ambiance marquée par la force du traditionalisme. Les réflexes conservateurs sont pesants, fondés sur une forte identification aux racines et une recherche de stabilité.⁶

En politique, le pragmatisme est dominant. Les *grandes* idées, les *grands* projets, sont rapidement suspects. Les décisions politiques se prennent avec “ mesure ”⁷, loin des extrêmes, au terme d’une lente recherche de la voie moyenne ; celle-ci se doit cependant d’intégrer les différences dont nous avons déjà vu plus haut qu’elles sont massives. Dans ces conditions, la structure sociale et politique est marquée par l’éclectisme.

La situation des droits sociaux en est un bon exemple. En Suisse, toutes les tentatives engagées pour définir les droits sociaux fondamentaux dans la Constitution ont échoué. Le Parti social-démocrate avait fait un premier pas dans cette direction. Le 8 juin 1894, une initiative populaire qui devait assurer à chaque citoyen le droit à un travail suffisamment rémunéré est rejetée par une large majorité du peuple et par tous les cantons. Deux initiatives exigeant la garantie du droit au travail ont subi le même sort en 1946 et en 1947. Une initiative pour le droit au logement et pour une plus grande protection de la famille est rejetée en 1970. Un article constitutionnel ayant pour but de garantir le droit à l’instruction est accepté par le peuple, mais rejeté par les cantons à une voix de différence en 1973. Ainsi, les droits sociaux ne sont pas reconnus expressément dans un catalogue ou dans des normes programmatiques. Cependant, ceux-ci ont été lentement mis en place par adoption de lois particulières ou par l’évolution des jurisprudences. On se méfie des déclarations d’intentions, on doute de l’utilité des règles de portée générale, les mesures sociales se prennent pas à pas, au coup par coup, dans le cadre d’un débat ponctuel. Cette méfiance à l’égard des déclarations générales n’est peut-être pas étrangère au fait que la Suisse n’a pas encore ratifié la Charte sociale européenne.⁸

2.2. Facteurs juridiques et politiques

Pour comprendre la structure et la dynamique de la politique sociale suisse, il convient de prendre en considération plusieurs facteurs qui déterminent son évolution et son fonctionnement. On ne saurait parler d’un système, encore moins d’un modèle ; en fait, un certain nombre de caractéristiques spécifiques exercent une influence considérable. Examinons-les.⁹

a) Le fédéralisme

En Suisse, les compétences étatiques sont partagées entre l’État-central (La Confédération) et les États-membres (les cantons). L’article 3 de la Constitution fédérale stipule : “ Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n’est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au droit fédéral ”. Au cours des dernières décennies, période au cours de laquelle a été mise en place la politique sociale, l’attribution des compétences à la Confédération est allée s’accroissant et a généralement été acceptée sans trop de

⁶ Aloïs Riklin und Silvano Mückli, *Werden und Wandel der Schweizerischen Staatsidee*, in : **Handbuch Politisches System der Schweiz**, Vol. 1, Haupt, Berne, 1983.

⁷ Cela ne signifie pas absence de contestation voire d’agitation politique. Dans un ouvrage récent, Laurent Duvanel et René Levy ont relu l’histoire contemporaine de la Suisse et ont mis en évidence l’ampleur de l’initiative politique, souvent musclée, sur les problèmes les plus divers. (**Politique en rase-mottes**, Réalités sociales, Lausanne, 1984.)

⁸ Ces thèmes sont développés dans : Charles Ricq, **Les droits sociaux en Suisse et en Europe**, Réalités sociales, Lausanne, 1985.

⁹ Sur ces questions, voir : Philippe Bois, *Spécificités de la politique sociale en Suisse*, in : Patrick de Laubier et Jean-Pierre Fragnière, **Droit et politique sociale**, Vevey, 1980.

difficultés. On observe cependant de très importantes différences selon les secteurs. Si la santé et l'instruction restent pour l'essentiel une compétence des cantons, la sécurité sociale relève pour une très large part de la Confédération. En outre, la structure fédéraliste de l'État exerce une influence déterminante sur la mise en œuvre des lois fédérales. Souvent, celles-ci définissent les principes et les règles générales et confient aux cantons de larges responsabilités en matière d'exécution. Il en résulte d'importantes différences dans le rythme et l'ampleur de la mise en œuvre ; par exemple, la statistique des dépenses des assurances sociales par canton montre des écarts qui expriment la différence des orientations politiques et des niveaux de ressources économiques. Le système de péréquation financière intercantonal ne corrige que très partiellement cette situation.

b) Le libéralisme

Ce courant de pensée, important en Suisse, exerce une influence considérable dans le domaine de la politique sociale. La résistance à ce que l'on appelle la centralisation ou même l'étatisation est considérable. Elle se manifeste d'abord au niveau de l'organisation. L'exécution des lois d'assurances sociales est presque toujours confiée, au niveau administratif inférieur, à de nombreux organismes, souvent privés, d'importance diverse et exerçant leurs tâches sur un territoire variable. Ainsi, l'administration de l'assurance-maladie est assurée par près de 500 caisses, certaines regroupant moins de 100 membres. L'administration de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité, des allocations pour pertes de gains, est confiée à plus de 100 caisses de compensation. Esquissant une comparaison internationale, Guy Perrin note avec raison : "La Suisse représente également une exception originale, dans la mesure où la conception officielle de la protection sociale a délibérément réservé le domaine de la bienfaisance privée et des organisations caritatives, encouragées et subventionnées par les pouvoirs publics, en l'intégrant dans une conception globale des responsabilités de la société"¹⁰.

Le poids du libéralisme s'exprime aussi au niveau de l'obligation d'assurance. La tendance à la refuser est nette et elle se manifeste dans plusieurs domaines, particulièrement celui de l'assurance-maladie. Les autorités fédérales le reconnaissent explicitement lorsqu'elles affirment : "En prévoyant une assurance obligatoire sur le plan fédéral, on hypothéquerait lourdement le projet de révision, du point de vue politique, même si cette assurance facilitait l'octroi de prestations de solidarité"¹¹.

c) Le nationalisme

Les ressources de la Suisse dépendent pour une large part de sa capacité à exporter et de l'activité de son secteur bancaire. C'est un fait bien connu. En revanche, sur le plan politique, l'ouverture au monde est nettement plus "modeste". Le pragmatisme et la conscience d'être un "petit État" très particulier, ne poussent pas à la collaboration internationale et induisent à une certaine méfiance envers les modèles qui pourraient être importés. Par exemple, la Suisse n'a ratifié que moins d'un tiers des conventions de l'O.I.T. Il convient cependant de préciser que ces ratifications n'ont lieu que dans la mesure où, d'une manière générale, l'application des principes qu'elles contiennent peut être assurée.

Dans ces conditions, l'argument selon lequel la Suisse serait en retard sur d'autres pays, en matière de politique sociale, n'émeut guère la majorité du peuple souverain.

d) La démocratie

Les institutions de démocratie directe telles qu'elles sont organisées en Suisse expliquent pour une bonne part les caractéristiques de la politique sociale qui y est pratiquée. Nous pensons à

¹⁰ *La fin de l'État-providence en Europe ? Du mythe aux réalités. op. cit.*

¹¹ *Révision partielle de l'assurance-maladie, Rapport et avant-projet, Berne, 1978, page 8.*

l'initiative populaire fédérale et au référendum. La première est la faculté accordée à 100'000 citoyens de demander une modification de la constitution fédérale. En rédigeant une proposition précise, les signataires contraignent les autorités à faire voter le peuple et les cantons.

Le référendum législatif permet à 50'000 citoyens de demander qu'une loi fédérale (ou un arrêté fédéral de portée générale) votée par le parlement soit soumis au vote du peuple. L'initiative n'a guère d'effet direct ; aucune initiative concernant la sécurité sociale n'a été acceptée par le peuple et les cantons. En revanche, elle permet de faire pression, d'orienter le législateur, de susciter des mesures. Le référendum fonctionne d'une manière plus complexe. Il permet bien sûr de refuser des lois votées par le Parlement. En outre, la seule menace de lancement d'un référendum constitue une forte pression sur les autorités chargées de préparer les projets. Elle pousse à l'adoption de compromis très substantiels quand elle ne légitime pas des temporisations qui peuvent être très longues.

“ L'existence du référendum rend difficile la mise sur pied d'un système global d'assurances sociales (la même remarque vaut d'ailleurs pour les autres domaines du droit). En effet, sur une question de principe, simple, les opposants votent généralement “ non ” pour la même raison. Dès qu'il s'agit d'un système plus complexe, impliquant un nombre de choix plus grand, les raisons de voter “ non ” augmentent. Il se crée alors ces fameux “ cartels de non ” composés de groupes disparates, refusant la loi pour des raisons différentes, mais dont le cumul constitue une majorité. Ajoutons à cela, souvent, l'alliance de fait d'une droite conservatrice qui trouve que l'État va trop loin et d'une extrême-gauche qui l'estime trop timide (ce qui s'est passé en 1900 pour la loi sur l'assurance-maladie et accidents et, en 1931, pour l'assurance-vieillesse et survivants), et l'on mesurera mieux la quasi impossibilité de la réalisation d'un système plus cohérent de sécurité sociale. ”¹²

3. Quatre grands compromis pour assumer les diversités

3.1. Diversités de fait¹³

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 Etat 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. De plus, les cantons concernés n'étaient nullement égaux entre eux. Les *cantons-villes de Zurich et de Berne* y détenaient une position de force ; à côté d'eux, la contribution des autres cantons restait très faible. Les *Pays alliés* (par exemple : Mulhouse, Genève, St-Gall, les Grisons) étaient leurs obligés. Les *Pays sujets* enfin étaient de véritables colonies qui, pour les unes, appartenaient à un seul canton (par exemple Vaud pour le canton de Berne) et pour les autres étaient des *bailliages communs* (par exemple : la Thurgovie ou le Tessin du sud). Sur le plan cantonal, les habitants n'étaient pas égaux en droit ; de plus, les réglementations étaient très différentes selon les localités et selon les cantons ; elles allaient de l'absence totale de droits politiques (comme par exemple pour les vagabonds sans-abris) à la situation privilégiée des patriciens. 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.

¹² Philippe Bois, op. cit., p. 44.

¹³ Voir l'étude de René Levy dans le **Manuel de l'action sociale en Suisse**, Réalités Sociales, Lausanne, 1989.

Les troubles politiques de plus en plus nombreux qui apparurent vers la fin du 18^e 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.

3.2. *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.

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 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*

Les grandes tensions qui ont marqué la deuxième partie du 19^e 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 furent les perdants politiques de la guerre du Sonderbund, se voyaient donc marginalisés dans ce nouvel ordre politique. La *réconciliation entre radicaux et conservateurs* survint à la fin du siècle (1891) après une longue lutte et grâce à l'arme politico-légale du référendum. Les conservateurs disposèrent 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.

A 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 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. A 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 développée 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 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 que nous venons de rappeler brièvement 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.

Il n'est pas étonnant dès lors que la *stratégie des petits pas* soit inscrite en lettres majuscules au fronton de la politique suisse, compte tenu de l'inertie des institutions dont il vient d'être question et de leur tendance à vouloir maintenir les situations établies du moins lorsque qu'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 que ne s'agisse pas d'une donnée naturelle, émane des structures et n'en est pas moins réel.

4. Aspects de l'histoire de la politique sociale¹⁴

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

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

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. A 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.

Ce n'est qu'à la fin des années 1970 que 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 affirmer¹⁵ : " 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 l'organisation de la santé publique, mais devaient accepter les yeux fermés ce que préconisaient et faisaient les "spécialistes" .

¹⁴ Hans-Peter Tschudi, *La politique sociale suisse depuis 1950*, in : Roger Girod et Patrick de Laubier, **La politique sociale dans les pays occidentaux**, Réalités sociales, Lausanne, 1982, p. 69.

¹⁵ Pierre Rentchnik et Gerhard Kocher, **Chère médecine**, Lausanne, 1979, p. 17.

En ce qui concerne la politique du logement, Michel Bassand affirme que la Confédération “ n’est intervenue que tardivement et cela malgré les crises ”¹⁶. Ce n’est que depuis 1972 que le logement est considéré comme une tâche permanente de la Confédération.

Quant à la politique de la famille, elle est largement préconisée verbalement par les groupes politiques ; la mise en œuvre est infiniment plus timide.¹⁷ 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.

En outre, 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 ”.¹⁸ Observant l’évolution de la sécurité sociale en Suisse au cours des dix dernières années, Pierre-Yves Greber décèle six tendances significatives.¹⁹

- 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.
- 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.

¹⁶ Michel Bassand, *Politique du logement*, in : J.-P. Fragnière (éd.), **Dix ans de politique sociale en Suisse**, Réalités sociales, Lausanne, 1985.

¹⁷ Sur cette question voir les travaux réunis par Pierre Gilliard dans : **Famille en rupture, pensions alimentaires et politique sociale**, Réalités sociales, Lausanne, 1984.

¹⁸ Alfred Maurer, op. cit., p. 592.

¹⁹ 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.

- 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.

5. Effets sur les systèmes des institutions sociales

Ces réponses socio-politiques apportées par les Suisses aux diversités qui les constituent induisent évidemment des conséquences au sein des systèmes d'actions sociales qui permettent de faire quelques observations utiles. Parfois, elles conduisent à l'élaboration de solutions originales et même satisfaisantes pour une large majorité de la population. Parfois, elles entraînent des blocages pénibles et de lourds immobilismes. A titre d'exemple, nous pourrions retenir trois aspects des politiques sociales suisses qui expriment autant de conséquences de ces pratiques du compromis :

- le système des trois piliers ou le compromis total,
- l'assurance-maladie ou la fuite dans le chacun pour soi,
- les politiques familiales ou l'attentisme par gain de paix.

5.1. le système des trois piliers

Évoquons d'abord un élément clef de la sécurité sociale : le système des trois piliers. Il concerne, pour l'essentiel, la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. Il apporte, en outre, une contribution significative à la solution de certains problèmes qui relèvent de la pauvreté. Largement accepté par le peuple, considéré comme la clef de voûte de la politique sociale, il est aujourd'hui au coeur du débat politique. Sa pertinence est appréciée, mais son inadaptation aux changements actuels des modes de vie en fait un maillon sensible du système de protection sociale. Fruit considéré comme heureux d'un compromis inévitable, il manifeste la solidité des acquis d'un consensus et les fragilités d'un compromis.

1. Le premier pilier de la sécurité sociale est l'assurance publique, c'est-à-dire l'ensemble des assurances-vieillesse, survivants et invalidité, y compris leurs prestations complémentaires. Il garantit essentiellement le *minimum vital*.
2. Le deuxième pilier est constitué par la prévoyance professionnelle des salariés avec l'actif concours des employeurs ou des associations professionnelles, telles que les caisses de pension, les assurances de groupe et d'association, etc. Son but est de *maintenir le niveau de vie antérieur* pour tous les employés jusqu'à un revenu déterminé.
3. Le troisième pilier enfin encourage la prévoyance personnelle au moyen des mesures prises par chaque individu selon ses capacités, comme l'épargne privée et les assurances individuelles. Son but est également de *compléter les prestations du premier et du deuxième pilier* de manière à garantir le maintien du niveau de vie antérieur pour les salariés à revenus élevés comme pour les indépendants. Le troisième pilier doit satisfaire aussi les besoins et désirs individuels de tous les employés et indépendants en leur offrant pleine liberté de choix (option libre). Il doit être encouragé par des mesures fiscales et propres à faciliter l'accès à la propriété. Ces mesures sont du ressort de la Confédération et des cantons.

Le système des trois piliers connaît deux modes de financement différents et complémentaires : celui de la répartition et celui de la capitalisation.

La répartition

Dans le système de la répartition, tous ceux qui exercent une activité lucrative et certaines personnes sans activité lucrative participent au financement des rentes ; les recettes d'une année sont utilisées pour financer les dépenses de la même année. Dans le cadre du premier pilier, le

financement consiste en un prélèvement en pour cent des revenus soumis à cotisations. Il n'y a aucun plafond à la perception des cotisations, tandis qu'est fixé un maximum pour les prestations. La redistribution est donc forte. Le système repose sur une réelle solidarité.

La capitalisation

Le système de la capitalisation, au contraire, conduit à une accumulation de réserves monétaires. Les 2^{ème} et 3^e piliers sont fondés sur ce système. Les cotisations versées, augmentées des intérêts de placement, constituent un capital, ou une sorte d'épargne forcée et collective. La solidarité est limitée, voire inexistante. Le système repose sur le principe de "l'assurance" ou de "l'équivalence".

Le premier pilier : l'assurance-vieillesse et survivants

L'assurance-vieillesse, la plus grande "entreprise" de Suisse, répond aux besoins financiers de celles et ceux qui sont parvenus à l'âge de la retraite. Son histoire est l'histoire d'une assurance d'État. Elle est générale et obligatoire et constitue le premier des trois piliers que nous venons de présenter.

L'AVS s'est préoccupée du problème de la solidarité. Elle se rattache à la fois au principe de la solidarité et au principe d'équivalence²⁰. Cependant, les principes très patriarcaux qui fondent cette législation et la vision dépassée de l'organisation du travail dont elle s'inspire, deviennent sources d'inadaptations pesantes et d'inefficacités paupérisantes.

La solidarité se présente sous quatre formes.

1. La solidarité économique, c'est-à-dire entre riches et pauvres ;
2. La solidarité des générations, c'est-à-dire entre jeunes et vieux ;
3. La solidarité des sexes, c'est-à-dire des hommes envers les femmes ;
4. La solidarité selon l'état-civil, c'est-à-dire des célibataires envers les personnes mariées²¹.

Le deuxième pilier : la prévoyance professionnelle

La prévoyance au niveau de la profession constitue le deuxième pilier. La loi qui la rend obligatoire (la LPP) vient entériner et généraliser une situation qui existait déjà largement puisqu'une grande majorité des salariés bénéficiaient d'un deuxième pilier sous une forme ou sous une autre (caisse de pension autonome, assurance d'association, assurance collective auprès d'un assureur privé, etc). Pour toutes ces personnes, l'obligation d'assurance a entraîné des modifications par l'adaptation aux exigences légales. L'objectif central de ce régime est de permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur. Il est fondé sur la "primauté des cotisations", principe selon lequel les cotisations sont fixées en premier lieu et les prestations sont déterminées ultérieurement.

Le régime de la prévoyance professionnelle, bien qu'il soit basé sur la même disposition constitutionnelle que l'AVS, n'est pas fondé sur le principe de la solidarité, mais sur celui de l'équivalence individuelle. Cette différence est essentielle ; le législateur a en effet, le sachant et le voulant, précisément entendu écarter du système de la prévoyance professionnelle l'application du principe de solidarité.

Cette différence entre les deux institutions d'assurance sociale s'explique par le fait que, tandis que l'une, l'assurance-vieillesse et survivants, était, lors de l'adoption de la loi de 1946, une institution entièrement nouvelle, placée sous le signe de la solidarité, la prévoyance professionnelle, en revanche, a consisté en somme dans la généralisation et la réglementation des caisses de pension d'entreprises qui existaient en Suisse depuis des dizaines d'années, soit depuis le XIX^e siècle déjà.

²⁰ Rapport cité, p. 67.

²¹ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 24 mai 1946 (FF 1946 II 430).

La conception des trois piliers est née du désir de coordonner la prévoyance d'État et la prévoyance privée²². Or, les caisses de pension, créées à l'intérieur de chaque entreprise en vue d'accorder aux travailleurs de l'entreprise une pension à l'âge de la retraite ou en cas d'invalidité, étaient basées sur le système de la capitalisation (et non de la répartition), chaque assuré devant recevoir des prestations correspondant aux cotisations payées par lui et pour lui, lesdites cotisations étant capitalisées à cet effet²³. Le système ne devait donc en principe pas contribuer à améliorer la situation des autres assurés de la caisse, à fortiori celle des personnes étrangères à l'entreprise.

Si le deuxième pilier a apporté une contribution significative à l'amélioration de la condition des retraités, le manque de solidarité qui le caractérise et son aspect "élitaire", ouvrent la voie à des inquiétudes, voire même à de multiples exclusions.

Le troisième pilier

Il veut donner toute sa *chance* à la responsabilité individuelle. Chacun est invité à se créer une épargne pour ses vieux jours. Mais à en croire l'évolution récente il semble bien que l'on ne prête qu'aux riches. Le troisième pilier est en train de devenir un facteur d'aggravation des inégalités sociales ?

L'ordonnance sur la prévoyance professionnelle permet aux indépendants de distraire jusqu'à 20 % de leur revenu pour leurs vieux jours (20'376 francs libres d'impôts par année, au maximum), et aux salariés 4'117 francs.

Et il n'y a pas que les avantages fiscaux dans le 3e pilier, rien de ce qui est versé ne se perd, si les choses tournent mal pour l'assuré, son argent ira entièrement à ses héritiers.

Il est clair que ce volet de la prévoyance vieillesse est, en fait, une dimension essentielle du compromis, l'envers de la solidarité. La "captation benevolentiae" des nantis. Si nous avons présenté ce système des trois piliers de manière plus détaillée, c'est sans doute parce qu'il constitue une forme achevée de compromis où chacun trouve son avantage et où les traditions sont respectées.

5.2. L'assurance-maladie

Le rôle de l'État dans le secteur de la santé est considérable. Il comprend la responsabilité des stratégies et des pratiques susceptibles de préserver et de réparer le patrimoine biologique et mental de la collectivité. Vu l'importance cruciale accordée à cet objectif, l'État (Confédération, cantons et communes) édicte une série de mesures et de prescriptions et procède à de nombreuses interventions.

La légitimation des autorités politiques et administratives est fondée sur un point de vue exclusivement juridique et normatif, selon lequel toutes les personnes sont égales devant la maladie, la santé et la mort. Par cette référence normative, l'État peut alors instaurer des mesures de protection et de coercition pour préserver la santé.

Tout comme la prévoyance professionnelle, l'assurance-maladie est gérée par un grand nombre de caisses reconnues par la Confédération, mais indépendantes les unes des autres. L'article 34 bis de la constitution, base juridique de la loi sur l'assurance-maladie, prescrit que cette assurance doit être introduite "en tenant compte des caisses de secours existantes". Les caisses peuvent, sous réserve d'un certain nombre d'obligations imposées par la loi fédérale (loi fédérale sur l'assurance-maladie - LAMA - du 13 juin 1911), "s'organiser à leur gré" (art. 1 LAMA), à la condition toutefois de pratiquer l'assurance "d'après les principes de la mutualité" (art. 3 LAMA). L'assurance est basée sur l'adhésion individuelle de chaque assuré et les prestations allouées à l'assuré le sont individuellement ; il n'y a donc pas de composante familiale, comme c'est le cas

²² Voir à ce sujet le message précité, p. 118.

²³ Voir Office fédéral des assurances sociales, *Rapport sur les aspects actuariels, financiers et économiques de la sécurité sociale en Suisse*, 1982, p. 81.

dans les branches d'assurance que nous avons examinées antérieurement. Les cotisations payées par les assurés doivent en principe correspondre au risque encouru (art. 16 de l'ordonnance V, du 2 février 1965). Certes, des exceptions peuvent être apportées à ce principe. De même faut-il signaler l'absence de solidarité qui résulte de la possibilité, offerte aux caisses-maladie, de conclure à des conditions plus avantageuses, des conventions collectives d'assurance (ordonnance II). Les assurés ne pouvant faire partie des "collectifs" d'assurance seront naturellement appelés à payer des primes plus élevées, les bons risques étant généralement écrémés par les assurances collectives.

De toute façon, le système en vigueur, qui favorise la concurrence entre les caisses-maladie, est loin de réaliser les solidarités entre les assurés.

Dans ces conditions, on assiste à un blocage majeur. Un siècle d'impuissance à réaliser les réformes significatives qui s'imposent. Et, au cours de la dernière décennie, des tergiversations qui exaspèrent le débat public mais qui ne semblent être que le reflet de l'affrontement des corporatismes dans un contexte où les instances politiques sont paralysées par leur faible capacité d'arbitrage. Il est des moments où le compromis est infécond et où il convient de "remettre de l'ordre dans la maison" (selon l'expression de Pierre Gilliland).

5.3. Les politiques familiales

Les premières initiatives visant sur le plan fédéral à assurer à la famille élevant des enfants une aide matérielle remontent aux années trente. Mais, en raison de la résistance des cantons, les efforts en vue de réunir et de coordonner les différents régimes en une loi fédérale furent toujours vains.

Actuellement, tous les cantons ont institué des régimes pour les salariés. Sur le plan fédéral, des allocations sont versées uniquement aux travailleurs agricoles et aux petits paysans.

Ainsi, en se fondant sur l'article constitutionnel pour la protection de la famille, la Confédération n'a légiféré jusqu'ici que dans le domaine des allocations en faveur de l'agriculture, en instituant des prestations pour les petits paysans et les salariés agricoles. Les allocations familiales aux salariés n'appartenant pas à l'agriculture sont régies par le droit cantonal ; tous les cantons ont légiféré en la matière. En outre, plusieurs cantons ont instauré des allocations familiales pour les indépendants non agricoles, le droit des intéressés étant soumis, en règle générale, à une limite de revenu. Ce système d'allocations familiales très diversifié s'explique par des raisons historiques.

Les allocations pour enfants varient du simple au double par mois et par enfant. Les disparités sont considérables et des lacunes importantes subsistent au niveau du cercle des bénéficiaires.

Le régime des allocations familiales repose sur un système de caisses de compensation pour allocations familiales cantonales, professionnelles et interprofessionnelles. Il y a plus de 800 caisses en activité. Les allocations aux salariés sont exclusivement financées par des contributions d'employeurs. Les taux de contributions varient beaucoup d'une caisse à l'autre, les différences résultant de la "répartition des risques" ainsi que des genres et montants des prestations. Parfois, ce sont encore des contributions très faibles qui sont versées par tête ; les contributions fixées en pour cent des salaires soumis à cotisations dans l'AVS atteignent, dans certains cantons, un taux supérieur à 5 pour cent. Il convient encore de signaler que dans quelques cantons, les employeurs peuvent être dispensés de s'affilier à une caisse de compensation s'ils versent des allocations d'un montant au moins égal à celui fixé dans la loi. L'employeur verse alors les allocations de sa propre poche, ce qui affaiblit financièrement les caisses de compensation, les bons risques échappant à la compensation.

Ce n'est là qu'un aspect des politiques familiales, mais il est significatif. Dans ce cas, ce sont seulement les blocages culturels et idéologiques et des conflits d'intérêts structurels qui empêchent la mise en œuvre de mesures que tout le monde semble souhaiter verbalement et publiquement.

Quelle est donc la situation, 40 ans après l'adoption de l'article constitutionnel pour la protection de la famille ?

- Tous les salariés reçoivent des allocations pour enfants, quand bien même les montants des prestations sont très différents les uns des autres.
- Il existe encore des lacunes choquantes : les personnes sans activité lucrative (malades, infirmes, détenus, étudiants, mères élevant seules leurs enfants) n'ont pas droit aux allocations.
- Les personnes exerçant une activité à temps partiel n'ont droit qu'à des allocations partielles.
- Les indépendants n'appartenant pas à l'agriculture ne reçoivent des allocations que dans 8 cantons ; en règle générale, des conditions minimales de ressources sont fixées.
- La solidarité, supposant un système de compensation des charges au plan national, n'est pas réalisée entre régions et professions.

6. 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.

A 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 ou les groupes sociaux sont préoccupés par la diminution de leurs revenus, ou par la diminution 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 ".²⁴

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 (système des trois piliers). Ce système peut entraîner des blocages et des

²⁴ 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.

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 permet 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.