Fédéralisme, solidarité, péréquation

La Suisse ne s'est pas construite " d'en haut ", mais plutôt " d'en bas ". Cette coalition de petites communautés régionales est allée s'élargissant pour devenir une société résolument fédéraliste avec tout ce que cela implique de prise en considération des différences, au terme de compromis âprement négociés. Les politiques sociales suisses se sont développées dans ce type d'environnement qui en éclaire les contours et la dynamique. Les pages qui suivent veulent évoquer ces questions et attirer l'attention sur une démarche récente : la tentative de renégocier les tâches et les solidarités entre les niveaux de l'état fédéral. Cette entreprise pose en particulier la question de la péréquation financière.

La sécurité sociale suisse façonnée par les compromis

Impossible de lire le système suisse de sécurité sociale[1] sans rappeler le contexte de compromis qui caractérise la construction du modèle politique helvétique.

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

- le compromis religieux,
- le compromis politique,
- le compromis entre le secteur public et le secteur privé et
- le compromis entre les pouvoirs publics et les groupes de pression[2].

a) Le compromis religieux

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

L'instauration de la Confédération ne fut pas le résultat d'une évolution paisible et naturelle, mais la conséquence de luttes pour le pouvoir entre, schématiquement, les cantons protestants de la " périphérie de la Suisse " qui jouissaient d'une certaine aisance due au commerce et à l'industrie, et les cantons catholiques, principalement de la Suisse centrale, demeurés pauvres et vivant de l'agriculture et du mercenariat. Elle donna même lieu à une courte guerre civile (trois semaines en 1847) qui fut gagnée contre le " Sonderbund " des cantons catholiques, sans grande effusion de sang, par les troupes conduites par le général genevois Dufour, nommé par la Diète pour faire respecter ses décisions.

Aujourd'hui, la paix confessionnelle s'est instaurée sur la base de quelques principes et d'un important effort de reconnaissance mutuelle. Ainsi, les différents cantons ont pu adopter des positions fort différentes en ce qui concerne le statut des Églises. Certains reconnaissent quasiment une religion officielle qui marque fortement le système politique et la culture et qui est solidement insérée dans les systèmes d'éducation. Dans d'autres cantons, les Églises sont reléguées dans le secteur privé. Entre ces deux pôles, on observe de nombreux statuts intermédiaires qui évoluent

[1] Voir : P. Bois, " Spécificités de la politique sociale en Suisse ", in : P. de Laubier et J.-P. Fragnière, *Droit et politique sociale*, Delta, Vevey, 1980.

[2] Voir l'étude de R. Levy dans le *Manuel de l'action sociale en Suisse*, Réalités Sociales, Lausanne, 1989.

d'ailleurs en fonction des mouvements de population, voire d'une éventuelle régression du phénomène religieux dans la vie sociale. Il en résulte une présence fort différenciée des Églises dans la vie politique mais aussi, dans les institutions d'action sociale et sanitaire.

b) Le compromis politique

Les grandes tensions qui ont marqué la deuxième partie du XIXe siè-cle 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 la plus grande partie des sièges (ils détenaient la majorité au Parlement) ainsi que les sept sièges du Conseil fédéral. Les conservateurs-catholiques ainsi que les cantons de Suisse centrale, qui avaient été les perdants politiques de la guerre du Sonderbund, se voyaient donc marginalisés dans ce nouvel ordre politique. La *réconciliation entre radicaux et conservateurs* est survenue à la fin du siècle (1891) après une longue lutte et grâce à l'arme politico-légale du référendum. Les conservateurs disposaient dès lors d'un siège au Conseil fédéral, une mesure d'intégration politique qui peut être considérée comme une parade à la formation naissante du mouvement ouvrier suisse.

À l'aube du XXe siècle, le mouvement ouvrier a pris une notable ampleur et le poids du courant socialiste est allé croissant. D'abord résolument 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, dès 1919, du système de représentation proportionnelle qui est, de loin, le mode d'élection le plus fréquent au niveau des communes, des cantons et de la Confédération. Le principe de la collégialité est devenu le mode de travail ordinaire de la quasi-totalité des exécutifs. Dans ces aréopages, le compromis règne en maître, il devient la règle politique majeure.
- Le compromis politique entre la bourgeoisie et le monde ouvrier s'est également exprimé par un acte fondamental que l'on nomme la Paix du travail. Finalement, *l'intégration politique des sociaux-démocrates et par-là même des travailleurs* a fait un bond en avant pendant et à la fin de la Deuxième Guerre mondiale (après la célèbre *Convention de la Paix du travail* dans l'industrie des métaux et de l'horlogerie). Un premier siège de Conseiller fédéral leur est attribué, en 1943, par la majorité bourgeoise du Conseil national, suivi d'un second en 1959.
- Au plus haut niveau de l'exécutif fédéral, le Conseil fédéral, sorte de conseil des ministres, s'est organisé selon ce qui s'appelle une formule " magique " au terme de laquelle quatre partis d'envergure nationale se partagent les sept postes disponibles selon des règles pour l'essentiel non écrites, mais qui s'attachent à tenir compte des diversités cantonales. Les mêmes savants dosages organisent la désignation des exécutifs cantonaux, voire communaux. Dans ces exécutifs, les minorités ont d'autant plus de poids qu'elles disposent de ce puissant instrument qu'est le référendum dont nous avons évoqué plus haut la fonction.

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

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

Les différents États cantonaux ont géré de manière fort différenciée la répartition des tâches entre le secteur public et le secteur privé. Si certaines tendances centralisatrices ont pu s'exprimer dans quelques cantons villes, le poids du secteur privé reste important dans la plupart des régions du

pays. À tous les niveaux, la mécanique législative[3] utilise massivement le principe de la *délégation* de la mise en œuvre des mesures retenues. Les lois définissent des objectifs et quelques règles générales, fréquemment des minimums, et de nombreux organismes privés sont appelés à assurer la mise en œuvre des tâches ainsi définies. Les pouvoirs publics font un large usage des subventions partielles et s'appuient fréquemment sur la capacité de gestion des organismes décentralisés qu'ils reconnaissent d'*utilité publique*. Il en résulte évidemment une notable autonomie dans l'exécution, mais aussi, on le devine, des différences, voire des disparités significatives[4]. Ce style d'organisation est particulièrement développé dans le secteur de l'action sociale et sanitaire.

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

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

Ces quatre grands compromis dessinent un cadre de fonctionnement qui s'est ritualisé dans la vie administrative et politique. On imagine aisément qu'un tel système est marqué par la complexité et par la lenteur des prises de décisions[5].

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

On devine combien un tel cadre contextuel a pu être déterminant pour façonner le système actuel de sécurité sociale, il est également un cadre incontournable de toute tentative de construire son avenir[6].

Fédéralisme et autonomies locales

C'est dans ce contexte que se pose le problème du fédéralisme. Cette option n'est défendable que si elle s'accompagne d'un effort résolu de coopération, voire de coordination. Des pas de géants doivent être entrepris, ne serait-ce que pour combler les retards cumulés.

[3]Voir à ce propos : J.-P. Fragnière, " Spécificités helvétiques ", *Revue française des affaires sociales*, octobre-décembre 1985, p. 14.

[4]M. Bassand et J.-P. Fragnière, " Social aspects or urbanization and regional development ", in : A. Kuklunski, O. Kultalahti, B. Koshiaho (Éds), *Regional Dynamics of Socioeconomic Change*, Finnpublishers Tampere, 1979, pp. 297-328.

[5]Voir : Y. Papadopoulos (éd.), *Élites politiques et peuple en suisse*, Réalités sociales, Lausanne, 1994.

[6]Voir : J.-D. Delley, " Le dire et le faire : sur les modalités et les limites de l'action étatique ", in : *Annuaire ASSP*, Haupt, Berne, 1993, pp. 23-37.

Le découpage de l'administration en départements plus ou moins étanches est le fruit de décisions ponctuelles qui puisent leurs légitimités aux sources les plus diverses. La conduite des politiques sociales complexes qu'exigent les urgences de ce temps ne peut s'accommoder des pratiques épicières qui perdent de vue la finalité à long terme des mesures retenues.
Dans le domaine de la sécurité sociale, divers mécanismes ont permis l'apparition d'un phénomène de *redistribution inversée* qui se manifeste par le fait suivant : ceux qui bénéficient le plus de la sécurité sociale ne sont pas nécessairement les plus pauvres, mais les personnes ou les groupes qui sont les plus adaptés et les mieux armés pour faire appel efficacement aux prestations qu'elle propose et promet[7].

Forces et limites du fédéralisme

Tout helvète éclairé connaît la force et la prégnance de ce principe d'organisation de la Suisse. Reste que l'on peut légitimement s'interroger sur les avantages et les inconvénients que présente le modèle fédéraliste dès lors qu'il s'agit d'assurer la sécurité sociale de tous nos compatriotes.
Commençons par les avantages.

- Le fédéralisme permet aux systèmes et aux institutions d'être " plus proches des besoins ".
- Privilégiant les unités de taille modeste, il stimule une plus grande souplesse d'adaptation.
- Proche des citoyens, il offre des chances à la participation des consommateurs-usagers.
- Il permet de tenir compte des différences, qu'elles soient de nature culturelle ou économique.
- Il valorise 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.

- 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.
- 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.
- 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 ?
- 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.
- La tentation du *chacun pour soi* s'insinue dans les processus de décision, 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 chose *tombe 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,

[7]H. Steiger, in : Association suisse de politique sociale, actes du colloque *Plus de fédéralisme-moins de sécurité sociale?* Lako, Zurich, 1997.

et il y a urgence, car 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 Suisse.

Le plus lourd problème qui affecte actuellement les régimes de sécurité sociale est lié au phénomène de la dépendance de longue durée, à savoir l'incapacité dans laquelle se trouvent des malades ou des personnes handicapées à assumer les actes de base de la vie quotidienne.

Or, les mesures d'intervention rapides sont beaucoup plus efficaces pour évacuer les risques de dépendance.

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).

Tout cela pose, en particulier, le problème de la rapidité d'intervention et de la pertinence des mesures. La promptitude de réaction constituera un test majeur pour la légitimité du fédéralisme[8].

Péréquation[9]

En mars 1996, les directeurs des finances, ceux des cantons et celui de la Confédération lançaient le projet d'une nouvelle péréquation et d'une nouvelle répartition des tâches entre les niveaux de l'État.

La première des priorités est de revoir le calcul de la solidarité entre cantons riches et cantons pauvres ou ceux qui supportent des charges excessives. C'est là l'expression d'une solidarité confédérale qui dispose d'une longue tradition. Les projets de nouvelles répartitions des tâches entre communes, cantons et Confédération, posent des problèmes beaucoup plus subtils.

En effet, comme chiens et chats, chacun se méfie de l'autre. Si la Confédération se " désengage " les cantons vont-ils prendre le relais ? Si la Confédération centralise une tâche celle-ci va-t-elle en conserver les spécificités jusqu'ici reconnues ?

De toute part, on voit sourdre l'inquiétude et la méfiance. On prendra très au sérieux l'avertissement de Stéphane Rossini lorsqu'il affirme "… à la devise *un pour tous, tous pour un*, succède le règne du *chacun pour soi*. Tirer à la même corde ne vaut que dans une entité politique donnée "[10].

Ces propos suggèrent que même les tentatives de rénovation/simplification du fédéralisme ne manquent pas de receler des risques de réduction voir d'amaigrissement insupportable des prestations de sécurité sociale. Certes, la méfiance et la peur ne sont pas les meilleures conseillères, mais à observer l'histoire récente des coupures sociales, on ne peut pas s'empêcher de penser qu'il n'y a pas de fumée sans feu.

[8] A. Wagner, " Réflexion de fond sur les aspects sociaux de la péréquation ", in : Association suisse de politique sociale, actes du colloque *Plus de fédéralisme, moins de sécurité sociale?* Lako, Zurich, 1997, p. 4.

[9] O. Piller, " Comment la péréquation financière touche-t-elle les assurances sociales? ", in : *Plus de fédéralisme, moins de sécurité sociale?* Association suisse de politique sociale, Lako, Zurich, 1997, pp. 26 ss.

[10] S. Rossini, *Défis et débats sociaux. À propos des réformes de la politique sociale en Suisse*, Réalités sociales, Lausanne, 1999.