

7.8 Les politiques sociales

Giuliano Bonoli,
IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Table des matières

1	Introduction	792
2	Problèmes et objectifs de l'intervention publique	793
3	Développement de la législation	795
4	Les acteurs et leur positions	800
5	Problèmes actuels de la politique sociale	805
6	Perspectives: le processus de réforme de l'Etat social	806
7	Conclusion	811

1 Introduction

La politique sociale constitue actuellement l'une des tâches les plus importantes parmi celles effectuées par l'Etat et présente plusieurs spécificités, dont il faut tenir compte dans une perspective analytique. Premièrement, le social aujourd'hui contribue de manière considérable aux dépenses publiques. Pour s'en rendre compte, il suffit de comparer le budget des assurances sociales, de 115 milliards CHF en 2002, à celui de la Confédération, de l'ordre de 50 milliards dans la même année. A cela, il faut ajouter également les dépenses sociales au niveau des cantons et des communes, qui peuvent être très conséquentes dans les domaines de l'aide sociale et des services sociaux. Cette centralité financière s'accompagne bien évidemment d'un rôle fondamental dans l'économie. La politique sociale ne se limite pas à transférer des sommes d'argent. Elle peut modifier les incitations économiques de bases, elle peut favoriser ou décourager le travail ou l'épargne, elle peut attirer certains individus dans le pays et en faire fuir d'autres. Bref, aujourd'hui, la politique sociale est sans doute l'une des activités étatiques qui a le plus grand impact sur le fonctionnement ou le dysfonctionnement de l'économie politique d'un pays.

Ce rôle fondamental au plan économique explique seulement partiellement la centralité politique du social. En effet, une deuxième caractéristique cruciale de ce domaine de l'action étatique réside dans sa capacité à influencer directement la vie de quasiment toute la population résidante dans le pays. Que ce soit en tant que contributeur, bénéficiaire ou contributeur et bénéficiaire potentiel, pratiquement tous les citoyens-électeurs ont un intérêt direct et personnel dans la politique sociale. Cette caractéristique prend une importance particulière dans le contexte politique suisse. En effet, l'histoire et le développement récent de la politique sociale dans ce pays sont intimement liés à ses institutions politiques et en particulier à la démocratie directe. Comme nous allons le voir, la construction de l'Etat social suisse a été fortement influencée par l'usage du référendum facultatif, qui en a retardé le développement, mais aussi, dans une moindre mesure, par les initiatives populaires, qui ont parfois eu l'effet inverse (Armigeon 2001; Bonoli et Mach 2000; Cattacin 1996; Cattacin et Tattini 1999; Gilliland 1988; Immergut 1992; Merrien et Bonoli 2000; Obinger 1998; Papadopoulos 2001). Bien évidemment, il ne faut jamais perdre de vue le fait que ces institutions ne sont que des variables intermédiaires dans la formulation d'une politique publique, et qu'il faut donc en examiner les interactions avec les niveaux social et politique.

Une autre spécificité importante de la politique sociale est l'étendue du domaine. Aujourd'hui, nous considérons sous l'étiquette «politique sociale» des interventions fort variées, allant de la garantie d'un revenu à des personnes inca-

pables de travailler pour cause de grand âge, invalidité, chômage, à la mise à disposition de structures d'accueil pour enfants en bas âge. En fait la vastitude du champ et la variété de politiques qu'on retrouve en son sein, peuvent être mises en relation avec la longue durée du processus de construction de l'Etat social et avec les changements socio-économiques survenus pendant ce laps de temps. De ce fait, le terme «politique sociale» désigne aujourd'hui des interventions qui ont peu en commun, que ce soit en termes de problèmes qu'ils souhaitent résoudre ou d'objectifs qu'ils poursuivent.

Pour cette raison nous proposons de distinguer deux blocs de politiques sociales: les politiques sociales de l'époque industrielle et les nouvelles politiques sociales. Les premières, développées tout au long du 20^{ème} siècle, culminent pendant la période dite des Trente Glorieuses, et consistent essentiellement en des mesures de remplacement du revenu du travail lorsque celui-ci est impossible. Des exemples de ces politiques sont les assurances sociales contre les risques vieillesse, invalidité ou chômage. Les secondes apparaissent à partir des années 1970 et constituent des réponses à des transformations économiques plus récentes telles que l'émergence du chômage de longue durée et de l'emploi précaire et atypique, l'entrée massive des femmes (et des mères) sur le marché du travail et l'instabilité des structures familiales. Il s'agit de politiques de réinsertion professionnelle, de la prise en charge des enfants en bas âge, de crédits d'impôt payés aux *working poor*. Parce qu'ils répondent à des transformations socioéconomiques différentes, ils ont des objectifs différents et s'adressent à des populations différentes, ces deux blocs de politiques sociales seront examinés séparément dans ce chapitre.

2 Problèmes et objectifs de l'intervention publique

Les politiques sociales de l'époque industrielle

Les politiques sociales de l'époque industrielle peuvent être comprises comme un sous-produit de l'industrialisation (Wilensky 1975; Wilensky et Lebeaux 1965). L'avènement de la société salariale et la dépendance des individus de leur capacité à participer au marché du travail, donnent lieu à un processus de «marchandisation». De plus, l'industrialisation s'accompagne d'importantes migrations, dans la plupart des cas des campagnes vers les villes, ce qui détruit les formes de solidarité traditionnelles basées sur la famille étendue et sur l'appartenance à des communautés rurales. Le problème qui est à la base de la politique sociale de l'époque industrielle est donc la très forte dépendance face au marché du travail dans un contexte d'absence d'autres sources de revenu. Quand la participation au marché du travail est impossible, que ce soit pour cause de

chômage, vieillesse, invalidité ou maladie, les individus se retrouvent dépourvus de tout soutien, avec des conséquences sociales dramatiques.

L'intervention étatique a donc pour objectif de rendre les salariés moins dépendant de leur capacité à participer au marché du travail, en promouvant leur démarchandisation (Esping-Andersen 1990; Polanyi 1957). Grâce à l'Etat social, l'impossibilité de travailler n'est plus synonyme de pauvreté absolue. Pratiquement, cet effort prend la forme d'un arsenal d'assurances sociales qui garantissent un revenu de remplacement lorsque une personne n'est pas à même d'extraire un revenu du marché du travail, pour cause de vieillesse, invalidité, chômage, ou maladie. Ces politiques concernent principalement les hommes. En effet, la structure familiale dominante de l'époque est celle de la famille traditionnelle, caractérisée par l'attribution des tâches domestiques et familiales aux femmes (male breadwinner model).

Les nouvelles politiques sociales

Les changements sociaux intervenus au cours des trois dernières décennies ont toutefois passablement modifié le contexte social dans lequel opèrent les Etats providence. D'une part, la transformation des structures familiales, et notamment l'émergence de nouvelles formes familiales (familles monoparentales, familles recomposées), affaiblissent l'efficacité d'une stratégie d'intervention sociale qui concentre ses efforts sur le père de famille. D'autre part, si le risque de se retrouver sans revenu est encore répandu et ses conséquences restent graves dans la plupart des cas, il ne s'agit plus du seul risque social auquel sont confrontés les citoyens des pays occidentaux. L'entrée massive des femmes sur le marché du travail depuis les années 1970 a réduit la dépendance des ménages au revenu du père de famille, mais elle a amené de nouveaux problèmes ayant trait en général à la conciliation du travail et de la vie familiale. Ces derniers, en compagnie d'autres situations typiques des sociétés postindustrielles contemporaines, peuvent être qualifiés de nouveaux risques sociaux (Bonoli 2005, 2006).

Ces nouveaux risques sociaux sont responsables de l'apparition de nouvelles attentes et demandes de la part des citoyens-électeurs qui vivent dans les démocraties occidentales. Ils ont aussi donné lieu à de nouvelles politiques sociales qui, contrairement à celles que nous avons héritées des Trente Glorieuses, n'ont pas tellement pour but de protéger un revenu, mais poursuivent plutôt l'objectif d'améliorer les conditions de vie des bénéficiaires et de faciliter leur intégration sur le marché du travail. Dans une large mesure, ces politiques ont pour cible des familles qui ont des difficultés à concilier travail et vie familiale (crèches, congés parentaux, etc.), mais aussi des individus qui peinent à trouver leur place sur le marché du travail (mesures actives du marché du travail).

Les nouvelles politiques sociales se distinguent des formes classiques d'intervention à plusieurs titres. Premièrement, elles ne se laissent pas facilement classer selon les divisions classiques entre politiques sectorielles. Souvent, elles relèvent de la politique familiale tout en ayant également des implications importantes sur le fonctionnement du marché du travail. Dans la plupart des cas, elles se trouvent au croisement de ces deux domaines, ce qui implique que l'arène politique dans laquelle elles peuvent être adoptées est fréquentée par des acteurs issus de milieux différents et pas nécessairement habitués à se côtoyer. Deuxièmement, les nouvelles politiques ne sont généralement pas assimilables au clivage classique en politique sociale entre employeurs et salariés, car elles mettent plutôt en avant des clivages de valeurs (traditionalistes contre modernisateurs) ou, éventuellement, des clivages d'âge ou de genre. Les coalitions possibles et les axes de confrontation vont donc vraisemblablement différer de ceux qui ont caractérisé l'adoption de politiques sociales par le passé. Les caractéristiques des nouvelles politiques sociales suggèrent que les mécanismes susceptibles d'en expliquer la formulation vont être différents, et probablement plus variés, que ceux qui avaient été identifiés comme pertinents pour expliquer le processus de développement des Etats providence classiques.

3 Développement de la législation¹

Les Etats sociaux d'Europe occidentale ont été essentiellement construits pendant la période dite des «Trente Glorieuses» (1945–1975), caractérisée par une croissance économique forte et continue, le plein emploi (masculin) et une forte stabilité des structures familiales et du marché du travail. La Suisse fait partiellement exception, parce que la construction de l'Etat social ne s'achève que vers le milieu des années 1980. Ce retard helvétique se retrouve en effet à chaque étape de la construction de l'Etat social, et s'explique dans une large mesure du fait des institutions politiques de ce pays: la démocratie directe, le fédéralisme et l'interaction entre les deux. Le référendum facultatif a permis à maintes reprises aux opposants aux lois sociales de les remettre en question. Souvent, ils ont été capables d'en empêcher l'adoption. Le fédéralisme, en interaction avec la démocratie directe, a également contribué à retarder le développement de l'Etat social. En effet, l'assignation, dans la Constitution fédérale, de compétences résiduelles aux cantons a fait que chaque nouvelle loi sociale fédérale a dû être précédée par une modification constitutionnelle, contraignant les autorités à surmonter la rampe référendaire, non pas une seule fois, mais deux fois pour chaque objet. Ensemble, démocratie directe et fédéralisme ont donc passablement retardé la construction de l'Etat social en Suisse, mais ils en ont aussi influencé la forme. En effet, la demande insatisfaite pour des garanties de sécurité économique a

donné lieu à la construction d'un système de protection sociale parallèle et privé, notamment dans le domaine de la prévoyance professionnelle (fonds de pensions) ou de l'assurance maladie. Ce système a dû être intégré à l'Etat social au fur et à mesure que celui-ci se développait, et contribue donc à en déterminer la forme jusqu'à ce jour.

Le développement de l'Etat social suisse peut être subdivisé en trois périodes: la première, qui va de la fin du 19^e siècle à la Seconde guerre mondiale, sera essentiellement caractérisée par des échecs. La deuxième phase, après la guerre, voit l'adoption de structures portantes de l'Etat social suisse, telles que l'AVS (Assurance Vieillesse et Survivants) et l'AI (Assurance invalidité). La troisième phase commence au début des années 1970, et voit la réalisation d'un Etat social complet, comparable à ceux des autres pays Européens, avec l'adoption définitive d'une assurance chômage obligatoire (1982) et avec l'entrée en vigueur de la LPP (Loi sur la prévoyance professionnelle) en 1985.

Les premières tentatives et les échecs

Inspiré par l'exemple de l'Allemagne, qui voit l'adoption d'une assurance-maladie en 1883, d'une assurance-accidents une année plus tard ainsi que d'une assurance-invalidité et vieillesse en 1889, le Conseil fédéral étudie une modification de la Constitution qui donnerait mandat à la Confédération de légiférer dans le champ des assurances sociales. Abandonnant l'assurance-vieillesse et invalidité pour des considérations financières et en raison d'une peur de l'inconnu face au fonctionnement d'un système d'assurances sociales, le Conseil fédéral propose, dans son message du 28 novembre 1889, d'inscrire dans la Constitution l'article 34^{bis} concernant uniquement l'assurance-maladie et l'assurance-accidents. Cette modification constitutionnelle se voit acceptée par le peuple en 1890 après que le parlement ait cependant partiellement modifié la proposition du Conseil fédéral.

Le conseiller national radical Ludwig Forrer (qui sera ensuite élu au Conseil fédéral) reçoit alors le mandat de préparer un projet de loi qui est voté en 1899 par le parlement. Un référendum, lancé par une coalition hétéroclite comprenant des caisses maladie, des représentants des médecins, ainsi qu'une partie de la droite, abouti, et se solde, l'année suivante le rejet du projet. Cet échec marque sans doute un coup d'arrêt dans le développement de l'État social helvétique. En effet, il faudra attendre plus de dix ans pour que le parlement adopte en 1911 une nouvelle loi concernant l'introduction de l'assurance-maladie et accidents (LAMA). Cette dernière, toutefois, est beaucoup moins ambitieuses que le projet rejeté en 1900, et prévoit tout simplement l'octroi de subsides aux caisses maladie et la mise sur pieds d'une Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents.

Les premiers pas dans le domaine de la retraite suivent un chemin similaire. Une assurance vieillesse nationale fait partie des revendications des grévistes de 1918, ce qui pousse le Conseil fédéral à présenter en 1919 déjà un message qui prévoit l'introduction d'une assurance-vieillesse et invalidité. Suite à de nombreux débats parlementaires, une proposition de modification de la Constitution fédérale par l'adoption de l'article 34^{quater} est soumise au peuple qui l'accepte en 1925. La Confédération reçoit ainsi le mandat de mettre sur pied une assurance-vieillesse et survivants et se voit également attribuer l'autorisation d'instaurer une assurance-invalidité. A l'instar de la loi Forrer en 1900, la loi d'exécution faisant suite à l'insertion de l'article 34^{quater} dans la Constitution (loi Schulthess) ne passe cependant pas l'écueil de la votation populaire en 1931. Une politique de la retraite au niveau national devra attendre des temps plus propices.

L'après-guerre

Comme dans d'autres pays européens, la Seconde guerre mondiale a pour effet un renforcement considérable du sens d'unité nationale, ce qui se révèle particulièrement favorable à l'adoption de politiques sociales étendues. La Suisse dispose en outre d'un atout supplémentaire. En 1939 le Conseil fédéral, investi des pleins pouvoirs, met sur pieds un système de caisses de compensation qui garantissent un revenu de remplacement aux militaires en service. A la fin de la guerre cette mesure, par ailleurs fort appréciée de la population, constitue la base sur laquelle bâtir un système de retraite national. Ainsi, le Conseil fédéral crée en 1944 une commission d'experts qui rendra très rapidement son rapport. Le message ainsi que le travail parlementaire s'avèrent expéditifs et, à la suite du vote populaire massif (plus de 80% des voix) en faveur de l'assurance-vieillesse et survivants fédérale en 1947, cette dernière entre en vigueur le 1^{er} janvier 1948.

La période d'après-guerre voit d'autres réalisations importantes en matière de politique sociale. En réponse à une initiative populaire demandant des allocations familiales fédérales, un contreprojet octroyant à la Confédération la compétence de légiférer en matière d'allocations familiales est adopté fin 1945 (Art. 34^{quinquies}), une compétence qui sera exercée seulement pour les agriculteurs. L'article 34^{ter}, qui autorise la Confédération à mettre sur pieds une assurance-chômage, est ratifié par le peuple en 1947. Finalement, l'assurance-invalidité, qui verra le jour en 1960, est aussi le résultat indirect d'une initiative populaire, cette fois du Parti Socialiste et du Parti du Travail, qui pousse les autorités fédérales à remplir le mandat constitutionnel en vigueur depuis 1925 (Art 34^{quater}).

Les années 1970 et 1980 et l'achèvement de l'Etat social

A la fin des Trente Glorieuses, par rapport aux autres pays européens, l'Etat social suisse reste sous-développé dans deux domaines: l'absence d'une assurance-chômage obligatoire et d'une couverture retraite allant au-delà du minimum vital, assurée par l'AVS. La première lacune est comblée en réaction à la crise économique du milieu des années 1970, par le biais d'un arrêté fédéral urgent. La Constitution est ensuite modifiée afin de permettre à la Confédération de déclarer obligatoire l'affiliation à l'assurance-chômage (Art. 34^{novies}, voté en 1976). La loi correspondante entrera en vigueur seulement en 1984, mais un régime provisoire garantit la couverture du risque chômage entre-temps.

Tableau 1: Institutions politiques et retard dans l'adoption des principales lois sociales

Domaine	Modifica-tion de la Constitution	Entrée en vigueur de la loi	Décalage (en années)	Loi actuellement en vigueur
Assurance-maladie	1890	1914	24	-
Assurance-maladie obligatoire	1890	1996	106	LAMal - Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, RS 832.10
Assurance-accidents	1890	1918	28	LAA - Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents, RS 832.20
Assurance-vieillesse	1925	1948	23	LAVS - Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants RS 831.10
Assurance-invalidité	1925	1960	35	LAI - Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité, RS 831.20
Allocations familiales	1945	1953*	8	LFA - Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture, RS 836.1
Assurance-maternité	1945	2005	60	LAPG - Loi fédéral du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité, RS 834.1
Prévoyance professionnelle	1972	1985	13	LPP - Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, RS 831.40
Assurance-chômage obligatoire	1976	1984	8	LACI - Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0

* seulement pour les agriculteurs

Source: adapté de Armingeon 2001; Gilliland 1993.

Les années 1970 voient également l'émergence du système des trois piliers dans le domaine de la retraite. Une initiative populaire du Parti du Travail demande en effet en 1969 la transformation de l'AVS de rente de base en régime de retraite complet, assurant le remplacement de 60% du salaire. En réaction, un comité bourgeois, qui sera par la suite rejoint par le Parti Socialiste, propose de rendre obligatoire l'affiliation à une caisse de pensions pour chaque employé. C'est cette deuxième solution qui est retenue par le peuple et qui débouche, en 1972, sur l'introduction dans la constitution du concept des trois piliers. Ce dernier prévoit que l'AVS a pour tâche de garantir le minimum vital pour chaque retraité; le deuxième pilier, obligatoire, doit permettre aux retraités de maintenir le niveau de vie qu'ils ont connu lorsqu'ils étaient actifs, alors que le troisième pilier, volontaire, doit permettre à tout un chacun d'adapter sa couverture retraite à ses exigences personnelles. L'introduction de l'obligation d'affiliation à une caisse de pensions se révèle cependant une tâche ardue, rendue complexe également par le fait que beaucoup de travailleurs disposent déjà de ce type de couverture: Ainsi, ce n'est qu'en 1982 qu'une Loi sur la Prévoyance Professionnelle est adoptée, qui entrera en vigueur trois ans plus tard.

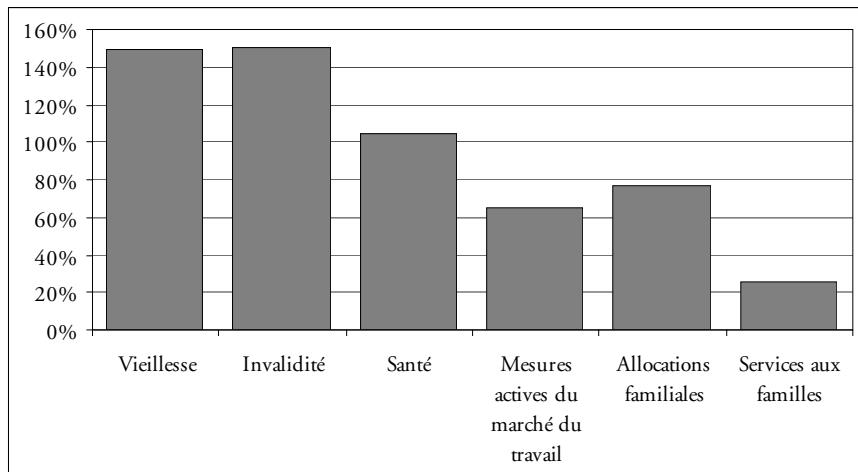
Le processus de construction d'un Etat social industriel s'achève en Suisse vers le milieu des années 1980, avec deux ou trois décennies de retard par rapport aux autres pays d'Europe occidentale. Restent cependant deux anomalies: l'absence d'une assurance-maladie obligatoire et d'une assurance-maternité. Ces deux lacunes ne seront en fait comblées qu'en 1996 et en 2005 respectivement.

La construction de l'Etat social suisse a donc été profondément influencée par les institutions politiques du pays, en particulier par la démocratie directe. Le référendum facultatif et le double processus législatif (modification constitutionnelle d'abord et adoption d'une loi ensuite) ont passablement retardé le développement des politiques sociales. D'autre part, l'initiative populaire a souvent fourni un stimulus au développement de nouvelles formes de prise en charge qui auraient difficilement pu voir le jour autrement. L'affiliation obligatoire à une institution de prévoyance professionnelle en est l'exemple le plus parlant.

Le résultat de ce long processus est un Etat social qui protège relativement bien contre les risques sociaux de l'époque industrielle tels que la vieillesse, l'invalidité, le chômage de courte durée ou la maladie. Il est beaucoup moins performant lorsqu'il s'agit des nouveaux risques sociaux: chômage de longue durée, être *working poor*, la monoparentalité ou la conciliation du travail et de la vie familiale. Par rapport à ces nouveaux risques qui, comme nous allons le voir, constituent un défi fondamental pour les sociétés occidentales, l'Etat social suisse est par contre clairement sous-développé. On peut en effet parler d'un déséquilibre: à côté d'un régime de retraite parmi les plus généreux et d'un système

de santé parmi les plus performants au monde, la Suisse dispose de très peu de services pour les familles et ne fait que des efforts limités en matière de réinsertion professionnelle (cf. figure 1).

Figure 1: Les dépenses sociales en Suisse selon les secteurs de l'Etat social et par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE (= 100, en % du PIB), 2001



Note: moyenne OCDE calculée seulement sur les anciens membres (22 pays).

Source: OCDE SOCX 2004.

4 Les acteurs et leur positions²

La politique sociale étant un domaine extrêmement politisé, ses principaux acteurs sont les partis politiques, les syndicats et le patronat. Au sein de l'administration fédérale jouent un rôle particulièrement important l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), responsable des retraites, et des domaines de l'invalidité et de la famille ; l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en charge du dossier de l'assurance-maladie, et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), responsable de l'assurance-chômage. D'autres acteurs, tels que des associations de fournisseurs de prestations, jouent un rôle important dans le domaine de la santé. C'est le cas p.ex. des assureurs maladie (Santésuisse) ou des médecins (FMH). Jouent également un rôle important les organisations à but non lucratif, tels que Caritas, souvent très active dans les débats publics, ou Pro Senectute, Pro Infirmis, Pro Familia. Finalement, les associations de bénéficiaires (retraités, chômeurs) ne jouent qu'un rôle marginal la plupart du temps.

A première vue, les positions des différents acteurs en matière de politique sociale se laissent assez bien placer sur un axe gauche-droite. Les acteurs proches de la gauche (PS, syndicats) étant favorables à une extension de l'Etat social, alors que la droite privilégie la maîtrise des dépenses même si cela demande des réductions de prestations. En réalité, la situation est quelque peu plus complexe. En règle générale, les positions des acteurs peuvent se comprendre par rapport à deux facteurs: les préférences de politique publique (*policy preferences*) des intérêts représentés et le degré d'exposition à la compétition électorale. Les assurances sociales étant fortement appréciées par la population (et par l'électorat), les acteurs politiques ne peuvent pas se permettre d'afficher une position ouvertement hostile à ces institutions, même lorsqu'ils représentent des intérêts qui seraient plutôt favorables à une réduction de dépenses sociales (Bonoli 1999; Pierson 1994; Pierson 1996; Pierson 2001). En outre, la distinction entre les acquis sociaux de l'époque industrielle et les nouvelles politiques sociales esquissé plus en haut nous est également utile pour comprendre les différentes positions.

Les politiques sociales de l'époque industrielle: défense vs. démantèlement
Au fil des dernières années, plusieurs acteurs ont réussi à se profiler comme les défenseurs des acquis sociaux de la période des Trente Glorieuses. Les syndicats, en particulier l'Union Syndicale Suisse (USS), se battent régulièrement non seulement contre toute réduction dans les acquis sociaux des années de l'après-guerre, mais aussi pour leur extension. P.ex., depuis des décennies, l'USS préconise un abaissement de l'âge de la retraite AVS, sans réduction de rente. Entre 1988 et 2000 cet acteur a lancé ou soutenu quatre initiatives populaires visant, avec des modalités différentes, à abaisser l'âge de la retraite AVS. Une cinquième initiative est actuellement en cours et constitue une priorité politique pour cet acteur (entretien USS, 14.03.2005). Dans cet effort de défense des acquis sociaux, l'USS est en règle générale suivie par le PS et l'autre grande confédération syndicale, Travail.suisse.

Ces acteurs, qui représentent une orientation politique de gauche, peuvent, pour certains éléments de l'Etat social des Trente Glorieuses, compter sur l'appui d'acteurs se situant sur la droite de l'échiquier politique. L'AVS, p.ex, bénéficie d'un soutien marqué de la part de l'UDC, qui, à partir des années 2000 s'est à plusieurs reprises battue pour lui attribuer des ressources supplémentaires, notamment avec une initiative populaire en 2002 qui visait à transférer à l'AVS la totalité des réserves d'or de la Banque nationale suisse qui n'étaient plus nécessaires à la conduite de la politique monétaire du pays. Après le rejet de cette initiative (par 52,4% des votants) l'UDC a continué à se battre au parlement pour qu'une partie au moins de cette aubaine soit attribuée à l'AVS. L'attachement de l'UDC aux assurances sociales semble cependant être limité à l'AVS.

D'autres branches de l'Etat social des Trente Glorieuses, telles que l'assurance-invalidité ou l'assurance-chômage, ne bénéficient pas du soutien de cet acteur, qui au contraire est de manière générale favorable à la réduction des acquis en mettant souvent l'existence d'abus au centre de son argumentation.

Les partis du centre, PRD et PDC, ont une attitude moins clairement tranchée. D'une part ils se soucient de la durabilité financière des institutions héritées de la période des Trente Glorieuses. D'autre part, ils hésitent à proposer des mesures radicales de réduction de ces acquis. Leur politique, qui correspond essentiellement à celle qui est suivie par le Conseil fédéral, pourrait être qualifiée d'assainissement par petits pas: on cherche à assurer la viabilité financière par des mesures ponctuelles qui amènent quelques centaines de millions de plus aux assurances sociales plutôt qu'avec des réformes radicales. La 11^{ème} révision de l'AVS est un exemple de cette stratégie. Soutenue par ces deux partis et par le Conseil fédéral, elle consistait en une série de mesures qui, prises individuellement, avaient une portée limitée, mais qui dans l'ensemble étaient à même d'assurer la viabilité financière de l'AVS jusqu'en 2010.³

N'étant pas exposé à la compétition politique, les employeurs (UPS, Economiesuisse, USAM) peuvent se permettre d'adopter des positions plus proches de leurs intérêts. De manière générale, ils verraient d'un bon œil l'adoption de mesures d'austérité dans les politiques sociales héritées de la période de l'après-guerre. Ainsi, les employeurs sont les seuls acteurs de poids dans le débat politique qui se prononcent de manière explicite pour un relèvement de l'âge de la retraite AVS au delà des 65 ans. L'UPS, p.ex., préconise un âge de la retraite AVS de 66 ans en 2013 (Staempfli 2004) et Economiesuisse va même plus loin en l'imaginant à 68 ans en 2018 (Economiesuisse 2005). Certes, cette mesure avait été dans un premier temps évoquée par le conseiller fédéral PRD Pascal Couchepin (en 2003) mais, suite aux fortes critiques émises, y compris par la base du PRD, elle a de facto été mise de côté.

Bref, au clivage gauche-droite s'ajoute, en ce qui concerne les politiques sociales héritées de la période des Trente Glorieuses, un clivage entre acteurs avec différents niveaux d'exposition à la compétition politique. Dans le contexte suisse, où les associations d'intérêt et les partis politiques sont fortement liés, cette remarque acquiert une importance particulière. P.ex., un représentant du patronat qui brigue un mandat de Conseiller national, aura vraisemblablement tendance à tenir compte des répercussions politiques des positions adoptées dans son rôle principal. Le résultat de cette configuration particulière est une difficulté accrue à adopter des décisions impopulaires.

Les nouvelles politiques sociales

La situation est passablement différente en ce qui concerne les nouvelles politiques sociales. Comme nous l'avons vu plus haut, ces politiques sont en général peu développées en Suisse. Malgré cela, les politiques elles-mêmes ainsi que les problèmes qu'elles sont censées traiter occupent une place centrale dans le débat politique actuel, ce qui permet d'identifier les principaux clivages entre acteurs politiques dans ce domaine. Comme dans le cas des politiques héritées des Trente Glorieuses, les intérêts représentés ainsi que le niveau d'exposition à la compétition électorale nous permettent de nous rendre compte des positions des acteurs. S'agissant d'un domaine différent, ces dernières auront cependant tendance à assumer une autre configuration. En outre, il faut tenir compte du fait que, contrairement aux politiques sociales des Trente Glorieuses, qui aujourd'hui s'adressent essentiellement à des travailleurs âgés ou à des retraités, les nouvelles politiques sociales ont pour cible les jeunes générations. Cette catégorie est de moins en moins intéressante du point de vue électoral, du fait de sa faible propension à participer aux votations et du fait que sa taille diminue, à cause de la baisse de la natalité. (Bertozzi et al. 2005)

Une caractéristique importante des nouvelles politiques sociales, qui les distingue de celles qui étaient typiques de l'Etat social des Trente Glorieuses, réside dans le fait qu'elles sont de manière générale favorables à l'emploi. Qu'il s'agisse de mettre sur pieds de nouvelles crèches, de développer des mesures de réinsertion pour les bénéficiaires de l'aide sociale ou d'octroyer un revenu supplémentaire aux travailleurs pauvres, l'impact attendu sur le volume de l'emploi est positif. De plus, s'agissant de politiques peu développées, leur adoption ne demande en règle générale pas de débloquer des sommes très importantes. Pour ces raisons, dans ce domaine de la politique sociale, les employeurs n'apparaissent pas comme un acteur hostile. Au contraire, à plusieurs reprises ils ont soutenu des initiatives visant à élargir ces nouvelles formes de prise en charge. Il s'agit p.ex. du programme d'impulsion à la création de nouvelles structures de garde pour enfants en bas âge, adopté par le parlement en 2002, soutenu explicitement, du moins dans ses phases initiales, par l'UPS, (Ballestri et Bonoli 2003) ou de la l'assurance-maternité adoptée en 2004, projet qui faisait suite à une initiative parlementaire du conseiller national PRD Pierre Triponez, également directeur de l'USAM. Le projet de loi sur l'assurance-maternité était soutenu également par l'UPS et Economiesuisse. Un autre exemple, cette fois dans le domaine de la politique du marché du travail, est constitué par la 2^{ème} révision de la LACI de 1995 (Giriens et Stauffer 1999) qui, sur la base d'un compromis entre syndicats et patronats, prévoyait des investissements importants dans le domaine des politiques actives du marché du travail (voir ci-dessous).

La situation semble être plus délicate pour les partis politiques, à l'exception de l'UDC. Cette dernière en effet a une position très claire et cohérente, en s'opposant pratiquement toujours aux développements allant dans le sens d'une meilleure prise en charge des nouveaux risques sociaux. Ici le risque électoral associé avec une position d'austérité est minime, surtout pour un parti comme l'UDC qui recrute son électorat principalement chez deux groupes relativement peu touchés par les nouveaux risques sociaux: les hommes et les tranches les plus âgées de la population (Selb et Lachat 2004). Les autres partis, par contre, doivent peser le pour et le contre des nouvelles politiques sociales de manière plus attentive. Le PRD, p.ex., peut voir un intérêt à suivre les employeurs lorsqu'ils demandent une expansion de certaines formes de prise en charge, du fait des possibles retombées positives au plan électoral. Il s'agit d'une rare opportunité pour pratiquer du *credit claiming*⁴ qui se présente, de plus, à un parti en perte de vitesse. L'enthousiasme du PRD pour les nouvelles politiques sociales se voit toutefois modéré par les questions financières, d'où, peut-être, sa préférence pour des mesures de portée très limitée. Le PDC, à la suite de plusieurs années de déclin électoral, a, ces derniers temps, essayé de se reconstruire une identité en tant que «parti de la famille». Ce parti a ainsi, à plusieurs reprises, marqué son engagement pour l'adoption de nouvelles politiques sociales, p.ex. l'assurance-maternité ou le programme d'impulsion pour la création de crèches. Cette stratégie ne semble pas, pour l'instant, avoir porté de fruits au plan électoral, ce qui peut se comprendre en tenant compte du faible apport des jeunes générations et des «familles» à l'ensemble du corps électoral actif. Il faut toutefois relever qu'en 2003, la probabilité d'un vote PDC était la plus élevée au sein de la catégorie d'électeurs la plus jeune (18 à 25 ans), alors que traditionnellement ce parti était fort parmi les personnes âgées (Selb et Lachat 2004). Avant de conclure à l'existence d'un effet du changement d'orientation du PDC il faudra toutefois vérifier si cette tendance se confirme lors des prochains scrutins.

Différente encore est la situation du PS, qui s'affiche, sans hésitation, comme le promoteur des nouvelles politiques sociales. En fait le PS est le seul acteur qui montre une attitude favorable à plus d'Etat social dans chacun des deux domaines analysés ici, mais avec des résultats fort différents. Le PS (souvent en collaboration avec les syndicats) a eu beaucoup de succès dans la défense des acquis des Trente Glorieuses, beaucoup moins dans le développement de nouvelles politiques sociales. Aujourd'hui le PS semble être un véritable *veto player* (Tsebelis 1995) en matière de politique sociale, c'est-à-dire un acteur dont l'accord est indispensable pour légiférer. Par contre, sa capacité à faire adopter de nouvelles politiques dépend des alliances qu'il réussit à tisser, notamment avec des acteurs du centre et de la droite de l'échiquier politique.

5 Problèmes actuels de la politique sociale

Pendant les décennies de l'après-guerre, la politique sociale est restée un domaine relativement consensuel avec des développements lents et graduels. Les choses ont passablement évolué à partir des années 1990, avec la montée du chômage, l'apparition de déficits publics préoccupants et l'émergence de nouveaux risques sociaux. Ces développements ont lieu dans un contexte de croissance économique faible. Par conséquent, aujourd'hui, la politique sociale se retrouve au centre du débat politique. Le défi pour les prochaines années consistera à maintenir les acquis des Trente Glorieuses et étendre les protections aux victimes des nouveaux risques sociaux, tout en restant dans le domaine de ce qui est financièrement supportable. Ceci, dans un contexte de mondialisation économique, de vieillissement démographique et de transformations structurelles au sein du marché du travail et de la famille.

Le financement des acquis sociaux de l'époque industrielle

Le facteur qui va peser davantage sur la capacité qu'aura le pays à financer son Etat social est sans doute le vieillissement démographique. Selon les projections de l'Office fédéral de la Statistique, la part de la population âgée de 65 ans et plus passera d'environ 15% en 2000 à 24% en 2050. En même temps, la population active va diminuer d'env. 250 000 unités (OFS 2002). Les conséquences de ce phénomène, désormais au moins en partie inéluctable, se manifesteront à plusieurs endroits. Du fait de l'augmentation du nombre de personnes âgées, on peut s'attendre à une augmentation des dépenses pour l'AVS, l'assurance-maladie, mais aussi de l'assurance-invalidité. En même temps, toutes choses étant égales par ailleurs, une diminution de la taille de la population active va avoir un impact à la baisse sur les recettes des assurances sociales.

Tous ces développements se traduisent, selon les projections de l'OFAS, en un besoin de financement supplémentaire qui peut être chiffré autour de 4 à 6 points de pourcent de TVA en 2040 (OFAS 2003). Ces projections ne font toutefois pas l'unanimité. L'USS, notamment, avec des hypothèses plus optimistes quant à l'évolution de l'emploi, estime le besoin de financement supplémentaire de l'AVS à l'horizon 2040 à 3 points de TVA supplémentaires (USS 2004). Il est évidemment impossible de prendre position sur la fiabilité respective de ces projections, surtout parce que les facteurs qui vont influencer l'évolution de l'emploi au cours des prochaines décennies ne sont pas encore déterminés, et dépendent, dans une large mesure, de décisions politiques qui seront prises au cours des prochaines années. Il semble toutefois certain qu'il faudra compter avec des besoins de financement supplémentaires.

La prise en charge des nouveaux risques sociaux

Depuis les Trente Glorieuses, période durant laquelle notre Etat social a été conçu et construit, les structures économiques et sociales ont passablement changé. Les besoins se sont quelque peu déplacés. Les structures de l'Etat social, en revanche, n'ont que très peu bougé. Ce décalage entre l'Etat social et son environnement socio-économique est responsable de plusieurs dysfonctionnements. Premièrement, la non-prise en charge de ces nouveaux problèmes est responsable de l'émergence des phénomènes d'exclusion sociale observés dans des pays européen tels que la France et la Grande-Bretagne à partir des années 1980 déjà. Deuxièmement, la faiblesse des soutiens disponibles pour ceux qui ont une position marginale sur le marché du travail, peut, à moyen terme, donner lieu à une réduction du taux d'emploi, ce qui serait catastrophique à une époque où, du fait du vieillissement démographique, le volume d'emploi devrait être augmenté plutôt que diminué. Troisièmement, une partie de ces nouveaux risques sociaux, dans la mesure où ils constituent un obstacle à la conciliation du travail et de la vie familiale, sont responsables d'une partie de la baisse de la natalité, cause principale du vieillissement démographique. (Castles 2002; Chesnais 1996; McDonald 2000) Bref, les nouveaux risques sociaux auxquels nous faisons référence ici, ne sont pas une difficulté uniquement pour les personnes concernées, mais constituent un problème pour l'ensemble de la société.

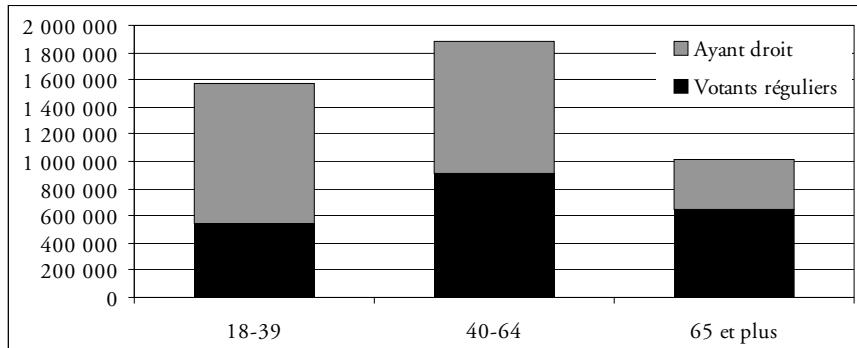
6 Perspectives: le processus de réforme de l'Etat social

La constellation d'acteurs décrite ci-dessus n'est à priori pas très favorable à une modernisation de l'Etat social, dans le sens d'une adaptation à un contexte socio-économique et démographique en mutation. Ce qui frappe, ce sont surtout les incitations auxquelles sont soumis les acteurs les plus exposés à la concurrence électorale. Du fait du processus de vieillissement démographique et du fait de la faible propension à participer à des votations des classes d'âge les plus jeunes (figure 2, voir aussi Selb et Lachat 2004), des politiques souhaitant se faire (re-)élire auront intérêt à se profiler comme les défenseurs des acquis des Trente Glorieuses et en particulier de l'AVS, plutôt que de promouvoir une politique favorable aux familles, aux jeunes générations, ou aux femmes. A ces effets démographiques et de participation électorale inégale il faut ajouter le fait qu'une bonne proportion des personnes qui sont aujourd'hui frappées par les nouveaux risques sociaux, notamment par ceux du marché du travail, sont des immigrés de nationalité étrangère et n'ont donc pas le droit de vote. L'expérience faite par le PDC, qui n'a pas réussi à arrêter son déclin électoral en se profilant comme «le parti de la famille», le démontre.

Ce déséquilibre dans la composition de l'électorat actif a un deuxième impact sur le processus de réforme de l'Etat social à travers la démocratie directe. La grande majorité des réformes en matière de politique sociale sont attaquées en référendum, par la gauche et/ou les syndicats lorsqu'elles impliquent des réductions et par la droite (UDC) et/ou les employeurs lorsqu'elles impliquent des dépenses supplémentaires. La décision finale revient donc à ce même corps électoral où les bénéficiaires des politiques des Trente Glorieuses sont surreprésentés par rapport à ceux qui pourraient avoir un intérêt au développement de nouvelles politiques sociales. Une étude réalisée grâce aux sondages Vox des choix des électeurs dans 39 votes sur des objets de politique sociale ayant eu lieu entre 1981 et 2003 montre que les différents groupes d'âge ont tendance à voter en fonction de leurs intérêts respectifs, et que, dans des analyses multivariées, l'âge est un facteur explicatif du choix du votant plus souvent que des indicateurs de classe, tels que le revenu du ménage (Bonoli et Häusermann 2005).

Institutions politiques qui présentent plusieurs lieux de veto, composition de l'électorat régulier où les personnes âgées sont surreprésentées et tendance des différents groupes d'âge à voter selon leurs intérêts respectifs: voici une série d'ingrédients qui préfigurent essentiellement le maintien du status quo en matière de politique sociale. Vu ce qui précède, il est, à l'heure actuelle, difficile d'imaginer de grands changements dans la politique sociale helvétique. Et pourtant, à partir du milieu des années 1990, on a tout de même assisté à l'adoption de réformes, certes de portée réduite, qui vont dans le sens d'une modernisation de l'Etat social. Il s'agit notamment de la 10^{ème} révision de l'AVS (1995) qui tient compte de la spécificité des carrières des femmes, de la 1^{ère} révision de la LPP (2003) qui améliore la protection des travailleurs à temps partiel, ainsi que des réformes déjà évoquées plus haut: la 2^{ème} révision de la LACI (1995), l'assurance-maternité (2004) et le programme d'impulsion à la création de crèches (2002). Trois mécanismes permettent de comprendre le succès de ces réformes: le compromis modernisateur, le rôle accru du parlement et le comportement de vote des femmes au parlement.

Figure 2: Part de votants réguliers parmi les ayant droit en Suisse, 2002, selon l'âge, chiffres absolu



Sources: Panel Suisse des ménages (votants réguliers) et Office fédéral de la statistique (ayant droit).

Le compromis modernisateur

Le succès dans les urnes des réformes portant sur des thèmes de politique sociale dépend généralement du soutien compact d'au moins trois partis gouvernementaux et en particulier de celui du PS. Habituellement, ce dernier bénéficie en effet d'une discipline très forte parmi ses électeurs en matière de politique sociale et il se voit souvent appuyé en plus par des sympathisants du camp bourgeois lorsqu'il défend des acquis sociaux. Or, il paraît clair que la construction d'une si large coalition nécessite des concessions de part et d'autre.

Cela étant, dans le contexte des années 1990, marquées par un accroissement du chômage et une aggravation des déficits publics, une série de réformes ont pourtant réussi à franchir l'écueil du référendum et même souvent sans trop de problèmes. Réunissant généralement des mesures d'économie ciblées sur les acquis sociaux des Trente Glorieuses et des améliorations dans la prise en charge des nouveaux besoins sociaux, ces réformes recueillaient en fait les faveurs d'une large coalition susceptible de prévaloir en cas de référendum. Et même, ce dernier ne se voyait parfois même pas brandi tant la coalition réunie comprenait l'ensemble des acteurs capables de lancer et de gagner un référendum. Cette nouvelle stratégie, contribuant à adapter les structures de l'État social aux transformations postindustrielles en cours, peut être ainsi qualifiée de «compromis modernisateur».

La 2^{ème} révision de la loi sur l'assurance-chômage incarne p.ex. la mise en oeuvre d'une solution de ce type. Adoptée en 1995, cette réforme combinait ainsi un renforcement des politiques actives du marché du travail par l'instauration des Offices régionaux de placement (ORP) et la mise à disposition de moyens financiers conséquents avec une réduction substantielle de la prise en charge sous forme de l'introduction d'une limite temporelle à la perception des

allocations de chômage. Ces dernières ne connaissaient en effet pas de véritable limite jusque-là, car le chômeur, par le biais de sa participation à des programmes d'occupation temporaire et des cotisations y afférentes, pouvait se reconstituer un droit à une nouvelle période de prestations et rester, de fait, indéfiniment dans le système. Couplant des mesures d'austérité et des éléments d'amélioration, la réforme de 1995 fut ainsi soutenue par une large coalition regroupant l'Union syndicale suisse, les organisations patronales ainsi que les partis gouvernementaux. Chose rare dans le champ de la politique sociale, elle entra d'ailleurs en vigueur sans être attaquée par voie de référendum.

Ce type de compromis réapparaît à plusieurs reprises dans les années qui suivent. La 10^{ème} révision de l'AVS p.ex. combine ainsi l'élévation de 62 à 64 ans de l'âge de la retraite des femmes avec des améliorations pour ces dernières telles que le partage des cotisations versées par les époux («*splitting*») et la prise en compte, dans le calcul du montant de la rente, du travail familial non rémunéré («bonus éducatif et bonus pour tâches d'assistance»). Seuls les syndicats, réfractaires au relèvement de l'âge de la retraite des femmes, attaqueront cette révision par voie de référendum, mais sans succès en regard de son acceptation par le peuple en 1995. Dans le même ordre d'idée, l'adoption de la 1^{ère} révision de la LPP en 2003 conduit d'un côté à une réduction (à capital égal) du montant des rentes par une diminution du taux de conversion et introduit de l'autre une meilleure couverture pour les travailleurs à temps partiel. Soutenue par les principales forces politiques du pays, cette réforme entre en vigueur sans faire l'objet d'un référendum.

Cet instrument du compromis modernisateur ne s'avère néanmoins pas toujours possible. Deux conditions doivent en effet être remplies afin qu'il voie le jour. Il faut premièrement que les mesures d'expansion cumulent les deux caractéristiques de répondre à une demande d'une part et d'être compatibles avec, voire même favorables à une participation des bénéficiaires au monde de l'emploi de l'autre. A cet égard, des mesures purement protectrices telles que la retraite anticipée p.ex. ne paraissent pas en mesure de recueillir l'approbation de la droite. Deuxièmement, il s'avère nécessaire que les acteurs politiques défendant les intérêts des perdants de la réforme aient également la mission de représenter ceux des gagnants. Le PS, qui se bat simultanément pour la défense de l'État social des Trente Glorieuses et pour l'extension de nouvelles politiques sociales, semble ainsi l'acteur idéal pour réaliser de tels compromis.

En l'absence de ces deux conditions, le compromis modernisateur devient difficile. Dans cette perspective, le rôle accru de l'UDC dans le paysage politique suisse pourrait rendre la réalisation de ces compromis dorénavant plus ardue. Tout en étant un parti de droite, l'UDC témoigne en effet d'un certain attachement à l'AVS qui s'explique notamment par la force du parti auprès des

retraités. A cet égard, l'UDC n'aurait véritablement aucun intérêt à soutenir un compromis fait de mesures d'austérité dans les politiques orientées vers les personnes âgées et d'améliorations dans la prise en charge des nouveaux besoins sociaux. Dans ce cas, ce parti s'avérerait en effet deux fois perdant. Par conséquent, il est possible d'imaginer que les compromis modernisateurs se fassent plus rares à l'avenir.

Un rôle accru du parlement

Les divers exemples réussis de modernisation de l'État social possèdent une chose en commun. Les éléments de modernisation, que ce soit dans la 2^{ème} révision de la LACI, la 10^{ème} révision de l'AVS ou encore la 1^{ère} révision de la LPP, ont été en effet introduits par le Parlement. Pour d'autres réformes comme notamment l'adoption du programme d'impulsion à la création de structures d'accueil extrafamilial en 2002 ou le projet d'assurance-maternité accepté par le peuple en 2004, le rôle du Parlement s'est avéré encore plus conséquent puisque l'impulsion même à l'origine de ces projets émanait d'initiatives parlementaires.

Deux facteurs permettent d'expliquer ce rôle considérable du Parlement dans l'adoption d'éléments de modernisation de l'État social. Premièrement, le système politique suisse semble devenu plus concurrentiel au cours des dernières années. Depuis la percée de l'UDC entamée durant les années 1990, les sièges paraissent de moins en moins assurés, ce qui constraint les parlementaires à acquérir une certaine visibilité afin de garantir leur réélection. De ce point de vue, les nouvelles politiques sociales, du fait qu'elles s'insèrent dans un contexte d'absence quasi totale d'intervention étatique, en général permettent aux parlementaires de se mettre en valeur. L'exemple de la réforme de l'assurance-maternité adoptée en 2004 et prenant le nom de l'un de ses instigateurs («modèle Triponez») illustre bien cette personnalisation de certains projets. S'agissant en général de nouveautés, ces politiques sociales de modernisation de l'État social nécessitent en plus des moyens financiers limités. En résumé, ces nouvelles politiques permettent de maximiser la visibilité des initiateurs avec un minimum de moyens.

Importance du rôle des femmes au parlement

Deuxièmement, les parlementaires de sexe féminin semblent jouer un rôle très important dans l'adoption des politiques de modernisation de l'État social. Dans le cas de la 10^{ème} révision de l'AVS ou dans celui du programme d'impulsion à la création de crèches, les mesures innovantes émanent ainsi de parlementaires de sexe féminin. Un fait encore plus remarquable réside dans le vote quasi uniforme des femmes au parlement en faveur des objets ayant trait à ces politiques de modernisation. Ceci a été le cas lors de la 1^{ère} révision de la LPP, du programme d'impulsion pour les crèches et de l'assurance-maternité. Même si,

par rapport à d'autre pays, le parlement suisse ne recense pas un nombre particulièrement élevé de femmes, leur influence dans ce cadre se révèle probablement plus forte qu'elle ne l'est dans les autres arènes de décisions politiques (Conseil fédéral, administration et commissions d'experts).

7 Conclusion

La politique sociale, de par sa centralité politique et économique a toujours été influencée de manière cruciale par les institutions politiques du pays. Le fédéralisme et la démocratie directe ont non seulement retardé le développement d'un Etat social comparable à ceux qu'on trouve dans d'autres pays européens. Ils en ont aussi influencé la structure, notamment en permettant au secteur privé de devenir un acteur incontournable dans les domaines de la santé et des retraites. Aujourd'hui, ces mêmes institutions politiques continuent à influencer les débats et les décisions en matière de politique sociale. Cependant comme nous l'avons déjà remarqué, les institutions politiques ne sauraient être considérées comme des variables indépendantes à part entière. Leur impact sur les politiques publiques dépend de leur interaction avec des facteurs socio-économiques et politiques.

Cette idée nous permet de résumer les divers effets constatés tout au long de ce chapitre. Pendant la phase d'expansion, la démocratie directe freine le développement de l'Etat social, mais, souvent de manière indirecte, elle permet aussi des avancées difficilement concevables en son absence. Avant la Seconde Guerre mondiale, la forte polarisation politique et le contexte d'insécurité économique font le jeu des opposants de l'Etat social, qui grâce au référendum réussissent à limiter les ambitions expansionnistes d'une majorité d'élus, que se soit au parlement ou au Conseil fédéral.

Durant les années de l'après-guerre, dans un contexte de croissance économique relativement forte, l'extension de l'Etat social, surtout dans les domaines dit «de masse» (retraites, santé) est un exercice populaire. Grâce à la croissance, les perdants des nouvelles politiques sociales voient tout de même leurs revenus augmenter année après année. Ils ont donc moins tendance à se mobiliser contre les nouvelles politiques. Dans un tel contexte, la démocratie directe fait le jeu des expansionnistes, à un tel point que les acteurs traditionnellement opposés à l'extension de l'Etat social acceptent des mesures très progressistes. Il s'agit notamment de l'affiliation obligatoire à une caisse de pensions, mesure acceptée et soutenue par le camp bourgeois car confronté à une alternative beaucoup plus étatiste, mais pas complètement improbable.

Le contexte actuel, caractérisé par une baisse de la croissance et des fortes pressions sur les dépenses, va probablement donner lieu à des effets encore différents. Pour comprendre ces nouvelles interactions entre institutions politiques et

contexte socio-économique, nous devons tenir compte d'au moins trois développements en cours. Premièrement, la faible croissance économique actuelle renforce la visibilité du caractère «jeux à somme nulle» des politiques sociales. Contrairement à la période des Trente Glorieuses, des coûts supplémentaires ne sont pas absorbés par la croissance économique et donnent lieu à une réduction du pouvoir d'achat chez les contribuables.

Deuxièmement, le vieillissement démographique agit sur le processus de réforme de deux façons distinctes. D'une part, il est le principal responsable de l'augmentation des dépenses sociales prévue pour les années à venir. D'autre part, il modifie la composition du corps électoral. Dans un contexte de démocratie en général mais en particulier dans le contexte suisse où toute décision importante quant à l'avenir de l'Etat social peut être soumise à référendum, l'effet de ce développement est un renforcement de la coalition d'intérêt qui soutient le maintien des acquis des Trente Glorieuses.

Troisièmement, les transformations socio-économiques en cours depuis quelques décennies, ont donné lieu à l'émergence de plusieurs nouveaux risques sociaux. Ces derniers sont de plus en plus répandus et causent de plus en plus de problèmes sociaux. Toutefois, nous n'assistons pas à la même dynamique expansionniste observée pendant les années de l'après guerre. D'une part, les groupes frappés par ces nouveaux risques ne sont pas très présents dans l'arène politique, soit à cause de leur nationalité, soit du fait d'un faible niveau de participation politique. D'autre part, leurs demandes pour une prise en charge de la part de l'Etat émergent simultanément à l'augmentation des besoins financiers des acquis sociaux. Elles seront donc en concurrence avec, p.ex., le maintien du niveau actuel en matière de prestations AVS.

Cette nouvelle configuration des interactions entre institutions politiques et contexte socio-économique ne semble pas particulièrement prometteuse pour une modernisation de l'Etat social. Seul des initiatives ponctuelles et de portée limitée, telles que les réformes des années 1990 semblent être possibles. Difficilement elles permettront une adaptation profonde de l'Etat social aux nouvelles réalités socio-économiques.

Notes

- 1 Je remercie Benoît Gay-des Combes pour sa collaboration dans la rédaction de cette partie.
- 2 Cette partie se base sur des entretiens menés dans le cadre du projet Européen «Welfare reform and the management of societal change (WRAMSOC). Plus d'informations sont disponibles sur le site www.kent.ac.uk/wrampsoc
- 3 La 11ème révision de l'AVS, combattue par les syndicats et par la gauche, a été rejetée par 68% des votants le 16 mai 2004. Plusieurs éléments de cette révision ont été repris dans un nouveau projet de réforme, présenté le 21 décembre 2005.
- 4 Sur les concepts de credit claiming et de blame avoidance, voir Weaver (1986).

Bibliographie

- ARMINGEON, Klaus (2001). Institutionalising the Swiss Welfare State, in: *West European Politics* 24(2): 145–168.
- BALLESTRI, Yuri et Giuliano BONOLI (2003). L'Etat social suisse face aux nouveaux risques sociaux, in: *Swiss Political Science Review* 9(3): 35–58.
- BERTOZZI, Fabio, BONOLI, Giuliano et Benoît GAY-DES-COMBES (2005). *La réforme de l'Etat social en Suisse*. Lausanne: PPUR, Collection «Le savoir suisse».
- BONOLI, Giuliano (2005). The politics of the new social policies. Providing coverage against new social risks in mature welfare states, in: *Policy and Politics* 33(3): 431–449.
- BONOLI, Giuliano (2006). New Social Risks and the Politics of Postindustrial Social Policies, in: Klaus ARMINGEON et Giuliano BONOLI (éds.). *The politics of postindustrial welfare states*. London: Routledge, 3–26..
- BONOLI, Giuliano et Silja HÄUSERMANN (2005). *New socio-structural conflicts in social policy issues: evidence from Swiss referendum votes*. Paper presented at the 3rd ESPAnet annual conference, Fribourg, Switzerland, 22–24 September.
- BONOLI, Giuliano et André MACH (2000). Switzerland: adjustment politics within institutional constraints, in: Fritz.W. SCHARPF et Vivien SCHMID (éds.), *Welfare and work in the open economy*. Oxford: Oxford University Press, 131–174.
- BONOLI, Giuliano (1999). La réforme de l'Etat social suisse: Contraintes institutionnelles et opportunités de changement, in: *Revue suisse de science politique* 5(3): 57–77.
- CASTLES, Frank (2002). The world turned upside down: below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries, in: *Journal of European Social Policy* 13(3): 209–227.
- CATTACIN, Sandro (1996). Die Transformation des Schweizer Sozialstaates. Überlegungen zu seiner Entwicklungslogik, in: *Revue suisse de science politique* 2(1): 89–102.
- CATTACIN, Sandro et Véronique TATTINI (1999). Les politiques sociales, in: Ulrich KLÖTI, Peter KNOEPFEL, Hanspeter KRIESI, Wolf LINDER et Yannis PAPADOPoulos (éds.). *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ, 807–835.
- CHESNAIS, Jean-Claude (1996). Fertility, Family and social policy in contemporary western Europe, in: *Population and development review* 22(4): 729–739.
- ECONOMIESUISSE (2005). *Contrôle des dépenses: prévoyance sociale. Priorité à la consolidation*. Genève: Economisuisse.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- GILLIAND, Pierre (1988). *Politiques sociales*. Lausanne: Réalités Sociales.
- GILLIAND, Pierre (1993). Politique sociale, in: G. SCHMIDT (éd.). *Handbuch Politisches System der Schweiz*. Band 4. Politikbereiche. Bern usw.: Haupt, 111–223.
- GIRIENS, Pierre-Yves et Julien STAUFFER (1999). Deuxième révision de l'assurance chômage: genèse d'un compromis, in: André MACH (éd.). *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*. Zurich: Seismo, 105–144.
- IMMERGUT, Ellen M. (1992). *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MCDONALD, Peter (2000). Gender equity, social institutions and the future of fertility, in *Journal of Population Research*, 17/1: 1–15.
- MERRIEN, François-Xavier et Giuliano BONOLI (2000). Implementing major welfare state reforms. A comparison of France and Switzerland – a new institutionalist approach, in: Stein KUHNLE (éd.). *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge, 128–145.
- OBINGER, Herbert (1998). *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates*. Frankfurt am Main: Lang.

- OFAS (2003). *La garantie et le développement de l'AVS face à l'évolution démographique*. Berne: OFAS, Communiqué de presse, 26 mai.
- OFS (2002). *Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse 2000–2060*. Neuchâtel: OFS.
- PAPADOPoulos, Yannis (2001). How does direct democracy matter? The impact of referendum votes upon politics and policy-making, in: Jan-Erik LANE (éd.). *The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign*. West European Politics, Special Issue 24. London: Frank Cass, 38–58.
- PIERSON, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PIERSON, Paul (1996). The New Politics of the Welfare State, in: *World Politics* 48(2): 143–179.
- PIERSON, Paul (éd., 2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- POLANYI, Karl (1957). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- SELB, Peter et Romain LACHAT (2004). *Elections 2003. L'évolution du comportement électoral*. Zurich: Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich.
- STAEMPFLI, Rudolf (2004). *Sozialpolitik der Zukunft aus Sicht der Arbeitgeber*. Zürich: UPS.
- TSEBELIS, George (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in: Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science* 25(3): 289–325.
- USS (2004). *L'AVS, garante d'une Suisse sociale. Argumentaire de l'Union syndicale suisse à l'occasion de la votation du 16 mai 2004*. Berne: USS.
- WEAVER, Kent (1986). The politics of blame avoidance, in: *Journal of public policy* 6(4): 371–398.
- WILENSKY, Harold L. (1975). *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- WILENSKY, Harold L. et C. N. LEBEAUX (1965). *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Free Press.