UNIVERSITÉ DE GENÈVE

Archive ouverte UNIGE
https://archive-ouverte.unige.ch

Article scientifique | Article | 1997

Accepted version | Open Access

This is an author manuscript post-peer-reviewing (accepted version) of the original publication. The layout of the published version may differ .

La Suisse entre subsidiarité et étatisme : quelques réflexions sur le rôle des instances non étatiques de production du bien-être en Suisse

Cattacin, Sandro; Vitali, Rocco Bruno

How to cite

CATTACIN, Sandro, VITALI, Rocco Bruno. La Suisse entre subsidiarité et étatisme : quelques réflexions sur le rôle des instances non étatiques de production du bien-être en Suisse. In: Revue des études coopératives mutualistes et associatives, 1997, vol. 76, n° 263, p. 35–47.

This publication URL: https://archive-ouverte.unige.ch/unige:40782

© This document is protected by copyright. Please refer to copyright holder(s) for terms of use.

Cattacin, Sandro et Rocco Vitali (1997). "La Suisse entre subsidiarité et étatisme. Quelques réflexions sur le rôle des instances non étatiques de production du bien-être en Suisse", *Revue des études coopératives mutualistes et associatives* 76(263): 35-47.

La Suisse entre subsidiarité et étatisme

Quelques réflexions sur le rôle des instances non étatiques de production du bien-être en Suisse

par Sandro Cattacin et Rocco Vitali

La subsidiarité comme principe guide de la mise en place du modèle suisse du bien-être

Le système du bien-être suisse s'est développé depuis sa mise en place selon le principe de la subsidiarité. Deux aspects ont caractérisé ce développement: la térritorialisation de la prise en charge des problèmes sociaux (l'aspect du fédéralisme) et le rôle important joué par les acteurs non étatiques dans la production et dans la mise en oeuvre des programmes sociaux (l'aspect d'auto-organisation de la société civile; voir Bütschi/Cattacin 1993). C'est seulement à partir de l'après-guerre, et de façon plus marquée à partir des années soixante-dix, qu'à cette configuration se sont ajoutés des éléments typiques d'un Etat-providence moderne. En particulier, les assurances vieillesse et invalidité garantissant une retraite minimale à tous (entrée en vigueur en 1948) ou encore l'assurance chômage obligatoire (datant de 1976, entrée en vigueur de manière transitoire en 1977 et finalement adoptée en 1984) voient le jour pendant cette période. Le développement retardé de l'Etat-providence suisse (Schmidt 1985) - aujourd'hui rattrapé - était d'ailleurs compréhensible car une forte économie produisait un effet compensatoire, au moins jusqu'aux années soixante, en garantissant par des hauts salaires une prise en charge individuelle de risques qui ailleurs étaient le plus souvent couverts par l'Etat. En effet, des salaires élevés, permettaient de renforcer la solidarité développée dans les réseaux familiaux par des assurances privées. De plus, par le biais de subventions étatiques, un réseau d'associations et d'oeuvres d'entraide privées[1] était en mesure de couvrir une partie des besoins sociaux de la population ainsi que de combler les lacunes évidentes laissées par l'Etat-providence suisse.

Ce système de production du bien-être, qui trouvait sa force dans une structure économique et sociale stable et forte, a subi dans les années soixante-dix des contrecoups importants. L'affaiblissement de la croissance économique appelaient l'Etat à l'action. Une croissance importante des employés en était la conséquence (Du Pasquier, 1986: 20). Cette

[1] En d'autres termes, des acteurs ou organisations sans but lucratif.

tendance était brusquement bloquée en 1977 par la décision parlementaire d'interdire toute augmentation du personnel au sein de l'administration fédérale (politique appelée *alt au personnel)*. Beaucoup de cantons et nombreuses communes se sont inspirés de cette politique en provoquant la surcharge du système global à tous les niveaux et dans tous les secteurs. L'économie qui avait subi une forte décélération de sa croissance et la société civile qui en était la victime ne pouvaient tout d'abord plus espérer en un Etat-providence en mesure - au niveau national comme au niveau cantonal - de régler des problèmes et des conflits sociaux. De plus, aux problèmes sociaux par rapport auxquels s'étaient spécialisées les organisations traditionnelles, s'ajoutaient des nouveaux problèmes liés à la transformation de la société suisse en société urbaine. Pour ces nouveaux problèmes - par exemple ceux liés à l'environnement, aux nouvelles immigrations, à l'atomisation des formes de vie - ni les organisations traditionnelles surchargées par leurs activités ou incompétentes, ni l'Etat soumis à des importantes restrictions budgétaires et de personnel, se sentaient prêts à répondre. Ceci débouchait sur un vide institutionnel rempli par des nouveaux acteurs sociaux. Cependant, ces nouveaux acteurs restaient faibles à cause du manque de soutien étatique[2] et à cause de leur position relativement marginale dans la société suisse. Enfin, durant cette période les acteurs étatiques réalisent que les instruments d'action développés dans les années soixante et surtout dans les années soixante-dix n'étaient plus appropriés pour répondre aux nouveaux défis sociaux.

C'est à partir de ces multiples crises de l'organisation du bien-être en Suisse que des nouveaux instruments et de nouvelles formes de collaboration entre Etat et instances non étatiques se développent. La relation avec le non-étatique (le marché, les organisations sans but lucratif traditionnelles et nouvelles, les citoyens) est en effet rediscutée au cours des années quatre-vingts. Ce processus aboutit à une transformation du système de production du bien-être. La collaboration et les synergies entre l'étatique et le non-étatique sont désormais perçues en tant que possibilité de réponse organisationnelle aux défis sociaux. La production actuelle du bien-être diffère de celle qui a caractérisé la longue phase d'action subsidiaire et de celle, relativement brève, de type planificateur. Elle peut être décrite par deux éléments: d'une part, une subsidiarité renouvelée, plus dynamique et mise en oeuvre de manière plus professionnelle grâce à un Etat qui joue le rôle d'incitateur de nouveaux programmes et qui assume le rôle de modérateur[3] des acteurs (Bütschi/Cattacin 1993). D'autre part, une législation qui intègre systématiquement des éléments de responsabilisation du citoyen par le

---

[2] Explicable en partie par le fait que ces nouveaux acteurs sociaux critiquaient ouvertement l'action, ou mieux, la non-action étatique (voir aussi Giugni 1995).

[3] Dans le sens d'abord d'un intervenant qui cherche l'amélioration de la coordination de l'action des autres intervenants privés, mais aussi dans le sens d'un modérateur des demandes (voir pour ce concept de modérateur: Willke 1995).

biais d'instruments qui lient le comportement individuel à ses causes (par exemple à travers l'augmentation de la participation aux coûts de la santé) ainsi que grâce à une augmentation des choix en matière de providence (par exemple en rendant obligatoire seulement une assurance de base et en incitant, selon les besoins, à renforcer par une décision individuelle sa propre situation assurantielle; cf. Cattacin 1996).

Ces deux caractéristiques de la production actuelle du bien-être en Suisse - le renforcement de l'action de modération et d'incitation de l'Etat envers le non-étatique et l'augmentation de la sélectivité dans les prestations de base - ont des conséquences importantes sur les acteurs non-étatiques et en particulier sur les acteurs sans but lucratif. Nous aimerions dans les pages suivantes décrire ces conséquences à travers l'analyse succincte des acteurs non-étatiques participants à la production du bien-être en Suisse. En particulier, nous voulons décrire le rôle de la famille, des acteurs économiques ainsi que des anciens et des nouveaux acteurs sans but lucratif. Dans chaque section sera présentée une brève esquisse du rôle - et du développement de ce rôle - des instances de production du bien-être considérées. Dans la section conclusive, nous essayerons brièvement de proposer des réflexions plus générales sur les transformations de la production du bien-être.

Surcharge de la famille " sandwich "

Exception faite d'une importante étude relativement récente (Coenen-Huther et al. 1994), il n'existe pas une véritable analyse empirique sur la solidarité familiale en Suisse. L'ampleur des échanges à l'intérieur de la famille et la structure des liens entre membres de la même parenté sont peu connus. Du point de vue de la politique sociale ceci constitue un problème dans la mesure où l'on connaît mal la complémentarité possible entre réseaux privés, services publics et expressions organisationnelles de la société civile.

S'il est vrai que la dernière décennie est caractérisée par la tendance à renvoyer les responsabilités de prise en charge vers les familles et leur environnement, alors cette absence de données empiriques paraît préoccupante. Cette accentuation du rôle des soutiens informels au détriment des soutiens formels se répercute en effet sur la structure familiale. Deux conséquences s'en suivent: d'une part on s'aperçoit qu'à l'intérieur du noyau familial, les charges sont cumulées par un nombre plus restreint de personnes (une ou deux le plus souvent femmes, Coenen-Huther et al. 1994: 48); d'autre part l'on constate que le réseau familial dispose de ressources insuffisantes pour affronter les tâches que ce type de subsidiarité lui attribue.

En termes de politiques sociales il faut donc viser un certain équilibre entre institutions et famille. Toutefois, cela est possible à la seule condition de connaître en profondeur le réseau de solidarité au sein des différents noyaux familiaux. L'étude de Coenen-Huther et al. porte

sur ce qu'ils appellent la *génération sandwich*. Il s'agit de couples quinquagénaires dont les parents appartiennent au quatrième âge et peuvent dépendre de la solidarité du ménage et dont les enfants étudient, se marient, etc. et sollicitent donc souvent l'aide familiale. Les résultats de cette analyse font paraître quatre types de lien de parenté: le *détachement*, l'*instrumentalisme*, l'*expressivité* et le *familialisme*. Le premier type est caractérisé par des faibles liens aussi bien affectifs que de solidarité matérielle. Le deuxième connaît également la distance affective mais des échanges instrumentaux d'entraide y ont lieux (garde des enfants, etc.). Le type de l'*expressivité* est exactement le contraire de celui appelé *instrumentalisme:* les échanges affectifs y sont forts mais les liens instrumentaux sont faibles. Enfin, le *familialisme* est caractérisé par des échanges intenses aussi bien du point de vue affectif que de celui de la solidarité matérielle. Sur un échantillon d'environs 800 ménages interviewés, 40% appartiennent au premier type, 25% au quatrième, 20% au deuxième et 15% au troisième. Selon les auteurs, le *familialisme* est plus diffusé dans les milieux plus aisés que dans les couches populaires probablement à cause des différences en matière de ressources financières à disposition (Coenen-Huther et al. 1995: 353).

Les limites d'un principe de subsidiarité trop radical ressortent assez clairement de ces chiffres. S'il apparaît qu'en partie la famille suisse peut constituer une structure solidaire, cela varie en fonction du modèle familial de référence. De plus, les modèles caractérisés par l'absence de liens instrumentaux représentent une proportion très importante des ménages en Suisse. Enfin, il semblerait que plus la famille est aisée plus elle déploie de la solidarité. C'est pourquoi, une excessive délégation des institutions vers les liens de parenté pourrait déclencher un effet multiplicateur des inégalités sociales.

Du point de vue de la politique familiale la situation suisse est paradoxale. Si d'une part l'on craint une détérioration de la situation démographique et un abaissement du taux de natalité, d'autre part la politique familiale fédérale se caractérise par sa faible portée. L'article constitutionnel, base légale de l'intervention fédérale, date de 1945. Toutefois, son application est loin d'être achevée: le régime des cotisations parentales est fortement inégalitaire et l'assurance maternité demeure dépendante de l'assurance maladie (cette dernière n'étant pas obligatoire jusqu'à sa dernière révision datant de 1995, mais pas encore achevée). Le reproche adressé au financement par l'assurance maladie, outre le fait que la maternité n'est pas une maladie, vise le fait que la cotisation est individuelle et non proportionnelle au revenu (Gilliand 1988: 187).

Comme dans le cas français, tous les salariés suisses reçoivent des allocations pour enfants. Les prestations varient beaucoup en fonction du canton, et en partie selon les entreprises, mais elles sont toutes faibles en regard des charges que représentent les enfants (Gilliand, 1988: 189). De plus, les personnes sans activité lucrative (mères élevant seules leurs

enfants, malades, étudiants, etc.) n'ont pas droit aux allocations. Le travail lucratif à temps partiel donne droit à des allocations partielles (cf. p. ex. Cuénod 1994). Enfin, la rupture familiale constitue un risque financier important. En effet, le domaine du recouvrement et des avances des pensions alimentaires n'est pas intégré au système de sécurité sociale. Ceci pose de grave problèmes dans les cas de familles monoparentales. C'est pourquoi, ce n'est pas surprenant de les trouver parmi les groupes les plus exposés au risque de pauvreté (Farago 1995, Rossi/Sartoris 1995)[4].

Toutes ces lacunes et la faiblesse de la politique familiale contredisent un discours officiel affichant une forte volonté de freiner le vieillissement démographique. De plus, elles rendent inconcevable une politique de subsidiarité se basant fortement sur les structures familiales dans la mesure ou celles-ci sont fragilisées par une politique familiale défaillante. En réalité, l'accentuation d'une politique de subsidiarité parait problématique et peut induire des effets néfastes. En premier lieu, vue l'inégale répartition des ressources financières détenues par les familles, la délégation de la responsabilité sociale vers les structures parentales risque d'accentuer les déséquilibres déjà existants en pénalisant les foyers qui ne parviennent pas à mobiliser les moyens matériels indispensables au développement de la solidarité. Deuxièmement, la famille ne peut pas couvrir les fonctions redistributives traditionnellement attribuées à l'Etat-providence car la politique familiale menée en Suisse l'a fortement fragilisée lui laissant des marges de manoeuvres très restreints. Troisièmement, la diversification et l'augmentation des fonctions familiales provoquée par l'attribution d'un nouveau rôle social risquerait d'engendrer un phénomène de surcharge. En particulier, on risquerait de sanctionner le rôle de reproduction identitaire jouée traditionnellement par la famille en provoquant des disfonctions au niveau des processus de construction de l'identité.

Le néocorporatisme libéral

L'affaiblissement de la famille en termes de capacité de réponse à des problèmes sociaux était en Suisse compensé par une forte économie. Ceci ne peut plus être affirmé aujourd'hui. Voyons de près ce changement. Depuis la naissance de la Suisse moderne, l'Etat fédéral a été politiquement déterminé par le parti *radical* et, plus en général, par les partis bourgeois[5] qui représentaient l'économie suisse. Cette liaison forte ne s'est atténuée que peu au cours des derniers cent cinquante ans. La majorité politique ainsi que les positions politiques clé sont restées dans les mains de représentants de l'économie suisse (Roth 1994). Ce constat

[4] Selon les estimation, 5%à 15% de la population vit sous le seuil de pauvreté (environs un demi million, à savoir 10%, selon les sources gouvernementales. Le 30% de cette population est constitué par des ménages monoparentaux (voir Farago 1995).

[5] Sont ainsi dénommés le Parti Radical, le Parti Démocrate-Chrétien et le Parti Libéral. Les deux premiers forment avec le Parti Socialiste et l'Union Démocratique du Centre une large coalition gouvernementale.

explique pourquoi l'Etat fédéral ne s'est longuement développé que marginalement dans le champ du social ainsi que pourquoi l'économie joue un rôle important dans la production du bien-être en Suisse. L'économie emprunte plusieurs voies.

Tout d'abord, nous venons de le dire dans l'introduction, à travers des salaires relativement élevés l'économie suisse a longtemps compensé l'absence de développement de l'Etat-providence. De plus, le pacte appelée *paix sociale*[6] établi dans les années trente a permis le développement d'un système stable de négociation entre des partenaires sociaux toujours sensibles à la défense de la population - du moins celle autochtone - contre un grand nombre de risques sociaux. C'est le modèle de la négociation par branche et par secteur qui s'impose. Celui-ci débouche sur l'émergence non pas d'un Etat social mais plutôt d'une *société-marchande -sociale* .Dans ce setting de négociation l'Etat a une position faible même s'il est possible de reconnaître dans son action une attitude de médiateur des intérêts liés à des branches spécifiques. Par conséquent, le système d'intégration politique suisse est caractérisé par une coopération sectorielle déployée dans un contexte où le patronat est fort et où les syndicats sont faibles (voir Kriesi 1995: 224ss).

Ainsi, par exemple, certaines entreprises introduisent dès les années soixante des systèmes d'assurance garantissant un niveau similaire de vie après la retraite. D'autres entreprises et spécialement les entreprises les plus importantes, créent des sortes d'*Etats-providence privés en miniature* à travers toute une série d'activités et programmes réservés à leurs employés et à leurs familles. Naturellement, cette figure de l'entreprise forte et engagée dans la sauvegarde du bien-être de ses employés, n'est pas une particularité suisse. Sa spécificité réside plutôt dans le fait que l'économie suisse reçoit en délégation une partie des tâches que d'autres pays attribuent aux programmes de l'Etat. Ainsi le système de formation professionnelle est entièrement délégué aux organisations patronales de différents branches et secteurs économiques. Ces acteurs définissent le standard de qualité de l'apprentissage, mais sont aussi subventionnés par l'Etat (Farago 1980). De surcroît, aussi les caisses maladies ou les assurances d'intégration de la retraite de base (les "caisses de pension") - toutes les deux à affiliation obligatoire - sont en large partie privées (pour les développement de ce système voir Gilliand 1988).

Toutefois, au cours des dernières années, le poids de l'économie a diminué et a subi un certain nombre de contrecoups à cause de l'aggravation des problèmes économiques. Tout d'abord, les entreprises, soumises à une croissante concurrence internationale épargnent sur les postes de production autonome de services sociaux. La restructuration de l'économie en cours pourrait en futur rendre difficile le recours au système économique dans la production

[6] Voir sur le développement de la paix social en Suisse: Degen et al. 1987.

du bien-être. Cette restructuration est également une des causes de la forte augmentation du taux de chômage. Depuis longtemps celui-ci ne se situait pas à un niveau aussi élevé. La *paix sociale*, même si elle reste pour le moment inchangée comme idéal-guide des négociations contractuelles, risque en futur d'être attaquée par des nouveaux entrepreneurs désireux de ne plus y contribuer. Aussi les syndicats, toujours plus faibles, pourraient la mettre en cause afin de renforcer leur visibilité et leur force. Les acteurs étatiques, à leur tour, paraissent capables d'utiliser ce moment délicat pour renforcer leur position dans la régulation du sociale ainsi que dans celle du marché. En d'autres termes, on assiste à un changement important du modèle néo-corporatiste à penchant libéral (comme il a été décrit par Katzenstein; 1985: 105).

Les acteurs traditionnels sans but lucratif: du rôle substitutif à la complémentarité

Entre l'économie et les ménages se situent des acteurs sans but lucratif. D'eux on s'attend une réponse plus adéquate aux signes de difficulté venant du modèle de la compensation économique des problèmes sociaux ainsi que de l'affaiblissement du réseau familial.

L'origine des acteurs sans but lucratif actifs dans le domaine social en Suisse remonte à la deuxième moitié du dix-neuvième siècle[7]. Parallèlement aux organisations émanant du mouvement ouvrier (les mutuelles), l'on assiste à l'émergence d'associations charitables (Croix-rouge, 1866, Croix-bleu, 1877. Caritas, 1901). Celles-ci interviennent là où l'Etat n'intervient pas et remplissent une fonction *substitutive*. En particulier, les mutuelles assumeront une importance très grande au sein du monde du travail. Autour des années dix, le rôle des organisations du privé social s'étend avec la reconnaissance de la part des instances publiques du rôle substitutif de ces entités privées. L'attribution de la part des cantons et de la Confédération des premières subventions remonte à cette période. De plus, cette reconnaissance de fonctionnalité fait émerger des nouvelles instances productrices de solidarité[8] (Pro Juventute, 1912, Pro Senectute 1917, Pro Infirmis, 1920) s'attaquant chacune à un domaine spécifique (cf. encadré 1).

C'est seulement à partir de l'après-guerre, parallèlement à un timide développement de l'Etat social, que l'on constate qu'à l'assistance sociale déployée au sein d'organisations *charitables* ou *ouvrières* s'ajoute un type nouveau d'intervention professionnalisée (appelée avec le nom générique de *travail social)*. Ce processus se déroule sans rompre totalement avec la tradition de l'intervention bénévole qui précédait la fin de la seconde guerre mondiale et qui continue à exister au sein des mêmes organisations qui engagent des professionnels.

---

[7] Pour les acteurs traditionnels en particulier cf. Bovay/Tabin/Jean-Pierre/Campiche (1994).

[8] Qui en partie sont directement incités par le Gouvernement.

Encadré 1: organisations traditionnelles sans but lucratif - exemples

Pro Juventute (créée en 1912) intervient dans le champ de l'aide social à la population jeune. Elle s'occupe essentiellement de la récolte de fonds de subvention et de représentation. Les services produits par cette organisation ne s'appuient pas sur l'apport d'un travail non rémunéré et sont fournis par des professionnels. L'aspect travail non rémunéré se situe uniquement au niveau de la récolte des fonds. De plus, dans la plupart des districts la distribution des fonds est assurée par des professionnels. Sa structure est celle d'une fondation et est diffuse car elle est présente de façon capillaire sur tout le territoire fédérale. Après une période consacrée prioritairement à la lutte contre la tuberculeuse, la pauvreté et le chômage par des moyens traditionnels (centres de puéricultures, adoptions, aide individuelles, etc.), à partir des années cinquante ProJuventute diversifie ses activités. La formation des parents, la mise en place de centre de loisirs pour enfants, la prévention et la création de centres d'accueil de la petite enfance deviennent les axes principales de son développement. Indirectement l'organisation demeure à l'origine du développement d'autres champs d'activité dans la mesure où elle finance un nombre important d'initiatives dans le champ du social.

Dans les vingts dernières années la *Croix-rouge suisse* (1866) a connu une réorientation importante de sa structure ainsi que de son champ d'activité. D'une part elle a connu une multiplication des activités fournies accompagnée d'une forte professionnalisation de ses collaborateurs. D'autre part, sa structure interne a évolué dans un sens juridique particulier dans la mesure ou elle devenu un partenaire auxiliaire privilégié des pouvoirs publics cantonaux en ce qui concerne leur politique de santé. Le domaine d'intervention privilégié de l'organisation demeure les soins à domicile. Par ailleurs son développement dans ce champ est constant. Toutefois, un nombre important de nouvelles activités médicales et paramédicales a vu le jour. De plus, à partir de 1980, la Croix rouge suisse a intensifié ces efforts dans les domaines des demandeurs d'asiles politiques.

Pro Senectute (1917) est une organisation qui s'occupe de personnes âgées dépendantes. Sa relation avec l'Etat (Confédération, cantons et communes) est étroite car elle résorbe certaines lacunes de l'Etat social dans ce domaine. Ces activités prioritaires sont la consultation sociale, les prestations en services, l'aide financière (individuelle), la préparation à la retraite et la formation du personnel. Au fil du temps, Pro Senectute s'est adapté à la structure politique suisse en se dotant elle même d'une structure fédéraliste. Ce fonctionnement est dû à la diversité des différents régimes cantonaux en matière de politique de la vieillesse. En principe, les comités cantonaux ont la charge de planifier et d'accorder les prestations d'aide à la vieillesse dans leurs cantons respectifs. Toutefois cela peut varier selon les cantons. Le travail bénévole sert à compléter les prestations offertes par l'organisation. Par ailleurs, Pro Senectute s'occupe de la formation et de la professionnalisation de son personnel.

Caritas (1901) représente le service sociale de l'Eglise catholique. L'organisation centrale regroupe 60 antennes locales qui, le plus souvent, dépendent des structures ecclésiastiques régionales. Elle s'adresse aux personnes dans la détresse en collaboration avec des autres services sociaux. Ses activités sont la mise en place de groupe d'entraide, les consultations psycho-sociales, éducatives, administratives, juridiques et en matière de travail. De plus elle attribue des allocations aussi bien individuelles que collectives et elle est présente dans le champ de l'immigration et des réfugiés politiques. Son évolution est caractéristique: d'un statut fortement bénévole et très proche de l'action sociale de l'Eglise, elle s'est développée dans le sens d'une professionnalisation des ses interventions ainsi et son autonomie vis-à-vis de la hiérarchie ecclésiastique s'est accrue. Toutefois, à ce niveau, son degré de dépendance de l'Eglise varie beaucoup en fonction des régions.

Le net renforcement de l'Etat-providence suisse qui caractérise les années soixante provoquera des changements importants. L'Etat amplifie l'étendue de son intervention en renforçant dans un premier temps les liens de coopération avec le acteurs sans but lucratif. Ces acteurs ne remplissent plus une fonction à proprement parler substitutive car l'Etat instaure un rapport de *complémentarité*. Toutefois, très vite, à partir des années soixante-dix, l'ultérieur amplification des domaines d'intervention publique marginalisera ou limitera le rôle

des acteurs privés. Le processus de professionnalisation commencé après la guerre connaîtra une accélération importante. Malgré cela, pendant cette période, au sein des dispositifs socio-sanitaires, l'on assiste à la naissance de groupes de bénévoles organisés par des professionnels et complémentaires au développement de services professionnalisés. En réalité, il s'agira d'un phénomène d'instrumentalisation du bénévolat par les professionnels travaillant au sein de ces organisations qui subsiste encore aujourd'hui (Budowsky et al. 1993: 162s).

Au cours de leur histoire les acteurs traditionnels ont fait preuve d'une forte capacité d'adaptation. Par ailleurs, encore aujourd'hui ils constituent une proportion très importante du privé social suisse[9]. Vu l'hétérogénéité des régimes de politique sociale cantonaux, ces organisations ont dû s'adapter en diversifiant leurs approches et surtout en se dotant d'une structure interne calquée sur le modèle fédéral. Leur implantation cantonal, mais aussi, dans le cas d'organisations nationales, la présence de leurs antennes régionales dans la plupart des cantons leur a permis d'assurer une présence capillaire sur l'ensemble du territoire national. Cependant, c'est à partir des années septante que la notion traditionnelle de subsidiarité entre en crise. D'une part, la complexification sociale croissante entre en contradiction avec un Etat plus présent mais uniforme et incapable de diversifier son intervention. D'autre part, les effets de la crise, à savoir la diminution de recettes publiques, engendre des conflits liés à l'attribution de ressources étatiques. En d'autres termes, *une crise de confiance entre l'Etat et ces organisations* (Bütschi/Cattacin, 1994: 242) s'instaure. C'est pourquoi, l'action déployée par les organisations traditionnelles est confrontée à partir des années quatre-vingts à des nouveau défis d'adaptation, dont le majeur est la naissance d'une concurrence venant de nouvelles formes d'intervention dans le social et de nouvelles organisations privées. La complexification sociale et la pluralisation des formes de vie rendent inadaptées les réponses organisationnelles traditionnelles de la société civile. De plus, les problèmes économiques des années soixante-dix jouent un rôle de déclencheur de la crise qui s'instaure entre expressions de la société civile et Etat. La pluralisation des modes de vie s'accompagne d'une crise des motivations qui encourageaient traditionnellement l'engagement dans le social. La crise des motivations traditionnelles (éthiques, spirituels, idéologiques) s'accompagne de l'émergence de valeurs *post-matérialistes* que les institutions traditionnelles ne savent pas véhiculer.

[9] Sur la vie associative il n'existe malheureusement pas des statistiques couvrant toute la Suisse, mais uniquement des études régionalement limitées. Ainsi une étude montre que sur 801 associations sans but lucratif actives dans la ville de Zurich, 59% ont été crées avant 1945 (étude citée par Wagner 1993: 43).

Les nouveaux acteurs sans but lucratif: du rôle critique au modèle d'intégration communautaire

Cette crise de légitimité engendre des nouvelles formes de solidarité et débouche sur le phénomène des *nouveaux mouvements sociaux*. La fonction critique de ces derniers les distingue des formes traditionnelles d'action collective. De plus, la complexification sociale a comme conséquences l'augmentation des modèles identitaires individuels et diversifie ainsi, en les multipliant, les besoins sociaux auxquels la *welfare-society* doit faire face.

Les nouvelles expressions organisationnelles de la société civile intègrent ces changements dans leur mode d'organisation. Par exemple, les mouvements homosexuels ou écologistes développent des nouvelles formes de vie et expriment des nouveaux besoins ainsi que des nouvelles formes de solidarités. L'Etat doit désormais prendre en compte les différences d'identités exprimées tout en essayant de réduire la complexité que cette pluralisation des valeurs implique. C'est pourquoi, des nouvelles formes de subsidiarité surgissent.

Ces nouveaux acteurs sont donc très différents de ceux traditionnels présentés plus haut. Premièrement, à cause de leur rapport privilégié avec les instances publiques leur degré de professionnalisation est important sans que cela implique une instrumentalisation des bénévoles comme pour le cas des acteurs traditionnels. Au contraire, en Suisse ces nouvelles formes de privé social parviendront à sortir de la crise le travail bénévole grâce aux motivations identitaires qu'il sauront susciter. Deuxièmement, la nouvelle structure des motivations des individus qu'ils représentent, les poussent à renforcer leur fonction critique. Exception faite des mutuelles nées du mouvement ouvrier, cette dimension les distingue nettement du privé social traditionnel.

A partir des années quatre-vingt, nous assistons en Suisse à un changement d'attitude de la part de l'Etat vis-à-vis des instances de solidarités du privé social. Nous sommes désormais confrontés à des nouvelles formes de subsidiarité. L'Etat ne se contente plus de financer des associations déjà existantes mais assume un rôle plus actifs allant jusqu'à créer des organisations du privé social pouvant couvrir plus efficacement des domaines spécifiques d'intervention de ce qu'il ne pourrait le faire lui-même. Pour comprendre sa politique nous disposons d'un exemple tout à fait parlant qui est celui de la prévention du vih/sida (Vitali/Cattacin, 1996). Dans ce cas, le message préventif doit tenir compte de l'extrême diversité des publics concernés (toxicodépendants, homosexuels, hétérosexuels, etc.) tout en promouvant une prévention de proximité (par exemple le face à face). Or, en Suisse l'Etat parviendra à travailler avec une seule organisation tout en parvenant à collaborer avec les diverses identités en présence et territoires concernés afin de diffuser les messages sous des formes différenciées et entrer en contact avec des groupes sociaux traditionnellement inateignables (par exemple les prostituées). En fait, il stimulera la création d'une organisation

unitaire (l'ASS, voir encadré 2) capable d'intégrer les diverses identités en présence car conçue à partir du travail de celles-ci. Cette opération s'effectuera avec la collaboration des acteurs déjà présents sur le terrain (dans l'exemple du vih/sida les groupes homosexuels) et permettra de diffuser un message préventif efficace. Cette nouvelle subsidiarité n'était pas possible dans des domaines traditionnels d'intervention déjà occupés par des instances de solidarité bien en place.

Encadré 2: L'Association Suisse contre le Sida

L'ASS (1985, Association Suisse contre le Sida) est active dans le champ de la lutte contre le vih/sida. Vers 1983-84 des acteurs privés déjà existants commencent à se mobiliser pour la lutte contre le sida en Suisse. Ce sont avant tout les homosexuels qui sont les plus actifs. Puis, le besoin d'une association moins spécialisée en ce qui concerne les publics auxquels elles s'adressent se fait sentir. En effet, jusqu'en 1985, il s'agissait avant tout pour les associations d'homosexuels, de faire de l'information et de la prévention auprès de leur communauté. Dans ce sens, les représentants des homosexuels s'adresseront aux pouvoirs publics, c'est-à-dire à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en 1984 et recevront un soutien immédiat pour le travail accompli au sein de leur communauté. Cependant, leurs associations étaient à ce moment-là organisées de façon peu structurée et étaient inégalement présentes au niveau régional. Les pouvoirs publics exigent alors, pour continuer la collaboration et pour assurer leur soutien, d'avoir un seul acteur largement représentatif comme partenaire. C'est ainsi qu'est né l'ASS, en 1985, de la base, mais aussi comme résultat d'une exigence de la part des pouvoirs publics, qui ensuite lui apporteront un important soutien financier et qui la considéreront réellement comme un partenaire actif et à part entière de la lutte contre le vih/sida. En 1987, suite à l'augmentation de son budget de fonctionnement, l'ASS se professionnalise et est investie du rôle central d'expert en matière de prévention. Dans les deux cas, même si ses membres actifs restent majoritairement des homosexuels, la création d'une association nationale dont les buts sont de répondre à l'ensemble des personnes touchées par le vih/sida permet de faire sortir la problématique du virus du champ culturel homosexuel. L'ASS est actuellement l'acteur central et l'interlocuteur privilégié de l'administration fédérale. Dans son champ d'intervention, la concurrence entre acteurs privés est relativement faible. Toutes les associations importantes sont intégrées au réseau national par le biais de l'ASS. Dans presque tous les cantons, des antennes régionales sont implantées. Celles-ci jouissent d'une large autonomie vis-à-vis de l'association nationale centrale. Malgré la forte professionnalisation de l'intervention, les antennes dépendent de façon décisive du travail des bénévoles. Ceux-ci sont présents dans les antennes locales de façon majoritaire par rapport aux acteurs professionnels. Les domaines d'interventions sont tous ceux liés à la lutte contre le vih/sida; à savoir ceux liés à la prévention, au suivi médico-social et à la coordination des activités.

Vers une politique sociétale?

L'évolution récente des modes de production du bien-être en Suisse démontre que l'action orientée vers le social est devenue problématique. On est en présence d'un effet d'exclusion non seulement parce que l'Etat rencontre des difficultés à prendre en charge des nouveaux domaines mais aussi parce que, en général, la société civile ne suit plus avec des réponses organisationnelles adaptées les problèmes qu'elle gérait auparavant. Le cas des politiques de la santé, et, plus en particulier l'exemple du vih/sida présenté auparavant, constitue à ce titre une heureuse exception. Cette série de problèmes implique une révision du rôle des instances de médiation entre société civile et Etat-providence. En particulier, le rôle de médiateur de

l'Etat-providence devrait être accentué tout en permettant aux politiques de la production du bien-être en Suisse d'accentuer en future l'élément sociétal (et communautaire) dans la recherche de solutions.

Bibliographie

Bovay, Claude, Tabin, Jean-Pierre, Campiche, Roland, 1994, *Bénévolat : modes d'emploi le recours au bénévolat dans l'action sociale et sanitaire*, Lausanne, Réalités sociales.

Budowsky, Monica, Christina Suter, Peter C. Meyer et Jakob Bösch, 1993, Empirischer Vergleich der Helfenden und der Hilfesuchenden, in: Peter C. Meyer et Monica Budowsky (éds.), Bezahlte Laienhilfe und freiwillige Nachbarschaftshilfe, Zürich: Seismo, p. 143-240.

Bütschi, Danielle, Cattacin, Sandro, 1993, The Third Sector in Switzerland: The Transformation of the Subsidiarity Principle, in: West European Politics 3, p. 362-379.

Bütschi, Danielle et Cattacin, Sandro, 1994, *Le modèle suisse du bien-être*, Lausanne, Réalités sociales.

Cattacin, Sandro, 1996, *L'action politique face à l'exclusion. Quelques réflexions au secours de l'Etat-Providence et sur la situation en Suisse,* in: Danielle Bütschi et al. (éd.), Inutiles au monde? Réflexions sur l'exclusion à Genève, Genève: PSG.

Coenen-Huther, Josette, Kellerhals, Jean, Von Allmen, Malik, 1994, *Les réseaux de solidarité dans la famille*, Lausanne: Réalités sociales.

Cuénoud, François, 1994, Allocations familiales en Suisse et dans les cantons romands, Lausanne: Réalités sociales.

Degen, Bernard, Peter Farago, Pierre Franzen, Giaco Schiesser, Urs Sekinger et Jakob Tanner (éds.), 1987, Arbeitsfrieden - Realität eines Mythos. Gewerkscahftspolitik und Kampf um Arbeit - Geschicte, Krise, Perspektiven, Zürich: Widerspruch-Sonderband.

Du Pasquier, Jean-Noël, 1986, *L'Etat englobé: l'insertion de l'Etat dans l'économie suisse*, Lausanne: Réalités sociales.

Farago, Peter 1995, Verhütung und Bekämpfung der Armut: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Massnahmen, Office fédéral des assurances sociales, Forschungsbericht 3/95.

Farago, Peter, 1980, "Antagonistische Interessen und Verhandlungsdemokratie. Eine Untersuchung am Beispiel der jüngsten Revision des Berufsbildungsgesetzes", *Schweiz. Zeitschrift für Soziologie* 6.

Gilliand, Pierre, 1988, *Politique sociale en Suisse*, Lausanne: Réalités sociales.

Giugni, Marco G., 1995, *Entre stratégie et opportunité. Les nouveaux mouvements sociaux en Suisse,* Zurich: Seismo.

Katzenstein, Peter 1985, Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe, Ithaca and London: Cornell University Press.

Kriesi, Hanspeter, 1995, Le système politique suisse. Paris: Economica.

Rossi, Martino et Elena Sartoris, 1995, Ripensare la solidarietà: mutamenti economici, crisi della sicurezza sociale e modelli di riforma, Bellinzona/Locarno: Istituto di ricerche economiche/ A. Dadò.

Roth, André-Noël, 1994, Les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale suisse. Profils sociopolitiques, positions et pouvoir des élites administratives de la Confédération helvétique en 1991, Etudes et Recherches No 29, Genève: Département science politique.

Schmidt, Manfred G., 1985, *Der Schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung*, Frankfurt M.: Campus Verlag.

Vitali, Rocco et Sandro Cattacin (en collaboration avec Martin Abele et Charles Landert), La prévention du vih/sida dans les cantons suisses: une analyse organisationnelle. Genève: Dépt. de science politique.

Wagner, Antonin, 1993, Les associations dans le secteur social et sanitaire, in: Marie-Chantal Collaud et Claire-Lise Gerber (éds.), Vie associative et solidarités sociales, Lausanne: Réalités sociales, p. 39-58.

Willke, Helmut, 1994, Systemtheorie II, Interventionstheorie, Stuttgart/Jena: Fischer.