L'Etat incitateur : nouvelles pratiques de la subsidiarité dans le système du bien-Être suisse

Autor(en): **Bütschi, Danielle / Cattacin, Sandro**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **33 (1993)**

PDF erstellt am: **21.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-172995

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Danielle Bütschi, Sandro Cattacin

L'Etat incitateur: nouvelles pratiques de la subsidiarité dans le système du bien-être suisse[1]

Nous nous intéressons ici aux instruments étatiques dominants que l'on trouve dans les champs du vih/sida et de l'alcoolisme tout au long de leur développement et insistons particulièrement sur l'évolution observée ces dix dernières années. Quel est le mode de régulation de la société mis en place par l'Etat pendant les années quatre-vingts? Pour quels motifs? Quels en sont les effets?

Pour résumer notre propos, nous pouvons dire que l'histoire des deux champs analysés témoigne d'une transformation de la relation qu'entretient l'Etat avec la société civile. Plus précisément, d'un Etat libéral dont le principe de subsidiarité constitue le principal outil, l'Etat suisse s'est transformé en un *Etat incitateur organisant l'auto-organisation de la société*, en passant par une période d'Etat providence caractérisée par la mise en place et l'accroissement des infrastructures publiques.

In diesem Beitrag rekonstruieren wir aus historischer Sicht die Staatsinterventionen in den Bereichen Hiv/Aids und Alkoholismus. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Entwicklung in den letzten zehn Jahren gerichtet. Zentral sind die Fragen: Wie sind diese Bereiche reguliert? Was sind die spezifischen Instrumente der achtziger Jahre? Weshalb sind diese Instrumente zentral und welches sind ihre Wirkungen?

Unsere Analyse wird zeigen, dass sich im Laufe der historischen Entwicklung in den beiden Bereichen das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft verändert hat: Vom liberalen Staat, dessen zentrales Instrument die Subsidiarität ist, entwickelt sich der schweizerische Staat zu einem *Staat, der die gesellschaftliche Selbstorganisation anregt.*

1 Ce texte se base sur une recherche analysant le modèle suisse du bien-être (sous la direction de Hanspeter Kriesi), financée par le Fonds national de la recherche scientifique dans le cadre du programme no 29 (changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale). Les résultats présentés ici reprennent en partie les conclusions d'un ouvrage publié prochainement (Bütschi/Cattacin 1993). Une version préliminaire de cet article a été présentée lors du Congrès de l'Association Suisse de Science Politique qui s'est tenu à Balsthal les 13 et 14 novembre 1992 et nous tenons ici à remercier les participants du groupe de travail «Politiques publiques» pour leurs critiques.

Aufregung

L'émoi créé dans les administrations des Etats providences modernes au début des années quatre-vingts par l'avancement et la prise de pouvoir des forces néoconservatrices constitue l'indice le plus éclatant d'une inadéquation dans les instruments étatiques traditionnels. L'idée que l'Etat providence est arrivé à sa fin et qu'il bloque les forces de la société (surtout l'économie, mais aussi, dans l'aspect de tutelle, l'organisation de la solidarité par la société civile) se trouve au centre de la critique néoconservatrice. La gauche, divisée en une fraction syndicale regroupant les ouvriers et une autre fraction composée d'employés, d'académiciens et de représentants des professions indépendantes a réagi à ce défi néoconservateur de façon assez ambiguë: l'aile syndicale défendait avec acharnement les acquis de l'Etat providence (et de cette manière son mode d'agir) alors que l'aile non ouvrière partageait la critique néoconservatrice de l'Etat providence, sans accepter le programme de déréglementation proposé comme solution, mais aussi, sans formuler d'alternative à ce projet.

Mais quels étaient – outre l'incapacité de réaction de la gauche face à la «crise de l'Etat providence» – les motifs de la «Wende», du Thatcherisme, des Reaganomics ou du slogan «moins d'Etat – plus de liberté»? La vague néoconservatrice trouve son origine principalement dans le fait que l'augmentation des dépenses publiques ne correspond plus à une augmentation du bien-être social ou de la performance économique et provoque ainsi des critiques fondamentales face à la logique d'expansion étatique, critiques qui bloquent et délégitiment toute politique publique. Les mobilisations de la population contre les grandes infrastructures énergétiques et routières, contre les transformations urbaines, contre les mégaprojets issus d'une logique de planification «préceptoriale», de même que les mobilisations des groupes d'intérêts de l'économie contre l'augmentation des charges sociales, contre l'étatisation des entreprises moroses et contre l'action législative croissante sur le marché constituent autant d'exemples de blocages et de délégitimation de l'action étatique.

Pendant cette période de regain néoconservateur, l'Etat providence – garant pendant des décennies de la diffusion du bien-être – est devenu un ennemi de l'économie et du citoyen. Aujourd'hui, après l'expérience néoconservatrice de la déréglementation étatique, cette relation tendue entre Etat et société n'a pas changé et autant la droite que la gauche cherchent un nouveau projet et un programme de transformation de l'Etat providence qui reconsidère les instruments d'intervention étatique. Les différentes propositions ont comme trait commun de donner plus de poids aux forces privées du marché, mais aussi à la société civile pour l'organisation et la distribution des biens de solidarité. Ces propositions visent à réconcilier les citoyens et leurs institutions et expriment l'idée d'un partenariat qui responsabiliserait les acteurs économiques et sociaux d'une part et les citoyens d'autre part, ce qui permettrait de surmonter les blocages auxquels l'Etat est confronté.

Ce débat sur la réorganisation de l'Etat providence constitue un terrain fécond pour rafraîchir le principe de subsidiarité. Le mot «subsidiarité» ne peut plus manquer dans un discours politique. Il garantit, à celui qui le prononce, l'image de personnalité politique «libérale et tolérante», consciente de la pluralité territoriale

et sociale et proche des besoins des citoyens. Dans cette présentation, nous analyserons la réalisation de ce principe – c'est-à-dire le passage de la rhétorique à la pratique – tout en mettant en évidence que sa réalisation ne correspond pas tout à fait à la logique originale du principe qui a été conçu pour une société prémoderne[2]. Les deux cas que nous présenterons, à savoir les politiques publiques suisses dans les domaines du vih/sida et de l'alcoolisme[3], se prêtent bien pour l'analyse de la subsidiarité et de sa transformation. La politique publique contre l'alcoolisme[4], en effet, remonte au siècle dernier alors que la problématique du vih/sida a surgi sur la scène sociale suisse pendant les années de réorganisation de l'Etat providence.

Outre l'analyse des deux cas concrets, le but de cet article est de contribuer, d'un point de vue analytique, à la clarification du débat autour des transformations de l'Etat providence – un débat qui reflète suffisamment le discours politique. Le texte est organisé de la façon suivante: d'abord nous présentons brièvement nos deux études de cas (I./II.). Elles nous aident à argumenter pour expliquer l'évolution des instruments d'intervention étatiques et des modes de légitimation dans le système du bien-être suisse et, de ce point de vue, de juger la mise en pratique de la rhétorique de la subsidiarité (III.). Ensuite, nous approfondissons les effets des nouvelles pratiques de la subsidiarité sur la production et l'organisation du bien-être (IV.). Enfin, nous nous demandons si ces nouvelles pratiques de la subsidiarité rencontrées dans les champs du vih/sida et de l'alcoolisme, développées pour surmonter les blocages de l'Etat providence, ont eu les effets escomptés et peuvent être généralisées comme modèle d'action étatiques (V.).

I. Le cas du vih/sida

Les premiers cas de sida ont été observés en Suisse en 1982 et c'est en 1983 que la nouvelle maladie entre dans l'espace public suisse. C'est à ce moment que la presse découvre le vih/sida et que le Conseil fédéral décide de la mise en place d'une commission d'experts pour le sida. Depuis lors, la maladie n'a cessé de se répandre (fin 1992, on compte 2823 cas de sida – dont 1851 sont décédés – et 16903 personnes séropositives) et ce qui était d'abord considéré comme le «cancer gay» a rapidement concerné l'ensemble de la population[5].

2 Pour l'historique et les bases philosophiques du principe de subsidiarité, voir Millon-Delsol 1992.

3 Dans le cadre de notre recherche, nous avons analysé les réseaux sida et alcool au niveau national et dans cinq cantons (Berne, Genève, Lucerne, Vaud et Zurich).

4 Nous sommes conscients de l'ambiguïté du terme alcoolisme dont le sens varie selon le locuteur. Nous préférons ne pas entrer dans la discussion autour de la définition de la dépendance à l'égard de l'alcool que nous laissons aux professionnels du champ. Par la suite, nous utiliserons le terme d'alcoolisme dans le sens large de problèmes liés à l'alcool.

5 Pour un aperçu de la situation épidémiologique et des mesures prises en Suisse, voir Office fédéral de la santé publique 1991.

Cependant, jusqu'en 1987, aucune action globale n'a été entamée en vue de maîtriser le vih/sida[6]. Jusqu'en 1985, le vih/sida n'est pas débattu sur la scène politique suisse et demeure un sujet de discussion au sein de l'administration fédérale[7] et des organisations d'homosexuels. Pour l'administration fédérale, le vih/sida doit être traité selon une *logique médicale* et des programmes techniques sont élaborés (notamment des programmes concernant le traitement des produits sanguins). Le débat à l'intérieur des organisations d'homosexuels tourne autour des *aspects sociaux* de l'infection (discriminations, marginalisation, stigmatisation) et débouche sur des programmes d'information et de défense d'intérêts (voir Staub 1988).

A partir de 1985, l'administration publique tente de dépasser sa conception purement médicale du vih/sida et se rapproche des associations d'homosexuels. Suite à la formation de l'Aide Suisse contre le Sida (ASS) en 1985, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) demande à devenir membre de la toute nouvelle association, afin de se rapprocher des personnes avec des comportement à risque (notamment les homosexuels) et de maintenir sa crédibilité auprès de ces mêmes personnes. En fait, l'OFSP est conscient que pour assurer le succès d'un programme de lutte contre le sida, l'utilisation des réseaux sociaux existants peut s'avérer très utile (Somaini 1989). Quant à l'ASS, cette collaboration lui confère la légitimité d'expert et d'acteur central, de même qu'elle garantit son existence financière.

Dès lors, les actions de l'administration fédérale et de l'ASS (ainsi que des antennes cantonales de l'association) se font plus incisives. A l'intérieur de l'administration publique, l'OFSP entreprend différentes démarches avec pour but la sensibilisation d'autres parties de l'administration et surtout du gouvernement. D'autre part, les organisations d'homosexuels et les services (publics ou privés) s'occupant de toxicomanie, interviennent dans les administrations cantonales et locales et s'adressent aux partis politiques afin de pousser les responsables politiques à prendre des mesures. Finalement, un premier consensus sera trouvé au niveau national et permettra de mettre en place un programme basé sur l'information et la prévention qui débouchera, en février 1987, sur le lancement de la campagne Stop-sida et qui débloquera une série de mesures dans les cantons. Suite à ce consensus, la collaboration entre l'ASS et l'OFSP est renforcée et clarifiée grâce à une division du travail: l'ASS est chargée, à côté de ses propres activités, de la réalisation de la campagne nationale Stop-sida alors que l'OFSP met à disposition les financements.

6 Une brochure explicative a certes été envoyée à tous les ménages suisses en 1986, mais cette brochure était essentiellement informative. De même, la Confédération a débloqué des fonds, mais ceux-ci étaient limités dans leur montant et était principalement destinés à la recherche en matière de vih/sida.

7 Dans les cantons particulièrement touchés par le vih/sida (mais aussi dans les cantons peu touchés mais alarmés par la maladie), des débats ont lieu au sein des administrations publiques et dans les parlements. De même, la presse a largement fait écho à la nouvelle maladie en usant de messages ambigus et partiels.

A partir de la formation d'un consensus sur le vih/sida, on peut distinguer deux périodes par lesquelles les différents réseaux sont passés. Dans une première période, les réseaux s'ouvrent à toute sortes d'acteurs qui demandent des subventions, un appui politique et des espaces. Ils créent, de la sorte, dans les différents systèmes politiques cantonaux, une situation de stress surmontée par un appui financier non discriminatoire de presque toutes les activités. Pendant cette période, le vih/sida est considéré comme une urgence médicale et sociale ce qui facilitera l'établissement des acteurs sida dans les différents réseaux. Dans cette situation de foisonnement, les gouvernements cantonaux tentent de définir des stratégies sur la base des premières expériences qui ont été réalisées, notamment par l'OFSP, mais n'entreprennent par contre aucun effort de structuration des interventions.

Dans une deuxième période que l'on peut caractériser par la stabilisation et la systématisation des activités (tous les réseaux analysés ne sont pas encore totalement engagés dans cette phase de stabilisation à l'heure de la récolte de nos données), on assiste à une amélioration de la coordination entre les acteurs sida et à une meilleure intégration des réseaux. Cette coordination n'est pas assurée par les commissions mises en place suite à la politisation des débats en matière de vih/sida – souvent trop politisées et dont le statut est de conseiller leurs gouvernements respectifs – mais le plus souvent par des organes extérieurs à la sphère symbolique et liés au niveau pratique. Ces lieux de coordination ont comme effet de compacter les réseaux: c'est à partir d'eux que les lacunes sont identifiées et l'allocation des ressources décidée. Pendant cette période, les nouveaux acteurs qui se forment en dehors des réseaux existants ont de la peine à s'établir et les acteurs qui ne partagent pas les décisions fondamentales des organes de coordination sont exclus des réseaux (et perdent ainsi l'accès aux subventions publiques). En fait, le vih/sida est de moins en moins considéré comme une urgence justifiant toute dépense, mais comme un problème auquel le système social est confronté, au même titre que, par exemple, le cancer. Les dépenses doivent donc être motivées et ce sont des critères d'efficacité et d'efficience qui règlent les réseaux, avec comme effet une sectorialisation du champ. Par ailleurs, alors que tout au long de l'évolution des réseaux l'acteur étatique (en particulier l'administration fédérale) a eu un rôle important, c'est maintenant principalement l'agir des organes de coordination (qui peuvent être publics ou privés) qui détermine les règles de fonctionnement des réseaux et les standards qualitatifs des services.

II. Le cas de l'alcoolisme

En Suisse, la lutte contre l'alcoolisme trouve ses premières expressions organisationnelles au dix-neuvième siècle. Entre 1830 et 1850, la bourgeoisie libérale recherche, en s'engageant dans la lutte contre la pauvreté (et en particulier contre l'alcoolisme) associée à la morale protestante, une façon de propager son idéal d'égalité et de liberté afin d'acquérir une légitimité sociale. C'est dans ce contexte que les sociétés d'utilité publique seront constituées ainsi que les premières organisations antialcooliques. Avec la création de l'Etat fédéral qui consacre la victoire de la

bourgeoisie libérale, celle-ci diminuera son investissement dans le champ de l'alcoolisme et les premières organisations antialcooliques s'éteindront.

Dans la deuxième moitié du dix-neuvième siècle, les organisations représentant la classe moyenne et les ouvriers se penchent sur les problèmes liés à l'alcool et, tout comme la bourgeoisie libérale quelques années auparavant, utilisent la lutte contre la paupérisation (et contre l'alcoolisme) dans un but d'hégémonie sociale. Plus précisément, la nouvelle classe moyenne tente, au travers de ses expressions organisationnelles, de se légitimer comme classe dominante au même titre que la bourgeoisie libérale[8]. Quant aux organisations ouvrières, elles usent de l'alcoolisme dans un discours émancipateur. Toute une série d'organisations se constituent donc pendant cette période. Malgré leurs différences, elles prônent l'abstinence – voire pour certaines la tempérance – et font un travail de pressions politiques afin que des mesures rendant plus difficiles la production et la vente de spiritueux soient adoptées. Ce sont ces organisations qui forment ce que l'on a appelé le mouvement d'abstinence suisse (voir Tecklenburg 1983; Gottraux-Biancardi 1992).

En 1885, les revendications du mouvement d'abstinence sont intégrées dans la législation suisse[9]: la nouvelle Constitution fédérale est révisée et donne au gouvernement fédéral le droit de légiférer sur les boissons distillées. La loi sur les alcools concrétisant cet article constitutionnel donne à la Confédération le monopole sur la production des boissons distillées (laquelle n'exerce pas ce droit mais distribue des concessions) et instaure la Régie fédérale des alcools (responsable de l'application de la loi et de la collecte des taxes sur les boissons distillées) ainsi que la dîme de l'alcool (celle-ci est constituée du dixième des recettes de la Régie fédérale et est distribuée dans les cantons pour la lutte contre l'alcoolisme)[10]. Pour les réseaux d'organisations traitant des problèmes liés à l'alcool qui se forment à l'époque, l'instauration de cette dîme est fondamentale et constitue un élément de stabilisation. La dîme a en effet permis au mouvement d'abstinence de se réorganiser et de transformer la lutte contre l'alcoolisme en un *secteur du système social suisse* naissant. En conséquence, les aspects de services gagnent en importance par rapport aux aspects de mouvement (revendications, pressions) de même que l'organisation interne se renforce (formation d'organisation faîtières) et on assiste ainsi à une institutionnalisation du mouvement.

L'existence d'un secteur alcool essentiellement constitué d'acteurs privés dont les actions sont basées sur un discours moralisant et dans lequel l'acteur public se limite à distribuer une part de ses revenus provenant de la taxe sur l'alcool persistera jusque dans les années cinquante. Dès lors, le secteur alcool connaîtra d'im-

8 Deux courants peuvent néanmoins être distingués parmi les organisations luttant contre l'alcoolisme issus de la classe moyenne. D'une part, on trouve des organisations basées sur la tradition protestante et proches de l'Eglise telles que la Croix-Bleue. D'autre part, une partie des actions en faveur des personnes alcooliques part d'un souci d'hygiène sociale et se cristallisent dans des organisations telles que les Bons Templiers.

9 La Suisse est l'un des premier pays à avoir adopté une loi limitant la production d'alcool (Armyr/Elmér/Herz 1982: 106). Cette loi témoigne de la brèche ouverte dans le paradigme du libéralisme par la pensée radicale et l'école historique allemande (Jost 1993).

10 Pour une histoire de la législation suisse en matière d'alcoolisme, voir Cahannes/Müller 1981.

portantes transformations. D'une part, l'augmentation du savoir médical et social sur les problèmes liés à l'alcool débouche sur une professionnalisation et sur une médicalisation du secteur. D'autre part, la perception de l'alcoolisme change en raison de la diffusion du problème dans toutes les couches sociales. Suite à ces transformations (accompagnées par la formation d'une nouvelle génération d'assistants sociaux, de psychologues et de médecins), une réorganisation du secteur est entreprise et voit alors de nouvelles organisations garantissant l'anonymat et offrant des services d'accès facile (services à seuil bas) telles que les Alcooliques Anonymes se développer (Spinatsch 1987: 30ss). Par contre, les organisations abstinentes perdent de leur poids (à l'exception de la Croix-Bleue qui a su s'adapter aux transformations et qui, encore plus important, a gardé le soutien de l'Eglise[11]). Elle sont contraintes à coexister avec des acteurs professionnalisés et/ou aptes à faire face à une demande différenciée. Durant cette période, plusieurs sous-réseaux se développent, lesquels agissent de manière relativement autonome et sans concertation. Dans les cantons analysés, on trouve le plus souvent:

- le sous-réseau des services ambulatoires privés et professionnalisés;
- le sous-réseau des structures résidentielles spécialisées – publiques et privées;
- les Alcooliques Anonymes (et les organisations soeurs telles qu'Al-Anon, Al-Ateen) qui ont une offre de services à seuil bas et qui placent les personnes touchées par l'alcoolisme au centre de leur agir;
- le sous-réseau des organisations liées à la Croix-Bleue (sections, faisceaux, unités) qui ont su s'adapter aux transformations: elles se sont professionnalisées et même si elles gardent un discours interne basé sur la morale et l'abstinence, elles ont su intégrer les développements médicaux et sociaux;
- et enfin le sous-réseau des organisations abstinentes non professionnalisées, porteuses d'un message moralisateur mais dont le rôle ne cesse de diminuer.

Parallèlement à cette restructuration du réseau, les autorités publiques commencent à intégrer la problématique de l'alcoolisme dans leurs politiques. En effet, jusque là, la dîme permettait d'assurer l'existence des différents réseaux sans que l'Etat n'ait à intervenir de façon incisive pour régler les problèmes d'organisation du secteur. Mais, suite aux transformations du champ, les réseaux deviennent plus complexes et les demandes de subventions (en dehors de la dîme) ne cessent d'augmenter. Au demeurant, l'abus d'alcool commence à être perçu par les autorités comme un réel problème de santé publique. Ainsi, de plus en plus, l'Etat met sur pied des services, étatise des services privés (souvent à la demande de ces services) et augmente les subventions des services privés professionnalisés, allant parfois jusqu'à les «para-étatiser» – c'est-à-dire les subventionner à cent pour cent.

La crise économique du milieu des années soixante-dix pose des limites à la croissance des différents sous-réseaux. L'Etat ne peut plus faire face à toutes les demandes et des efforts d'épargne sont mis en place. Une des principales stratégies d'économie consiste à inclure la problématique de l'alcoolisme dans des program-

11 Une organisation comme le Sozialistischer Abstinentenbund a par exemple cessé ses activités en raison de la perte du soutien externe du Parti socialiste (voir Cattacin/Passy 1992).

mes plus généraux de prévention de la santé et à distribuer les subventions selon des critères précis. Cette intégration a même lieu au niveau de la Confédération où la distribution de la dîme de l'alcool a été redéfinie en 1986 et a vu son champ d'utilisation s'élargir et englober la lutte contre toute forme de dépendance. Ainsi, à partir des années quatre-vingts, on assiste à une concurrence accrue pour l'obtention de subventions entre le secteur alcool et d'autres secteurs (comme par exemple celui des toxicomanies), à une stagnation – voire même une diminution – des budgets pour la lutte contre l'alcoolisme (notamment pour les organisations dont le travail volontaire et la conception moralisante de l'alcoolisme ne correspondent plus aux critères de rationalisation du secteur) et à l'intégration de programmes liés aux dépendances par les organisations spécialisées en matière d'alcoolisme. Ainsi, la stratégie étatique consistant à insérer la problématique de l'alcoolisme dans des programmes de prévention de santé a pour effet d'englober le secteur alcool dans le secteur plus large de la prévention de la santé, ce qui constitue le plus grand défi auquel sont confrontées les organisations et institutions actives dans le champ de l'alcoolisme[12].

III. Transformations de l'Etat: vers un Etat incitateur

L'histoire des deux champs analysés témoigne d'une transformation de la relation qu'entretient l'Etat avec la société civile. Plus précisément, d'un Etat libéral dont le principe de subsidiarité constitue le principal outil d'intervention dans le domaine social, on observe que l'Etat suisse se transforme en un *Etat incitateur organisant l'auto-organisation de la société,* en passant par une brève période d'Etat providence caractérisée par la mise en place et l'accroissement des infrastructures publiques.

Jusque dans les années cinquante – et on le voit dans le domaine de l'alcoolisme –, l'Etat laisse la société civile s'auto-organiser en accord avec le principe de subsidiarité et c'est à elle d'assurer la solidarité. Dans ces conditions, l'Etat a une fonction supplétive consistant notamment à financer cette auto-organisation et c'est seulement lorsque la société civile le réclame (le plus souvent par le biais des associations et cartels) que la mise en place d'un service public se trouve légitimée[13]. Cet Etat, communément dénommé libéral, prévoit donc des espaces pour l'inter-

12 Tous les gouvernements cantonaux n'ont d'ailleurs pas réussi à gérer cette transformation de façon compréhensive. Ceux qui ont réussi (ou sont en voie de réussir) ont dû mettre sur pied une politique consciente tenant compte des acteurs existants et cherchant à combler les lacunes et éviter les dédoublements. Par exemple, dans le canton de Genève, l'Etat a développé la coordination du réseau (pour cela, il a mandaté une organisation privée). Dans le canton de Vaud, l'Etat a pris un rôle déterminant en définissant des critères précis et sévères pour l'obtention de la dîme de l'alcool, en instituant une organisation ambulatoire privée offrant une alternative de traitement à la Croix-Bleue et en assurant à certains centres thérapeutiques privés des garanties budgétaires.

13 Dans le domaine social ce sont en premier lieu les hôpitaux et les cliniques qui ont été développés par l'Etat, suite à l'incapacité de la société civile de prendre en charge ses malades.

vention étatique. Celle-ci ne se développe toutefois pas de façon autonome mais selon le «modèle libéral de transfert des fonctions» (Hotz 1979: 36–42): elle trouve sa légitimation lorsque les «besoins» de la société ne sont plus satisfaits par l'auto-organisation.

A partir des années soixante, le principe de subsidiarité perd de son importance et l'Etat intervient de plus en plus dans l'organisation et la production de la solidarité. De manière générale, les effets négatifs de la croissance économique sont compensés par un accroissement des dépenses publiques dans une politique du coup par coup caractéristique de l'Etat providence suisse[14]. Cependant, alors que dans le cadre de l'Etat libéral l'action étatique était initiée par l'échec de l'auto-organisation de la société civile – et légitimée par ce même échec –, l'«étatisme» que l'on observe à partir des années cinquante correspond le plus souvent à une décision politique prise dans un système politique émancipé de la société ou, en reprenant le langage de la théorie de systèmes, relativement autonome. Ainsi, les processus de légitimation se fondent toujours moins sur l'échec de l'auto-organisation de la société civile, mais de plus en plus sur les institutions politiques, à savoir les parlements et la démocratie directe.

La crise économique du milieu des années soixante-dix bloque les efforts de solidarité de l'Etat: face aux limitations budgétaires, la complexité des intérêts en jeu forme des coalitions conflictuelles et bloque toute intervention étatique[15]. Par ailleurs, de nouveaux problèmes émergent sur la scène sociale nécessitant des outils d'intervention pour lesquels l'Etat providence n'est pas préparé. Le vih/sida constitue d'ailleurs un exemple éloquent: les personnes touchées par la maladie sont avant tout des personnes dont la norme sexuelle est réprouvée par la «communauté centrale» ou la «cité» et qui rejettent le savoir uniformisant du centre – dont le représentant principal est l'Etat (voir Douglas 1992: 102–120; Shilts 1987). Ainsi, des solutions uniformisantes telles que l'Etat providence a mis en place ne sont plus possibles. De même, la prévention du sida parmi les toxicomanes requiert des programmes qui ne sont souvent pas conformes à la loi sur les stupéfiants et pour lesquels l'Etat n'est pas doté des outils adéquats.

Pour sortir de ces blocages, l'Etat a réactivé la subsidiarité. Au niveau politique, la subsidiarité a surtout été instrumentalisée pour justifier des politiques de déréglementation. Ces politiques, qui trouvent leur expression dans le slogan libéral «plus de liberté, moins d'Etat» considèrent les coupures des dépenses sociales comme le meilleur moyen pour revitaliser la société (voir Ebner 1985; de manière plus générale, voir Kleger 1983: 192ss)[16]. Mais ce qui se manifeste au niveau

14 Cette tendance se reflète dans une croissance de la part des dépenses publiques au PNB qui passent de 19,3% en 1950 à 30% en 1985.

15 En période d'abondance, cette complexité n'était pas un frein pour l'action de l'Etat, le gâteau à se distribuer paraissant infini. Par contre, en période de crise, l'allocation des ressources publiques constitue un jeu à somme nulle (Thurow 1980; pour la Suisse, voir Linder 1983).

16 Cette politique de déréglementation a motivé les coupures des subventions fédérales à l'égard des assurances maladies qui ont baissé de deux milliards de francs entre 1975 et 1982. Au sortir de la crise économique, Rey (1983) estime à cinq milliards de francs le total des coupures dans les subventions fédérales.

politique comme une volonté de déréglementation et s'inscrit dans une stratégie d'Etat minimal, se transforme, au niveau administratif, en une volonté d'incitation afin de rendre cette nouvelle stratégie socialement acceptable. Plus exactement, si les exécutifs et les parlements – et en particulier les partis bourgeois – demandent de redonner à la société l'organisation de la solidarité, l'administration garde cette fonction d'organisation, tout en laissant les expressions organisationnelles de la société s'auto-organiser au sein des limites posées, au nom de la subsidiarité. Cette solution permet, d'une part, de surmonter les blocages financiers en réduisant par exemple les frais de personnel[17] et, d'autre part, de répondre à la complexité de la société moderne d'une façon différenciée[18]. Le tableau 1 résume, dans une perspective diachronique, les transformations décrites jusqu'ici.

Dimensions de la comparaison / Phases d'évolution étatique en Suisse	Problématique centrale	Organisation de la solidarité	Rationnalité de l'intervention étatique
Etat libéral (≈19e siècle-1960)	Combattre la pauvreté; libertés	Organisation de la solidarité par la société	Intervention étatique subsidiaire
Etat providence (≈1960-1980)	Diffusion du bien-être; égalités	Organisation de la solidarité par l'Etat	Mise en place d'infrastructures étatiques et "para-étatisation"
Etat incitateur (>1980)	Diffusion de l'information; société à risque	Organisation de la solidarité par l'Etat et la société (incitée et dirigée par l'Etat)	Incitation et conceptualisation de l'auto-organisation

Tableau 1: Phases d'évolution étatique en Suisse

IV. Les conséquences de l'Etat incitateur

L'étude des deux cas nous révèle que l'Etat – en particulier l'administration publique – adopte de nouvelles pratiques de la subsidiarité qui ont pour objectif de débloquer l'Etat. *Trois tendances* peuvent être dégagées:

D'abord, la subsidiarité ne constitue plus seulement un support pour des organisations existantes, mais elle devient *réflexive*. Plus exactement, c'est l'Etat lui-même

17 Si la plupart des organisations privées analysées ont une direction professionnelle, un grand nombre d'entre elles reposent sur l'appui de volontaires. Par ailleurs, l'Etat incite souvent des organisations à augmenter l'éventail de leurs prestations sans pour autant supporter tous les coûts posés par cette transformation.

18 Une complexité qui, comme le souligne Willke (1991: 105), concerne en premier lieu les interventions dans la sphère sociale.

qui crée des situations nécessitant des subventions en «créant» des organisations ou en demandant à des organisations d'intégrer certains programmes dans leurs activités[19]. Cette nouvelle pratique de la subsidiarité apparaît comme une solution prometteuse pour répondre à de nouveaux problèmes sociaux qui concernent le plus souvent des groupes marginalisés réticents à l'intervention étatique, même si elle provoque quelques lenteurs dues à la nécessité, de la part de l'Etat, de persuader[20]. Pour des problèmes plus anciens tels que l'alcoolisme, l'intervention étatique est souvent liée à une infraction pénale et la thérapie à une punition. Ainsi, la prise en charge du problème par des organisations privées facilite les processus thérapeutiques[21]. La pratique d'une subsidiarité réflexive permet aussi à l'Etat, dans certains domaines délicats tels que la toxicomanie, de favoriser des programmes innovateurs difficilement réalisables par des services publics[22].

Deuxièmement, les organisations demandant des subventions doivent répondre à des *critères de sélection précis et sévères* de sorte que les organisations subventionnées soient intégrées dans une politique publique. En fait, ce ne sont plus des organisations qui sont subventionnées afin d'organiser la prise en charge d'un problème, mais des projets précis (soutenus par une ou plusieurs organisations) dont les objectifs entrent dans une politique publique. Cette transformation est particulièrement visible dans le champ de l'alcoolisme où, lorsque la subsidiarité était appliquée selon son acception traditionnelle, l'existence des organisations privées était garantie par la dîme de l'alcool sans qu'elles aient à justifier de programmes précis. Depuis les années quatre-vingts, par contre, nombre d'organisations sont en voie de disparition (ou alors doivent trouver d'autres sources de financement) car leurs activités ne correspondent pas aux critères établis par l'Etat.

Troisièmement, l'usage de *subventions de départ* est élargi, notamment au niveau national, afin de réduire les dépenses. Selon cette procédure, une subvention unique est proposée aux organisations privées pour leur permettre de surmonter les

19 Il faut distinguer ici la pratique de la subsidiarité réflexive de la délégation. Dans la délégation, l'Etat transfère une tâche publique à des acteurs privés sans intervenir ensuite sur les conditions de la réalisation de cette tâche. Plus précisément, la délégation n'est pas entachée d'une vision programmatique de la part de l'Etat. Par contre, dans le cas de la subsidiarité réflexive, l'Etat transfère une tâche étatique aux acteurs privés dans une vision programmatique. En d'autres termes, ce transfert aura lieu dans le cadre d'une politique publique (voir Farago 1987: 20).

20 Ceci est particulièrement le cas pour les toxicomanes et les homosexuels pour qui des moyens d'action généralisants (tels qu'une campagne basée sur le slogan «restez fidèles») ne sont pas adaptés et qui voient avec réticence toute intervention étatique.

21 Dans le canton de Vaud, c'est traditionnellement l'Etat qui a assuré le suivi des personnes alcooliques. Mais dès 1985, les autorités vaudoises sont conscientes que le rétablissement des personnes alcooliques nécessite un engagement volontaire des personnes dans un processus thérapeutique, engagement difficilement réalisable au sein de structures étatiques agissant dans un cadre légal. Ainsi, l'Etat vaudois institue-t-il la Fondation vaudoise contre l'alcoolisme chargée de développer la prévention et la prise en charge de l'alcoolisme, sur la base de relations volontaires et individuelles avec les personnes demandant et nécessitant une assistance.

22 Les programmes de distribution d'héroïne ne pourraient pas être légitimement assumés par l'Etat qui se mettrait dans une situation d'incohérence avec la loi sur les stupéfiants. Par contre, donner la réalisation de tels programmes (sous la forme d'essai) reste légitime et permet de contourner les blocages idéologiques et normatifs autour de cette problématique.

difficultés caractéristiques de la mise en place d'un projet. De plus en plus, les projets sont subventionnés à la condition que l'organisation cherche d'autres possibilités de financement[23]. Ces subventions de départ constituent soit des faibles montants, soit des contrats financiers limités dans le temps, les deux restant tout de même des formes flexibles de subventionnement.

Ces nouvelles pratiques de la subsidiarité sont le témoin d'une logique de fonctionnement étatique qui domine aujourd'hui, à côté des pratiques traditionnelles de délégation et de subsidiarité classique. Elles ont par ailleurs des effets importants sur l'ensemble du système social suisse, que ce soit au niveau de l'organisation interne de l'Etat, des réseaux organisationnels en général et des organisations en particulier. Plus exactement, on constate une division du travail entre acteurs privés et publics basée sur une coopération conflictuelle (1.), une adaptation des stratégies des acteurs privés qui tiennent compte des nouvelles pratiques de la subsidiarité (2.) et le rôle croissant de l'administration publique au détriment des parlements et des exécutifs (3.).

1. Effets sur le réseau

Les nouvelles pratiques de la subsidiarité ont une influence sur la division du travail entre acteurs privés et publics dans la production et l'organisation du bien-être – ou, en reprenant la terminologie développée par Rose (1985: 4), sur le «welfare mix» d'un champ. Plus précisément, on constate *deux effets:*

Premièrement, le développement d'un Etat incitateur a vu la mise en place d'une coopération entre acteurs privés et publics. Jusqu'alors, les acteurs privés avaient agi, dans un premier temps (lors de l'Etat libéral), de manière autonome et, dans un deuxième temps (pendant la brève période de l'Etat providence), en étant «assimilés» à l'Etat, c'est-à-dire en étant dominés par la volonté des acteurs étatiques. L'Etat incitateur, par contre, réalise une politique ou un programme fixé en s'associant à des acteurs privés. Plus précisément, l'acteur étatique – le plus souvent l'administration publique – définit les standards et les règles de fonctionnement des réseaux (soit par l'incitation directe, soit par l'incitation indirecte passant par des critères de sélection) et laisse ensuite les acteurs privés s'auto-organiser à l'intérieur des limites définies par ces règles et standards. Dans cette situation, on peut parler d'un échange de savoir et de compétences entre acteurs privés et publics, où le travail de planification est laissé à l'acteur étatique et où le maintien des particularismes sociaux est garanti par les acteurs privés. Ainsi, même si l'Etat semble se retirer des champs analysés (délégation de la tâche de coordination, etc.), il garde un rôle primordial dans l'organisation du champ, un peu malgré lui. Cette coopération prend la forme de contrats dans lesquels subventions et légitimité

23 On peut citer ici le cas de l'Antenne lucernoise de l'Aide Suisse contre le Sida qui a reçu des subventions de départ de la Confédération afin de se doter d'une infrastructure (matériel de bureau) et celui du Zipp-Aids, un projet pilote zurichois en faveur des utilisateurs de drogue par intraveineuse.

étatiques sont échangées contre l'acceptation des règles et des standards, ce qui assure une certaine stabilité aux organisations privées.

Cependant, il existe une conflictualité latente dans ce modèle de coopération entre les sphères différenciées de la société – n'aboutissant pas à l'assimilation ou à l'incorporation des expériences privées, mais à un «entrecroisement» entre institutions publiques et privées. Les acteurs privés impliqués dans ces contrats sont des agents intermédiaires représentant une base ou un intérêt particulier et leur logique de fonctionnement ne peut, de la sorte, être assimilée à celle de l'Etat. En d'autres termes, les acteurs privés illustrent la complexité de la société et les particularismes qui en découlent et n'acceptent pas, de ce fait, d'être normalisés par des pratiques contractuelles. Au contraire, ils tentent de garder un rôle critique à l'égard de l'Etat. L'acteur public ressent aussi cette conflictualité. A côté des services rendus par les acteurs privés, il peut percevoir les activités des acteurs privés comme une source de production de services alternatifs ou complémentaires montrant les limites de l'Etat. La conflictualité (latente) entre acteurs privés et publics est donc intrinsèque à la coopération entre acteurs privés et publics. Pour reprendre le concept d'Evers (1990; 1990a), l'Etat incitateur donne lieu à une *coopération conflictuelle* étant donné le caractère ambigu du contrat: celui-ci peut être considéré à la fois dans une perspective de soutien (l'Etat soutient les activités des organisations privées en leur accordant légitimité et ressources financières et les organisations soutiennent les programmes étatiques) et une perspective antagoniste (l'Etat veut normaliser les organisations privées qui, pour leur part, montrent les limites de l'Etat)[24].

Deuxièmement, la coopération entre acteurs privés et acteurs publics débouche sur une intégration des organisations privées à des politiques publiques, intégration qui se concrétise par l'acceptation et la *reproduction* par ces mêmes organisations des règles et des standards établis par l'acteur public. Ainsi, en incitant l'auto-organisation autour d'un domaine spécifique, l'Etat crée en même temps les conditions d'une autonomisation des acteurs intervenant dans ce domaine et, de la sorte, provoque une sectorialisation du réseau. Cette autonomisation est à la base d'une redistribution des fonctions à l'intérieur du secteur suite notamment à des négociations internes auxquelles l'Etat participe comme acteur important. Dans ces conditions, un acteur sera légitimé s'il reprend les règles et les standards définis par les négociations intra-sectorielles. L'acteur légitimant n'est donc plus automatiquement celui qui assure l'existence financière des organisations (à savoir l'Etat), mais toute une série d'organes (établis lors des négociations intra-sectorielles) surveillant l'application des règles et des standards du secteur. Ces organes, s'ils sont souvent publics et sont parfois les même que les organes étatiques détenant le pouvoir financier, peuvent aussi être des acteurs privés.

24 Cette double perspective antagoniste et de support a notamment été développée par Offe (1988: 212) pour la relation entre le secteur public et les acteurs du marché.

2. Effets sur les organisations privées

A cause de l'inscription de la pratique d'une subsidiarité réflexive dans les stratégies de minimalisation et de déréglementation de l'Etat, les acteurs privés voient leur rôle augmenter. On assiste en effet à un changement des opportunités politiques favorisant la prise en compte des particularismes sociaux. Contrairement aux phases précédentes où le simple fait de recevoir des subventions publiques pouvait légitimer les organisations privées, celles-ci sont maintenant chargées de réaliser des politiques publiques. Elles ne sont plus des organisations pour lesquelles l'octroi de subventions se réalise sans autre forme de procès, mais des organisations faisant partie intégrante d'un réseau, réseau mis en place pour développer et réaliser une politique publique. Les stratégies de l'Etat incitateur débouchent donc sur une plus grande responsabilisation des acteurs privés qui, pour obtenir une légitimation, doivent s'aligner sur les critères de fonctionnement du réseau. Si la subsidiarité réflexive permet de développer des politiques publiques cohérentes, elle a pour désavantage d'écarter des réseaux toute une série d'organisations en opposition avec la conception dominante de l'Etat dotées de programmes prometteurs[25]. Les acteurs privés sont donc condamnés à intégrer les nouvelles pratiques de la subsidiarité dans leurs logiques de fonctionnement aussi bien internes qu'externes. Plusieurs *réponses organisationnelles* peuvent être observées.

a) Les organisations traditionnelles sont confrontées à une situation précaire car les activités croissantes qu'elles sont appelées à réaliser risquent de ne plus être subventionnées. En effet, elles se trouvent de plus en plus dans une situation de concurrence avec de nouveaux acteurs et elles voient les ressources mises à leur disposition stagner, voire même diminuer. Cette situation limite la planification à long terme et force les organisations traditionnelles à développer des stratégies conservatrices consistant à seulement travailler dans des domaines connus (en renforçant leur spécialisation dans ces domaines), sans tenir compte des nouveaux problèmes. A titre d'exemple, on peut citer la Société suisse d'hémophilie qui a réagi très tardivement au vih/sida, alors qu'une grande part des ses membres était touchée par l'infection. C'est en effet en 1988 seulement que l'association (poussée par des protestations internes) entreprend des démarches auprès des autorités fédérales aboutissant à l'établissement d'un fond destiné aux hémophiles et aux personnes transfusées ayant contracté le sida ainsi qu'à leurs familles.

b) La stratégie étatique consistant à subventionner de nouveaux projets avec des subventions de départ et de retirer son support, lorsque le projet fonctionne, fait apparaître une attitude passive parmi les organisations privées qui craignent de manquer de moyens financiers une fois les subventions de départ dépensées. L'exemple de l'introduction de cours destinés au personnel soignant de la Croix-Rouge confronté aux malades du sida illustre ce propos. Tout d'abord, des infirmières de l'organisation ont demandé que de tels cours soient

25 Ceci est notamment le cas pour le canton de Vaud où les initiatives concernant la prévention du sida auprès des toxicomanes (échange de seringues à large échelle) sont écartées.

introduits mais la direction a préféré renoncer en raison des risques financiers d'une telle entreprise. Peu après, l'Office fédéral de la santé publique approche la Croix-Rouge et lui demande d'organiser un tel programme de formation en échange de subventions de départ. Dès lors, la direction accepte la proposition. Cependant, les subventions mises à disposition par la Confédération s'épuisent et devant le refus des autorités fédérales de renouveler le financement, des accords ont dû être trouvés avec les organisations bénéficiant des cours pour en assurer la continuation.

c) Les organisations privées dépensent de plus en plus de ressources pour pouvoir être intégrées aux réseaux. Les nouvelles pratiques de la subsidiarité nécessitent en effet, de la part des acteurs privés, d'importants efforts: négociations avec l'administration, justification des demandes de subventions, élaboration de documents décelant et démontrant les besoins (et parfois même préparation d'une intervention dans les Parlements) sont autant de nouvelles tâches auxquelles les acteurs privés doivent faire face. Si les organisations s'étant formées en réponse au vih/sida sont, de manière générale, conscientes de cette inflation des tâches administratives et se donnent les moyens pour pouvoir y répondre (elles n'ont en effet pas connu d'autre situation), les organisations traditionnelles – notamment celles travaillant dans le champ de l'alcoolisme – ne réalisent souvent pas ce qui, pour elles, constitue une transformation et se voient, de la sorte, être progressivement exclues des réseaux.

d) L'insécurité financière due aux nouvelles pratiques de la subsidiarité ainsi que la tendance à exclure des réseaux des acteurs n'entrant pas dans les politiques mises en place par l'administration ont pour conséquence une intensification des efforts pour récolter des fonds privés. D'une part, un nombre croissant d'organisations privées deviennent sceptiques à l'égard des subventions publiques et, de plus en plus, tentent de trouver d'autres sources de financement (parfois, il est vrai, encouragées par l'Etat lui-même qui prévoit de futures limitations de ressources). Certaines organisations s'imposent même des limitations quant aux financements publics afin d'éviter d'être affectées par des coupures budgétaires. Par exemple, les antennes bernoise et zurichoise de l'Aide Suisse contre le Sida n'acceptent pas que plus de deux tiers de leur budget provienne de fonds publics[26]. D'autre part, certaines organisations se voient contraintes à explorer ces nouvelles sources de financement, soit qu'elles aient été exclues des réseaux, soit qu'un programme précis n'ait pas reçu un subventionnement public. L'Aide Suisse contre le Sida, par exemple, a dû trouver un financement privé pour distribuer une brochure de prévention destinée aux homosexuels. Bien que la brochure ait été élaborée en collaboration avec l'Office fédéral de la santé publique et que des experts aient été consultés, les parlementaires n'ont pas donné leur accord pour le financement de ce document dont le ton était volontairement provocateur afin de coller aux réalités du milieu.

26 Ce qui reste encore une proportion élevée, mais constitue un effort important (la majorité des organisations sont en effet subventionnées à plus de 90 pour cent).

3. Effets sur l'Etat

Les incidences des nouvelles pratiques de la subsidiarité sur l'acteur étatique sont principalement de deux ordres. A la fois l'organisation interne de l'Etat (a) et les processus de légitimation (b) se trouvent modifiés par les efforts de réconciliation entre société civile et Etat basés sur l'intégration des acteurs privés aux politiques publiques.

a) Des mécanismes d'incitation tels que nous les avons décrits se basent sur une action continue de la part de l'acteur étatique. La politique du coup par coup de l'Etat providence, si elle était envisageable dans une phase d'abondance, s'est révélée inadaptée à la réalisation d'une politique sociale compréhensive, seule à même de combler les lacunes du système social. Or, une action continue ne peut être garantie que par l'administration publique, les parlements et les exécutifs ne remplissant pas les conditions pour la mise en place d'un projet global. Deux motifs accentuent cette situation en Suisse. *Premièrement,* le processus de décision à l'intérieur du système politique suisse est marqué par le pragmatisme. Les problèmes sont traités tels qu'ils émergent, sans doctrine générale[27]. Mais ce qui apparaît comme du pragmatisme est souvent une conséquence des institutions politiques suisses: des projets globaux peuvent facilement être attaqués par l'instrument du référendum et l'existence du droit constitutionnel pour les associations de participer au processus de décision empêche toute action continue. Dans ces conditions, le déplacement de la formulation et de la mise en place des politiques sociales dans des lieux à l'abri de ces types de blocages internes au système politique peut se révéler une bonne stratégie pour éviter le «muddling through» et pour promouvoir des politiques compréhensives. Mais ce déplacement a aussi comme conséquence de différencier plus strictement la partie administrative de la partie politique de l'Etat en donnant à la première plus d'autonomie d'action à travers la participation au processus de formulation et de mise en place de politiques publiques dans des espaces non-étatiques et décentralisés – des espaces auxquels la partie politique de l'Etat a un accès limité. *Deuxièmement,* le système de milice ne se prête pas à une intervention compréhensive: un parlementaire devant se prononcer sur une multitude de dossiers pour lesquels il n'est, le plus souvent, pas formé empêche l'élaboration de programmes à long terme dans lesquels des considérations idéologiques seraient limitées[28]. Seule l'administration peut pallier aux limites du système de représentation politique suisse et appréhender les problèmes de façon globale et continue. L'absence de considérations exclusivement partisanes et idéologiques,

27 Voir Hotz/Werder (1979: 105ss). Sur les difficulté de mise en place d'une politique compréhensive en Suisse voir Linder (1991: 13–15). De manière plus générale, sur l'incompatibilité de l'horizon temporel de la politique avec la temporalité d'une intervention compréhensive, voir Schick (1969).

28 Voir sur cette problématique de l'efficacité du parlement Cattacin/Kühne/Rüegg 1991.

ajoutée à un professionnalisme, permettent de répondre aux conditions de l'Etat incitateur[29].

b) Cette situation d'un agir étatique marqué par les expériences de l'administration et se réalisant dans l'échange politique avec des acteurs privés remet en question les centres de légitimation du politique. Le résultat de ce que nous avons appelé «coopération conflictuelle» n'est en aucun cas seulement influencé par l'agir étatique et échappe de cette manière à la légitimation préalable que nous trouvons dans le cas de l'Etat libéral et de l'Etat providence. La mise en place d'une politique publique par l'Etat incitateur est, en effet, issue d'un processus dialectique entre intention et action étatique intégrant des particularismes de toutes sortes. Dans ce contexte, quels sont les lieux de légitimation d'une telle politique délibérative? Ce n'est certainement pas le parlement qui prend cette fonction. Il peut, au mieux, légitimer une intention qui devrait être réalisée par l'administration. Or, les intentions exprimées par une assemblée parlementaire se concrétisent rarement[30]. Les résultats d'une politique délibérative initiée par l'administration sont *quelquefois* comparables aux intentions exprimées dans les lieux traditionnels de légitimation. *Mais, le plus souvent,* ceux-ci n'ont pas été prévus car ils ont été produits par une administration nécessairement autonome du fait de son engagement dans une coopération conflictuelle. De plus, pour l'administration, le parlement ne constitue pas l'unique lieu de référence pour légitimer son agir. Quand son intervention concerne des réseaux d'organisations et d'institutions relativement autonomes qui ont leur propres lieux de légitimation, l'administration doit chercher un ancrage non seulement dans la sphère des institutions publiques mais encore dans ces lieux spécifiques aux réseaux qui sont souvent décentralisés et liés selon un ordre non hiérarchique – Willke (1992: 65) parle d'un ordre *hétérarchique.* Plus précisément, les instances légitimantes peuvent se trouver dans des lieux étatiques tels que les parlements et la démocratie directe, dans des lieux privés tels que la direction d'une entreprise ou l'assemblée générale d'une association et dans des lieux «publics-privés» tels que les commissions ou les groupes de travail. Nous pouvons ainsi présumer que la relation traditionnelle entre administration et parlement (voire même démocratie directe), dans laquelle l'administration exécute la volonté exprimée par le souverain et ses représentants, est difficilement identifiable dans des domaines hautement différenciés (voir Habermas 1992: 236). C'est plutôt la vision d'une administration agissant dans un réseau doté de différents lieux de légitimation qui nous permet de comprendre une politique publique se référant à un welfare mix complexe. Le tableau 2

29 Ce déplacement des instances de décision étatiques du politique à l'administration se répercute d'ailleurs sur les acteurs privés dont les partenaires de discussions issus de la sphère étatique ne sont plus les politiciens (qui relèguent les problèmes pratiques derrière les chiffres noirs) mais les administrateurs qui, du fait de leur proximité, paraissent plus fiables et compréhensifs.

30 On voit ici le problème plus génréal de l'application d'intentions dans des champs complexes qui demande une mise en œuvre interactive (voir Crosta 1990).

Relation Etat-société; légitimité / Instruments d'intervention	Relation Etat-société	Légitimité
Subsidiarité; transfert de fonctions (Etat libéral)	Etat ← demande/transfère — société	"besoins" de la société légitiment l'action étatique
Etatisme; assimilation (Etat providence)	Etat → englobe/assimile — société	Légitimation de l'action étatique par le parlement et la démocratie semi-directe
Subsidiarité réflexive (Etat incitateur)	Etat ⇄ incite / coopère — société	Différenciation des lieux de légitimation dans un "welfare mix" complexe

Tableau 2: Légitimation des instruments d'intervention étatiques

reproduit cette transformation des modes de légitimation introduite par l'Etat incitateur en les comparant avec les modes de légitimation caractéristiques des instruments d'intervention de l'Etat libéral et de l'Etat providence.

V. Conclusion

Faire participer les expressions organisationnelles de la société à la formulation et à la mise en place des politiques publiques constitue une voie choisie par l'administration publique pour inverser le processus d'accroissement de l'Etat providence et pour intégrer les forces hostiles à l'Etat providence. Cette voie dans laquelle s'engage l'Etat reste néanmoins ambiguë: si elle exprime une volonté démocratique en réalisant de nouvelles possibilités de participation, elle constitue aussi un choix stratégique permettant d'instrumentaliser les forces de la société. Par ailleurs, la question de la légitimité démocratique des politiques publiques n'est pas résolue: la relativisation des formes traditionnelles de légitimation démocratique remet en cause l'universalité de l'accès aux instances légitimantes. En fait, nous pensons que la question de la légitimité des mesures de l'Etat incitateur est empirique, liée aux résultats du processus de négociation et d'échange entre acteurs publics et privés. Si les initiatives de l'Etat incitateur créent de la conflictualité, on peut s'imaginer qu'une politique publique spécifique sera plutôt influencée par le circuit officiel du système politique (parlement, démocratie directe qui constituent l'arène de confrontation privilégiée) et aura, de la sorte, un espace légitime. C'est dans cet espace que l'administration publique peut développer des activités incitatrices débouchant

sur des mesures légitimes. Dans nos deux cas analysés, la légitimation des politiques incitatives ne s'est pas produite de cette façon. De multiples contraintes n'ont pas permis aux institutions de légitimation politique de définir l'espace dans lequel les politiques publiques pouvaient se déployer. Elles étaient trop lentes, bloquées par les groupes d'intérêt, occupées par des questions de détail et incapables d'aborder de façon compréhensive les domaines que nous avons analysés. L'action administrative a certainement surmonté ces défaillances et promu une politique intéressante. Mais la question de la légitimité de ces politiques, par contre, n'a pu être abordée qu'à travers la démonstration de son efficacité, c'est-à-dire ex post. Une telle légitimité par l'efficacité, si elle est nécessaire, n'est cependant pas suffisante pour stabiliser un réseau.

Bibliographie

Armyr, Gunno, Åke Elmér et Ulrich Herz 1982. *Alcohol in the world of the 80s. Habits, attitudes, preventive policies and voluntary efforts*, Stockholm: Sober Förlags AB, pp. 106–117.

Bütschi, Danielle et Sandro Cattacin 1993. *Le modèle suisse du bien-être. Coopération conflictuelle entre Etat et société civile: le cas du vih/sida et de l'alcoolisme*, Université de Genève.

Cattacin, Sandro, Armin Kühne et Erwin Rüegg 1991. «Neokorporatismus und Ökologisierung von Politik: Die Rolle des Parlamentes bei der Reform des institutionellen Designs», in *Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»?*, éd. de Parlamentsdienste, Bern: Haupt.

Cattacin, Sandro et Florence Passy 1993. «Der Niedergang von Bewegungsorganisationen. Zur Analyse von organisatorischen Laufbahnen», *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 2*.

Crosta, Pier Luigi 1990. *La politica del piano*, Milano: Angeli.

Douglas, Mary 1992. *Risk and Blame. Essays in Cultural Theory*, London: Routledge.

Ebner, Fritz 1985. «Wachsende Gefährdung des Freiraums der Bürger und Unternehmungen. Zur ungedämpften Paragrapheninflation», *Neue Zürcher Zeitung*, 9/10.3.1985.

Evers, Adalbert 1990. «Im intermediären Bereich – Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt», *Journal für Sozialforschung*: 189–210.

Evers, Adalbert 1990a. «Shifts in the Welfare Mix – Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy», pp. 7–29 in *Shifts in the Welfare Mix*, éd. de Adalbert Evers et Helmut Wintersberger, Frankfurt M./Boulder, Colorado: Campus/ Westview.

Farago, Peter 1987. *Verbände als Träger öffentlicher Politik: Aufbau und Bedeutung privater Regierungen in der Schweiz*, Grüsch : Rüegger.

Gottraux-Biancardi, Elena 1992. «De prière et d'eau fraîche: la lutte antialcoolique», pp. 83–99 in *Air pur, eau claire, préservatif*, éd. de Elena Gottraux-Biancardi, Lausanne: Editions d'en bas.

Habermas, Jürgen 1992. *Faktizität und Geltung*, Frankfurt M.: Suhrkamp.

Hotz, Beat 1979. *Politik zwischen Staat und Wirtschaft*, Diessenhofen: Rüegger.

Hotz, Beat et Hans Werder 1979. «Planung im politischen Entscheidungsprozess: Hauptrobleme und Befunde», pp. 81–115 in *Planung in der schweizerischen Demokratie*, éd. de Wolf Linder, Beat Hotz et Hans Werder, Bern: Paul Haupt.

Jost, Hans Ulrich 1993. «Les idées en économie politique en Suisse au 19ème siècle», papier présenté dans le cadre du séminaire de lecture de philosophie du droit, Université de Genève, 19 janvier 1993.

Kleger, Heinz 1983. «Unregierbarkeit. Leistungs- versus Legitimationskrise des Staates», *Annuaire suisse de science politique* 23: 175–205.

Linder, Wolf 1983. «Abflachendes Wirtschaftswachstum und gesellschaftlicher Wertwandel als Prüfstein Helvetischer Konkordanz», *Annuaire Suisse de Science Politique* 23: 121–139.

Linder, Wolf 1991. «La planification en tant que processus social», pp. 7–20 in *Les instruments d'action de l'Etat*, éd. de Charles-Albert Morand, Bâle/Francfort: Helbing & Lichtenhahn.

Millon-Delsol, Chantal 1992. *L'Etat subsidiaire. Ingérance et non-ingérence de l'Etat: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris: PUF.

Offe, Claus 1988. «Democracy Against the Welfare State? Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities», pp. 189–228 in *Responsibility, Rights, and Welfare. The Theory of the Welfare State*, éd. de J. D. Moon, Boulder and London: Westview.

Office fédéral de la santé publique 1991. *Le Sida en Suisse – 1991. Situation actuelle, mesures précises, perspectives et recommandations jusqu'en 1993*, Berne.

Rey, Jean-Noël 1983. *Trop d'Etat?*, Lausanne: Réalités sociales.

Rose, Richard 1985. «The State's Contribution to the Welfare Mix», *Studies in Public Policy* 140, University of Strathclyde.

Schick, Allen 1969. «System Policy and System building», *Public Administration Review* 29: 137.

Shilts, Randy 1987. *And the Band Played on. Politics, People, and the Aids Epidemic*, London: Penguin book.

Somaini, Bertino 1989. «The Basis of Prevention of AIDS and HIV», Papier presenté lors du groupe de travail sur «the Social Implications of AIDS», Vienne 17–19 Octobre 1989.

Spinatsch, Markus 1987. *Ambulante Hilfe bei Alkoholproblemen*, Lausanne: ISPA.

Staub, Roger 1988. *Les homosexuels et le sida. La recherche d'une solution*, Zürich: Aide Suisse contre le Sida.

Tecklenburg, Üli 1983. «Abstinenzbewegung und Entwicklung des Behandlungssystems für Alkoholabhängige in der Schweiz», *Arbeitsbericht* 12, Lausanne: Schweizerischen Fachstelle für Alkoholprobleme.

Thurow, Lester 1980. *The Zero Sum Society*, New York: Basic Books.

Willke, Helmut 1991. «Le droit comme instrument de guidage néo-mercantiliste de l'Etat», in *L'Etat propulsif*, éd. de Charles-Albert Morand, Paris: Publisud.

Willke, Helmut 1992. *Ironie des Staates*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.