

La sécurité sociale dans la tempête

1. *Virages dans le paysage socio-économique*
 2. *Le nouveau visage des inégalités*
 3. *De l'“ usager ” au “ client ”*
 4. *Le sacrifice du service public*
 5. *On a beaucoup demandé à la sécurité sociale*
 6. *Fragilités structurelles de la sécurité sociale suisse*
 7. *L'offensive des contempteurs*
 8. *Le coût de l'insécurité sociale*
 9. *Quelques principes politiques*
 10. *Peut-on parier sur le fédéralisme ?*
 11. *Adapter la sécurité sociale aux temps qui viennent*
 12. *Redonner sens au principe d'égalité*
 13. *La solution sera politique*
-

Les analyses de la sécurité sociale suisse développées dans cet ouvrage, comme d'ailleurs dans d'autres travaux récents¹, sont élaborées dans un contexte marqué par de vives tensions et de lourdes inquiétudes. Dans les discours et dans les faits on assiste à de véritables tentatives de mettre en cause la sécurité sociale, voire d'amorcer son démantèlement dans le cadre d'opérations de grignotage.

Un élément particulièrement significatif c'est la relative soudaineté avec laquelle ces problèmes se sont trouvés à la une du débat public comme des discours et des pratiques politiques. En quelques sortes, les Suisses ont été lourdement surpris et il s'agit là certainement d'un euphémisme. Que n'avait-on pas espéré de la chute du mur de Berlin (1989) qui suivait la bonne santé économique de la fin des années quatre-vingt. Les observateurs attentifs savaient bien que la mise en cause de la sécurité sociale avait commencé depuis longtemps. Dès le début des années septante, des textes significatifs, relayant des pratiques politiques qui allaient fleurir dans le thatcherisme et le reaganisme trouvaient quelques échos en Suisse. La tentative de mettre en cause l'opportunité de consolider l'AVS était un signe particulièrement vigoureux². Des ouvrages aux titres souvent provocateurs apparaissaient dans les rayons des librairies³. Depuis ces premières escarmouches, le ton est monté. Aujourd'hui, l'heure est aux décisions lourdes, au terme d'offensives qui se font de plus en plus systématiques et brutales. En d'autres termes, la plupart des helvètes savent et constatent que leur sécurité sociale est menacée même lorsque les mesures prises se voilent de la toge de la rationalisation et de la modernisation.

¹On trouvera un résumé de beaucoup de ces travaux dans : Jürg H. Sommer et Stefan Schütz, *Changements des modes de vie et sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1997. (Il s'agit des études réalisées cadre du Programme national de recherche PNR 29, Fonds national suisse de la recherche scientifique).

²Pensons en particulier à la tentative de faire accroire que les vieux étaient dans une situation cossue et qui allait appeler la vigoureuse mise au point de Pierre Gilliard et Ambros Lüthi dans leur ouvrage *Rentiers AVS. Une autre image de la Suisse*, Réalités sociales, Lausanne, 1983.

³On se souvient du livre de W. Wittman intitulé “ Wider die organisierte Verantwortungslosigkeit ”, ou encore des diatribes contre le “Trop d'État ” qui appelaient la république de Jean-Noël Rey dans son essai *Trop d'État ?*, Réalités sociales, Lausanne, 1983.

Au terme de la réflexion collective rassemblée dans cet ouvrage, il nous paraît opportun d'évoquer quelques éléments déterminants pour la poursuite du débat et, disons-le, pour la défense de la sécurité sociale.

1. Virages dans le paysage socio-économique

Il a été dit et redit combien la santé de la sécurité sociale dépend de la bonne forme de l'économie. Trop peu de voix s'élèvent pour souligner le corollaire : la vigueur de l'économie est fortement tributaire de l'existence d'une bonne sécurité sociale. Rappelons d'abord quelques grandes tendances qui caractérisent l'évolution actuelle des grands appareils économiques⁴.

a) On assiste d'abord à une vigoureuse restructuration ou réorganisation des entreprises avec un net renforcement de l'appel à la sous-traitance. De nombreux petits établissements considérés comme plus souples effectuent une part notable de l'activité dans des conditions souvent très fragiles⁵.

b) Les entreprises s'avèrent de plus en plus dépendantes des milieux financiers. Elles tendent à privilégier la rémunération du capital par rapport à la détermination des salaires qui, dans de larges secteurs, connaissent de réelles réductions⁶.

c) Il en résulte, en particulier, un fort accroissement des inégalités qui affectent aussi bien les personnes que les régions.

d) Ces mécanismes entraînent une montée du chômage dont l'ampleur et le caractère apparemment inéluctable engendrent l'inquiétude, la peur et un large sentiment d'insécurité.

e) Dans ce contexte, de manière de plus en plus arrogante, l'affaiblissement de la sécurité sociale est présentée comme une condition de survie des entreprises, donc de la société. Et l'on voit refluer les arguments classiques : " Ne tuez pas la poule aux œufs d'or ! ", " Sauvons ce qui est essentiel ! ", " La dérégulation s'impose ! ", " Il faut améliorer les conditions cadres et éliminer tous ce qui pourrait faire obstacle à l'initiative ! " ⁷.

Des pans entiers du secteur économique présentent la sécurité sociale comme un obstacle avéré à leur possibilité d'agir et d'innover pour rester compétitif. Dans une première phase, cette argumentation est tombée dans un terrain mal préparé. Mais, très vite, on est passé à un état de choc. L'apparente évidence du discours donnait à ces propos et aux mesures qui s'en inspiraient la force de l'évidence. La voie était ouverte au redimensionnement, d'autant plus que le développement de la sécurité sociale n'avait pas épargné à celle-ci quelques dysfonctionnements, incohérences et lourdeurs⁸.

2) Le nouveau visage des inégalités

Le mouvement de démocratisation des sociétés occidentales s'était accompagné d'une irrésistible aspiration à l'égalité sociale. Le vigoureux développement au cours des *Trente Glorieuses* avait entraîné un net accroissement des revenus et, pour beaucoup, une solide mobilité sociale

⁴Voir ici les travaux de René Levy et quelques analyses dans le périodique *Page 2* ;, en particulier : Michela Bovolenta, Les inégalités du marché, *Page 2* : juillet-août 1996, pp. 8 ss.; et pour la France : Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts, *Les inégalités d'emploi et de revenu, Mise en perspective et nouveaux défis*, La Découverte, Paris, 1996.

⁵Pour une analyse des différents scénarios possibles : Jean Boissonnat, *Le travail dans vingt ans*, Odile Jacob/La Documentation française, Paris, 1995.

⁶Voir : *Accélérer la mise en œuvre : le chômage dans la zone de l'OCDE, 1950-1997*, OCDE, Paris, 1996. En outre, on lira avec intérêt deux commentaires de Serge Halimi, Les chantiers de la démolition sociale, *Le monde diplomatique*, juillet 1994, et Économistes en guerre contre les salaires, *Le monde diplomatique*, juillet 1996.

⁷Sur les transformations économiques en cours on peut lire : Christian Marazzi : *Il posto dei calzini, La svolta linguistica dell'economia e i suoi effetti nella politica*, Edizioni Casagrande, Bellinzona, 1994.

⁸Nous avons proposé plusieurs arguments à l'appui de ces propos dans : Jean-Pierre Fragnière (éd.), *Repenser la sécurité sociale*, Réalités Sociales, Lausanne, 1995, pp. 24 ss.

ascendante. Le tout dans le cadre général d'une amélioration soutenue des conditions de vie. Le sentiment d'être placé face à des lendemains meilleurs s'était inscrit dans la plupart des esprits et il semblait devoir en être de même pour les enfants et les petits enfants. Bien sûr, de fortes disparités subsistaient, les différences étaient visibles et les laissés-pour-compte de la croissance ne manquaient pas. L'impression cependant était à la marche vers une réduction des inégalités, ce qui ne signifiait pas un égalitarisme auquel la majorité ne songe même pas. Le "ça m'suffit" étant un modèle culturel largement présent.

Le problème se pose en des termes tout différents lorsque cette marche vers l'égalité est mise en cause et, surtout, dès que la montée des inégalités s'étale au grand jour quant elle n'est pas célébrée (en particulier dans le cadre du culte du *battant*).

Les formes multiples que revêtent aujourd'hui les inégalités font qu'elles apparaissent comme nouvelles, envahissantes, omniprésentes⁹. Pour n'en citer que quelques unes, évoquons les grandes transformations qui apparaissent dans quelques domaines -clés.

- Le modèle salarial est mis en cause quant il ne s'effondre pas par pans entiers.
- La persistance des inégalités qui accompagnent le travail féminin cohabite de plus en plus mal avec les proclamations de l'égalité formelle.
- Les inégalités s'inscrivent également dans l'espace. Le modèle de développement *centre-périphérie* déploie de plus en plus ses effets. Concrètement, la concentration des ressources et du pouvoir s'organise dans quelques pôles qui définissent sur leurs marges des territoires que l'on affuble de qualificatifs tels que "zones sinistrées" et, parfois même, de "zones en désertification".
- Les inégalités s'accroissent également dans le parcours des âges, pour ne pas parler des générations. Deux signes très visibles l'attestent : l'accroissement des risques liés à la fin de carrière comme les difficultés de plus en plus lourdes qu'éprouvent les jeunes pour *entrer dans la vie*¹⁰. A cela s'ajoute la prise de conscience du risque de dépendance qui accompagne trop de longues fins de vie.
- D'autres inégalités sont également induites par la manière dont sont servies les prestations sociales. Certains sont effrayés, voire dissuadés par la complexité du système et les obstacles qui jonchent les chemins d'accès aux mesures promises. Beaucoup constatent les inégalités objectives dans les prestations qui, le plus souvent, sont plus généreuses à l'égard de ceux qui bénéficient des meilleures conditions de départ.
- Le système fiscal produit également son lot d'inégalités. Ceux qui savent se débrouiller en tirent des avantages qui s'étalent sur la voie publique comme dans les petites annonces des journaux.
- Par les temps qui courent, on assiste aussi à un durcissement de l'accès aux ressources financières, plus concrètement au crédit. Au *petit*, on compte des intérêts exorbitants ou on refuse les moyens qui lui permettraient de développer un projet, au *gros*, on prête sans compter, parfois dans des conditions douteuses, quelques scandales financiers se chargent de porter le problème à la conscience de tous.
- Enfin, les inégalités émaillent la vie quotidienne. On les perçoit de plus en plus fortement dans l'accès aux soins, la disponibilité des équipements collectifs, dans l'existence de

⁹Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon, *Le nouvel âge des solidarités*, Seuil, Paris, 1996. Et aussi : Alain Bihr, Roland Pfefferkorn, *Déchiffrer les inégalités*, Syros, Paris, 1995.

¹⁰Parmi les nombreuses informations qui l'attestent, notons : Monique Eckmann-Saillant, Claudio Bolzmann et Gérard de Rham : *Jeunes sans qualification : trajectoires, situations et stratégies*, Éditions IES, Genève, 1994.

prestations des services publics, pensons aux équipements d'accueil de la petite enfance, etc. Et ce ne sont là que quelques exemples.

Tout cela crée un climat pesant, de plus en plus perçu comme douloureux. C'est que, dans de nombreux domaines, il y a effectivement croissance des déséquilibres. Mais ce qui est plus significatif encore, c'est le cumul de ces zones d'inégalités qui induit une atmosphère de désenchantement et d'insécurité.

Dans le domaine de la sécurité sociale, divers mécanismes ont permis l'apparition d'un phénomène de *distribution inversée* qui se manifeste par le fait suivant : ceux qui bénéficient le plus de la sécurité sociale ne sont pas nécessairement les plus pauvres, mais les personnes ou les groupes qui sont les plus adaptés et les mieux armés pour faire appel efficacement aux prestations qu'elle propose et promet.

Un soupçon est ainsi jeté sur la légitimité même de la sécurité sociale. Les assurances sociales traditionnelles protègent surtout les revenus supérieurs au minimum ou à la moyenne. Ces groupes dominent la vie publique et parviennent à imposer leurs points de vue et leurs intérêts aux pouvoirs publics.

3) De " l'usager " au " client "

La fin de l'" usager ", voilà le " client " ¹¹. La sécurité sociale s'est lentement construite selon des principes formés de participation et de solidarité ¹². La participation, c'est la contribution personnelle. Elle est faite de cotisations, d'invitations à la responsabilité (honnêteté et sentiment d'appartenance à un groupe homogène et lié) et même de participation (lorsque la gestion est placée sous le contrôle des assurés).

La solidarité, c'est la reconnaissance élémentaire de la différence des origines, des destins, des expositions aux risques, des différences prévisibles ou imprévisibles.

Aujourd'hui, une nouvelle tendance s'impose.

a) On assiste à un nivellement de la participation sur le seul statut de client, dans un rapport marchand. Et cela n'est pas seulement imputable à la complexité bureaucratique ou à l'effet de masse. Il faut y voir des origines dans la valorisation de l'efficacité, de la rentabilité et de la capacité de concurrence dans une perspective limitée trop souvent à la dimension économique ; ce qui ne manque pas d'engendrer des effets pervers ou des retours de manivelle.

b) On observe aussi une réduction célébrée de la solidarité par une individualisation des contrats qui tendent à accorder une prime aux acquis, aux antécédents, aux privilèges. Ainsi, cette orientation s'est exprimée dans certains secteurs de la prévoyance professionnelle, de l'assurance-maladie, de l'assurance-accidents et, surtout, de l'assurance de choses. Pensons, en particulier, à l'assurance liée à l'utilisation de la voiture, de la moto, etc.

Il en résulte une forte segmentation de la société qui renvoie des groupes de plus en plus spécifiques à la quête de leurs avantages catégoriels. De multiples petits pas sur la pente du *chacun pour soi*.

4) Le sacrifice du service public

On se souvient du fait que le service public a été conçu comme un puissant instrument de réduction des inégalités sociales. Il se devait de répondre à deux objectifs au moins.

¹¹Le terme est déjà passé dans le langage professionnel utilisé dans nombre d'institutions sociales, y compris celles qui se veulent dynamiques et avant-gardistes.

¹²François Massnata, Le retour de la barbarie, in : *Le livre noir du libéralisme*, Éd. de l'Aire, Lausanne, 1996, pp. 99 ss.

a) Construire une société plus forte de cohésion grâce à la mise en place de services de base, ouverts à tous et visibles, capables de manifester au quotidien l'existence de la solidarité.

b) Rendre accessible à tous, même (surtout) aux plus marginaux et aux plus démunis, des services susceptibles de leur permettre d'accéder à un *seuil de sursaut* quels qu'aient été leur héritage, leurs antécédents ou les avatars de leur existence.

Par définition, leur rentabilité était souhaités mais pas absolument fondatrice de leur légitimité. La sécurité sociale en est une dimension centrale.

Aujourd'hui, le soupçon déferle sur le service public, les procès les plus tenaces lui sont intentés ; sa mise au pain et à l'eau devient une vertu pour les milieux que l'on sait¹³. D'abord, on a mis en cause de manière générale son volume et son efficacité. On a inventé la notion méprisante de "dégraissage". Quelques milieux au verbe moins intempestif ont conçu la solution miracle : "faire mieux avec moins".

Tous cela s'accompagnait de mesures concrètes faites de petits pas dans la direction de la dérégulation et de la privatisation. Depuis deux ans au moins, le ton se durcit. *Plus de tabous !* Autrement dit, l'ensemble du secteur public et de la sécurité sociale sont passés à la loupe, et c'est très bien, mais surtout peut faire l'objet d'une notable réduction. La cure d'amaigrissement forcée acquérant ainsi une sorte de légitimité naturelle. Dans ce mouvement, la sécurité sociale, est happée et soumise à la question.

5) On a beaucoup demandé à la sécurité sociale

Les griefs sont nombreux adressés à la sécurité sociale. Convenons que certains sont justifiés ; nous y reviendrons¹⁴. Il est cependant essentiel de considérer l'ampleur des attentes dont on elle a fait l'objet et des demandes auxquelles elle a été amenée à répondre, au jour le jour, pour faire face à des situations souvent inattendues, en tout cas guère planifiées. Trop souvent, la sécurité sociale a permis de désamorcer des problèmes qui ont émergé dans le cadre des évolutions récentes du système socio-économique. Proposons quelques exemples.

- Elle a dû assumer les multiples conséquences de l'évolution des systèmes familiaux, en particulier de l'accroissement des divorces¹⁵,
- elle a absorbé moult conséquences des profondes transformations démographiques qui ont marqué les dernières décennies¹⁶,
- elle a permis que de nombreuses restructurations économiques s'effectuent pratiquement en douceur ;
- elle a permis la mise en œuvre de nouvelles mesures visant à élargir l'égalité des droits, pensons en particulier au statut de la femme¹⁷,
- elle a dû assumer les effets d'un élargissement de l'universalité de l'accès aux droits sociaux (exemple : l'assurance-maladie obligatoire) ;

¹³Voir le texte connu sous le vocable *livre blanc* : David de Pury, e. a., *Courage pour le renouveau*, Orell Füssli, Zurich, 1996.

¹⁴Voir le paragraphe 6, ci après.

¹⁵Sur cette question voir les travaux réunis par Pierre Gilliand et May Lévy dans : *Familles et solidarités dans une société en mutation*, Réalités sociales, Lausanne, 1990 ; Pierre Gilliand, François Cuénoud, Germain Bouverat (conseiller), *Politique familiale et budget social*, Office fédéral de la statistique, Berne, 1994 ; ainsi que : Jean-Pierre Fragnière (éd.), *Familles et sécurité sociale*, Cahiers de l'EESP, Lausanne, 1994.

¹⁶Voir le rapport *Vieillir en Suisse* publié par l'Office fédéral des assurances sociales, Office central des imprimés et du matériel, Berne, 1995.

¹⁷Bea Cantillon, Les transformations des modèles du travail et de la famille et leurs implications sur la sécurité sociale, in : Jean-Pierre Fragnière (éd.), *Repenser la sécurité sociale*, Réalités Sociales, Lausanne, 1995.

- elle a dû éponger les conséquences d'une amélioration des conditions de vie (exemple : dans les domaines de la formation et de la santé) ;
- elle a dû récemment faire face aux limites de ressources induites par la réduction de l'activité professionnelle de nombreux ayant-droit.

Et cette liste est loin d'être exhaustive.

Ainsi, elle a répondu à une triple demande¹⁸.

D'abord, elle a assumé sa tâche essentielle *d'assurance* face aux risques majeurs ; à ce titre, elle a exercé un fort effet régulateur. Dans de nombreuses circonstances, elle a empêché que la demande de biens et de services ne s'effondre voire ne s'écroule¹⁹.

Elle a assumé les exigences d'une forte demande de solidarité. Celle-ci est en effet particulièrement vive en des temps où l'on assiste à une croissance des inégalités.

Enfin, d'une manière générale, elle a rendu possibles des restructurations et la modernisation des appareils économiques sans que les coûts sociaux (tensions sociales) ne prennent une ampleur insupportable.

Appelée à endosser toutes ces tâches, dont certaines dépassent sans doute sa mission essentielle, la sécurité sociale a été chargée d'un poids qui la met en difficultés. Qui pourrait s'en étonner ?

Le paradoxe actuel est que ceux là mêmes qui en ont largement profité ou qui ont, au moins, eu abondamment recours à ses services se dressent aux premiers rangs de ses détracteurs²⁰. Faut-il dire que l'on ne saurait repenser la sécurité sociale sans reconnaître équitablement ses limites mais aussi ses mérites voire ses prouesses.

6) Fragilités structurelles de la sécurité sociale suisse

On sait que la sécurité sociale constitue un appareil très important et fort diversifié. Elle doit assumer le poids que lui imposent à la fois son envergure, sa complexité et l'extrême diversité des problèmes auxquelles elle est appelée à faire face. Une telle institution n'a sans doute pas été en mesure de s'adapter strictement aux nouveaux enjeux et aux défis qui lui étaient jetés.

Qui s'en étonnerait dans un pays dont on connaît la lenteur et la complexité du système décisionnel. Et nous ne parlons pas des mécanismes qui autorisent l'émergence de multiples baronnies et de groupes de pression dont les moyens dépassent fréquemment ceux dont disposent les pouvoirs publics. Toute réflexion sur les problèmes qui nous occupent ici doit tenir compte de ce que nous allons appeler les fragilités structurelles de la sécurité sociale. Énumérons-en certains aspects²¹.

- a) La structure fédéraliste impose des contraintes sévères (compétences de l'État central, des cantons et des communes) nous les évoquerons plus bas ;
- b) la prégnance du principe de *subsidiarité*, qui conduit à prendre en considération tous les différents partenaires en cause et toutes les institutions existantes, crée multiplicité et dispersion, ainsi que des difficultés majeures dans la recherche de solutions globales et uniformes ;

¹⁸Jean-Paul Fitoussi op. cit., p. 217.

¹⁹Voir le périodique *Page 2* ; Dossier *l'Europe sociale*, No 3, 1996.

²⁰« Ainsi, les entreprises ont utilisés — la conscience en paix — la sécurité sociale pour remplacer la main-d'œuvre plus âgée, moins productive et plus onéreuse, par des effectifs plus jeunes, plus productifs et moins chers. L'accroissement de la productivité a donc été réalisé en partie *sur le dos* de la sécurité sociale. » *Bea Cantillon, op. cit.*, pp. 78 ss.

²¹Christian Marazzi, *Pauvreté, mémoire et éthique métonymique*, in : Pierre Gilliard (éd.), *Pauvretés et sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1990 ; ainsi que ses travaux publiés dans le cadre du Programme national de recherche " Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale " — PNR 29, Fonds national suisse de la recherche scientifique.

- c) la lourdeur des processus de formation du consensus (mécanismes institutionnels complexes et lents) est souvent pesante ;
- d) la force du principe d'un rapport entre prestation et contreprestation rend le système très dépendant de l'évolution du travail.

En outre, l'observation de l'évolution historico-institutionnelle des prestations sociales en Suisse montre :

- qu'elles se développent parallèlement à la prospérité économique et à l'expansion démographique qui en découle ;
- que le besoin de sécurité ne diminue pas avec la croissance du bien-être, au contraire il s'accroît ;
- que l'exigence de sécurité s'établit en fonction du " mode de vie " atteint par la société " normale " (c'est à dire, telle qu'elle se manifeste en ce moment de l'histoire).

7) L'offensive des contempteurs

Les milieux qui se sont attachés à mettre en cause la sécurité sociale se sont engagés dans une série de propositions qui ont donné lieu à quelques trains de mesures dont la mise en œuvre a déjà commencé. Dans cette panoplie, nous retiendrons trois catégories d'initiatives : les limitations au coup par coup, le ciblage et les initiatives de privatisation. Ces décisions ont sans doute produit quelques effets heureux ; mais, au cœur de ces trois stratégies, des pièges majeurs sont inscrits. Ils méritent un examen.

Les politiques d'économie au coup par coup

Elles ont la prétention de dégager des économies et, par là, d'être signes d'une bonne gestion des affaires publiques. La prétention est erronée, voire naïve. Elles oublient tout simplement que le système de sécurité sociale est très complexe et qu'une économie réalisée ici peut engendrer un surcoût ailleurs, parfois dans le bureau d'à côté. La mise en place d'une politique sociale concertée et coordonnée s'impose, même à ceux dont le souci principal est l'assainissement et l'optimisation des finances publiques.

D'ailleurs, les conséquences à moyen et long terme de certaines mesures improvisées qui frappent les personnes les plus fragiles peuvent être très lourdes. Sans doute, les effets ne se font pas toujours sentir à l'horizon d'un mandat électoral. Mais la pratique qui consiste à semer des bombes à retardement n'est véritablement pas la manifestation de la lucidité politique que l'on peut attendre des élus appelés à gérer les transformations de société dans lesquelles nous sommes engagés.

Cibler ? Une voie discutable

Un raisonnement apparemment simple et bétonné déferle sur les citoyens-électeurs. " Les dépenses sociales deviennent exorbitantes, les ressources viennent à manquer, impossible de poursuivre les politiques d'arrosage, il faut définir des priorités et ne fournir des prestations qu'à celles et à ceux qui en ont vraiment besoin ". Et le principe tombe : il faut donner la priorité à des politiques ciblées²².

Ce propos est bardé de cette évidence ordinaire qui semble être incontestable. Qui oserait mettre en doute le fait qu'il faut aider le pauvre, le *vrai* pauvre, et que la priorité doit être donnée aux plus nécessiteux ? Pourtant, cette piste politique est dangereuse, contre-productive, le plus souvent

²²Sur ces questions, voir : Jean-Pierre Fragnière (éd.), *Repenser la sécurité sociale*, Réalités Sociales, Lausanne, 1995 (en particulier les textes de Bea Cantillon et Alain Euzéby). Les numéros récents de la *Revue internationale de sécurité sociale* évoquent systématiquement ces problèmes.

inefficace et peut-être plus coûteuse. En un mot, une politique ciblée vers les pauvres est une pauvre politique.

C'est qu'il faudra définir, élaborer des critères, choisir, classer et coller des étiquettes. On voit le travail. On devine les sentiments d'exclusion et de ségrégation qui en résultent. Sans parler de l'armée de spécialistes qui seront appelés à déterminer les seuils, à construire les catégories et à vérifier le statut et le comportement des bénéficiaires.

Au bout de la démarche : une société découpée en multiples segments bien rangés, où chacun aura sa place sur l'étal administratif, après avoir dû mettre à plat la plupart des dimensions de ce qui fait sa vie quotidienne.

D'ailleurs, plusieurs études récentes, de dimension internationale, ont montré que les politiques ciblées vers les plus démunis ne parviennent pas à atteindre l'objectif qu'elles visent²³. Pire, elles tendent à aggraver la situation. Pourquoi ? Cela semble impensable. En fait, c'est assez simple : pour accéder à ses droits et obtenir les prestations disponibles, chacun doit s'engager dans un véritable " parcours du combattant ".

En fait, les couches les plus défavorisées renoncent trop fréquemment à parcourir avec succès un chemin sinueux, montant, malaisé. Faut-il leur reprocher de s'enfermer dans leur situation et de se complaire dans leur malheur ? Qui osera le prétendre ?

Les pièges de la privatisation

Pas un jour sans célébration des vertus de la privatisation des activités économiques et des services. Le téléphone, le train, la buanderie, l'établissement médico-social et même la prison, pour ne citer que des exemples, sont promis à des cures de jouvence et d'efficacité grâce aux vertus de la concurrence et de la *responsabilité*.

Plus discrètement, le mouvement s'est développé dans les domaines du social et de la santé. Au cours des dernières années on a vu fleurir des associations et des fondations qui se proposent de fournir des prestations dans le vaste champ d'application de la sécurité sociale, au sens large du terme.

Souvent, ces initiatives sont l'expression d'un modèle traditionnel en Helvétie. Quand un nouveau problème est détecté, les milieux concernés se mobilisent et développent des projets. Ils rassemblent des forces *privées* et des ressources ; ils construisent un premier réseau institutionnel. Peu à peu, les pouvoirs publics prennent le relais pour garantir la solidité du système et assurer l'accès de tous aux prestations. C'est un schéma de ce type qui a conduit (par exemple) à la mise en place des équipements pour les personnes handicapées. Très fréquemment, l'étiquette " privé " subsiste, mais l'essentiel des budgets est couvert par des fonds publics.

Ce qui est apparemment nouveau, c'est la démarche inverse. Des tâches assumées depuis belle lurette par les pouvoirs publics sont " privatisées " ou confiées au secteur associatif. L'opération s'est accompagnée d'une intense revalorisation de la " vie associative " et de son moteur qui est ou devrait être le bénévolat. Voilà des perspectives fort réjouissantes qui font appel à la mobilisation de la générosité individuelle et des solidarités collectives. On a célébré le renforcement du lien social, la promotion d'une nouvelle citoyenneté, la vertu des interventions de proximité sur un refrain de lutte contre les phénomènes bureaucratiques et les rigidités institutionnelles. Qui oserait mettre en doute ces valeurs et se montrer réticent devant un tel bouillonnement d'innovations sociales ? Presque personne, mais...

Il y a association et association. La contribution de ces milliers de petites " sociétés " au fonctionnement de la démocratie doit être appréciée à sa juste valeur et même encouragée, le cas

²³Jean-Pierre Fragnière, *Repenser la sécurité sociale*, op. cit.

échéant en soutenant le bénévolat par quelques coups de pouces au fonctionnement qui peuvent prendre la forme de subventions.

Que penser en revanche de ces vastes organisations qui gèrent de gros budgets à base de ressources publiques, un personnel qui se compte par centaines tout en se coiffant de la forme associative, les comités étant bien garnis d'élus et de notables fréquemment recrutés par cooptation ? C'est là que menace la dérive. On peut voir apparaître un étrange capitalisme associatif, plutôt sauvage et fort peu social, où les intérêts corporatistes ont chassé les bénévoles et les subventions publiques les dons, où une part croissante des prélèvements obligatoires échappe au contrôle des élus du peuple. Nombre d'associations en viennent à fonctionner selon un principe monarchique ou féodal qui place leurs dirigeants à l'abri de tout contrôle de leurs mandants. Dans trop de cas on peut se demander ce que sont devenus ces principes politiques fondateurs que sont la transparence, l'impartialité et la rigueur dans l'emploi des fonds publics.

Cette forme du " Moins d'Etat " peut conduire à la constitution de chasses gardées, de réseaux plus ou moins étanches, de bassins de clientélismes et, dans le pire des cas, à des malversations explicites. La question qui se pose est fondamentale. On devine que l'atomisation des sociétés, la délégitimation de l'intérêt général et le déclin du politique vont de pair. En délestant les pouvoirs publics de tâches et de responsabilités qui touchent de très près la gestion de l'intérêt général, on risque de transformer la démocratie, fut-elle à haute dose de fédéralisme et de subsidiarité, en une coquille bien vide.

8) Le coût de l'insécurité sociale

La grande question que trop peu de personnes se posent, c'est : combien va coûter à notre pays la chasse aux économies sur le dos de la sécurité sociale ; autrement dit, quel est le prix de l'insécurité sociale ?

Une première facture, lourde, est faite de souffrances, d'angoisses, de découragements, de gaspillages de compétences, de mises à l'écart et d'humiliations. C'est sans doute le prix le plus lourd. Hélas, il n'est pas quantifiable au franc près ! Est-ce une raison pour ne pas le considérer, ou si peu ?

La deuxième facture est peut-être plus proche du porte-monnaie. Elle est faite de tous ces coûts induits, de l'addition des réponses aux quelques questions suivantes.

Quel va être l'effet de la mise à l'écart des jeunes ou des chômeurs âgés sur la facture sanitaire ? Quel va être l'effet du blocage des politiques familiales sur la consommation de médicaments, sur les machines à camoufler le stress, sur la maltraitance, sur la délinquance ou encore sur les pratiques des toxicomanes ? Combien vont coûter les effets d'un durcissement dans l'octroi des prestations aux personnes handicapées et aux instances qui les encadrent ? A combien estimons-nous les coûts de la mise à l'assistance des personnes qui glisseraient entre les mailles d'un filet de sécurité sociale relâché ? Et ce ne sont là qu'une partie des exemples qui mériteraient d'être cités. A quel montant va s'élever la rançon des inégalités ?

Chacun sait que l'on peut éluder ces questions avec une exécration petite phrase : *nous n'en savons rien, alors...* Eh bien, non, c'est faux ! Si nombre d'études et d'expertises qui nous ont été proposées récemment sortaient d'une approche économiciste étroite²⁴, si elles élargissaient leur documentation et leur curiosité, elles pourraient intégrer ces aspects dans leurs diagnostics. Des

²⁴Nous pensons en particulier à deux rapports publiés récemment par l'OFAS (Office fédéral des assurances sociales) intitulés : *Rapport du Département fédéral de l'intérieur concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité*, Office central des imprimés et du matériel, Berne, octobre 1995 ; et Groupe de travail interdépartemental " Perspectives de financement des assurances sociales (IDA FiSo) ", *Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales*, Office central des imprimés et du matériel, Berne, juin 1996.

études nombreuses sont disponibles qui montrent l'ampleur et la pertinence de ces questions²⁵. Les ignorer, c'est faire un choix politique lourd de conséquences.

9) Quelques principes politiques

Dès lors, qu'il s'agit d'envisager une réflexion systématique sur le mandat d'avenir qui peut être confié à la sécurité sociale, il convient d'inventorier les principes politiques qui peuvent lui servir d'assise. Nous en proposons sept.

- a) Chaque compatriote écarté, rejeté dans la pauvreté et la misère est une *perte* pour le patrimoine national et, potentiellement, une charge à long terme pour tous.
- b) Les personnes concernées par les mesures sociales adoptées ou en train de s'élaborer sont beaucoup plus des *victimes* que des *coupables* : “ fruits ” de nos imprévoyances et de nos aveuglements, pour ne pas parler de l'égoïsme de quelques uns.
- c) Tous nos compatriotes ont *droit à une nouvelle chance* voire à une dernière chance ; et ce n'est pas la Suisse, pays dont la pauvreté n'est plus la caractéristique principale, qui pourrait le leur contester.
- d) L'*égalité de droit est constitutive de notre pacte national* et elle doit être mise en œuvre quels que soient les légitimes mérites du fédéralisme qui constitue évidemment un élément fondamental de notre identité nationale.
- e) Celle ou celui qui a connu un échec ou un malheur momentané ne saurait être étiqueté pour toujours comme marginal ou irrécupérable. Dans ce sens, les mesures dites d'*insertion* revêtent une importance de plus en plus capitale quelles que soient les difficultés qui apparaissent dans leur mise en œuvre.
- f) Le souci d'une saine gestion des finances publiques ne peut en aucun cas s'accommoder de la marginalisation d'une proportion importante de nos concitoyens. Les *coûts à moyen et long terme risquent d'être exorbitants*. Car on sait le prix de la maladie, du désespoir, de la délinquance, des ruptures et des résignations.
- g) Enfin, il nous incombe d'assumer les conséquences de nos propres succès : allongement de la durée de la vie, handicapés auxquels on a assuré des conditions de vie plus décentes, parfois une formation convenable, leur espérance de vie aussi s'accroît, et ceux-là dont on parvient à éviter qu'ils ne se fixent dans la marginalité et l'exclusion. Après tant d'efforts et de compétences mises en œuvre, il est inacceptable de ne pas en assumer les conséquences positives, en particulier par la confirmation du rôle éminent que joue la sécurité sociale dans ces conquêtes.

10) Peut-on parier sur le fédéralisme ?

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

Commençons par les avantages.

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

²⁵On peut trouver un vaste ensemble d'informations sur ce sujet dans les travaux publiés dans le cadre du Programme national de recherche “ Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale ” — PNR 29, Fonds national suisse de la recherche scientifique.

e. Il valorise également l'initiative locale qui peut anticiper là où les majorités centralisées marquent le pas.

Mais le fédéralisme présente aussi un certain nombre d'inconvénients.

a. Il peut représenter un frein à la mobilité. Les règles du jeu n'étant pas les mêmes dans des espaces pourtant proches et appelés à coopérer.

b. Il autorise d'importantes disparités qui entraînent souvent une forte inégalité de traitement. Ainsi, certaines communes sont en mesure d'offrir des instruments de maintien à domicile de très haute qualité, alors que d'autres peinent à atteindre des normes minimales.

c. Des inégalités visibles sèment le doute sur la légitimité même de la sécurité sociale²⁶. Comment comprendre que d'un canton à l'autre la cotisation d'assurance-maladie passe du simple au double ? Comment accepter les très fortes différences qui marquent le régime des allocations familiales ?

d. Le fédéralisme peut être à l'origine de gaspillages significatifs. C'est le système des doublets, des institutions qui n'atteignent pas la masse critique pour assurer la qualité, la multiplication des équipements onéreux, mais mal utilisés, etc.

e. La tentation du *chacun pour soi* s'insinue dans les processus de décision, chaque fois qu'émergent des enjeux difficiles. Pensons aux blocages de l'assurance-maternité, aux révisions de l'assurance-maladie, à la coordination des régimes d'allocations familiales.

Au bilan, la situation sera sans doute bloquée tant que le fédéralisme de coopération ne l'emportera pas sur le fédéralisme des égoïsmes.

En Suisse, peu de choses *tombent d'en haut*. L'avenir se construit par la multiplication et la mise en réseau d'expériences locales. Egalement par la transformation des pratiques administratives et professionnelles, par la réorganisation des services et des techniques de travail. Un vaste chantier et il y a urgence car un faisceau d'études internationales qui s'appuient résolument sur la méthode comparative aboutissent à quelques conclusions dont les conséquences politiques sont majeures, y compris pour la Suisse²⁷.

Le plus lourd problème qui affecte actuellement les régimes de sécurité sociale est lié au phénomène de la dépendance de longue durée.

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

La circulation des personnes dans les méandres des guichets et des étiquettes est facteur de dégradation par résignation (aujourd'hui chômeur, demain en programme d'occupation, après-demain au bénéfice d'une aide cantonale, plus tard à l'aide sociale et, enfin, titulaire d'une rente d'invalidité, pour ne parler que de l'un des parcours possibles).

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

11) Pour adapter la sécurité sociale aux temps qui viennent

La plupart des personnes au fait des problèmes actuels reconnaissent la nécessité de procéder à une véritable adaptation de la sécurité sociale pour qu'elle soit en mesure de faire face aux enjeux nouveaux et d'assumer le rôle positif et créateur qui est le sien. Reste la manière de faire.

²⁶F. Höpflinger und K. Wyss : *Am Rande des Sozialstaates. Formen und Funktionen öffentlicher Sozialhilfe im Vergleich*, Haupt, Bern, 1994.

²⁷Plusieurs études publiées par l'Association internationale de la sécurité sociale dont ; Études et recherches No 36, *La sécurité sociale demain : permanence et changements*, Publication de l'AISS, Genève, 1995. Voir aussi le Numéro 2/96 de la *Revue internationale de sécurité sociale* présentant les travaux de la 25^e Assemblée générale de l'AISS.

Bien sûr, on peut dénoncer, semer le soupçon, appeler au feu, ironiser ou garder le nez collé sur un livre de comptes voire un modèle de projection économique simplificateur et réducteur. La taille des enjeux nous paraît appeler quelques attitudes plus responsables et sans doute plus fécondes pour assumer les responsabilités qu'une telle institution encourt face à l'ensemble des habitants de ce pays.

- a) Il convient de privilégier le sens de la *durée* (et de la négociation) contre la précipitation. Est-il possible d'engager des transformations si fondamentales avec un calendrier construit à la hussarde ?
- b) Faut-il tirer les ficelles de la *peur* ? La recette est vieille comme tous les débats sur les réformes sociales qui ont marqué les deux derniers siècles. Un pays sous pression, bombardé de menaces et de propositions dont les conséquences sociales ne sont pas évaluées, pourra-t-il trouver l'imagination et la force du sursaut ?
- c) Et que faire de la *complexité* ? Nous avons beaucoup inventé et beaucoup créé, nos sociétés sont complexes. On peut le déplorer, on peut suggérer des simplifications. Pourquoi pas ? Mais il s'agit de reconnaître cette complexité et de se garder des réductions trompeuses qui flirtent dangereusement avec la démagogie.
- d) Et pourquoi ne pas parler de la nécessité de la *transparence* ? Dans des domaines où l'on sait à peine ce qui se passe, où l'information disponible est lacunaire, nous pensons en particulier au budget social de la Suisse, faut-il agiter des propositions fracassantes et urgentes, alors que les termes du débat ne sont pas disponibles et que l'*à peu près* sert de matériau à la réflexion.
- e) En définitive, il est essentiel de développer une *vision globale* des problèmes qui s'appuie résolument sur l'interdisciplinarité seule capable de rendre compte des multiples facettes de la transformation d'une société. Que sera la Suisse à l'horizon 2020 ? Quels seront ses modes de vie et, partant, ses besoins en sécurité ? Ce n'est en tout pas une approche economiciste qui peut nous donner les clefs de la réponse à ce problème à la fois complexe et incontournable²⁸.

12. Redonner sens au principe d'égalité

La réflexion sur l'avenir de la sécurité sociale ne se réduit évidemment pas à une affaire de " gros sous ", de planification institutionnelle et de gestion. Dans ce domaine, le débat sur les valeurs est permanent. Il détermine les choix, définit nombre de conflits et invite à la responsabilité. Parfois d'ailleurs, les interminables discussions sur les plans financiers, recouvrent un débat sur les valeurs²⁹. C'est le cas en particulier des " disputes " récentes sur le statut de la femme dans la sécurité sociale, sur les politiques familiales, voire sur la sécurité vieillesse. Quelles solidarités veut-on promouvoir ? Quel " ordre moral " veut-on défendre ? Quelles sont nos responsabilités par rapport à la vieillesse ou à ceux qui sont victimes des diverses formes de l'exclusion ?³⁰

" Il est stérile de fonder nos controverses sur des questions techniques en oubliant les enjeux des débats, tout autant d'ailleurs que de débattre des valeurs sans se poser la question des moyens. " ³¹

²⁸A cet égard le type d'approche retenu dans le rapport de l'OFAS, *Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales*, op. cit., nous paraît très problématique.

²⁹Voir en particulier : Tony Andréani, Marc Féray, *Discours sur l'égalité parmi les hommes. Penser l'alternative*, l'Harmattan, Paris, 1993.

³⁰Gabriel Fragnière, *L'obligation morale et l'éthique de la prospérité*, Presses interuniversitaires européennes, 1993.

³¹François-Xavier Merrien, *Le Nouveau Quotidien*, 1 juillet 1996.

Dans cette perspective, il importe de redonner tout son sens à la promotion du principe de l'égalité, en particulier à l'actualisation et au progrès de l'égalité des chances. Pour remplir cette tâche, la contribution de la sécurité sociale est déterminante.

D'une part, elle permet d'atténuer les effets des handicaps et des difficultés qui marquent divers moments de l'existence de beaucoup de personnes et de groupes sociaux. En outre, elle stimule les efforts de ceux qui s'engagent dans un processus de *remise à niveau*, d'insertion ou de réinsertion. D'une manière générale, elle permet de soutenir tous ceux dont la situation est fragilisée par des événements qui relèvent des accidents de la vie ou des transformations socio-économiques.

Le système de protection sociale doit disposer des moyens de reconstituer chez chacun un capital de base et de redémarrage lorsque se produisent des accidents de parcours ; il doit aussi pouvoir assurer des conditions de vie décentes à ceux qui ont été privés des moyens et des ressources qui autorisent l'autonomie et l'indépendance.

13. La solution sera politique

L'un des risques majeurs qu'encourt actuellement la sécurité sociale c'est de laisser le débat qui la concerne s'enfermer dans des questions techniques ou comptables. Beaucoup l'y invitent en tentant de *dépolitiser* les dossiers. Or, les pionniers de la sécurité sociale se souviennent du fait qu'ils ont dû conquérir " de haute lutte " les divers droits sociaux que l'on a peu à peu considérés comme des " acquis sociaux " ³².

Trop de gestionnaires et d'experts de la sécurité sociale d'aujourd'hui sont préoccupés, certains iraient jusqu'à dire hantés, par les questions d'équilibre budgétaire et le souci de réduire les déficits au minimum. La sécurité sociale en tant qu'institution et les hommes et les femmes qui consacrent chaque jour leur vie à la gestion de ces institutions ont dû payer leur tribut à la récession économique et à un chômage persistant.

Le Secrétaire général de l'Association internationale de la sécurité sociale n'hésite pas à affirmer : " Nous voici maintenant confrontés à une situation qui pourrait fort bien déboucher sur une rupture avec le passé et se traduire par une réduction importante du niveau de protection sociale tant en Europe que partout ailleurs dans le monde. Cette crainte est réelle dans l'immédiat et à long terme (...) " ³³.

Dans ces conditions, il importe de souligner que le débat qui nous attend est éminemment politique puisqu'il s'agit essentiellement d'arbitrer la redistribution (ou la solidarité) entre les riches et les pauvres, les jeunes et les aînés, les actifs et les inactifs, les malades et les bien-portants, etc.

Aux uns on va demander un petit effort supplémentaire, en définitive supportable dans un pays dont on sait qu'il consacre un part relativement modeste de ses ressources à la sécurité sociale ³⁴. Pour les autres, l'enjeu c'est la reconnaissance de leurs droits élémentaires, de leur dignité, en définitive de leur citoyenneté.

" C'est du devoir des intellectuels de rappeler l'importance des valeurs de justice sociale, de l'importance qu'il y a à mettre l'homme à l'abri du besoin " suggérait récemment François-Xavier Merrien ³⁵. Ces vœux légitimes et déterminants pour assurer une évolution dynamique et relativement harmonieuse de notre société ne sauraient déboucher sur des réalisations sans que les

³²Voir : Michael Walzer, *La critique sociale au XXe siècle, Solitude et solidarité*, Métailié, Paris, 1996.

³³Dalmer D. Hoskins, La sécurité sociale à l'aube du XXIe siècle : réforme ou rupture ?, in : Jean-Pierre Fragnière (éd.), *Repenser la sécurité sociale*, Réalités Sociales, Lausanne, 1995, pp. 169 ss.

³⁴Comme l'ont montré récemment Pierre Gilliard et Stéphane Rossini dans leur ouvrage : *Le budget social de la Suisse*, Éditions Réalités Sociales, Lausanne, 1995.

³⁵Dans : *Le Nouveau Quotidien*, 1 juillet 1996.

instances politiques n'assument le rôle qui est le leur : traduire des problèmes réels en choix de société, permettant ainsi l'exercice éclairé du choix démocratique.

Cet ouvrage donne la parole à quelques spécialistes qui ont apporté une forte contribution au développement de la réflexion sur la sécurité sociale. Avec eux, un important réseau de chercheurs et d'institutions construit, avec de modestes moyens, les matériaux qui peuvent éclairer les débats en cours et suggérer des solutions. Reste à trouver les relais. Dans le climat de panique actuel (ou de morosité pour les plus optimistes), la défense de la sécurité sociale apparaît à beaucoup comme un engagement peu porteur ; la porte est ouverte aux pires compromis rampants.

Il convient de rénover et d'innover. Sur ce point, l'accord des esprits les plus lucides peut se faire. Mais cette attitude dynamique et créatrice n'a rien à voir avec la mise en pièces de la sécurité sociale que trop de milieux appellent de leurs vœux en camouflant souvent leurs initiatives sous un nuage d'euphémismes qui flirtent dangereusement avec la tromperie. Les yeux rivés sur ce qu'ils appellent les contraintes du présent, un calendrier électoral ou le cours de la bourse, ils se gardent bien d'envisager les conséquences de leur matoise croisade. Qui osera croire qu'un pays inquiet, insécurisé et gros de découragements est susceptible de développer son dynamisme pour assurer le présent et l'avenir ?

Relisons plutôt ce propos de Guy Perrin :

“ Entreprise à temps, avec conscience et conviction, dans l'ordre et la continuité, en prenant appui sur la connaissance des évolutions et la réflexion ouverte à l'avenir, la réforme de la sécurité sociale se révélera non seulement apte à résoudre les difficultés prévisibles, mais aussi de nature à rénover la protection sociale en profondeur, comme l'enseigne l'expérience des crises antérieures. ”³⁶

Et concluons en relevant ces observations d'Alain Touraine : “ Nous savons bien qu'il existe des contraintes économiques et que les ressources distribuables ne peuvent pas s'élever indépendamment de la production et de la productivité.

Mais cette conscience des contraintes économiques que nous avons acquise doit être complétée et rééquilibrée par une conscience également forte des demandes sociales, des nouvelles formes possibles et nécessaires de participation sociale et culturelle.

Écarter, rejeter dans un statut d'infériorité vieux et jeunes est incompatible avec la démocratie, car celle-ci est malade quand une société se cache à elle-même une part importante de sa réalité. ”³⁷

³⁶Dans : *Sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1993, p. 40.

³⁷Alain Touraine, préface à l'ouvrage d'Anne-Marie Guillemard, *Le déclin du social*, P.U.F., Paris, 1986, p. 16.