

Nouveaux défis à la sécurité sociale

En 1996, affronter les défis posés par l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées n'est pas une sinécure. Rien n'a d'ailleurs jamais été simple dans ce domaine, dans ce projet collectif qui s'est structuré avec l'institution de l'assurance-invalidité.

Depuis deux ou trois ans nous voyons émerger une nouvelle forme de handicap que certains n'hésitent pas à nommer " handicap social ", conséquence de ce cancer qu'est le chômage et plus généralement la prolifération de ces emplois précaires qui permettent à peine de vivre et de survivre. Quel espoir peut animer celles et ceux qui sont engagés dans le vaste projet qui veut assurer une place pour tous ? C'est l'objet de cet ouvrage.

Quelle sécurité sociale ?

Une année de vacances payées pour tous les Suisses ! Ne plaisantons pas, mais cela correspond à peu près à la fortune actuelle des assurances sociales. La sécurité sociale est devenue un appareil extrêmement important. Elle gère un budget plus élevé que celui de l'ensemble des pouvoirs publics. Elle concerne tout le monde et cela à tous les moments de la vie. Pas étonnant qu'elle constitue l'une des dimensions centrales de ce qui fait la cohésion d'un pays et même de la légitimité des autorités politiques.

Pourtant, depuis plus de 15 ans on tire sur la Sécu avec des calibres plus ou moins gros. Récemment, le débat public s'est durci, aiguillonné par les adversaires déclarés de ce que l'on appelle l'État-providence, par des difficultés financières que l'on a vite qualifiées de " trous béants " ou de " gouffres ", voire par des dysfonctionnements perçus par un large public.

Reconnaître ses torts

C'est vrai, la sécurité sociale est une vieille dame solide et forte. Ceux qui se souviennent reconnaissent ses mérites et l'immensité du chemin parcouru. Dont acte. Mais, avec l'âge, on prend quelques rides. Un certain nombre de problèmes apparaissent dans un système construit au coup par coup et qui doit s'adapter à une société en mouvement sur un rythme peu compatible avec ce que certains appellent le " génie helvétique ".

Redistribution inversée

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. C'est " l'effet Mathieu ", selon les paroles de l'Évangile : " Car à tout homme qui a, l'on donnera et il aura du surplus ; mais à celui qui n'a pas, on enlèvera même ce qu'il a. "

Mauvaises habitudes

La vie professionnelle était organisée sur le mode de la carrière : chaque année, une petite augmentation de salaire liée à l'ancienneté et la plupart du temps sur le mode proportionnel. Les écarts se sont creusés. Le salarié vieillissant devient de plus en plus cher. De ce jeu, il résulte que la proportion des personnes " mal couvertes " reste très importante, alors que pour d'autres, le coût des charges sociales constitue un handicap à la mobilité.

Projections naïves

La sécurité sociale s'inscrit dans le temps. La notion même de sécurité implique une capacité d'anticipation. Jeune, il faut préparer la vieillesse ; en pleine santé, il convient d'envisager la maladie. Avec l'allongement de l'espérance de vie, l'horizon est de plus en plus étalé. Que sera la société de demain et d'après-demain ? La quête de réponses permet la prolifération de dérapages. Des discours réducteurs qui augurent des catastrophes se multiplient. Ils ne considèrent que l'aspect monétaire des choses et font comme si les sociétés ne changeaient pas et les comportements individuels demeuraient figés. Les difficultés du travail prospectif n'excusent pas tout. Lorsque l'alarmisme est utilisé pour bloquer, voire "redimensionner" la sécurité sociale, il devient machine à fabriquer des peurs ; il rejoint l'arsenal classique des instruments de blocage de son développement.

Les peurs et le soupçon

L'histoire de la construction de la sécurité sociale montre qu'elle est parsemée d'enthousiasmes, d'espérances, de luttes, mais aussi de peurs et de soupçons. À chaque étape, des brassées d'arguments relativement similaires sont développées, parfois réchauffées quasiment mot à mot.

Le chômeur-profiteur

La perspective de la perte d'emploi effraie ; elle s'exorcise en cultivant l'image du chômeur-paresseux, se laissant aller à ses penchants et vivant plus ou moins grassement aux crochets de la sécurité sociale.

La cigale

La consommation du riche amuse ou fait spectacle ; parfois, il est vrai, elle choque. Mais que n'a-t-on pas dit et écrit sur les gens modestes qui roulent en grosse voiture ou sur l'assisté planté devant son poste de télévision. "Que faisiez-vous aux temps chauds ?". Plus récemment est apparue la figure de celui qui consomme des médicaments et des prestations d'assurances, tout simplement parce qu'il prétend y avoir droit, puisqu'il a payé des cotisations.

Le spectre de l'arrosoir

N'est-il pas scandaleux de verser une rente AVS à un millionnaire ? Faut-il consentir des allocations familiales à ces familles qui s'offrent toutes les aises ? C'est la grande crainte du gaspillage qui serait lié à l'universalisation du droit aux prestations. Et ces préoccupations ne s'estompent pas dans une société où les risques menacent des couches de plus en plus larges de la population.

Tuer la poule aux œufs d'or

On ne compte plus les arguments développés sur le thème : à trop développer la sécurité sociale, on court à la catastrophe économique ; les exportations suisses sont mises en danger, bientôt les caisses seront vides et la sécurité ne sera plus qu'une illusion. Ce refrain qui a accompagné la plupart des débats précédents les votations sur les régimes de sécurité sociale ne cesse de rebondir. On sait que, comparée aux autres pays industrialisés de niveau correspondant, la Suisse consacre une part nettement plus modeste aux dépenses sociales.

L'encouragement à la débauche

Avec une solide constance, certains soupçonnent la sécurité sociale de faire le lit du vice. Faut-il donner des assurances à tout le monde, y compris aux femmes, et ainsi banaliser le divorce ? Faut-il consolider l'assurance-maladie et assurer l'impunité aux comportements auto-préjudiciables ? Faut-il soigner le réfugié clandestin, le malade du Sida, le toxicomane ?

Dès son berceau, la sécurité sociale a dû essuyer ces avalanches de soupçons, conquérir la confiance et l'adhésion. Les catastrophes annoncées ne se sont pas produites, les abus sont très limités ; toute tentative de "repenser la sécurité sociale" aura toujours à contrer ces arguments.

La frousse devant la pauvreté

La pauvreté hante nos sociétés. L'équation : pauvres = dangereux a beaucoup inquiété, beaucoup mobilisé. Dans notre pays, à la mi-temps de ce siècle, on a cru que le problème allait être résolu. On a parlé de persistance de quelques poches de pauvreté. Mais voilà que celle-ci resurgit dans la réalité d'abord, dans le débat public ensuite. On découvre l'exclusion. Et l'on se souvient qu'un certain nombre des malheurs qui ont marqué l'Europe n'étaient pas étrangers à ces problèmes ; des événements récents frappent les esprits.

Ce ne sont pas des extraterrestres qui ont voté pour les néo-fascistes italiens en leur offrant quelques ministères. Ce ne sont pas des fossiles qui portent la croix gammée en Allemagne ou qui boutent le feu aux baraquements du "réfugié" ou encore saccagent la sépulture du "juif". En France, n'y a-t-il que des barbons dans les troupes de Le Pen ? Pensons encore aux élections en Russie.

Ce ne sont pas des momies qui ont refoulé les juifs à la porte de la Suisse, les livrant au régime nazi.

Non ! Ce sont des gens ordinaires, on dirait des "citoyens". Parmi eux, quelques cyniques, des manipulateurs et les profiteurs de toujours. Mais aussi beaucoup de gens vivant de lourdes difficultés : pas de travail, la précarité au quotidien et la peur, cette cousine des lâchetés que l'on tait longtemps.

Et trop de jeunes impatientes de vivre et dont les horizons sont bouchés. Lorsque les perspectives du lendemain se font basses et lourdes et pèsent comme un couvercle, la tentation de la révolte est forte. Pourquoi ne pas tout casser : d'abord des vitrines et puis le turc et le juif, enfin, un peu tout le monde.

"Waterloo" des solidarités, du dialogue et du partage ! Fruits amers du libéralisme sauvage, des spéculations et des combines qui sont de véritables machines à faire des exclus.

Enfin, scoop du siècle, on est en train de faire croire aux Suisses qu'ils s'appauvrissent... qu'ils sont pauvres. Et se multiplient les phrases du type : "Nous aimerions bien faire un geste, mais par les temps qui courent, vous comprenez..."

Qui va payer les pots cassés ?

La crise de l'emploi est là. Les prophètes de bonheur qui annoncent les frémissements d'une reprise économique se gardent bien d'augurer d'un redémarrage significatif de l'embauche. Et les propositions fusent, issues des milieux les plus divers à la recherche de solutions.

— Certains suggèrent l'instauration d'un revenu minimum garanti pour prévenir l'explosion de l'assistance publique. Ils ne s'interrogent guère sur les risques inhérents à une telle opération : la mise en place d'une société d'assistés et le dumping sur les salaires.

— D'autres appellent à l'abaissement de l'âge de la retraite ou à la pratique généralisée de la retraite anticipée. Songent-ils à la signification sociale de cette vaste entreprise d'exclusion de celles et ceux qui ont quelque trente ans de vie devant eux.

— Sournoisement, on voit se développer une véritable mise à l'écart par la reconnaissance du "handicap social" qui ouvre la voie à l'obtention d'une rente d'invalidité.

— Le partage du travail par la réduction significative de l'horaire hebdomadaire est présenté comme une voie à explorer. Aussitôt, les foudres de l'ironie s'abattent sur ces propositions vite qualifiées de défaitistes et d'irresponsables.

Bref, il ne fait pas bon avancer des suggestions par les temps qui courent. L'anathème et le persiflage tiennent souvent lieu d'arguments.

Pendant ce temps, on coupe, on tranche, on réduit. Ici, ce sont les aides pour le paiement des cotisations d'assurance-maladie ; là, c'est un pan des crédits de formation qui passe à la trappe ; dans le canton d'à côté, ce sont les assistés qui sont soumis à des normes encore plus strictes.

Ces politiques au coup par coup ont la prétention de dégager des économies et d'être signes d'une bonne gestion des affaires publiques. La prétention est erronée, voire naïve. Elle oublie tout simplement que la pénurie, le malheur et la désespérance engendrent des coûts sociaux majeurs. La prison coûte plus cher qu'un coup de pouce à la formation, l'hôpital psychiatrique est plus onéreux que la prestation sociale qui aurait permis de garder l'espoir.

Mornes hardiesses

Deux réponses d'un dynamisme douteux se partagent les faveurs des tribuns à la vue courte. Attendre ! Mais, qui est en mesure d'imposer un moratoire aux changements des modes de vie ? Qui est capable d'indiquer le coût des attermoissements ? Combien de pauvres en plus produits par les hésitations calculées de la dixième révision de l'AVS ?

Cibler ! Une politique spécifiquement orientée vers les catégories les plus démunies a souvent pour effet de réduire leur capacité à y accéder.

Plusieurs études comparatives ont montré que la protection sociale sélective, dans la lutte contre la pauvreté, a tendance à se détériorer rapidement ou à n'être jamais pleinement développée, en raison de sa faible légitimité et de son caractère suspicieux envers les usagers. Un programme social ciblé vers les pauvres est un pauvre programme !

Que faire ?

Une politique sociale concertée et coordonnée s'impose même à ceux dont le souci principal est l'assainissement et l'optimisation des finances publiques.

Les coûts sociaux des mesures brutales qui frappent les personnes les plus fragiles sont exorbitants. Leurs effets ne se font pas toujours sentir à l'horizon d'un mandat électoral. La pratique qui consiste à semer des bombes à retardement n'est pas la manifestation de la lucidité politique que l'on peut attendre des instances appelées à gérer les transformations de nos sociétés. Peut-on dépasser une telle situation ? Aucune recette simple, et les démagogues sont déjà trop nombreux. Restent les démarches patientes et résolues, fécondes dans la durée.

Nous apprécions les avantages du fédéralisme et des autonomies locales. Cette option n'est défendable que si elle s'accompagne d'un effort résolu de coopération, voire de coordination. Des pas de géant doivent être entrepris, ne serait-ce que pour combler les retards cumulés.

Le découpage de l'administration en départements plus ou moins étanches est le fruit de décisions ponctuelles qui puisent leurs légitimités aux sources les plus diverses. La conduite des politiques sociales complexes qu'exigent les urgences de ce temps ne peut s'accommoder des pratiques épicières qui perdent de vue la finalité à long terme des mesures retenues.

Un grand débat s'impose, étayé sur la prise en considération d'une synthèse des données et des études disponibles. Pas chacun dans son coin, mais dans l'espace réel qui correspond à l'ampleur des enjeux. Un débat documenté, public et ouvert. Les pouvoirs publics en prendront-ils l'initiative ? Pourquoi pas s'ils sont animés par le souci de concevoir des solutions globales et efficaces.

Assumer nos succès

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 budgétaires recouvrent un débat sur les valeurs. 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 aux victimes des diverses formes de l'exclusion ?

Démocratie en jeu

La gravité de la crise traversée n'excuse rien. Qu'est-ce qu'une démocratie qui ne parle que de contraintes extérieures, de prix du pétrole et de cours du dollar, d'équilibre des échanges et d'inflation, comme si l'art de la politique consistait seulement à revenir à l'équilibre, comme si nulle volonté collective ne pouvait s'exercer, comme si les débats politiques et sociaux ne servaient à rien et comme si l'économie répondait à des lois sur lesquelles les hommes n'ont pas d'influence ?

Nous savons qu'il existe des contraintes économiques et que les ressources distribuables ne peuvent pas croître indépendamment de la production et de la productivité. Mais cette conscience des impératifs économiques doit être complétée et rééquilibrée par une conscience également forte des demandes sociales, des nouvelles formes possibles et nécessaires de participation (et de répartition) sociale et culturelle.

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

Le sort qui sera réservé aux personnes handicapées dans les temps qui viennent constituera un test fondamental.