

Débats sur la sécurité sociale

Les problèmes

Depuis le début des années cinquante, l'État social s'est développé de façon impressionnante dans tous les pays industrialisés d'Europe occidentale. En Suisse, les assurances sociales, deuxième pilier inclus, représentent à elles seules une masse financière de quelque 60 milliards de francs, soit plus du cinquième du Produit national brut. Face à l'importance de ces sommes, nous constatons des réactions différentes dans le débat politique. D'une part, une volonté de compléter et d'étendre ce domaine, notamment en raison des changements profonds dans les modes de vie auxquels nous assistons¹ (transformation du monde du travail, évolutions du statut de la femme, modification des rôles familiaux) ; ces facteurs engendrent de nouvelles situations problématiques et de nouveaux groupes à risques auxquels le système de sécurité sociale actuel, inspiré principalement par une répartition traditionnelle des rôles entre les sexes et par l'ancrage dans un poste de travail dans le cadre du plein-emploi, ne peut pas toujours apporter des solutions adéquates. D'autre part, des voix s'élèvent qui posent la question de l'avenir du financement de la sécurité sociale, surtout dans les domaines de la prévoyance vieillesse et de l'assurance-maladie, en raison de la rapidité avec laquelle le nombre de personnes âgées et très âgées augmente². Les personnes âgées de plus de 65 ans représentent aujourd'hui plus de 14 % de la population ; ce pourcentage devrait s'élever à 20-23 % en 2025 pour dépasser même 30 % en l'an 2040. Enfin, des sondages représentatifs montrent que la population, en général, connaît très mal l'offre de prestations sociales et sous-estime fortement les dépenses qu'elles impliquent, et cela malgré le fait qu'elle est directement et quotidiennement confrontée à ces réalités, à toutes les périodes de la vie.

La sécurité sociale comme projet de la politique sociale

Le terme de " sécurité sociale " peut être considéré comme le fil conducteur de la politique sociale. Il évoque à la fois les aspects intentionnels (objectifs), instrumentaux (mesures) et institutionnels (acteurs).

L'aspect intentionnel comprend la sécurité sociale comme l'objectif que doit atteindre la politique sociale. La " sécurité sociale " correspond à un programme d'actions socio-politiques qui ne peut être observé de manière purement segmentaire, mais qui doit être considéré comme un tout indissociable. En conséquence, une politique sociale qui se fonde sur cette notion de sécurité sociale doit être comprise comme une politique intégrée, et non comme un volonté de résoudre de manière ponctuelle des problèmes particuliers.

L'aspect instrumental englobe une palette d'instruments ou un ensemble de mesures visant à garantir la sécurité sociale. Le contenu de cette notion, vu sous l'angle instrumental, est défini de telle manière qu'il ne se borne pas à garantir un pouvoir d'achat par des transferts de revenus ou par des efforts individuels d'épargne. Il intègre également les prestations de services dans le domaine

¹Voir. J. H. Sommer et François Höpflinger, *Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale, Réalités sociales*, Lausanne, 1990. et Georges Tapinos (éd), *La France dans deux générations*, Fayard, Paris 1992.

²Buhmann B., Leu R. E., *Ganz unten: wer ist arm in der reichen Schweiz?* in: Frey René L., Leu R. E., (Hrsg.), *Der Sozialstaat unter der Lupe. Wohlstandsverteilung und Wohlstandsumverteilung in der Schweiz*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1988.

social. Une telle acception de la “ sécurité sociale ” confère à la politique sociale un rôle préventif, puisque ce sont précisément ces prestations de services qui permettent de prévenir les difficultés alors que les transferts de revenus ne s’effectuent que lorsque les problèmes sont avérés et manifestes.

L’aspect institutionnel de la “ sécurité sociale ” se réfère au fait que la politique sociale est mise en œuvre par un ensemble d’institutions. Là encore, la sécurité sociale doit former un tout. Les organismes existants n’ont sans doute pas à être remplacés systématiquement, mais bien réorganisés et complétés par de nouvelles initiatives.

Les changements des modes de vie

Les individus et ou les groupes sociaux vivent leur quotidien sous des formes fort différentes. Ces manières de gérer la vie peuvent être désignées par la notion de “ modes de vie ”. Dans ce contexte, on parle de changements lorsque l’on voit apparaître, à côté des modes de vie traditionnels, de nouvelles manières d’organiser son existence³.

En Suisse, comme dans d’autres pays industrialisés, on assiste à d’importantes transformations de ces modes de vie, comme nous le suggèrent les exemples suivants :

- Évolutions dans le monde du travail

L’apparition des nouvelles technologies, les tendances à la redéfinition de l’organisation du travail, le développement de nouvelles formes de travail ainsi que des besoins accrus de mobilité, etc., ont donné un autre visage au monde du travail.

- Évolutions des rôles de la femme

Les nouvelles aspirations exprimées par les femmes et les efforts qu’elles engagent pour renforcer leur autonomie au plan de la formation et de la vie professionnelle modifient la répartition des rôles dans le mariage et la famille.

- Évolutions des structures familiales

On observe aujourd’hui l’existence de multiples manières de vivre au sein d’une cellule familiale⁴. Pour différentes raisons, individuelles ou sociales, la répartition des tâches entre la famille et l’environnement social s’est modifiée. Partant, les rôles des agents extérieurs à la famille se sont également transformés⁵.

En outre, on constate une mutation des structures démographiques. Avec l’allongement de l’espérance de vie et le vieillissement général de la population, la perception du rôle des personnes âgées s’est modifiée à tel point que l’on parle aujourd’hui du “ quatrième âge ”. A cela s’ajoute une diminution de la proportion des enfants et des jeunes dans la population.

Si ces changements persistent et c’est vraisemblable voire certain, s’ils touchent l’ensemble de la société, on devra s’interroger sur la compatibilité entre le système de sécurité sociale existant et la réalité des problèmes sociaux induits par ces fait nouveaux.

Ainsi, il convient de se demander si le système de sécurité sociale actuel est adapté à la nouvelle configuration des problèmes, et dans quelle mesure les problèmes sociaux et les initiatives à prendre pour les résoudre sont pertinents pour l’ensemble de la société.

³Sommer J. H., Höpflinger F., *Changement des modes de vie et avenir de la sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1990.

⁴Lüscher K., Schultheis F., Wehrspann M., *Die “postmoderne” Familie. Familiäre Strategien und Familienpolitik in einer Übergangszeit*, Universitätsverlag, Konstanz, 1988.

⁵Voir: Pierre Gilliland (éd.), *Familles et solidarité dans une société en mutation*, Réalités sociales, Lausanne, 1990 et Béatrice Despland,(éd.), *Femmes et travail*, Réalités sociales, Lausanne, 1991.

Voici quelques exemples destinés à illustrer ces propos

- En fonction de choix personnels ou pour des motifs structurels, la vie professionnelle est aujourd'hui interrompue plus souvent qu'auparavant (création d'une famille, congés professionnels, recyclages, etc.). Il est de plus en plus fréquent de voir une activité à temps partiel remplacer le travail à plein temps. Dans ce contexte, on peut se demander comment la sécurité sociale peut être garantie si l'activité professionnelle est interrompue ou son pourcentage diminué, situations qui entraînent une baisse du revenu.

- L'émergence d'un "quatrième âge" exige de nouveaux efforts de solidarité et implique une redéfinition de l'utilisation des ressources dans le domaine des prestations sociales et de la santé.

- L'exemple que nous offrent les familles monoparentales⁶ montre clairement que la sécurité sociale ne dépend pas uniquement de l'octroi d'aides financières, mais également de la présence d'un environnement social "intact" et de l'existence d'institutions éducatives qui fonctionnent (garderies par exemple).

Ces exemples mettent en évidence le fait que le système de sécurité sociale peut de moins en moins se contenter de garantir un pouvoir d'achat par un transfert de revenus. La construction d'une véritable sécurité sociale suppose en même temps l'offre de services adéquats dans le domaine social. On connaît encore peu de choses sur l'efficacité de ces prestations. C'est pourquoi une attention particulière devra être accordée à cette problématique. S'ajoute à cela le fait que des préoccupations, tant de politique démographique que d'ordre économique, vont influencer de manière non négligeable le débat sur les mesures politiquement souhaitables et économiquement réalisables en matière de politique sociale. Enfin, il devient urgent de redéfinir la répartition des responsabilités entre l'individu et la collectivité.

Des projets de privatisation

Dans le même temps, des propositions sont faites tant au niveau fédéral que cantonal de confier au secteur privé des tâches qui sont assumées par les pouvoirs publics. La liste des secteurs visés comprend en particulier la santé publique, le logement, les services sociaux et les assurances sociales, au-delà de la garantie d'un minimum vital. En fait, les décisions concrètes de privatisation ont été jusqu'ici relativement limitées ; cependant, ces pressions ont notablement freiné l'initiative du secteur public. Aujourd'hui, l'innovation semble devenir l'apanage du secteur privé.

C'est dans ce climat et sous ces contraintes qu'il convient d'interpréter l'évolution de la politique sociale au cours des dix dernières années. Perte de légitimité, contraintes multiples, méfiance parfois explicite, manœuvres pour différer les décisions, voilà quelques éléments du contexte. Les milieux populaires, les groupes politiques qui veulent les représenter et les organisations syndicales ont sans doute été pris au dépourvu par la violence de l'offensive de la droite. Disaient-ils des analyses de la situation et avaient-ils arrêté des politiques leur permettant d'organiser une riposte crédible ? On peut en douter.

Aujourd'hui, la "défense des acquis" s'organise. Encore faut-il savoir raison garder et ne pas sombrer dans le dogmatisme des slogans infondés. Guy Perrin le rappelle avec quelques formules fortes : "Si rien n'interdit de supposer qu'une institution considérée comme la ' fille légitime de la Société industrielle' puisse disparaître avec cette société, il serait illusoire de prendre nos désirs ou nos craintes pour des réalités. A considérer l'évolution des systèmes de protection sociale depuis les origines, l'ampleur des besoins insuffisamment satisfaits par les plus avancés de ces systèmes, la croissance allègre des prélèvements obligatoires à finalité sociale au cours même de la crise économique et la progression irrépessible des aspirations communes, l'observateur impartial (...)

⁶Voir les travaux de Cristina Molo Bettellini, PNR 29, à paraître.

est tenté de conclure que la tendance séculaire à l'extension de la protection sociale d'ordre public et le dépérissement de la fonction tutélaire de l'État ne sont pas en vue, malgré l'acharnement de quelques doctrinaires à rechercher les voies de l'avenir sur les traces d'un passé révolu."⁷

Pour une offensive d'étude de la sécurité sociale

Depuis plus de dix ans, les initiatives visant à développer l'étude de la sécurité sociale se sont multipliées, le plus souvent sur la base d'initiatives de pionniers avec des moyens limités, totalement disproportionnés à l'importance des enjeux. Des pas significatifs ont été faits, dont les moindres ne sont sans doute pas les divers programmes nationaux de recherches sur des thèmes tels que "Changement de modes de vie et avenir de la sécurité sociale" ou "Vieillesse" ou encore sur la question de l'égalité entre femmes et hommes⁸. Cependant, beaucoup reste à faire, comme l'indiquent Pierre Gilliard et Stéphane Rossini dans leurs contributions à ce dossier. L'heure est sans doute venue de rassembler les éléments susceptibles de consolider et de systématiser les connaissances qui permettront de prendre des initiatives pertinentes pour faire face aux exigences d'une vie sociale en transformation accélérée.

Raisons d'agir

Quelques brèves considérations suffiront pour caractériser l'opportunité de telles initiatives.

- a. Dans les États démocratiques, dits modernes, les systèmes de sécurité sociale représentent l'un des aspects les plus significatifs de la légitimité de l'État. La disponibilité des citoyens à se sentir membres convaincus d'une communauté publique dépend pour beaucoup de la capacité de celle-ci à lui assurer les protections nécessaires contre les divers risques inévitables dans une société en constante évolution.
- b. Cette sensibilité des citoyens et des groupes sociaux n'est pas pur postulat théorique, elle s'exprime dans le débat quotidien, elle se manifeste dans les sondages, elle se traduit en de nombreuses initiatives politiques. Confédération, cantons, communes sont de plus en plus sollicités ; ils doivent faire face à une demande sociale croissante et complexe à la fois.
- c. Les enjeux financiers et qualitatifs, aussi bien pour les individus que pour les collectivités, sont tels qu'il ne s'agit plus de considérations marginales ou de questions d'opportunité, mais bien des conditions du développement économique et social de notre société et de la capacité des individus et des collectivités intermédiaires à y trouver leur place.
- d. Enfin, les nombreux acteurs engagés dans la mise en œuvre de la sécurité sociale expriment le besoin de disposer d'une vision plus claire d'un système qui est devenu très complexe.

Les objectifs et le contenu de ce programme de recherche.

Évoquons les principales dimensions d'un tel projet et, plus précisément, les divers champs d'investigation qui pourraient être retenus.

Principes généraux

Il nous paraît opportun d'accorder une place centrale aux analyses *synthétiques* susceptibles de recueillir et d'interpréter les multiples analyses *spécifiques* déjà disponibles ou à entreprendre. C'est la raison pour laquelle nous concevons d'orienter l'étude dans deux directions complémentaires.

- La première correspond à l'ensemble des problèmes liés à la coordination, l'harmonisation et l'humanisation de nos instruments de sécurité sociale. Elle porte un double souci : renforcer le "filet de sécurité" mis à la disposition de nos concitoyens et proposer des mesures

⁷Guy Perrin, Sécurité sociale, Réalités sociales, Lausanne, 1993.

⁸Il s'agit des PNR 29, 32 et 35 au sein du FNSRS.

concrètes, politiquement et économiquement crédibles, en vue de garantir une amélioration qualitative de notre système d'assurances sociales. Les autorités responsables des assurances sociales ont, bien sûr, déjà entrepris des efforts de coordination et d'harmonisation, des documents existent (entre l'AVS et l'AI, entre l'AI et l'assurance-chômage, entre l'AI, l'assurance-chômage et l'assurance-maladie, entre l'assurance-accidents/CNA et l'AI), mais il s'agit d'approches sectorielles et ces travaux n'ont guère été suivis d'effets. Une démarche beaucoup plus globale s'impose.

- La deuxième, plus orientée vers l'analyse économique et financière, aurait à estimer la signification économique des revendications et des mesures proposées pour le moyen et le long terme.

De tels travaux doivent pouvoir s'appuyer sur les résultats d'analyses conduites sur différents champs spécifiques.

Le premier et le plus important apprécierait les problèmes qui se posent dans le cadre des divers régimes de sécurité sociale déjà institués. De tels bilans existent, ils sont encore trop disparates.

Un autre prendrait en considération le poids des contraintes externes, en particulier les exigences liés à l'intégration européenne ainsi que les problèmes des travailleurs migrants et frontaliers qui se posent avec acuité.

Un troisième (prospectif) procéderait à une analyse des solutions alternatives déjà mises en œuvre ou envisagées qui constituent des pistes de réflexion pour créer les bases d'une véritable réforme orientée vers le long terme.

Dans tous les cas, les champs ainsi définis s'attacheront à garantir la continuité avec les études entreprises jusqu'ici et les nombreux groupes de recherche, occasionnels ou permanents, qui sont à l'œuvre dans les divers secteurs des assurances sociales.

Examinons maintenant Les différents aspects qui appellent la mise en œuvre de ces analyses.

Deux champs d'étude centraux

Champ d'étude 1 : Coordination, Harmonisation, Humanisation

Analyses en termes de prestations de sécurité et de lutte contre la pauvreté - Renforcement du "filet de sécurité"?

Il s'agit de l'axe central de la démarche directement orienté vers une analyse synthétique de tous les résultats des travaux spécifiques. Trois notions clés organiseront cette activité.

- Harmonisation : pour un rapprochement des divers régimes dans leurs composantes essentielles : champ d'application personnel, définition des éventualités, sortes et niveaux des prestations, conditions d'octroi et durée de service, organisation administrative, financière et contentieuse.
- Coordination : son objectif est d'éviter des cumuls injustifiés et des lacunes de protection.
- Humanisation : l'absence de conception d'ensemble de la sécurité sociale suisse complique son fonctionnement, qu'il s'agisse du domaine des prestations, de l'organisation financière ou contentieuse. Une gestion plus rigoureuse, une simplification de l'organisation, un rapprochement de l'action sociale et du citoyen s'imposent. Car une approche trop pragmatique et la disparité des modalités montrent maintenant des limites, des lacunes et des redondances.

Champ d'étude 2 : Études des coûts et des modalités de financement

Ce champ d'étude correspond aux travaux d'analyse économique de la sécurité sociale et produit les instruments d'une appréciation systématique des conséquences financières des propositions

envisagées par ailleurs. De plus, il fournit des moyens permettant d'estimer la "faisabilité politique" des réformes proposées.

Trois champs d'étude spécifiques

Champs d'étude 3 : Analyse du système actuel des assurances sociales

Il correspond à l'étude des différents secteurs des assurances sociales. Pour organiser ces différents domaines de recherche il est opportun de se référer à la définition fonctionnelle de la sécurité sociale.

Les axes suivants sont à prendre en considération :

- Législation en vigueur - Revendications (initiatives) - lacunes, - solutions envisageables - compatibilité avec l'ensemble du système.

Ce champ d'étude pourrait comprendre cinq thèmes

Thème d'étude A : Soins médicaux et protection de la santé

Parmi les questions qui relèvent de ce thème d'étude on peut citer, à titre d'exemple : l'assurance obligatoire tant pour les indemnités journalières que pour les soins médicaux, l'introduction d'un système de financement social qui répartit équitablement les charges de la maladie selon les moyens de chacun et qui tient compte de la famille, l'égalité des cotisations pour les deux sexes, la prise en charge des mesures de prévention et de maintien à domicile, la prise en charge des coûts des méthodes thérapeutiques dites parallèles, etc.

Thème d'étude B : Garantie d'un revenu de substitution

Dans ce domaine se posent évidemment l'ensemble des questions liées à l'évolution de l'AVS, de l'AI et de la LPP. Ainsi, *par exemple*, en ce qui concerne la Prévoyance professionnelle, les problèmes ouverts sont, en particulier : le libre passage intégral pour les assurés, les préjudices pour les petits revenus et pour les personnes employé-e-s à temps partiel, les préjudices subis par les personnes d'un certain âge, la protection contre le renchérissement, l'amélioration de la situation de la génération d'entrée, la protection des personnes atteintes dans leur santé, les tendances bureaucratiques dans la gestion des caisses, les pressions sur le marché du logement, les problèmes liés à l'investissement des capitaux épargnés, etc.

Dans ce thème d'étude se pose également la question de la perte de soutien. L'évolution de ces vingt dernières années est notamment marquée par l'augmentation du nombre et de la proportion des personnes seules et des ménages monoparentaux ou recomposés. La dissolution des unions, officielles ou non, est souvent cause (pour les deux partenaires, mais surtout pour la femme à qui sont généralement confiées garde et autorité parentale sur les enfants) d'une réduction sensible du niveau de vie.

Thème d'étude C : Revenu social de compensation, charges familiales

Par exemple, coût de l'enfant et allocations familiales.

La compensation des charges de famille figure sans doute parmi les faiblesses de la politique familiale. Le coût de l'enfant s'est sensiblement accru⁹: du fait de l'activité lucrative de la mère, celui-ci s'exprime en terme de coût positif (charge effective des dépenses pour l'enfant) et de plus en plus en terme de perte de gain occasionnée par l'obligation, pour la mère en général, d'interrompre son activité professionnelle ou de la réduire en travaillant à temps partiel.

Thème d'étude D : Protection contre le chômage, aide à la formation

On pourrait envisager ici des questions telles que :

— amélioration de la loi sur l'assurance-chômage en faveur des chômeurs de longue durée,

⁹Deiss J., Guillaume M.-L., Lüthi A., Le coût de l'enfant en Suisse, analyse des échelles d'équivalence des revenus, Editions Universitaires, Fribourg, 1988.

- meilleure réglementation en faveur des chômeurs partiels,
- couplage des prestations avec des programmes économiques.

Notre régime d'assurance-chômage LACI, malgré tous ses caractères modernes, n'est guère prévu pour le chômage à long terme. La suite dépend des cantons où peut exister un vide juridique et institutionnel. D'autre part, on notera le problème de l'aide à la formation et au recyclage ; hypothèse qui se présentera de plus en plus fréquemment et dans laquelle la sécurité sociale doit pouvoir apporter sa contribution.

Thème d'étude E : (études spéciales)

Ce thème d'étude pourrait envisager un certain nombre de questions qui ont montré leur acuité dans la période récente.

— Effets de la Prévoyance sur l'économie nationale

Les connaissances actuelles sont limitées en ce qui concerne les perspectives financières de la sécurité sociale en Suisse. Montrer comment notre économie supporte les dépenses sociales pourrait servir de tremplin pour une discussion sur les questions de principes.

En outre, les mesures de sécurité sociale influent sur le comportement économique des personnes concernées, notamment pour ce qui est de l'épargne, de la consommation et du travail ; cette problématique est encore trop peu étudiée en Suisse, bien qu'elle se retrouve à des degrés divers pratiquement dans tous les secteurs des assurances sociales.

— Capitaux LPP et politique du logement

L'importance de cette question n'est pas à démontrer. Des études approfondies s'imposent.

— Disparités Hommes-Femmes face à la Protection sociale

Entre hommes et femmes, il existe des inégalités dans les deux sens ; mais c'est surtout la femme qui est désavantagée (spécialement la femme divorcée). Certaines inégalités ne sont pas propres aux systèmes de sécurité sociale ; mais ceux-ci, de par leur logique, les reproduisent. L'origine de ce problème se trouve pour une bonne part dans l'inégalité de traitement entre travail productif et travail reproductif. C'est là un champ d'étude indispensable à toute réforme ; les travaux déjà entrepris, par exemple par Pierre Gilliland et Béatrice Despland, doivent être poursuivis.

— Présentation et complexité de la législation

Il faut établir une distinction entre une complexité nécessaire et une complexité inutile. Il est opportun de ne pas instituer des formes de protection purement uniformes et standardisées et, lorsque est prévue une certaine modulation des protections, un élément de complexité est introduit. Mais la complexité inutile due notamment aux hasards historiques, aux défauts de planification et au manque de volonté de repenser une conception globale doit, elle, être corrigée.

— Techniques d'information du public

L'amélioration de l'information du public devient une nécessité. Les institutions de sécurité sociale sont appelées à poursuivre des efforts concertés pour renforcer les connaissances générales du public en matière de sécurité sociale, en particulier pour ce qui est des droits aux prestations et de l'affectation des ressources. Il s'agit d'aider les gens pour les demandes de prestations et, en même temps, d'éviter que la sécurité sociale ne soit mal ou indûment utilisée.

Champ d'étude 4 : Analyse et Évaluation des contraintes externes

(intégration européenne, travailleurs migrants et frontaliers, en particulier)

Nous connaissons déjà des problèmes sérieux en matière de protection sociale des travailleurs migrants et frontaliers. Sur toutes ces questions, les réformes souhaitables impliquent un renforcement des informations disponibles.

En outre, les transformations qui se développent sur la scène internationale, et en particulier en Europe, laissent penser que toute réforme de nos assurances sociales ne pourra être conduite qu'en tenant compte de ces contraintes externes.

Ainsi, en matière de coordination, les Communautés Européennes, depuis l'origine, ont oeuvré de manière tout à fait précise, puisque c'était une question liée à la libre circulation des personnes, ce qui est essentiel dans le traité de Rome. La Suisse s'est également engagée dans une telle direction, mais par la voie bilatérale. Nous avons une vingtaine de conventions conclues essentiellement avec des Etats de l'Europe de l'Ouest.

Champ d'étude 5 : Analyse et évaluation de modèles alternatifs

(ex. : impôt négatif, revenu minimum, nouveaux mécanismes d'intégration sociale, etc.)

Par exemple, l'idée d'un revenu minimum progresse dans les esprits, même si sa mise en œuvre requiert encore un examen attentif. Une expérimentation, voire une extension progressive, semblent être pour certains une démarche adéquate. Il conviendra d'apprécier la pertinence de ces propositions.

En outre, la sécurité sociale ne saurait assumer toute l'intégration sociale, d'autres pistes doivent être explorées.

En étroite liaison avec les milieux intéressés

De telles analyses ne sauraient être conduites sans la garantie d'une volonté d'établir des rapports étroits entre les chercheurs mandatés et les organismes qui mettent en œuvre au quotidien les systèmes d'assurances sociales.

D'une part, l'importance d'un renforcement de la transparence des données est fondamentale. D'autre part, des réformes ne peuvent être entreprises sans une prise en considération de la diversité et des particularités des acteurs concernés. Il ne s'agit pas là d'un vœu gratuit mais d'une exigence inhérente à ce type d'études qui ne sauraient nier les légitimes sensibilités politiques et administratives, ni l'intérêt direct et immédiat des citoyens pour de telles questions.

Vie associative et sécurité sociale

L'efficacité de la sécurité sociale implique une prise en considération résolue de la vie associative¹⁰. Certes, la présence des associations dans la vie sociale est une réalité majeure, généralement reconnue.

L'État, particulièrement en Suisse, s'est constitué autour de tâches d'intérêt général qui dépassaient les capacités des organismes locaux aux dimensions modestes et aux moyens limités. Ainsi, au cours du dernier siècle, il a été conduit à assumer des fonctions de plus en plus lourdes et diversifiées.

Il s'est doté d'une administration forte, permanente, et le plus souvent compétente ; c'est une réaction à la multiplication et à la complexification des problèmes et, surtout, à la nécessité d'assurer la régulation d'un système économique marqué par une croissance vigoureuse et continue. Et l'on en est venu à évoquer ses formes tentaculaires. On a parlé du "trop d'État." Pourtant, il s'était fortement appuyé sur la force des associations pour exercer son empire quotidien.

L'importance des médiations par le truchement des organismes et des corps intermédiaires est d'autant plus évidente que l'État se renforce et que le corps social se diversifie, voire s'atomise.

¹⁰M.-C. Collaud, Cl-L. Gerber, Vie associative et solidarités sociales, Réalités sociales, Lausanne, 1993.

Le développement des associations dans la dynamique sociale, leur rôle comme expression des besoins sociaux, leur capacité de mobilisation des ressources humaines et de participation à la vie sociale s'inscrivent dans ces perspectives.

Cependant, les rapports qu'elles entretiennent avec les pouvoirs publics et les administrations oscillent légitimement entre la quête de sollicitude et une certaine méfiance.

C'est en redécouvrant et en valorisant les solidarités communautaires et intergénérationnelles, tout en les articulant mieux sur les solidarités institutionnelles qui assurent les couvertures sociales indispensables, que l'on se donnera les meilleures chances de régénérer le tissu social et économique d'une société qui est en train de se laisser gagner par les processus d'exclusion et de s'installer dans le dualisme. La promotion de la vie associative est indispensable à la réussite d'un tel projet, elle constitue, en outre, une clef de fonctionnement d'une sécurité sociale adaptée aux besoins et renforcée dans sa légitimité.

Enjeux éthiques dans la sécurité sociale

Le développement de la sécurité sociale et plus particulièrement son adaptation aux nouveaux besoins sociaux exigent un vigoureux effort de réflexion éthique. Bien sûr, la question du bien et du mal est de tous temps une donnée fondamentale et permanente de la condition humaine. La réflexion éthique, elle, qui tente d'apporter une réponse à cette question pérenne, est sans cesse reconstruite à chaque étape de l'histoire, parce qu'elle naît directement de l'expérience vécue.

On sait que l'action humaine, — objet propre de la réflexion morale et en dépit de la prétention de celle-ci à l'universalité — s'inscrit toujours dans un espace précis et en un temps limité, nourrie d'une culture particulière, incarnée dans une société distincte, marquée par un destin unique et soutenue par ses propres espoirs.

"Le problème soulevé est donc celui de la mise en rapport d'une demande infinie avec un système fini... Il va falloir décider que telle maladie, tel type de souffrance ne bénéficieront plus d'aucune couverture, que la vie même dans certains cas ne relèvera plus d'aucune protection... C'est à cet endroit qu'une certaine rationalité devient elle-même scandale"¹¹. On ne fera pas plus longtemps l'économie d'un débat public, et donc forcément "scandaleux" sur les limites du droit à la santé.¹² Quand on voit le mal qu'a une société à aborder les problèmes d'éthique liés à la fécondation artificielle ou à l'euthanasie, on mesure l'ampleur de la difficulté.

“ La réponse dernière qu'il nous sera possible de donner aux questions que soulève l'éthique de la prospérité dans un monde où l'économie domine, est de savoir si l'homme gagne ou perd, et ce que chacun doit faire pour qu'il gagne. Tout le reste n'est que littérature. ”¹³.

Un nouveau contrat entre les générations

Il convient de définir un nouveau contrat entre les générations¹⁴. Un contrat qui rétablisse l'équilibre démographique, qui préserve les intérêts des générations à venir, et qui réintègre les jeunes, les chômeurs, et les retraités récents dans la vie sociale. “ Il faudra faire appel à des éléments plus larges que la redistribution de revenus : à des formes de service civique ou de solidarité-temps, par exemple. La question essentielle de la réciprocité des droits et des devoirs sociaux réapparaît. (...) Une partie des misères humaines, comme la vieillesse et les souffrances de la mort, résulte et résultera toujours de la fatalité ; mais une partie croissante lui échappe peu à peu

¹¹Sécurité sociale: L'enjeu. Entretiens avec Robert Bono, Ten, Syros (CFDT), 1983, in: L'Epinay, page 15.

¹²Michel L'Epinay, Sécu, Faillite sur ordonnance, Calmann-Lévy, Paris, 1991.

¹³Gabriel Fragnière, L'obligation morale et l'éthique de la prospérité, Presses interuniversitaires européennes, 1993, Collection philosophie et politique.

¹⁴Béatrice Majnoni d'Intignano, La protection sociale, éditions de Fallois, 1993.

avec une rapidité qui eût paru impensable à la génération précédente, comme les maladies génétiques, ou bien encore provient des effets pervers de l'organisation sociale et des incitations en faveur du risque, comme certaines formes de chômage et certains cancers. La société moderne devrait concentrer son action sur la solidarité nationale, sur les méfaits de la fatalité, et faire plus appel à la responsabilité pour limiter le développement inconsidéré des risques pris sciemment ou par négligence. Elle retrouverait ainsi une marge de manœuvre... ”¹⁵

Le droit à l'aide de la société ne peut se concevoir sans la réciprocité. Par exemple, le droit à la retraite peut-il se légitimer encore longtemps sans une aide plus généreuse aux familles et une attitude de la société plus favorable aux enfants ? Les débats qui nous attendent font appel aux principes qui étayèrent déjà le débat sur les *poor laws* au XIXe siècle : fatalité, solidarité, responsabilité, et réciprocité.

Les politiques d'incitation

Dans la galerie des concepts utilisés pour caractériser le rôle de l'Etat en matière de protection et d'action sociales, est apparue récemment la notion d'Etat-incitateur. La réalité qu'il recouvre va du désengagement camouflé, au souci légitime de mobiliser les ressources et l'énergie des individus et des groupes sociaux.¹⁶

L'idée de recourir à des mesures d'incitation n'est pas vraiment nouvelle¹⁷. Des expériences ont été tentées aux États-Unis en 1967, par exemple. A la "carotte" des exonérations de revenus faisaient pendant la menace d'une suppression des prestations pour ceux qui refusaient de suivre une formation professionnelle sans raison valable.

Il ne faudrait pourtant pas oublier que la réussite des politiques axées sur les incitations au travail, repose pour une part sur l'existence d'emplois disponibles pour ceux que les politiques mises en œuvre cherchent à motiver.

“ Cela suppose que l'on fasse preuve de rigueur lors de l'élaboration des dispositions d'incitation et quand on déterminera dans quelle mesure elles devront comporter des sanctions et des récompenses. Une étude systématique de la structure naissante des politiques axées sur les incitations au travail et de leurs résultats préliminaires aidera à comprendre où conduit cette approche et de quelle manière la modification de la philosophie de la protection sociale affecte les gens. (...) Au cours de ces dernières années, les politiques de protection sociale, conçues à l'origine pour garantir les moyens d'existence, ont été de plus en plus amenées à mettre l'accent sur la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de prestations. Ainsi, de nombreuses mesures ont été prises dans les secteurs de l'assistance publique de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalidité et des pensions publiques liant les prestations sociales à des dispositions d'encouragement au travail. Ces mesures apparaissent comme une composante d'un processus plus vaste de réformes dont le but est d'essayer d'équilibrer les droits et les obligations sociaux. Les raisons d'être de cette évolution dépendent fortement des tendances de l'évolution démographique, des changements idéologiques et des conséquences imprévues des politiques antérieures de protection sociale. Les incertitudes entourant les politiques sociales axées sur les incitations à l'emploi laissent penser qu'elles doivent faire l'objet d'un contrôle rigoureux. ”¹⁸

¹⁵Béatrice Majnoni d'Intignano, op. cit.

¹⁶Danielle Bütschi, Sandro Cattacin, Le modèle suisse de bien-être, Coopération conflictuelle entre Etat et société civile, le cas du SIDA et de l'alcoolisme, Rapport au Fonds national suisse de la recherche scientifique, PNR 29, 1993.

¹⁷Neil Gilbert, Du droit aux prestations aux mesures d'incitation: L'évolution de la philosophie et de la protection sociale, Revue internationale de sécurité sociale, Genève, 3/1992.

¹⁸Neil Gilbert, op. cit.

La dimension spatiale de la sécurité sociale

L'État-providence s'est construit au sein d'espaces nationaux¹⁹. Depuis quelques années, deux éléments bouleversent cet agencement particulier. D'une part, l'arrivée à maturité des systèmes de répartition accentue la crise de la protection sociale, d'autre part, l'internationalisation croissante des économies impose de redéfinir les relations entre le social et l'économie.

En outre, la protection sociale ancrée d'abord dans le local s'est progressivement développée à l'échelle des nations. Mais l'espace de référence de la protection sociale est toujours sous-dimensionné par rapport à celui de l'économique. On peut donc supposer que l'internationalisation des économies qui s'accroît à partir des années 60 rend possible dans les années futures le passage à un espace de référence européen en matière sociale, d'autant plus que les contraintes qui pèsent sur les systèmes de sécurité sociale sont relativement proches et rendent possibles l'élaboration de réformes compatibles entre les différents pays et susceptibles d'accélérer les rapprochements. Toutefois, la convergence des principes de solidarité qui révèle l'existence d'un modèle ouest-européen de protection sociale (particulièrement vivace par rapport aux USA et au Japon) ne gomme pas les caractéristiques nationales inhérentes aux spécificités sociétales des différents pays.

La dimension sociale et plus spécifiquement la sécurité sociale en tant que vecteur d'une certaine forme de solidarité doit-elle rester à l'initiative des États ou s'inscrire dans le champ des réflexions communautaires, dans le champ du réglementaire, ou dans celui du conventionnel. Si l'on considère que l'intégration ne se limite pas à un processus économique et que des espaces sont intégrés dès le moment où existent les mêmes règles et qu'émerge un lien social, on mesure l'importance de la production de ce lien social et de l'émergence d'une solidarité à l'échelle européenne. Il s'agit, d'une part, de décentraliser pour respecter les particularités sociales et la demande de différence tout en se rapprochant des individus acteurs. D'autre part, les sociétés européennes étant des sociétés de solidarité, cette dernière n'est pas contrainte de s'exprimer à l'échelon national. Elle peut se déplacer au niveau communautaire avec l'accélération de l'intégration. L'unité complexe réalisée sur la règle de justice à l'échelle européenne laisserait ainsi s'exprimer au niveau national ou infranational la diversité des situations et des modes de prise en charge tout en s'assurant de leur compatibilité. Cette conception ouvre la voie à une obligation juridique plus souple qui associerait le conventionnel et le réglementaire.

Étant donné que l'Europe sociale ne peut pas naître spontanément de l'économie, même s'il peut contribuer à certains rapprochements, il s'agit bien de poser les contours d'une stratégie volontariste.

L'approche historique permet de mettre en évidence le fait que l'europanisation de la protection sociale est possible. La crise que traverse la sécurité sociale et les mutations des systèmes économiques et de leurs principes de régulation imposent une redéfinition des espaces de référence de la sécurité sociale et l'émergence d'un mode de solidarité à l'échelle européenne. L'intégration européenne peut en être le catalyseur et s'affirmer ainsi en tant que véritable système au sein de l'économie mondiale.²⁰

Les conflits jalonnent l'histoire de la protection sociale

Les mutations en cours et les choix qui seront effectués seront sans doute accompagnés de lourdes tensions. On se souvient des divergences qui jalonnent l'histoire de la protection sociale et qui

¹⁹ André Gueslin et Pierre Guillaume, *De la charité médiévale à la sécurité sociale*, Les éditions ouvrières, Paris, 1992.

²⁰ Sur ces questions, voir: Denis Clair-Lambert, *L'État-providence en question*, Economica, Paris, 1990.

John Kenneth Galbraith, *La république des satisfaits, la culture du contentement aux États-Unis*, Seuil, Paris, 1993.

Jean-Pierre Dumont, *Les systèmes de protection sociale en Europe*, Economica, Paris, 1993.

pèsent sur son organisation, à moins qu'elles n'en découlent. Conflits externes d'abord entre le pouvoir religieux et le pouvoir laïc, l'enjeu du "contrôle des pauvres" fit naître des conflits récurrents. Entre le local et le fédéral, entre la commune et l'État, les affrontements ne sont pas moindres, depuis le XIXe siècle au moins, parfois avant. Entre les entreprises paternalistes et les organisations d'employés et d'employeurs, la cohabitation a été difficile, jalonnée de conflits. Conflits encore entre conseils d'administration et autres commissions de surveillance et instances de l'État chargées des contrôles, bien modestes, il est vrai. Conflits internes très souvent, entre les dames d'œuvre bienfaitrices et les membres actifs, entre les sœurs des congrégations soignantes ou charitables et les laïcs des institutions hospitalières municipales ou cantonales. Affrontements entre administrateurs à partir du XIXe siècle quand cohabitent des représentants de bords différents. Au total, nombreux sont les conflits - conflits de personnes, conflits de pouvoirs - qui jalonnent l'histoire de la protection sociale. Pendant les "trente glorieuses", avec la montée de l'État, les conflits, sans disparaître, parurent s'apaiser, avant que ne se pose la question, à la fois de l'infranational et du supranational. La protection sociale d'une nation peut-elle s'accommoder de mesures prises au centre ? En même temps, alors que l'Europe n'en finit pas de naître, comment intégrer la protection sociale avec ses traditions, ses formes institutionnelles spécifiques dans un espace multinational ? Plus généralement, comment unifier l'espace européen quand on sait que la protection sociale est autant une affaire de culture que d'économie ou plutôt que la question de l'économie de la protection sociale repose, en partie, sur des enjeux culturels.

La sécurité sociale garantit le lien social

Quand une société se "dualise", le contrat social n'est plus respecté²¹ et la citoyenneté est en péril. Notre société exclut désormais à partir d'un centre hyperactif vers une périphérie dispersée et fragilisée. Ainsi se crée sous nos yeux une société hors droits, une société hors démocratie, et parfois une société mafieuse quand les "bons pauvres" se changent en "mauvais pauvres" et participent pour survivre aux circuits de la drogue, de la prostitution et du crime.

Il est temps d'ouvrir les yeux sur la philosophie économique dominante, car toute philosophie, toute idéologie, se juge à ses fruits. Elle a un vice majeur : elle sépare le social de l'économie.

“ A quel exercice concret de démocratie peut-on convier les millions de ménages mal logés ? Peut-on évoquer l'égalité des chances à l'école quand tout un environnement accable les enfants des banlieues ? Et tous ceux qui ont perdu leur légitimité sociale, ils viennent grossir la cohorte des "inutiles au monde", ces gens incapables de donner et de recevoir. ”²²

La solution n'est pas de prendre les choses lorsqu'il est trop tard et en aval. C'est en amont et à un tout autre niveau qu'il faut agir. Ne rêvons pas d'une société parfaite qui n'a jamais existé et n'existera sans doute jamais. Mais quand les gens, en nombre grandissant, ne trouvent recours ni en eux-mêmes, ni dans l'idéal d'une société, à laquelle ils puissent s'identifier, quand se multiplient les attitudes de fuite, de violence ou d'enfermement, c'est que nous ne sommes pas loin d'une grande dépression nerveuse collective nécessitant une mutation culturelle. Comment expliquer le fait que l'hôpital soigne de plus en plus "la maladie sociale" et voit affluer un monde croissant d'exclus et de gens modestes dont l'état de santé est une conséquence directe de leur état social ? Nos écrans de télévision nous offrent des campagnes anti-tabac, anti-alcool, anti-stress, à quand ce slogan scintillant sur le petit écran : "La pauvreté, c'est mauvais pour la santé".

Depuis quelques mois, on voit se multiplier, en Suisse, les propositions et même les mesures qui visent à la mise en place d'une batterie de minimums dans nombre de secteurs de la sécurité sociale.

²¹René Lenoir, Nation en danger, Le Monde, 9 juillet 1993.

²²René Lenoir, op. cit.

La logique latente est la construction d'un système de "gestion des pauvres", pour ne pas dire des exclus. La dimension dynamique de la sécurité sociale est marginalisée au profit d'une stratégie de prise en charge des résidus. Le plus souvent, ces initiatives sont improvisées. On "promène" les personnes en difficulté d'une prestation à l'autre, d'un guichet au suivant. Pas d'économie réelle et de forts risques de marginalisation. L'heure est venue de repenser la sécurité sociale ou plus modestement de prendre au sérieux sa capacité de renforcement du lien social et de construction du bien-être collectif à long terme.

Compter les pauvres ou vaincre la pauvreté ?

Certes, la conjoncture est à la morosité. Le chômage et la précarité de l'emploi cessent d'être pour les Suisses un phénomène marginal qui ne touche que les autres. La proportion de nos compatriotes qui se sentent menacés dans leur emploi, qui voient poindre le spectre d'une retraite anticipée ou qui assistent aux vains efforts de leurs enfants cherchant un emploi va croissant.

Ces faits peuvent expliquer le rebondissement récent du débat public sur les pauvretés et sa prise en considération par les médias. Dans ce contexte, renaissent les disputes sur l'existence de la pauvreté. Certains rappellent qu'elle est de toujours et qu'elle n'a de nouveauté que le nom, d'autres s'accordent à penser qu'il s'agit réellement d'un fait nouveau.

Un mot à ce sujet. De tous temps, on a compté les pauvres. Mais, en écho, des voix se sont élevées pour relativiser le phénomène. Tantôt, on affirmait qu'il s'agissait d'un phénomène inévitable, lié d'ailleurs à l'inconduite des victimes. Plus récemment, particulièrement pendant les Trente glorieuses, on a considéré qu'il s'agissait d'un phénomène marginal qui allait être résorbé dans de bons délais. Ceux qui resteraient enlisés dans la pauvreté ne seraient que des "cas"²³. Depuis près de dix ans, est apparu le discours sur la nouvelle pauvreté. L'étude réalisée au Tessin par le Département des œuvres sociales (1985- sous la direction de Christian Marazzi) a résonné comme un coup de tonnerre. Elle a été suivie par beaucoup d'autres. Des chercheurs, pour l'essentiel sérieux et faisant tout ce qu'ils peuvent avec les moyens qui leur sont alloués, produisent des rapports : au Tessin, à Neuchâtel, à Bâle, en Valais, à Zurich, à St-Gall, à Berne et même dans le Canton de Vaud.

De tous ces travaux se dégage une idée simple : vraisemblablement plus d'un demi million de personnes vivent en situation de pauvreté, non pas une pauvreté abstraite, théorique, mais en-dessous d'un seuil que les autorités politiques elles-mêmes considèrent comme un minimum en deçà duquel on a droit à l'assistance publique. Opportunément, le Fonds national suisse de la recherche scientifique a lancé une importante étude pour apprécier le problème dans l'ensemble du pays.

Durant toute cette période, quelques mesures sectorielles ont sans doute été prises en vue de pallier les lacunes les plus évidentes. Aujourd'hui, un nouveau danger menace la lutte contre la pauvreté. Paradoxalement, il s'agit de l'alibi de la crise. Un raisonnement se développe, paré de toutes les évidences : s'il y a des pauvres et même des nouveaux pauvres, c'est en raison de la crise que l'on souhaite voire passagère. Il suffit d'attendre le retour des jours meilleurs et le problème ne se posera plus. "Aucune raison de s'engager à l'aveuglette dans des mesures improvisées."

Pendant ce temps, les diverses formes de précarité se renforcent et les pauvres se multiplient. Il est fort à craindre qu'on leur demande d'attendre. Pendant qu'aux États-Unis d'éminents chercheurs démontrent les effets de la paupérisation programmée pendant les années Reagan sur les difficultés du système social américain à s'engager efficacement dans l'innovation et la croissance, chez nous, nombreux sont ceux qui se glissent avec désinvolture sur les voies de la résignation. Ils n'ont sans

²³Jean-Pierre Fragnière, *La réussite ou l'exclusion*, in: P. Gilliland, **Pauvretés et sécurité sociale**, Réalités sociales, Lausanne 1990.

doute pas compris qu'une population ne peut se mobiliser, rebondir et agir, que si elle n'est pas engluée dans les pesanteurs de la dépendance et de l'incapacité à esquisser des projets.

Ci et là, dans divers cantons, des initiatives voient le jour. Pensons, par exemple, à la rénovation de la loi sur l'assistance en Valais ou au projet d'une banque soutenue par l'État pour sauver les victimes du petit crédit dans le Canton de Neuchâtel. Il ne faudrait pas que, sous prétexte de "fragilité" des données disponibles ou d'un souci suspect de connaître le dernier détail sur les caractéristiques de la pauvreté, on utilise la conjoncture pour enfouir, une fois encore, ces drames de société sous une chape de silences à complicités variables.