

La diabolisation de l'arrosoir

Ce charmant outil de jardin et de balcon n'a sans doute pas brigué le destin qui est devenu le sien dans les débats sur les politiques sociales.

Que s'est-il passé ?

L'une des grandes caractéristiques du développement de la sécurité sociale dans les pays industrialisés c'est la tentative de cheminer vers l'universalité, pratiquement de reconnaître à tous les mêmes droits¹. Chaque Suisse " a droit " à l'AVS, chaque travailleur doit être assuré contre les accidents et de larges milieux revendiquent " une allocation familiale pour chaque enfant ".

On a assisté à un renversement de tendance au cours des vingt dernières années, avec une accélération tout au long de la dernière décennie : on s'est mis à dénoncer les " politiques de l'arrosoir ".

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.

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 ciblées. 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 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 visent². Pire, elles

¹G. Perrin, " La sécurité sociale. Son histoire à travers les textes ", in : *Histoire du Droit International de la Sécurité Sociale*, Tome V, Association pour l'étude de l'Histoire de la Sécurité Sociale, Paris, 1993.

²J.-P. Fragnière, *Pour l'étude de la politique sociale*, Université de Genève, 1996, p. 57.

J.-P. Fragnière, (Ed.), *Repenser la sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1995.

tendent à aggraver la situation. C'est ce qui se passe fréquemment dans les régimes *d'aide sociale*. 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 ".

La course d'obstacles

Que peut bien signifier le fait que tant de personnes disposant de revenus très bas n'ont pas accès aux droits qui sont les leurs. Il faut être naïf pour penser qu'il ne s'agirait que d'une question d'information ou de quelques maladroites administratives. La pauvreté est souffrance, honte et culpabilité chez ceux qui en sont frappés. Autour d'eux, les doigts ne manquent pas qui les désignent comme suspects, voire profiteurs. De nombreuses études récentes l'ont montré. On ne s'inscrit pas à l'aide sociale comme on achète un abonnement à l'opéra ou au cinéma.

Pour demander de l'aide, un citoyen doit affronter une lourde série de décisions.

- a) D'abord, il faut qu'il perçoive le besoin, et dans les délais. Or, on sait que les plus pauvres sont ceux qui anticipent le moins et qui, trop souvent, se résignent.
- b) Ensuite, il doit disposer des connaissances de base pour savoir que les solutions existent et qu'elles lui sont accessibles.
- c) Il doit également être informé du fait qu'il y a droit (comment, dans quelles conditions ?). Quand tout chancelle a-t-on encore le sentiment d'avoir des droits ?
- d) Il doit encore être persuadé de l'utilité de ce qui lui est offert. Les prestations qu'on lui propose vont-elles résoudre son problème ?
- e) Il doit aussi avoir une attitude neutre ou positive vis-à-vis de la démarche qu'il est appelé à entreprendre, voire du soutien qu'on lui propose. Comment vont se dérouler les négociations ? Quelle sera la réaction de l'entourage ? Que signifie pour lui le fait de devenir dépendant d'une instance officielle ?
- f) Il doit enfin bien mesurer la situation dans laquelle il se trouve. Situation passagère ou durable ? Ose-t-il encore penser au lendemain ? A-t-il encore la force d'élaborer un projet ? Vit-il sa souffrance comme surmontable ?

En fait, les couches les plus défavorisées sont celles qui éprouvent le plus de difficultés à faire face à ce type d'interrogation et renoncent trop fréquemment à parcourir avec succès un tel chemin.

Aider les riches ?

Il ne faut pas se laisser enfermer dans un faux procès. La reconnaissance des droits à la sécurité de base concerne tout un chacun. On peut avoir le portefeuille bien garni et nourrir quelques craintes pour sa grande vieillesse. On peut disposer d'un compte en banque copieux et craindre la maladie longue et pénible. L'insécurité sociale s'installe aussi dans l'esprit des nantis. Des moyens existent qui permettent de garantir une meilleure redistribution des ressources, ne serait-ce que la voie fiscale ou la progressivité des contributions. Concrètement, un " riche " qui touche une prestation sociale alors qu'il dispose d'un revenu plus que confortable peut être amené à reverser à la collectivité une part notable de la somme perçue, par les mécanismes de la progressivité de l'impôt. Cela dit, il n'y a pas de raison de désigner les pauvres du doigt, de les clouer au pilori, de les décortiquer dans les appareils administratifs, au risque de les voir " fuir ". La facture de l'exclusion est plus lourde que les coûts de la solidarité construite sur le principe de l'universalité. Les programmes politiques qui se laissent séduire par les sirènes démagogiques du ciblage sont gros de simplisme et d'incompétence³.

Sucer la sécurité sociale

³M. Valterio, " Le maintien d'une sécurité sociale solidaire comme préalable à un développement économique et social harmonieux ", *Sécurité sociale*, mars 2000.

Les griefs sont nombreux qui sont adressés à la sécurité sociale. Convenons que certains sont justifiés ; nous y reviendrons. Il est cependant essentiel de considérer l'ampleur des attentes dont 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 planifiées⁴. Très 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 divorces,
- elle a absorbé moult conséquences des profondes transformations démographiques qui ont marqué les dernières décennies,
- 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 femme,
- elle a dû assumer les effets d'un élargissement de l'universalité de l'accès aux droits sociaux (exemple : l'assurance-maladie obligatoire),
- 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 ayants droit.

Et cette liste est loin d'être exhaustive.

Ainsi, elle a répondu à une triple demande.

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'écroule.

Elle a encore 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 difficulté. 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 détracteurs. On ne saurait repenser la sécurité sociale sans reconnaître équitablement ses limites mais aussi ses mérites voire ses prouesses⁵.

Et que l'on cesse de faire obstacle au développement d'une véritable sécurité sociale inspirée par la reconnaissance du principe d'universalité.

⁴P.-Y. Greber, J.-P. Fragnière, (Éds), *La sécurité sociale en Europe et en Suisse*, Réalités sociales, Lausanne, 1996.

⁵Y. Chassard, "L'avenir de la protection sociale en Europe", in : *Droit social*, No 7, Paris, 1997.

