

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

La réforme de l'État social suisse: réussir le défi de l'investissement social

Dossier préparé par¹ :

Fabio Bertozzi, *collaborateur scientifique à l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP)*, <mailto:fabio.bertozzi@idheap.unil.ch>

Giuliano Bonoli, *professeur à l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP)*, <mailto:giuliano.bonoli@idheap.unil.ch>

Benoît Gay-des-Combes, *collaborateur scientifique à l'Institut Suisse de Pédagogie pour la Formation Professionnelle (ISPPF)*, <mailto:benoit.gaydescombes@bbt.admin.ch>

Auteurs de: *La réforme de l'État social en Suisse. Vieillesse, emploi, conflit travail-famille*, coll. Le savoir suisse no. 27, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), 2005, 132 p.

<http://www.lesavoirsuisse.ch/livres/2-88074-635-3.html>

Juin 2006

Avertissement : *Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es*

¹ Nous remercions vivement les Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR) de nous avoir donné la permission, pour réaliser ce dossier, d'utiliser des extraits du livre *La réforme de l'État social en Suisse. Vieillesse, emploi, conflit travail-famille* (coll. Le savoir suisse no. 27).

RESUME

L'État social suisse est aujourd'hui confronté à des défis de taille. Avec le vieillissement de la population, la chute de la croissance économique et la montée du chômage, le nombre de bénéficiaires de prestations sociales augmente et le nombre des cotisants décline. On observe par ailleurs une transformation du modèle familial traditionnel et l'apparition de nouvelles formes de pauvreté, notamment les *working poor*. Ce dossier élargit l'analyse aux autres États européens pour situer la Suisse, avec atouts et faiblesses du modèle en place, dans la recherche d'un système social rééquilibré. Les tenants du néolibéralisme, désireux de coupes dans le social, se heurtent actuellement aux défenseurs de l'acquis. Une autre voie est proposée ici, axée sur l'«investissement social», avec concentration des moyens pour un soutien résolu de l'emploi (donc du nombre de cotisants), une meilleure réinsertion des chômeurs et des structures plus favorables aux parents, permettant de concilier travail et vie de famille. Ce dossier se conclut par le vœu d'un nouveau pacte social, inscrit dans une évaluation réaliste des forces politiques aptes à le promouvoir.

RIASSUNTO

Lo stato sociale svizzero è oggi confrontato a delle importanti sfide. Con l'invecchiamento della popolazione, la flessione della crescita economica e l'aumento della disoccupazione, si assiste ad un aumento del numero di beneficiari di prestazioni sociali mentre il numero dei contribuenti diminuisce. Contemporaneamente il modello familiare tradizionale tende a trasformarsi ed appaiono forme di "nuova povertà", come ad esempio i *working poor*. Questo dossier estende l'analisi agli altri paesi europei al fine di situare la Svizzera, con pregi e difetti del sistema attualmente in vigore, nella ricerca di un sistema sociale riequilibrato. Le forze neoliberali, miranti ai tagli nel sociale, si trovano attualmente confrontate ai difensori dello status quo. Qui si propone una nuova via incentrata sull'«investimento sociale», che implica una concentrazione di mezzi nel sostegno risoluto all'impiego – dunque del numero di contribuenti – una migliore reinserzione dei disoccupati e delle strutture più favorevoli ai genitori che permettano di conciliare lavoro e vita familiare. Questo dossier si conclude con l'auspicio di un nuovo patto sociale abbinato ad una valutazione realistica delle forze politiche atte a promuoverlo.

1. Introduction: menaces sur l'État social des Trente glorieuses

Principalement édifié durant la période dite des «Trente glorieuses» (1945-75), l'État social² suisse semble aujourd'hui de moins en moins adapté à une société qui, depuis lors, s'est profondément modifiée. Le marché du travail ainsi que les structures démographiques et familiales sur lesquels se fondait le système de protection sociale ont en effet évolué et remettent en question les formes classiques de l'intervention des pouvoirs publics. Le changement le plus manifeste concerne le vieillissement démographique. Dès les décennies à venir, il promet ainsi de sérieuses difficultés financières pour l'ensemble des fonctions sociales de l'État dans lesquelles les charges sont liées à l'âge. Les secteurs des retraites, de l'assurance-maladie et de l'invalidité en sont des exemples concrets.

Face aux défis de l'État social, deux approches

A l'instar de la plupart des pays européens, confrontés à des problèmes similaires, la Suisse prend conscience de ces déséquilibres financiers et démographiques à partir des années 1990. Depuis, le débat sur la crise de l'État social et sur les réformes à entreprendre fait rage, dans les milieux scientifiques et politiques et dans le débat public. A cet égard, deux visions en complète opposition s'affrontent. D'un côté, l'approche dite néo-libérale tient l'État social pour principal responsable de la crise des finances publiques et du déficit de croissance économique que connaît la Suisse depuis plusieurs décennies. Dans cette optique, on prône la réduction drastique des coûts et donc celle des prestations du système de protection, le vieillissement démographique n'étant qu'une raison supplémentaire pour couper dans le social avant que la crise financière ne s'aggrave encore. A l'autre extrême et en réaction à la montée en puissance du paradigme néo-libéral, une deuxième position, essentiellement défensive, est celle d'une sauvegarde à tout prix des acquis sociaux des Trente glorieuses, dans le domaine des assurances sociales ou sur le marché du travail.

Bien qu'elles divergent diamétralement, ces deux approches ont un point commun: leur tendance à ignorer un développement parallèle à la crise des finances publiques. Car tandis qu'apparaissaient ces difficultés financières, de nouveaux risques et de nouveaux besoins sociaux ont émergé au sein des sociétés occidentales. La transformation du marché du travail et en particulier son processus de tertiarisation ont entraîné des phénomènes tels que le chômage de longue durée, la précarité de l'emploi ou l'exclusion sociale. Dans les familles, le divorce, la monoparentalité et les difficultés à concilier travail et vie familiale s'imposent désormais comme des réalités majeures. Face à ces nouvelles problématiques, les États qui ont construit leur système social durant les années d'après-guerre se révèlent généralement démunis. En d'autres termes, l'État social en place ne doit pas uniquement répondre à un défi financier, mais également à celui du maintien de la cohésion de la société face à l'émergence de nouveaux risques d'éclatement.

La perspective adoptée dans ce dossier tient compte de ces deux défis. Elle tente surtout de mettre en évidence les relations qui existent entre eux. La prise en compte de ces liens se révèle essentielle pour cerner et déchiffrer les difficultés actuelles et futures de l'État social. Elle s'impose également pour esquisser les contours des réformes capables de garantir la viabilité de l'État social à long terme et ce pour deux raisons principales. Premièrement, le

² En s'ancrant progressivement dans le langage courant, la notion d'État social s'est quelque peu dénaturée, au point de paraître vague et ambiguë. Les différentes dénominations utilisées aujourd'hui dans la littérature scientifique et les ouvrages pour grand public (État-providence, «*Welfare State*» ou «*Sozialpolitik*»), accentuent encore le flou et contribuent ainsi au caractère fourre-tout de ce concept. Nous parlons ainsi d'État social dans un sens qui regroupe l'ensemble des services et des programmes publics de transfert de revenus ayant pour objectif de modifier la distribution des richesses et des chances engendrées par le marché.

processus de vieillissement démographique, cause principale des difficultés financières en ce domaine, dépend de manière cruciale de la possibilité qu'auront les individus, et en particulier les femmes, de concilier travail et vie familiale au cours de leur vie active. Deuxièmement, l'aptitude à soutenir un État social performant au sein d'une société vieillissante dépendra dans une large mesure du bon fonctionnement du marché du travail.

Dans ce qui suit, nous allons tout d'abord porter notre attention sur les spécificités de l'État social helvétique contemporain et sur les principaux défis socio-économiques auxquels il est confronté, après avoir rapidement présenté les transformations sociétales des dernières trois décennies. Nous esquisserons ensuite quelques pistes de réforme, en les analysant également du point de vue de leur faisabilité dans le contexte politique et institutionnel actuel en Suisse.

2. Désindustrialisation et transformations de la société

Dès le milieu des années 1970, le contexte sociétal, dans lequel l'État social fonctionne, évolue, ce qui transforme du même coup le socle sur lequel il s'était appuyé pour s'implanter et se développer. A des rythmes et avec une ampleur qui diffèrent selon les cas, les sociétés industrialisées se trouvent ainsi exposées aux mutations postindustrielles caractéristiques du dernier quart du 20^{ème} siècle.

Le vieillissement démographique

Le vieillissement démographique est un phénomène essentiel. Il résulte principalement des évolutions de l'indice de fécondité³ et de l'espérance de vie, qui contribuent à une transformation de la société en profondeur. L'indice de fécondité, tout d'abord, a largement évolué au cours du 20^{ème} siècle. A la suite du «*baby boom*» des Trente glorieuses durant lequel il dépassait allègrement le seuil de renouvellement de la population (fixé à 2.1 enfants par femme), il chute dès les années 70 et s'établit à moins de 1.4 au tout début du 21^{ème} siècle. Ce phénomène de dénatalité peut principalement s'expliquer par le développement et la diffusion des techniques de contraception, mais aussi par l'évolution du rôle et de l'image de la femme au sein de la société. La population féminine a vu notamment augmenter le niveau moyen de sa formation et sa participation au monde de l'emploi. L'élévation de l'âge moyen des mères à l'arrivée de leur premier bébé, la diminution du nombre moyen d'enfants par ménage ainsi que l'augmentation de la proportion de personnes sans progéniture représentent autant d'évolutions qui contribuent à l'abaissement de l'indice de fécondité.

Parallèlement, l'espérance de vie à la naissance n'a cessé de croître au cours du 20^{ème} siècle, ce qui s'explique principalement par le recul de la mortalité infantile et juvénile. Cette durée de vie moyenne est inférieure à 50 ans lorsque les premières tables de mortalité font leur apparition vers la fin du 19^{ème} siècle; elle atteint, au tout début du 21^{ème} siècle, des seuils de plus de 82 ans pour les femmes et de près de 77 ans pour les hommes. En outre, le nombre d'années qui restent à vivre, pour ceux et celles qui sont âgés de 65 ans, s'est également fortement accru au cours du siècle, en raison notamment des progrès extraordinaires de la médecine et de l'amélioration des conditions de vie. Cette espérance de vie à un âge avancé s'établit ainsi aujourd'hui à près de 17 ans pour les hommes et à plus de 20 ans pour les femmes.

La conséquence des évolutions de l'indice de fécondité et de l'espérance de vie est une transformation considérable de la pyramide des âges au cours du 20^{ème} siècle. Plus précisément, la proportion de personnes de plus de 64 ans s'est accrue de 5.8% au début du

³ On entend par indice de fécondité le nombre moyen d'enfants par femme âgée de 15 à 49 ans.

20^{ème} siècle à 15.4% à sa fin, alors que celle des personnes de plus de 80 ans a passé de 0.5% à 4.1%. Tout au long du 20^{ème} siècle, le processus de vieillissement démographique s'est accentué et connaîtra son apogée dans les quatre à cinq prochaines décennies. Selon les projections de l'Office fédéral de la statistique, la proportion de la population âgée de plus de 64 ans en Suisse devrait ainsi atteindre, en 2040, le seuil de 24.2% de la population. Même si l'excédent migratoire qui caractérise la Suisse à la fin du 20^{ème} siècle persiste, avec un apport de jeunes travailleurs, à ralentir le vieillissement démographique, il n'en reste pas moins que ce dernier impose aujourd'hui, et continuera de le faire demain, des pressions financières considérables sur l'État social, en particulier dans les domaines des pensions.

La tertiarisation du marché du travail et la fin du plein emploi

A l'instar de la démographie, le marché du travail a considérablement évolué au cours des dernières décennies. La tertiarisation de l'emploi a provoqué un recul des secteurs industriel et agricole au profit d'une massive expansion de celui des services. En Suisse, en 1960, plus de 60% de l'emploi se concentrait encore dans l'agriculture et l'industrie. Quarante ans plus tard, le secteur tertiaire regroupe 70% de l'emploi. Cependant, contrairement à ce qu'on a observé lors du déclin de la paysannerie, quand l'industrie put offrir du travail à cette main-d'œuvre venue des zones rurales, le surplus des travailleurs issu de l'automatisation et de la réduction du travail industriel n'a pu se réintégrer massivement dans le secteur en expansion des services. Le problème ne s'est pas tant posé en termes quantitatifs, car le secteur tertiaire s'est avéré, et reste d'ailleurs, créateur d'emplois. L'obstacle a plutôt résidé dans l'inadéquation qualitative entre les exigences professionnelles des emplois créés dans le secteur des services et les compétences des individus mis à l'écart par le secteur industriel. Les travailleurs qui se retrouvent sur le carreau imposent ainsi de nouvelles contraintes aux États sociaux, notamment en matière de chômage (Soulet 1999).

Par ailleurs, dans le secteur tertiaire, le potentiel d'accroissement de la productivité est inférieur à celui du secteur industriel qui prédominait durant les Trente glorieuses. Dans nombre d'activités de services, la possibilité de rationaliser le travail et la mécanisation de la production se révèlent plutôt faibles, en particulier dans les activités où le contact humain est essentiel (éducation, santé, hôtellerie/restauration, services sociaux). Cette limite endogène associée à l'expansion des services au sein du monde de l'emploi ne permet plus d'envisager une croissance économique aussi forte et continue qu'auparavant. Or, le taux de croissance économique a un impact direct sur l'État social, car il détermine l'évolution de ses recettes. Une faible croissance couplée avec des demandes et des besoins en augmentation, à cause du chômage par exemple, signifie un écart grandissant entre les revenus et les charges sociales. Plus généralement, on ne saurait sous-estimer les répercussions sociales de la croissance économique, notamment en termes d'emploi, de salaires et de niveau de vie.

Des structures familiales qui évoluent

En plus de la forte diminution de l'indice de fécondité et de son impact sur la composition des ménages, la structure familiale connaît également d'autres mutations importantes depuis le milieu des années 1970. Premièrement, la réduction du taux de nuptialité⁴ ainsi que l'accroissement du nombre des divorces ont considérablement fragilisé l'institution du mariage. Plus concrètement, le nombre de mariages pour 1'000 habitants a diminué en Suisse de 7.6 en 1970 à 4.9 en 2001. Si le taux de divorces actuel persiste, 40% des mariages du tout début du 21^{ème} siècle se termineront en plus par une séparation. Les conséquences frappantes de cette évolution sont l'accroissement de la proportion des familles monoparentales ou recomposées ainsi que l'augmentation des naissances hors mariage, même si cette dernière proportion reste plutôt faible en Suisse à l'aune

⁴ Nombre de mariages pour 1000 habitants à une période donnée.

internationale. Ajoutée au faible indice de fécondité, c'est bien cette instabilité du mariage qui contribue à la diminution de la taille moyenne des ménages et au nombre croissant des ménages constitués d'une seule personne (un tiers environ du nombre total de ménages à l'heure actuelle).

Le choix des femmes quant à leur présence dans le monde de l'emploi a également beaucoup évolué. Délaissant de plus en plus l'ancienne trajectoire comportant une période d'inactivité souvent longue sur le marché du travail, due aux activités familiales, les femmes participent de plus en plus au monde de l'emploi depuis la moitié des années 1970. C'est particulièrement vrai pour les mères de jeunes enfants. A titre d'exemple, le taux de participation des femmes âgées de 25 à 54 ans s'est accru en Suisse de 73.7% en 1991 à 80.7% en 2002, alors que le taux d'activité des femmes vivant en couple avec des enfants de 0 à 14 ans est passé de 57.4% à 70.9% entre 1991 et 2003 (DFI 2004).

Ces transformations de la structure familiale ont de profondes répercussions sur le fonctionnement de l'État social tel qu'il s'est structuré après la Deuxième guerre mondiale, centré sur la protection du revenu du père de famille. L'instabilité du mariage et l'engagement croissant des femmes dans le marché du travail ont rendu ce modèle obsolète. Ces évolutions exigent une individualisation des droits sociaux, l'octroi de prestations qui ne soient plus subordonnées à l'état civil ainsi qu'une «externalisation des tâches domestiques et familiales», par quoi l'on entend l'organisation de soins aux enfants, aux personnes handicapés ou aux personnes âgées dépendantes.

Mondialisation et transformation du contexte économique

Toutes les transformations postindustrielles que nous venons d'énumérer ont comme caractéristique commune d'être «endogènes», c'est-à-dire liées à l'évolution du pays et aux structures de l'État social. Elles s'insèrent cependant dans un contexte global qui s'est également modifié en profondeur au cours des dernières décennies. En effet, la «globalisation», généralement définie comme l'intégration internationale des marchés des biens, des services et des capitaux, renforce l'interdépendance des économies et voit l'émergence d'acteurs économiques transnationaux ne se confinant plus comme précédemment à la sphère d'influence de l'État national (Merrien 2000). Les stratégies de délocalisation des entreprises, qui tiennent compte des coûts de la main d'œuvre et des taux d'imposition (prélèvements salariaux, fiscalité, etc.), témoignent de cette rude compétition pour une production à moindre coût. A cet égard, l'installation d'une compétition fiscale internationale visant à attirer les capitaux et les entreprises peut se transformer en un important levier de pression, cherchant à imposer une cure d'amaigrissement à l'État social.

Les répercussions concrètes de la globalisation de l'économie sur les politiques sociales nationales restent très controversées parmi les experts. Pour certains d'entre eux, la concurrence accrue entre économies et États réduit la marge de manœuvre où se meuvent les responsables politiques lorsqu'ils déterminent le niveau et la forme de la protection sociale d'un pays (Scharpf 2000). D'autres auteurs attribuent à la mondialisation un effet inverse en estimant qu'une plus grande concurrence entre pays signifie davantage d'insécurité économique et, partant de là, une demande accrue de protection sociale de la part des citoyens. Finalement, d'aucuns avancent que, dans les pays occidentaux, ces phénomènes internationaux jouent relativement peu de rôle dans la crise actuelle de l'État social, celle-ci étant due pour l'essentiel aux transformations «endogènes» déjà évoquées: le vieillissement démographique, la transformation du marché du travail, l'évolution des structures familiales (Pierson 2001).

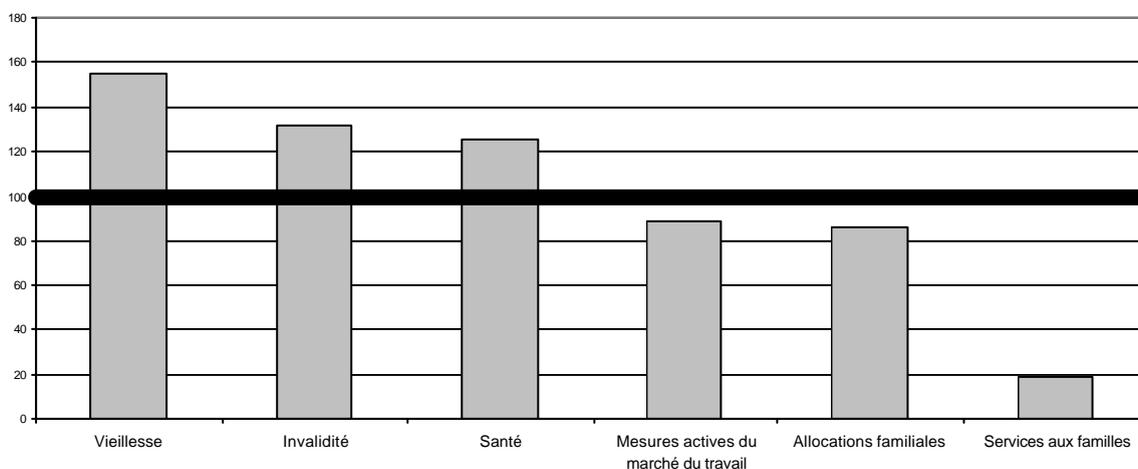
3. L'État social helvétique face aux défis post-industriels

Dans ce contexte de mutations postindustrielles, l'État social helvétique, à l'aune internationale, fait figure de retardataire. Il faut en effet attendre le milieu des années 1980 pour qu'il s'approche d'un système de protection sociale complet. Ce développement tardif se retrouve dans l'évolution des dépenses sociales. La Suisse est rangée pendant les années d'après-guerre parmi les pays les plus économes en matière de dépenses sociales. En 1980, avec 15.2% du produit intérieur brut (PIB) consacré au social, la Suisse se situe en effet au 16^{ème} rang des 18 pays d'Europe occidentale (les quinze anciens membres de l'Union Européenne, l'Islande, la Norvège et la Suisse). En 1991, la Suisse se trouve toujours en queue de classement. Les dépenses sociales atteignent cependant 26.1% du PIB en 2000 et la Suisse se voit propulsée au 6^{ème} rang des pays les plus dispendieux en matière sociale. Contrairement à des idées fréquemment répandues, cette évolution substantielle ne découle que partiellement d'une expansion de l'État social suisse. L'accroissement des dépenses s'explique bien, de manière accessoire, par une augmentation du nombre des bénéficiaires de certaines prestations, mais il rend surtout compte de la faible croissance économique suisse en regard de la moyenne européenne (Bonoli 2004).

Un État social qui reste déséquilibré

Même si les dépenses sociales de la Suisse semblent la rapprocher de ses voisins disposant d'une large couverture sociale, l'État social y reste cependant fortement déséquilibré. Comme le montre le graphique (fig. 1), la Suisse fait en effet de gros efforts en direction des personnes âgées et consacre d'importants moyens – supérieurs à la moyenne des pays de l'OCDE – à des politiques sociales plutôt protectrices et passives (retraite, invalidité et santé). La tendance s'inverse en revanche si l'on prend en compte d'autres types de dépenses comme le prouvent les moyens – bien en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE – consacrés aux mesures de réinsertion sur le marché du travail, aux aides aux familles, au soutien des jeunes, ainsi qu'aux mesures facilitant la conciliation entre travail et vie familiale. Les comptes globaux de la protection sociale en Suisse ne contredisent pas une telle vision, le pays consacrant en 2002 seulement le 5.2% de l'ensemble de ses dépenses sociales aux familles et enfants, alors qu'il attribue plus du 82% de ces dépenses aux secteurs de l'invalidité, de la vieillesse et des soins de santé et de la maladie (OFS 2004).

Fig. 1: Les dépenses sociales en Suisse (en pourcent du PIB) selon les secteurs de l'État social et par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE (= 100), 1998



Source: OCDE, Base de données des Dépenses Sociales (SOCX) 2001.

Ce déséquilibre de l'État social suisse s'insère, comme nous l'avons déjà vu, dans un contexte de resserrement financier et de défis d'envergure. Le maintien des structures en place est en effet problématique dans le contexte d'austérité qu'affronte aujourd'hui la Suisse⁵. S'y ajoutent en plus le vieillissement démographique, les nouvelles caractéristiques de la société postindustrielle et l'impossibilité pratique de renouer avec les conditions économiques exceptionnelles des Trente glorieuses: marché du travail stable, situation de plein emploi, forte croissance à quoi s'adjoignait la stabilité de l'institution familiale. Au coeur du problème, nous observons une inadéquation croissante entre les structures existantes de l'État social et l'émergence de nouveaux types de risques à couvrir, ou entre des assurances de type traditionnel et des aspirations inédites envers l'État social. Le défi majeur, pour l'avenir de l'État social, c'est ainsi de répondre à l'évolution des attentes sans sacrifier les anciennes sécurités, tout en restant dans le cadre de ce qui est financièrement supportable.

La question de l'«investissement social», inspirée par l'exemple d'autres pays européens

En comparaison internationale, l'État social suisse reste donc un régime essentiellement passif et protecteur face à des risques sociaux typiques de la période des Trente glorieuses. De nouveaux besoins sociaux, touchant certains groupes de la population, semblent peu ou pas du tout pris en compte. Et pourtant, les transformations de la société, durant les dernières décennies, demandent des interventions toujours plus orientées vers ce que nous appellerons «l'investissement social». Cette notion regroupe les politiques qui, tout en aidant des catégories d'individus désavantagés par les récentes évolutions de la société, produisent des résultats bénéfiques à l'ensemble de la collectivité et, plus particulièrement, aux structures de l'État social édifiées durant les Trente glorieuses. Des investissements dans les services aux familles, dans la formation continue ainsi que dans la réinsertion professionnelle favorisent une plus forte participation au monde de l'emploi. Ils permettent la conciliation entre travail et vie familiale et aident à préserver la cohésion sociale. De tels investissements constituent à notre avis la stratégie la plus appropriée afin de garantir la pérennité du système de protection sociale en place.

Cette perspective trouve ses fondements dans la littérature internationale des années 1990 et 2000 sur la réforme de l'État social. De plus en plus, les spécialistes de ce champ reconnaissent la nécessité de sortir d'une vision unidimensionnelle de la politique sociale. Il est vain de penser que le seul choix possible réside entre l'austérité et la défense des acquis. Des textes importants, à l'instar des rapports sur l'avenir de l'État social mandatés par les présidences portugaise et belge de l'Union Européenne, préconisent ainsi une réorientation vers des politiques d'investissement social (Ferrera et al. 2000 ; Esping-Andersen 2002). Après une décennie de recherches sur la transformation des systèmes de protection sociale, ces documents démontrent en outre que les pays qui ont le mieux réussi à s'adapter aux changements socio-économiques récents sont ceux qui, grâce notamment à des politiques d'investissement social, ont modernisé leurs institutions de manière à ce qu'elles favorisent la croissance économique.

Ainsi le Danemark, les Pays-Bas ou la Suède, plongés dans des difficultés économiques aiguës au début des années 1990, incarnent à l'heure actuelle le meilleur exemple d'une transformation résolue et réussie de l'État social dans ce sens. L'aspect le plus important, dans l'action de ces États, est leur capacité à faire face aux défis futurs. Ils disposeront d'une démographie moins défavorable (forte natalité) que dans la plupart des autres pays européens ainsi que d'un marché du travail efficient, atouts considérables lorsque le vieillissement démographique atteindra son apogée. Les taux d'activité – surtout féminins – dans ces pays fournissent en outre une base solide pour le financement des coûts supplémentaires de la transition démographique. La situation des pays nordiques illustre

⁵ Tout comme la plupart des pays européens d'ailleurs.

ainsi avec clarté l'interdépendance des deux défis et si nous le reconnaissons, nous cernons une condition nécessaire pour réussir la réforme de l'État social.

Développer de telles politiques sera certes coûteux, mais, comme la suite tente de le démontrer, un tel programme représente un effort très utile à l'avenir de l'État social ainsi qu'au bien-être de la population tout entière. Le point de mire de telles politiques devrait être en effet un retour sur investissement, c'est-à-dire une participation accrue au marché du travail, des structures démographiques plus favorables et le maintien de la cohésion sociale face aux évolutions socio-économiques en cours.

4. Un État social pour le 21^{ème} siècle

Les États sociaux se retrouvent donc aujourd'hui doublement sous pression, confrontés au double défi du maintien des acquis des Trente glorieuses et de l'émergence de nouveaux besoins sociaux. Les composantes de ce double défi nous paraissent indissociables. Une stratégie de réforme efficace de l'État social doit donc à nos yeux prendre en compte chacune d'elles. Pour faire face à cette situation, la politique sociale doit se tourner davantage vers des mesures favorisant l'investissement social. Trois domaines sont centraux de ce point de vue: le système de retraite, le marché du travail et la politique familiale.

Un système de retraite, un marché du travail et une politique familiale tournés vers l'investissement social

Dans le domaine des retraites, il existe toute une série de mesures qui devraient permettre une optimisation du financement du système en place et une répartition plus équitable et économiquement supportable du fardeau représenté par le vieillissement démographique. Nous pensons ici par exemple à l'augmentation de la TVA ou encore à des formes progressives d'abandon de l'activité professionnelle (par exemple la retraite à temps partiel) qui puissent stimuler une activité au-delà de l'âge de la retraite. Il faut toutefois reconnaître le défaut de ces mesures. Elles ne répondent pas véritablement au problème du financement des retraites, car elles se limitent à déplacer les charges dues au vieillissement démographique d'un groupe de la population à un autre ou d'un moment à un autre. La politique de la retraite se confine ainsi de plus en plus à un jeu à somme nulle: les gains obtenus par les uns doivent nécessairement être compensés par des pertes pour les autres. Si l'AVS se voyait sauvée par des coupes dans les prestations ou par des augmentations massives des prélèvements obligatoires, les raisons de s'en féliciter seraient aussitôt ternies par le surgissement d'autres difficultés. Dans le premier cas, l'AVS pourrait en effet s'éloigner sensiblement de son objectif fondamental d'une garantie du minimum vital. Dans le second, l'effort demandé à la population active augmenterait au point de réduire par ailleurs la marge de manœuvre qui rééquilibrerait l'État social suisse en faveur des jeunes générations et des familles.

Comment sortir de cette impasse? Afin de transformer la politique de la retraite en un jeu à somme positive, en un effort dont tous les participants sortiraient gagnants, il faut élargir la réflexion au-delà du strict domaine du vieillissement. La viabilité des régimes de pension découlant surtout des évolutions de la démographie, de l'emploi et de l'économie en général, les objectifs politiques devraient, à nos yeux, se concentrer sur ces facteurs. L'avenir du système de retraite pourrait ainsi dépendre moins des décisions qui le touchent directement que des orientations suivies en matière de politique de l'emploi et de politique de la famille. C'est dans ces deux domaines qu'il paraît aujourd'hui possible d'apporter l'impulsion qui puisse contenir le vieillissement démographique, d'une part, et par ailleurs favoriser la croissance économique et, a fortiori, assurer la pérennité des institutions sociales.

En ce qui concerne le marché du travail premièrement, la principale politique appliquée en Suisse jusqu'à la fin des années 80 a révélé aujourd'hui son inefficacité. La réduction de la demande d'emploi en cas de récession économique – notamment grâce à l'abandon du marché du travail par les étrangers et les femmes – ne constitue plus la panacée, car ces catégories ne vont plus, comme par le passé, quitter la scène en cas de crise. L'ancienne stratégie allait de surcroît à contre-courant des tendances actuelles, car un taux de participation élevé au marché du travail est désormais ardemment souhaité pour assurer la viabilité financière de l'ensemble des fonctions sociales de l'État. Dans ce cadre, le défi principal posé par la régulation du marché du travail reste celui de trouver un équilibre entre la promotion de l'emploi et une protection satisfaisante des travailleurs. La combinaison de ces objectifs exige cependant d'importants engagements financiers de l'État, que ce soit par exemple pour lutter contre l'accroissement du chômage ou pour répondre au phénomène des *working poor*.

La Suisse, confrontée à ces deux déséquilibres durant les années 90, a principalement focalisé son attention sur le premier phénomène. Les nombreuses réformes de l'assurance-chômage l'attestent d'ailleurs. D'importantes questions restent toutefois encore à résoudre dans ce champ, comme la qualité et l'efficacité des mesures actives offertes aux sans-emploi, la qualité de la prise en charge par les offices régionaux de placement ou le sort réservé aux personnes en fin de droit. Le phénomène des *working poor*, par contre, a éveillé moins d'attention dans les milieux politiques. Pour y faire face, une série de domaines d'intervention différents devraient être coordonnés: la politique fiscale, la politique familiale, le secteur de la formation ou encore la loi sur le travail par exemple. Que ce soit en lien avec l'accroissement du chômage ou avec celui du nombre de *working poor*, tous les aspects mentionnés ci-dessus mériteraient cependant une attention accrue dans la perspective d'un investissement social à long terme.

Le deuxième domaine à prendre en compte pour mettre en œuvre des politiques d'investissement social est celui de la politique familiale. Cette dernière a jusqu'ici souvent été négligée en Suisse. Toutefois, instaurer des politiques garantissant une conciliation harmonieuse entre travail et vie familiale – par exemple faciliter le temps partiel, développer les structures d'accueil, introduire des congés parentaux et harmoniser les horaires scolaires – représente un enjeu majeur de la société en ce début de 21^{ème} siècle. Le premier objectif est de répondre aux aspirations des femmes souhaitant remplir leur vocation de mère tout en exerçant une activité professionnelle de qualité. De plus et même s'il est difficile d'isoler précisément les effets induits par telle ou telle mesure sur la natalité, il semble désormais clair qu'une politique visant l'harmonie entre travail et vie familiale donne lieu à des indices de fécondité plus élevés. Plusieurs études récentes ont en effet abouti à cette conclusion (Gauthier 2001). Même si la mise en place d'une politique familiale efficiente devrait vraisemblablement se révéler coûteuse, elle représente ainsi un investissement majeur pour l'avenir. Et l'immobilisme dans le champ de la politique familiale fait courir à la Suisse un risque considérable (Despland, Fragnière 1999).

Par conséquent, favoriser un bon arbitrage entre les deux quotidiens familial et professionnel revient à créer un volume d'emploi plus important – par l'accroissement du travail féminin notamment – et davantage de recettes pour d'autres pans de la sécurité sociale, d'autres assurances mises à mal par le vieillissement démographique. De par une influence sur la natalité, ce dernier serait également modéré grâce à l'instauration de telles politiques familiales. Investir dans de telles politiques contribue enfin, d'une manière générale, à la croissance économique, et modère les pressions financières sur les structures traditionnelles de l'État social, tout comme par ailleurs les politiques d'investissement social sur le marché

du travail présentées ci-dessus⁶. En répondant à ces nouveaux besoins sociaux, l'État pourvoit ainsi du même coup à l'équilibre financier de son système d'assurances et sauvegarde la cohésion sociale.

Obstacles à une politique d'investissement social

Cela dit, nous pouvons identifier en Suisse des obstacles sérieux à l'instauration de telles politiques d'investissement social. Premièrement, le développement d'un État social orienté vers l'investissement est par définition une opération coûteuse. A titre indicatif, le Danemark dépense ainsi environ 2% de son PIB pour les services aux familles et 1,7% dans le secteur des politiques actives du marché du travail, respectivement 15 et 2,5 fois plus que la Suisse dans ces domaines. Une réorientation de l'État social helvétique vers la prise en charge des nouveaux besoins sociaux exigerait par conséquent des efforts financiers sans doute considérables. Dans le contexte d'austérité des collectivités publiques suisses, cet engagement supplémentaire paraît sujet à caution, hypothéqué de surcroît par l'impact attendu du vieillissement démographique.

Deuxièmement, ces politiques d'investissement social peuvent tarder à porter leurs fruits. Si l'objectif est par exemple une reprise de la natalité, l'on peut aisément imaginer que son résultat concret se fasse attendre plusieurs années. De plus, pour qu'une reprise de la natalité ait un impact sur la capacité d'une économie à financer son système de retraite, plusieurs décennies seront nécessaires. Par contre, des mesures visant à accroître le taux d'emploi peuvent avoir des effets plus rapidement.

Troisièmement, dans le cas helvétique, la démocratie directe joue un rôle fort important. En effet, toute décision ayant trait à un partage d'importantes ressources pourrait être et sera vraisemblablement soumise au peuple par voie de référendum. La démocratie directe introduit ainsi une condition de plus pour la réussite de l'opération. Tout arbitrage retenu se devra d'être soutenu par une majorité des votants. Or, en regard des politiques d'investissement social, les contextes institutionnel et politique doivent être impérativement pris en compte, comme nous allons essayer de le démontrer ci-dessous.

De nouveaux clivages politiques liés à l'âge?

Si la démocratie directe, en Suisse, peut se manifester parfois comme source de frustration pour les gouvernants et handicaper les décideurs politiques, elle constitue cependant une aubaine pour le politologue. Les résultats chiffrés des nombreux votes et surtout les analyses réalisées après chaque scrutin sur la base de sondages (analyses Vox) procurent un matériau considérable pour l'examen des choix politiques de différents groupes sociaux. Dans le champ de la politique sociale, par exemple, le déterminant le plus important dans les votes reste évidemment le positionnement traditionnel sur l'axe politique gauche-droite, reflétant parfois le statut socioprofessionnel du votant. Même si ce clivage-là conserve toute son acuité pour la grande majorité des scrutins dans ce domaine, des démarcations supplémentaires, en certaines votations populaires, reposent sur l'âge, le sexe et le système de valeurs. Or, on remarque un partage des attitudes particulièrement intéressant entre les jeunes et les personnes âgées.

Les analyses Vox démontrent en effet que l'âge, même si son influence se révèle moins importante que celle de l'appartenance à un parti, s'est manifesté comme un facteur décisif dans le choix des votants à l'occasion de plusieurs scrutins populaires et en particulier, bien

⁶ Il peut en outre y avoir des interdépendances entre ces deux domaines. Les mesures de conciliation des quotidiens familial et professionnel s'inscrivent en effet également dans la question des *working poor*, car les ménages disposant de deux revenus sont sensiblement moins exposés à ce risque de pauvreté.

entendu, lorsque l'objet du vote recèle un impact différencié selon l'âge. Deux exemples récents en témoignent. Ainsi, s'il n'en avait tenu qu'aux votants âgés de 18 à 39 ans, le projet sur l'introduction d'une assurance-maternité aurait été accepté le 13 juin 1999. Mais compte tenu du vote de la population plus âgée, cette réforme fut finalement rejetée par 61% des voix. L'initiative populaire de l'UDC cherchant à attribuer à l'AVS la totalité du produit de la vente des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse (BNS) incarne l'exemple inverse. Rejetée par 52,4% des votants le 22 septembre 2002, cette initiative avait cependant recueilli l'approbation de la tranche d'âge des 60 ans et plus.

Ces deux cas semblent ainsi nous mettre en présence d'une sorte de «conscience de classe d'âge» au travers de laquelle diverses générations votent en fonction de leurs propres intérêts. En réalité, cette perspective ne se vérifie que partiellement. Lorsque le scrutin porte sur une réforme plutôt avantageuse pour les jeunes (l'assurance-maternité et la réduction du temps de travail pour ne citer que deux exemples), l'âge se révèle comme un fort déterminant du vote et les personnes plus âgées tendent à montrer davantage de réticence envers de telles politiques. Le même phénomène a cours lorsque le projet soumis au peuple apparaît défavorable aux jeunes. Lors de la votation du 24 novembre 2002 par exemple, les réductions de prestations dans l'assurance-chômage se virent soutenues de manière croissante au fur et à mesure que l'âge augmentait.

En revanche, mis à part le scrutin précédemment cité sur l'or de la BNS, le clivage des générations semble beaucoup moins net lorsque l'objet du vote présente un intérêt manifeste pour «les vieux». En 1994 par exemple, tel était le cas lors du scrutin populaire qui instaura la prime unique dans l'assurance-maladie de base, très avantageuse pour les personnes âgées, mais aucun effet d'âge ne fut révélé dans le choix des votants. Avec le scrutin populaire du 16 mai 2004, dans la 11^{ème} révision de l'AVS qui visait à réduire les prestations de manière ciblée, la variable «âge» n'eut pas non plus d'impact sur le choix des votants.

Ces exemples montrent en fait que le clivage de l'âge ne s'exerce que dans une seule direction. Contrairement aux jeunes, les personnes âgées semblent avoir une vive conscience de leurs intérêts et elles ont tendance à les défendre par les urnes. On peut le comprendre en se disant que chacun, sauf accident, va se retrouver un jour dans la peau d'un vieux alors que le processus inverse relève de l'impossibilité biologique. Cette prépondérance des options favorables aux personnes âgées se retrouve également dans les analyses d'opinion réalisées en d'autres pays européens.

A cet égard, quel peut être l'impact, sur le processus de réforme de l'État social, d'une telle asymétrie dans la «conscience de classe d'âge». Au vu de ce qui précède, les intérêts de la population plus jeune auraient moins de chance d'être pris en considération dans un vote sur la répartition de nouvelles ressources. En d'autres termes, lorsqu'il faudra procéder à des arbitrages entre le maintien des acquis des Trente glorieuses (notamment en matière de retraite) et le développement d'une politique sociale ciblée sur les jeunes générations et axée sur l'investissement, la première option disposera d'un avantage certain dans le choix final.

Une participation politique inégale

Les classes d'âges ne se distinguent pas uniquement selon leur disposition à agir au plus près de leurs intérêts. Elles diffèrent également dans leur participation à la vie politique. En Suisse par exemple, les votants «réguliers» – ceux qui tendent à prendre part à chaque scrutin fédéral – représentent environ 29% des ayant droit de la tranche d'âge des 18 à 39 ans, mais plus de deux fois plus (63%) parmi les personnes de plus de 65 ans. Ce phénomène n'est pas seulement helvétique: l'abstentionnisme, dans toutes les démocraties occidentales, est plus répandu parmi les jeunes. Cet écart, couplé au vieillissement

démographique, donne un corps électoral à la composition largement biaisée par surreprésentation des groupes âgés.

Dans ces conditions, des politiques publiques orientées vers les familles, les jeunes chômeurs ou les *working poor* auront beaucoup de peine à franchir l'écueil d'un scrutin populaire, surtout si elles impliquent un accroissement des dépenses. S'il est vrai que les votants ne s'expriment pas tous en fonction de leurs seuls intérêts personnels et qu'ils peuvent être mus aussi par un système de valeurs, le déséquilibre est préoccupant dans la composition du corps électoral activement engagé dans les votes. La jeune tranche d'âge (de 18 à 39 ans) potentiellement plus touchée par les nouveaux problèmes sociaux que nous avons évoqués, est en position de faiblesse face au reste de la population.

Car ces données produisent des incitations évidentes dans le jeu politique. Les partis, qui ont pour mission dans une démocratie de gagner des élections, auront en effet tout intérêt à se profiler sur des thèmes qui intéressent les tranches d'âge de plus de 45-50 ans. Concrètement, une telle orientation en politique sociale signifie principalement le maintien des acquis en matière de retraite. Tout engagement résolu en politique familiale ainsi que les appels à des mesures favorables aux *working poor* se révéleront peu payants en termes électoraux. Preuve en est la victoire du PS et de l'UDC aux élections fédérales de 2003, ces deux partis s'étant très nettement engagés, malgré des points de vue divergents, comme défenseurs de l'AVS. *A contrario*, les partis dont les positions, à cette occasion, ont été perçues comme défavorables à cette assurance (PRD) ou qui ont tenté de s'afficher plutôt comme les défenseurs de la famille (PDC), ont subi les plus lourdes pertes.

En conclusion, ces caractéristiques du paysage politique suisse nous amènent à penser qu'un partage d'éventuelles ressources supplémentaires risque bien de tourner à l'avantage du maintien des acquis sociaux hérités des Trente glorieuses ou d'une orientation vers des réductions d'impôts, plutôt que d'aller en direction de voies nouvelles et de politiques d'investissement social.

Quelles voies vers la modernisation de l'État social? Le compromis modernisateur

Cela dit, dans ce contexte peu favorable a priori à la mise en oeuvre d'un processus de modernisation, un certain nombre de réformes de l'Etat social ont bel et bien été adoptées au cours des années 90 et 2000. Le programme fédéral «d'aide à l'accueil extrafamilial» ainsi que la mise sur pied de politiques actives du marché du travail ont privilégié par exemple une stratégie d'investissement social. Elles ont exprimé la volonté d'une meilleure prise en charge des nouveaux problèmes de la société post-industrielle. Malgré tout, leur adoption a été acquise par un concours de circonstances spécifiquement liées à la structure et au fonctionnement du système politique suisse.

En effet, en raison de la démocratie directe et des autres procédures ouvertes à la société civile (consultations et commissions d'experts notamment), le système helvétique ne peut amorcer ni mettre en oeuvre de changements que sur la base de larges compromis (Kriesi 1998). Le succès dans les urnes, pour des réformes portant sur des thèmes de politique sociale, requiert généralement un soutien compact d'au moins trois partis gouvernementaux et en particulier l'appui du PS. Habituellement, les forces socialistes bénéficient en effet d'une plus grande discipline de vote en matière sociale et se voient souvent soutenues par des sympathisants du camp bourgeois lorsqu'elles défendent des acquis sociaux. Mais la construction d'une si large coalition nécessite évidemment des concessions de part et d'autre.

L'accroissement du chômage et une aggravation des déficits publics ont provoqué dans les années 1990 une série de réformes qui ont réussi à franchir l'écueil du référendum et souvent sans trop de problèmes. Elles réunissaient généralement des mesures d'économie

ciblées sur les acquis sociaux des Trente glorieuses et des améliorations dans la prise en charge des nouveaux besoins sociaux. Tel était le mélange qui a conquis les faveurs d'une large coalition apte à prévaloir en cas de référendum. Parfois on a même pu s'abstenir de recourir à cet arbitrage populaire, tant la coalition réunie avait rassemblé d'acteurs capables de lancer un référendum et de le gagner. Voilà donc la stratégie qui a contribué à adapter les structures de l'État social aux transformations postindustrielles, stratégie que nous avons appelée «compromis modernisateur».

Des exemples réussis du dosage suisse

La 2^{ème} révision de la loi sur l'assurance-chômage représente bien la mise en oeuvre d'une solution de ce type. Adoptée en 1995, cette réforme combinait un renforcement des politiques actives du marché du travail par l'instauration des offices régionaux de placement et une mise à disposition de moyens financiers importants, avec une réduction substantielle de la prise en charge des chômeurs. On avait introduit en effet *de facto* une limite temporelle à leur droit aux allocations. Ces dernières, auparavant, étaient pratiquement dispensées sans borne, car le chômeur qui participait à des programmes d'occupation temporaire, avec les cotisations afférentes, pouvait se reconstituer un droit pour une nouvelle période de prestations et rester de ce fait indéfiniment dans le système. Couplant des mesures d'austérité et des éléments d'amélioration, la réforme de 1995 fut ainsi soutenue par une large coalition regroupant l'Union syndicale suisse, les organisations patronales ainsi que les partis gouvernementaux. Chose rare dans le champ de la politique sociale, elle entra en vigueur sans être attaquée par voie de référendum.

Ce type de compromis réapparaît à plusieurs reprises dans les années qui suivent. La 10^{ème} révision de l'AVS par exemple combine ainsi l'élévation de 62 à 64 ans de l'âge de la retraite des femmes avec des améliorations pour ces dernières telles que le partage des cotisations versées par les époux («*splitting*») et la prise en compte, dans le calcul du montant de la rente, du travail familial non rémunéré («bonus éducatif et bonus pour tâches d'assistance»). Seuls les syndicats, contraires au relèvement de l'âge de la retraite des femmes, attaquèrent cette révision par voie de référendum, mais sans succès: la révision fut acceptée par le peuple en 1995. Dans le même ordre d'idée, l'adoption de la 1^{ère} révision de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) en 2003 conjugue, à capital égal, une réduction du montant des rentes (par une diminution du taux de conversion) avec l'introduction d'une meilleure couverture pour les travailleurs à temps partiel. Soutenue par les principales forces politiques du pays, cette réforme entra en vigueur sans faire l'objet d'un référendum.

Mais ces compromis modernisateurs ne sont pas toujours possibles. Ils exigent que deux conditions soient remplies. Il faut premièrement que les mesures d'expansion cumulent deux caractéristiques: qu'elles répondent à une demande clairement manifestée et qu'elles soient compatibles voire même favorables à une consolidation de l'emploi. Par exemple, des mesures purement protectrices, telles que la retraite anticipée, ne paraissent pas en mesure de recueillir l'approbation de la droite. Deuxièmement, la concrétisation d'un compromis modernisateur suppose que les acteurs politiques défendant les intérêts des perdants d'une réforme aient également la mission de représenter ceux de ses gagnants. Le PS, qui se bat simultanément pour la défense de l'État social des Trente glorieuses et pour son extension en direction de nouvelles politiques sociales, incarne à cet égard l'acteur typique de tels compromis.

En l'absence de ces deux conditions, il devient douteux qu'on puisse réaliser un compromis modernisateur. Or, le rôle accru de l'UDC dans le paysage politique suisse pourrait modifier quelque peu la donne. Tout en étant un parti de droite, l'UDC témoigne en effet d'un certain attachement à l'AVS, lié à l'implantation du parti auprès des retraités. De ce point de vue, l'UDC n'aurait aucun intérêt à soutenir un compromis bâti sur des mesures d'austérité

frappant les personnes âgées avec une prise en charge des nouveaux besoins sociaux. Ce serait cumuler deux motifs de défaite. L'on peut donc imaginer que les compromis modernisateurs se fassent plus rares à l'avenir.

Le rôle accru du parlement dans la modernisation

Lorsque nous examinons les divers exemples réussis de modernisation de l'État social, un facteur récurrent ressort de l'analyse. Que ce soit dans la 2^{ème} révision de la loi sur l'assurance chômage, la 10^{ème} révision de l'AVS ou la 1^{ère} révision de la loi sur la prévoyance professionnelle, les éléments de modernisation ont été introduits au sein de ces réformes par le parlement. Le rôle des Chambres fédérales s'est même révélé plus important encore dans l'adoption du programme d'impulsion à la création de structures d'accueil extrafamilial en 2002 ou dans le projet d'assurance-maternité accepté par le peuple en 2004. Une initiative parlementaire était chaque fois à l'origine de ces réformes (Hausermann et al. 2004).

Deux facteurs principaux permettent d'expliquer en l'occurrence ce rôle considérable du législatif fédéral. Premièrement, le système politique suisse est devenu plus concurrentiel au cours des dernières années. Depuis la percée de l'UDC entamée durant les années 90, les sièges sont de moins en moins assurés, ce qui contraint les parlementaires en mal de réélection à acquérir une certaine visibilité. Les nouveaux domaines de la politique sociale représentent un terrain fertile de ce point de vue. C'est d'autant plus vrai qu'on est dans un espace où l'Etat lui-même s'est souvent abstenu d'intervenir. L'exemple du projet d'assurance-maternité affublé du nom de l'un de ses instigateurs (le «modèle Triponez»), illustre la personnalisation de certains objets politiques. S'agissant en général de nouveautés, ces politiques de modernisation de l'État social ne requièrent souvent que des engagements financiers limités et offrent aux initiants de bons effets médiatiques avec un minimum de moyens.

Deuxièmement, les parlementaires de sexe féminin semblent jouer un rôle très marquant dans l'adoption des politiques de modernisation de l'État social. Elles sont ainsi à l'origine des mesures innovantes tant dans la 10^{ème} révision de l'AVS que dans le programme d'impulsion à la création de crèches. Qui plus est, les femmes au parlement s'expriment quasiment d'une seule et même voix lorsqu'elles se prononcent sur des objets concernant ces politiques de modernisation (1^{ère} révision de la loi sur la prévoyance professionnelle, programme d'impulsion pour les crèches et assurance-maternité). Même si le législatif fédéral ne recense pas un nombre particulièrement élevé de femmes par rapport aux parlements d'autres pays, leur influence dans ce cadre se révèle probablement plus forte qu'elle ne l'est au sein des autres arènes de décisions politiques (Conseil fédéral, administration publique et commissions d'experts).

Compromis modernisateurs, recherche de visibilité de la part des politiciens et rôle des femmes au parlement sont autant de facteurs qui peuvent conduire à l'adoption de politiques visant à améliorer les conditions de vie dans les tranches de la population les plus exposées aux nouveaux besoins sociaux. N'exagérons toutefois pas la portée de tels mécanismes. Les exemples de modernisation de l'État social observés dans le passé ne sont pas nombreux et il paraît difficile d'imaginer que des réformes d'une grande ampleur puissent être adoptées dans le contexte actuel à travers ces canaux.

Moderniser l'État social: une exigence pour le 21^{ème} siècle

La Suisse dispose d'un certain nombre d'atouts par rapport à d'autres États d'Europe continentale. Premièrement, le marché du travail helvétique semble relativement bien adapté à l'économie postindustrielle et présente des taux d'activité parmi les plus élevés du continent. Deuxièmement, l'architecture du système suisse de pension combine de manière équilibrée les deux principales sources de financement (répartition et capitalisation) et

semble convenir relativement bien aux exigences actuelles dans le domaine des retraites. Troisièmement, le taux de TVA du pays, fixé actuellement à 7,6%, se situe au niveau le plus bas d'Europe, ce qui offre une certaine marge de manœuvre dans l'obtention de ressources supplémentaires. L'on peut en effet imaginer qu'à terme ce taux soit amené au niveau minimal des pays membres de l'Union Européenne (15%) voire même augmenté au-delà de ce seuil à l'instar de plusieurs pays environnants.

Malgré tout, les perspectives d'avenir ne paraissent pas très favorables, en Suisse, à un ajustement de l'État social aux défis du 21^{ème} siècle. La démocratie directe, les asymétries dans le comportement politique selon l'âge ainsi que la forte polarisation actuelle du système politique rendent malaisé des compromis. Ceux-ci apparaissent nécessaires mais, en l'état des choses, on ne voit pas de forces qui puissent pousser l'État social vers une modernisation à grande échelle. Ni le culte du consensus, ni une recherche de visibilité à des fins électorales ne peuvent déclencher une réorientation globale. Quant au rôle remarquable joué par les femmes en politique, il est restreint par leur représentation aujourd'hui encore beaucoup trop faible: elle se situe à un quart des parlementaires au Conseil national.

Et pourtant, les risques associés à l'immobilisme sont considérables. Le vieillissement démographique va persister au cours des prochaines décennies. Il pèsera sur l'économie dans des proportions qu'il est encore difficile d'appréhender et le financement de l'État social en subira de fortes pressions. De plus, la baisse pronostiquée de la population résidente, dès 2020 environ pourrait avoir un impact énorme sur d'autres domaines de la société et de l'économie et tout particulièrement dans le monde de l'emploi. L'immigration serait bien entendu en mesure d'atténuer les effets de la transition démographique, mais son impact reste cependant limité. L'ampleur du vieillissement est telle que des déplacements de population de proportion biblique seraient nécessaires pour l'enrayer. Une étude des Nations Unies a ainsi montré qu'un pays comme l'Allemagne devrait accueillir d'ici 2050 180 millions d'immigrants (plus du double de sa population actuelle) afin de maintenir la proportion de personnes âgées au sein de sa population à un niveau constant. Ces statistiques caricaturales n'ont que le mérite de montrer que l'apport des étrangers ne suffirait pas à compenser le processus en cours.

Transformer l'État social par des politiques d'investissement dans une orientation favorable à la croissance économique et à la démographie, voilà bien la seule voie qui puisse permettre de surmonter les difficultés actuelles. Si les ressources à disposition n'augmentent pas, il faudra nécessairement procéder à des arbitrages douloureux entre les différentes demandes émanant de la population. La conséquence pourrait être un conflit aigu entre les générations. Comme les parts du gâteau n'augmentent pas, la proportion croissante de ressources accordées à l'heure actuelle aux personnes âgées pourrait en effet priver les plus jeunes d'aides publiques accordées par l'État social.

Le développement d'un État social orienté vers l'investissement pourrait en revanche transformer le dilemme actuel en un jeu à somme positive dans lequel les ressources à disposition augmenteraient. En ce début de siècle, nous sommes en effet confrontés à un véritable choix de société bien illustré par les visions discordantes existantes sur l'avenir de l'État social. Selon les uns, projections statistiques en main, le vieillissement démographique impose une réduction drastique des acquis sociaux. Selon les autres, cette vision volontairement pessimiste attisant l'alarmisme vise en réalité à légitimer «scientifiquement» une attaque idéologique contre l'État social. Ces derniers soulignent d'ailleurs qu'il suffirait d'un peu plus de croissance économique et d'une démographie un peu moins défavorable pour que la pérennité de l'État social soit assurée pendant de nombreuses décennies.

Même si elles en ont la prétention, ces deux visions ne devraient en réalité pas être considérées comme des tentatives de prévoir l'avenir, mais plutôt comme deux futurs

possibles parmi lesquels il nous revient d'en choisir un. Ni la croissance économique ni la structure démographique ne peuvent en effet se décréter. Cependant, ces évolutions ne nous échappent pas entièrement pour autant, car elles peuvent se voir favoriser par des politiques d'investissement social tel que celles discutées dans ce dossier. A cet égard, l'investissement social pourrait ainsi faire la différence entre l'un ou l'autre des scénarii avancés quant à l'avenir de l'État social.

5. Conclusion: un pacte social pour la Suisse?

Soumis à des difficultés économiques et sociales majeures, plusieurs pays européens ont su redresser la barre grâce à des pactes sociaux conclus entre leurs principales forces politiques et sociales. Le pacte de Tolède en Espagne ou l'accord de Wassenaar aux Pays-Bas ont ainsi permis à ces Etats de renouer avec une croissance économique forte et de créer des emplois. Les Pays-Bas surtout, pays qu'on jugeait «malade» au début des années 1980, sont devenus l'un des modèles à suivre au cours des années 1990 et 2000.

Inspiré par de telles perspectives, le pacte social dont nous avons besoin en Suisse devrait surtout répondre aux demandes et aux attentes des pans de la population les plus exposés aux nouveaux risques et aux problèmes sociaux apparus dès le début des années 1990. Grâce à des politiques publiques d'investissement social, l'effet de cet accord pourrait être bienfaisant non seulement pour les bénéficiaires directs, mais pour l'ensemble de la population. Car c'est tout le pays qui tirerait profit d'une participation plus élevée à l'emploi, d'une structure démographique plus favorable et, *a fortiori*, d'une croissance économique plus soutenue. C'est aussi la clé d'une meilleure cohésion sociale. Cela dit, un pacte social devrait cependant contenir d'autres éléments que les seuls ayant trait à l'investissement social et bénéficier de ce fait d'un large soutien politique. Un tel accord devrait ainsi correspondre à la résultante des principales positions politiques existantes dans le pays en la matière.

Le trois voies qui sont proposées

Dans le paysage politique suisse, trois orientations principales se dessinent en matière de politique sociale. Représentée par le PS, les syndicats et, pour ce qui concerne l'AVS aussi par l'UDC, une première direction vise surtout à maintenir les acquis de la période des Trente glorieuses. Une deuxième position, partagée par l'UDC et une grande partie des radicaux, envisage la réduction du rôle de l'État social et surtout une compression de ses dépenses. De plus, les radicaux, proches de l'économie, se révèlent plutôt favorables au couplage d'une éventuelle hausse de la TVA avec une réduction de l'impôt fédéral direct. Finalement, soutenue par le PS et une partie du PDC, la troisième orientation tend à renforcer les politiques de modernisation de l'État social. Or, il s'agit là de trois positions qui semblent inconciliables.

Un apport de ressources supplémentaires, résultant par exemple de la croissance économique ou d'une augmentation du taux de la TVA à un niveau européen, pourrait néanmoins faciliter la recherche d'une issue à ce casse-tête. En effet, les 7 à 8 points de pourcent supplémentaires de TVA, envisageables en comparaison internationale, représentent une somme de l'ordre (actuellement) de 21 à 24 milliards de francs par année. Bien que tout un chacun possède déjà sans doute sa petite idée sur le(s) champ(s) d'affectation d'un tel pactole, un pacte social helvétique pourrait plutôt répartir cette manne additionnelle entre un appui au financement des assurances sociales existantes, la mise sur pied de nouvelles politiques sociales orientées vers l'investissement et la baisse de l'impôt fédéral direct. Simple en apparence, cette solution implique évidemment qu'on parvienne à un accord sur les détails du partage.

Au vu des récents développements survenus au sein du système politique suisse et sa polarisation accrue, nous n'avons aucune certitude que l'accord que nous évoquons voie le jour. Faute de ressources et par l'absence actuelle d'une forte représentation politique de ses bénéficiaires directs, il y a lieu de craindre que la répartition n'exclue l'élément clé du pacte: le développement d'une politique sociale orientée vers l'investissement. Cela serait regrettable car, comme nous avons tenté de le démontrer, toute stratégie d'adaptation de l'État social faisant l'impasse sur ce point serait une tactique boiteuse, sans perspectives d'aboutir.

BIBLIOGRAPHIE

BONOLI, Giuliano (2004), «L'État social suisse dans une perspective comparative. La fin d'un Sonderfall?» in SUTTER, Christian, JOYE, Dominic et RENSCHLER, Isabelle (éd.) *Rapport social 2004*, Zurich: Seismo.

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR (2004), *Rapport sur les familles 2004. Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins*, Berne.

DESPLAND Béatrice, FRAGNIÈRE Jean-Pierre (éds.) (1999), *Politiques familiales: l'impasse?*, EESP, Lausanne.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2002), *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

FERRERA, Maurizio, HEMERIJCK, Anton et RHODES, Martin (2000), *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Portuguese Ministry of Labour and Solidarity/Celta Editor, Oeiras (Portugal).

GAUTHIER, Anne (2001), *The impact of public policies on families and demographic behaviour*, Paper presented at the ESF/EURESCO conference "The second demographic transition in Europe", Bad Herrenalb, Germany, 23-28 June.

HAUSERMANN, Silja, MACH, André et PAPADOPOULOS, Yannis (2004), "From corporatism to partisan politics: social policy making under strain in Switzerland" in *Revue Suisse de Science Politique*, vol. 10, n° 2, pp. 33-60.

KRIESI, Hanspeter (1998), *Le système politique suisse*, 2^{ème} édition, Paris: Economica.

MERRIEN, François-Xavier (2000), *L'État-providence*, 2^{ème} édition, Paris: PUF.

OCDE (2002), *Bébés et employeurs: comment réconcilier travail et vie de famille. Volume 1: Australie, Danemark et Pays-Bas*, Paris.

OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE (2004), *Les Comptes globaux de la protection sociale 2002*, Communiqué de presse du 28 juin 2004, Neuchâtel.

PIERSON, Paul (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford : Oxford University Press.

SCHARPF, Fritz W. (2000), «Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities» in SCHARPF, Fritz W., SCHMIDT, Vivien A. (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy. From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press.

SOULET, Marc-Henry (éd.) (1999), *Le travail, nouvelle question sociale*, Fribourg: Res Socialis.

Les thèses présentées dans ce dossier sont développées de manière plus exhaustive et approfondie dans l'ouvrage:

Bertozzi F., Bonoli G. et Gay-des-Combes B. (2005), *La réforme de l'État social en Suisse. Vieillesse, emploi, conflit travail-famille*, coll. Le savoir suisse no. 27, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), 132 p.

<http://www.lesavoirsuisse.ch/livres/2-88074-635-3.html>

