

SKOS
CSIAS
COSAS



Acte de la journée d'automne du 24 novembre 2005:
L'ARTIAS fête ses 10 ans 1995-2005-2015
Comprendre le passé, vouloir l'avenir

IV. Solidarités, individualismes et assurances sociales: quels principes pour le futur?

Stéphane Rossini, professeur aux Universités de Neuchâtel et Genève

Jeudi 24 novembre 2005
Lausanne, Palais de Beaulieu

1. L'histoire, ringard?

A l'heure où tout change avec rapidité, pour ne pas dire précipitation, s'essayer à une réflexion qui met en perspective le passé à comprendre pour tracer les contours d'un avenir qu'on ambitionne renvoie, qu'on le veuille ou non, à revisiter les fondements de notre situation, les assises sans lesquelles aucun édifice, fut-il politique et intellectuel, ne saurait se maintenir, ou plus simplement «tenir debout». La politique sociale n'y échappe pas. Elle est l'émanation d'un contexte politique, économique et social relevant d'abord d'un environnement national (les rapports de force, le développement industriel, par exemple), néanmoins marqué par une mouvance de réflexion internationale (le rapport Beveridge ou le Social security act, par exemple). Elle est surtout le résultat d'une conquête, car c'est par la lutte que la politique sociale s'acquiert et se conquiert, comme toutes les politiques publiques d'ailleurs!

Dans une réflexion qui associe passé, présent et futur, en ces temps parfois de perte de lucidité collective, le propos du Professeur Guy Perrin, lequel aimait à rappeler que *«rien n'est pire que ceux qui n'ont rien appris et tout oublié»* se révèle d'une grande actualité et devrait éclairer notre action. Banal, rétorqueront peut-être quelques esprits chagrins... sauf qu'une frange de plus en plus importante de la population, mais aussi de décideurs, de managers et d'exécutants vivent avec la conviction que l'on n'a que faire de ressasser le passé, de tracer des liens dans le temps et le développement des actions et entreprises humaines. En un mot: lorsqu'il s'agit de décider, l'histoire c'est ringard!

Mais, gare aux raccourcis... Y a-t-il problématique plus actuelle que celle de la transparence dans le débat politique, dans la détermination des contraintes de gestion et d'administration? Or, point de transparence sans approche historique! Au-delà de nos actions dans ce domaine depuis plus de 15 ans, la pertinence du débat est évidente: tant du point de vue de la conception de la protection sociale que de la gestion des régimes qui la composent¹.

Un certain «*Livre Blanc*»...

Recul de dix ans, puisque nous fêtons les dix ans de l'ARTIAS. Un certain Livre blanc devrait amener lucidité, esprit critique et action constructive. Le 13 décembre 1995, plusieurs «*patrons*» de l'économie suisse lancent en pâture un vibrant appel au Peuple suisse à l'ultralibéralisme, dans un *Livre blanc* présenté comme élément de réflexion². Au cœur de la crise économique, la discussion s'inscrit sur fond de débats acharnés à propos des acquis sociaux. Pour les *capitaines* de l'économie, il urge d'instituer un environnement le plus favorable possible à l'accroissement de la productivité et du rendement des capitaux. «*A n'importe quel prix!*», pour reprendre l'affirmation du directeur de Swissair de l'époque; la précision selon laquelle «*cela doit servir la prospérité de la Nation*» faisant désormais sourire, lorsque l'on revisite

¹ Nous renvoyons à nos nombreux ouvrages et autres recherches ou dans ce domaine.

² D. de Pury, H. Hauser, B. Schmid, «*Mut zum Aufbruch. Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*», Orell Füssli, Zürich, 1995. Il s'agit de la deuxième prise de position de ce type, après un premier ouvrage paru en 1991.

la faillite de cette entreprise et les incompétences économiques et politiques crasses qui ont sous-tendu ce phénomène!

Egalement révélateur, le plus haut dirigeant d'une des principales banques de Suisse convenait, lors d'un entretien, que la question éthique et la notion de qualité en matière de création d'emplois n'étaient de loin pas prédominantes dans la décision d'une création d'entreprise!³ Rappelons que le *Livre blanc* exigeait pour la politique sociale et les services publics: 2^{ème} pilier facultatif; privatisation de l'assurance-chômage, des PTT, des CFF, de Swisscom, des universités; la prédominance totale des lois du marché; la fin de l'Etat.

Naïfs, abstenez-vous donc! Ceux qui y ont vu une simple provocation se sont trompés. Ce fut un programme politique, doublé d'une véritable action. Le seul qui a été quasiment réalisé ces dernières années. Les partis politiques n'ont jamais atteint un tel résultat...

Quelques repères théoriques

Pour aller de l'avant, il s'agit d'allier références théoriques et observations empiriques. Quelques repères s'imposent, parmi d'autres, évidemment. Ils visent à renforcer les instruments d'action dans le processus d'aménagements, voire de réformes, de nos législations et institutions sociales.

Souvenons-nous des lignes directrices de la réflexion conduite par celui que l'on appelle parfois le père des sciences sociales: Frédéric Le Play. Entre 1830 et 1850, Le Play⁴ énonce cinq principes de la vie sociale:

1. l'observation scientifique comme préalable à l'action;
2. le savoir dirigé vers un but social, une finalité pratique;
3. l'importance de la morale dans les rapports économiques;
4. le rôle social des élites, le sens de la mission, de l'exemplarité;
5. l'éducation comme inculcation des valeurs familiales et sociales.

Dans la perspective de l'historien, Paul Veyne⁵ pose d'autres jalons, tout aussi précieux:

1. la visibilité des pratiques sociales permet de comprendre la société dans son évolution historique;
2. les liens entre passé - présent - futur sont inéluctables;
3. le champ événementiel est important, car il permet ensuite l'analyse;
4. à partir du moment où on s'intéresse à ce qui a été fait, il s'avère impératif de ne pas entrer dans une logique de jugement de valeur;
5. l'histoire ne doit laisser aucune place à l'intuition, c'est-à-dire qu'elle se construit sur le savoir et la certitude.

³ R. Studer, alors Président du Conseil d'administration de l'Union de banques suisses.

⁴ voir aussi Kalaora B. et Savoye A., in «*Les inventeurs oubliés*», Paris, Champ Vallon, 1989.

⁵ P. Veyne, «*Comment on écrit l'histoire*», Paris, Seuil, 1971.

Ces principes renvoient à une réalité et doivent sous-tendre la réflexion qui donne sens à l'action. Chacun d'eux pourrait être illustré par un exemple issu du processus de décision, d'administration, de gestion, d'analyse ou d'évaluation, qui démontre les effets nuisibles de leur marginalisation. Celle-ci provoque en effet dérapages et aberrations. Réduction des indemnités journalières de chômage; pression pour diminuer de 20% et de manière quasi arbitraire les rentes de l'assurance-invalidité; absence de solidarité dans le financement de l'assurance-maladie ou mauvaise coordination des soins; élévation de l'âge de la retraite; remplacement de l'assurance par des démarches de prestations complémentaires sous condition de ressource, etc., concrétisent la problématique.

2. La solidarité, c'est aussi ringard?

Il paraît - ici encore - banal de le dire, mais sans solidarité, point de sécurité sociale. A observer le débat politique et le fonctionnement de certains acteurs du champ social, il convient d'admettre que ce précepte ne va pas de soi! Or, Greber rappelle que sans solidarité, *«la sécurité sociale se renierait elle-même»*... Que rétorquer alors à ceux qui lamentent la solidarité dans les assurances sociales au profit de l'humiliante assistante publique? Que leur compréhension du champ social et des mécanismes de protection sociale est erronée? Qu'il n'ont rien appris et ne peuvent donc rien comprendre? Ce serait être méprisant, odieux, prétentieux! Il y a pourtant des vérités qui devraient être bonnes à dire, ou essentielles à évoquer, dès lors que la finalité renvoie à la cohésion sociale...

Mais, entre 1995 et 2025, le nombre de celles et ceux susceptibles de savoir quel est le contenu et, surtout, la portée de la cohésion sociale, risque de décroître dangereusement! Ringard donc le concept de solidarité, dont les tenants et aboutissants ne sont pas connus? Non, sauf peut-être pour ceux qui tirent les ficelles ou qui profitent de son absence! Ringard l'objectif de cohésion sociale, qui semble plus proche du discours électoral que de la réalité? Non plus, sauf quand on se retrouve sans emploi, sans abri, sans le sou...

3. Le heurt des principes et des oppositions

L'observation attentive de la réalité de politique sociale et la discussion sur les politiques publiques sont aujourd'hui marquées, d'une part, par la méconnaissance des principes qui sous-tendent, par définition, la protection sociale; d'autre part, par une opposition dogmatique et stérile de l'économie et du social. On ne peut par conséquent oser un regard prospectif sans rompre avec ces oppositions vives et contre-productives, découlant notamment de la transformation de l'univers politique, qui cesse de se préoccuper d'abord du bien-être des gens au profit de la course aux pourcentages électoraux... Transformation aussi de la pratique de la démocratie!

Opposer de manière aussi radicale les notions de solidarité, service public, cohésion sociale et de responsabilité individuelle, marché ou autre concurrence, c'est d'abord bloquer le système politique (ce qui s'avère particulièrement facile en Suisse en raison des instruments de démocratie directe); c'est ensuite privilégier l'agenda

politique et celui des élections fédérales... Pour construire la politique sociale, il faut voir le monde, mais aussi les processus autrement!

Il faut savoir que dans de nombreuses politiques publiques, la régulation et le service public fonctionnent avec des parcelles de concurrence et de marché, l'inverse étant aussi vrai. Il faut savoir que la cohésion sociale découle de cette subtile alchimie de principes et de mécanismes. Il serait par conséquent fondamentalement erroné, sur le fonds et stratégiquement, de poursuivre l'opposition responsabilité individuelle—responsabilité collective par la solidarité; irresponsable aussi d'anéantir la régulation au profit des lois du marché qui sont souvent destructrices dans des domaines devant préserver la justice sociale (la santé, par exemple). Manœuvrer à la hache dans un appareil de haute technologie est stupide. Certains s'y attellent. Ils portent une lourde responsabilité, mais en ont-ils conscience? On peut en douter...

4. Vers 2015: cinq défis

Je retiens, de manière générale, au-delà des très nombreuses questions sectorielles ou techniques, quelques priorités pour orienter la discussion sur le futur possible de la protection sociale helvétique. Près de cent autres propositions ont été développées, par exemple, dans notre ouvrage consacré aux oubliés de la protection sociale⁶. On ne saurait les reprendre, car elles expriment surtout les questions d'application législative.

A. En finir avec l'opposition Economie - Social

Au centre de la dialectique qui réunit le couple économie et social interfèrent plusieurs paramètres et problématiques:

- la garantie de consommation préservée par les assurances sociales en cas de perte ou de réduction de revenu (AVS, AI, LACI), voire de charges supplémentaires (allocations familiales, par exemple);
- l'octroi de prestations et services en nature;
- les investissements par centaines de millions engagés dans le système de santé;
- l'épargne forcée (par centaines de milliards!) par les assurances sociales et privées;
- l'emploi, inhérent aux différents domaines de protection sociale (public et privé), mais également facteur d'intégration sociale, qui se dessine toujours comme l'élément central de la relation économie et société;
- l'acquisition et la redistribution des revenus et leurs effets sur le niveau général de vie de la population (dont la capacité de consommation des ménages);
- les relations entre le financement des régimes sociaux et la croissance économique, dont l'influence des prélèvements sociaux sur les coûts de production des entreprises;

⁶ S. Rossini, B. Favre-Baudraz, «*Les oubliés de la protection sociale ou le non-sens du ciblage des prestations*», Réalités sociales, Lausanne, 2004, 150 pages ou S. Rossini, «*Défis et débats sociaux. A propos des réformes de la politique sociale en Suisse*», Réalités sociales, Lausanne, 1999, 316 pages

- le choix politique lié à l'importance du domaine social (et de la formation, qui lui est voisin) sur les budgets publics;
- l'influence sur les modes de vie de la population;
- etc.

Ces facteurs rendent compte du fait que l'économie et le social sont deux approches d'une même réalité: la marche vers la prospérité et le mieux-être. Or, un autre débat perdure, qui sépare ces deux approches jusqu'à les opposer irrémédiablement, parfois avec violence. Sans interférer dans ce processus et rompre cette logique d'opposition, nous sombrerons dans les méandres d'une société à plusieurs vitesses, intolérable pour un pays aussi riche que la Suisse. Il faut donc instituer un nouveau pacte entre la Société et l'Economie, sans quoi, une nouvelle révolution ouvrière surgira, non plus celle menée par les ouvriers au dos cassé, mais par les moyens revenus victimes de l'invalidité psychique...

B. Lutte contre la charité

Le retour de la charité est imminent. A trop vouloir cibler et abuser de l'a priori bon sens de la notion de «ciblage», on renforce l'exclusion des personnes refusant l'humiliation des prestations d'assistance et le pouvoir ou la perception d'arbitraire des services sociaux et qui ne tolèrent pas la dette financière et morale envers la société. Les «bons et mauvais pauvres» peuvent ressurgir. C'est un risque socialement inacceptable, niant plus de 125 ans d'assurance sociale et de progrès sociaux. L'avenir social ne se trouve pas à l'horizon 1880. Il y a mieux à faire!

La question essentielle réside donc dans la définition des modalités d'accès aux régimes de protection sociale. De cet accès dépendent la géométrie et le sens de la solidarité. Tous les ressorts sont pourtant montés pour affaiblir le principe d'assurance et privilégier les prestations sous condition de ressources. Méfions-nous des apparences... l'autogoal est proche!

C. Réapproprier les concepts

Les notions indispensables à la mise en œuvre et à l'application de la protection sociale sont multiples, nous l'avons dit plus haut: individualisme, solidarité, responsabilité collective ou personnelle, égoïsme ou cohésion sociale, marché ou régulation... Elles ont une genèse, une histoire, un avenir aussi. Faut-il encore vouloir les comprendre. Véhiculées de toutes parts et sans rigueur, elles se retrouvent dangereusement dénaturées. Il faut donc se les réapproprier.

A tout mêler, certains oublient par exemple que la cohésion de la Suisse ne découle pas de l'armée, encore moins du 1^{er} août, mais du service public: de l'AVS, de la Poste, des CFF, par exemple. Il est urgent de faire prendre conscience aux faiseurs de débats politiques, mais aussi aux intervenants de

l'action sociale, des fondements des mots, de la portée de leurs valeurs, des potentiels de leurs concrétisations. L'ignorance permet d'évacuer d'un revers de main des questions qu'on pourrait considérer comme trop intellectuelles ou embarrassantes pour en rester à des slogans «*porteurs*» électoralement mais nuisibles à la construction et à la finalité de la protection sociale.

D. Simplifier les structures de la Suisse

La boîte suisse et petite, complexe: un labyrinthe! Quel autre pays au monde peut-il encore se payer le luxe de 3000 communes, 26 cantons, une Confédération et 3000 institutions sans but lucratif pour résoudre les problèmes sociaux de quelque 7 millions d'habitants? L'ensemble est par ailleurs de moins en moins compréhensible, maîtrisable. L'éclatement des structures impose de nouvelles structures pour organiser le tout... Etonnant que les grands dirigeants néolibéraux, restructurateurs affirmés des entreprises, soient si conservateurs du point de vue institutionnel! Ou alors, le pouvoir politique ainsi éclaté leur octroie une marge de manœuvre suffisamment intéressante pour en profiter et le légitimer.

Il y a certes un tissu de solidarités à préserver. Mais, institutionnellement et économiquement, en fonction des nouveaux potentiels de gestion et des progrès technologiques, l'organisation de la protection sociale en Suisse est devenue une aberration, propice à des espaces conflictuels, sans parler des quelques dizaines de milliards de francs qui ne sont pas alloués de manière optimale. Un gaspillage humain et financier sévit honteusement.

E. L'interdisciplinarité

Il convient enfin d'évoquer la notion d'interdisciplinarités, au pluriel! Ces interdisciplinarités concernent:

- le champ de la politique sociale et son environnement contextuel et institutionnel
- les politiques sociales, de plus en plus imbriquées (en regard par exemple de l'invalidité psychique), et qu'on ne peut plus appréhender de manière cloisonnée
- les acteurs politiques, ceux de l'action et les partenaires sociaux: la concertation devrait l'emporter sur la technocratie autoritaire qui tend à redevenir la règle, aussi dans le secteur public
- la pluralité des approches dans l'administration, la gestion, l'évaluation et la planification des régimes sociaux
- les disciplines scientifiques, qui contribuent à la compréhension des mécanismes sociaux par des analyses plurielles et structurées. On doit à la fois orienter les aménagements des systèmes existant, repérer et organiser les réponses à l'émergence constante des nouveaux problèmes sociaux. Cela devrait passer par une complémentarité volontariste et rigoureuse entre les terrains de l'action, de la science et de la décision.

5. Conclusion provisoire

Rien ne sert de sauter dans le futur les yeux fermés. 1995 – 2005 – 2015: sachons d'où l'on vient, avec quelles règles et principes nous entendons construire le futur. Le Livre Blanc de 1995 avait des airs provocateurs. C'était en réalité un véritable programme politique. Il a abouti. Le social en paie la facture, une facture salée. Sachons donc retenir les leçons du passé. La lutte sociale est sans cesse en marche. Nous devons la conduire, que nous soyons formateurs, administrateurs, scientifiques ou politiciens.

Terminons avec Gottlieb Guntern, psychiatre ou «*créatologue*», chantre de l'innovation. Sans attitude dédaigneuse, mais de manière constructive, je pense qu'appliquer au débat sur les politiques publiques et, plus particulièrement, sur les politiques sociales, son propos, pourrait nous faire avancer à l'horizon 2015... en évitant au moins un piège, qu'il appelle «*médiocratie*».

«Le phénomène mondial de la médiocratie suscite dans certains domaines de notre société, une baisse accrue de la qualité. La médiocratie, c'est le règne de la majorité statistique; la quantité l'emporte donc sur la qualité. Et, n'en déplaise à l'opinion générale, elle représente le contraire du leadership créatif indispensable à toute civilisation développée»⁷.

⁷ G. Guntern, «*La médiocratie démasquée. Pour un leadership créatif*», éd. Village mondial, Paris, 2001, p. 21