

LES ASSURANCES SOCIALES : EN RÉVISION

OLIVIER MEUWLY

JUIN 2010

Impressum

Cet essai a été réalisé par Olivier Meuwly sur mandat d'AVENIR SUISSE.

Olivier Meuwly, docteur en droit et ès lettres de l'université de Lausanne est l'auteur d'ouvrages sur les partis politiques. Il est chargé de cours à l'université de Genève et collabore régulièrement et notamment avec le quotidien « Le Temps » et le journal « Entreprise romande ».

Mise en page: Yves Winistoerfer, blackbox AG, Kilchberg

© 2010 AVENIR SUISSE, Zurich
www.avenir-suisse.ch

Préface : « Les assurances sociales : en révision »

Les décennies passées ont été caractérisées par des changements notoires dans notre société : le changement démographique – notamment de l’allongement de l’espérance de vie, la mondialisation avec ses effets sur le marché du travail, l’importance croissante de la santé – la médicalisation croissante de problèmes qui ne relèvent pas tous de l’ordre de la santé, un clientélisme galopant qui fait de l’Etat un prestataire de services et une institution devant rendre des comptes. Sous ces effets, l’Etat social tel qu’il a été érigé pendant plus d’un siècle, se trouve pris dans une nécessité absolue de réformes. Si l’on songe que le nombre d’actifs par rapport à la population va diminuer dramatiquement, que pour la première fois dans toute l’histoire de l’humanité, les familles seront majoritairement composées de quatre générations vivantes dont deux à la retraite ou en quasi-retraite, que l’héritage sera une question entre deux générations inactives, etc... La liste des changements structurels de la société liés particulièrement à l’allongement de la vie est longue.

Il est temps de faire le point.

C’est précisément ce qu’Avenir Suisse a demandé à Olivier MEUWLY, historien de renom, de faire dans un court essai personnel et passionnant. Cet essai est largement basé sur six études publiées par Avenir Suisse entre 2006 et 2010 :

- L’or gris. Comment, grâce aux seniors, renforcer l’économie en général et l’AVS en particulier, par Marc Comina (2006) ;
- Die AHV. Eine Vorsorge mit Altersblindheit, par Christina Zenker et Katja Gentinetta (2009) ;
- Die IV – Eine Krankengeschichte. Wie falsche Anreize, viele Akteure und hohe Ansprüche aus der Invalidenversicherung einen Patienten gemacht haben, par Monika Bütler et Katja Gentinetta (2007) ;
- Ergänzungsleistungen. Eine Analyse der Fehlan-

reize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter, par Monika Bütler (2009) ;

- Abschied von der Gerechtigkeit. Für eine Neujustierung von Freiheit und Gleichheit im Zeichen der Krise, sous la direction de Katja Gentinetta et Karen Horn (2009) ;
- La cinquième variable, une bande dessinée de Christophe Badoux sur le 2ème pilier et son fonctionnement (2010).

Ces six études démontrent comment les assurances sociales ont été victimes de leur succès et ont fini par subir des dysfonctionnements souvent produits par l’expansion de l’Etat social lui-même. Par les comportements inadéquats qu’elles ont engendrés ou par la mauvaise prise en considération de problèmes survenus plus récemment, comme l’évolution démographique.

Dans une première partie, l’évolution de l’Etat social en Suisse dans une perspective historique sera brièvement décrite, ainsi que les enjeux qui ont présidé aux débats très vifs ayant entouré la naissance de nos assurances sociales.

Dans une deuxième partie, l’évolution récente de l’Etat social sera traitée dans sa progressive dérive, sous la pression d’une foule d’influences, sociales, économiques et politiques. Il sera ainsi possible de dégager les problèmes qui sont peu à peu apparus et qui ont parfois, dans certains secteurs, miné un système patiemment construit.

Dans une dernière partie, quelques jalons qui balisent le chemin escarpé vers des solutions économiquement justes et politiquement acceptables pour les assurances sociales, seront posés. Pour de plus amples informations sur ces dernières, ainsi que pour une enquête détaillée sur les processus en cours au sein des principales assurances sociales suisses, le lecteur est renvoyé aux études mentionnées ci-dessus, riches en informations chiffrées et statistiques.

Katja Gentinetta et Xavier Comtesse, Avenir Suisse

Le développement de l'Etat social

Les débuts de l'Etat social

Il est de coutume d'évaluer l'évolution de l'Etat social helvétique à l'aune du développement de sa législation fédérale. Une telle approche débouche inexorablement sur un constat accablant: la Suisse serait systématiquement en retard dans l'élaboration de sa législation sociale par rapport aux autres pays développés. Voilà une vision des choses exagérément réductrice. En réalité, l'Etat social a, en Suisse, une longue histoire, qui remonte aux débuts de l'industrialisation, et s'ancre dans l'histoire des Etats cantonaux.

Au tournant des années 1840–50, les Etats cantonaux amorcent un virage vers diverses formes d'interventionnisme. L'aide sociale reste alors, il est vrai, du ressort des institutions privées et, dès les années 1860, s'inscrivent dans des pratiques mutualistes, alors très en vogue, et tentent d'insérer une forme d'assistance sociale dans un cadre qui valorise l'effort privé. Malgré ses succès, le coopérativisme que véhicule ce type d'approche révèle toutefois assez rapidement ses limites. Le nombre des ouvriers qui peuvent compter sur des garanties sociales en cas de malheur demeure très bas.

Face aux progrès de l'ère industrielle, et aux mutations sociales qu'elle génère, d'autres formes d'intervention sont dès lors requises, notamment par la création de banques cantonales. Les Etats cantonaux hésitent cependant à concevoir des systèmes de protection qu'ils contrôleraient. Le canton de Genève imagine néanmoins dès 1849 une assurance vieillesse facultative. Alors que les communes s'intéressent progressivement à leur rôle dans le développement social de leurs habitants, notamment en prenant en main l'assainissement de leurs quartiers ou en développant leurs traditionnelles missions d'assistance, c'est dans le monde du travail lui-même que vont être dressés les nouveaux cadres dans lesquels pourra être pensé l'engagement de l'Etat. C'est ainsi avec le regard fixé sur le travailleur que va

s'esquisser une ébauche de sécurité sociale moderne dont il pourra être le bénéficiaire.

Même si la Suisse apparaît comme le pays des petites industries, fort loin des grandes structures qui commencent à sortir de terre chez ses voisins, l'évolution du travail manufacturier nécessite en effet un nouveau traitement des accidents du travail. En 1864, le canton de Glaris se dote le premier d'une loi sur le travail. Puis la Confédération met en chantier une loi fédérale, qui s'impose en votation populaire en 1877, après avoir vaincu un référendum lancé contre elle. C'est dans ce domaine que l'interventionnisme étatique en matière sociale va connaître ses premiers succès. De par l'Europe, une prise de conscience voit le jour, qui tend à admettre de plus en plus que l'individu peut ne pas être le seul responsable du malheur qui peut l'accabler. Les accidents du travail ont bien entendu déclenché ce retournement de la philosophie en vigueur, dans les années 1880: l'individu n'est plus l'unique acteur de sa vie; il peut être l'objet d'un destin contraire sur lequel il n'a aucune prise. En 1881, la Confédération consacre ce principe en se dotant d'une loi fédérale sur la responsabilité civile, même si nombreux sont encore ceux qui regrettent l'Etat simple veilleur de nuit du début du XIX^{ème} siècle. Désormais, l'employeur ne peut plus se cacher derrière l'imprudence de ses employés.

Mais la portée de ce changement de paradigme va bien au-delà: les fondements conceptuels du futur Etat social sont posés, sur lesquels un type entièrement inédit de relations entre l'individu et l'Etat pourra se développer. Tandis que l'Allemagne, sous l'égide de BISMARCK, se donne toute une série de lois « sociales » en 1883 (assurance contre la maladie), en 1884 (contre les accidents) et en 1889 (assurance vieillesse et invalidité), la Suisse, plus prudemment, commence par imaginer un dispositif qui s'étendrait sur l'ensemble des cantons et uniformiserait les régimes très disparates, et plus ou moins généreux, qui existaient dans les cantons. Ainsi, en 1890, le principe d'une assurance contre les accidents

et la maladie est inscrit, sans grande discussion, dans la Constitution fédérale. La mise en œuvre de cette assurance pose toutefois de sérieux problèmes et infligera bien des tourments aux radicaux au pouvoir, eux-mêmes fortement influencés par le « socialisme d'Etat » pratiqué en Allemagne. Comment financer un système valable pour tout le pays et qui se superposerait à des systèmes cantonaux et privés malgré tout très appréciés ? Et la centralisation qu'il induit ne risque-t-elle pas d'anéantir les effets sociaux que l'on en attend ?

La Suisse, à travers son fédéralisme et sa structure institutionnelle complexe, laisse percer les problèmes fondamentaux que l'Etat social, partout, ne fera que ressasser tout au long des décennies qui suivront : comment financer un système qui, par nature, ne connaît pas de limite, étant donné que le nombre d'« accidents » sociaux que l'Etat doit prendre en charge ne peut être fixé dans des barrières préalables et clairement définies ? Et comment contenir un Etat nanti désormais d'une vocation sociale affichée et qui, en brusquant les frontières cantonales, avouerait ainsi son penchant immanent à la centralisation égalitariste ? D'autant que les cantons ne restent pas inactifs : à l'image de Genève, Neuchâtel, en 1898, et Vaud, en 1907, ont introduit une assurance vieillesse facultative. De plus, dès la fin du XIX^e siècle, fleurissent des caisses de prévoyance privées, élaborées par les entreprises.

Comme souvent dans l'histoire suisse, c'est du côté de l'armée qu'il faut repérer l'amorce d'une solution, avec l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1902 d'une assurance contre les accidents militaires. Il n'empêche. L'avènement d'une assurance « civile » sera douloureux et divisera le régime radical, qui en avait pourtant fait l'épicentre de son action sociale. Rejetée en votation populaire en 1900, elle sera acceptée en 1912, non sans que de nombreux amendements, notamment par un respect plus grand des caisses privées existantes, y aient été apportés. Un système de financement moins exigeant du côté de l'Etat sera également mis au point. Mais les

innombrables obstacles qui se sont dressés sur la route de cette assurance freineront les ambitions radicales en direction d'autres assurances sociales.

L'assurance chômage, dont certains pressentaient dès les années 1890 l'imminente nécessité au vu de l'évolution du monde du travail, est retirée de l'ordre du jour et l'assurance vieillesse, de plus en plus évoquée, sera reportée à des jours meilleurs. Mais les pressions se multiplient. Indépendamment de la mouvance radicale depuis 1888, le parti socialiste saisit très vite le potentiel d'action que lui offre l'initiative populaire, entrée en 1891 dans l'ordre constitutionnel suisse. Très vite, il lance une initiative en faveur des soins gratuits, qui ne recueillera pas le nombre requis de signatures, puis une initiative revendiquant le droit au travail, battue en 1894. Le ton est donné : le socialisme naissant, officiellement marxiste dès 1904, sera à l'affût de toutes les hésitations des radicaux tandis que les conservateurs catholiques tentent de développer une pensée sociale en rupture avec les fondements capitalistes du radicalisme, concentré sur l'espoir de réconcilier la liberté et la nécessité de l'Etat. Le conservatisme catholique forgera sa vision du social dans un rapprochement entre le capitalisme et le travail, dans un moule corporatiste.

..... **Les contraintes de l'entre-deux-guerres**

La Première Guerre mondiale place la question sociale dans notre pays sous un jour plus sombre. Bien qu'absente des combats, la Suisse a souffert durant cette période ; les soldats mobilisés, mal soutenus financièrement, ont laissé leurs familles dans un état de grande précarité. Les troubles sociaux qui concluent cette période pénible attestent du malaise social qui envahit la Suisse. La grève générale de 1918 canalise une nouvelle vague de revendications, au milieu desquelles trône une assurance vieillesse et survivants (AVS), qui

devrait être couplée à une assurance invalidité (AI). Il apparaît à certains que ces assurances ne peuvent être abandonnées à la prévoyance privée : les gens bénéficiant de revenus faibles ou même moyens n'accepteront jamais de sacrifier une partie de leur salaire, et de leur pouvoir d'achat immédiat, pour un risque hypothétique et les assureurs privés risqueraient de ne chercher que les bons risques. En 1918, Glaris, à nouveau précurseur, adopte une AVS et une AI obligatoire.

Le Conseil fédéral entre en matière sur ces réformes sociales, comme il concède l'élection à la proportionnelle, qui ouvrira les portes du Conseil national, en 1919, à une forte cohorte de députés socialistes et agrariens, au détriment des radicaux. Ceux-ci perdent la majorité absolue qu'ils détenaient dans cette Chambre. Dans l'instabilité née de l'après-guerre, l'AVS apparaît désormais comme une réponse essentielle aux déséquilibres sociaux mais se heurte rapidement au problème central du financement. Le principe de l'AVS n'est pas contesté : il sera d'ailleurs inscrit dans la Constitution fédérale en 1925. Il n'en va cependant pas de même des sources financières qu'il conviendrait d'actionner.

Les socialistes, forts de leurs succès électoraux, sonnent la charge les premiers. Ils demandent par voie d'initiative un impôt fédéral sur la fortune qui aurait notamment pour fonction d'alimenter une AVS. Ils n'obtiendront pas le nombre de signatures suffisant. Plus précise est l'initiative populaire lancée par le radical de gauche bâlois CHRISTIAN, réclamant un impôt sur les bénéfices de guerre qui serait exclusivement affecté au financement de l'AVS ; elle sera battue en votation populaire, en 1925. Le Conseil fédéral envisage en réalité d'autres pistes. Il imagine d'abord un impôt fédéral sur les successions, immédiatement contesté par les cantons : comme avant la guerre, les fédéralistes, qui recrutent autant chez les conservateurs catholiques et protestants que chez les radicaux romands, s'opposent avec virulence à toute tentative de soustraction de leurs ressources au profit de projets centralisateurs. D'ailleurs,

en guise de protestation face aux signes de sympathie manifestés par les radicaux à l'égard de l'initiative Rothenberger, les radicaux vaudois quitteront le parti suisse pour quelques années.

Le Conseil fédéral songe à un impôt sur le tabac et sur la bière, puis sur le schnaps, pour assurer le financement de la part fédérale, qui viendrait compléter les cotisations des employeurs et des employés. Ces bases financières, fragiles, causeront la perte de la loi d'application adoptée par les Chambres mais immédiatement contrée par un référendum. Celle-ci ne surmontera pas l'obstacle du vote populaire, en 1931, quand bien même l'AI avait été éliminée du projet et renvoyée *sine die*. Comment expliquer cet échec alors que la crise économique qui a éclaté en 1929 commence à étendre, d'abord lentement il est vrai, ses effets sur le pays ?

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, et malgré le refus d'un durcissement de la législation sur le travail et le rejet de deux lois sécuritaires, le curseur de la politique fédérale a eu tendance à se déplacer vers la droite. Cette évolution sera cependant freinée par la crise. La situation du parti radical est symptomatique. Si son aile droite dictait ses volontés au parti après 1918, son aile gauche recouvre toute sa vigueur dès 1929. Et le libéralisme économique entre dans une période difficile ; sa légitimité est mise en doute et tous les regards se braquent désormais sur le « New Deal » américain. Les théories de John Maynard KEYNES bénéficient en outre d'une attention de plus en plus soutenue en Suisse, auprès de maints socialistes et syndicalistes. Pourtant la concrétisation projetée de l'AVS ne trouve pas grâce devant le corps électoral : la crise, avec les incertitudes qu'elle charrie, crée un climat d'incertitude peu propice à de grandes réformes. L'AVS, on le sait, ne sera pas indolore sur les finances publiques : qui réglera en définitive la note ?

L'imminence de la guerre, le renforcement de la gauche et le dialogue entamé entre patrons et syndicats et qui débouchera en 1937 sur la Paix du travail entraî-

neront un réexamen de la question sociale. Profitant des pleins pouvoirs qui lui ont été octroyés par les Chambres, le Conseil fédéral met sur pied dès 1939 une assurance perte de gains qui développe un système plus sommaire introduit en 1931 et doit préserver les soldats des angoisses qui accablèrent leurs familles lors du premier conflit mondial. Cette assurance remplira parfaitement bien sa mission et les troubles sociaux qui clôtureront la Seconde Guerre mondiale, sporadiques, seront sans commune mesure avec ceux qui avaient agité la fin de la guerre 14–18. Mais suffirait-elle à résoudre la question des assurances sociales helvétiques, lancinante depuis des décennies et dont le règlement est sans cesse repoussé?

L'Etat social au centre de la société

L'après-guerre et les débuts de l'Etat providence moderne

La population attend désormais le grand saut qui permettrait à la Suisse de se doter de cette avs dont on parle depuis si longtemps. Pourtant le Conseil fédéral ne semble pas pressé de se ressaisir du dossier. Les pressions se multiplient toutefois, y compris dans le camp radical. Des pressions que renforce le succès électoral du parti socialiste en 1943, qui poussera la droite bourgeoise à laisser un siège au Conseil fédéral à un représentant de la gauche, elle-même réconciliée avec le principe de la défense nationale. Le gouvernement se met cette fois à la tâche et, dès lors, les opérations se déroulent rapidement. La loi sur l'avs, pour l'instant seule, est adoptée par les Chambres en 1947. Attaquée par un comité référendaire, elle s'impose aisément lors de la votation du 6 juin de la même année. Le 1er janvier 1948 entre en vigueur cette loi qui deviendra le fondement de l'Etat providentiel helvétique. A ce moment, il faut 6,5 actifs pour financer une retraite (fixée à l'âge de 65 ans) et est adopté un instrument destiné à contrôler la viabilité de la nouvelle assurance. Le bilan technique, c'est son nom, permet de veiller à la conformité de l'avs à l'évolution démographique et économique de la société. Le développement de l'Etat social ne se limite pas à la vieillesse : en 1945 déjà est acceptée sans combat l'initiative des conservateurs-catholiques sur les allocations familiales.

Le développement de l'Etat providence, qui revêt ainsi ses premiers traits modernes, s'inscrit dans un large mouvement qui embrasse toute l'Europe. Inspiré par le rapport du libéral anglais William BEVERIDGE, ce mouvement tend à définir l'Etat dans son rôle social, par lequel tous les citoyens ont droit à une aide vouée à parer les mauvais coups de la vie. Le principe d'une responsabilité sociale pour le risque dont chacun peut être victime, et surtout s'il est inévitable comme la vieillesse,

s'inscrit dans le « code génétique » de l'Etat et celui-ci ne s'en départira plus, qu'il soit régi par des gouvernements plutôt libéraux ou plutôt sociaux-démocrates.

La naissance de l'Etat providence parachève ainsi un vaste compromis entre forces bourgeoises et forces de gauche, souvent attisé par leur haine partagée du communisme : en échange de la reconnaissance de l'économie de marché comme moteur de la prospérité nationale et de la nécessité de la défense nationale, la droite admettait le caractère intangible d'un Etat social laissé à sa définition moderne, à savoir sa mission de repérer les « ratés » de la croissance et de les compenser par des interventions de plus en plus générales. Des interventions systématisées dans les « articles économiques » de la Constitution, adoptés en 1948 et qui cimentent la coopération entre employeurs et syndicats à la gestion économique de la Suisse. Sur le plan politique, ce compromis prendra la forme de la célèbre « formule magique », qui répartira équitablement, dès 1959, les sièges du Conseil fédéral entre les quatre principaux partis politiques du pays.

La dimension extensible de l'Etat providence helvétique, adossée à une croissance économique qui paraît éternelle, se dévoile très tôt. En 1950 déjà, les prestations avs sont renforcées, puis suit une nouvelle et généreuse augmentation des rentes, en 1953. La 3ème révision (1956), puis la 4ème l'année suivante, rehaussent la rente minimale, tandis que l'âge de la retraite pour les femmes est abaissé à 63 ans. Soutenue par de nombreux milieux bourgeois, une initiative socialiste lancée en 1959 et demandant une hausse de 16 pour cent des rentes pousse le Conseil fédéral à entamer une nouvelle révision de l'avs. Il en résultera une 5ème révision, en 1962, très coûteuse puisqu'elle seule coûtera autant que les quatre précédentes prises ensemble. L'appel à la générosité n'est pas terminé. Aiguillonnées par de nouvelles initiatives ainsi que par une pluie de motions, les Chambres adoptent, dans le cadre de la 6ème révision qui entrera en vigueur en 1964, de nouvelles augmentations et,

surtout, définissent le principe des trois piliers, futur « système nerveux » de l'Etat providentiel helvétique que consacrera la Constitution en 1972.

La fin des années 60 est particulièrement favorable à l'expansion de l'Avs. Par le biais d'un arrêté fédéral urgent, le Conseil fédéral décrète une hausse qui engendre 14 pour cent de dépenses supplémentaires, avant qu'en 1969 la 7ème révision n'implique une augmentation des rentes de 50 à 60 pour cent ! Pour financer l'opération, le taux de cotisation passe à 5,2 pour cent, tandis que le taux d'inflation augmente et que l'on table sur une croissance continue du nombre de travailleurs appelés à alimenter le système de leurs cotisations. Plus grave encore pour l'avenir de nos assurances sociales que cette substantielle hausse des rentes est l'abandon du bilan technique : désormais, une garantie de financement calculée sur 20 ans suffira pour attester de la bonne santé économique de l'Avs... Cette évolution ne calme guère les revendications de la gauche : en 1969, le parti du travail lance son initiative en faveur de la création d'une « pension populaire », une thématique que le parti socialiste reprendra dans sa propre initiative, lancée l'année suivante. Les catholiques ne sont pas en reste : en 1966, les syndicats chrétiens peaufinent à leur tour au point leur initiative, qui demande une adaptation des rentes au renchérissement et le relèvement du niveau de ces dernières. Face à ces nouvelles offensives, les partis bourgeois sont condamnés à repenser leur vision de l'Etat social.

Cette révision s'impose d'autant plus que d'autres réformes sont initiées, qui alourdissent la facture sociale. Pourtant, personne ne veut apercevoir le péril, dans la conviction que l'essor économique de l'après-guerre n'a aucune raison de s'arrêter. C'est ainsi que rebondit le dossier de l'Al, peu après l'entrée en vigueur de l'Avs. Le parti socialiste annonce en 1955 une initiative pour une meilleure assurance invalidité, jusque-là confinée dans des dispositifs privés plus ou moins larges. Immédiatement le Conseil fédéral mandate une commission

d'experts, à l'œuvre dès juillet 1955. Le Conseil fédéral adopte son projet en 1959, année symbolique qui inaugure la « formule magique »... Le fonctionnement de l'Al est calqué sur celui de l'Avs, sa gestion confiée aux offices en charge de l'assurance vieillesse. On part du principe qu'en recourant aux services administratifs de l'Avs, l'Al ne se transformera pas en un gouffre financier. Les rentes seront d'ailleurs fixées à un niveau relativement bas.

Mais le Conseil fédéral et les Chambres appuient leur dispositif sur une logique perverse, dont ils ne saisissent pas la portée sur le moment. L'Al puise ainsi sa justification dans la définition de la santé qu'avait suggérée l'Organisation mondiale de la santé au lendemain du second conflit mondial. Pour cette dernière, la santé caractérise un bien-être physique, mental et psychique. Par contrecoup, la notion d'invalidité se définit par rapport à la subjectivité du patient et n'autorise pas le tracé d'une limite stricte entre la santé et la maladie : si cette incertitude ne pose guère de problème dans les années 70, elle recèle un potentiel de dérive que l'on ne percevra que plus tard.

Pour l'heure, l'Etat social ajoute une nouvelle strate à son armature interventionniste par la création des prestations complémentaires de l'Avs et de l'Al, en 1966 pour ces dernières. Conçues à l'origine comme solution transitoire en attendant que les rentes Avs aient atteint un niveau capable de garantir le minimum vital, elles deviennent vite partie intégrante du système. Et, financées par l'impôt, elles ne sont pas affectées à un but spécifique : là aussi se loge un potentiel de dérive que l'on ne verra que plus tard. Pourtant, dans les replis de la croissance, la société évolue, notamment sur le plan de sa démographie : si en 1900 on dénombre 200 000 personnes de plus de 65 ans, en 1960, on en compte désormais 550 000 et l'ère du « baby-boom » touche bientôt à sa fin : seulement 94 500 naissances sont enregistrées cette année-là. Dès 1964, les chiffres se révéleront implacables : le nombre moyen d'enfants par femme diminue drastiquement.

.....

La crise des années 70 et ses effets paradoxaux

.....

Les années 60 semblent couronner la société de consommation qu'a enfantée la phase de prospérité exceptionnelle depuis la fin de la guerre. L'extension de l'Etat providence, garantie par une croissance apparemment inépuisable des sources financières, paraît inéluctable. Pourtant, cette période euphorique touche à sa fin. Entre la fin des années 60 et le début des années 70, plusieurs facteurs se conjuguent pour signifier le passage dans une nouvelle ère, truffée de profondes remises en cause du système qui prévalait depuis 1945. Tous les secteurs sont concernés : l'économie, la politique, le social. Une société nouvelle est en gestation et les mutations qui vont affecter la relation à l'Etat providence de l'après-guerre en seront l'un des marqueurs principaux.

Sur le plan économique d'abord, les années d'opulence s'achèvent brutalement avec la crise pétrolière de 1973. On s'aperçoit subitement que l'accroissement de l'Etat dans son souci de subvenir aux « ratés » de la prospérité ne peut se poursuivre indéfiniment. La société capitaliste, même assise sur un tissu social de plus en plus épais, n'est pas à l'abri d'une rupture douloureuse, susceptible d'ébranler ses piliers que l'on croyait les plus solides. Alors que son développement se nourrissait d'une consommation toujours renouvelée, tout à coup, le moteur de la croissance s'arrête. Parce que les prix du carburant, ce stimulant de la richesse des pays occidentaux, explosent, en même temps que l'inflation, la machine industrielle se grippe, réveillant le spectre du chômage.

Les angoisses que projette sur la société la crise économique sont redoublées par le climat intellectuel dans lequel cette dernière se produit. Au fil des années 60, la nature même de l'Etat démocratique et social alors en construction commence à susciter une certaine

méfiance, que la crise économique ne fait qu'aggraver. Une approche nouvelle de la liberté individuelle se dessine, qui condamne l'Etat comme un avatar de l'autoritarisme. La dimension hiératique de l'Etat, qui lui permettait de commander aux mouvements naturels de la société, est désormais expulsée. La société, justement, devient le réceptacle d'une liberté forcément brimée quand elle est soumise aux rituels institutionnels classiques de l'Etat. Tout au plus, l'Etat doit se mettre au service des besoins de la société, des besoins qui ne peuvent être qu'infinis.

Dans la foulée de la crise économique, les interrogations sur la finalité de la société capitaliste, même matelassée par des assurances sociales continuellement étendues, fusent. La consommation constitue-t-elle réellement l'aboutissement de l'humanité ? La quête de la richesse est-elle indispensable au bonheur de l'individu ? Celui-ci n'aurait-il pas intérêt à se refonder dans une autre relation avec le monde extérieur, avec la nature, avec l'altérité ? Ces questionnements hantent tous les pays occidentaux, et même les Etats communistes. Place doit être laissée aux nouveaux mouvements sociaux, qui représentent l'individu dans sa singularité face à un univers censé se nourrir de la diversité de l'humanité. Le féminisme, le tiers-mondisme, l'écologie surgissent comme les nouveaux « identifiants » d'une société en quête de repères dépoussiérés et qui, paradoxalement, va chercher auprès de cet Etat abhorré dans sa fonction autoritaire le soutien à l'expression totale d'une liberté désormais réinventée, et absolutisée. Mais cet Etat à nouveau sollicité est confiné dans sa seule mission de service public : il n'a plus le droit de faire usage de sa souveraineté et de son autorité, il ne peut plus dire non. Il doit s'aligner sur les demandes en provenance de la société ; il doit veiller à ce que les divers « groupes sociaux » qui composent la société trouvent leur cohérence dans l'assouvissement des desiderata de chacun.

Les conséquences de ce double mouvement, à la fois économique et social, sont innombrables et elles sont

elles aussi paradoxales. D'un côté, pour la première fois, la question de la limite de l'Etat social est posée. La crise économique rend vains les efforts tendant à encourager l'inflation des assurances sociales. L'idée d'un contrôle de leur croissance ne paraît plus incongrue, même si une nouvelle assurance est créée en 1976 au niveau fédéral : l'assurance-chômage, basée sur les cotisations versées par les patrons et leurs employés. La contribution de la Confédération au financement de l'Avs est baissée en 1975, par voie d'arrêté urgent pour éviter un référendum. Et le Conseil fédéral sera désormais habilité à décider des adaptations qu'il conviendra d'apporter aux rentes. La 9^{ème} révision portera les stigmates de ces préoccupations nouvelles : en introduisant l'indice mixte, qui induira une adaptation des futures rentes en fonction de l'augmentation générale de l'inflation et des revenus, on tente d'enserrer le système de l'Avs dans un cadre de surveillance plus strict. En même temps, on remarque que l'Avs doit intégrer de nouveaux soucis, fruits de l'époque : l'égalité des sexes et une demande de flexibilisation d'un âge de la retraite, visible dès la fin des années 70, alors que les habitudes du monde travail tendent, imperceptiblement, à se modifier.

Ce n'est pas suffisant pour de nombreux milieux. Signe des temps, pour la première fois, une révision de l'Avs est contestée, par les arts et métiers. En vain. Mais surtout, les nouvelles réalités que dévoile la situation économique ne sont pas perçues par tout le monde. Globalement, la 8^{ème} révision, entrée en vigueur en deux étapes en 1973 et 1975, élargit les prestations : dans les seules années 70, les dépenses de l'Avs doublent en rapport au PIB. Cette réalité touche aussi l'AI : elles ont augmenté de 33 pour cent en 1964, elles bondissent de 80 pour cent en 1973. Et, surtout, les initiatives populaires du parti du travail et du parti socialiste lancées en 1969 en faveur d'une pension populaire ont obligé les partis bourgeois à envisager la manière la plus adéquate de renforcer la prévoyance vieillesse, que beaucoup attendent malgré tout. En coopération avec les socia-

listes, les bourgeois préparent alors un contre-projet à l'initiative et construisent les bases de ce qui deviendra la prévoyance professionnelle. En 1972, l'initiative est écartée et l'article constitutionnel établissant le système des trois piliers est plébiscité, par près de trois quarts des votants.

Il n'en demeure pas moins que, dès 1979, le développement de l'Avs semble ralentir. D'ailleurs, la population prend peu à peu conscience des périls qui menacent l'Avs si l'on n'érige pas des digues à son expansion. Tout à la doctrine politique selon laquelle l'Etat doit être actionné dès qu'il s'agit d'assouvir les besoins forcément illimités de la société, les organisations progressistes (POCH et le parti socialiste autonome) réclament une baisse drastique de l'âge de la retraite (60 ans pour les hommes et 58 pour les femmes) et lancent une initiative dans ce sens. Elle sera rejetée par plus de 80 pour cent des voix. C'est d'ailleurs à cette époque que l'initiative, qui avait déjà été utilisée à plusieurs reprises dans le domaine social, va connaître un développement extraordinaire. En Suisse, elle va s'imposer comme le moyen de revendication privilégié des nouveaux mouvements sociaux, comme la voie d'accès à des réformes portées par un groupe social mais auréolées de l'ambition de servir au corps social dans son entier. Cette évolution posera de nouveaux problèmes au monde politique qui, s'il ne perçoit pas vraiment les répercussions des bouleversements sociaux sur l'Etat providence, sait maintenant que les dépenses que génère le social doivent être maîtrisées.

La nouvelle définition de l'Etat social

Mais les soubassements de la société sont en mutation et les attentes de la population encore nombreuses. L'idée d'un Etat qui ne conquiert sa légitimité que dans l'extension des services qu'il peut fournir à la société se répand, encore mollement combattue par les partis du

centre droite, alors que la droite conservatrice est encore des plus discrète. Au seuil des années 80, il paraît inimaginable de critiquer l'Etat social et les partis soucieux des deniers publics n'osent aborder des problèmes encore largement tabou. Pourtant, la logique intime de l'Etat providentiel évolue. Adossé à l'Etat de droit, il en constituait le prolongement social, dans une fonction interventionniste également requise par le développement du capitalisme lui-même. Il fallait intégrer tout le monde dans une société solidaire. Les moteurs de son action changent cependant. Il doit désormais prendre en compte les droits subjectifs dont l'individu peut se parer dans le nouveau rapport qui l'unit à l'Etat. De l'Etat de droit, on passe progressivement à un Etat des droits, à un Etat à pure vocation administrative.

La liberté consacrée par les années 60 et 70 se double d'une compréhension également renouvelée de l'égalité. Si l'égalitarisme de type marxiste, clairement associé au totalitarisme communiste, ne fait plus recette, l'ambition d'une égalité enfin réalisée ne disparaît pas pour autant. Au contraire, la conviction d'une égalité comme complément logique de la liberté proclamée dans les années 70 se développe comme une évidence, que maints philosophes s'échinent à théoriser. Pour eux, il s'agit de justifier l'extension de l'Etat providence, en dépit des restrictions budgétaires infligées par la situation économique en cours depuis les années 70, et d'adapter sa vocation égalisatrice à la frénésie libertaire que personne ne souhaite, en fait, remettre en cause.

C'est dans ce contexte que prend corps le concept de l'égalité des chances, lourd d'ambiguïtés. Séduisante dans son énoncé, cette notion reste floue: doit-elle se limiter à la fourniture à tous des outils qui leur permettront de faire valoir leurs atouts quelle que soit leur situation de départ? Ou inclut-elle une «égalité des résultats» qui renverrait en définitive l'égalité des chances à un pur et simple égalitarisme rénové? A travers la reconnaissance des droits fondamentaux qui ne se bornent plus aux traditionnelles libertés publiques

(expression, religion, presse, etc.), l'individu peut exiger un droit à un soutien effectif non seulement en raison des accidents de la vie qu'il devrait subir sans sa faute, mais aussi en fonction des manques qui pourraient obérer son intégration la plus harmonieuse possible au sein du corps social. Dans ce cadre, la notion de risque est bouleversée. Elle est refoulée car gage d'une menace supposée briser les efforts d'harmonisation: le hasard, voilà le nouvel ennemi!

L'égalité ne repose donc plus sur une prétendue égalité originelle des individus entre eux, mais se déduit du fonctionnement de la société qui ne peut tolérer que des gens ne disposent pas des mêmes armes que les autres. L'individu apparaît prédéterminé et doit être reconnu dans sa singularité, qu'il n'est plus question de «dépasser», mais de célébrer comme la fin de toute réalité humaine. L'ennui, c'est que l'idée d'égalité des chances va peu à peu s'imposer comme une finalité logique d'un Etat libéral, sans que ses conséquences réelles soient sérieusement examinées. De fait, même les critiques d'une société appelée à parfaire l'égalité entre ses membres accepteront la généralisation de l'égalité des chances à titre de compromis, pour ne pas paraître s'opposer à cette vocation égalitaire. Or cette logique nouvelle va pénétrer les esprits et transformer les ressorts de l'action juridique et législative. Dans le domaine de l'Etat social, les dégâts causés par cette approche seront considérables, comme le montre l'exemple de l'assurance invalidité.

..... **L'exemple symbolique de l'assurance invalidité**

L'AI avait été conçue dans une approche utilitariste. Contrairement à l'Avs, qui a pour fonction de subvenir aux besoins d'une personne sortie naturellement du monde du travail, l'AI a été imaginée principalement comme un moyen de surmonter une période difficile de

l'existence, pour cause d'accident par exemple, avant de réintégrer son destinataire dans la vie professionnelle. C'est pour cette raison que le niveau des rentes AI avait été volontairement fixé assez bas. Mais l'ambition initiale sera progressivement détournée: de « coussin de sécurité », elle deviendra bientôt une assurance apte à préserver l'individu malmené des rigueurs de la société moderne. A partir de là, rien ne pourra arrêter l'explosion des coûts induits par l'AI. Depuis 1960, son déficit cumulé a atteint le montant astronomique de 9,3 milliards de francs ! Comment en est-on arrivé là ?

Dans son évolution, l'AI concentre les dysfonctionnements qui vont peu à peu perturber la mécanique de l'Etat social. On a vu que la définition de la maladie et du bien-être, retenue par les pères fondateurs de l'AI, laissait la porte ouverte à toutes les dérives possibles. En partant du principe que la société doit se mettre au diapason de tous les besoins susceptibles d'être exprimés par des individus, que ceux-ci jouissaient d'une liberté réinventée et arrimée à des droits compris d'une façon des plus extensible, le corps politique admettait que les fondements de l'AI étaient destinés à un élargissement systématique. Une logique perverse s'est alors enclenchée: au lieu d'encourager les gens à viser un retour dans la vie professionnelle, elle s'est traduite par une incitation à demeurer dans la sécurité apparente offerte par l'assurance.

C'est sur cinq terrains que l'AI va cristalliser les périls qui menacent les assurances sociales dès la fin des années 70. D'abord, sur le plan de la santé proprement dite, le progrès technologique accouplé à la définition très malléable de la santé amplifie la notion d'invalidité. Dès les années 80, on assiste à une véritable médicalisation de la société, par laquelle la liste des maux dont l'individu peut être victime s'allonge indéfiniment. Et ce problème ne frappe pas que la Suisse. Comme le suggère l'économiste de la santé Gianfranco DOMENIGHETTI dans AGEFI Magazine du 29 mars 2010, désormais, « des millions d'individus

supplémentaires sont devenus éligibles pour une prise en charge médicalisée en faisant ainsi passer leur statut d'individus « subjectivement bien portants » à celui de personnes « objectivement malades ». D'abord confinée dans le domaine physique, cette médicalisation de la société envahira peu à peu le monde immense des maladies psychiques. C'est ce qui explique que les cas d'invalidité, au lieu de régresser au fur et à mesure que les métiers exclusivement physiques tendent à perdre du terrain au profit de professions tertiaires, et plus intellectuelles, se multiplient. L'accroissement des qualifications n'apparaît donc pas comme une parade contre les risques d'invalidité: si 164'329 rentiers AI sont recensés en 1990, on en compte 298'684 seize ans plus tard et, entre 1997 et 2007, on prendra acte d'un doublement du nombre des maladies psychiques !

La place de la santé dans la société individualiste de la fin du xxème siècle rend en outre de plus en plus intenable la position du médecin. L'addition de nouvelles maladies pouvant entraîner l'octroi d'une rente AI, notamment par l'afflux de maux issus du domaine psycho-social et somatique, place le soignant face à de douloureux cas de conscience. Dans le doute, le médecin sera enclin à trancher en faveur de son patient. La concurrence régnant dans les centres urbains n'incitera pas le médecin à une plus grande distance: par peur de perdre des clients, il aura tendance à écouter les désirs de ces derniers et à leur ménager parfois l'accès le plus aisé possible aux prestations de l'AI. Les nouveaux moyens d'analyse, capables de débusquer de nouvelles maladies, aggravent bien sûr la situation. Dépouillés de leur fonction « policière », les médecins sont d'ailleurs partiellement responsables des difficultés qui oppressent leur profession: au lancement de l'AI, il avait été envisagé de confier le traitement des cas AI à des médecins indépendants, sur le modèle des experts de la suva; ils avaient refusé, avec l'appui des handicapés, qui tenaient à pouvoir continuer à dialoguer avec leur médecin habituel.

Mais l'évolution délicate de l'AI ne reflète pas seulement l'évolution de l'univers de la santé. Elle éclaire aussi l'emprise progressive du droit sur la société. Bardé de droits en expansion, l'individu a été nanti du privilège de pouvoir défendre les droits qui lui avaient été promis devant les tribunaux. Une inflation juridique s'est logiquement ensuivie. Mais cette inflation avait été en quelque sorte préparée par les modifications subies par le droit lui-même au fil des années. Dans une société où la liberté de l'individu reçoit une position prépondérante, la loi se métamorphose en suppléant inédit d'une autorité qui n'a plus lieu d'être dans le rapport renouvelé qui unit la personne à l'Etat. Le droit ne peut plus imposer, mais doit avant tout capitonner la sphère privée d'un filet protecteur, contre les intrusions d'un pouvoir extérieur ressenti comme une menace. La loi est quelque peu ravalée au rang d'inventaire des droits dont bénéficie l'individu.

Dès lors le contrat s'érige en mode usuel des règlements juridiques des relations entre individus, adaptable aux circonstances, modulable selon le bon vouloir de chacun, en dehors des cadres étatiques habituels. En même temps, le droit ne peut établir les limites aux besoins émergeant de la société, et que cette dernière doit se contenter d'enregistrer, sans jugement. La loi tend ainsi à puiser sa légitimité dans ce travail d'enregistrement : elle doit énumérer les cas que la société, à travers l'Etat social, doit prendre à sa charge. La norme est par ailleurs condamnée à s'enliser dans une rédaction floue, dans la mesure où, par nature, la loi ne peut tout envisager a priori. Les règles de droit deviennent de plus en plus imprécises, laissant ainsi une large marge de manœuvre au juge... et aux avocats qui, comme dans d'autres secteurs des assurances sociales, peuvent profiter du système. Le juge s'est engouffré dans la brèche pour produire un droit jurisprudentiel, globalement favorable à l'assuré. En renonçant à retenir la preuve de la vraisemblance dominante, il a posé le principe que l'invalidité, dans une mesure à établir, était grandement présumée.

Et en parallèle à cette évolution du droit s'est transformé l'environnement administratif de l'AI. Dans une société où le droit tend à échapper de plus en plus au cadre législatif, où il tire son essence des tribunaux, la bureaucratie gagne en importance, en tant qu'unique prescripteur de la pratique. Et là aussi comme dans d'autres secteurs des assurances sociales, de nombreux professionnels du social ne se considèrent que comme des soutiens exclusivement là pour aider, comme s'il leur était interdit de refuser une demande. L'approche de l'invalidité développée par l'administration sera ainsi déterminante, mais en amplifiant les problèmes auxquels se heurte l'AI. Longtemps négligée par le monde politique, lui-même happé par d'autres tâches jugées plus urgentes, elle a laissé se développer des mécanismes de surveillance inopérants. De plus, calquée sur l'Avs, elle a été gérée comme cette dernière, alors que ses fins ne correspondent pas à celles d'une assurance vieillesse. De fait, les offices Avs ne sont pas équipés pour prendre en charge une personne souffrant d'une invalidité plus ou moins prononcée et l'orienter vers les mesures adéquates qui lui permettront de se réinsérer dans le monde du travail.

Dépourvue d'organe de révision digne de ce nom, l'administration de l'AI a assimilé l'évolution de la demande sociale, sans souci de viabilité à long terme. Des doublons ont en outre surgi entre l'AI, l'assurance-chômage et l'aide sociale, qui est du ressort des cantons. Chaque secteur se renvoie alors ses « clients », profitant des zones grises entre eux. Coûtant 207,3 millions de francs en 1960, l'aide sociale cantonale se monte à 2,7 milliards en 2003. A cela s'ajoutent encore d'autres problèmes, comme le rôle des institutions d'accueil des handicapés (foyers ou ateliers) : détentrices par la loi du savoir unique sur les besoins des handicapés, elles décident seules des appareils qui leur conviennent et concluent en toute autonomie des contrats avec les fournisseurs, créant de la sorte de véritables cartels, avec d'inévitables conséquences sur les coûts. En 17 ans, les

coûts liés aux moyens auxiliaires offerts aux handicapés de l'AI depuis 1968 ont triplé...

Dans ce contexte, la responsabilité des employeurs est indirecte. Sans doute certains ont-ils profité de l'AI pour camoufler d'authentiques mesures de restructuration. Et sans doute également les entreprises pourraient-elles recruter davantage d'«invalides». Mais de nombreuses études ont montré que les handicapés ne sont pas forcément les victimes premières de ces restructurations. Si l'économie fait trop peu appel à des gens diminués, une autre réalité tend toutefois à être observée : le contact entre les responsables administratifs de l'AI et le monde des entreprises est insuffisant, tant la connaissance de l'entreprise fut longtemps faible dans les milieux de l'assurance. A travers ce constat, on voit combien les prestations de l'AI n'offrent aucune véritable incitation à retourner dans le monde du travail. La boucle est bouclée : l'AI se réduit à une fonction d'accueil des «blessés» de la modernité économique, qu'ils souffrent d'une déficience physique, mentale ou psychique. Et, les rentes augmentant, elles incitent plutôt à conserver son statut de rentier AI, surtout si le salaire antérieur était bas. En 2002, on constatait que 84 pour cent des rentes étaient inchangées : on avait pris acte du fait que l'entrée à l'AI signifiait l'entrée dans un système dont on ne sortait pas.

L'ambiguïté des prestations complémentaires

On se souvient que les prestations complémentaires avaient été imaginées pour compenser les insuffisances des rentes AVS et AI « normales », avant que la progression naturelle de ces dernières ne les rende inutiles. Destinées à apporter un revenu complémentaire aux plus démunis, elles ne sont pas affectées à une fin particulière mais à la libre disposition des bénéficiaires. Elles vont toutefois mettre en évidence le problème fondamental de l'Etat

social, dont les linéaments étaient apparus avec l'AI : il surviendra ainsi souvent qu'une assurance sociale peut facilement être détournée de sa fonctionnalité première, non à cause de la malhonnêteté des individus, comme on le prétendra à partir des années 2000, mais par les faux comportements induits par l'assurance elle-même. Depuis leur introduction en 1966, le coût des prestations complémentaires n'a cessé d'enfler, jusqu'à « peser » en 2007 3,2 milliards de francs. Depuis 1985, elles auront augmenté de 20 pour cent, soit de 6,2 pour cent par an : en 2007 toujours, 155 600 bénéficiaires des prestations complémentaires relevaient de l'AVS et 97 900 de l'AI. Pourquoi cette évolution ?

Les prestations complémentaires s'ajoutent en effet aux autres aides que quelqu'un peut recevoir. Pour des revenus relativement bas, elles peuvent dès lors constituer, avec les autres sources à disposition, un revenu non négligeable qui, en tous les cas, bloquera toute velléité de chercher un emploi et d'échapper à la dépendance de l'assurance. Il ne vaut pas la peine d'économiser, ou de subvenir à ses propres besoins en se tuant à la tâche, si l'on est sûr d'obtenir un revenu suffisant par le biais des prestations complémentaires. Le revenu minimal qu'il est possible de gagner peut ainsi effacer toute envie de retenter sa chance sur le marché du travail. Pour une famille avec un enfant, l'ensemble des aides peut culminer à 60'000 francs par an : un montant que tous les métiers ne peuvent pas garantir aujourd'hui ! Et le phénomène est aggravé quand on examine ses liens avec la loi sur la prévoyance professionnelle.

Dire que les prestations complémentaires, en tant qu'elles alimentent un dispositif d'aides jusqu'à des montants conséquents, s'avèrent peu incitatives ressortit dès lors à l'euphémisme ! Pour lutter contre cette tendance, on pourrait fustiger le niveau trop élevé des prestations complémentaires. Sans doute, des aides trop généreuses constitueront toujours un barrage fatal au retour au travail. Mais ce n'est pas tout. Le journal allemand *Die Zeit*, guère réputé pour son soutien incon-

ditionnel au libéralisme économique, soulignait récemment, dans son édition du 25 février 2010, les travers de l'Etat providence. L'un de ses éditeurs, Josef JOFFE, y montrait bien comment l'Etat social, par sa logique interne, pouvait quitter le rail qui lui avait été assigné et façonner les comportements en fonction de ses modes de distribution de l'aide financière. Dans tous les Etats sociaux occidentaux, les aides sont logiquement, et immédiatement, considérées par leurs bénéficiaires comme un droit, qui n'implique aucune action particulière de la part de ces derniers. L'auteur allait encore plus loin dans sa critique et attribuait à la nécessaire maîtrise des besoins illimités que l'Etat providence éveille, en la condamnant, l'impérative régulation du système, par une inflation de lois et de règlements. Le droit ainsi créé, comme on l'a vu, perd toutefois sa clarté à mesure qu'il s'enfonce dans la profusion.

L'attractivité des aides sociales, et que symbolisent les prestations complémentaires, pénalise forcément la prise d'un nouvel emploi. Le salaire que procure celui-ci diminue grandement le niveau des aides et se révèle peu motivant. Pourquoi aller travailler pour gagner, en fin de compte, autant qu'en ne faisant rien ? Attitude naturelle, à laquelle chacun sera tenté de succomber. Plus que le niveau des rentes, c'est donc leur lien avec des sources de revenu en provenance d'un travail rémunéré qui est faussé. Des progrès ont été depuis quelque temps effectués et tout salaire n'annule plus l'entier de l'ensemble des aides, mais dans des proportions encore peu stimulantes. Dans le domaine des prestations complémentaires, sur un franc gagné, 66 centimes sont absorbés par ce que l'on peut appeler un véritable « impôt implicite ». C'est encore pire avec l'aide sociale, qui est en outre défiscalisée...

Cette logique de croissance continue de l'Etat social, renforcée par des systèmes d'assurances déconnectés de toute incitation, illustre une nouvelle fois l'approche nouvelle du rapport entre l'individu et la société. Les droits donnés à la personne ont fini par le

« déterminer » en fonction du soutien que son groupe social est habilité à obtenir. L'Etat social s'était donné pour tâche de ramener l'ensemble des personnes, même les moins bien loties, dans le cercle vertueux de la prospérité économique de l'après-guerre. Avec la place nouvelle qu'occupe l'individu, celui-ci ne se détermine plus selon son appartenance à un Etat lié à un cadre national, mais à un groupe en droit d'attendre des aides fixées d'après les besoins qu'il pourrait être appelé à réclamer. L'intégration se retire, pour céder l'espace à l'inclusion de « victimes potentielles ». Chaque individu a un droit fondamental à être inclus dans la société, et celle-ci doit se donner les moyens de l'accueillir. C'est ce moteur qui va accélérer le recours à l'AI : chargée d'indemniser les personnes pour une incapacité de travail de longue durée, elle devient « la loi sur l'adaptation des travailleurs à leur environnement » et se transforme en « assurance de réadaptation », pour reprendre les propos tenus dans *Le Temps* du 10 mars 2010 par Shrin HATAM, proche des milieux de handicapés et qui reconnaît que l'AI ne fonctionne pas dans sa mission de réinsérer dans le monde du travail les individus touchés.

Les conséquences sur le gonflement de l'Etat social sont colossales. Car ce dernier devient le moyen d'action à disposition de l'Etat pour étendre son contrôle sur le corps social. Grâce aux lois et aux règlements, il pourra fixer les normes qui établissent l'« idéal » de la société et, par les statistiques, il pourra confirmer la liste des prestations que les individus ne peuvent pas ne pas attendre. Et ainsi il pourra déterminer les modes d'action que lui seul pourra mettre en œuvre, car lui seul connaît les objectifs qu'il a en réalité posés lui-même, dans la volonté d'étendre sa serviabilité à l'égard de la population. Le principe de précaution, en vogue aujourd'hui, ne constitue ainsi qu'un prolongement du devoir dont s'est convaincu l'Etat de prévenir tous les périls qui guettent l'individu, dans la mesure où, si le risque se réalise, celui-ci ne fera que grossir les rangs des bénéficiaires d'une rente quelconque, alourdissant une

facture qui grandit inexorablement. Mais en cherchant à prévenir le danger d'une exclusion de la société, l'Etat continue à s'autolégitimer, sous le regard approbateur de tous. Par ce souci d'intégration omniprésent, l'Etat social exacerbe en fait la stigmatisation des groupes qu'il voulait protéger : les droits que les individus qui en sont membres peuvent brandir renforcent sa différence ; une différence qui contredit *in fine* l'égalité qu'il ambitionnait. Un nouveau paradoxe surgit, qui confortera les doutes envers la capacité de cet Etat à assumer tout ce qu'il promet.

..... L'extension de l'Etat social

Ce processus auquel la société, et les partis politiques qui en expriment les diverses opinions, ont globalement adhéré explique pourquoi, à l'encontre d'une légende souvent véhiculée, l'Etat providence n'a cessé de croître, malgré la prise de conscience des limites qu'il était en train de dépasser. L'explosion des dépenses sociales dans les cantons le rappelle, si besoin était ! L'évolution de l'Etat social a certes changé de nature, a pris en compte quelques-unes des critiques qui ont commencé à suinter de divers milieux inquiets des proportions que la sécurité sociale, sous ses différentes facettes, prenait. Mais le recours à l'Etat pour penser, et « panser », les risques auxquels les individus sont exposés ne faiblit pas, surtout lorsqu'aura sonné l'heure de la crise économique qui accompagnera toute la décennie 90.

A partir de la fin des années 70, on s'aperçoit que l'augmentation des rentes avs ne peut plus se poursuivre sans l'instauration de mécanismes parallèles susceptibles de mieux maîtriser les coûts ; l'AI, pour l'instant, n'intéresse encore personne. La crise économique a mis à mal les finances de l'Etat, mais un nouveau courant de pensée apparaît dans les années 80. Né aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, il puise certes dans le fonds libertaire des années 60 et tend à vouloir restaurer

l'autonomie de l'individu non pas seulement comme « client » de l'Etat providence, mais comme consommateur responsable et acteur de son propre destin, dans une liberté complète, en dehors du rayon d'action de l'Etat. Mais la réaction qui germe dans les années 80 constitue aussi une réplique à l'accroissement continu de l'Etat social. Elle fait sienne le constat que l'aide sociale ne peut être infinie, que l'Etat providentiel, comme vaisseau amiral de l'interventionnisme, ne peut plus assumer l'ensemble de ses tâches s'il se focalise sur la seule inclusion du plus grand nombre dans un système bureaucratique et égalitaire dont il détient seul les codes. Et surtout cette réaction s'offusque de l'intrusion de cet Etat dans la vie individuelle qu'il prétend pourtant défendre mieux que quiconque.

Les tenants de ce courant de pensée favorable au retour aux bases libérales de la société, dans leur majorité, ne vont pas remettre en cause les fondements de l'Etat social. L'ère d'un Etat qui se contente de garantir le cadre sécuritaire de la vie en société est révolue : chacun sait que la sécurité n'est plus seulement physique, mais enveloppe une sécurité sociale, elle-même dépendante également de la santé psychique des individus. Les pourfendeurs de l'Etat social tel qu'il s'est développé à partir des années 60 et 70 savent contenir leurs ambitions. Ils ne souhaitent nullement son démantèlement, comme on le leur a souvent reproché, mais aspirent à sa restructuration, en fonction des réalités économiques et financières des Etats occidentaux. Ils s'appuient avant tout sur l'observation irréductible qu'une nouvelle réflexion sur l'avenir de l'Etat social est urgente, comme l'enseigne l'analyse de l'évolution démographique. Les tendances ébauchées dès les années 70 se confirment, voire s'aggravent, mais peu veulent l'admettre. Pourtant, le nombre des naissances s'effondre, avec 78'000 nouveau-nés recensés en Suisse en 2000.

Même si le problème démographique ne guide pas encore cet intérêt pour l'Etat social, le principe des trois piliers est inscrit dans la Constitution en décembre

1972. L'amélioration de la conjoncture économique dès le début des années 80, jusqu'à la crise qui débute au seuil des années 1990, attise les convoitises et la gauche n'a pas perdu son espoir d'un aménagement large de l'Avs. Les partis bourgeois contre-attaquent alors immédiatement et imaginent un système mixte où le système de base, fondé sur une Avs distribuée de façon égalitaire et selon le principe de la répartition, côtoie un système fondé sur la capitalisation individuelle des rentes, qui doit permettre, avec l'Avs, d'assurer 60 pour cent du dernier salaire de chacun. La loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) sera adoptée en juin 1982 au Parlement et entrera en vigueur en 1985. Par son caractère obligatoire, elle parachève le système de prévoyance déjà largement mis en œuvre par les entreprises elles-mêmes puisque, en 1975, la moitié des salariés était déjà « couverte ». L'Etat social connaît ainsi un développement majeur, mais en dehors des mécanismes classiques de l'assurance, puisque la prévoyance professionnelle se calcule par rapport à la carrière de chaque personne. Ce nouveau système ne sera pas dénué d'effets pervers, puisqu'il sera lui aussi gros d'incitations négatives: si quelqu'un consomme l'entier de son capital, il aura lui aussi droit à des aides de l'Etat et ne sera donc guère invité à économiser. Et le système n'est pas à l'abri de mauvaises surprises, lorsque la bourse subit des inflexions fâcheuses...

..... L'Etat social entre rigueur et générosité

Nous nous trouvons là au cœur du drame de l'Etat social moderne. Au centre d'un filet de sécurité de plus en plus vaste, il fournit une sécurité large, mais déploie une foule d'effets pervers qu'il est impossible d'épingler trop directement sans paraître vouloir remettre en cause l'ensemble du dispositif existant. Et que l'on ne peut critiquer trop haut, au risque de passer pour un fossoyeur du système ! Si les années 80, très florissantes,

laissent percer l'illusion que la société occidentale est redevenue la société d'abondance capable de supporter toutes les dérives sociales actionnées par la refonte du rôle même de l'Etat, les années 90, minées par une crise d'une durée inhabituelle, vont cimenter les droits acquis et aggraver la peur d'un démantèlement de l'Etat social. Pourtant, entre ces deux pôles, la crise de l'Etat social enfle et révèle à l'évidence les lacunes de son financement à long terme.

Portée par l'élan boursier, la LPP (2ème pilier) étend considérablement la prévoyance vieillesse, désormais obligatoire, de la population. En même temps, les premières mesures apparaissent pour contenir la machine sociale dont on commence à percevoir qu'elle a fait exploser les minces garde-fous conçus dans les lois qui en établissent les fondements. En 1988, la 2ème révision de l'AI prévoit une accélération des procédures, qui doit permettre un examen plus rapide des cas soumis à l'assurance et, ainsi, une réintégration plus aisée dans le marché du travail. En parallèle, l'AI inaugure des rentes partielles, qui doivent garantir un retour possible en emploi, en abolissant les fausses incitations que pouvait receler cette assurance. En 2004, à l'occasion de la 4ème révision, on affinera encore ce système des rentes partielles, pour coller au plus près de la réalité de chaque individu concerné. Au préalable, la 3ème révision de l'AI, entrée en vigueur en 1995, avait abordé un autre vice de l'assurance: ses incohérences administratives. Tous les offices cantonaux AI seront désormais rassemblés sous un toit unique. Le traitement et le suivi des dossiers seront facilités. Les 3ème et 4ème révisions porteront ainsi leur effort sur la capacité des bénéficiaires à s'adapter au monde du travail, pour pouvoir le rejoindre dans les meilleures conditions. On introduira également des contrôles de plus en plus serrés, jusqu'à ce qu'ils deviennent annuels.

Mais ces durcissements de la législation sont en réalité « compensés » par une prise en charge plus large des cas potentiellement à la charge de l'assurance et les

économies attendues de la gestion rigoureuse de l'AI, et que promettaient ces révisions, ont été rapidement absorbées par l'allongement du catalogue des maladies prises en considération par l'assurance. Et c'est évidemment au chapitre des maladies psychiques que l'inventaire a pris un embonpoint considérable. Les chiffres en témoignent : composant 28 pour cent des cas AI en 1997, les maladies psychiques en constitueront le 38,4 pour cent dix ans plus tard. Les années 90 jouent ainsi un rôle charnière dans l'évolution globalement « expansionniste » de l'AI avec, d'une part, le transfert à l'AI de personnes qui étaient sur le point de se faire licencier et, d'autre part, l'accroissement des maux dus à l'insécurité galopante sur le marché du travail. Plus que jamais, l'AI se transforme en réceptacle des maux d'une société charpentée autour de codes où tout mal-être perceptible chez l'employé doit être pris en charge par la société, et donc par l'assurance. Toutefois, si le niveau des rentes augmente constamment jusqu'en 1994, à partir de là, il ne fera que suivre l'évolution des salaires.

Une même ambivalence, entre la nécessaire prise en compte d'une réalité financière de plus en plus inquiétante et un appel réitéré à une extension de l'Etat social pour résoudre une série de phénomènes que l'on estime désormais du ressort de l'Etat, règne du côté de l'Avs. Dès les années 80, il n'est certes plus question d'envisager des hausses des rentes telles qu'on avait pu l'observer dans les années 50 et 60. La perception d'une limite naturelle à l'accroissement des prestations de l'Avs s'est installée dans la majorité des esprits. C'est ainsi que la 10ème révision de l'Avs, dont les travaux d'élaboration commencent en 1985, se place d'emblée sous un double principe : prendre acte de l'égalité des sexes et de ses répercussions sur l'organisation de l'Avs, d'une part, et la révision de l'âge de la retraite, d'autre part, en lien, on s'en souvient, avec l'idée de flexibilisation de l'âge de la retraite apparue à la fin des années 70. Ce dernier point relève d'ailleurs de deux logiques : en le rehaussant pour les femmes, on rétablit une juste égalité et, par là,

on recule l'âge du retrait de la vie professionnelle pour une catégorie de la population, avec de substantielles économies à la clé.

Cette 10ème révision passera la rampe du vote populaire en 1995 seulement, après moult tergiversations. La gauche est particulièrement mal prise : d'un côté, elle a été entendue sur plusieurs de ses revendications, comme le *splitting* entre hommes et femmes, c'est-à-dire le droit à une rente individuelle et indépendante de l'état civil, mais, d'un autre côté, elle subit une défaite, en devant admettre le rehaussement de l'âge de la retraite pour les femmes à 64 ans. L'engagement de la conseillère fédérale socialiste Ruth DREIFUSS sera déterminant en l'occurrence. Mais le succès de cette révision a au moins le mérite de couper un certain nombre de velléités tendant à rompre l'équilibre entre progrès sur la question de l'égalité de sexes et rééquilibrage des âges de retraite.

En 1988, une énième initiative des organisations d'extrême gauche (POCH) visant une baisse générale de l'âge de la retraite avait été balayée. Dix ans plus tard, une tentative de l'Union syndicale suisse de faire avaliser les nouveautés de la 10ème révision, mais sans augmentation de l'âge de la retraite des femmes, avorte également, à plus de 58 pour cent des voix. Trois ans plus tôt, en 1995, la même centrale syndicale avait essayé d'alourdir sensiblement le système, mais avait essuyé à cette occasion un cuisant échec : près des trois quarts des votants avait rejeté son initiative. Puis le peuple suisse devra faire face à une véritable avalanche d'initiatives, toutes orientées vers le rétablissement des âges de retraite antérieurs, voire une flexibilisation du passage à l'Avs à partir de 62 ans pour hommes et femmes. La crise a laissé des traces : beaucoup croient qu'en réduisant la durée de vie professionnelle, plus de places de travail seront laissées aux chômeurs et aux jeunes. Or toutes les études ont démontré l'inanité de cette thèse.

En 2000 sont rejetées les initiatives des Verts et de la Société suisse des employés de commerce ; en 2001, c'est au tour d'une initiative des Verts demandant d'alléger les

charges pesant sur le travail par un impôt sur l'énergie d'être invalidée devant le peuple; en 2002, l'initiative réclamant le versement du bénéfice engendré par la ventes des réserves d'or de la Banque nationale à l'Avs connaît un sort identique; en 2008, c'est une initiative exigeant cette fois l'affectation à l'Avs des bénéfices de la banque nationale qui est repoussée, par 58,3 pour cent des votants; enfin, en 2008, une nouvelle initiative prônant la flexibilisation de l'âge de la retraite, mais génératrice de coûts extrêmes, est rejetée, par 58,3 pour cent des votants. Il faut dire aussi que le Parlement est toujours empêtré dans sa même révision de l'Avs, dont un premier projet, attaqué en référendum, a échoué largement devant le peuple, en mai 2004: les citoyens sont encore dans l'expectative et ne sont pas prêts à accepter un âge de la retraite établi à 65 ans pour tous, qu'ils considèrent comme à un prélude à un relèvement généralisé.

Toutefois, par les innovations qu'elle introduit, la même révision n'envoie aucun signal annonçant que le problème du financement à long terme a été pris au sérieux. Au contraire, si les rentes ne sont plus augmentées de façon systématique, leur évolution n'est en rien stoppée. En 1984, l'introduction de l'indice mixte avait permis une adaptation des rentes calculée sur la base d'une augmentation des salaires et de l'inflation. C'est la garantie, malgré tout, d'une hausse régulière des prestations. Et surtout l'heure est à la recherche de nouvelles sources financières: on ne cherche pas à attaquer le problème à ses racines, mais on vise principalement à alimenter le fonds Avs sans se soucier d'éventuels dysfonctionnements du système.

En mars 1993 d'abord, est acceptée une révision de la Constitution fédérale prévoyant que le 80 pour cent des gains enregistrés par les casinos, désormais autorisés, sera consacré à l'Avs. Puis en novembre 1993 est adoptée la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Son taux est fixé à 6,5 pour cent mais il est déjà prévu de pouvoir augmenter ce taux à 7,6 pour cent si le financement de l'Avs l'exigeait. Egalement alerté par la faible conjoncture, et la chute

des primes qu'elle induit, le Conseil fédéral ne tardera pas à faire usage de cette possibilité, en 1997, avec entrée en vigueur en 2001. C'était dans ce contexte, alors que la question démographique s'invite durablement au débat sur l'avenir des assurances sociales et détermine désormais le cours des discussions sur la même révision de l'Avs, que le peuple avait refusée en votation un premier projet, dont il a été question plus haut et qui fixait un âge de retraite égal entre hommes et femmes, à 65 ans.

Si l'idée de flexibiliser l'âge du départ à la retraite conquiert peu à peu les esprits, la majorité ne veut pas voir que cette même flexibilisation ne peut être envisagée sur les bases en vigueur jusqu'ici, mais seulement à partir d'un âge moyen revu à la hausse. Néanmoins, en mai 2004 également, le peuple rejette l'augmentation de 0,8 pour cent du taux de TVA, qui aurait dû servir à financer l'Avs. La population commence à prendre conscience que le financement des assurances sociales doit emprunter d'autres chemins... On reste cependant résolument au niveau des palliatifs: en septembre 2009, une hausse de 0,4 pour cent des cotisations Avs/AI est votée par le peuple, pour combler le déficit de l'AI. Mais cette dernière pouvait se prévaloir d'une révision votée en juin 2007 et qui tentait d'améliorer sensiblement le système, avec des mesures plus ciblées visant à la réinsertion des personnes concernées et un accès plus strict aux rentes, pour enfin appliquer le principe «la réadaptation prime la rente». Avec certains succès, comme nous le verrons. Les premiers résultats se font déjà sentir, même s'ils demeurent encore en deçà de ce que l'on pourrait espérer.

..... La question démographique

Nous avons déjà fait allusion à la question démographique, un des facteurs essentiels de l'avenir de l'Etat social. Ses fondements modernes ont été imaginés dans le contexte particulier de l'après-guerre, où croissance

économique et croissance démographique se conjuguèrent dans l'idée d'un progrès continu ; une idée brisée par la crise des années 70. Le lien intrinsèque entre l'Etat social et l'évolution de sa base démographique fut toutefois lent à s'imposer comme un élément central. L'affaiblissement du taux de natalité dès la fin des années 60 a longtemps été considéré comme un facteur marginal, peu à même d'interroger les mécanismes de l'Etat providence. Pire encore, la conviction s'est répandue du caractère en réalité bénin de la question démographique : malgré les attaques dont elle était l'objet, la croissance économique semblait toujours apte à digérer sans difficulté les à-coups des chiffres démographiques par un financement que les progrès de l'économie parviendraient à surmonter.

La prise de conscience des effets directs de l'évolution démographique sur la solidité de l'Etat social est ainsi relativement récente. Il est vrai que tous ses problèmes actuels ne peuvent être arrimés aux soubresauts de la démographie. On a vu que l'inflation des rentes qui a frappé l'AI ressortit à d'autres raisons, puisant dans l'évolution de la société elle-même, dans la fragilité croissante de la population, dans les difficultés, plus nombreuses, que charrie le marché du travail, dans une intégration parfois plus pénible dans celui-ci. L'évolution des métiers eux-mêmes, le retour des vertus de la concurrence dès les années 80 comme source de productivité et donc de prospérité à long terme, ont condamné nombre de tâches peu qualifiées. Une mutation du monde du travail a été enclenchée, grosse d'effets positifs mais aussi négatifs, que l'Etat social, indépendamment des dysfonctionnements qui l'ont pollué, devait néanmoins prendre en considération.

En revanche, les piliers de notre système social que sont l'assurance et la prévoyance vieillesse, tant par les montants financiers gigantesques qu'ils mobilisent que par le fort capital symbolique qui leur est attaché, dépendent étroitement de l'évolution démographique de notre pays. Il convient donc de se garder de toute

tentative de minimisation de ce phénomène, comme l'ont montré les votations de mars 2010 en lien avec le financement du deuxième pilier. Répétons-le : si ces mécanismes, dans leur complexité et dans leur capacité à embrasser de nombreux secteurs, ne peuvent être tous simplement comprimés dans une analyse stricte des pyramides des âges, tous les sujets portant de près ou de loin à la vieillesse et à l'âge adéquat de la retraite ne peuvent plus être dissociés du moteur démographique.

Ainsi faut-il s'inscrire en faux contre les analyses du type de celle proposée par le démographe genevois Philippe WANNER dans LE TEMPS du 18 février 2010. Il paraît audacieux de relativiser le péril démographique pour la Suisse par une comparaison avec d'autres pays, notamment d'Europe de l'Est, où, en effet, une baisse de la population a été constatée. Ce phénomène obéit à des circonstances particulières qu'il est délicat d'envisager comme une perspective inéluctable pour les pays d'Europe occidentale, dont la Suisse. L'appréciation de l'évolution démographique de la Suisse sur le long terme est sans doute pleine d'aléas, mais elle ne peut camoufler une réalité bien présente : la population suisse vieillit, les personnes âgées vivent de plus en plus longtemps, le nombre de bébés augmente faiblement, même dans les pays à forte tradition nataliste. En somme, la baisse du nombre de personnes actives sur le marché du travail pose un problème aujourd'hui et il s'agit de le résoudre dès maintenant, non en spéculant sur une baisse de la démographie dans un futur hypothétique.

Quelques chiffres rappelleront cette réalité. En 1960, 94'500 nouveau-nés ont vu le jour en Suisse ; il n'y en avait plus que 78'500 en 2000, alors que, dans cet intervalle, la population résidente passait de 5,4 à 7,2 millions. Le nombre moyen d'enfants par femme s'est ainsi, entre 1965 et 1975, abaissé de 2,5 à 1,5 ; il sera de 1,4 en 2004 et remontera peut-être à 1,6 en 2040. Evolution tout aussi peu encourageante du côté des plus de 65 ans : en 1900, ils constituaient 6 pour cent de la population totale, en 1960 en 10 pour cent et aujourd'hui, 16 pour

cent. En 2020, le taux sera de 20 pour cent et, en 2030, il devrait approcher les 25 pour cent. Cette proportion croissante de plus de 65 ans n'est pas due seulement à l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération « baby boom », née dans les vingt années qui ont suivi la guerre. Il s'accompagne d'un prolongement de la durée de vie et le nombre des plus de 80 ans croît également à grande vitesse. Dans les années 50, les retraités pouvaient espérer toucher leur rente pendant 12 ans, et leurs congénères féminines pendant 14 ans ; aujourd'hui, cette durée chez les hommes a augmenté de 6 ans et, chez les femmes, de 8... Mais ce qui est inquiétant, c'est que les retraités ne sont pas remplacés par une quantité équivalente de nouveaux actifs. En 1948, lorsque l'Avs est entrée en vigueur, on dénombrait 13 retraités pour cent personnes en âge de travailler (tranche 20-65 ans). En 1980, pour la même tranche d'âge, le nombre de retraités était déjà passé à 25, c'est-à-dire que chaque rente était financée par quatre actifs, alors qu'ils étaient encore huit en 1950. La tendance est évidemment à la baisse : on prévoit qu'il n'y en aura plus que deux en 2050. On constate en outre qu'en 1990, 86,5 pour cent des 55-64 ans étaient encore actifs et qu'aujourd'hui, il n'y en a plus que 78 pour cent.

Les conséquences financières de cette évolution sont évidemment importantes pour l'Avs et la LPP. Bien que les deux systèmes ne soient pas assis sur la même logique, l'un et l'autre pâtissent autant des lacunes de financement que provoque l'évolution de la démographie. La LPP, certes articulée sur la capitalisation, possède aussi une certaine dimension de répartition, comme l'Avs. Les caisses de pension gérant les fonds LPP ne peuvent faire fructifier les portefeuilles individuels dans la seule perspective du devenir de chaque cotisant. Les profits accumulés grâce à la globalité des fonds sous leur contrôle leur permettent de respecter leurs devoirs et de distribuer les rentes auxquelles chacun a droit. Par là, c'est l'argent reçu de l'ensemble des personnes réunies dans une caisse qui alimente les rendements qui seront ensuite distribués aux retraités. De ce fait, mais

pas au même degré que l'Avs, la LPP sera elle aussi pénalisée par la diminution du nombre de contributeurs, ponctionnés directement ou indirectement sur leurs salaires. Si ce nombre chute, c'est donc non seulement l'architecture de l'Avs qui est ébranlée, mais aussi tout le pan de notre système retraite adossé à la prévoyance individuelle. Avec des rentrées financières insuffisantes, les caisses de pension ne pourront plus garantir, à terme, les niveaux de rente promis.

Si rien n'est entrepris, le déficit cumulé de l'Avs voguera d'ici 2025, et selon les études, entre 13,6 et 14,4 milliards de francs. Tant le volet assurantiel que celui de la prévoyance sont particulièrement exposés. C'est la prise de conscience abrupte de cette réalité qui a allumé le débat sur le relèvement de l'âge de la retraite : on a vu que les révisions de l'Avs à partir des années 90 se limiteront à cet aspect du problème, sans volonté affirmée d'assurer la pérennité du financement de l'Avs puisque des réformes judicieuses, mais coûteuses, étaient simultanément introduites. Mais il a toujours manqué le cadre efficace pour que cette réforme, certes fondamentale, se révèle acceptable. Les tentatives d'adapter le niveau des rentes LPP se sont heurtées aux mêmes réticences que pour l'augmentation de l'âge de la retraite. Prévues initialement à des taux de conversion de 7,1 pour cent (pour les hommes) et de 7,2 pour cent (pour les femmes), elles seront abaissées à 6,8 pour cent à partir de 2014. Une nouvelle baisse à 6,4, à l'horizon 2016, n'a en revanche pas trouvé grâce devant le peuple, en mars 2010.

Il s'agit donc d'œuvrer dans deux directions pour solidifier les bases de l'Etat social helvétique. D'un côté travailler à garantir des rentes sur le long terme en portant l'effort sur une extension progressive de la durée de la période consacrée au travail et, d'un autre côté, scruter les dysfonctionnements qui obèrent l'AI et les prestations complémentaires et découragent trop souvent le bénéficiaire de chercher un emploi. Mais, auparavant, il convient d'examiner brièvement deux

autres approches qui avaient pour but de régler la question des assurances sociales mais qui ne closent pas la question.

D'autres idées

La première de ces idées est ce que l'on appelle le « salaire du citoyen » ou « salaire universel ». Chaque individu aurait un droit dès sa naissance à un montant qui lui permettrait de lui assurer un « socle » financier sur lequel il pourra bâtir son projet de vie. Cette idée a été largement défendue dans les années 90, en Allemagne par le sociologue Ulrich BECK, en France par Jean-Marc FERRY ou Philippe VAN PARIJS, aux Etats-Unis par Jeremy RIFKIN. Elle se niche dans les illusions véhiculées par la société d'abondance que d'aucuns assimilaient à la société occidentale, où le revenu national pourrait être redistribué sans souci de refinancement. Peu à peu abandonnée au fur et à mesure que la crise des années 90 asséchait les caisses publiques, elle a subitement resurgi au milieu des années 2000, y compris, et paradoxalement, dans des milieux plutôt libéraux.

Pour ces derniers, le calcul était relativement simple. Une sorte de « prime » de base octroyée à chaque individu serait censée couvrir tous les risques que celui-ci souhaiterait endosser. Ainsi charpentée, elle aurait eu le mérite d'assurer à chacun une somme pour ses assurances sociales et aurait délesté l'Etat de tous les frais de fonctionnement liés à la redistribution que doivent opérer les services administratifs. Ce salaire « automatique », assuré pour chaque individu avant même qu'il ait effectué le moindre travail utile, se révélerait toutefois vite un gouffre financier. D'abord sur quelle base fixer le montant minimal de ce revenu « garanti » ? Si l'on s'appuie sur la définition en perpétuelle extension du minimum vital, telle que l'ont bénie les tribunaux, il prendrait rapidement des

proportions énormes et anéantirait les bases financières de l'Etat.

Mais un autre handicap pèse sur cette idée, et qui nous renvoie directement à l'un des problèmes majeurs de l'AI : l'incitation au travail. Des expériences menées aux Etats-Unis dans les années 60 ont démontré de façon définitive que si les individus sont nantis d'un salaire de base sans le moindre effort de leur part, ils s'accoutumeront naturellement à ne pas aller chercher leur pitance sur le marché et à attendre leurs moyens de survie des autres. On retrouve le problème des fausses incitations que font germer des assurances sociales mal calibrées sur les besoins authentiques de l'individu : dès qu'on perd de vue l'objectif d'une réinsertion dans le monde du travail, il apparaît clairement que les individus concernés s'acclimateront au régime qui leur est proposé et organiseront leur existence sur les fondements à eux offerts par la société. Cette idée est indiscutablement une fausse piste, totalement déconnectée de la réalité de la vie économique.

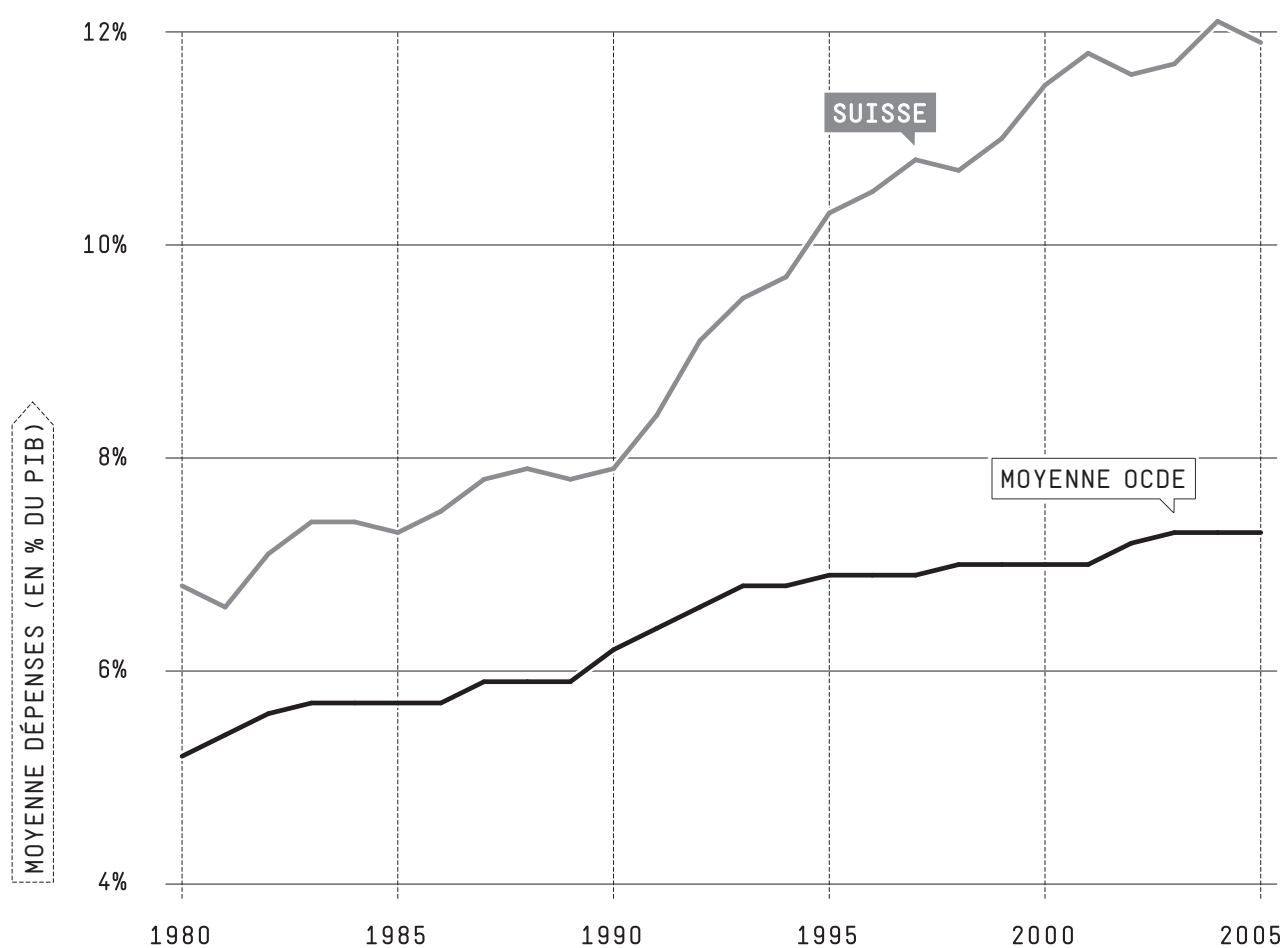
Une autre piste a été étudiée par les milieux libéraux réunis autour de Milton FRIEDMAN : l'impôt négatif, pratiqué dans les pays anglo-saxons. Il ne concerne qu'indirectement notre sujet mais mérite d'être mentionné. Il consiste à prévoir une aide pour les bas salaires sous forme d'une compensation financière qui couvrirait la différence entre le revenu enregistré et ce qui serait calculé comme le minimum auquel il devrait avoir droit. Ce système a été avant tout pensé pour les personnes qui gagnent leur vie sur le marché du travail mais dont les ressources demeurent insuffisantes pour leur permettre de faire face aux réalités du quotidien. Il possède sans doute un avantage indiscutable : il est apte à encourager certaines personnes à accepter un emploi même trop peu rémunéré dans la mesure où ces dernières savent qu'elles pourront compter sur une aide complémentaire qui leur permettra d'atteindre un niveau de revenu les autorisant à mener une vie décente.

Néanmoins, ce système n'est pas à l'abri de certaines questions. D'abord, l'impôt négatif, selon le niveau du salaire minimum qui serait retenu, pourrait s'avérer extrêmement coûteux. Et, surtout, les mêmes causes entraînant les mêmes effets, on pourrait craindre qu'il ne représente qu'une faible incitation pour les gens à gagner plus: n'habituerait-il pas mécaniquement les bénéficiaires de l'impôt négatif à se satisfaire d'un revenu basé sur leur travail et sur l'aide publique, sans recevoir la moindre invitation à améliorer leur situation de leur propre chef? Il faut reconnaître toutefois que ce système a enregistré de nombreux succès, en ramenant beaucoup de gens au travail et en les préservant de la pauvreté.

On constate par ces deux exemples que les systèmes d'assurances sociales ne peuvent faire l'objet d'une révolution conceptuelle sans déclencher un certain nombre de critiques. En même temps, l'approche basée sur la capitalisation, en se mélangeant avec un système plus traditionnel fondé sur la répartition, est désormais reconnu comme pouvant offrir les meilleures garanties sur le long terme. Toutes les comparaisons internationales le confirment. Mais comment l'armer pour qu'il puisse résister aux mutations sociales en cours?

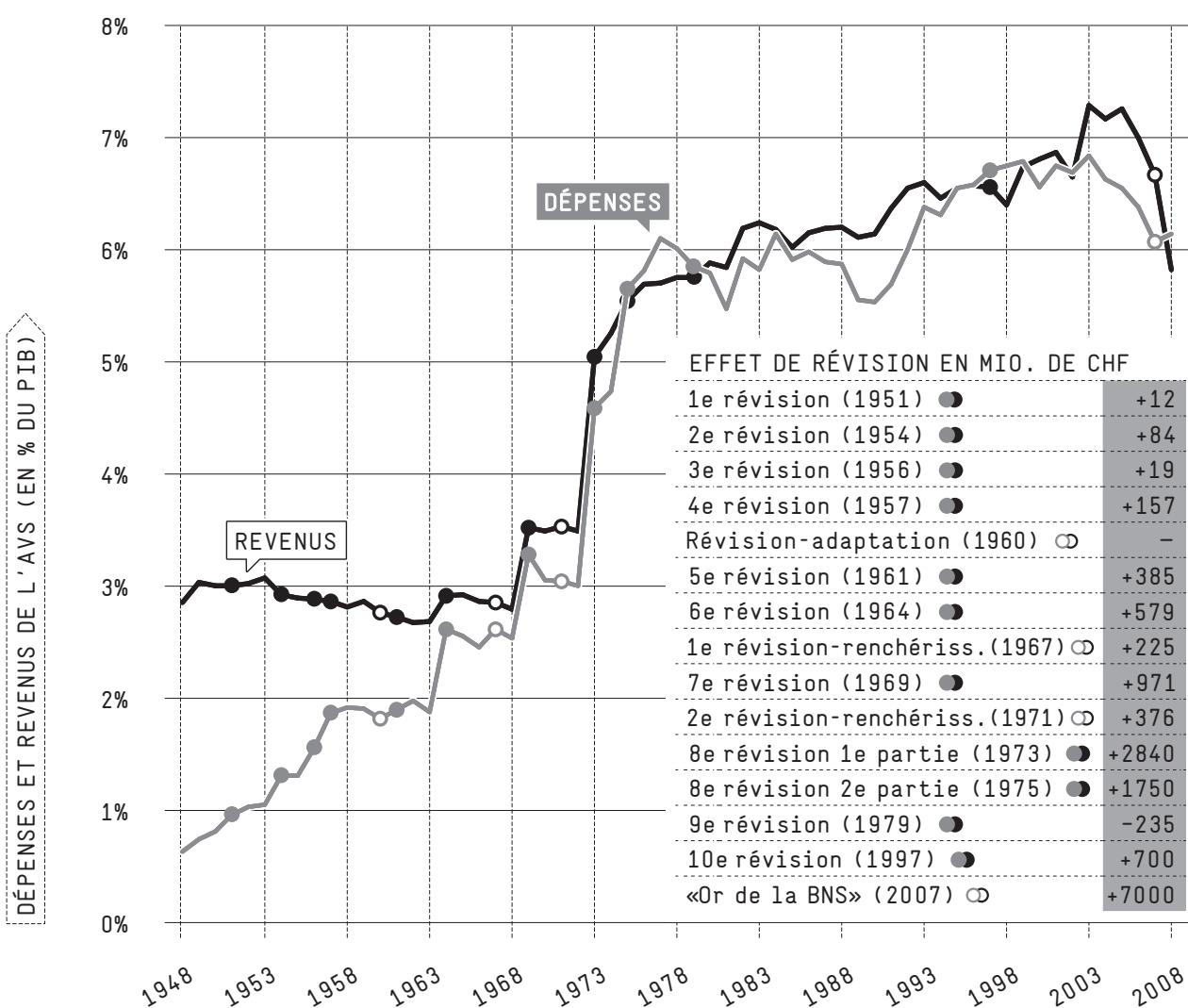
GRAPHIQUES

Evolution des dépenses de l'AVS



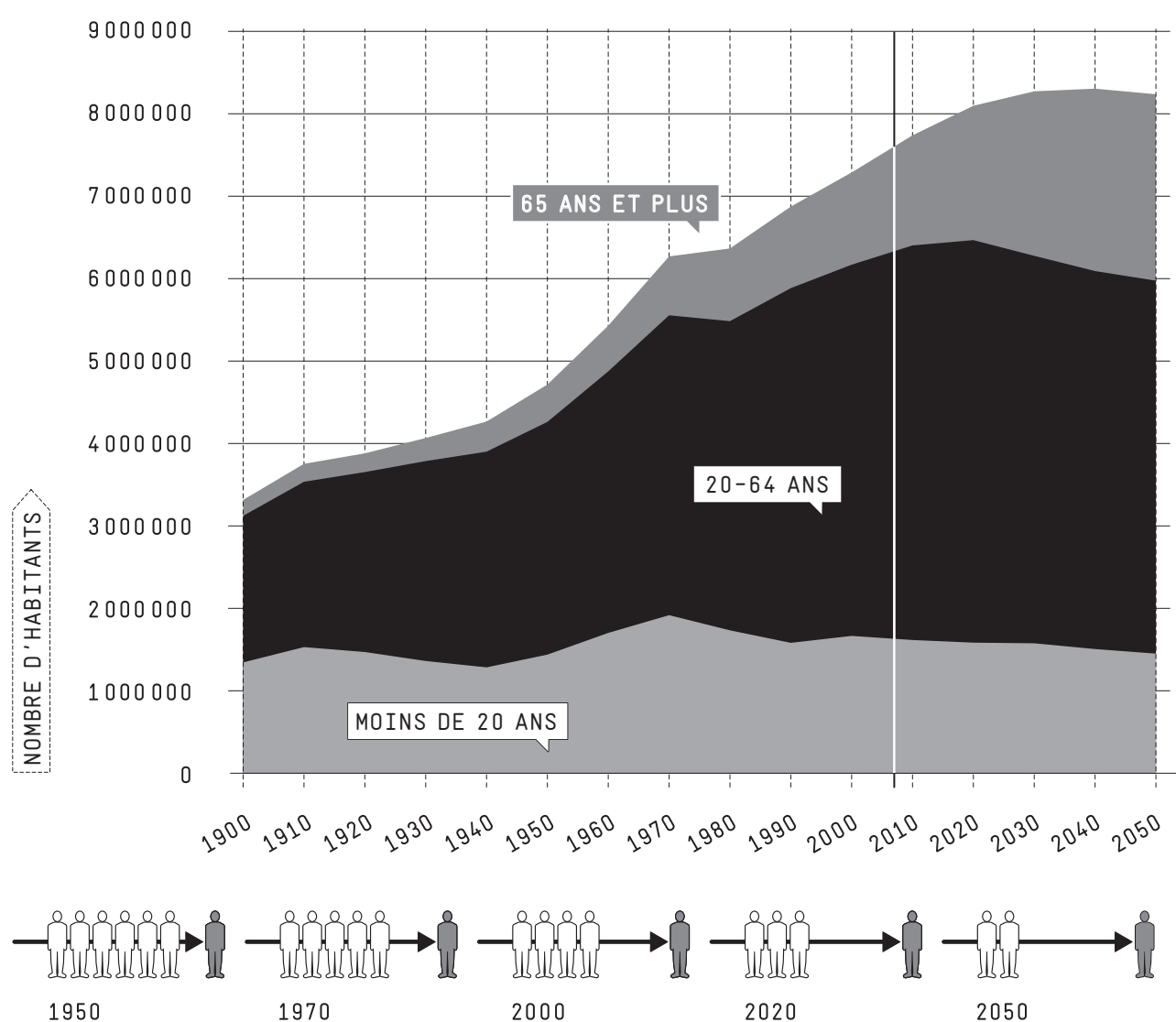
Durant ces 25 dernières années, les dépenses consacrées à la prévoyance vieillesse légale ont connu, par rapport l'ensemble des pays de l'OCDE, leur plus fort développement en Suisse (en fonction du PIB).

Recettes et dépenses annuelles de l'AVS



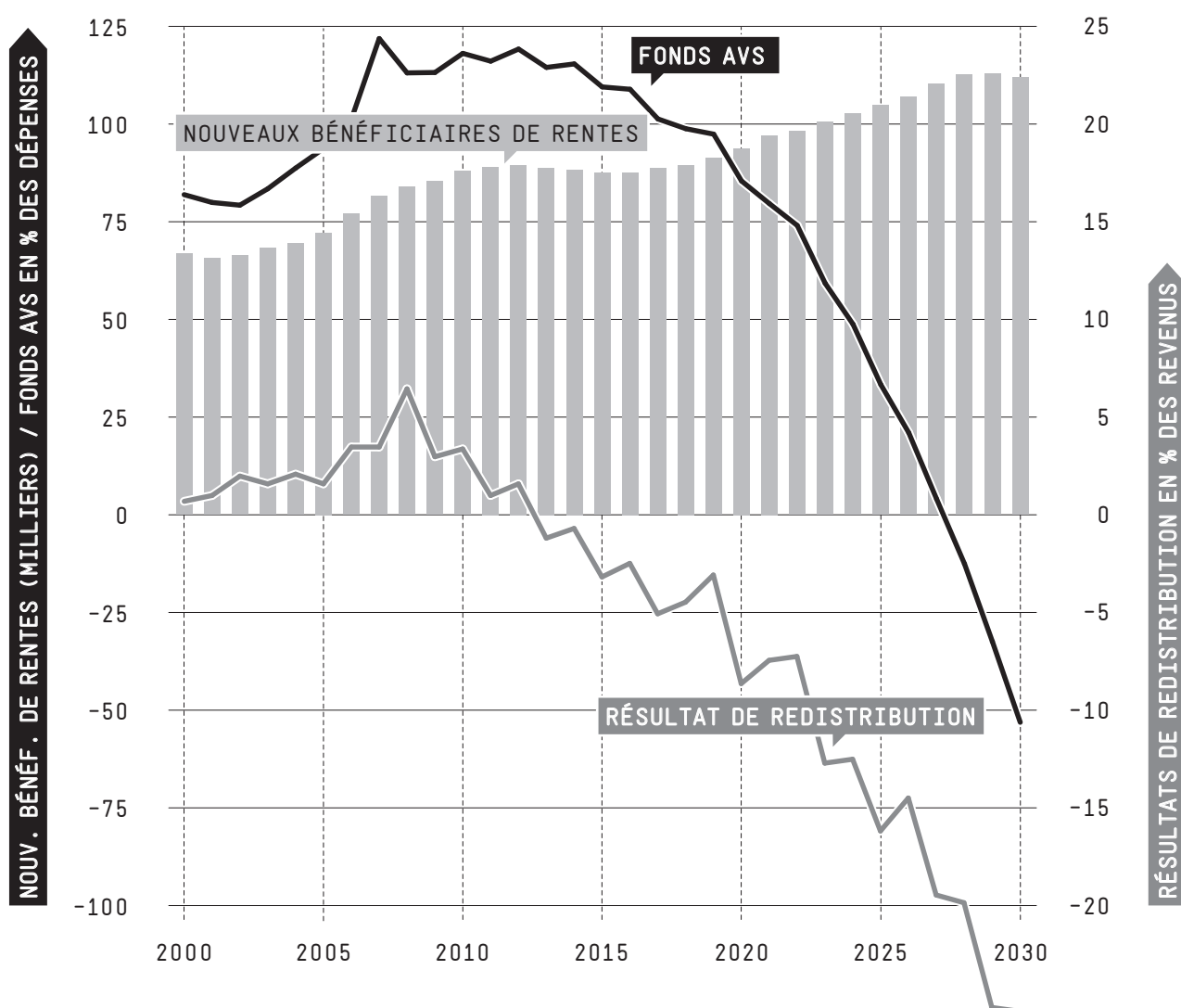
Ce graphique illustre la progression des recettes et des dépenses liées à l'Avs depuis la création de cette dernière. La croissance des dépenses fut particulièrement forte jusqu'à la fin des années 70, avant de faiblir quelque peu.

Evolution de la structure démographique de la Suisse et ses conséquences pour l'AVS



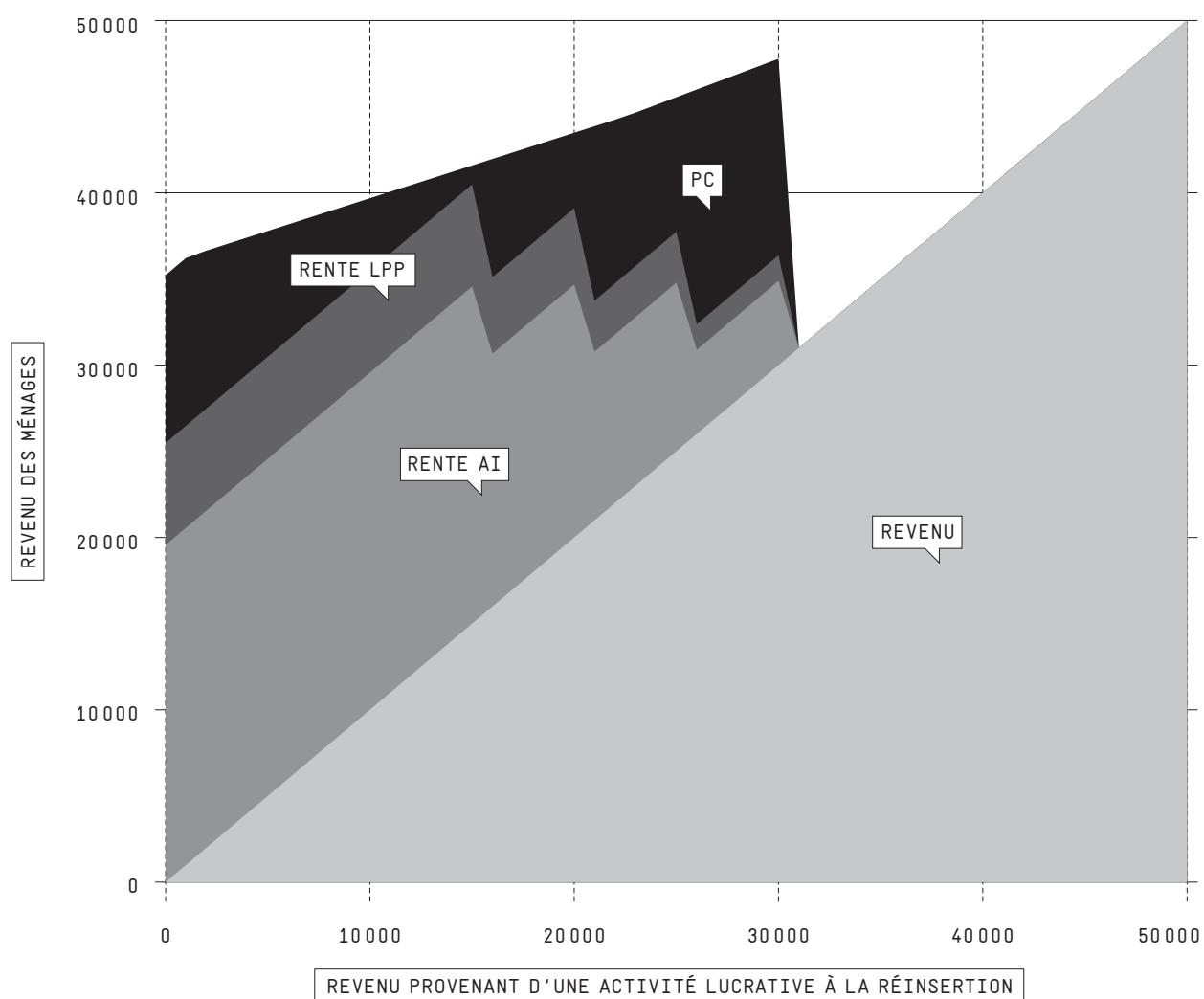
Ce graphique montre l'évolution de la situation démographique de la Suisse. En 1950, six actifs finançaient une rente; aujourd'hui, il n'y en a plus que 3,6; en 2050, il n'y en aura plus que 2. La proportion des plus de 65 ans, en revanche, ne cesse d'augmenter.

Situation financière de l'AVS (projection)



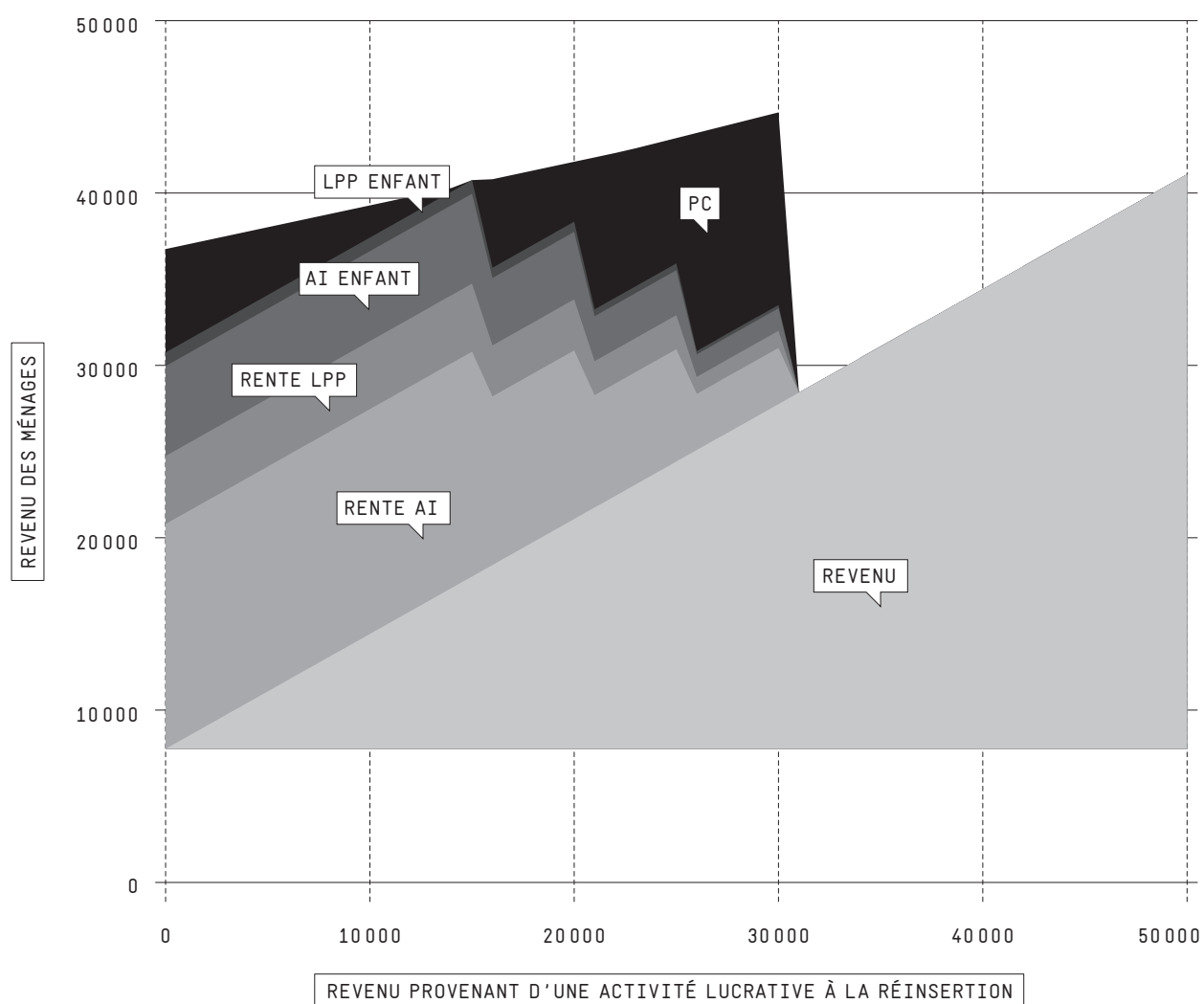
Ce graphique établit une projection de la situation financière de l'avs, dans le cadre légal actuel. Compte tenu des dépenses croissantes, les réserves vont commencer à décroître ces prochaines années, avant de révéler des lacunes béantes. En 2025, le fonds sera vide alors même que la vague des retraites des « baby-boomers » n'aura pas encore atteint son apogée.

Revenu en cas de réinsertion d'un rentier AI célibataire



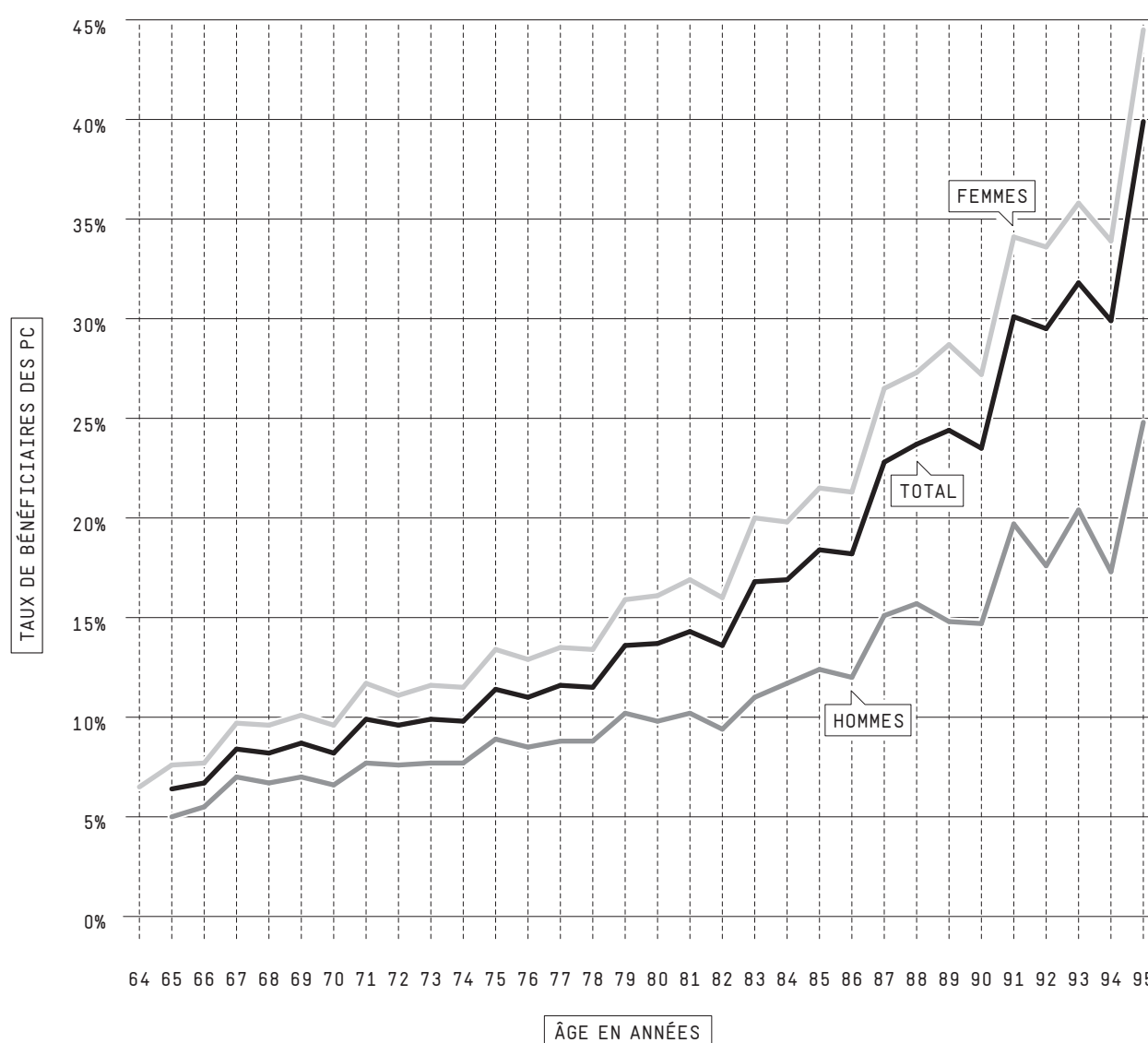
Les PC adoucissent les ruptures de revenu lorsque le revenu du travail dépasse certains seuils ou que le degré d'invalidité décroît. Mais elles contribuent aussi à ce que chaque franc gagné n'augmente en réalité que peu le revenu du ménage, surtout quand le rentier renonce à sa rente et perd son droit aux PC.

Revenu en cas de réinsertion d'un rentier AI marié avec un enfant à charge
(revenu avant l'invalidité CHF 50 000)



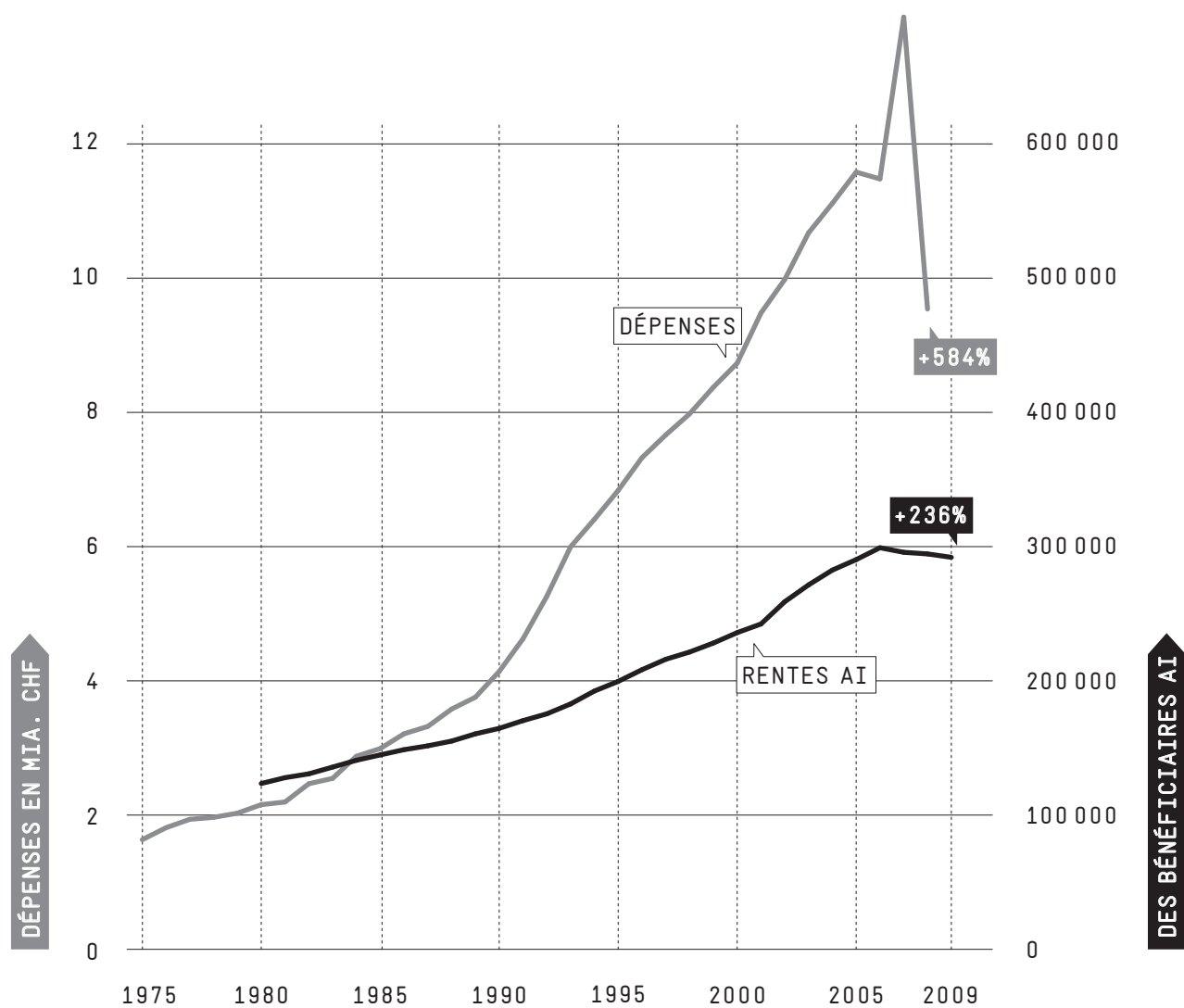
Lors du calcul des PC, il est pris en compte un montant global plus élevé au bénéfice du rentier marié. De telles compensations existent aussi si ce dernier a des enfants.

Augmentation des PC en fonction de l'âge et du sexe (2007)



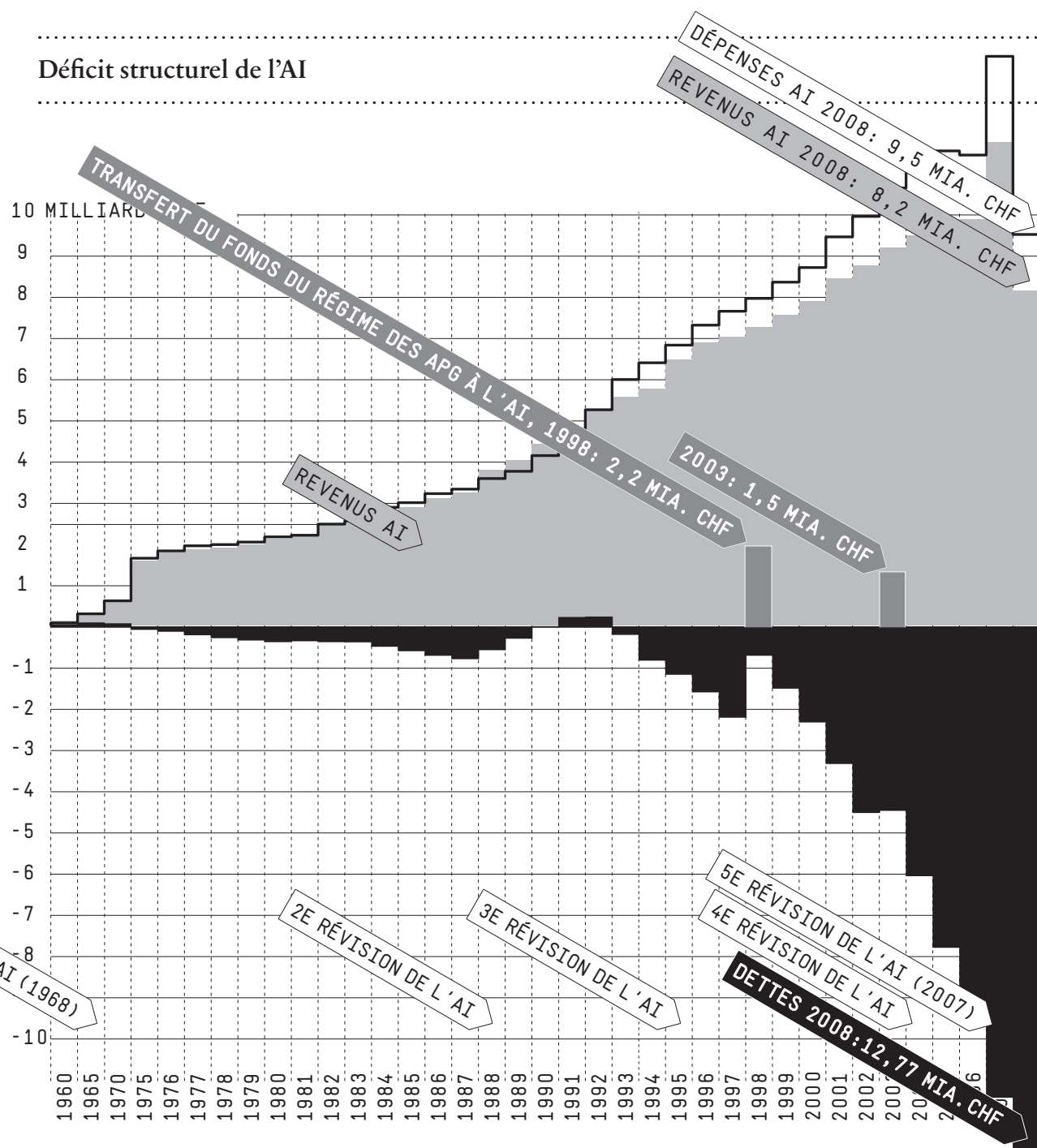
Ce graphique montre comment le taux des PC augmente considérablement à partir de 70 ans. La forte proportion de femmes s'explique par les salaires souvent moins élevés qu'elles ont gagnés durant leur vie active et par leur difficulté à recourir à un soutien familial, à cause de leur durée de vie plus longue.

Evolution des rentes AI et des dépenses (1975–2009)



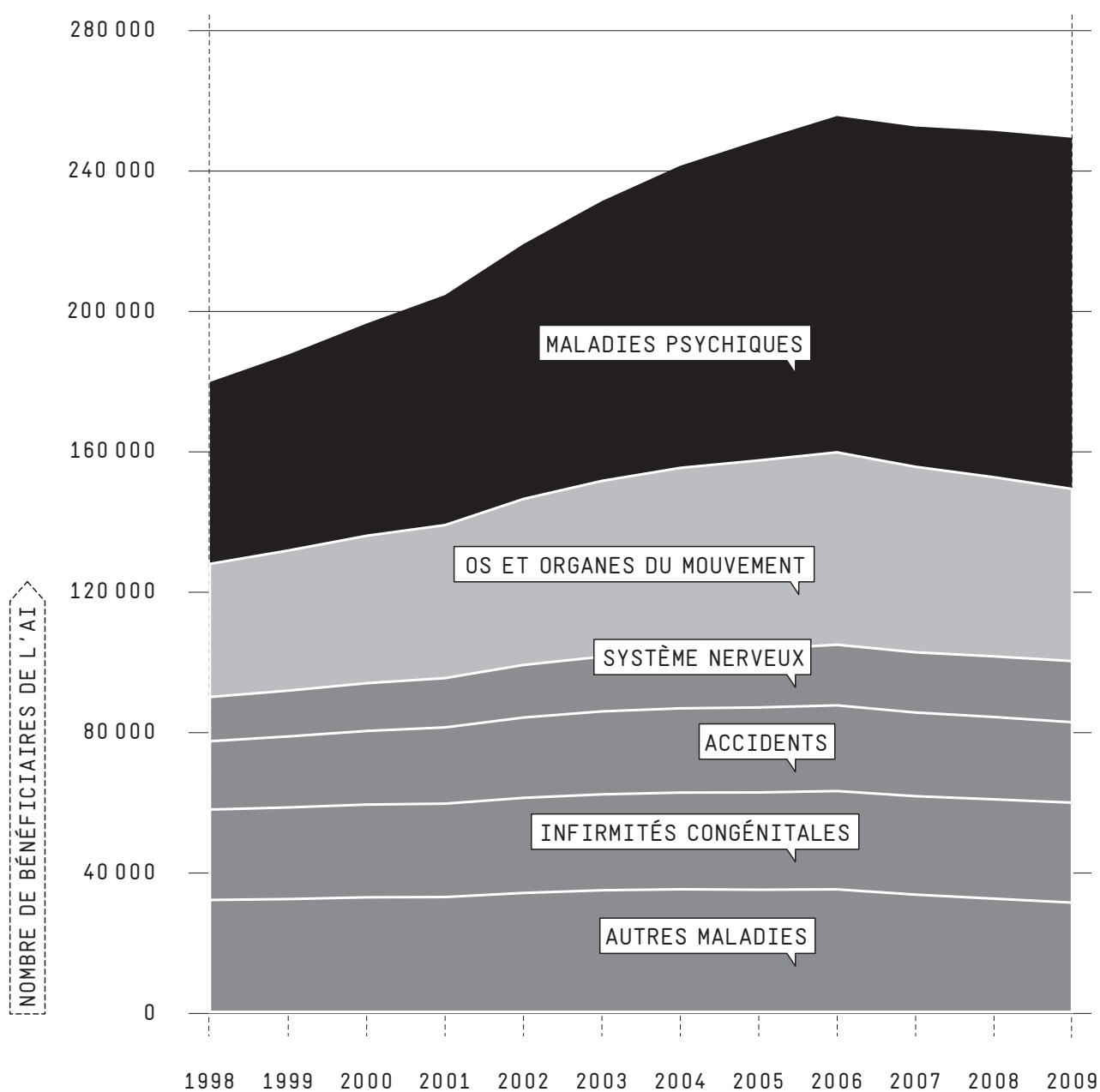
Le nombre des rentiers AI et des dépenses liées à cette assurance ont fortement explosé depuis 1975 mais on relève les améliorations sensibles qui ont été enregistrées depuis 2007.

Déficit structurel de l'AI



Ce graphique montre l'évolution des recettes et des dépenses de l'AI. Un déficit structurel s'installe à partir de 1993 et l'endettement ne cesse dès lors de croître.

Evolution des rentes AI selon le type de mal (1998–2009)



Durant les dix dernières années, le nombre de rentiers AI vivant en Suisse et souffrant de troubles psychiques a plus que doublé. Désormais, ces derniers reçoivent 40 pour cent des rentes.

Les réformes nécessaires de l'Etat social

L'AVS

Toutes les réformes relatives à l'Avs tournent évidemment autour de l'âge de la retraite. Mais comment aborder ce sujet hautement polémique sans relancer les débats passionnés qui jaillissent à chaque fois qu'il revient à l'ordre du jour des discussions politiques? Il convient d'abord de rappeler que la question de l'âge de la retraite n'est plus un tabou dans de nombreux pays. En Allemagne, le gouvernement de Gerhard Schröder a fait passer en 2001 l'idée d'un relèvement progressif de l'âge de la retraite à 67 ans, associé à des avantages fiscaux et à des plans de pensions individualisés. La Suède, sous la pression de la crise, a dû assouplir, en 1994, des principes que d'aucuns croyaient gravés dans le marbre: quand est constatée une augmentation de la durée de vie, la rente vieillesse est baissée mais il est possible de compenser cette perte en travaillant plus longtemps, avec un complément assuré par la prévoyance professionnelle. La Grande-Bretagne a accompli en quelque sorte un chemin inverse. Sous l'ère Thatcher, le système des rentes a été entièrement privatisé. Mais, des abus ayant été dénoncés, il a été réorganisé, dans un souci plus grand d'équilibre: l'élément privé domine néanmoins et les travaillistes n'y ont pas touché. Enfin, aux Etats-Unis, où une assurance vieillesse a été introduite en 1935, les difficultés croissantes de financement de cette dernière ont été combattues, dès 1983, par un impôt sur les plus hauts revenus et un passage de l'âge de la retraite à 67 ans, à partir de 2000.

En Suisse aussi, d'une certaine manière, les 65/64 ans ne sont plus un tabou absolu. Il ne faut pas oublier le progrès sensible qu'a constitué l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes. Et, depuis de nombreuses années, l'idée d'une flexibilisation de l'âge de la retraite est évoquée dans tous les partis politiques. Le problème surgit lorsqu'il s'agit de donner corps à cette ambition. Tout le monde s'accorde sur le traitement nécessai-

rement différent qui doit être réservé au travailleur manuel qui a passé sa vie sur un chantier ou au « col blanc » qui, chaque jour, est resté assis dans un bureau bien chauffé. Mais sur quelle base organiser cette flexibilisation? On admet que le calcul de l'âge de la retraite devrait se fonder sur le nombre d'années de cotisation. Mais où fixer la juste limite? Les débats s'enlisent au fil des sessions parlementaires, comme le montre l'exemple de 2^{ème} révision, sans que l'arbitrage populaire fournisse d'indications réalistes sur la voie à suivre.

La flexibilisation conserve le mérite de rendre acceptable une possible hausse de l'âge de la retraite, du moins pour certains métiers, mais ne représente qu'une réponse partielle au problème du vieillissement de la population. Son ancrage dans le débat public avalise certes le principe selon lequel la croissance économique, si elle est essentielle dans la garantie du financement des assurances sociales, par les rendements qu'elle procure aux caisses de pension et aux investissements réalisés par le fonds avs, ne peut résoudre à elle seule la question. Mais on ne saurait en rester là. Y aurait-il alors d'autres pistes pour contrecarrer le problème de financement qui se profile? Sept options existent: 1) une diminution des prestations, mais elle est difficilement imaginable; 2) une augmentation des cotisations avs, mais elle alourdirait le coût du travail et affaiblirait la place économique suisse; 3) une nouvelle augmentation de la tva, mais cette voie est délicate dans la mesure où elle pourrait faire passer cet impôt comme une sorte de réserve inépuisable, avec tous les risques de dérive que ce sentiment ferait naître, notamment au détriment de l'économie; 4) l'indexation radicale des rentes à la réalité démographique, comme en Allemagne, en Suède, en Lettonie et en Pologne, mais cette solution promet de dures passes d'armes parlementaires; 5) l'établissement d'un nombre fixe d'années de cotisations pour une retraite entière mais cette possibilité risque de télescoper la question de l'âge de la retraite; 6) enfin, le recours à l'immigration, souvent suggéré,

mais il cacherait une illusion d'optique, car les étrangers arrivés en Suisse vieilliront aussi et auront droit, un jour, à une rente avs... Et on ne parle pas des problèmes politiques liés à cette solution.

Reste la septième option : s'intéresser à l'âge de la retraite, mais d'une autre façon ! On ne peut y échapper. Lui seul permet d'arrêter le moment déterminant pour le début de versements de prime : les résultats ne seront pas les mêmes si l'on fixe cet âge de référence à 65 ou 67 ans. Rien n'empêche des systèmes de préretraite, à condition qu'ils soient financés par les personnes concernées, mais c'est bien sur un âge élevé à 67 ans que les modèles de calcul de l'âge de la retraite doivent être calculés. Il n'est cependant pas envisageable de passer brusquement à un âge minimum de 67 ans, même par simple automatisme, en fonction des résultats du fonds avs. On sait que les gens ne le toléreraient pas. En revanche, il serait possible d'établir un relèvement progressif, étalé sur plusieurs années. On pourrait concevoir un passage à un âge de la retraite à 67 ans, en partant de 2010, qui s'achèverait en 2026. L'augmentation de l'âge de la retraite serait indolore (1 à 2 mois par année) pour les personnes concernées tout en adoucissant sensiblement la charge qui pèse sur les finances publiques. Tous les mécanismes de flexibilisation s'articuleraient autour de cet âge de référence lentement augmenté.

Mais si l'âge de la retraite reste le socle de toute réflexion sur les assurances sociales, il doit prendre place dans un tissu de mesures qui doivent aussi veiller à une meilleure mise en adéquation de l'avs avec la réalité démographique et financière. Ainsi, si une flexibilisation vers le bas dans le sens d'une préretraite, à la charge de l'employé, doit rester possible, comme on le constate dans le secteur de la construction, une flexibilisation vers le haut doit aussi pouvoir être possible : il s'agirait alors, pour ceux qui auraient repoussé leur passage à la retraite, d'obtenir une rente plus élevée. Il serait également important de pouvoir restaurer le « bilan technique », afin d'assurer une meilleure surveillance

de l'évolution de l'assurance vieillesse, en lien avec celle des facteurs démographiques et financiers. Il est patent que le système de « veille » actuel est insuffisant. Avec un bilan technique, tel qu'il avait été conçu aux premiers jours de l'avs, il serait possible au moins de proposer un ajustement du niveau des rentes à la réalité de la conjoncture économique. Il est vrai aussi que n'importe quel indicateur, si l'on ne veut pas le lire, demeurera toujours imparfait... Enfin, il faudra procéder à un « amincissement » de l'avs : est-il juste de lui faire supporter des rentes pour enfants ? Pourquoi libérer du paiement des contributions les étudiants et les personnes jouissant d'un revenu tiré du capital ? Pourquoi ne pas compter les années de cotisation à partir de 16 ans au lieu de 20 aujourd'hui ? Et le secteur des prestations complémentaires recèle également un vaste potentiel de réorganisation, sur lequel nous reviendrons plus loin.

Le travail des seniors

Il est également impératif d'élargir le nombre de « contributeurs », qui pourraient par ailleurs faire profiter l'économie de leur savoir-faire. Or ce réservoir en ressources humaines n'est pas immense. Les jeunes ne représentent pas une solution, d'autant que leur formation continuera à s'allonger ; ce qui pose d'ailleurs d'autres problèmes. Le travail féminin n'a pas dévoilé toutes ses potentialités, mais à condition que les structures d'accueil pour les enfants soient améliorées ; des progrès sont réalisés, mais ils restent lents. Il apparaît donc clairement que les « gisements » les plus grands résident dans la prolongation de l'âge de la retraite : il s'agit donc de demander aux plus de 55 ans, appelés les « seniors », de travailler plus longtemps. Même structurée sur un processus de longue durée, l'augmentation de l'âge de la retraite ne peut se révéler un succès si les conditions générales l'empêchent de déployer ses effets positifs. Or,

au cœur de ces conditions, se loge une question fondamentale : y a-t-il des places de travail pour ces personnes que l'on souhaite maintenir sur le marché du travail, alors que les entreprises trahissent plutôt une volonté de se débarrasser de leurs collaborateurs les plus âgés ?

La réponse doit être affirmative, en dépit des reproches souvent entendus à l'attention des partisans du rehaussement de l'âge de la retraite : l'intérêt prétendument nul des entreprises à garder leurs employés au-delà de 55 ans est en réalité beaucoup plus élevé qu'on ne le croit généralement, même si les préretraites se multiplient et que les chômeurs âgés ne retrouvent pas facilement un emploi. La réalité est beaucoup plus complexe. L'étude de Marc COMINA sur l'« or gris », publiée en 2006 pour Avenir Suisse, montre que les employeurs hésitent à recourir aux forces de travail les plus âgées pour deux raisons principales : leur coût au regard des contraintes de la LPP, puisque les cotisations employés et employeurs augmentent avec l'âge, et leur adaptation parfois lacunaire aux exigences toujours renouvelées du monde du travail. Or il apparaît que les manques dont souffrent les travailleurs les plus âgés résultent en général d'une absence de formation continue. Et si les employeurs ne s'engagent pas comme ils le devraient pour leurs collaborateurs âgés, c'est qu'ils redoutent que leur investissement ne soit guère rentable, du fait du couperet de l'âge de la retraite.

Voilà un élément qui plaide pour une flexibilisation de l'âge de la retraite et d'une ouverture pour une augmentation de ce dernier. Mais d'autres arguments peuvent être avancés. Les aînés, en meilleure santé, souhaitent souvent poursuivre leur activité professionnelle, même à un rythme moins élevé qu'auparavant. Et l'utilisation des « seniors » alimenterait ainsi le monde du travail de nouvelles forces susceptibles d'approvisionner les caisses de l'AVS et de la LPP, sans qu'ils en dépendent dès l'âge de la retraite actuel. Tout faire pour aider les « seniors » à rester sur le marché du travail constitue donc l'une des clés du remodelage

général de l'organisation du travail, et une sécurisation du financement de nos assurances sociales.

Le Conseil fédéral a enfin perçu l'importance de ce chantier. Même si l'obstacle majeur à une intégration plus poussée des « seniors » dans le monde du travail, à savoir un abaissement des cotisations LPP des plus âgés, n'est pas encore surmonté, des progrès sensibles ont été réalisés, ou sont en voie de l'être. Une première réforme a déjà été effectuée, par la possibilité ouverte, depuis janvier 2008, de pouvoir conserver son pilier 3A pendant cinq ans même si l'on prolonge sa vie professionnelle. D'autres mesures pourraient entrer prochainement en vigueur, au 1^{er} janvier 2011, si les Chambres fédérales donnent leur aval, supprimant ainsi plusieurs inconvénients techniques à une poursuite de l'activité au-delà de la barre fatidique des 65/64 ans. Par là, il sera possible d'envisager sereinement un report de l'âge de la retraite : aucune perte de rente n'est plus à redouter. Sont prévues deux améliorations centrales : 1) les personnes ayant atteint 58 ans et désirant travailler à mi-temps pourront continuer à faire reposer le calcul de leur future rente sur un salaire plein, mais pour lequel elles cotiseront seules, à moins que leur employeur y participe, de manière facultative ; 2) les personnes qui travaillent au-delà de 65/64 ans et qui continuent à cotiser à leur caisse LPP pourront bénéficier d'une rente supérieure à celle qu'elles auraient obtenue si elles s'étaient retirées du marché du travail à 65/64 ans.

Ces progrès sont intéressants et apportent une contribution majeure à une réflexion globale sur la question de l'âge de la retraite. Le pas décisif sera toutefois accompli lorsque le taux de cotisation ne sera plus pénalisant pour les plus âgés. Il est vrai que l'affaire, politiquement, n'est pas gagnée, puisque d'aucuns estimeront que les avantages acquis d'un côté se monnaieront immédiatement par des désavantages qu'endossera l'autre côté, en l'occurrence formé des plus jeunes, qui perdraient ainsi un atout comparatif sur le marché du travail. Ce n'est toutefois pas exact : nous pensons plutôt que la suppression de

l'élévation du taux de cotisation LPP par le fait de l'âge détendra la situation sur le front de l'âge de la retraite, pour le plus grand bien de l'ensemble de la société.

L'AI

On a vu que l'AI a été lestée, au fil des années, d'une foule de missions qui ne lui incombait pas. En étant propulsée au rang d'assurance contre les risques engendrés par une société parfois plus dure, elle s'est retrouvée dans l'impossibilité d'assumer les tâches premières qui lui avaient été confiées. Au point que, dans l'article du TEMPS déjà cité, Shirin HATAM, active chez PRO MENTE SANA, se demandait si l'on ne s'était pas trompé en attendant de l'AI qu'elle puisse œuvrer non seulement à la réintégration professionnelle des handicapés, également mentaux, mais aussi, par le biais du travail, à leur non-discrimination. Ne nous sommes-nous pas fait quantité d'illusions, se demande-t-elle, en misant tout sur une loi qui a pour fonction principale d'aider les gens à recouvrer leur capacité à vendre leur savoir-faire sur un marché du travail de toute façon de plus en plus exigeant? Pour l'auteur, l'AI n'est pas «l'assurance la mieux armée pour réinsérer les invalides sur le marché du travail et lutter contre la discrimination qui les en exclut». C'est au contraire, selon elle, à la loi sur les handicapés de gérer le problème de ces personnes et, pour ce faire, il faut lui attribuer les moyens d'agir efficacement non seulement contre la discrimination, mais aussi dans le monde du travail.

Shirin HATAM a sans aucun doute raison en tout cas sur un point. L'AI n'a pas à devenir le centre d'un dispositif d'une société qui, à travers les divers rouages de l'Etat, devrait aller au-devant de tous les besoins qui surgissent à flux continu et à prendre en charge tous les soucis d'une population plus désécurisée. Que des systèmes d'aide soient mis sur pied pour des personnes en grande difficulté, personne ne le conteste. Mais que

les assurances sociales puissent laisser accroire que des personnes souffrant d'un handicap quelconque doivent pouvoir se mouvoir dans la vie professionnelle exactement comme une personne n'ayant aucun problème particulier relève d'une naïveté qui non seulement coûte cher, mais contribue à cette désécurisation constatée aujourd'hui. Par là, l'Etat social annonce des objectifs toujours plus élevés, et toujours plus inatteignables. C'est face à cette réalité que les objections contre un financement presque «à fonds perdus» de l'Etat providentiel ont commencé à surgir. Rester réaliste est sûrement le meilleur moyen d'offrir des prestations à la fois solides et finançables sans aggraver les ressentiments, alors que l'Etat social a justement vocation à les atténuer. C'est une question de confiance.

En revanche, si l'AI ne doit pas viser ce qui la dépasse, en l'occurrence lutter contre une discrimination pas toujours perceptible, elle ne doit pas perdre de vue le but fondamental qui lui est assigné par la loi : la réinsertion professionnelle. Il est impossible de transiger sur ce point, même si certaines personnes ne pourront en effet jamais être réinsérées : l'expérience a montré que maintes maladies psychiques peuvent en effet fermer définitivement les portes à un emploi, surtout si l'on se préoccupe du regard de la société sur eux plutôt que de leurs aptitudes à se réinsérer. C'est ce qu'ont bien compris le Conseil fédéral, les Chambres et le peuple, qui a validé la 5ème révision de l'AI en 2007. Face au délitement inexorable de l'AI, le pouvoir politique a choisi de replacer l'objectif du retour en emploi au premier rang des missions de l'AI, comme le rappelle la feuille d'information publiée par l'OFAS en mars 2007.

Une attention plus poussée sera ainsi portée sur le groupe des personnes de 35 à 54 ans et dans celui des personnes atteintes de troubles psychiques. Les personnes de ces groupes que l'on ne parviendrait pas à sortir rapidement de leur dépendance à l'égard de l'AI courent en effet le risque d'y demeurer très longtemps. La rapidité : voilà un élément central du travail de réin-

sersion. On a vu que ce souci avait occupé déjà plusieurs révisions de l'AI, mais les réponses à lui opposer ont été renforcées. L'importance d'une intervention précoce est mieux reconnue : c'est indiscutable, une réadaptation plus rapide et plus ciblée rendra l'accès à une rente plus difficile et la réinsertion plus aisée.

Autre mesure essentielle : la gestion « juridique » de la notion d'invalidité. Le Tribunal fédéral des assurances, ces dernières années, a compris les conséquences des dérives de sa jurisprudence et a fini par rectifier le tir, en rétablissant le principe de la causalité stricte entre l'atteinte à la santé et l'incapacité de gain. Désormais, cette dernière ne doit pas être due à des motifs étrangers à l'invalidité. De plus, on ne peut plus parler d'incapacité de gain si celle-ci est objectivement surmontable. La dimension subjective, liée à la manière dont l'invalidité vit ses problèmes de santé, ne doit plus dicter son comportement au juge. On regrettera tout de même que le politique ait attendu que le tribunal corrige sa propre jurisprudence et n'ait pas eu la force d'imposer sa lecture des processus d'invalidité à ce même tribunal... C'est pourquoi cette évolution devra être attentivement observée. La loi, aussi bien rédigée soit-elle, ne doit pas se trouver à la merci des juges : au contraire, ceux-ci doivent disposer des moyens de pouvoir maintenir la nouvelle ligne qu'ils ont contribué à fixer. Il n'empêche : le progrès est sensible, d'autant qu'un engagement plus marqué de la personne concernée est attendu. Comme dans l'assurance-chômage, le requérant aura à remplir certaines obligations pour justifier son droit à une aide. Il devra coopérer et tout mettre en œuvre pour réduire le dommage. Quant à la coordination entre les assurances sociales et l'aide sociale, elle doit être améliorée.

Ces réformes viennent d'entrer en vigueur. Un examen global est encore prématuré. L'OFAS se déclare néanmoins d'ores et déjà satisfait de leurs effets. Dans un communiqué de presse du 24 février 2010, il annonce qu'« avec une diminution de 10 pour cent en 2009, le nombre de nouvelles rentes octroyées dans l'AI continue

à baisser ». L'AI en distribue ainsi 44 pour cent de moins qu'en 2003, lorsqu'un pic avait été atteint. L'OFAS reconnaît cependant que la situation financière de l'AI, elle, ne s'améliore pas. En 2009, un déficit de 1,1 milliard de francs a été enregistré et les dettes de l'AI envers l'AVS ont passé à 14 milliards. Le Conseil fédéral semble avoir pris la mesure de la catastrophe et avoir réfléchi au-delà de la simple injection financière qu'apportera la révision adoptée en septembre 2009. Dans un autre communiqué de presse publié le 24 février 2010, l'OFAS annonce que le message du Conseil fédéral en vue de la 6^{ème} révision de l'AI, divisée en deux parties, prévoit de nouvelles mesures, qui tendent toutes à accentuer le processus de réinsertion professionnelle et sociale des personnes handicapées. Une plus grande concurrence sera établie entre les fournisseurs de matériel et de moyens auxiliaires, afin de faire baisser les prix. La contribution de la Confédération, liée à l'évolution conjoncturelle, sera en outre mieux contrôlée.

Enfin, un nouvel effort sera porté sur les mesures visant à la réadaptation des invalides : mesures spécifiques ciblées sur la personne, poursuite du versement de la rente durant l'exécution des mesures, protection en cas d'une nouvelle dégradation après une réadaptation réussie, incitations pour les employeurs (placements à l'essai notamment). Des mesures spéciales sont également prévues pour les handicapés. Le renforcement des mesures de réinsertion, déjà annoncé dans le cadre de la votation de 2007, est en effet fondamental. Et c'est bien à cette aune que l'on pourra valider les réformes initiées depuis quelques années dans le domaine de l'AI.

Cette dernière est ainsi réinvestie dans sa mission de contribuer à la réinsertion dans le monde du travail, nous l'avons souvent répété. La relation entre l'assurance, le médecin et l'employeur est donc fondamentale. Il est vrai que la protection des données dresse des cloisons qui peuvent brouiller une saine transmission de l'information et une discussion ouverte entre les partenaires concernés. Il sied toutefois d'aller au-delà

de l'indispensable sauvegarde de la sphère privée de chaque individu. Seul un échange approfondi entre eux permettra une action réellement individualisée et efficace, apte à réorienter rapidement le bénéficiaire de l'AI vers le monde du travail. Toute perte de temps peut s'avérer fatale au processus de réintégration. Ce travail de rapprochement entre les acteurs du processus de réinsertion serait facilité par une prise en main des opérations par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), alors que l'AI est aujourd'hui entièrement sous le contrôle de l'OFAS. Un passage dans l'orbite du SECO marquerait symboliquement l'importance première accordée au travail comme aboutissement d'une AI dont le caractère normalement provisoire sortirait renforcé.

Mais le but sera réellement atteint lorsque les mesures de réintégration seront le plus en phase possible avec les besoins du marché. Les projets de l'OFAS tendent indiscutablement dans cette direction. C'est néanmoins sur ce point qu'il conviendra de se montrer le plus vigilant. Dans ce sens, un accent devra être mis sur la collaboration entre acteurs publics, subordonnés directement aux autorités politiques, et acteurs privés, qui s'activent dans ce domaine parfois ingrat, car jalonné d'échecs parfois douloureux. En Suisse romande, une institution, issue d'une initiative patronale, s'est particulièrement distinguée dans son travail de ramener les personnes qui lui sont confiées vers un emploi dans lequel elles puissent s'épanouir après des épreuves existentielles parfois dures. Il s'agit d'« Intégration pour tous » : cette fondation a su démontrer que le travail de réinsertion pouvait ne pas être conduit que par des organismes publics. Au contraire, son efficacité, nourrie de sa connaissance intime de la réalité économique, a permis de « remettre en selle » nombre d'individus fragilisés par la vie. Des organisations semblables existent en Suisse alémanique et il est impératif que l'Etat, pour consolider durablement son action, s'appuie davantage sur elles. Des progrès sensibles ont été effectués ces dernières années : il faut continuer ainsi.

Associée à la mise en place de contre-prestations à la charge des bénéficiaires de l'AI, celle-ci sera en mesure de se mettre réellement au service des personnes en difficulté, quel que soit leur handicap, et de l'économie. Les assurances sociales, en dépit du rôle essentiel qu'elles jouent dans nos sociétés modernes, ont eu tendance à déresponsabiliser l'individu, la famille, l'entreprise. Il n'a jamais été question, cela a été dit, de vouloir saborder l'Etat social pour restaurer un état ancien, parfois mythifié de nos jours. En revanche, il n'est pas interdit de penser que les idéaux de ce même Etat social ne seraient en rien trahis par un durcissement de l'accès à l'assurance, à condition que des mesures adéquates soient prises pour relancer une vie professionnelle brisée par un accident, physique ou psychique. Comme déjà dit, les « faux invalides » qui ont fait irruption dans le débat politique en 2003 ne sont de loin pas tous des voleurs, mais ont surtout profité des largesses d'un système qui n'a pas encore achevé sa mue.

Le pas le plus important de la réforme des assurances sociales, et notamment de l'AI, touche les prestations complémentaires. Dans le domaine du chômage, les pays nordiques, pour sortir dans les années 90 d'une crise calamiteuse, ont dû réinventer leur Etat providentiel, auquel leurs habitants étaient formidablement attachés. On a vu que les Suédois avaient osé franchir le pas d'une nouvelle réflexion sur l'âge de la retraite, avec la suppression d'un âge officiel de départ. Au Danemark, sous le nom de « flexicurity », la fourniture de prestations sociales a été associée à des exigences plus hardies envers les requérants, notamment par un affaiblissement de la protection contre les licenciements et des obligations plus fortes à leur rencontre. Résultat : le marché du travail a été redynamisé, et pour le plus grand profit des chômeurs, fortement incités à retrouver le chemin de l'emploi. A travers ce cas, on redécouvre l'importance des incitations pour lutter contre les comportements inadéquats induits par un système social incapable de corriger ses dysfonctionnements. Ce problème est

particulièrement délicat pour les prestations complémentaires, qui en ont fortement souligné l'acuité.

..... **Les prestations complémentaires**

On se souvient que l'un des vices les plus fondamentaux des prestations complémentaires consiste dans les fausses incitations qu'elles développent du côté des bénéficiaires de ce type de compléments de revenus. Bien que peu élevées, elles peuvent se révéler extrêmement intéressantes pour les plus bas revenus qui, par le cumul des différentes aides, peuvent enfler jusqu'à devenir fortement dissuasives pour une personne ayant envisagé de retourner sur le marché du travail. Mais les prestations complémentaires peuvent entraîner d'autres effets pervers. Par la sécurité d'un revenu minimum, elles peuvent avoir tendance à déresponsabiliser l'individu, dès lors enclin à ne pas trop se soucier de ses vieux jours et à dépenser ses économies, sans danger exagéré.

On constate ainsi que tant les prestations complémentaires de l'AI que celles de l'AVS peuvent déborder de leur mission première. Si les fausses incitations relèvent clairement des PC/AI, dans la mesure où elles se trouvent en lien avec le marché du travail, nous y reviendrons, les secondes nommées risquent de pénaliser lourdement l'AVS. Il est de moins en moins rare que des personnes utilisent leur fonds LPP pour acquérir un logement. Cette forme d'encouragement à la propriété est en général saluée et, en effet, elle peut pousser nombre d'individus à embrasser la vocation de propriétaire. Mais ce recours anticipé à ce qui devait contribuer à consolider sa retraite future n'est pas sans péril. Que deviendra le propriétaire si une crise économique ou immobilière rend les taux hypothécaires ou le service de la dette insupportable et le mène au bord de la ruine? Dépouillé de sa retraite, il ne pourra alors que compter sur son AVS et remplira rapidement toutes les conditions pour solliciter une prestation complémentaire...

Ce cas, certes extrême mais de loin pas irréaliste, illustre la nécessité d'une nouvelle réflexion sur la gestion individuelle de la vieillesse. Les recours aux prestations complémentaires se multiplient, notamment pour faire face aux coûts auxquels sont confrontés les résidents en EMS. La situation est courante. Des personnes dénuées de moyens ne peuvent plus assumer une existence autonome dans leur logement précédent ou deviennent une charge insupportable pour leur entourage: elles demandent alors à être accueillies en EMS et des prestations complémentaires leur seront peut-être, et logiquement, accordées. Pourquoi dès lors ne pas organiser différemment l'entrée en EMS, une option qui deviendra de plus en plus fréquente de par l'augmentation de la durée de vie? On sait que les assurances sociales doivent être prises en charge par l'Etat, car il est établi que nombre de personnes refuseraient de se priver de ressources immédiatement réalisables pour s'assurer de façon privée. Mais pourquoi ne pas imaginer une assurance obligatoire en prévision d'un futur hébergement en EMS? Les individus seraient ainsi contraints de prendre en compte la dernière phase de leur vie, en évitant le risque de se muer en charge pour la société. Naîtrait ainsi une sorte de 4ème pilier.

Il n'en demeure pas moins que l'effort principal, en matière de prestations complémentaires, doit être porté sur celles qui interviennent en complément des rentes AI. Par le supplément de revenu qu'elles induisent, elles peuvent se révéler dirimantes pour un retour en emploi. C'est donc cette dérive qu'il s'agit de casser. Et, sur ce point, il est essentiel de se concentrer sur la notion d'effet de seuil. Par principe, l'obtention d'un salaire par une personne bénéficiaire d'une rente ou d'une indemnité chômage doit venir en déduction de cette rente ou indemnité. Il semble en effet, et a priori, injuste qu'une personne puisse cumuler un revenu supplétif, dû à sa mauvaise fortune, et une rémunération, même faible, issue d'un travail salarié. Ce problème constitue en fait le noyau de ces fausses incitations dénoncées

plus haut. En réalité, le revenu gagné sur le marché du travail, s'il aboutit à une diminution du revenu global obtenu par le rentier AI ou le chômeur, apparaîtra vite comme inutile. On a vu qu'aujourd'hui, sur un franc gagné, 66 centimes s'évanouissent dans la réduction de la rente. Comme nous l'avons déjà signalé, c'est bien à un « impôt implicite » que l'on a affaire et l'encouragement à reprendre un emploi est parfaitement nul.

Comment lutter contre ce phénomène ? Une première solution pourrait déboucher sur une diminution des rentes. Par une telle mesure, on pourrait imaginer que les gens seraient motivés à gagner leur pain par d'autres moyens, sachant qu'ils ne pourront guère compter sur l'aide de l'Etat. Il faut toutefois bien admettre qu'une démarche de ce type, pour autant que d'aucuns la trouvent souhaitable, n'a politiquement aucune chance. Il convient plutôt de repenser la question des « effets de seuil », qui enclenchent une baisse automatique de la rente lorsqu'un niveau prédéterminé de salaire acquis sur le marché du travail est atteint.

Il est préférable d'aller au-delà de l'idée d'un cadeau fait à ces personnes et d'autoriser les personnes au bénéfice d'une rente à pouvoir gagner un salaire, même non négligeable, en tout cas supérieur à ce qui est admis aujourd'hui, sans réduction concomitante de son revenu global. Car la « perte » pour la société, résultant d'une hausse de revenu pour l'individu concerné par l'addition d'une rente et d'un salaire, n'est que provisoire. Sur le moyen terme, cet individu reprendra goût au travail salarié et, à partir d'un moment à déterminer, il pourra subvenir pleinement à ses besoins et se libérer complètement de sa rente. Car la rente continuerait à décroître au fur et à mesure que le salaire monterait, mais la dégressivité serait plus lente qu'aujourd'hui. L'assurance-chômage a introduit un mécanisme de ce genre et l'AI le connaît également. Mais ils sont bien insuffisants pour constituer des stimulants efficaces pour un retour en emploi. En France, c'est cette logique qui a poussé

Martin HIRSCH, l'ancien président d'EMMAÛS et membre du gouvernement de François FILLON jusqu'en mars 2010, à repenser l'aide sociale française et à concevoir le Revenu de solidarité active (RAS).

Ce dispositif, qui générerait des coûts substantiels dans sa phase initiale, serait évidemment lié à un certain nombre de conditions. D'abord, il serait assujéti à l'engagement actif du bénéficiaire des prestations complémentaires sur le marché du travail. Comme pour l'assurance-chômage, et désormais pour l'AI, celui-ci doit tout entreprendre pour sortir de sa situation. Ensuite, il faudrait peut-être compter avec une rente initiale un peu plus basse qu'actuellement. Une bonne coordination avec les impôts serait en outre essentielle. Enfin, et surtout, le mécanisme ici suggéré n'aurait de sens que dans le cadre d'une prise en compte globale des aides que le rentier est susceptible de recevoir (allocations diverses, enfants, logement, appoint à l'assurance-maladie, etc.). Il est dès lors impératif d'impliquer les cantons, étant donné qu'une grande partie de ces aides sont de leur ressort. Par là, une motivation réelle serait créée, qui pourrait inciter le rentier à chercher de nouvelles sources de revenus : son comportement sera influencé positivement, pour le bien de l'assurance, de l'économie et surtout de lui-même, car il est établi que seul le travail redonne véritablement confiance aux personnes chahutées par la vie.

Par ce tissu de mesures, les prestations complémentaires recouvreront leur vraie nature d'aide supplétive pour une période d'une durée aussi courte que possible. Associées aux autres démarches qu'il serait assez aisé de mettre sur pied sans déséquilibrer l'ensemble de notre système de protection sociale, ces prestations complémentaires repensées permettraient aussi de rapprocher les fronts en matière de sécurité sociale. Elles pourraient réconcilier la nécessité d'aider les personnes qui en ont besoin avec l'objectif ultime que doit poursuivre toute aide sociale : la participation à la vie économique de notre pays, de laquelle personne ne doit être exclu sans que tout ait été fait pour l'empêcher de quitter le système.

Conclusion

Il n'est guère aisé de toucher un système social. Celui-ci, quels que soient les pays, est bâti sur un entrelacs de règlements, de dispositifs, de pratiques. S'attaquer à un élément de ce vaste kaléidoscope risque, par effet systémique, de faire vaciller tous les autres éléments. C'est ce qui incite les électeurs à se montrer méfiants face à toute tentative de réforme et à faire preuve d'un conservatisme parfois excessif. Une analyse détaillée du fonctionnement de nos assurances sociales, et associée à une prise en compte sans tabou de la réalité sociale et démographique, montre néanmoins que des pistes existent. Aucune réforme de grande ampleur, et en soi si déstabilisante, n'est nécessaire. En revanche, des ajustements bien ciblés, étalés dans le temps mais conduits sur un rythme soutenu, permettraient de réaliser des progrès significatifs.

C'est ce qu'a essayé d'éclairer la présente publication, sur la base des recherches approfondies menées pour les études citées dans notre introduction. L'article de DIE ZEIT évoqué plus haut insistait sur le principe existentiel de nos Etats sociaux occidentaux : «Hilfe zur Selbsthilfe !», une aide sera due quand la personne concernée aura montré qu'elle essaie de «s'aider elle-même». Ce principe, très en vogue dans les années 1860 et 1870, a ensuite été dénigré sous l'influence des préceptes marxistes puis sociaux-démocrates. Il reflétait, aux yeux des partisans de ces dernières théories, le paternalisme propre au XIX^{ème} siècle et déniait le fait, évident selon eux, que seule l'entrée en lice salvatrice de l'Etat parviendrait à améliorer les conditions de vie des classes laborieuses. Dans cet appel remis au goût du jour par l'hebdomadaire allemand, on peut lire un changement d'attitude qui ne peut être que bénéfique pour l'avenir de l'Etat social.

On l'a vu : contrairement à une légende complaisamment rapportée, l'Etat social, dans notre pays mais aussi chez nos voisins, n'a en rien déchu ces dernières décennies. Au contraire : au gré des crises économiques qui se sont succédé depuis les années 70, en parallèle aux

divers changements de mentalité que l'on a rappelés, il s'est constamment renforcé et s'est engagé, régulièrement, dans de nouveaux champs d'activité. Mais cet effort a un coût et les demandes de réformes qui ont jailli dès les années 80 sont aussi nées d'une volonté de sauver un système qui, sinon, serait parti à vau-l'eau.

La crise qui a éclaté en 2008, par sa démesure, posera de nouvelles questions à l'Etat social et interrogera profondément les soubassements de notre système politique, économique, et social. Les questions sur la poursuite d'une croissance qui apparaît suicidaire à certains, sur la nécessité du capitalisme que certains s'efforceront à contester, une fois de plus, vont se multiplier. Il faut s'y préparer. Personne n'escompte un effondrement de l'Etat social au «bénéfice» de cette crise ; au contraire. Il est donc urgent d'accepter les réalités de notre société, ce que nous dit un bref regard sur les chiffres, et prendre les mesures qui s'imposent, pragmatiquement. C'est par là que l'Etat sera apte à affronter l'après-2008. Au nom de notre Etat social, base arrière naturelle et irremplaçable de notre économie libérale et de notre démocratie directe.

Remerciements

Lecteurs : Beat KAPPELER (publiciste) et Jean-Hugues BUSSLINGER (Centre patronal vaudois);
Correcteur : Jean-Luc BABEL (Genève); Nous remercions spécialement Valérie RUFFIEUX (OFAS) pour
certaines informations sur les projets en cours.

