

**Fabio Bertozzi, Giuliano Bonoli,
Benoît Gay-des-Combes**

LA RÉFORME DE L'ÉTAT SOCIAL EN SUISSE

Vieillesse, emploi, conflit travail-famille

COLLECTION
**Le
savoir
suisse**

Presses polytechniques et universitaires romandes

1

MENACES SUR L'ÉTAT SOCIAL DES TRENTE GLORIEUSES

Principalement édifié durant la période dite des « Trente glorieuses » (1945-75), l'Etat social suisse semble aujourd'hui de moins en moins adapté à une société qui, depuis lors, s'est profondément modifiée. Le marché du travail ainsi que les structures démographiques et familiales sur lesquelles se fondait le système de protection sociale ont en effet évolué et remettent en question les formes classiques de l'intervention des pouvoirs publics. Le changement le plus manifeste apparaît dans le vieillissement démographique. Dès les décennies à venir, il promet de sérieuses difficultés financières pour l'ensemble des fonctions sociales de l'Etat où les charges sont liées à l'âge. Pensons ici par exemple aux secteurs des retraites, de l'assurance-maladie et de l'invalidité. Selon le Département fédéral de l'intérieur, l'écart entre les recettes et les dépenses du système suisse de protection sociale en 2025 pourrait avoisiner 27 milliards de francs. De plus, si l'évolution démographique ne connaît pas un net changement de tendance d'ici là, ce trou financier pourrait se creuser encore par la suite.

Face aux défis de l'Etat social, deux approches

A l'instar de la plupart des pays européens confrontés à des problèmes similaires, la Suisse prend conscience de ces déséquilibres financiers et démographiques à partir des années 1990. Depuis, le débat sur la crise de l'Etat social et sur les réformes à entreprendre fait rage, dans les milieux scientifiques et politiques et dans le débat public. Deux visions en complète opposition s'affrontent. D'un côté, l'approche dite néolibérale tient l'Etat

social pour principal responsable de la crise des finances publiques et du déficit de croissance économique que connaît la Suisse depuis plusieurs décennies. Dans cette optique, on prône la réduction drastique des coûts et donc celle des prestations du système de protection, le vieillissement démographique n'étant qu'une raison supplémentaire pour couper dans le social avant que la crise financière ne s'aggrave encore. A l'autre extrême et en réaction à la montée en puissance du paradigme néolibéral, une deuxième position, essentiellement défensive, est celle d'une défense à tout prix des acquis sociaux des Trente glorieuses, dans le domaine des assurances sociales ou sur le marché du travail.

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

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

dépend de manière cruciale et nous verrons pourquoi, de la possibilité qu'auront les individus, et en particulier les femmes, de concilier travail et vie familiale au cours de leur vie active. Deuxièmement, l'aptitude à soutenir un Etat social performant au sein d'une société vieillissante dépendra dans une large mesure du bon fonctionnement du marché du travail.

Une alternative inspirée par l'exemple d'autres pays européens : l'investissement social

Afin de répondre à ce double défi posé aujourd'hui à l'Etat social helvétique, la perspective esquissée dans cet ouvrage fait appel à ce que nous appellerons l'« investissement social ». Cette notion regroupe les politiques qui, tout en aidant des catégories d'individus désavantagés par les récentes évolutions de la société, produisent des résultats bénéfiques à l'ensemble de la collectivité et, plus particulièrement, aux structures de l'Etat social édifiées durant les Trente glorieuses. Des investissements dans les services aux familles, dans la formation continue ainsi que dans la réinsertion professionnelle favorisent une plus forte participation au monde de l'emploi. Ils permettent la conciliation entre travail et vie familiale et aident à préserver la cohésion sociale. De tels investissements constituent à notre avis la stratégie la plus appropriée afin de garantir la pérennité du système de protection sociale en place. Développer de telles politiques sera certes coûteux, mais, comme la suite tente de le démontrer, un tel programme représente un effort très utile à l'avenir de l'Etat social ainsi qu'au bien-être de la population tout entière.

Cette perspective trouve ses fondements dans la littérature internationale des années 1990 et 2000 sur la réforme de l'Etat social. De plus en plus, les spécialistes de ce champ reconnaissent la nécessité de sortir d'une vision unidimensionnelle de la politique sociale. Il est vain de penser que le seul choix possible réside entre l'austérité et la défense des acquis. Des textes importants, à l'instar des rapports sur l'avenir de l'Etat social mandatés par les présidences portugaise et belge de l'Union Européenne, préconisent ainsi une réorientation vers des poli-

tiques d'investissement social (Ferrera *et al.* 2000; Esping-Andersen 2002). Après une décennie de recherches sur la transformation des systèmes de protection sociale, ces documents démontrent en outre que les pays qui ont le mieux réussi à s'adapter aux changements socio-économiques récents sont ceux qui, grâce notamment à des politiques d'investissement social, ont modernisé leurs institutions de manière à ce qu'elles favorisent la croissance économique. Ainsi le Danemark, les Pays-Bas ou la Suède, plongés dans des difficultés économiques aiguës au début des années 1990, incarnent aujourd'hui les nouveaux modèles à suivre. L'aspect le plus important, dans l'action de ces Etats, est leur capacité de faire face aux défis futurs. Ils disposeront d'une démographie moins défavorable que dans la plupart des autres pays européens ainsi que d'un marché du travail efficient, atouts considérables lorsque le vieillissement démographique atteindra son apogée.

Notre analyse s'inspire donc de l'observation des trajectoires suivies dans d'autres pays européens et se concentre sur les liens entre plusieurs composantes du noyau dur de l'Etat social: retraites, régulation du marché du travail et politique familiale. Nous avons décidé d'exclure de cet ouvrage le champ de la santé, même s'il peut être également considéré à juste titre comme une composante à part entière de l'Etat social. Mais nous en sommes venus à ce choix parce que la santé, au cours des dernières années, est un domaine qui s'est amplifié et complexifié jusqu'à devenir de plus en plus autonome. Le traiter en même temps que les autres domaines retenus ici, où les logiques d'analyse sont différentes, avec une littérature spécifique, aurait obscurci le propos. Loin de nous l'idée d'éluder un pan aussi essentiel de l'Etat social, mais il nous a paru inapproprié d'en faire le tour en cet ouvrage. Il doit faire l'objet d'un traitement séparé.

Nous nous efforcerons donc, dans les domaines retenus, d'offrir au grand public une synthèse claire et compréhensible. Un bref récapitulatif de la construction de l'Etat social nous permettra de situer la Suisse dans une comparaison internationale. Ensuite seront présentées les transformations de la société

qui suivent les Trente glorieuses et leur impact sur l'Etat social. En trois chapitres, nous pourrons alors traiter successivement le système de retraite dans une société vieillissante, les transformations du marché du travail dans une économie postindustrielle et la problématique de la conciliation entre travail et vie familiale. Nous terminerons en traçant les voies possibles d'une modernisation de l'Etat social helvétique, avec toutes ses implications politiques.