

## Histoire et structure de la politique sociale suisse

### Thème No 1

Les pages qui suivent proposent une sélection de termes tirés de :

J.-P. Fragnière, R. Girod (Éds.), *Dictionnaire suisse de politique sociale*, Lausanne, Réalités sociales, 2002 (2<sup>e</sup> édition revue et augmentée).

L'objectif visé est de suggérer quelques notions et questionnements ouvrant des portes sur le thème indiqué, en guise d'introduction. Il ne s'agit pas de considérer ce qui suit comme une liste de définitions figées et définitives, mais comme un instrument permettant une première problématisation du sujet d'étude.

*Le texte reproduit ici est un document de travail, il peut contenir quelques erreurs typographiques liées aux travaux de transcription, seul l'original fait foi*

#### 1

Politique sociale - Eventualité - Sécurité sociale - Sécurité sociale (Architecture de la) - Sécurité sociale (Codification de la) - Sécurité sociale (Environnement de la) - Société industrielle - Société postindustrielle

#### 2

État-providence - État-providence (Modèles d') - État incitateur - Welfare

#### 3

Précarité - Précarisation (Mécanismes de la) - Insécurité sociale - Démantèlement social - Dumping social - Ciblée (Politique) - Contre-prestations - Workfare - Néolibéralisme

#### 4

Budget social - Politique fiscale - Transferts sociaux - Redistribution des revenus - Redistribution inversée - Financement de la sécurité sociale : aspects économiques - Financement de la sécurité sociale : aspects juridiques

#### **Termes présents dans le dictionnaire et non repris dans ce document**

Risque ; Plan Beveridge ; Aide sociale ; Universalité ; Protection sociale (Évolution de la législation) ; Protection sociale ; Protection sociale (Articles constitutionnels sur la) ; Sécurité sociale (Généralisation de la) ; Sécurité sociale (Théorie générale de la) ; État-providence (Approches comparatives) ; Sélectivité ; Postfordisme ; Action sociale ; Politiques publiques ; Problèmes sociaux ; Solidarité ; Risques sociaux ; Enseignement social chrétien ; Paix du travail ; Charte sociale européenne ; Histoire sociale ; Politique budgétaire ; Transferts ; Dumping fiscal ; Société duale

## 1

### **Politique sociale**

Part de l'État (en Suisse: Confédération, cantons, communes) dans l'action sociale. Autrement dit, activités de l'État face aux problèmes sociaux.

Il s'agit d'abord d'activités à but explicitement social menées par l'État lui-même et ses services (AVS, enseignement public, départements cantonaux de la santé, etc.). Mais il n'y a pas de limite évidente entre de telles activités et la politique de l'État considérée dans son ensemble, puisque, au moins officiellement, toute action de l'État a pour objet le bien de la population. La politique économique, en particulier, ne doit donc pas être envisagée seulement sous ses aspects techniques, mais aussi sous l'angle social : place des préoccupations d'ordre social dans l'élaboration et l'exécution des divers volets de cette politique, évaluation, du point de vue social, des résultats obtenus effectivement.

En plus, l'État est impliqué de diverses façons dans les activités de quantité d'institutions semi-officielles ou privées d'action sociale, notamment, par des subventions, avec les conditions qui les accompagnent, par des lois et règlements qu'il édicte et dont il contrôle l'application, de même qu'en se faisant représenter dans les organes dirigeants de ces institutions. Ainsi, le domaine de la politique sociale, aussi vaste que celui de la politique tout court, comme noté plus haut, recouvre encore à peu près complètement tout le reste de celui de l'action sociale.

**R.** J.-P. Fragnière, *Pour l'étude de la politique sociale en Suisse*, Certificat de perfectionnement en politique sociale, Département de sociologie, Université de Genève et École d'études sociales et pédagogiques, Lausanne, 1997. — P. de Laubier, *La politique sociale dans les sociétés industrielles : 1800 à nos jours*, Economica, Paris, 1984.

**Voix :** Action sociale — Économie sociale — Politiques publiques — Problèmes sociaux — Social

*Roger Girod*

### **Eventualité**

L'existence comporte un certain nombre de risques (voir la définition correspondante) et d'événements positifs ; parmi ces derniers : la maternité, les charges familiales, la retraite (alors qu'il n'y a pas d'incapacité de travail due à l'âge), la reconversion professionnelle ou culturelle librement choisie. Les risques et les événements positifs, appelés éventualités, entraînent un besoin de protection et posent la grande question de leur prise en charge : individuelle ou collective ? Au sens classique, et inscrit dans la Convention OIT No 102 concernant la norme minimum, la sécurité sociale est destinée à couvrir neuf éventualités : soins médicaux, indemnités de maladie, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles, vieillesse, survivants, invalidité, chômage, charges familiales. Cette liste s'est ouverte à la dépendance et à la pauvreté (en tout cas dans certaines législations).

**R.** Bureau international du Travail, *Introduction à la sécurité sociale*, 3e éd., BIT, Genève, 1986. — J. Van Langendonck (Éd.), *Les nouveaux risques sociaux*, Annuaire IEES/EISS, 1996, Kluwer Law International, The Hague, 1997.

**Voix :** Risque — Sécurité sociale — Société des risques (risk society)

*Pierre-Yves Greber*

### **Sécurité sociale**

La sécurité sociale est née au milieu du XXe siècle, dans un contexte très difficile marqué par la Seconde guerre mondiale et la reconstruction. L'Organisation internationale du Travail (OIT) a joué un rôle essentiel dans l'élaboration de cette grande institution : elle a notamment adopté la Déclaration de Philadelphie (1944), la Convention OIT No 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale (1952) et plusieurs instruments l'améliorant. Les Nations Unies ont reconnu à chaque être humain le droit à la sécurité sociale (Déclaration universelle des Droits de l'Homme, 1948 ; Pacte international relatif aux

droits économiques, sociaux et culturels, 1966). La sécurité sociale tend à une vision globale : protection de l'ensemble de la population, à l'égard des risques ou éventualités considérés comme les plus importants.

Selon sa définition classique, la sécurité sociale couvre neuf éventualités : soins médicaux, indemnités de maladie, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles, vieillesse, survivants, invalidité, chômage, charges familiales. Cette liste tend à être complétée par la dépendance et la pauvreté. Selon sa définition fonctionnelle, la sécurité sociale a pour missions de garantir l'accès aux soins de santé, des ressources de base, un revenu de remplacement, l'insertion et la réinsertion sociale et professionnelle.

La sécurité sociale est une institution complexe, au service des êtres humains, qui peut combiner : des conceptions de la protection (unifiée ou diversifiée) ; des régimes universels ou à portée plus réduite ; des prestations en nature, en espèces et en services, inconditionnelles ou liées à des conditions de ressources ; des techniques de protection (assurances sociales, service public, assistance sociale), différentes institutions (publiques ou privées, mais alors contrôlées) ; des techniques de financement (répartition, capitalisation, systèmes mixtes), liées à des sources (cotisations sur le revenu du travail, sur l'ensemble des revenus, fiscalité directe et indirecte, placements). L'assurance sociale joue généralement un rôle important dans les systèmes.

La sécurité sociale implique la solidarité entre revenus et entre générations. Avec une intensité extrêmement variable (de l'ébauche de régimes à des systèmes quasiment complets), la sécurité sociale est actuellement présente dans le monde entier. Elle constitue un mode essentiel de répartition des richesses créés et amortit les chocs causés par les transitions économiques et par la mondialisation.

**R.** Bureau international du Travail, *Introduction à la sécurité sociale*, 3e éd., BIT, Genève, 1986. — J.-J. Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale*, 13e éd. par Rolande Ruellan, Dalloz, Paris, 1998. — G. Perrin, *Histoire du droit international de la sécurité sociale*, Association pour l'étude de l'Histoire de la Sécurité Sociale, Paris, 1993.

**Voir :** Conventions de l'OIT, — Déclaration de Philadelphie — Droits de l'homme (Convention européenne des) — Financement de la sécurité sociale : aspects économiques — Financement de la sécurité sociale : aspects juridiques — Prestations de sécurité sociale — Protection sociale — Sécurité sociale (Codification de la) — Sécurité sociale (Architecture de la) — Sécurité sociale (Environnement de la) — Sécurité sociale (Théorie générale de la) — Solidarité — Universalité.

Pierre-Yves Greber

### **Sécurité sociale (Architecture de la)**

La pyramide est une forme de construction qui illustre bien l'architecture de la sécurité sociale : elle comprend une première partie, la plus large, qui doit être solide puisqu'elle supporte le tout et, sur elle, la figure s'amincit et s'élève. La première partie est constituée par les régimes publics de sécurité sociale qui ont vocation – au besoin par la juxtaposition de plusieurs régimes – à couvrir l'ensemble de la population. La deuxième partie représente les régimes complémentaires de sécurité sociale, pilotés par les partenaires sociaux. La troisième partie est celle des protections complémentaires individuelles.

Le recours à la figure de piliers peut aussi être utilisé : ceux-ci montrent cependant beaucoup moins bien cette protection, qui s'élève progressivement.

La question essentielle, et qui fait l'objet de grands débats, est celle du contenu des régimes publics, des régimes complémentaires, des protections individuelles. C'est dans les premiers que les Etats s'engagent le plus : ils fixent les normes (finalités, champs d'application personnel et matériel, prestations, organisation administrative, financière et contentieuse). Leur intervention dans le second étage est plus « légère », d'autant plus que le premier sera développé.

Les régimes publics présentent en principe la stabilité propre à l'Etat, ils sont fondés sur la légalité et l'égalité de traitement. Ils peuvent instituer des solidarités entre revenus, entre générations. Les régimes professionnels, s'ils ne couvrent pas l'ensemble des travailleurs de la même manière, laissent subsister des inégalités qui peuvent être importantes. S'ils ne sont pas obligatoires, ils peuvent pratiquer la sélectivité au moment de l'affiliation, écartant ceux qui représentent des « mauvais risques » ; ils sont capables en revanche d'une grande souplesse.

Cette question est donc très marquée par les choix politiques. Ceux-ci devraient tenir compte du fait qu'il s'agit d'une architecture à finalité sociale.

**R.** OIT-Conférence internationale du Travail (80e session-1993), *Assurances sociales et protection sociale*, Rapport du Directeur général, BIT, Genève, 1993. — Banque mondiale, *Rapport sur la crise du vieillissement. Mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance*, Washington, 1994. — J.-A. Schneider, *Les régimes complémentaires de retraite en Europe : libre circulation et participation*, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Frankfurt am Main, 1994. — M. Voirin, « Une grille de lecture pour la comparaison internationale des régimes privés de pensions en relation avec les régimes publics », in : *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, No 12-1994, pp. 7 ss. — *Revue internationale de sécurité sociale*, No 1/2000 (la réforme des pensions).

**Voir** : Régime de base — Régime professionnel — Sécurité sociale — Sécurité sociale (Théorie générale de la) — Trois piliers.

Pierre-Yves Greber

### **Sécurité sociale (Codification de la)**

Les systèmes nationaux de sécurité sociale reposent généralement sur un ensemble de lois et d'ordonnances, adoptées à diverses périodes et qui sont plus ou moins coordonnées. Telle est la situation en Suisse. L'idée de codification consiste à rationaliser ces normes et à élaborer un Code de la sécurité sociale. Un tel instrument juridique définit le système, ses finalités, son organisation, ses règles communes et il contient ensuite des parties spécifiques consacrées aux différentes formes de protection (soins de santé, etc.). La codification suppose une vision d'ensemble. La France a un Code de la sécurité sociale. La Suisse n'a pas de Code et elle n'a adopté qu'une Partie générale du droit des assurances sociales.

**R.** Conseil de l'Europe, *Rationalisation et simplification des systèmes de sécurité sociale*, Strasbourg, 1987. — J.-J. Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale*, 13e éd., par Rolande Ruellan, Dalloz, Paris, 1998. — P.-Y. Greber, « Simplification et rationalisation des systèmes de sécurité sociale », in : *La sécurité sociale en Europe et en Suisse*, Réalités sociales, Lausanne, 1996, pp. 45 ss.

**Voir** : Sécurité sociale — Sécurité sociale (Architecture de la).

Pierre-Yves Greber

### **Sécurité sociale (Environnement de la)**

Un système de sécurité sociale, en Suisse comme dans les autres pays, repose sur un ensemble de règles juridiques (Constitution, lois, ordonnances du Gouvernement, règlements de certaines caisses, le tout éclairé et précisé par la jurisprudence des tribunaux et par la pratique). Il comprend des institutions, publiques ou privées (pour la perception des ressources, le service des prestations) et il organise des flux financiers, de plusieurs provenances (collectivités publiques, employeurs, travailleurs, individus, placements), sources (cotisations, fiscalité directe/indirecte, intérêts) et administrés selon des techniques (répartition, capitalisation, systèmes mixtes).

Mais un tel système s'inscrit aussi dans un environnement - c'est-à-dire une réalité politique, sociale, économique et culturelle - avec lequel il entretient un jeu d'influences réciproques. Cet environnement comprend : les besoins de protection (ils évoluent p. ex. selon les progrès de la médecine et des sciences, le vieillissement, les situations familiales, l'emploi), les valeurs généralement reconnues (elles jouent un rôle sélecteur et pondérateur : sécurité d'existence, solidarité, égalité), les données économiques (marquées actuellement par la mondialisation, la précarisation des emplois et le chômage), les données démographiques (caractérisées par l'allongement de la vie, l'augmentation des personnes très âgées, les migrations), les débats et les choix politiques (social-démocratie, libéralisme social ou néolibéralisme).

L'environnement des systèmes de sécurité sociale a fortement varié : ces derniers ont émergé dans l'après-guerre, ils ont ensuite bénéficié d'une croissance économique marquée dans les pays industrialisés ; le climat a changé et il est caractérisé par une série de mutations profondes. Dans tous les pays, les systèmes de sécurité sociale sont d'avantage sollicités (augmentation du coût des soins, fragilisation des familles, dépendance, allongement de la vie, montée des travaux atypiques, chômage, précarité), alors qu'une stabilisation voire une réduction de leurs dépenses est recherchée (pour des raisons politiques et de concurrence internationale). La protection garantie atténue les effets des mutations et contribue largement au maintien de la paix sociale.

**R.** Association internationale de la sécurité sociale, *Développements et tendances de la sécurité sociale*, 1996-1998. — J.-J. Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale*, 13e éd., par Rolande Ruellan, Dalloz, Paris, 1998. — *La sécurité sociale en Europe à l'aube du XXIe siècle*, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Frankfurt am Main, 1996. — J.-P. Fragnière (Éd.), *Repenser la sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1995.

**Voir** : Protection sociale — Sécurité sociale — Sécurité sociale (Théorie générale de la)

Pierre-Yves Greber

### **Société industrielle**

Dans la société industrielle, l'essentiel des ressources matérielles et humaines est mobilisé en vue de la production économique organisée dans le cadre de l'entreprise industrielle. L'accumulation du capital est conçue comme le moteur de l'activité technologique et économique dont le projet global est la maîtrise de l'environnement naturel et du monde humain, dont la justification idéologique sont le progrès et le bien-être. Cette forme de société se constitue dans la seconde moitié du XVIIIe siècle en Angleterre puis sur le continent européen, à la suite de la première révolution industrielle et du machinisme.

La société industrielle constitue un système dynamique, producteur de changements selon un rythme qui tend à s'accélérer. Un des moteurs tient dans la chaîne liant science (quelle est la nature d'un phénomène?), technologie (à quoi une connaissance peut-elle servir?) et économie (quel profit peut-on retirer d'un savoir-faire?). Un autre réside dans la coexistence de deux valeurs antagoniques affirmées dans les chartes des grandes révolutions politiques du XVIIIe siècle ; la liberté, comme principe de la connaissance, de l'initiative et de la créativité ; l'égalité, incitation à une meilleure répartition des diverses formes de richesse, étendard de la plupart des mouvements sociaux des deux derniers siècles. La tentative d'édification d'une société industrielle socialiste (« les soviets plus l'électricité », selon la formule de Lénine) en supprimant la tension entre ces deux valeurs cardinales au profit de l'égalité, a conduit non pas, comme l'espérait Marx, au dépérissement de l'État dans une société sans classe, mais au contraire au développement tentaculaire d'une nomenclature générant l'implosion de ce système au cours des années 1980. Dans les pays d'Europe occidentale, l'élargissement de la démocratie, l'expérience des guerres et des crises ont conduit au cours du siècle à l'élaboration d'un principe de solidarité exprimé dans la sécurité sociale, dont la gestion est confiée à l'État. Ce principe n'élimine pas l'inégalité mais garantit le droit à une existence décente de ceux qui sont précipités dans des situations légitimes d'empêchement de travailler : maladie, accident, infirmité, vieillesse, comme aussi service de la patrie.

La dynamique des sociétés industrielles les pousse à se projeter dans le temps en aspirant à maîtriser l'avenir, et dans l'espace en se constituant en centre d'un système planétaire basé sur l'échange inégal. Sur le plan interne, ces sociétés ont développé une structure sociale fondée sur la position des individus dans le système économique ; dans leur première période, marquée par le développement du secteur secondaire (industriel) se distinguaient des ensembles clairement différenciés, appelés classes (bourgeoisie, classe ouvrière, paysannerie, domesticité, artisans et commerçants, etc.). La tertiarisation ultérieure d'une économie qui fait une part de plus en plus grande aux services a entraîné la généralisation du salariat et le développement d'une structure centrée sur les classes moyennes. Mais dans un cas comme dans l'autre, le travail fournit le substrat de l'échange entre les individus et la société. Il est avec le capital le principal facteur de production de la richesse mais en plus, pour la grande majorité, il est l'unique principe de la redistribution de cette richesse et de la survie. Marqueur du statut et de l'identité individuels, il est aussi le régulateur du temps, du temps quotidien comme de celui du cycle de vie. Enfin, il s'inscrit au cœur de sa culture, la société industrielle ayant produit un grand récit épique — évoquant par exemple la figure de Prométhée — qui fait du travail le lieu d'accomplissement de la vie en associant chacun à son projet conquérant et civilisateur.

**R.R.** Aron, *Dix-huit leçons sur la société industrielle*, Gallimard, Paris, 1962. — D.-S. Landes, *L'Europe technicienne ou le Prométhée libéré*, Gallimard, Paris, 1975 (1er éd. angl. 1969). — *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, vol. II-III, Payot, Lausanne, 1983.

**Voir** : Industrialisation — Sécurité sociale — Société postindustrielle — Travail

Christian Lalive d'Épinay

## **Société postindustrielle**

L'expression est apparue dès la fin des années cinquante dans l'œuvre d'analystes comme Riesman, Bell et Touraine. Selon ces auteurs, elle désigne une période historique nouvelle qui succède à la société industrielle, période caractérisée par un déplacement de l'activité économique des biens de production vers les services et les biens de consommation, par les révolutions technologiques du pétrole, de l'atome et des télécommunications, par le démarrage d'une ère de croissance économique soutenue et de plein emploi, par la généralisation du salariat et des classes moyennes, par l'avènement d'une « société d'abondance » (Galbraith) qui ménage une place croissante au temps libre, aux loisirs et à la consommation, par le développement de l'État-providence, enfin par le déclin d'un éthos du travail et du devoir (Weber) et l'avènement d'une culture centrée sur l'individu et son épanouissement.

Avec du recul, on se demande s'il s'agissait bien alors de l'avènement d'une formation sociétale nouvelle, et non pas plutôt de la phase ultime de la société industrielle qui, après deux siècles d'activité acharnée, produisait enfin ce qu'elle promettait depuis toujours : l'abondance et le bien-être ? Ne serait-ce pas plutôt la période de stagnation et d'incertitude qui caractérise les anciens pays industrialisés du bassin atlantique depuis la fin des années septante qui marque la véritable fin de la société industrielle et l'annonce d'une société dont le qualificatif de postindustrielle atteste qu'on n'en connaît guère le contour tout en prenant acte qu'il ne sera plus celui de la société de notre passé immédiat ?

Dès le milieu des années soixante-dix, la croissance se fait erratique et surtout, sa courbe et celle de l'emploi cessent de coïncider. En effet, l'innovation technologique permet une amélioration de la productivité qui déséquilibre le rapport entre capital et travail, au désavantage du second déjà fragilisé par la délocalisation du marché du travail. La révolution de l'informatique et des communications transforme les modes de production et les situations de travail ; le salariat et les protections qui lui sont associées sont mis en cause, engendrant précarité et disqualification pour de larges secteurs de la population. Parallèlement, l'effondrement du « deuxième monde » communiste marque une nouvelle étape de la mondialisation, caractérisée par une prépondérance du capital financier sans réel contrepoids. Enfin, le mode de développement techno-économique est mis en question par la prise de conscience de son impact sur l'environnement.

La crise qui s'installe est autant culturelle et politique qu'économique : perte de crédibilité des grands discours donneurs de sens et en particulier perte de la croyance selon laquelle l'alliance du travail et de la technique serait la matrice d'un avenir meilleur, mise en cause de l'État-providence, difficulté à imaginer de nouvelles utopies mobilisatrices.

La forme concrète que prendra la société postindustrielle dépendra des réponses apportées à quelques questions, dont celles-ci :

— Comment imaginer et réaliser une mondialisation non plus conçue en termes de centre et de périphérie, mais en ceux du partage sinon de l'abondance, du moins de ressources suffisantes ?

— Comment imaginer et réaliser un développement techno-économique respectueux du milieu naturel ?

— Comment asseoir le lien social et la solidarité collective, alors que le travail perd de plus en plus sa capacité à les assurer ?

**R.** A. Giddens, *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan, Paris, 1994 (1er éd. angl., 1990). — C. Lalive d'Épinay, *Les Suisses et le travail*, Réalités sociales, Lausanne, 1990 (trad. allemande, VdF, Zurich, 1991). — A. Touraine, *La société postindustrielle*, Denoël, Paris, 1969.

**Voix** : État-providence — État incitateur — Postfordisme — Société duale — Société industrielle

*Christian Lalive d'Épinay et Jean-François Bickel*

## **2**

### **État-providence**

L'État-providence est une réponse politique du XVIII<sup>e</sup> siècle à l'augmentation de la protestation contre la paupérisation de masse issue de l'industrialisation sans règles (le capitalisme sauvage). Sa mise en place engendre une double dynamique d'expansion : par son succès, il sera régulièrement légitimé à effectuer

de nouvelles interventions ; par sa dynamique interne (la bureaucratisation croissante), il renforcera sa compétence et l'envergure de son action. L'État-providence est donc un produit de la modernisation. Par ses interventions, il fournit protection sous forme d'assistance, d'assurance et de sécurité sociale. En outre, il introduit un nombre de droits en cas d'événements prédéfinis et un nombre de devoirs en forme de contribution fiscale. Ses effets sont multiples. Sa mise en place socialisera le marché en rendant le capitalisme « organisé ». L'État ne se limitera plus uniquement à la sauvegarde de la propriété privée et à la tutelle de l'ordre public, mais il se fera interprète de valeurs que le marché n'est pas capable d'enregistrer : la justice distributive, la sécurité, le plein emploi, la défense des droits des ouvriers. Par la politique keynésienne qui débute dans les années trente, la politique du laisser-faire sera liquidée et l'État amené à un nouveau type de politique économique basée sur l'intervention systématique de l'État dans l'économie. Son devoir est, en effet, d'intervenir, à travers les moyens fiscaux, sur la propension à la consommation, d'intervenir dans le marché des investissements avec des propres initiatives, et enfin, de promouvoir une politique du plein emploi. Dans le modèle général de Keynes, l'initiative privée reste décisive, mais elle n'est plus le seul moteur du développement économique. L'État garantit en effet l'équilibre général, à travers sa politique d'investissement, en limitant la crise conjoncturelle. Socialement l'État-providence contribuera à une grande redistribution de la richesse en créant cette classe moyenne qui en sera la base et le point d'orientation. Politiquement il inaugurera le passage d'un monde politique en conflit à un monde politique en négociation et coalition. Le passage d'un marché autorégulé avec un État abstentionniste à un État protecteur dans un entourage de capitalisme organisé correspond donc à un mélange idéologique qui justifie le marché parce qu'il l'estime efficient et efficace dans l'allocation, mais qui permet aussi de limiter ce marché en donnant une importance politique centrale à la revendication socialiste de l'égalité et, dans une certaine mesure, de la fraternité. Dans ces deux tendances s'exprime un compromis pragmatique entre l'idéologie libérale et socialiste ; un compromis qui peut être vu comme base de l'État-providence (ledit compromis social-démocrate). Les politiques caractérisant l'histoire de succès de l'État-providence sont : l'expansion progressive des services publics comme l'école, l'habitation populaire, l'assistance médicale ; l'introduction d'un système fiscal basé sur les impôts relevés de façon progressive ; la mise en place d'une politique apte à défendre les droits des employés ; la redistribution de la richesse pour permettre la survie de tous les citoyens ; la mise en place d'un système de rente pour les anciens qui leur garantit une existence aussi après avoir exercé un métier ; une politique du plein emploi pour minimiser les effets néfastes d'un point de vue économique et social du chômage.

L'État-providence connaît son plus grand succès après la Grande Dépression (29) et surtout après la Deuxième Guerre mondiale. Si l'on parle aujourd'hui d'État-providence, on entend un ensemble d'institutions et de mesures publiques qui appartient à une phase historique spécifique avec un entourage idéologique et économique spécifique. Mais ces bases de l'État-providence sont aujourd'hui, plus exactement depuis les années soixante-dix, fortement discutées. On se trouve dans un autre type de société qu'on pourrait appeler « postmatérialiste » ; l'entourage idéologique qui permettait ce compromis social-démocrate entre les forces libérales et les forces de gauche s'est fortement fêlé, non pas seulement avec la venue des verts, mais en général avec la pluralisation des formes de vie. L'entourage économique de croissance continue, base de la politique de redistribution de l'État-providence, a aussi fortement changé : on admet l'impuissance face au chômage ; il y a une crise du concept de croissance dû aux effets non contrôlables sur l'environnement ; la politique keynésienne n'est plus appliquée parce qu'elle se basait sur l'endettement de l'État et la progressive compensation de ses dettes avec la relance économique induite par la politique d'investissement étatique. Enfin, même l'idée d'État-providence paraît entrer en crise, quand commencent à participer à la production du social de plus en plus d'autres acteurs que ceux étatiques (le passage de l'État-providence à une société du bien-être).

**R.** D. Bütschi et S. Cattacin, *Le modèle suisse du bien-être*, Réalités sociales, Lausanne, 1994. — J. Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, Campus, Francfort sur-le-Main, 1982. — K. Polanyi, *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, Paris, 1983.

**Voix :** Ciblée (Politique) — Démantèlement social — État incitateur — État-providence (Approches comparatives) — État-providence (Modèles d') — Sécurité sociale — Syndicat

Sandro Cattacin

### État-providence (Modèles d')

La construction d'« idéal-type » d'États-providence peut être considérée comme un outil heuristique essentiel. Elle nous permet d'analyser la ou les logiques complémentaires qui se combinent dans des cas de figures historiquement situés.

Dans la tradition juridique, l'opposition entre modèles bismarckiens d'État-providence contributifs, assurant des prestations (en partie) fonction des salaires et États-providence beveridgiens financés par l'impôt et assurant des prestations forfaitaires constitue un lieu commun de la littérature en droit social.

En sociologie la distinction entre modèles d'État-providence: institutionnel-redistributif et "industriel-méritocratique" d'une part, et résiduel de marché de l'autre proposée par Richard Titmuss constitue la pierre angulaire de la recherche. Dans cette typologie, le premier modèle se contente de traiter les cas de plus grandes détresses. Le second et le troisième intègrent la dimension sociale dans les fonctions étatiques en cherchant à assurer un certain niveau de sécurité sociale (le second), ou, plus ambitieusement à achever l'idéal démocratique en assurant une redistribution institutionnalisée du revenu national (le premier).

Guy Perrin a pour sa part proposée une typologie (1) fondée sur quatre éléments : le degré de généralisation et le degré d'universalité de la protection sociale, le degré d'uniformité des prestations, le degré d'unicité des structures. Il dessine de cette manière trois types d'États-providence dont il tente de rendre compte par des facteurs historiques et culturels. Le *modèle national unitaire* est caractérisé par l'universalité d'application quant aux personnes, l'uniformité des prestations et l'unicité des structures. Le *modèle professionnel unitaire* se caractérise par l'universalité quant aux personnes, l'unicité des structures, mais la variabilité des prestations qui sont liées aux revenus antérieurs. Le troisième modèle, dit *professionnel pluraliste* généralise la protection sociale à l'ensemble de la population mais dans le cadre de régimes professionnels multiples. L'universalité quant aux personnes est respectée, mais il n'y a ni unicité des prestations, ni unicité des structures.

Dans un livre devenu un classique, Gösta Esping a proposé une classification entre régimes d'État-providence : le modèle libéral, conservateur-corporatiste et enfin socialiste.

Esping-Andersen, dans la lignée de Polanyi, mais aussi de Karl Marx, accorde la toute première attention à ce qu'il appelle le « degré de démarchandisation ». On peut classer les États-providence en forts, moyens ou faibles, en fonction de la possibilité qu'ils offrent légalement aux individus de s'extraire plus ou moins fortement du marché tout en prenant en compte leurs besoins. L'indice de démarchandisation est d'autant plus fort que l'éligibilité est aisément accessible, que les droits sont soumis à peu de conditions restrictives, que le niveau des revenus de remplacement est proche du revenu d'activité et que le bénéfice est octroyé pour une longue durée, et enfin que les situations offrant cette possibilité sont nombreuses.

Plusieurs auteurs ont proposé d'ajouter un quatrième modèle: le modèle latin. En effet, les pays méridionaux se caractérisent sur le plan social par l'existence de systèmes de garantie de revenu d'inspiration bismarckienne assez généreux et segmentés mais réservés au noyau dur de la force de travail, mais une absence traditionnelle de protection minimale de base. Par ailleurs, ils possèdent tous, à des degrés divers, un système sanitaire national à vocation universelle. Les pratiques sociales clientélistes sont fortement développées.

**R. G. Esping-Andersen**, *Les trois mondes de l'État-providence*, PUF, Paris, 1999. — **M. Ferrera**, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Milano, 1993. — **F.-X. Merrien**, *L'État-providence*, PUF, Paris, 2000. — **G. Perrin**, *Sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1993. — **G. Perrin**, « Pour une théorie sociologique de la sécurité sociale », *Revue française de sociologie*, VIII, 1967, 299-324.

**Voir** : État-providence

François-Xavier Merrien

### **État incitateur**

Alors que l'État de droit libéral réalisait sa suprématie par l'instrument de la coercition et que l'État-providence tirait son pouvoir de sa compétence en matière de planification, dans l'action étatique contemporaine s'ajoute un instrument clé qu'est l'information, dans tous ses aspects, allant de la propagande, à la persuasion, à la création de consensus. L'État généralise en effet l'action incitative — développée dans le cadre des politiques économiques d'inspiration keynésienne afin de renforcer la

production — sur tous les terrains de son intervention suite à l'intégration de changements fondamentaux qui ont eu lieu dans nos sociétés, à savoir : a) La pluralisation des formes de vie remplaçant une classe moyenne uniforme comme point de référence de l'action étatique par une multitude de modes de vie qui ne peuvent être maîtrisés par l'État qu'à travers des collaborations État – société civile dans lesquelles la primauté du savoir passe de l'État aux expressions organisationnelles de la société civile représentant ce pluralisme. b) La pluralisation des morales et des éthiques de vie, demandant à l'État de passer d'une conception culturelle unidimensionnelle, basée sur des religions d'État, à une conception demandant pour la formulation de politiques publiques la concertation entre diverses visions du monde. c) L'augmentation du savoir spécialisé demandant à l'État une intervention basée sur les connaissances propres aux acteurs et aux réseaux sociétaux, donc la gestion des savoirs et des actions dans le but de permettre à une société de répondre à des problèmes sociaux. Dans l'idée d'État incitateur est résumée la différenciation de l'action étatique qui fait des acteurs étatiques des modérateurs ou des superviseurs de domaines politiques régulés par des acteurs sociétaux.

**R.** D. Bütschi, S. Cattacin, *Le modèle suisse du bien-être*, Réalités sociales, Lausanne, 1994. — H. Willke, *Ironie des Staates*, Suhrkamp, Francfort sur-le-Main, 1992.

**Voix :** Empowerment — État-providence — Information sociale — Subsidiarité

Sandro Cattacin

### **Welfare**

Dans la notion de *Welfare State*, il faut comprendre que le devoir de l'État s'étend non seulement à la protection des pauvres ou des ouvriers, mais à l'ensemble des citoyens de manière à leur fournir une protection et à répondre à leurs besoins chaque fois que cela est nécessaire. Aux États-Unis, «filet de sécurité» de l'aide sociale versée par l'État fédéral sans limitation de durée et sans contrepartie de travail aux plus démunis (treize millions de personnes) ; créé par le président Franklin D. Roosevelt à l'époque du *New Deal* et renforcé dans le cadre de son programme de «Grande Société» (1964-1968) par le président Lyndon B. Johnson. C'est un autre président démocrate, Bill Clinton, qui donne son aval à sa remise en cause radicale en 1996 par une nouvelle législation nettement plus conservatrice. Et nous verrons ce que nous réserve la législation pilotée par le Président G. W. Bush.

**R.** F.-X. Merrien, *L'État-providence*, Que Sais-Je ?, PUF, Paris, 1997.

**Voix :** État-providence — Sécurité sociale

jpf

## **3**

### **Précarité**

La notion de précarité comme «pauvreté potentielle» (donc distincte de la pauvreté) inclut l'idée d'instabilité (par exemple du revenu, lorsqu'il est sujet à oscillations imprévisibles) et de fragilité (manque de pouvoir contractuel, par exemple). La précarité est devenue un phénomène important au cours de la transformation sociétale dite «postfordiste» qui s'est mise en place depuis la fin des années 70. Cette transformation est caractérisée par une tendance à l'aggravation de la «déchirure sociale» (polarisation des revenus, dégonflement des couches moyennes, déréglementation des contrats collectifs, segmentation du marché du travail, prolifération de contrats précaires : intérim, à durée déterminée, temps partiel). Dans cette «société en sablier», comme l'a définie Alain Lipietz, la précarité remonte vers ceux qui sont «juste au-dessus du col», ce qui diffuse le sentiment d'être «les prochains à y passer», à basculer du côté des exclus. La notion de précarité renvoie donc, en utilisant la terminologie de Pierre Bourdieu, à la «misère de position» (sentiment d'être attiré vers le bas, dans un mouvement qui nous échappe) plutôt qu'à la «misère de situation» (pauvreté objective).

**R.** J.-C. Ray, «La précarité, définie et mesurée en tant que pauvreté potentielle», *Cahiers Économiques de Nancy*, Vol. 18, 1987. — P. Bourdieu, *La misère du monde*, Seuil, Paris, 1995. — R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995. — A. Lipietz, *La société en sablier, Le partage du travail contre la déchirure sociale*, La Découverte, Paris, 1996.

**Voix :** Flexibilité du travail — Pauvreté (Nouvelle) — Pauvreté (Seuil de) — Postfordisme — Quart Monde — Travail au noir — Travail féminin — Travail (Nouvelles formes de)

*Christian Marazzi*

### **Précarisation (Mécanismes de la)**

Nombre d'auteurs font état d'une précarisation liée, en particulier, au développement du chômage. F.-X. Merrien en définit les mécanismes en ces termes : « Le développement de nouvelles formes d'insécurité sociale est la résultante mécanique d'un choix brutal pour une société de marché ouverte à la concurrence internationale, privilégiant compétitivité (substitution rapide du capital au travail) et lutte contre l'inflation (taux d'intérêt élevé).

La globalisation économique a entraîné une recherche de compétitivité sans précédent dans l'histoire économique. Dans tous les pays le taux de productivité s'est élevé, ce qui signifie simplement qu'il faut toujours moins d'heures de travail et donc d'hommes pour produire le même nombre de marchandises.

Le licenciement s'est banalisé, les emplois intérimaires et à durée indéterminée, autrefois formes atypiques du travail salarié, se sont généralisés. L'exclusion du marché du travail ou l'impossibilité de s'y faire une place est la cause principale des situations de précarité. Le monde du travail est désormais composé de trois strates. La strate centrale est composée des travailleurs disposant d'un emploi fixe et d'une qualification reconnue. Ils constituent le noyau dur des entreprises et sont globalement protégés des aléas économiques. La deuxième strate résulte du nouveau mode productif. Elle est composée des personnes naviguant entre emploi et chômage et donc très sensibles à la conjoncture économique. Il se forme ainsi une réserve de travailleurs en attente, subventionnés par l'assurance-chômage. La troisième strate est composée des exclus-marginalisés. Elle est composée de personnes sans qualifications, mal adaptées à la discipline d'entreprise et à ses contraintes. En période de forte expansion économique, elles peuvent trouver des petits boulots, mais dans la période actuelle, leur situation est devenue très difficile. Leurs chances d'intégrer le marché du travail sont de plus en plus minces. Elles peuvent au mieux trouver une occupation dans le secteur d'utilité sociale. » Ce processus de précarisation se développe significativement en Suisse et ses effets appellent des tâches nouvelles pour la sécurité sociale voire une révision des modalités de son organisation.

**R.** F.-X. Merrien, *L'État-providence, Que Sais-Je ?*, PUF, Paris, 1997.

**Voix :** Exclusion — Flexibilité du travail — Licenciement — Postfordisme — Sécurité sociale — Société postindustrielle — Travail (Nouvelles formes de) — Travaux atypiques et sécurité sociale

*jpf*

### **Insécurité sociale**

Cette notion est apparue dans les débats récents à propos de l'évolution de la sécurité sociale voire de ce que l'on a appelé le «démantèlement social». Elle rend attentif au fait que certaines réductions des prestations de la sécurité sociale induisent des coûts supplémentaires pour la collectivité ainsi que des situations de souffrance pénibles pour les personnes concernées. En particulier, la maladie frappe de nombreuses personnes qui subissent ces mesures. La volonté de faire des économies débouche, en fait, sur des dépenses supplémentaires.

**Voix :** Démantèlement — Sécurité sociale — Précarisation (Mécanismes de la) — Welfare

*jpf*

### **Démantèlement social**

On parle de démantèlement social pour évoquer des stratégies politiques globales visant à réduire significativement le champ d'action et les ressources de l'État social. De telles démarches ont été entreprises dans divers pays tels que le Royaume-Uni et les États-Unis. De manière plus rampante et plus discrète, des tendances analogues ont vu le jour dans certains pays dont la Suisse.

**Voix :** Ciblée (Politique) — Insécurité sociale — Néo-libéralisme — Précarisation (Mécanismes de la)

**Dumping social**

Phénomène repérable au niveau international, mais aussi dans les cantons et les communes. Il désigne des politiques ou des pratiques administratives qui tendent à affaiblir la protection sociale ou le droit du travail dans le but, ou avec l'espoir, d'attirer l'implantation d'entreprises.

**Voir** : Ciblée (Politique) — Démantèlement social

**Ciblée (Politique)**

Un raisonnement apparemment simple est proposé par les milieux défiants à l'égard de la sécurité sociale : les dépenses sociales croissent, les ressources sont comptées, impossible de poursuivre les « politiques d'arrosage », il faut définir des priorités et ne fournir des prestations qu'à ceux qui en ont « vraiment besoin ». Le principe tombe : il faut donner la priorité à des politiques ciblées.

Ce propos bardé d'évidences semble être incontestable. Qui oserait mettre en doute le fait qu'il faut aider le vrai pauvre, et que la priorité doit être donnée aux plus nécessiteux ? Pourtant, cette piste politique est dangereuse, contre-productive, le plus souvent inefficace et peut-être plus coûteuse. En un mot, une politique ciblée vers les pauvres est une pauvre politique.

D'abord, cela implique de définir des critères, de classer et de coller des étiquettes. On devine les sentiments d'exclusion qui en résultent. Sans parler de l'armée de spécialistes appelés à déterminer les seuils, à construire les catégories et à vérifier le statut et le comportement des bénéficiaires. Au bout de la démarche : une société découpée en multiples segments bien rangés, où chacun aura sa place après avoir dû mettre à plat la plupart des dimensions de ce qui fait sa vie quotidienne.

Plusieurs études récentes, de dimension internationale, ont montré que les politiques ciblées ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs. Pire, elles tendent à aggraver la situation. Pourquoi ? En fait, c'est assez simple : pour accéder à ses droits et obtenir les prestations disponibles, chacun doit s'engager dans un véritable « parcours du combattant ».

a) D'abord, il faut qu'il perçoive le besoin, et dans les délais. Or, on sait que les plus pauvres sont ceux qui anticipent le moins et qui, trop souvent, se résignent.

b) Ensuite, il doit disposer des connaissances de base pour savoir que les solutions existent et qu'elles lui sont accessibles.

c) Il doit être informé du fait qu'il y a droit. Quand tout chancelle a-t-on encore le sentiment d'avoir des droits ?

d) Il doit être persuadé de l'utilité de ce qui lui est offert. Les prestations qu'on lui propose vont-elles résoudre son problème ?

e) Il doit aussi avoir une attitude neutre ou positive vis-à-vis de la démarche qu'il est appelé à entreprendre. Comment vont se dérouler les négociations ? Quelle sera la réaction de l'entourage ? Que signifie pour lui le fait de devenir dépendant d'une instance officielle ?

f) Il doit enfin mesurer la situation dans laquelle il se trouve. Situation passagère ou durable ? A-t-il encore la force d'élaborer un projet ? Vit-il sa souffrance comme surmontable ?

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

**R.** J.-P. Fragnière (Éd.), *Repenser la sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1995. — J.-P. Fragnière (Éd.), *Politiques sociales pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Réalités sociales, Lausanne, 2001.

**Voir** : Aide sociale — Démantèlement social — Effet pervers — Solidarité

### **Contre-prestations**

Depuis une dizaine d'années, de nouvelles politiques sociales se développent en Suisse. Elles sont basées sur le principe suivant: les individus ne peuvent bénéficier de transferts de revenus de la part de l'Etat qu'à la condition, impérative, qu'ils se conforment à des obligations précises en matière de travail, d'amélioration de leur employabilité ou de leur insertion sociale, obligations fixées par les organismes publics ou leurs représentants. C'est le principe de contre-prestation.

C'est cette politique qui est à l'œuvre dans la nouvelle conception de l'Assurance-chômage ou dans le cadre des revenus minimums à Genève, au Tessin ou dans le canton de Vaud. L'aide devient en quelque sorte une aide liée: elle s'accompagne d'une contre-prestation comme nouvelle condition d'admissibilité à l'assistance de l'Etat.

Selon ses promoteurs, la contre-prestation est un élément qui permet d'éviter la marginalisation des sans-emploi et elle peut être très positive pour des individus. Mais la contre-prestation, basée sur la topique de l'activité, repose sur deux principes pour le moins discutables: le versement d'indemnités sans contrepartie est un facteur démobilisant (l'idée de la lutte contre les abus est toujours en toile de fond) et l'absence de travail est liée à la personne même de la personne au chômage (il suffit de lui donner un peu de formation, de lui faire suivre une « mesure active », pour qu'elle retrouve un emploi). C'est faire fi du fait que la précarisation de l'emploi et le chômage sont inscrits dans la dynamique actuelle de la modernisation.

**R.** C. Yerochewski, *Faut-il forcer les pauvres à travailler?*, Alternatives économiques, No 157, 1998. — J.-P. Tabin, « L'utilité des mesures d'insertion », in: M.-C. Collaud, C.-L. Gerber, *Contre le chômage et l'exclusion*, Réalités sociales, Lausanne, 1997, pp. 39-59. — L. Boltanski, E. Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris, 1999.

**Voir**: Assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi fédérale sur l') — Mesures d'insertion sociale (MIS) — Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) — Revenu minimum d'insertion (RMI) — Revenu minimum de réinsertion (RMR)

Jean-Pierre Tabin

### **Workfare**

La notion fait son apparition en 1971 dans un discours de Nixon aux Etats-Unis. Dès cette date, elle symbolise un rejet des politiques traditionnelles d'assistance qui enfermeraient les pauvres dans le piège de la dépendance. L'idée de base de ce concept est que pour recevoir des secours publics il fallait en contrepartie, fournir un travail.

Dans cette perspective, les droits sociaux sont réinterprétés dans une optique contractualiste qui articule les droits et les obligations. L'État-providence doit porter son attention sur les individus particuliers et beaucoup moins sur les populations. Mais dans ce sens la notion de workfare possède un sens équivoque. D'une part elle signifie une nouvelle approche des droits sociaux et de l'insertion, d'autre part elle est une stratégie d'encadrement et de mise au pas des pauvres (et des chômeurs).

La notion de Workfare est à rapprocher de celle de mesures actives utilisée en Europe continentale et du nord, et de celle de « Welfare to work programs » en usage au Royaume uni. Dans les trois cas, il y a une référence explicite à la conditionnalité des droits et une conception plus comportementaliste du social. Néanmoins, il est nécessaire de distinguer les notions de « Workfare » et « Welfare to work » qui trouvent leur enracinement dans une philosophie néo-libérale de la société, de la notion de mesures actives. Les premières se caractérisent par la défiance vis-à-vis des pauvres et des chômeurs et mettent l'accent sur le caractère punitif et contraignant des mesures à adopter à leur égard. Les secondes possèdent généralement un sens progressiste.

**R.** N. Gilbert, R. van Voorhis (Éds), *Activating the unemployed. A comparative appraisal of work-oriented policies*, Transaction books, New-York, 2001. — S. Morel, *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France*, PUF, collection « Lien social », Paris, 2000. — P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Seuil, Paris, 1995.

**Voir**: Contre-préstations — Contrôle social — Etat-providence — Mesures d'insertion sociale (MIS)

### Néo-libéralisme

Le néolibéralisme apparaît sur la scène politique à partir des années 1980 avec les succès de Margaret Thatcher et Ronald Reagan. Ses sources d'inspiration se trouvent dans les travaux des philosophes et économistes Friedrich Hayeck, Milton Friedman, et leurs successeurs, dont nombre enseignent aux départements d'économie et de droit de l'université de Chicago. Les « néo-libéraux » mettent en évidence les effets pervers de l'intervention de l'État. Elle produit selon eux des effets économiques indésirables tels l'inflation, la perte de compétitivité, le développement de l'économie souterraine et le développement d'une société d'assistance généralisée. Le marché est supérieur par définition à toute action planificatrice. Pour les néo-libéraux, les États-providence doivent être condamnés. Ils minent le sens des responsabilités, de la famille et de l'effort. Les propositions des experts consistent à : diminuer le poids de l'État, déréguler l'économie, supprimer les obstacles aux échanges internationaux, privatiser les services publics, renforcer le sens des responsabilités sociales, réduire la place de la protection sociale.

R. D. Yergin, J. Stanislaw, *La grande bataille. Les marchés à l'assaut du pouvoir*, Odile Jacob, Paris, 1998. — B. Jobert, *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994. — K. Dixon, *Les évangélistes du marché* Raisons d'agir, Paris, 1998.

**Voix :** Etat-providence — Démantèlement social — Précarisation (Mécanismes de la)

François-Xavier Merrien

## 4

### Budget social

Le budget social apparaît en France lorsqu'est institué le régime des prestations familiales, en 1949. Plusieurs pays et organismes internationaux développeront par la suite des systèmes de mesure financière destinés à la politique sociale. En Suisse, plusieurs interventions parlementaires condamnent, à partir des années soixante, le manque de vue d'ensemble de la protection sociale et de ses coûts et réclament davantage d'aides à la décision. En 1989, le Fonds national de la recherche scientifique finance un projet consacré à l'élaboration du budget social de la Suisse. La problématique est enfin officialisée. En 2000, l'Office fédéral de la statistique établit les *Comptes globaux de la protection sociale* selon la méthode Eurostat. Définition. Le budget social est un cadre de référence quantitatif, qualitatif et politique traitant de la politique sociale de la nation. Il est un instrument de connaissance, de mesure et d'analyse des actions mises en œuvre dans le champ social. Il est l'expression d'une politique, à travers ses objectifs, ses moyens et ses résultats effectifs. Il contribue à la gestion, la coordination, l'évaluation et la planification de la politique sociale.

Le budget social doit permettre de répondre aux questions suivantes :

- Quelles politiques sociales sont instituées, pour répondre à quelles éventualités ?
- Quels groupes de personnes sont protégés et qui sont les bénéficiaires ?
- Qui assure la mise en œuvre et selon quelle organisation ?
- Jusqu'à quel niveau de protection ?
- À quels coûts et selon quels financements ?
- Quelles sont l'efficacité et les perspectives de la politique sociale ?

L'expression « budget social » est ambiguë. Financièrement, il s'agit de l'ensemble des recettes et dépenses affectées à la politique sociale d'un pays. Mais au plan politique, un budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et dépenses annuelles de l'État ou des autres services assujettis aux mêmes règles. Un budget public doit donc être soumis à l'assemblée législative pour être voté et, s'il est accepté, autoriser l'utilisation des ressources ainsi mises à disposition. Le concept semble donc trop restrictif en regard du contenu et des fonctions attribués dans la définition. Désormais, officiellement, la terminologie *Comptes globaux* est à utiliser, sachant toutefois qu'aux informations financières s'ajoutent des données quantitatives et qualitatives au service de l'évaluation des politiques sociales.

R.S. Rossini, *Budget social de la Suisse. Nécessité et perspectives*, Réalités sociales, Lausanne, 1995. — S. Rossini, *Budget social de la Suisse. Nécessité et perspectives*, Réalités sociales, Lausanne, 1995. — P. Gilliland,

S. Rossini, *La protection sociale en Suisse. Recettes et dépenses 1948-1997*, Réalités sociales, Lausanne, 1997. — Office fédéral des assurances sociales, *Statistique des assurances sociales 2000*, Berne.

**Voir** : Bilan social — Comptes globaux de la protection sociale — Eurostat-Sespros — Financement de la sécurité sociale : aspects juridiques — Sécurité sociale — Statistique sociale — Transferts — Transparence (Principe de)

Stéphane Rossini

### **Politique fiscale**

L'État remplit de multiples fonctions et ses tâches vont en s'amplifiant. Pour les analyser, il est souhaitable de les classer par catégories bien délimitées. La classification qui s'est imposée auprès des économistes a été proposée en 1959 par Richard Musgrave, un économiste américain ; elle a l'avantage de faire coïncider les principales fonctions du secteur public avec trois domaines bien définis de l'analyse économique et des politiques publiques.

La *branche allocative* s'occupe de l'allocation optimale des ressources rares pour en tirer le meilleur parti pour le bien-être de la collectivité : quelles tâches sont privées, lesquelles relèvent de l'État et, pour ces dernières, selon quelles priorités, puisque les ressources sont limitées ? La *fonction de redistribution* a pour objet de répartir de manière équitable la capacité économique – en termes plus concrets les revenus et la fortune – entre les individus, entre les générations ou entre les régions. Enfin, la *fonction de stabilisation* cherche à maîtriser les grandeurs macroéconomiques, comme le produit intérieur brut (PIB) ou le revenu national (RN), en favorisant la croissance (pas seulement quantitative) de l'économie nationale, en évitant l'inflation ou le chômage.

La *politique fiscale* concerne l'ensemble des démarches budgétaires liées au financement du secteur public, visant à atteindre ces trois objectifs ou, pour le moins, visant une convergence vers ceux-ci, sous la contrainte du budget disponible – en fait, sous la contrainte des ressources budgétaires, avant tout les impôts, que les électeurs-contribuables décident démocratiquement d'attribuer à l'État.

Les domaines de la politique fiscale concernent : l'ensemble des prélèvements du secteur public sur l'économie : les impôts, les taxes ou les redevances d'utilisation et les cotisations sociales ; dans un État fédéral ou décentralisé, la répartition des ressources (et du droit à l'emprunt) entre les niveaux fédéral (central), cantonal (régional), communal (local) et entre les gouvernements d'un même niveau (les cantons, ou les communes d'un canton) ; la répartition entre les catégories de ressources : décider de financer un budget public par l'impôt, ou dissocier les diverses tâches budgétisées pour les financer individuellement en appliquant le principe de l'utilisateur-payeur ou celui du pollueur-payeur, si cela est possible, n'a pas la même conséquence en terme d'efficacité allocative et d'équité. Ou bien, financer une partie des assurances sociales par la TVA plutôt que par des cotisations sur les salaires, n'a pas le même impact sur l'amplitude des prestations et la redistribution des incidences financières entre les catégories de payeurs, consommateurs-contribuables et non plus assurés.

La répartition des impôts entre les diverses catégories. À budget constant, chaque mesure d'allègement fiscal consentie à un groupe particulier, pour des motifs de politique (de concurrence) régionale (cantonale), ou pour des raisons de politique sociale, déplace la pression fiscale sur une autre catégorie de contribuables. Proposer une hausse de la TVA pour diminuer l'impôt fédéral direct serait une démarche relevant de cette catégorie de problèmes.

Notons que la politique fiscale se fait en concours avec d'autres politiques publiques : la fiscalité verte ou l'impôt écologique participent à la fois de la politique fiscale et de la politique environnementale. Choisir la TVA pour financer l'AVS appartient à la politique fiscale et à la politique sociale. Si elle permet de diminuer la pression fiscale de l'impôt fédéral direct, la politique fiscale entre alors aussi dans le champ de la péréquation. Ces mesures peuvent se trouver en situation de complémentarité (l'amélioration des résultats de l'une contribue à ceux de l'autre) ou au contraire d'antagonisme (les mesures prises au titre d'une fonction pénalisent une autre) : il faut alors transiger sur un compromis acceptable.

**R.L. Weber**, *L'État, acteur économique ; analyse économique du rôle de l'État*, Economica, Paris, 2e édition, 1991 — OCDE, *Étude des politiques fiscales de l'OCDE : les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales No 1*, Paris, 2000.

**Voir :** Autoconsommation — Evasion fiscale — Financement de la sécurité sociale : aspects économiques — Financement de la sécurité sociale : aspects juridiques — Impôt — Impôt (et sécurité sociale) — Impôt négatif — Pression fiscale

Bernard Dafflon

### **Transferts sociaux**

Par transferts sociaux, on entend tout paiement d'un organisme étatique destiné à alléger la charge que représente la survenance de certains besoins (par exemple, ceux découlant de la maternité ou de la vieillesse) ou risques (par exemple: l'invalidité, le chômage) pour les ménages et les particuliers, lorsque ces besoins ou risques entrent dans le champs des « politiques sociales ». Les paiements provenant d'organismes privés ou non-gouvernementaux appartiennent à une autre catégorie, celle des aides et des transferts caritatifs.

Pour que les prestations soient considérées comme sociales, elles doivent premièrement être fondées sur la solidarité, ce qui implique un mécanisme de redistribution. Il y a rupture, au moins partielle, entre la participation au financement des prestations et le droit à la prestation. En outre, le transfert doit être financier et prendre la forme d'une allocation ou d'un dédommagement monétaire. Une bourse d'étude financée par le budget public, donc l'impôt, est un exemple. La solidarité s'exprime le plus souvent, mais pas exclusivement, en termes financiers liés à la capacité économique des personnes concernées, payeurs et bénéficiaires : on attend des individus plus fortunés ou ayant un revenu élevé qu'ils participent plus, respectivement reçoivent moins, que des personnes de condition modeste. Mais il existe d'autres formes de solidarité par compensation des risques (par exemple selon les types d'activité), de l'âge (lorsque la distinction jeunes/vieux est abandonnée), du sexe.

Deuxièmement, le transfert doit se faire dans une des fonctions attribuées à la politique sociale, au sens large du terme. Pour la Suisse, Greppi et Ritzman (2001) répertorient 8 champs d'intervention de « politique sociale » : (1) maladie et soin de santé, y compris les contributions publiques aux établissements participant au système de santé (hôpitaux, cliniques psychiatriques, homes médicalisés par exemple) ; (2) invalidité ; (3) vieillesse ; (4) survie (veuvage) ; (5) famille et enfants (allocations familiales, assurance maternité, pensions alimentaires, structure d'accueil de la petite enfance) ; (6) chômage ; (7) logement, (8) aide sociale. Dans cette énumération manquent (9) la politique fiscale envers les familles et les contribuables avec enfants (déductions fiscales, plus rarement crédits fiscaux, liés au statut familial, au nombre d'enfants, à certaines catégories de dépenses comme la garde d'enfants) ; (10) la politique de formation (bourses et prêts d'études ou d'apprentissage).

**R.** OFAS, *Sécurité Sociale*, revue bimensuelle, Berne. — P. Gilland, S. Rossini, *La protection sociale en Suisse*, Réalités Sociales, Lausanne, 1995. — S. Greppi, H. Ritzman, « Les Comptes globaux de la protection sociale », in : *Info : Social*, Office fédéral de la Statistique, Neuchâtel. — *La sécurité sociale dans les faits*, février 2001, No 4.

**Voir :** Assurance sociale (Notion générale) — Comptes globaux de la protection sociale

Bernard Dafflon

### **Redistribution des revenus**

En tant qu'instrument visant à l'amélioration des conditions de vie, la redistribution des revenus est devenue un des outils essentiels de la politique sociale. Cette redistribution s'effectue de deux façons : horizontale et verticale. La redistribution horizontale du revenu se retrouve dans tous les régimes de sécurité sociale : entre actifs et retraités, entre travailleurs en emploi et en chômage, entre bien portants et malades, entre personnes sans enfant et les chargés de famille. D'un côté, des cotisations et/ou impôts sont versés, de l'autre, des transferts de revenu sont effectués aux bénéficiaires des régimes. Les volumes de transfert représentent aujourd'hui des montants considérables dans les pays industrialisés, de l'ordre de 15 à 25 % des ressources nationales. La redistribution verticale consiste en un transfert de ressources et de pouvoir d'achat des catégories supérieures de revenu aux catégories moins aisées, au moyen de diverses techniques d'interventions, tels les impôts, le contrôle des prix, les subventions et la fourniture de biens et services tels que éducation, santé et logement. Alors même que cette redistribution est

essentiellement mise en œuvre par la fiscalité et par la politique des dépenses publiques, l'instauration d'un revenu et de pensions minimales et l'exonération des contributions des travailleurs faiblement rétribués contribuent également à redistribuer plus équitablement les revenus.

**Voix :** Budget social — Inégalités sociales — Redistribution inversée — Revenus (Transfert des) — Salaires (Structure des) — Sécurité sociale

Roland Sigg

### **Redistribution inversée**

L'un des objectifs de la sécurité sociale est la réduction des inégalités en réalisant des transferts de ressources des catégories sociales les plus favorisées vers les catégories sociales dont les revenus sont moins élevés. Dans la pratique, c'est souvent l'inverse qui peut être observé. Les groupes sociaux les plus nantis ont accès à plus de prestations que les groupes de personnes les plus modestes. Souvent, ce sont des facteurs culturels qui expliquent cet état de fait. Exemple: les personnes plus cultivées ont davantage recours aux institutions de santé. Cette situation constitue un défi pour l'avenir de la sécurité sociale. On peut comprendre qu'un soupçon soit ainsi jeté sur la légitimité même de la sécurité sociale.

**R. J.-P. Fragnière, *Repenser la sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1996.**

**Voix :** Financement de la sécurité sociale : aspects économiques — Sécurité sociale

jpf

### **Financement de la sécurité sociale : aspects économiques**

La plupart des pays financent leur système de sécurité sociale par des cotisations salariales. On peut adresser quatre critiques à l'encontre de ce mode de financement. La première est liée à l'évolution de l'assiette fiscale sur laquelle sont prélevées les cotisations. Dans la majorité des pays, la part des salaires dans le revenu national diminue. Si cette tendance devait s'accroître, cela signifierait que les cotisations salariales ne suivront plus la croissance des dépenses sociales qui augmentent au rythme du revenu national. D'autre part, ce mode de financement crée des différences de traitement injustifiées entre les secteurs économiques. Si l'on mesure les contributions patronales à l'assurance-chômage par rapport à la valeur ajoutée brute, il apparaît que les cotisations versées par les entreprises de la métallurgie représentent en Suisse le double de celles du secteur bancaire. La troisième critique provient du fait que le financement actuel a été construit sur la base d'une société où le statut de salarié occupé à plein temps constituait la forme d'emploi la plus fréquente. Or, on assiste à l'apparition de nouvelles formes d'emplois qui vont poser des problèmes pour les systèmes de protection sociale (temps partiel, indépendants, télétravail, etc.). Finalement, les cotisations salariales tendent à augmenter les coûts indirects du travail. Les entreprises qui licencient reportent sur les autres, celles qui conservent leur personnel, les coûts sociaux de leur propre décision.

Une réforme du financement s'impose. Elle doit être basée sur la finalité de l'assurance considérée. Si celle-ci a pour but essentiel de couvrir un risque, il faut utiliser les cotisations. La voie de la fiscalité doit être en revanche choisie si l'objectif prioritaire est la redistribution du revenu. Dans le cas de l'assurance-chômage, il est ainsi normal d'utiliser les cotisations. Cependant, celles-ci ne devraient plus être appliquées sur les salaires, comme actuellement, mais sur la totalité de la valeur ajoutée brute des entreprises. Avec ce système, les cotisations seraient prélevées non seulement sur la masse salariale mais aussi sur les dividendes, sur les bénéfices distribués ou non, sur les intérêts ainsi que sur les amortissements.

Dans le cas de l'AVS, compte tenu des développements actuels (bonus éducatif) et futurs éventuels (autres activités d'intérêt collectif), le recours à la fiscalité, en complément aux cotisations salariales, s'avère justifié puisque la part redistributive de l'assurance tend à s'accroître. Différentes solutions sont envisageables. La contribution sociale généralisée a le mérite d'être un impôt simple, caractérisé par une assiette très large, proportionnelle au revenu. Elle est plus équitable que la TVA. En revanche, la TVA présente un avantage qu'elle ne partage avec aucun autre impôt. En taxant les importations et en exonérant les exportations, elle n'influence pas la compétitivité des entreprises domestiques sur les

marchés mondiaux. Simultanément, les produits fabriqués à l'étranger apportent leur contribution au financement des assurances sociales. De ce point de vue, la TVA agirait comme une mesure de protection sociale de l'économie nationale. Pour départager ces deux impôts comme source de financement complémentaire de l'AVS, il faut pondérer leurs mérites et inconvénients respectifs.

**R. Y. Flückiger, S. Suarez**, « Propositions de réforme du financement de la sécurité sociale en Suisse », in : P.-Y. Greber (Éd.), *La sécurité sociale en Europe à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle : mutations, nouvelles voies, réformes du financement*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1996. — P. Mahon, « Le financement de la sécurité sociale en Suisse », in : *Cahiers genevois et romands de la sécurité sociale*, No 14, Genève, 1995. — G. Perrin, « Rationalisation du financement de la sécurité sociale », in : *Sécurité sociale : quelle méthode de financement ? Une analyse internationale*, Bureau international du travail, Genève, 1984.

**Voix** : Assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi fédérale sur l') — Assurance-vieillesse et survivants (AVS) — Dumping social — Emploi (Politique de l') — Financement de la sécurité sociale : aspects juridiques — Politique fiscale

Yves Flückiger

### **Financement de la sécurité sociale : aspects juridiques**

L'analyse juridique du financement des assurances sociales porte principalement sur les *systèmes* (ou *modes*) et sur les *sources* de financement.

Les principaux *systèmes* de financement sont ceux de la *répartition des dépenses*, de la *capitalisation* et de la *répartition des capitaux de couverture*. La *répartition* signifie, à l'état pur, que les prestations servies au cours d'une période déterminée sont couvertes par les recettes de la même période. Les recettes sont donc utilisées immédiatement et il n'y a, dans un tel système pur, aucune constitution de réserve mathématique ou d'épargne. Cela suppose une certaine pérennité de l'assureur et une solidarité, horizontale, entre les personnes qui fournissent les recettes et les bénéficiaires de prestations (entre génération « active » et génération à la retraite, par ex.). Le système de la répartition est dès lors sensible à l'évolution démographique, en particulier au vieillissement de la population. La *capitalisation* pure signifie que chaque assuré finance lui-même, par ses cotisations, le capital qui permettra de couvrir les prestations dont il bénéficiera lors de l'événement assuré ; les prestations sont donc financées à l'avance et il existe une garantie, concrétisée par la réserve mathématique, que la prestation pourra effectivement être payée lorsque le droit à la rente prendra naissance ; cette garantie ne porte toutefois que sur la valeur nominale du capital, non sur sa valeur réelle (sensibilité à l'inflation). La capitalisation fait appel à l'idée et au principe de l'assurance, donc d'une certaine équivalence, individuelle, entre cotisation et prestation ; elle n'intègre en revanche pas, en principe, l'idée de la solidarité : chaque assuré finance ses propres prestations. Pour équilibrer avantages et inconvénients des deux modes, la législation peut les combiner (par ex., en Suisse, le premier pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité est financé essentiellement en répartition, le deuxième en capitalisation). Variante de la capitalisation, la *répartition des capitaux de couverture* implique que l'assureur constitue, au moment de la fixation de la prestation, un capital qui doit suffire à financer toutes les prétentions futures nées des versements successifs de cette prestation. La différence par rapport à la capitalisation pure réside dans le fait que le capital de couverture doit être constitué dès le moment où le droit prend naissance, et non avant (chaque génération finance donc elle-même ses propres prestations).

Les *sources* de financement, qui peuvent être combinées, sont les *cotisations* des assurés — et, éventuellement, de leur employeur — les *subsidés* des pouvoirs publics ainsi que les *intérêts des placements* de capitaux et les *produits des recours* des assurances contre les éventuels tiers responsables de l'événement assuré. Les *cotisations* constituent généralement, en Suisse, la source principale (il arrive cependant qu'il n'y en ait pas). L'aménagement et les modalités de la cotisation sont très diversifiés, d'abord quant aux personnes tenues de cotiser. Il peut s'agir des salariés seuls, mais aussi des indépendants, voire des personnes sans activité lucrative. Pour les salariés, la cotisation est le plus souvent partagée entre l'assuré et son employeur, avec une clé de répartition variable (généralement, par moitié, individuellement, mais aussi parité globale, charge exclusive de l'employeur ou répartition en fonction de l'objet de l'assurance). L'assiette de la cotisation varie elle aussi. Le plus souvent, la cotisation est fixée en fonction de la situation

financière de l'assuré : proportionnellement à son revenu ou à son salaire ; plus rarement, sur la base de sa situation sociale (fortune, etc.) ; parfois aussi en fonction des prestations assurées et du risque. Lorsqu'elle est déterminée en proportion du revenu ou du salaire, la cotisation fait intervenir une solidarité « verticale », entre les différentes couches de revenus. Cette solidarité est limitée lorsque l'ordre juridique aménage un plafond du revenu ou du salaire soumis à cotisation. Elle est en revanche beaucoup plus forte lorsque la loi ignore le plafonnement des cotisations tout en fixant un plafond (et même un plancher) dans le domaine des prestations. Les *subsidés des pouvoirs publics* constituent la deuxième source principale de financement, dont l'importance varie d'une branche à l'autre. D'autres variations sont envisageables, quant à l'origine de ces fonds (fiscalité générale ou impôts spéciaux, directs ou indirects, etc.), à leurs modalités d'aménagement (couverture d'une partie des dépenses, fixée par la loi en proportion des dépenses ou sur la base d'un montant forfaitaire) et à leur affectation, spécifique ou non. Il faut souligner que l'effet redistributif vertical de la fiscalité générale est plus grand que celui des cotisations.

Il n'est pas non plus indifférent, sous l'angle du financement de la sécurité sociale, de savoir s'il existe ou non une compensation générale des risques, à l'échelle nationale, c'est-à-dire de déterminer si une branche d'assurance forme une seule caisse, couvrant l'ensemble de la population assurée sur tout le territoire, alimentée de toutes les recettes et débitée de toutes les dépenses, ou si le financement est au contraire divisé en de multiples entités, indépendantes les unes des autres et devant se suffire à elles-mêmes. Si les diverses solidarités horizontales et verticales peuvent déployer leur plein effet dans le premier cas, elles demeurent limitées à une communauté de risques réduite dans les régimes dépourvus d'une telle osmose permanente (« bons » et « mauvais » risques ne sont pas nécessairement équitablement répartis et ne peuvent donc se compenser).

**R. B. Viret**, « Aspects constitutionnels et légaux du financement des assurances sociales en Suisse, Aspects de la sécurité sociale », in : *Bulletin de la FEAS*, 2-3/1996, pp.63-72. — P. Mahon, « Le financement de la sécurité sociale en Suisse », in : *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, No 14-1995, pp. 75-97.

**Voix :** Assurance (Principe de l') — Budget social — Équivalence (Principe d') — Evasion fiscale — Financement de la sécurité sociale : aspects économiques — Politique fiscale — Prélèvements obligatoires — Redistribution des revenus — Revenus (Transfert des) — Solidarité — Transferts

*Pascal Mahon*