

**Initiative de l'AISS
Recherches &
points de vue
N° 8**

**Conférence sur
l'Initiative de l'AISS**

**Fondements et garanties des
droits en matière de sécurité
sociale à l'aube du XXI^e siècle**

Joakim Palme

Janvier 2003

Fondements et garanties des droits en matière de sécurité sociale à l'aube du XXI^e siècle

Conférence sur l'Initiative de l'AISS
Vancouver, Canada, 10-12 septembre 2002

Joakim Palme

Professeur

Institut suédois de recherche sociale

Université de Stockholm

Suède

Les enjeux pour la sécurité sociale

Le troisième millénaire a débuté après dix années caractérisées par un chômage de masse, la crise de l'Etat providence, y compris dans les pays européens, et l'aggravation des inégalités sociales et économiques dans le monde. Depuis le début du XXI^e siècle, les marchés financiers ont été frappés de plein fouet par l'insécurité croissante. Mais celle-ci gagne également du terrain dans d'autres sphères de la société. La première année d'insécurité, commencée le 11 septembre, s'achève aujourd'hui. Pour ces raisons, entre autres, l'objectif consistant à stimuler le débat et la discussion sur les fondations de la sécurité sociale apparaît aussi justifié qu'opportun. Pour traiter de ce thème, je préconiserai une stratégie unique en lieu et place de différentes variantes, bien que celles-ci existent. Je m'exprime ici en mon nom propre, en m'inspirant de recherches comparatives sur la sécurité sociale en général, et sur le cas suédois des années 90 en particulier.

Dans les nations industrialisées les plus avancées, les régimes de protection sociale sont mis à l'épreuve par différents facteurs, outre ceux que j'ai mentionnés plus haut. Les populations vieillissent, ce qui contraint à plus de dépenses publiques pour les systèmes de transfert et les services de soins. Les actifs se retirent du marché du travail progressivement plus tôt, tandis que les jeunes ont plus de mal à trouver un emploi rémunéré. Le recul de la natalité pose problème, non seulement parce qu'il rend l'équilibre entre les travailleurs et les retraités plus précaire à l'avenir, mais également parce qu'il témoigne de l'impossibilité à venir en aide aux ménages en âge de procréer. En outre, le taux de divorce et le nombre de familles monoparentales augmentent. Le fort taux de chômage s'accompagne de pauvreté et d'exclusion sociale, phénomènes qui ne touchent pas seulement les immigrants. Les changements sur la scène internationale imposent des restrictions à ce que les gouvernements nationaux peuvent faire mais offrent également de nouvelles perspectives. L'histoire nous enseigne que les réformes de la sécurité sociale répondent aux structures économiques et sociales en évolution, ainsi qu'à la mobilisation politique. Lors des phases importantes, l'on tire des enseignements de ce qui se passe à l'étranger, c'est-à-dire de la diffusion des idées et des modèles. Si les gouvernements d'aujourd'hui ne font pas face aux nouvelles difficultés, des progrès communs importants seront remis en question. La façon dont les pays réagissent et ce qu'ils accomplissent dépend de leur niveau de développement.

Le modèle nordique et la crise de l'Etat providence

La Suède et d'autres pays nordiques ont établi un modèle universel de protection sociale, dans lequel les prestations et les services basés sur la résidence sont associés à une assurance sociale liée aux revenus du travail. Cet universalisme est venu en réponse aux besoins très contrastés des populations rurales et urbaines, ainsi qu'à la mobilisation politique de ces intérêts. De même, dans l'après-guerre, l'assurance sociale liée aux revenus du travail a représenté une stratégie visant à inclure à la fois les travailleurs indépendants et les salariés, et les secteurs public et privé dans le même régime de protection. Le développement des services a en partie été une réponse au vieillissement de la population mais est également étroitement lié à la participation accrue des femmes au marché du travail et à la politique. Partant, les programmes de sécurité sociale ont été fondés sur des garanties universelles de prestations et de services, combinés à une assurance sociale liée aux revenus du travail. En résultat, des coalitions recouvrant de larges intérêts sont enracinées dans ces institutions.

Ce modèle a permis de combattre la pauvreté et les inégalités sociales. Témoin, la baisse du taux de pauvreté parmi les ménages avec enfants et parmi les aînés. Ces groupes représentent les phases dans le cycle de vie qui ont été historiquement les plus frappés par la pauvreté et pour lesquels l'on trouve encore de grandes variations entre les pays, même parmi les nations industrialisées les plus avancées. Il semble que le modèle consistant à inclure les plus aisés dans les régimes de protection sociale se soit révélé plus efficace dans la lutte contre les inégalités sociales que les modèles ciblant les pauvres. Mais son succès ne peut s'expliquer si l'on ne comprend pas comment l'emploi et la participation, notamment des femmes, ont été promus par des mesures d'encouragement renforcées, par un investissement dans les ressources humaines, par l'amélioration des services sociaux et par la multiplication des débouchés, grâce à la croissance de l'emploi, et pas uniquement dans le secteur du service social.

Cependant, la sécurité sociale a récemment connu une "crise", y compris dans les pays nordiques. Dans les années 1990, la Suède a connu sa plus grave crise macroéconomique depuis les années 30. Entre 1990 et 1993, l'emploi a reculé de 13 pour cent. Le chômage officiel est passé de 1,7 à 8,3 pour cent et, en outre, la proportion de la main d'œuvre touchée par les mesures de politique active du marché du travail est passée de 2,9 à 6,1 pour cent. Le taux de croissance du PNB a été négatif pendant trois années consécutives. La crise de l'emploi a eu une grande incidence sur les finances publiques, étant donné que ce recul a conduit à une augmentation massive des dépenses publiques, ainsi qu'à une érosion spectaculaire des revenus. Le résultat a été un déficit budgétaire en augmentation rapide. Le budget est passé d'un excédent en 1990 à un déficit de plus de 13 pour cent du PNB en 1993. En même temps, des changements importants ont touché la structure de la pyramide des âges, ce qui a fait peser davantage de contraintes sur les programmes sociaux. En outre, de nombreux conflits et guerres civiles dans le monde ont fait que la Suède – au moment où le chômage atteignait des sommets – a accueilli un nombre jamais égalé de réfugiés-immigrants de toute son histoire moderne. Cette immigration a représenté un lourd fardeau pour beaucoup d'institutions sociales, notamment en raison du fait que de nombreux immigrants ont eu beaucoup de mal à trouver du travail.

La crise de l'emploi a lourdement mis à contribution la sécurité sociale, puis a nécessité du gouvernement qu'il réexamine pratiquement tous ses programmes et qu'il prenne des mesures. Pendant la crise, les coupes claires ont été légion. Dans la deuxième moitié de la décennie, des mesures de rattrapage ont été prises dans plusieurs cas, ce qui signifie que globalement, la différence entre le début et la fin des années 1990 a été peu marquée. Les changements ont différé selon les domaines mais en général, ils ont affecté les niveaux et les périodes d'indemnisation ainsi que les critères d'ouverture des droits. Dans l'ensemble,

les modifications ont été très nombreuses, quoique d'une faible portée, et ont plutôt limité la générosité.

Il serait donc erroné de conclure que la Suède a abandonné son modèle de sécurité sociale. Les services et prestations universels, combinés à l'assurance sociale liée aux revenus du travail, dominant toujours le système. Cependant, certaines décisions, ainsi que les non-décisions, peuvent entraîner des changements plus profonds à long terme en modifiant la constellation d'intérêts entourant les institutions sociales. Il se peut que ces non-décisions soient plus importantes du point de vue de leur impact sur le modèle. Etant donné que les plafonds des systèmes d'assurance sociale restent fixes en termes nominaux, et que les salaires réels augmentent, de plus en plus de citoyens ont des revenus qui dépassent ces plafonds. Cela peut alors, à long terme, transformer les systèmes liés aux revenus du travail en systèmes à taux unique, probablement en transférant la responsabilité de l'assurance vers des régimes privés et en sapant le large appui existant en faveur des régimes publics.

L'on a souvent souligné qu'en Suède les inégalités étaient faibles et l'inclusion sociale importante. Cette crise a naturellement eu des incidences très néfastes sur le bien-être de la population, mais elles ont en même temps été contrebalancées par différents programmes sociaux. Les inégalités de revenus ne se sont pas creusées en conséquence de la crise mais plutôt pendant la reprise.

L'évolution et les décisions prises dans les autres pays du monde ont sans aucun doute eu des incidences sur le développement économique de la Suède. Mais à l'exception de la Finlande, la gravité et la portée de la crise ont été inégales parmi les pays industrialisés les plus avancés. Cela indique à l'évidence que les décisions et les processus nationaux ont eu un impact décisif sur le déroulement de la crise. Il convient de souligner que l'évolution macroéconomique des années 1990 a eu des effets très marqués sur le plan social, en termes de ressources disponibles pour les systèmes de politique sociale et de conditions de vie des personnes et des familles. Le chômage a touché toutes les couches de la population mais la crise prolongée du marché du travail a eu un effet particulièrement négatif sur les perspectives de bien-être des groupes vulnérables de la société. Pour l'avenir, l'une des conclusions est que lorsque des décisions macroéconomiques importantes doivent être prises, tout plaide en faveur d'un examen minutieux de leurs conséquences sur le développement de l'aide sociale au sens large, y compris des indicateurs de la santé et d'autres aspects du bien-être ainsi que sur les indices habituels de ressources économiques et d'emploi.

Un cadre pour la réforme de la sécurité sociale

Je dirais que cette crise a révélé les dilemmes pour les réformes présentes et à venir. Il faudrait disposer d'une stratégie pour résoudre ces dilemmes sans diluer le contenu social, politique et moral de l'Etat providence. Afin d'identifier les éléments importants – un cadre – pour une telle stratégie, il faudrait postuler que pour arriver à répondre aux besoins avec des ressources limitées, ainsi que pour éviter de choisir entre l'égalité et l'efficacité, il faut davantage de mesures d'encouragement, de ressources humaines, de services sociaux et de perspectives d'emploi.

Comment y arriver? L'objectif sous-jacent de renforcement de la sécurité sociale devrait, de mon point de vue, viser à maintenir, et si nécessaire à rétablir, l'approche universelle qui prévaut pour la protection sociale. Cela signifie non seulement que des populations entières devraient être couvertes dans le même cadre, mais également que les prestations et les services devraient être suffisants pour réellement fournir une protection à des personnes se trouvant dans des situations dissemblables et avec des niveaux de revenus différents. Afin

que le système de protection fonctionne dans la pratique, il est essentiel que l'on trouve des techniques qui, par essence, permettent d'augmenter le nombre de contribuables et, lorsque cela est possible, de réduire le nombre de bénéficiaires des prestations.

Une question centrale lorsque l'on touche à la structure des mesures d'encouragement est la façon d'éviter les pièges de la pauvreté. La règle générale consiste à utiliser les prestations et les services universels plutôt que ceux soumis à condition de ressources. La raison tient à ce que dès que l'on impose une condition de ressources, les personnes percevant de faibles revenus – souvent des femmes – sont moins motivées pour accepter un emploi rémunéré. Une autre stratégie consiste à lier les critères de sécurité sociale liée aux revenus du travail, ce qui fait qu'il est intéressant de travailler et de payer des cotisations de sécurité sociale. Plus les salariés gagnent et cotisent, meilleurs seront leurs droits à prestations.

En matière de ressources humaines, la meilleure stratégie est l'éducation et la formation, ainsi que d'autres formes de politiques actives du marché du travail, telles que l'aide publique et l'emploi subventionné. L'objectif de ces mesures était d'améliorer, ou du moins de maintenir, l'employabilité des chômeurs. En Suède, cette approche a probablement contribué à un taux d'emploi généralement élevé. Cependant, lorsque le pays a été frappé par un chômage de masse, le problème était que les fonds étaient si réduits que les gouvernements ont souvent estimé nécessaire d'accorder la priorité aux mesures peu onéreuses et "passives".

Les services sociaux peuvent être considérés comme des ressources vitales qui permettent également aux parents d'enfants en bas âge, ou aux personnes ayant des parents âgés et de santé fragile, de participer au marché du travail. L'approche nordique vis-à-vis des ressources des services sociaux consiste à fortement subventionner les services publics, tels que les crèches. Cela a sans aucun doute contribué au fort taux général d'emploi des femmes.

Même si la main d'œuvre est très qualifiée, et que les pièges de la pauvreté ainsi que les taxes marginales élevées ont été évités dans toute la mesure du possible, cela n'est guère utile si les personnes ne peuvent utiliser leurs compétences dans un emploi. S'il n'y a pas d'emplois, ou trop peu, il ne suffit plus d'être très compétent pour être embauché. La politique sociale ne peut contrebalancer les échecs de la politique économique. Cela signifie que pour porter ses fruits, une stratégie d'appui à la sécurité sociale doit se fonder sur une politique macroéconomique efficace. Cependant, même une politique macroéconomique efficace rencontre ses limites si les compétences des chômeurs ne répondent pas aux besoins des nouveaux emplois vacants.

De nombreux pays tendent à favoriser l'emploi des femmes et affichent une ambition politique d'égalité de participation entre les hommes et les femmes au marché du travail. Si les gouvernements échouent à répondre aux besoins en matière de services sociaux, il est probable que cela ravive les anciennes divisions sociales et en crée de nouvelles. Les parents ayant de faibles revenus sont particulièrement dépendants des services sociaux subventionnés pour pouvoir chercher et conserver un emploi, et a fortiori les parents isolés. Je dirais que dans ce contexte, les services sociaux sont probablement la meilleure façon pour les parents isolés d'échapper simultanément à la dépendance vis-à-vis des prestations et d'améliorer les conditions de vie de leur famille. Il faudrait l'envisager comme une double stratégie pour à la fois améliorer les ressources des parents isolés et doter les enfants d'une certaine autonomie. Le résultat est que l'aide aux ménages devrait être conçue de sorte de permettre la vie familiale et professionnelle des ménages dans lesquels les deux parents travaillent. Il faudrait encourager les politiques visant à offrir l'égalité des chances aux hommes et aux femmes sur le marché du travail ainsi qu'une participation et des responsabilités égales dans la vie de famille.

Le manque de services sociaux appropriés, tels que les crèches pour les enfants et les structures d'accueil pour les parents âgés de santé fragile sont de réelles entraves à la participation des femmes au marché du travail mais également à la vie de la société en général. Les services sociaux peuvent être considérés comme des investissements qui fournissent aux personnes la possibilité dynamique de devenir des contribuables et donc de contribuer à l'équilibre des finances publiques. Les services sociaux sont également nécessaires pour garantir la pleine participation de tous les citoyens à la société en général et pas seulement au marché du travail. L'accès aux services est donc essentiel pour une démocratie.

Egalité et efficacité

En ce qui concerne l'efficacité économique sur le plan administratif, le rapport coût-efficacité des programmes universels représente naturellement un avantage évident. L'autre atout des systèmes universels entièrement liés aux revenus du travail est qu'ils réduisent les "coûts de transaction" sur le marché du travail. Les personnes, les entreprises et les syndicats n'ont pas besoin de consacrer du temps à négocier la fourniture d'une assurance de base et de services comme les soins de santé. En outre, ces systèmes favorisent la mobilité et la flexibilité sur le marché du travail car le caractère universel du système signifie que les travailleurs ne perdent pas leurs droits acquis lorsqu'ils passent d'un emploi à un autre – la portabilité de l'assurance sociale étant élevée. L'un des aspects et avantages négligés des systèmes publics est qu'il est en principe possible de contrôler la structure des incitations. Les institutions jouent aussi un rôle important en favorisant la stabilité et la prévisibilité dans la société. Il y a de bonnes raisons de penser que des institutions économiques stables, non seulement pour les droits à la propriété mais également pour les droits à la sécurité sociale, sont importantes pour la croissance. En outre, les dépenses publiques peuvent naturellement promouvoir la croissance et l'égalité simultanément en affectant la distribution de l'éducation et la santé de façon positive. Cependant, il semble que l'on ait négligé la capacité des institutions de politique sociale à contribuer à la croissance économique.

Les programmes universels de sécurité sociale alliés à une assurance sociale liée aux revenus du travail qui couvre la majorité de la main d'œuvre nécessite de fortes dépenses sociales. Mais si nous souhaitons améliorer l'efficacité des programmes publics d'aide sociale, nous devrions alors nous préoccuper moins de dépenses sociales globales et d'imposition et davantage de la conception des programmes et des méthodes de financement. C'est du moins ce que la macroéconomie, ainsi que les recherches empiriques sur l'incidence de comportement de l'Etat providence suggèrent – bien qu'il y ait des contraintes d'ordre financier.

La sécurité sociale, la mondialisation et la démocratie

Quelles sont les contraintes que fait peser la mondialisation sur les systèmes de protection sociale? La mondialisation de l'économie est souvent perçue comme une menace pour les systèmes nationaux de protection sociale. Cependant, pourquoi le projet de l'Etat providence en tant que tel ne serait-il pas possible pour les Etats nations ayant des économies ouvertes? La raison n'est pas claire; bien au contraire, le bon sens voudrait que les économies les plus ouvertes parmi les sociétés industrialisées avancées aient élaboré les systèmes de sécurité sociale les plus généreux, pour se substituer à la protection sociale que les tarifs élevés et les autres restrictions à l'importation offraient à l'emploi national. Le processus de mondialisation est encore souvent utilisé comme argument, ou comme excuse, pour la mise en retrait de l'Etat providence. Rechercher des stratégies de réforme qui peuvent rendre les engagements de l'Etat providence compatibles avec les effets d'une

économie mondialisée est donc un enjeu important. Ce qui apparaît clairement, c'est que la libéralisation des marchés des capitaux implique que le rendement des investissements dans un pays donné doit plus ou moins suivre ce qui s'applique dans le reste du monde, sinon les investisseurs étrangers et nationaux déplaceraient leurs capitaux. Cela est également source de contraintes évidentes sur le financement de la protection sociale. La mobilité du travail impose également des restrictions sur l'ampleur de la compression des salaires, et sur la façon dont les hauts niveaux d'impôts peuvent aller de pair avec les prestations et les services fournis.

Le financement de l'Etat providence est essentiel étant donné que les besoins accrus des sociétés vieillissantes pèsent plus lourd sur les deniers publics et les différentes sources de financement. Cela tient aussi au fait que les critiques de l'Etat providence sont fondées sur des revendications au sujet (i) de l'absence de maîtrise des coûts et (ii) de la baisse des incitations au travail. A ces titres, la réforme des pensions entreprise par la Suède entre 1994 et 1998 présentait des avantages évidents. La formule de cotisation définie notionnellement allée à des mécanismes automatiques d'équilibre est un outil efficace, à la fois en termes de contrôle des coûts et d'amélioration des incitations. Ce dernier effet est également renforcé par la nouvelle manière de coordonner la pension universelle de base avec les prestations contributives. Ce que l'on reconnaît rarement dans ce contexte, c'est que le système public de retraite est isolé des autres sources de revenus. Cela signifie que les revenus de l'emploi ou des plans de pension privés ne réduiront pas les droits à la retraite publique, ce qui motive davantage à travailler et à épargner.

Les systèmes de sécurité sociale n'atteindront leurs objectifs que s'ils sont réformés sans que leur impact social soit amoindri et s'ils sont conçus de sorte à promouvoir l'efficacité. Qu'il soit ou non possible à l'avenir de prélever les taxes nécessaires dépendra de ce que veulent les populations, et probablement de la coopération internationale. Cela rend la modernisation de la sécurité sociale essentielle pour n'importe quelle démocratie. Cependant, les bonnes intentions et l'engagement politique ne sont pas suffisants pour que les réformes réussissent; la conception des programmes existants doit être évaluée d'un oeil critique. Nous devons chercher à savoir, non seulement si les objectifs de politique sociale sont réellement atteints, mais également quelles sont les conséquences involontaires des programmes sociaux.

Finalement, la sécurité sociale devrait être placée dans un contexte de démocratie et de sécurité politique. Dans les systèmes politiques démocratiques, les valeurs et les intérêts divergents revêtent plusieurs formes. Mais derrière ces différences, il doit y avoir des valeurs communes sur ce qui constitue une société démocratique. Le fait de ne pas réformer les régimes de sécurité sociale risque de réduire de nombreuses personnes à la pauvreté et au désespoir et d'empêcher de nombreux enfants de réaliser leur plein potentiel dans l'avenir. Cela met également en danger la démocratie, étant donné que cela empêche la pleine participation de toutes les personnes en tant que citoyens et membres de la société. Si la démocratie est menacée, cela signifie que la sécurité politique est vacillante. Si les gouvernements souhaitent réellement promouvoir la sécurité dans le monde, ils doivent se soucier de leur propre régime de sécurité sociale et de celui des autres pays. Cela nécessite un débat approfondi sur les fondations de la sécurité sociale dans le monde entier.