Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum
Herausgeber: Forum Helveticum
Band: 1 (1988)

Artikel: L'avenir de l'Etat social
Autor: Tschudi, Hans Peter
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-832851

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

HANS PETER TSCHUDI

L'AVVENIRE DELLO STATO SOCIALE

L'AVENIR DE L'ETAT SOCIAL

DIE ZUKUNFT DES SOZIALSTAATS

I. La problématique

Je suis très reconnaissant au Forum Helveticum de m'autoriser à évoquer, à l'occasion de mon départ du comité directeur, un thème qui me tient particulièrement à coeur. Je ne considère en aucun cas comme allant de soi en effet qu'un ancien homme public puisse s'éxprimer sur un problème d'avenir. En règle générale, on n'attend de lui que des évocations rétrospectives teintées de nostalgie.

N'étant pas prophète, je ne puis prédire l'avenir de l'Etat social suisse. En revanche, je puis affirmer que c'est le peuple suisse qui, par ses suffrages, décidera en dernier ressort de cet avenir. De nombreux facteurs influent sur le devenir de l'Etat social; il s'agit de considérations matérielles, essentiellement démographiques, financières, économiques, écologiques, etc., mais aussi de points de vue idéologiques et moraux. Les autorités ont à tenir compte de ces divers éléments avant de faire des choix définitifs.

Pourquoi l'avenir de l'Etat social est-il devenu un sujet d'actualité dans le débat politique? D'autres questions fondamentales liées à notre Etat font également l'objet de discussions, tels le développement futur des institutions démocratiques, des institutions de droit public, du fédéralisme, etc. L'Etat social soulève toutefois certaines oppositions, ainsi que des craintes réelles. Elles proviennent principalement du fait que son rapide essor au cours de ces dernières décennies a fini par engendrer une certaine lassitude. On admet clairement à présent que divers éléments imposent des limites à cette expansion. Ce qui ne signifie pas pour autant que l'on remette en question l'institution en tant que telle, jugée au contraire positive dans son principe. D'autre part, dans l'euphorie compréhensible qui accompagnait la pleine croissance de l'édifice, d'aucuns ont surestimé ses possibilités d'extension et imposé à l'Etat social des exigences qu'il n'était absolument pas en mesure de remplir. Les prétentions à son égard se sont enflées presque sans limites. Or, l'Etat social est une construction humaine dont on ne saurait attendre qu'elle apporte le paradis sur la terre. A cela s'ajoute que la jeune génération qui a grandi dans le système actuel considère l'Etat social comme une chose qui va de soi. Il lui manque la possibilité de comparer avec certaines réalités pénibles du passé que les gens de ma génération ne peuvent oublier. Ainsi donc, diverses raisons suscitent une attitude critique à l'égard de l'Etat social et nous contraignent à un réexamen.

L'Etat social, né dans l'esprit de philosophes, hommes publiques et économistes du 19e siècle, s'est concrétisé en Suisse au cours du 20e siècle. Du fait de la transformation permanente des données économiques et sociales, l'Etat social du 21e siècle sera différent de celui que nous connaissons. Nous sommes certains que les choses vont se modifier, mais il serait présomptueux de dire à qui elles ressembleront au siècle prochain. Tous les calculs prospectifs fondés sur une extrapolation des chiffres de ces dernières décennies ne seront certainement pas confirmés par les faits. Les coûts de la santé ne croîtront pas jusqu'à absorber la totalité

du produit national, pas plus que le poids de l'assurance vieillesse n'écrasera les générations actives. De telles visions d'horreur sont à rejeter. Nous devons nous astreindre à apprécier le plus objectivement possible les tendances et les faits qui seront déterminants pour l'évolution future de notre Etat social.
Voilà circonscrits l'ensemble des problèmes qui vont être examinés ci-après plus en détail. Je m'efforce de fonder ma prise de position personnelle sur des arguments concrets, espérant ainsi jeter les bases d'une discussion fructueuse.

II. La notion d'Etat social

La notion d'Etat social, ou d'«Etat de droit social» est relativement récente. Elle a peu à peu pris corps, à travers la législation et les amendements constitutionnels, sans avoir en tant que telle déterminé l'évolution de ceux-ci à l'origine. Le terme caractéristique d'Etat social s'est appliqué après-coup seulement à l'ensemble des mesures de politique sociale qui ont été prises petit à petit au gré des nécessités. S'il n'existe pas de définition concise de l'Etat social, ses objectifs, en revanche, sont clairs: garantir la justice et la sécurité sociales en ayant à l'esprit la dignité de la condition humaine; autrement dit, aussurer à l'ensemble de la population au moins le minimum vital et si possible un niveau de vie décent. La charte sociale allemande définit ainsi ces objectifs: garantie de conditions d'existence conforme à la dignité humaine, égalité des chances pour le développement de la personnalité – celle des jeunes en particulier –, protection et encouragement de la famille, possibilité de gagner sa vie grâce à une activité librement choisie et enfin suppression ou compensation des rigueurs particulières de l'existence par une aide aux efforts individuels. Il s'agit donc surtout d'offrir des chances équitables à chacun pour son départ dans la vie. Tous les jeunes doivent pouvoir choisir librement, indépendamment des revenus de leur famille, la profession qui correspond à leurs capacités et à leurs dispositions de caractère; pour cela, ils doivent recevoir une formation solide. Seules les économies performantes telles qu'elles existent dans les pays industrialisés sont capables de financer la sécurité sociale, autrement dit d'assurer un niveau de vie approprié. Cette condition première de l'Etat social fait malheureusement défaut dans les pays du Tiers Monde.
L'Etat social est le fait d'une communauté humaine; il encourage l'épanouissement de l'individu considéré comme membre de la collectivité. Il repose sur la responsabilité universelle et mutuelle de l'ensemble de la population, que résume la notion de «solidarité». Tous les facteurs qui entrent dans la définition de l'Etat social sont largement ouverts car ils dépendent de l'évolution de l'opinion publique. L'Etat social a donc un caractère dynamique, de sorte que son contenu ne peut être arrêté de manière définitive. En jetant nos regards vers l'avenir, nous devrons tenir compte de cette réalité.

III. La Suisse en tant qu'Etat social

Pour savoir si la Suisse peut être qualifiée d'«Etat social», il faut s'en rapporter à la Constitution fédérale. Depuis 1848 déjà, l'article 2 de notre charte fondamentale donne notamment pour tâche à la confédération d'«accroître la prospérité commune» des citoyens. En 1947, ce mandat a été complété par l'article 31 bis, qui stipule: «La Confédération prend des mesures propres à augmenter le bien-être général et à procurer la sécurité économique des citoyens». Un élément moteur important semble être la profession de foi dans un Etat social bien développé, voire dans l'«Etat providence» souvent décrié dans les débats publics. Les dispositions qui fixent des devoirs à l'Etat dans le droit fondamental constituent d'utiles déclarations d'intention en matière politique et juridique. Toutefois, elles ne se traduisent pas par des résultats immédiats. Ce n'est qu'avec la révision constitutionnelle de 1874 que commencent à s'édifier et à se développer, lentement mais sûrement, les institutions sociales de droit public.

A la faveur de la révision totale de la Constitution fut introduite une norme de compétence autorisant la Confédération à légiférer à propos des fabriques, ce qu'elle fit en 1877. En 1947, le droit du travail se développe avec l'introduction d'une compétence générale en matière de législation sur la protection des travailleurs. Les bases de la législation relative aux assurances sociales remontent à 1890, avec la première disposition sur «l'assurance en cas d'accident et de maladie»; elles furent complétées en 1976 par l'adoption d'un article constitutionel sur l'assurance-chômage obligatoire. L'année 1972 est à marquer d'une pierre blanche avec l'adoption de l'article 34 quater révisé portant sur l'assurance-vieillesse, invalidité et survivants, qui comprend un vaste programme social et en particulier cet objectif ambitieux: faire en sorte que les rentes AVS «couvrent les besoins vitaux dans une mesure appropriée». Conjointement aux prestations de la prévoyance professionnelle (caisses de pension), ces rentes devraient permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de «maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur».

Cet objectif de la conservation du niveau de vie antérieur s'étend également aux autres domaines de la sécurité sociale pour lesquels la Constitution fédérale ne prévoit pas expressément les compétences correspondantes.

Nous pouvons constater que la santé et la personnalité des salariés sont largement protégés par l'ensemble du droit du travail, qui comprend le droit régissant le contrat de travail, le droit des conventions collectives de travail ainsi que le droit relatif à la protection des travailleurs. Tous ceux que des raisons économiques ou de santé empêchent de travailler peuvent recevoir les secours d'un dense réseau d'institutions sociales: assurance-accident et maladie, assurance invalidité, survivants et vieillesse, assurance militaire, assurance-chômage, auxquelles il faut ajouter les allocations pour perte de gain et les allocations familiales. Malgré ces

protections, certaines lacunes subsistent et des cas spéciaux peuvent se présenter. Aussi est-il indispensable de mettre sur pied en dernier ressort, au titre de la prévoyance ou de l'aide sociale (autrefois l'assistance publique) un dispositif de secours complet et sans failles, qui fonctionne quelles que soient les causes des cas de nécessité. En outre, de nouvelles causes de pauvreté peuvent apparaître pour lesquelles aucune assurance sociale n'est encore prévue. Avec un tel dispositif, la prévoyance sera toujours assurée. A ce niveau, les compétences appartiennent aux cantons et aux communes. En dehors des deux domaines centraux de l'Etat social que constituent la protection des salariés et la prévoyance sociale, la Constitution fédérale définit d'autres mandats et compétences:

- mesures de protection et d'encouragement à l'intention des personnes qui exercent une activité indépendante, notamment dans l'agriculture;
- protection des consommateurs (surveillance des prix, protection sanitaire des denrées);
- construction de logements sociaux et protection des locataires;
- bourses de formation

Pour l'Etat social, toutefois, ne comptent pas uniquement les dispositions spécifiques de cette nature. Il y a aussi le contenu social apporté à l'ensemble de la législation, en particulier aux grandes codifications: code civil, droit des obligations et droit pénal. Enfin, il est essentiel que la pratique des tribunaux et de l'administration soit marquée par l'esprit de l'Etat social.

Il est intéressant, et essentiel, de comparer la législation sociale suisse à celles d'autres Etats industriels modernes de même qu'aux textes élaborés par le Conseil de l'Europe et surtout par l'Organisation internationale du travail. La Suisse a mis sur pied son propre régime social, à maints égards original, en fonction de ses propres caractéristiques politiques et sociales. Nous possédons toutes les assurances sociales considérées comme nécessaires selon les critères internationaux. Du point de vue qualitatif, certaines d'entre elles accusent un retard (assurance-maternité, assurance-maladie); d'autres, au contraire (assurance-invalidité, AVS) sont plus généreuses et plus modernes que dans la plupart des autres Etats. Notre législation sur le travail n'a pas non plus à rougir d'une comparaison avec celle qui est appliquée par d'autres pays socialement avancés.

Ce bref tour d'horizon nous permet d'affirmer sans hésiter que la Suisse est bien un Etat social.

On doit toutefois nuancer quelque peu ce tableau fondamentalement positif dans la mesure où notre dispositif social comporte des lacunes et des imperfections. Il n'a pas été bâti en effet selon un plan préétabli, mais de façon pragmatique au fur et à mesure des besoins. Par ailleurs, bien que les assurances sociales aient connu un vif essor au cours de ces dernières décennies, alles n'ont en aucune façon terminé leur évolution.

Sans entrer dans les détails, nous allons passer en revue les principaux chapitres de la prévoyance sociale qui restent à compléter.
L'assurance-maternité prévue à l'article 34 quinquies de la Constitution relatif à la protection de la famille, ne s'est pas encore traduite dans les faits à ce jour. Elle ne figure encore qu'à l'état d'ébauche dans l'assurance-maladie. Certaines interventions parlementaires nous permettent d'espérer que l'ordonnance sur les allocations pour perte de gain sera bientôt complétée par une disposition relative à l'assurance-maternité. Il est heureux que l'on prévoie d'accorder les prestations à toutes les mères, qu'elles exercent ou non une activité lucrative. Des cotisations supplémentaires équivalant à 0,3 pour mille du salaire (payées pour une moitié par les employeurs et pour l'autre moité par les salariés) permettront de financer des allocations de maternité convenables.
L'assurance-maladie, – abstraction faite de l'assurance militaire –, est notre plus ancienne assurance sociale; elle présente pour cette raison même quelques défauts. Ainsi au-delà d'un certain délai, les prétentions des personnes hospitalisées à l'égard des caisses-maladie s'éteignent. Les malades chroniques, qui nécessitent pourtant le plus de soins médicaux, se voient privés d'indemnités par les assurances de maladie. Le conseil fédéral a présenté un projet en vue de combler cette lacune. Bien que la population suisse soit assurée à raison de 97 %, il reste encore 200 000 personnes non affiliées. Il s'agit moins de personnes riches, capables de prendre entièrement en charge leurs frais de maladie, que de citoyens pauvres, souvent âgés, pour qui les primes constituent une trop lourde dépense. En cas de maladie prolongée, ils doivent faire appel aux secours sociaux. Plus insatisfaisant encore que les prestations de notre aussurance maladie est le financement de celle-ci. Tous les pays qui nous environnent appliquent le système de l'assurance familiale. Les primes versées par le chef de famille étendent la couverture des frais de maladie à l'épouse et aux enfants. En Suisse, au contraire, l'assurance est individuelle, les primes étant calculées en fonction des divers membres de la famille. Ce système, extrêmement défavorable à la famille, peut se traduire par une telle accumulation des primes que les familles à revenus modestes ne sont parfois plus en mesure de s'en acquitter. D'autre part, ce système impose aux femmes des primes supérieures de 10 % à celles des hommes du fait qu'elles présentent des risques plus élevés de maladie.
Au chapitre de la 10e révision de l'AVS, la discussion porte essentiellement sur deux problèmes: l'amélioration du statut de la femme et la flexibilité de l'âge de la retraite. La situation de la femme devrait être réévaluée en fonction du nouveau droit matrimonial et des conceptions actuelles. L'introduction de la retraite à la carte permettrait de concrétiser de façon élégante le principe de l'égalité des sexes. Surtout, la possibilité pour les assurés de choisir le moment de leur retraite en fonction de leurs désirs ou de leurs besoins apporterait une amélioration sensible de la qualité de la vie. Cependant, tant le nouveau régime de la femme dans l'AVS que la flexibilité de l'âge de la retraite soulèvent de sérieux problè-

mes financiers. L'imagination et les idées sont de rigueur si l'on entend parvenir ici à une solution satisfaisante. Les instances compétentes ne doivent pas baisser les bras devant les difficultés. Elles ont à formuler des propositions. Il appartiendra ensuite aux autorités et finalement aux citoyens de décider s'ils acceptent la nouvelle réglementation, autrement dit s'ils estiment que ses avantages justifient les coûts qui en découleront certainement.
Le deuxième pilier de la prévoyance vieillesse, introduit depuis deux ans seulement, ne fournit pas encore des données d'expérience suffisantes. Aussitôt qu'elles pourront être réunies, il s'agira de procéder à la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle. Les Chambres fédérales ont en effet dans la loi elle-même chargé le Conseil fédéral de présenter en temps utile un projet de révision qui garantisse aux assurés le maintien approprié de leur niveau de vie antérieur.
En annexe à ma présentation de l'Etat social suisse, je viens de mettre en évidence un certain nombre de lacunes de notre législation sociale. Chercher à combler ces lacunes devrait être considéré comme un objectif permanent. Si l'on s'efforce de présenter des propositions constructives et réalistes et si tous les milieux font preuve de compréhension, ces problèmes trouveront leurs solutions de sorte que l'avenir de l'Etat social ne s'en trouvera pas hypothéqué. Ce sont d'ailleurs moins ces problèmes particuliers que des considérations de fond qui détermineront le futur visage de l'Etat social suisse.

IV. Facteurs déterminants pour l'avenir de l'Etat social

Pour évaluer les perspectives à long terme de notre Etat social, il faut prendre en considération divers facteurs, à savoir des facteurs éthiques, socio-politiques, démographiques, économiques, écologiques, etc. Si l'analyse de ces points de vue ne peut donner lieu à aucune prévision définitive, on peut toutefois en tirer quelques indications.

1. Les fondements éthiques

Une condition préalable à la perpétuation de l'Etat social est que la population continue de tenir ses fondements idéaux comme légitimes et déterminants. La confédération ne doit pas seulement conserver ce magnifique témoignage, mais aussi cultiver l'esprit de collaboration des citoyens. La solidarité entre les diverses régions du pays, les diverses catégories sociales, etc. doit rester vivante. On peu notamment attendre de chacun qu'il se sente responsable de son voisin, des forts qu'ils soient prêts à aider les faibles, de la collectivité qu'elle prenne soin de ceux de ses membres qui se trouvent dans l'adversité parce qu'incapables de subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens. Egoïsme impitoyable et indifférence aux malheurs d'autrui ne devraient pas non plus triompher au cours du siècle à venir; on a lieu d'espérer au contraire que les

fondements éthiques de l'Etat social, la solidarité et la responsabilité mise au service du bien commun seront demain encore plus forts qu'aujourd'hui. La justice et la sécurité sociales doivent demeurer des objectifs phares. On est en droit d'attendre avec confiance qu'il en sera ainsi car beaucoup d'indices montrent que les jeunes générations placent encore haut les valeurs morales. Cette attitude de la jeunesse ouvre une perspective favorable à l'Etat social.

2. *Critères socio-politiques*

Chaque oeuvre humaine comporte des défauts et l'Etat social n'échappe pas á la règle. On le trouve souvent lourd et bureaucratique. Il gêne l'épanouissement personnel et ne tient pas suffisamment compte de l'individu. Disons d'emblée que de tels critères socio-politiques sont à prendre au sérieux. Lors de toute révision de loi sociale, il faut s'efforcer d'obtenir des simplifications de même qu'il est nécessaire d'harmoniser les diverses réglementations les unes avec les autres dans toute la mesure du possible. Un premier pas dans ce sens a été franchi avec l'avant-projet de partie générale sur le droit des assurances sociales. Il ne faut toutefois pas se faire trop d'illusions en ce qui concerne les possibilités de simplification. Des institutions sociales qui comptent des millions de membres ne peuvent être personnalisées, – nous considérons toutefois comme judicieuses et utiles les assurances populaires générales –. Qui plus est, les conditions et les besoins étant très variés, toutes sortes de prestations doivent être versées, comme les rentes échelonnées, par exemple. Au chapitre du financement, il faut aussi calculer selon des données différentes selon qu'il s'agit de salariés ou d'indépendants. S'il n'était versé qu'un seul type de prestation et si l'on prélevait une prime uniforme, la réglementation serait simple, mais le résultat absurde. Aujourd'hui déjà, on ne juge pas seulement les assurances sociales trop compliquées; on les trouve également, à l'inverse, trop schématiques dans la mesure où elles ne tiennent pas suffisamment compte des cas particuliers. C'est ainsi qu'à l'avenir, il s'agira aussi de chercher le moyen terme entre une simplification grossière et une personnalisation extrême. Pour garantir la sécurité du droit et exclure tout arbitraire, il faut des prétentions juridiques claires qui, en cas de litige, puissent s'imposer devant les tribunaux. Une protection juridique de vaste portée exige des prescriptions matérielles et des règles de procédure admises par tous. Une protection juridique optimale est incompatible avec des prescriptions de droit lapidaires. Une simplification trop poussée porterait préjudice aux assurés.
On avance également l'objection selon laquelle le citoyen de l'Etat social éprouve un sentiment d'inconfort en raison du caractère anonyme et froid des administrations des assurances sociales. Cette critique, pertinente en soi, provient toutefois d'un présupposé erroné. L'Etat est certainement en mesure de garantir une sécurité matérielle minimale à ses citoyens, mais il ne peut en aucun cas leur assurer le bonheur céleste. Si nombreuses que soient les lois et les institutions, elles sont bien incapa-

bles d'empêcher la souffrance ou le malheur personnels. L'Etat verrait d'ailleurs ses compétences s'accroître de dangereuse façon si les citoyens se mettaient à lui confier une multitude de devoirs. On ne doit pas confier à l'Etat des tâches que peut assumer le corps social si l'on ne souhaite pas qu'il devienne peu à peu un Etat totalitaire. La famille, le voisinage, les associations professionnelles, les associations culturelles, les Eglises, etc. ont d'importantes missions sociales à remplir. L'Etat social doit les y encourager; en aucun cas, il ne doit se substituer à eux. La convivialité sociale naît de nos relations personnelles avec nos semblables, relations que l'administration ne peut assumer. Ainsi les rôles sont partagés: l'Etat reste sur sa réserve et les citoyens animent l'assistance et les rapports mutuels. Les déceptions que cause l'Etat social proviennent des espérances irréalistes qu'on a pu fonder en lui, manifestement dans l'euphorie de la phase d'édification du dispositif social. Une autre tâche pour l'avenir consistera à trouver le bon équilibre entre les réglementations étatiques, le travail social privé et l'aide individuelle; à cet égard, le principe de la subsidiarité sera un point de référence majeur. L'action combinée des diverses forces sociales en présence doit constituer un tout harmonieux au sein duquel ceux qui sont dans le besoin se sentent protégés et encouragés de façon optimale, se sentent à l'aise. L'Etat social ne doit donc pas sortir de ses limites clairement définies et glisser vers un Etat providence tutélaire. L'ensemble du système d'aide doit servir de base à l'effort personnel.

3. *Limites économiques et financières*

Les considérations économiques et financières jouent un rôle déterminant pour les perspectives à venir de l'Etat social. L'Etat social coûte cher. Dans le budget de la Confédération, les dépenses sociales figurent au premier rang, avant les dépenses militaires. En 1960, les dépenses sociales prescrites par la loi atteignaient encore 10 % du produit national brut de la Suisse. En 1985, cette proportion s'élevait à 15 %; aujourd'hui, suite à l'introduction du régime obligatoire de prévoyance professionnelle, elle se situe aux environs de 20 %. Il va sans dire qu'un tel rythme de croissance ne peut se maintenir; l'Etat social ne doit pas devenir une tour de Babel.

Cela étant, il n'est guère possible de fixer un niveau limite aux dépenses sociales, car ce montant dépend en partie des moyens réclamés par d'autres tâches indispensables, telles que la défense nationale, l'enseignement et la recherche, l'agriculture, etc. Une meilleure indication peut être donnée par la comparaison avec d'autres pays industrialisés avec lesquels notre économie se trouve en concurrence sur le marché mondial. Jusqu'au moment où la léglislation féderale sur les assurances vieillesse et invalidité est entrée en vigueur, la Suisse figurait dans les statistiques internationales parmi les Etats aux dépenses sociales les plus modestes. Aujourd'hui, elle se situe dans la moyenne. Des concurrents non négligeables de la Suisse comme la RFA, la France, les Pays-Bas et la Suède

continuent d'avoir des dépenses sociales nettement plus élevées que les nôtres. De ce point de vue, notre Etat social n'est pas en danger. Hormis l'assurance-maladie, nos assurances sociales reposent sur de solides bases financières. L'Etat social suisse n'est donc absolument pas en crise. Dans les pays où il y a crise, celle-ci tient à un double facteur: d'un part, les institutions sociales ne sont plus suffisamment financées; d'autre parte, le taux de chômage élevé grève le budget social et provoque de fortes baisses des encaissements de primes. Ce double facteur ne se retrouve heureusement pas en Suisse.

Dès lors qu'aucune limite financière précise ne peut être fixée aux coûts sociaux, il faut suivre d'autant plus scrupuleusement la devise générale qui veut que la politique sociale ne soit ni antiéconomique ni la politique économique antisociale. Ce principe exige que l'on rejette une forme de financement souvent préconisée à l'appui d'arguments populaires, à savoir l'impôt sur les machines. Nous devons nous interdire d'obérer le progrès technique par des impôts spéciaux de cette sorte, car la Suisse, pays pauvre en matières premières, ne peut s'imposer sur les marchés mondiaux qu'avec des produits de haut de gamme. Lorsqu'on juge des mesures de politique sociale indispensables, encore faut-il permettre à l'économie de produire de quoi les financer. Aussi ne doit-on sous aucun prétexte freiner sa modernisation.

Deux réalités sont de nature à éveiller des craintes quant à l'avenir financier de l'Etat social suisse.

La première a trait à l'évolution démographique. Nous constatons une très réjouissante élévation de l'espérance de vie. Toutefois, cela entraîne nécessairement un accroissement des coûts de la prévoyance-vieillesse. A l'opposé, on assiste à une baisse du taux de natalité, de sorte que le rapport entre la population active, qui verse les cotisation, et le nombre des bénéficiaires de rentes se détériore. Les effets de cette évolutions ne se font pas seulement sentir sur l'assurance-vieillesse, mais égalament sur l'assurance-maladie, que les personnes âgées mettent sensiblement plus à contribution que les jeunes assurés. Le groupe des personnes âgées de 80 ans et plus, qui connaît une augmentation rapide, impose notamment une charge extraordinaire aux caisses-maladie.

Il y a quelque temps, quatre professeurs zurichois ont présenté un mémoire sur les «perspectives de la prévoyance sociale». La situation de l'AVS y est jugée de façon plutôt positive dans la mesure où ce système est adaptable et peut ainsi faire face aux données nouvelles. Les experts prévoient que les mesures de rééquilibrage financier dues à l'accroissement constant du nombre des bénéficiaires s'imposeront vers l'an 2000. L'introduction de ce nouveau régime n'est donc pas de première urgence, bien que l'horizon 2000 se rapproche. Les experts évoquent trois mesures susceptibles de rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses des l'AVS: majoration des primes, avec éventuellement un relèvement de la contribution de l'Etat, diminution des rentes ou élévation de l'âge de la retraite. Parmi ces troit solutions, celle qui consiste à faire passer l'âge de la retraite des femmes, de 62 actuellement, à 65 ans, a nettement la préfé-

rence des experts. L'évolution démographique n'est toutefois qu'un des facteurs déterminants du financement de la prévoyance vieillesse. Les éléments économiques pèsent encore plus lourd dans la balance. Tant que l'économie et le produit national brut connaîtront, comme c'est le cas à présent, une croissance de 2 % à 36 % par année, les recettes de cotisation de l'AVS et des caisses de pension progresseront de façon analogue. Dans ces conditions, financer le nombre croissant des rentes ne soulèverait pas de difficultés insurmontables. Sur la base d'un tel taux de croissance économique, le produit national devrait être, au seuil du siècle à venir, supérieur d'environ un tiers à ce qu'il est aujourd'hui. Les personnes âgées revendiqueront leur part légitime de cette croissance. En vertu de la loi sur l'AVS, qui prescrit l'adaptation des rentes à l'indice mixte (établi à parts égales selon l'évolution des prix et l'évolution des salaires) les bénéficiaires de rentes AVS toucheront leur part de cette amélioration. Cela dit, il ne s'agit que d'une part, de sorte qu'en cas de croissance permanente de l'économie, l'écart subi par les rentiers deviendrait appréciable. Cette analyse appelle donc à terme une amélioration de l'AVS. Cependant, pour le cas où notre économie viendrait à connaître un rythme de croissance nul ou très faible, les avis pessimistes entendus ici et là quant aux perspectives d'avenir de la prévoyance-vieillesse pourraient bien se vérifier. En tablant toutefois sur le sérieux du travailleur suisse et sur la capacité inventive de nos chefs d'entreprises, partant sur une expansion continue de notre économie, ces craintes semblent superflues. Néanmoins, comme personne ne connaît l'avenir, il est juste de se préparer à divers scénarios possibles. Il serait en revanche déraisonnable de prendre des mesures prématurées.

Les bases constitutionnelles de la prévoyance vieillesse continueront de faire autorité à l'avenir. Elles stipulent, rappelons-le, que les rentes AVS couvrent les besoins vitaux dans une mesure adéquate et que ces rentes, conjointement aux prestations de la prévoyance professionnelle, permettent aux bénéficiaires de conserver de façon appropriée leur niveau de vie antérieur. Malgré le fort développement qu'a connu la prévoyance vieillesse, ces deux objectifs ne sont pas pour l'heure atteints dans tous les cas. Raison pour laquelle il faut exclure d'emblée, parmi les mesures proposées pour améliorer les finances de l'AVS, celles qui visent à réduire le montant des prestations. A long terme au contraire, les rentes des bénéficiaires à revenu modeste devront être augmentées afin qu'elles leur assurent le minimum vital. Le deuxième pilier appellera lui aussi des modifications, avec en priorité l'introduction de la compensation du renchérissement.

Au chapitre de l'assurance-maladie, le gonflement ininterrompu et impétueux des dépenses cause les plus grands soucis. Les dépenses de santé totalisent dans notre pays près de vingt milliards de francs par année. Cette évolution pénalise les assurés par des primes trop élevées ainsi que les pouvoirs publics par des déficits excessifs vis-à-vis des hôpitaux notamment. Les efforts déployés pour contenir efficacement cette poussée des coûts se sont heurtés jusqu-ici à la résistance des milieux

intéressés, des médecins et des caisses-maladie, ainsi qu'à la passivité des assurés. Pourtant, on ne peut attendre le 21e siècle pour trouver enfin des solutions à ce problème. Il faut néanmoins admettre que ces difficultés ne sont pas spécifiques à la Suisse. Les progrès de la médecine et l'augmentation de la popultion âgée ont eu des conséquences analogues dans tous les pays. Cela même nous donne à penser que l'assainissement ne sera pas chose aisée. Malgré tout, il est certainement possible non seulement de mettre sur pied un système de financement plus social, mais aussi de maîtriser les coûts de la santé. Parmi toutes les propositions faites à ce jour, la plus intéressante et la plus efficace est sans conteste celle qui figurait dans le projet de révision de l'article constitutionnel sur l'assurance-maladie et accidents présenté le 19 mars 1973 par le Conseil fédéral. Elle prévoyait l'obligation pour l'ensemble de la population de s'assurer contre les traitements en milieux hospitalier et autres analyses et traitements coûteux. Le financement aurait été assuré par des cotisations versées par moitié par les employeurs et moitié par les salariés. Il n'est pas douteux que un régime obligatoire de l'assurance-maladie limité aux risques majeurs aurait eu pour effet de réduire sensiblement les coûts de la santé tout en assurant une protection satisfaisante à la population dans la mesure où chacun aurait été totalement couvert en cas de maladie coûteuse. Le projet du Conseil fédéral, inspiré du modèle dit de Flims, a cependant été dénaturé lors des débats au Parlement, à en devenir méconnaissable sous les efforts conjugués des médecins et des fonctionnaires des caisses-maladie. Tant et si bien que sa version finale fut finalement rejetée par le peuple et les cantons. Le projet du gouvernement, vieux de bientôt quinze ans, ne peut plus être ressorti tel quel des tiroirs. Il n'en contient pas moins quelques points de repère, notamment à propos d'une assurance maladie financièrement et socialement supportable, dont on pourrait tirer parti. Tous les facteurs capables d'influer sur les limites économiques et financières de l'Etat social doivent être pris très soigneusement en considération. L'analyse démontre que le législateur suisse conserve une certaine marge de manoeuvre.

4. Limites écologiques

Les limitations écologiques à l'Etat social sont étroitement liées aux restrictions de nature économique et financière. Chacun est aujourd'hui conscient que la croissance économique a ses limites, qu'il ne faut pas polluer davantage l'environnement et qu'il y a lieu d'utiliser avec parcimonie les sources de matières premières non renouvelables. La croissance débridée semble être désormais une notion proscrite, même si le produit d'une telle croissance était destiné non pas à l'acquisition d'objets de luxe, mais au financement de biens d'utilité sociale. Il sera donc d'autant plus nécessaire d'en user de façon efficace et de l'affecter aux tâcher essentielles.

Le maintien d'un sain environnement n'est pas en contradiction avec les principes de l'Etat social; il constitue au contraire le préalable obligé

d'une politique sociale positive. Les prestations sociales n'ont de sens pour les salariés et les rentiers que si ceux-ci peuvent vivre sans un milieu sain.
J'ai mis en évidence la nécessité de trouver des moyens complémentaires pour financer les rentes du nombre croissant des ayants droit de même que les indispensables améliorations que réclament nos assurances sociales. Maintenir l'efficacité des assurances sociales et leur apporter les perfectionnements nécessaires suppose, on l'a dit, de pouvoir compter sur une certaine croissance économique. Mais celle-ci ne doit plus avoir la même impétuosité que dans les années soixante. En tout état de cause, une croissance quantitative débridée n'entre plus en ligne de compte. Il existe des possibilités d'assurer une croissance qualitative qui tienne compte de l'environnement. Cela étant, il ne fait aucun doute qu'une politique anti-économique qui voudrait ramener notre pays à une sorte d'âge d'or romantique et champêtre, est incompatible avec un Etat social libéral et moderne. Le défi de l'heure ne consiste donc plus seulement à réaliser le postulat maintenant familier de la conciliation de l'économie avec l'écologie; il consiste aussi à façonner un Etat social qui soit en accord avec les exigences de l'environnement.

5. *Limites de principe*

Pour les développements à venir de l'Etat social, il s'agira de respecter des limites d'ordre financier, écologique et social. Plus importantes encore que les limites imposées de l'extérieur sont celles qui procèdent de l'idée même, de l'objectif même de l'Etat social. Certes, la notion de «social» est floue et sujette aux changements de l'opinion. Elle trouve cependant son sens dans la formule «Etat de droit social». Etat de droit et Etat social sont des institutions nullement antinomiques, mais tout à fait complémentaires. L'Etat social doit être aménagé pour sa part selon les principes de l'Etat de droit. Jouir d'un solide appui social est une condition élémentaire de la dignité humaine dont l'Etat de droit se portera garant. Sans protection sociale, le statut juridique reconnu à chacun ne profiterait pleinement, en fait, qu'aux économiquement forts. Même les libertés s'affadissent quand le dénuement frappe une famille. De son côté, l'Etat de droit ne peut atteindre son but que s'il est complété par l'Etat social. Les libertés individuelles doivent demeurer au coeur de l'Etat de droit. Elles excluent tout débordement des activités étatiques. Elles empêchent également l'Etat social de dégénérer en un Etat providence qui place l'individu sous tutelle. Dans l'Etat de droit social se trouvent représentés à égalité les intérêts de la communauté d'une part et les intérêts des individus d'autre part.
Dans la politique sociale, le fait que l'Etat exerce un monopole n'entre pas en considération. Car il reste un vaste champ pour l'exercice de la solidarité privée et le travail des institutions caritatives. Les particuliers peuvent s'acquitter plus efficacement de tâches importantes que ne le peut le lourd appareil de l'Etat. Sur toute mesure d'aide de nature collec-

tive – publique ou privée – prévaut la responsabilité propre de l'individu, sa propre prise en charge. L'individu occupe le premier plan même dans un Etat social développé celui-ci encourage la prise en charge personnelle et l'inscrit dans son plan.

V. L'Etat social au 21e siècle

Des arguments de poids militent en faveur du maintien et du renforcement de l'Etat social. Certains facteurs viendront limiter son développement. Mais il y a aussi, dans la reconnaissance de ces limites, une attitude positive à l'égard d'un Etat social bien compris. Bien que nous ne puissions prédire ce que seront les conditions propres au 21e siècle, certaines tendances assez nettes se dessinent toutefois. On peut s'attendre en toute confiance à un développement positif de l'Etat social. On ne saurait cependant se cacher que des problèmes entièrement nouveaux se présenteront en cas de graves revers économiques. Dans un pareil cas – puisse-t-il nous être épargné – la tâche sociale prioritaire consisterait à répartir équitablement le poids des sacrifices et à empêcher que les déshérités soient une fois de plus les plus durement touchés. Je souhaite donc que la génération à venir, riche d'idées, puisse trouver des solutions constructives et qu'elle ne soit pas obligée de gérer équitablement la pénurie.

Selon les critères actuels, l'Etat de droit social est la meilleure forme possible d'Etat pour la Confédération helvétique. Il est ancré dans notre Consitution et correspond à notre conception de l'homme. L'obligation pour la communauté de venir en aide aux plus faibles de ses membres demeurera à l'avenir également un principe fondamental. On peut s'attendre à ce que le principe éthique de la solidarité ne faiblisse pas, mais qu'au contraire, il se fortifie encore. Accroître la prospérité commune des citoyens doit rester un ojectif d'Etat, faute de quoi l'avenir de notre pays serait remis en question. Les mesures prises par l'Etat social restont indispensables, bien qu'elles doivent demeurer subsidiaires à l'avenir également. Chaque individu est au tout premier chef responsable de lui-même; il forge lui-même son bonheur.

Même si les bases de l'Etat social paraissent renforcées, l'évolution scientifique, économique et technique provoquera des changements importants. Songeons par exemple à l'apparition des «nouveaux pauvres». Ce phénomène n'est heureusement pas aussi répandu chez nous qu'il est notamment aux Etats-Unis et en France, car il a pour principale origine un état de chômage prolongé. Le fait qu'un certain nombre de personnes ne soient pas retenues par le filet social ne parle pas en défaveur de celui-ci, mais indique que des améliorations sont possibles et nécessaires. De même, on met fréquemment en perspective l'émergence d'une nouvelle société de classes dans laquelle se trouveront d'un côté des salariés très bien payés parce qu'ils auront su s'adapter aux techniques modernes et de l'autre les personnes moins performantes qui seront laissées à l'écart, si ce n'est écrasées.

Ce développement exigera de nouvelles mesures sociales ainsi que des mesures dans le domaine de la formation. Pour éviter l'apparition de tensions dans le futur, il sera donc nécessaire de parfaire l'Etat social.
Sur la base des expériences faites jusqu'ici, on peut affirmer que la prophylaxie est appelée à prendre une place plus importante dans la politique sociale de demain. Depuis toujours, elle ne s'occupe pas seulement de couvrir les préjudices; elle s'efforce aussi de les prévenir. Le principe de l'assurance accidents: «Mieux vaut prévenir que guérir», s'applique en principe également aux autres branches de l'assurance sociale. Le travail de prévention devra donc être sensiblement renforcé dans l'assurance-maladie et l'assurance-chômage.
On s'attend au cours du 21e siècle à de sensibles déplacements des priorités. Il faut souhaiter que l'Etat social non seulement se transforme, mais qu'il devienne aussi plus efficace. Il devra tenir compte des données nouvelles et non plus de celles qui prévalaient lors de sa mise en place. L'esprit de solidarité se renforcera, ce qui se traduira par des modifications dans les diverses réglementations d'assurance. Dès lors que le principe de la prise en charge de l'individu par lui-même doit demeurer prééminent, le principe de l'assurance restera déterminant. Les idéologies qui souhaiteraient résoudre les problèmes sociaux avec des solutions du 19e siècle, c'est-à-dire par un système de prévoyance qui se contente de maintenir la tête des plus pauvres au-dessus de l'eau, ces idéologies ne survivront pas. Au contraire, la prévoyance sera étendue à partir des réglementations du 20e siècle, que l'on modifiera pour les adapter aux exigences du 21e siècle. Je suis convaincu que le peuple suisse saura empoigner les problèmes de l'avenir dans l'esprit éprouvé de la communauté confédérale et prendre les décisions politiques correspondantes. Rien ne justifie un pessimisme du genre «no future». Au contraire, l'espoir paraît fondé, car l'Etat de droit social porte en lui l'espérance d'un avenir digne de l'homme.