

Politique sociale, assurances, filet : les mots pièges



Nombre de termes sont associés à des notions, des principes et des valeurs différentes. Par exemple « politique sociale », « assurances sociales » ou « filet social ». Et si l'on essayait de définir leurs pourtours plus précis ?

Par **Jean-Pierre Tabin**, sociologue, professeur à la Haute école de travail social · EESP · Lausanne et Pôle de recherche national LIVES, Surmonter la vulnérabilité : perspective du parcours de vie

Le terme « politique sociale » renvoie d'abord à une manière de gouverner [1]. Elle est définie par certain·e·s scientifiques de manière à la fois très vague et très positive comme « les différentes actions mises en œuvre pour augmenter le bien-être global de la société et assurer les droits sociaux des citoyens : droit au travail, à la santé, à la sécurité matérielle » [2]. En résumé, la politique sociale serait essentiellement un bien pour la société, et elle permettrait de vivre mieux et en meilleure forme.

D'autres scientifiques donnent une définition plus critique de la politique sociale. Ils ou elles la décrivent comme une « < invention > nécessaire pour rendre gouvernable une société ayant opté pour un régime démocratique, dans le cadre d'un système économique libéral [afin de] transformer les conditions de vie d'abord des ouvriers puis des salariés et éviter les explosions sociales, la désagrégation des liens sociaux. » [3] Pour ces scientifiques, la politique sociale serait donc pour l'essentiel un instrument utilisé par l'État pour contenir les révoltes sociales. C'est ainsi que le chancelier Bismarck, à la fin du XIXe siècle, concevait la politique sociale de l'empire allemand.

Enfin, certain·e·s scientifiques défendent un autre point de vue. Reprenant une thèse défendue en 1944 par le célèbre économiste Karl Polanyi dans son livre « La Grande Transformation », ils ou elles voient dans la politique sociale un moyen de « modifier les résultats du marché afin d'en faciliter les transactions, d'en corriger les erreurs et d'effectuer une redistribution régionale, interclasse ou intergénérationnelle des revenus » [4]. La politique sociale est de leur avis nécessaire à la survie du capitalisme, car il s'autodétruirait sans cela.

L'usage du terme « politique sociale » peut donc aussi bien renvoyer à un idéalisme social, à un certain

machiavélisme politique qu'à une théorie économique sur le capitalisme. L'utiliser sans précaution peut dès lors conduire à des malentendus et à des incompréhensions.

Le « filet social »

Le politique comme les médias usent souvent de la métaphore du « filet » pour décrire la protection sociale. Ainsi l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) écrit-il sur son site : « En Suisse, la sécurité sociale constitue un filet aux mailles étroites, qui offre aux personnes qui vivent et qui travaillent dans le pays, ainsi qu'à leurs proches, une protection financière étendue contre les risques qu'elles ne peuvent assumer à titre individuel. » [5]

À l'origine, la métaphore du « filet » vient du cirque, plus spécifiquement du filet de sécurité étendu en dessous des acrobates qui sert à les protéger en cas de chute. Ce filet n'est pas déployé pour éviter les chutes, mais seulement pour réduire leurs conséquences : c'est donc une métaphore de sauvetage.

Cette métaphore a été largement popularisée dès les années 1990 par les institutions de Bretton Woods (principalement la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI)) en relation avec les programmes dits d'« ajustements structurels » imposés en contrepartie des prêts octroyés aux pays du Sud [6] pour les rendre politiquement plus acceptables [7]. L'OCDE a repris cette métaphore pour l'appliquer à l'Europe, diffusant d'abord parmi ses membres l'idée que l'État social est une charge et que les politiques sociales sont des obstacles au développement économique, pour ensuite promouvoir un « filet social » afin d'assurer la cohésion sociale et ainsi la réussite des processus de restructuration [8].

La métaphore du « filet social » donne l'impression que tout le monde rencontre le même type de risque. Ne serions-nous pas tous suspendus sur un même fil – la société – avec le même risque de tomber ? Avec cette métaphore, c'est – comme avec l'exclusion – quelque chose de l'ordre de la communauté de destins qui est pointé plutôt que le résultat d'une asymétrie sociale dont certains tireraient profit au détriment d'autres [9]. C'est donc une métaphore qui participe de la pensée néolibérale.

Selon Guy Standing, le terme « filet social » est un bon candidat au titre de l'euphémisme le plus obscurcissant des années 1990 [10]. Il relève en effet que la diminution des dépenses sociales des pays « ajustés » par la Banque mondiale et le FMI ont eu pour effet de rendre beaucoup plus de personnes économiquement vulnérables. L'orthodoxie économique promue par ces institutions exigeait en effet une réduction des dépenses publiques et des « rigidités étatiques » (la protection de l'emploi, notamment) pour donner un coup de fouet à l'économie : pour compenser les effets sociaux délétères de ces politiques, les institutions de Bretton Woods ont poussé les gouvernements à développer des « filets de protection sociale » pour récupérer les personnes « vraiment pauvres ». De fait, ces « filets » ont permis de reconfigurer la sécurité sociale de ces pays en la limitant à des catégories précises, sous condition de ressource.

L'assurance sociale

Le terme « assurance » sociale pose également question. L'administration fédérale décrit par exemple le « filet social » suisse comme étant composé de 10 assurances sociales, et de l'assistance publique.

Rappelons qu'en droit l'assurance est l'opération par laquelle une partie – l'assurance – s'engage à exécuter une prestation au profit d'une autre partie – l'assuré·e – en cas de réalisation d'un événement aléatoire, ceci en contrepartie d'une somme d'argent : la prime d'assurance ou cotisation. L'assurance sociale rend l'affiliation obligatoire en vertu de la loi, interdisant de ce fait une sélection selon le degré de risque [11] : quand l'assurance est obligatoire, même les « mauvais » risques doivent être assurés. C'est par exemple ce qui a été fait avec la révision de

la Loi sur l'assurance maladie en 1994 : jusqu'à cette date, les caisses étaient en droit d'introduire des « réserves » lorsqu'elles affiliaient une personne malade, leur permettant de ne pas rembourser durant 5 ans les soins fournis pour cette maladie.

Parmi les 10 « assurances sociales » décrites par le site officiel de l'administration suisse, deux n'ont pas une des caractéristiques de base de l'assurance car elles ne reposent pas sur la cotisation ou la prime. L'assurance militaire est ainsi entièrement financée par l'impôt, comme le sont les prestations complémentaires tant à l'assurance vieillesse et survivant-e-s qu'à l'assurance invalidité. Si ces deux dispositifs sont financés par les prélèvements sociaux réalisés sur l'ensemble de la population résidente, ils ne bénéficient qu'à une partie ténue de celle-ci.

L'« assurance » militaire est une protection généraliste contre les risques qui pour l'essentiel couvre les personnes astreintes au service militaire ; elle intervient également pour les personnes qui font de la protection civile, du service civil, qui sont engagées dans le Corps suisse d'aide humanitaire ou dans les actions de maintien de la paix de la Confédération. Les 195 millions dépensés en 2012 par cette « assurance » ont servi pour leur quasi totalité à compenser des risques encourus par des hommes de nationalité suisse : les femmes et les personnes de nationalité étrangère ne sont en effet presque jamais protégés par cette « assurance » qu'elles contribuent pourtant largement à financer.

Les prestations complémentaires sont également financées par l'impôt. Il ne s'agit pas d'une assurance, car il n'y a ni cotisation, ni définition d'un risque. Ce sont des prestations d'assistance prévues pour permettre aux personnes âgées, invalides ou survivantes d'atteindre le minimum vital. Mais pas à toutes. Le droit aux PC est en effet réduit pour les personnes venues d'un pays « tiers » (situé en dehors de l'UE/AELE), puisque 10 ans de résidence ininterrompue sont exigés de leur part, contrairement aux personnes ayant une autre nationalité. Malgré cette restriction de droit, elles financent les PC.

Faire croire qu'il s'agit d'une « assurance » est dans ces deux cas une manière de les rendre plus légitimes qu'une assistance, une protection souvent connotée négativement dans la société parce qu'elle est financée par l'impôt et pas par la cotisation. Dans ces deux cas, parler d'assurance fait oublier que les prestations sont financées par l'impôt.

Les 8 autres assurances décrites sont bien des assurances, puisqu'elles sont financées pour l'essentiel sur la cotisation ou la prime : assurance maladie, accident, vieillesse et survivants, invalidité, chômage, congé maternité, allocations familiales. Répondent-elles toutefois à des éventualités aléatoires ? C'est plus délicat de le dire : l'accident professionnel touche particulièrement certains types de métiers et les personnes les moins qualifiées, le risque de tomber malade ou la chance d'accéder à la retraite ne sont pas également répartis dans tous les groupes sociaux. Et toutes les personnes qui cotisent ont-elles des droits à des prestations ? Pas vraiment, puisqu'il faut par exemple être considéré comme « plaçable » pour toucher des prestations de chômage, même si l'on a cotisé, ce qui faisait déjà dire à Churchill au début du XXe siècle que cette « assurance » mélange la morale et les mathématiques.

Parler dans tous ces cas d'assurances sociales peut donner à croire qu'elles sont toutes similaires dans leur principe. Ce n'est – de loin – pas le cas.

[1] Cet article a été écrit pour la revue REISO et le journal du syndicat SSP « Services publics ».

[2] Merrien, François-Xavier (2006). Politique sociale. In J.-Y. Barreyre & B. Bouquet (Éds.), Nouveau dictionnaire critique d'action sociale. Paris : Bayard, p. 429.

[3] Join-Lambert, Marie-Thérèse, Bolot-Gittler, Anne, Daniel, Christine, Lenoir, Daniel, & Méda, Dominique (1994). Politiques sociales. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, p. 23.

[4] Leibfried, Stephan, & Pierson, Paul (Eds.). (1998). Politiques sociales européennes, entre intégration et fragmentation. Paris : L'Harmattan, p. 47.

[5] [Lien internet](#) (page consultée en juin 2014).

- [6] Ferrera, Maurizio. (2005). Welfare state reform in Southern Europe : fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece. London ; New York : Routledge.
- [7] Paitoonpong, Srawooth, Abe, Shigeyuki, & Puopongsakorn, Nipon. (2008). The meaning of « social safety nets ». Journal of Asian Economics, 19(5-6), 467-473.
- [8] Jenson, Jane. (2010). Diffusing ideas for after neoliberalism : the social investment perspective in Europe and latin America. Global Social Policy, 10, 59-84.
- [9] Boltanski, Luc, & Chiapello, Ève. (1999). Le nouvel esprit du capitalisme. Paris : Gallimard.
- [10] Standing, Guy. (2007). Social protection. Development in Practice, 174-5(511-522).
- [11] Greber, Pierre-Yves (2002) Assurance sociale (Notion générale). In J.-P. Fagnière & R. Girod (Eds.), Dictionnaire suisse de politique sociale. Lausanne : Réalités sociales, p. 37.