

SUISSE

A la croisée des chemins

Le pays est arrivé à un stade décisif. D'une part, l'allocation de retraite minimale fondée sur la solidarité et l'égalité d'accès à un système de santé de qualité sont fermement ancrés dans la conscience publique. De l'autre, ces droits sociaux sont progressivement compromis. Le fait est que les réductions fiscales rendent de plus en plus difficile la réalisation des améliorations sociales et les inégalités sont en hausse. De plus, les inégalités sociales se creuseront de manière régulière. 2004 sera l'année de discussions et de décisions cruciales dans la politique sociale.

**Swiss Coalition of Development Organisations
Swiss Coalition of Social Organisations**

Pepo Hofstetter / Matthias Wächter

Contexte économique

Entre 1992 et 2002, le produit intérieur brut (PIB) ne s'est accru que de 11,3%. Ceci place le pays dans la catégorie du Japon, de l'Allemagne et de l'Italie, qui ont également enregistré une croissance bien inférieure à 20% pour cette période. Toutefois, la Suisse se classe nettement en dessous de pays tels que le Royaume-Uni, les Etats-Unis, la Finlande, la Suède ou les Pays-Bas, dont les taux de croissance cumulés s'élevaient à 30-40%.

Plusieurs raisons expliquent cette faible croissance. D'une part, elle résulte d'erreurs dans la politique financière et monétaire nationale. De l'autre, l'économie fortement orientée vers l'exportation a été pénalisée par la faible croissance chez ses grands partenaires commerciaux. Toutefois, les partis politiques des classes moyennes et les associations commerciales et industrielles mettent en évidence des causes différentes. Ils imputent la faiblesse de la croissance essentiellement à l'augmentation de la pression fiscale et du taux des dépenses publiques, à la perte concomitante « d'attrait en tant que site d'investissement », et à la perte de « dynamisme économique ».

La faiblesse de la croissance est associée à la chute des recettes fiscales et a mené à des déficits accrus dans les budgets financiers de la Confédération et des cantons. Les revenus destinés au système d'assurance sociale se sont également contractés. Dans le même temps, la Suisse, comme d'autres pays, a rehaussé ses dépenses de sécurité sociale en raison – entre autre – de la hausse de la pauvreté, la montée du chômage et le vieillissement de la population.

Au vu de la situation, le débat public sur la sécurité sociale et sur les devoirs sociaux de l'Etat est totalement dominé par les questions financières.

La discussion sur les questions sociales est intensifiée par les changements politiques. Les élections législatives de novembre 2003 ont créé une polarisation du paysage politique. Les élections ont été remportées par les partis de gauche, à savoir les Verts (PV) et les sociaux-démocrates (PS), de même que le Parti populaire suisse d'extrême droite (SVP). Le Centre de la classe moyenne comprenant le Parti démocrate libre et le Parti démocrate-chrétien populaire, ont enregistré des pertes électorales considérables, en glissant davantage vers la droite. Enfin, pour la première fois depuis 44 ans, il y a eu un virage marqué vers la Droite dans le gouvernement (Conseil fédéral), composé des quatre principaux partis politiques.

Les deux partis des classes moyennes, le Parti démocrate-chrétien populaire et le Parti démocrate libre, ainsi que les associations d'affaires, sont en train d'exploiter la faiblesse de

la croissance économique pour exiger : a) des réductions fiscales ; b) la réduction des dépenses gouvernementales pour compenser ces réductions fiscales ; c) des baisses dans l'assurance sociale ; d) et même une privatisation accrue de la sécurité sociale. Selon eux, la Suisse traverse une crise grave et seules ces mesures (néolibérales classiques) mèneraient à une croissance substantielle – et ce n'est qu'alors qu'il serait possible de niveler les inégalités sociales. Ils ne se contentent pas d'accepter l'aggravation des inégalités sociales, devenues plus prononcées au cours des 10 dernières années ; ils perçoivent ceci plutôt comme une incitation à une plus grande « responsabilité personnelle » et à l'amélioration de la compétitivité.

L'année 2004 verra donc des discussions et des décisions cruciales dans le domaine de la politique sociale. Comme d'habitude en Suisse, les citoyens auront l'opportunité de participer à un certain nombre de décisions à travers des référendums et des plébiscites. En quelques mois, les populations seront en mesure de voter sur la législation fiscale, une révision des conditions relatives aux pensions de retraites (entre autres, le relèvement de l'âge de la retraite pour les femmes, de 64 à 65 ans et l'élimination de toute protection sociale pour la retraite anticipée pour les revenus faibles), une révision du système d'assurance santé obligatoire, ainsi que l'introduction de l'assurance maternité, sur laquelle le Parlement a enfin pris une décision.

Paradis fiscal

La mondialisation est souvent utilisée pour expliquer la manière dont les réformes fiscales nationales sont organisées. Des études montrent toutefois qu'il est difficile d'établir une distinction entre les réductions fiscales autonomes et induites. La concurrence fiscale entre les 26 cantons aboutit déjà à un mécanisme qui maintient les impôts à un bas niveau. Donc au niveau international, la Suisse peut être qualifiée de « force motrice » qui exerce une certaine pression sur les systèmes fiscaux des autres pays.

Par rapport à ceux de l'Union européenne, l'impôt direct sur le revenu des salaires et le revenu de l'investissement, ainsi que l'impôt sur les entreprises sont très faibles. Au cours des dernières années, l'impôt cantonal sur les successions et l'impôt sur les actifs ont été largement supprimés ou considérablement réduits. En raison de la concurrence fiscale, il y a des cantons où même les revenus très élevés sont soumis à des taux fiscaux de plus en plus bas. Dans la réorganisation de la péréquation financière entre les cantons, la concurrence fiscale a été laissée intacte et il n'y a pas eu de tentative d'harmonisation fiscale. Les étrangers riches peuvent négocier, avec les cantons, un arrangement fiscal particulier qui impliquera des taux fiscaux minimaux et qui sera sans relation avec leur capacité économique. La Suisse s'oppose résolument à la suppression du secret bancaire qui a fait de son système bancaire et financier l'un des plus grands gestionnaires mondiaux des actifs privés et qui a encouragé la fraude fiscale internationale. Il y a même une initiative parlementaire qui envisage d'inscrire le secret bancaire dans la Constitution.

Le fait est que, même à présent, les revenus mobiles sont déjà soumis à des impôts négligeables. Une étude portant sur « La mondialisation et les causes de la redistribution en Suisse » montre que le fardeau fiscal relatif sur les groupes à faible revenu s'est accru dans les années 90, alors qu'il a enregistré une baisse pour les groupes à revenu élevé, grâce à la concurrence fiscale et aux possibilités légales de déductions fiscales.¹ L'inégalité sociale des revenus après déduction de toutes les « contributions obligatoires », telles que les impôts et les contributions à l'assurance sociale, s'est accrue de manière nette. Les facteurs qui

¹ Müller, A. et al. *Globalisierung und die Ursachen der Umverteilung in der Schweiz* (La globalisation et les causes de la redistribution en Suisse). Rapport pour le Secrétariat d'Etat aux affaires économiques (SECO), N° 12, 2002.

expliquent ceci comprennent la hausse des primes d'assurance santé qui sont collectées par tête d'habitant. En raison de la hausse des loyers surtout pour les petits appartements familiaux, le revenu disponible des tranches à bas revenu a considérablement chuté, alors que celui des tranches supérieures s'est largement accru. Ceci a également exacerbé les inégalités sociales pour ce qui est de la possibilité d'avoir des plans de pensions privés et de supporter les coûts de l'éducation et de la santé privées.

Indépendamment de cela et en dépit des déficits massifs et des mesures de réduction des coûts dans les budgets publics, le Parlement a approuvé, en 2003, une enveloppe d'allègement fiscal majeur portant sur 1,6 milliard de dollars US, soit près de 4% des recettes fédérales. L'allègement fiscal pour les propriétaires de leur logement est le principal sujet de controverse. Les mesures d'allègement favorisent essentiellement les groupes à revenu élevé. Si le public accepte la proposition, les inégalités sociales ne feront que se creuser davantage.

Les réductions fiscales sont en train d'appauvrir le budget de l'Etat et de rendre difficile la réalisation d'améliorations sociales. Ceci s'applique aux allocations supplémentaires qui sont cruciales surtout pour les régimes de pensions, car elles rehaussent les pensions faibles à un niveau minimum de subsistance. Mais on peut également s'attendre à des difficultés, dans l'avenir, en ce qui concerne les avantages supplémentaires destinés aux enfants ou aux familles à faible revenu, ainsi que pour les crédits d'impôt ou au moins un salaire minimum non imposable pour les « travailleurs pauvres ». De plus, les réductions fiscales sont en concurrence directe avec des améliorations supplémentaires du système de réduction des primes de l'assurance maladie obligatoire, visant à contrebalancer le fardeau résultant des primes par tête pour ceux qui disposent de moyens économiques modestes.

En Suisse, le système fiscal et le système de transferts sociaux sont tout sauf transparent. Ceci complique la tâche du réexamen de la justice fiscale et de l'incidence et de l'efficacité des transferts sociaux. Le débat sur les réformes fiscales est dominé par des considérations ayant trait à l'efficacité et à la croissance. Toutefois, cela seul ne suffit pas pour répondre à la question: « Comment devrions-nous nous taxer? ». S'il y a une volonté politique, il y a de la place pour la redistribution, pour des accords nationaux et internationaux contraignants en vue de réglementer la concurrence fiscale. Avec une participation substantielle du public, il est possible de rédiger un nouveau « contrat social sur le partage de la charge et la justice sociale ». Autrement, les inégalités sociales en matière de revenu et de propriété se creuseront régulièrement.

Réforme du système d'assurance sociale

La politique sociale est et continue d'être une politique du « cycle de vie ». On peut répartir les services de sécurité sociale et les services publics existants en trois phases de la vie. Durant l'enfance et l'adolescence, l'accès gratuit à l'école, à la formation professionnelle et à l'université garantit une certaine égalité des chances. Durant la phase adulte de l'activité professionnelle et de l'entretien de la famille, les assurances sociales obligatoires devraient couvrir des situations de risque telles que la maladie, les accidents et le chômage. Et durant la vieillesse, tout citoyen devrait avoir une pension pour vivre. La pauvreté devrait rester un phénomène marginal pris en charge à travers l'assistance publique et les efforts d'intégration. Il faut admettre que des doutes sont à présent émis sur ce régime social à la suite de l'évolution des modes de vie et des structures sociales.

Ce qui est nécessaire aujourd'hui, ce n'est pas le développement accru des assurances sociales (sauf dans des domaines où il y a des insuffisances nettes, par exemple l'assurance maternité), mais une réforme par problème. On renvoie souvent, dans ce contexte, aux pressions de la mondialisation. La mondialisation mène inévitablement, dit-on, à la fin de l'Etat providence de l'après-guerre, qui recouvre tout. Avec la pluralisation et

l'individualisation des modes de vie et des situations de vie, les voix du secteur privé et des groupes de la droite politique appellent à une réduction de la sécurité sociale de base financée par l'Etat et à l'élargissement des assurances privées. La relation inverse entre la mondialisation et la sécurité sociale est toutefois ignorée. Un Etat providence bien développé devrait être synonyme de réassurance d'une économie ouverte, qui créerait de nouvelles situations de risque, sous la contrainte de stimuler la productivité économique.

Par rapport aux autres pays européens, la Suisse fait preuve d'un degré élevé de responsabilité privée pour les arrangements en matière d'assurance privée et de pensions de retraite. Les mots clés sont, par exemple, le système de primes par tête dans l'assurance santé, ou les suppléments apportés au régime de pension (étatique) par répartition (assurance pour les personnes âgées et assurance de réversion) au moyen d'un système financé (privé) obligatoire des professionnels. Ceci signifie que les possibilités en vue d'une privatisation accrue, qui fait toujours l'objet d'un débat intense dans d'autres pays européens, sont déjà largement épuisées.

La Suisse est à présent arrivée à une étape décisive. D'une part, l'allocation retraite minimale fondée sur la solidarité et l'égalité d'accès pour tous à un système de santé de qualité sont fermement ancrés dans la conscience publique. De l'autre, ces droits sociaux sont progressivement compromis. Pour ce qui est du régime de pension, il y a une controverse sur la portée des allocations aux fins de la pension de retraite fondée sur la solidarité. Dans le secteur de la santé, il y a une tendance à la privatisation accrue de l'assurance santé et à une réduction des allocations de base aux fins du système d'assurance santé obligatoire. La concurrence entre les prestataires de soins médicaux et les compagnies d'assurance santé devrait être renforcée et les prestataires privés mis sur un pied d'égalité avec les prestataires publics. De même, dans l'éducation, les prestataires privés devraient jouir d'un statut égal et les coûts de l'éducation devraient être privatisés.

Si les pressions en vue de la privatisation se poursuivent, la Suisse pourrait bien devenir un « Etat providence » de style américain. Etant donné le climat politique qui prévaut, un passage soudain à un système de sécurité sociale de base avec seulement un appui étatique minimal garanti, appuyé par un système plus large d'assurances privées semblerait possible. Si par ailleurs les plébiscites et les référendums attendus en 2004 peuvent donner lieu à un débat public intense sur l'adaptation des assurances sociales à des modes de vie plus flexibles et à des profils professionnels plus individualisés, à des conditions démographiques modifiées et à des structures économiques plus ouvertes, alors on pourrait trouver des solutions réalisables, tout en renouvelant et en renforçant les valeurs de solidarité.

Obstacles à la sécurité humaine

Il y a, dans les pays européens, une large discussion politique nationale sur la menace que constitue la mondialisation pour l'Etat providence. Toutefois, le tableau ne sera complet que lorsque l'action inverse est également envisagée : l'Etat providence œuvre à la mondialisation et la façonne. La politique sociale est étroitement liée à la politique étrangère et commerciale.

La « contrainte » à réaliser la croissance économique quantitative est en train de promouvoir l'intégration économique et la division du travail européennes et mondiales. un régime de pension financé dépend des opportunités d'investissement à l'étranger. Et dans le choix de son régime fiscal national, la Suisse ne réagit pas simplement aux pressions exercées par la mobilité accrue des capitaux et des biens, mais est à l'avant-garde de la concurrence fiscale et de la libéralisation des services financiers internationaux. Pour la majeure partie des citoyens de l'Europe, les implications de l'OMC, de l'AGCS, du FMI, de la Banque mondiale, du Sommet sur l'environnement de Rio et du Sommet social de Copenhague sont encore perçues comme abstraites et éloignées. Toutefois, en adaptant le réseau de sécurité

sociale aux défis du 21^{ème} siècle, la connexion étroite et le destin partagé deviennent on ne peut plus évidents. Aucun débat sur l'avenir de la sécurité sociale ne peut ignorer l'élaboration des relations et des institutions internationales.

Les années à venir sont décisives pour la Suisse. La droite politique et les cercles proches du secteur privé sont en train d'exagérer la crise de l'Etat providence, afin de rehausser les pressions en vue de la privatisation de la sécurité sociale et de s'assurer des réductions fiscales accrues. Ceci aggravera davantage les inégalités sociales. Après tout, la situation économique est toujours assez bonne pour écarter la nécessité de mesures correctives hâtives et permettre à la place une réforme bien pensée, par problème.

A cette fin, deux défis au moins sont à relever. En premier lieu, toute réforme de ce type ne sera fructueuse qu'avec l'engagement réel d'un public très large. Un monde globalisé et une économie ouverte ont entraîné une plus grande complexité économique et sociale. Pour garantir la transparence en ce qui concerne les relations croisées les plus importantes et faire une description subtilement différenciée de ces liens comme base pour un large débat public, il faudra un vaste effort de recherche appliquée et de transfert d'information. Le mouvement anti-mondialisation a déjà fourni de gros efforts pour prendre en compte ses propres compétences dans le domaine économique. Il serait bon, à présent, que de telles compétences soient élargies au public général.

En second lieu, il ne suffit pas d'accroître les pressions sur le parlement et le gouvernement. Un nouveau type de contrat social ne peut être envisagé qu'en tant qu'excroissance d'une série de réformes, et en cohérence avec celles-ci. Ceci ne peut être mû que par l'émergence d'un nouveau consensus social. La possibilité de démocratie directe telle qu'elle est connue en Suisse repose sur un débat et un soutien larges du public. Les faits montrent souvent un tableau différent : les référendums et les plébiscites sont utilisés à des fins d'obstruction et comme outils stratégiques et tactiques essentiellement en vue de la réalisation d'intérêts personnels.