

«Un pour tous, tous pour un» Comment le principe de solidarité est ancré dans la législation

Texte de Valerie Zaslowski



La solidarité en tant que principe constitutionnel implicite ou explicite renforce la cohésion d'une société et fait partie intégrante de la politique en Suisse et dans les pays européens voisins. Le principe de solidarité joue un rôle formateur dans le développement historique des États-providence modernes, bien que sa compréhension diffère considérablement entre les modèles libéraux, conservateurs et sociaux-démocrates. La pression sur les systèmes sociaux individuels et les interprétations hétérogènes de la solidarité compliquent actuellement une approche commune européenne.

La solidarité n'est pas seulement une émotion entre les individus ou une charité justifiée par la religion, c'est aussi la base rationnelle de la coexistence sociale – que ce soit entre individus ou au sein de groupes ayant des liens plus ou moins étroits. C'est une action dialectique qui présuppose une base commune et en même temps crée une communauté. La solidarité est une voie à double sens: elle sous-entend le fait de donner et de recevoir.

Avec la rationalisation de l'État selon Max Weber¹, c'est-à-dire avec la transformation de l'action sociale et l'augmentation de la valeur ajoutée économique en Europe centrale entre le 18^e et le 19^e siècle, l'État a commencé à garantir la réciprocité du soutien mutuel par une contrainte juridique, le simple espoir que celle-ci se réalise par elle-même étant trop peu prometteur. Plus la politique s'est démocratisée, moins elle pouvait ignorer les doléances sociales et les appels à l'aide de l'électorat, sans mettre en péril sa propre légitimité².

La transformation de la solidarité en droit positif peut donc être interprétée comme l'origine des États-providence modernes, qui ont progressivement mis en place des systèmes légaux de sécurité sociale tels que l'assurance maladie et accidents, l'assurance chômage, la prévoyance vieillesse, la protection de la maternité ou le système de l'aide sociale. Ils devraient tous garantir la sécurité sociale et le bien-être des citoyens ou des non-citoyens – selon le degré d'ingérence d'un État. Les citoyens ont la responsabilité non seulement de prendre soin d'eux-mêmes, mais aussi des autres membres de la collectivité. Les plus forts doivent aider les plus faibles, selon l'idée de solidarité qui sous-tend l'assurance sociale, dont l'objectif ultime est de créer un équilibre social. La manière dont sont structurés les systèmes de sécurité sociale propres à chaque pays montre à quel point la conception de la solidarité et sa réalisation diffèrent d'un pays à l'autre.

Cependant, la solidarité ne s'exerce pas exclusivement par le biais de la politique sociale. Au niveau individuel, par exemple, les systèmes fiscaux progressifs contribuent à une redistribution. Les prestations sociales entre collectivités locales, tels que la péréquation financière, sont également fondés – en particulier dans les États fédéraux comme la Suisse ou l'Allemagne – sur l'idée de solidarité.

Fédéralisme Suisse: Solidarité et Subsidiarité

Aujourd'hui, la solidarité est un principe constitutionnel largement répandu et fait partie de la politique. En tant que principe constitutionnel, il ne s'agit pas seulement d'une question de négociation politique, mais aussi d'une source légitime dont le droit et les lois dérivent.

1: Walter M. Sprondel und Constans Seyfarth (1981): Max Weber und die Rationalisierung sozialen Handelns, Ferdinand Enke Verlag Stuttgart

2: Kaufmann, F.-X. (2015): Sozialstaat als Kultur, Wiesbaden. IN: Sven Jochem (2017): Solidarität au sein de la sécurité sociale allemande: https://www.polver.uni-konstanz.de/typo3temp/secure_downloads/75634/0/e036541769710103408e83c8d224a7caca80f37c/Jochem__2017__Solidaritaet_im_deutschen_Sozialversicherungsstaat.pdf

La Suisse cultive également une tradition de solidarité. La Confédération est même construite sur ses fondations. Ce n'est pas pour rien que dans la coupole du palais fédéral il est inscrit: «Unus pro omnibus, omnes pro uno» signifiant: «Un pour tous, – tous pour un». Cette locution est la devise du système étatique suisse. La solidarité peut donc être considérée comme une condition préalable à la cohésion de la *Willensnation*, qui est formée de 26 cantons autonomes avec quatre langues différentes et de fortes différences culturelles³. La démocratie directe et ses institutions apportent également une contribution importante: elles garantissent un droit de parole très marqué, renforçant à son tour le sens de la communauté.

Dans la Constitution fédérale de 1999⁴, le principe de solidarité apparaît explicitement comme l'une des valeurs fondamentales de notre société actuelle. Dans son préambule, la raison d'État est définie comme solidaire, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières nationales:

*«Au nom de Dieu Tout-Puissant!
Le peuple et les cantons suisses,
conscients de leur responsabilité envers la Création,
résolus à renouveler leur alliance pour renforcer la liberté, la démocratie, l'indépendance et la paix dans un esprit de solidarité et d'ouverture au monde,
déterminés à vivre ensemble leurs diversités dans le respect de l'autre et l'équité,
conscients des acquis communs et de leur devoir d'assumer leurs responsabilités envers les générations futures, sachant que seul est libre qui use de sa liberté et que la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres, arrêtent la Constitution que voici.»*

Dans les articles de la Constitution fédérale et les lois fédérales nécessaires à sa mise en œuvre, la solidarité est cependant mentionnée moins explicitement, mais de diverses manières. Selon l'article 2 de la Constitution fédérale, la Confédération «favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays.» L'article 12 garantit une aide dans les situations de détresse: «Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.» L'article 15 de l'ancienne constitution réglait la solidarité en cas de menace: «Dans le cas d'un danger subit provenant du dehors, le gouvernement du canton menacé doit requérir le secours des (...) autres cantons.» Enfin, l'article 135 garantit la péréquation des finances et la compensation des charges entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'entre les cantons.

Par le passé, le principe de solidarité a été concrétisé dans un certain nombre de lois fédérales. À partir de 1900, des lois de sécurité sociale sont introduites au niveau de l'État fédéral – donnant ainsi naissance au système de sécurité sociale: la première loi entrée en vigueur en 1913 a été la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, remplacée en 1996 par la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et la loi de 1984 sur l'assurance-accidents (LAA), qui est devenue obligatoire pour tous les employés. Elle protège les assurés contre les accidents professionnels et non professionnels. La LAMal révi-

3: Klöti, U., P. Knoepfel and H. Kriesi (eds.) (2007): Handbook of Swiss politics. Zurich, NZZ publications. IN: Veronica Federico and Christian Lahusen (2018): Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union

4: Constitution fédérale de 1999: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/201405180000/101.pdf>

sée a introduit une prime unique (à l'exception des enfants et des jeunes adultes), renforçant ainsi la solidarité entre assurés présentant des risques de maladie différents, ayant des revenus différents et de sexe différent. En outre, les assurances sont désormais soumises à une obligation d'admission, quel que soit l'âge des personnes assurées.

En 1920, une première loi sur l'assurance-chômage est adoptée, mais elle ne concerne pas encore tous les travailleurs salariés. Ce n'est qu'après le choc pétrolier de 1984 qu'elle est remplacée par l'assurance-chômage obligatoire.

Après la seconde guerre mondiale, la législation sociale s'accélère: avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) en 1948 et l'ancrage du principe des trois piliers dans la Constitution de 1972, un système complexe de prévoyance vieillesse est mis en place – y compris celui de la prévoyance professionnelle. L'AVS repose sur la solidarité des jeunes (actifs) envers les personnes âgées (retraités) et des riches envers les pauvres. En 1960, la loi sur l'assurance-invalidité (AI) entre en vigueur, se fondant sur la solidarité des personnes en bonne santé (exerçant une activité lucrative) envers les personnes handicapées (sans activité lucrative). Puis l'année 1966 voit l'adoption des prestations complémentaires (PC); la loi révisée dans son intégralité entre en vigueur en 2008.

L'assurance maternité est finalement mise en place en 2005; elle était déjà prévue en tant qu'article constitutionnel depuis 1945. Les allocations familiales sont introduites en 2009 se basant sur la solidarité des personnes sans enfants envers les familles.

Au cours des 100 dernières années, un système étatique a donc vu le jour en Suisse, proposant des prestations d'assurance aux personnes autorisées à résider sur le territoire, à condition qu'elles aient payé leur «tribu de solidarité» au préalable. Elles cotisent dans une caisse commune et obtiennent une contrepartie sous forme de prestations en cas de besoin.

Enfin, il y a l'aide sociale, qui est utilisée comme aide subsidiaire dans les situations d'urgence. Contrairement aux assurances sociales, l'aide sociale n'est pas financée par des cotisations, mais par l'argent des contribuables; elle n'implique pas un droit à une contrepartie. L'aide sociale est réglementée au niveau cantonal et non fédéral.

Les droits sociaux (et les devoirs) – revendications élémentaires de l'État moderne – ont dû être défendus avec acharnement. Vers 1900, alors que la Suisse était encore un pays pauvre, les cantons catholiques et les partis politiques en particulier ont rejeté l'introduction d'institutions de l'État-providence,⁵ notamment parce que l'église responsable de l'aide sociale craignait une baisse de pouvoir. Ils soutinrent en revanche le principe de subsidiarité, selon lequel les familles ou les associations (ainsi que l'église) doivent garantir la sécurité sociale et seulement en dernier ressort les communes, les cantons ou l'État.

Aujourd'hui, cependant, la subsidiarité n'est plus perçue unilatéralement comme une restriction des compétences de l'État. Nous serions plutôt en présence d'un consensus, –comme le montre l'apparition de l'aide sociale étatique –, selon lequel les plus petites collectivités, telles que les familles, ne peuvent être accablées outre mesure. Solidarité et subsidiarité vont donc de pair lorsqu'il s'agit de façonner la société en termes de justice sociale⁶.

5: Réciprocité, subsidiarité et solidarité: <https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/themen/gegenseitigkeit-subsidiaritaet-und-solidaritaet/>
6: Carlo Knöpfel (2014): Les conditions de base de l'État-providence en Suisse.

En 1990, le politologue danois Gøsta Esping-Andersen a distingué trois régimes d'États-providence: le régime libéral, conservateur et social-démocrate et qualifié la Suisse de libérale. Le Canada, les États-Unis et l'Australie appartiennent également à ce type de régime mettant l'accent sur le marché libre et la famille. Les conditions pour pouvoir bénéficier de l'aide sociale sont strictement réglementées et les prestations, qui sont essentiellement financées par l'impôt, sont relativement faibles. En y regardant de plus près, les particularités helvétiques se distinguent rapidement. Selon Carl Knöpfel, chargé de cours à la Hochschule für Soziale Arbeit FHNW, la Suisse est également une «construction hybride» en matière de droit social. Bien que le travail rémunéré soit la principale source de sécurité sociale, la famille joue également un rôle important en tant que source secondaire. Si l'on se concentre sur l'État-providence lui-même, des éléments libéraux, conservateurs et sociaux-démocrates peuvent également s'y retrouver dans un jeu complexe d'assurances sociales, de prestations fondées sur les besoins et d'aide sociale.

La complexité politique et territoriale de l'État suisse se reflète donc dans le système de sécurité sociale. Si l'on considère l'introduction historique des lois, l'État-providence suisse a connu un rattrapage par rapport au reste de l'Europe. Cela s'explique probablement aussi par les instruments de démocratie directe, qui ont souvent eu un effet de ralentissement sur le développement de l'État-providence suisse⁷.

Modèles D'assurance Sociale: Bismarck et Beveridge

L'Allemagne, quant à elle, a joué un rôle pionnier en matière de sécurité sociale. Otto von Bismarck avait ainsi posé la première pierre du système de sécurité sociale actuel à l'avant-dernier siècle, afin de devancer les revendications du prolétariat. Cet homme d'État conservateur a introduit des lois sur l'assurance accidents (1884), l'assurance maladie (1883) et l'assurance vieillesse (1889). Selon la classification d'Esping-Andersen, le modèle d'assurance sociale de Bismarck peut être attribué au type conservateur d'État-providence dont le modèle d'assurance se base sur les cotisations, généralement liées à un emploi rémunéré⁸. Cela implique la préservation des différences de statut et de groupe ainsi que des structures familiales traditionnelles. Les prestations de l'entreprise et les prestations privées jouent un rôle subordonné. L'effet redistributif des prestations sociales est faible dans ce modèle. Outre l'Allemagne, la France, l'Autriche et l'Italie font également partie de ce type.

Au premier paragraphe de l'article 20 de sa Loi fondamentale⁹, la République fédérale d'Allemagne se définit comme un État-providence. La solidarité est donc implicitement ancrée dans la Constitution, mais n'est pas énoncée comme un principe. Elle mentionne aussi implicitement certains droits fondamentaux, par exemple au niveau de la protection du mariage, de la famille et des enfants naturels, ou du droit des mères à la protection et à l'assistance de la communauté (article 6).

7: Entre 1848 et 1998, les électeurs ont participé à un total de 64 référendums, dont 27 référendums sur des questions sociopolitiques, qui ont représenté 13% de tous les référendums: <https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/themen/direkte-demokratie-und-sozialstaat/>

8: Depuis quand la politique sociale de l'État existe-t-elle: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55072/wohlfahrtsstaatliche-grundmodelle?p=all>

9: Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_20.html

La Constitution danoise se présente de la même manière: elle ne mentionne pas non plus explicitement la solidarité, mais voit aussi le principe réalisé dans le fait qu'au XIXe siècle, le Danemark fut fondé comme un État-providence¹⁰. Le Danemark a adopté son système de sécurité sociale peu de temps après celui de l'Allemagne (à partir de 1898). Par son modèle, ce pays nordique se distingue de la Suisse (libérale) et de l'Allemagne (conservatrice). Pour Esping-Andersen, la nature du système danois axée sur les besoins – également connue dans la littérature comme «solidarité substantielle universelle»¹¹ – est social-démocrate.

Comme tous les autres pays scandinaves et la Grande-Bretagne,¹² le modèle danois correspond à celui de William Beveridge. En 1942, l'économiste britannique, contrairement à Bismarck préconise un système financé par l'impôt pour garantir un niveau de vie minimum à tous les citoyens, complété par des contributions propres. Le financement doit provenir de fonds communautaires, c'est-à-dire de recettes fiscales. Au Danemark également, les impôts élevés permettent de financer l'éducation gratuite, les allocations familiales, les prestations de chômage et de maladie, les congés de maternité et de paternité (pour les deux partenaires jusqu'à un an), les pensions et les activités culturelles. Par cet équilibre important, l'État-providence danois – une nation culturelle de tradition protestante – ne souhaite pas abolir les différences entre les classes, mais plutôt garantir¹³ la solidarité entre ces dernières et assurer ainsi une «égalité de qualité élevée au lieu d'une égalité des besoins minimaux»¹⁴.

Bilan et Perspectives

Comme le montre la comparaison des pays, la solidarité en Europe n'a pas seulement été consacrée par la loi de différentes manières, implicitement ou explicitement, dans la Constitution. La Suisse, l'Allemagne et le Danemark mettent également la solidarité en pratique par d'autres moyens: chez nous, les prestations d'assurance sont tout aussi importantes que les prestations financées par l'impôt; en plus du travail rémunéré, la famille joue également un rôle important. De plus, une redistribution a lieu. L'Allemagne conservatrice, considérée comme «pays de sécurité sociale»¹⁵ au sens classique, met l'accent un financement de son assurance par des cotisations, généralement liée à un emploi rémunéré. Le lien entre le travail salarié et les droits sociaux est donc étroit. Les différences liées au statut sont maintenues. En revanche, le Danemark, sans aucun doute social-démocrate, s'engage en faveur de soins de base pour tous, financés par l'impôt, dans le but de se libérer du marché et de créer un équilibre social le plus solide possible.

10: Grundloven – Loi fondamentale du Danemark: Any person unable to support himself or his family shall, when no other person is responsible for his or their maintenance, be entitled to receive public assistance, provided that he shall comply with the obligations imposed by statute in such respect: <https://www.grundloven.dk/>

11: Sven Jochem (2017): Solidarität au sein de la sécurité sociale allemande: https://www.polver.uni-konstanz.de/typo3temp/secure_downloads/75634/0/e036541769710103408e83c8d224a7caca80f37c/Jochem_2017_Solidaritaet_im_deutschen_Sozialversicherungsstaat.pdf

12: L'Agence fédérale pour l'éducation civique qualifie également la Grande-Bretagne d'État-providence libéral: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55072/wohlfahrtsstaatliche-grundmodelle?p=all>

13: Veronica Federico and Christian Lahusen (2018): Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union

14: Depuis quand la politique sociale de l'État existe-t-elle: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55072/wohlfahrtsstaatliche-grundmodelle?p=all>

15: Contribution versus financement fiscal dans les «systèmes sociaux de Bismarck»: <http://www.hauptverband.at/cdscontent/load?contentid=10008.564328&version=1391184553>

Leur point commun est la pression accrue à laquelle ils doivent faire face en raison de la crise économique de 2008 et de la crise migratoire de 2015. Il existe une demande de prise en charge croissante des risques sociaux¹⁶ par le secteur privé plutôt que par l'État, donc d'une approche plus individualiste de la solidarité, qui ne devrait profiter qu'à ses propres concitoyens. Cette «conception chauvine de la politique sociale solidaire» s'observe aujourd'hui surtout au sein des partis populistes de droite¹⁷.

D'après le sociologue Christian Lahusen¹⁸, l'Union Européenne en particulier lutte actuellement pour développer une stratégie de solidarité. «Ce que la solidarité implique n'est pas clair. Il n'y a pas de base commune pour la compréhension, pas de base sur laquelle construire», déclare-t-il.

La Suisse en tant que pays non membre de l'UE suit son propre chemin. Mais elle est également placée face à des défis, en particulier lorsqu'il s'agit de solidarité. C'est ce que montrent, entre autres, les discussions actuelles sur l'aide sociale financée par l'impôt: l'UDC discrédite le «revenu universel»¹⁹, tandis que la Conférence suisse des institutions d'action sociale (SCIAS) tente de se défendre contre les «coupes inhumaines».

Quant à l'engagement du PDC en faveur de la réduction des primes, elle est la preuve d'une pression sociale en plein essor. Ils évoquent une «bombe à retardement politico-sociale»²⁰, sous-entendant la hausse des primes de l'assurance maladie. Le parti cantonal zurichois recueille actuellement des signatures pour lancer une initiative populaire cantonale dont le slogan est «Damit Prämien nicht zu ihrem Notfall werden» («Pour que les primes ne finissent pas aux urgences»).

Enfin, la conseillère nationale des Verts, Lisa Mazzone, a présenté une initiative parlementaire²¹ revendiquant que ceux qui aident les personnes dans le besoin ne soient plus criminalisés. Un tel «crime de solidarité» est actuellement incarné par Anni Lanz, âgée de 72 ans, qui voulait ramener en Suisse un demandeur d'asile souffrant de troubles mentaux et qui a été condamnée pour ces faits l'année dernière à Brigue²¹.

Ces exemples montrent clairement ce que le public entend par solidarité (ou non-solidarité): une aide aux membres les plus faibles de notre société, qui semble encore fortement influencée par l'idée de la charité. Bien sûr, il n'y a rien de mal à cette conception. Cependant, la solidarité connaît des limites en tant qu'émotion interpersonnelle, car c'est de lui-même que l'homme devient le plus proche, en particulier dans les moments difficiles. C'est pourquoi il sera d'autant plus important à l'avenir de mettre l'accent sur le côté rationnel de la solidarité, en particulier lorsqu'il s'agit de développer la sécurité sociale, qui est basée sur le principe des concessions réciproques au moyen de cotisations et de recettes fiscales. Si cet équilibre n'aboutit pas, l'État-providence risque de subir d'autres pressions, en Suisse également.

16: Contribution versus financement fiscal dans les «systèmes sociaux de Bismarck»: <http://www.hauptverband.at/cdscontent/load?contentid=10008.564328&version=1391184553>

17: Sven Jochem (2017): Solidarité au sein de la sécurité sociale allemande: https://www.polver.uni-konstanz.de/typo3temp/secure_downloads/75634/0/e036541769710103408e83c8d224a7caca80f37c/Jochem__2017__Solidaritaet_im_deutschen_Sozialversicherungsstaat.pdf

18: Outre une Charte des droits fondamentaux, la Constitution européenne contient une garantie des quatre libertés fondamentales et des dispositions sur la solidarité et la sécurité européennes: <http://www.demokratiezentrum.org/wissen/wissenslexikon/europaeische-verfassung.html>

19: Communiqué de presse UDC: <https://www.svp.ch/news/artikel/medienmitteilungen/stopp-der-sozialhilfe-luege/>

20: Le PDC zurichois veut dépenser 80 millions de francs supplémentaires en réductions de primes: <https://www.nzz.ch/zuerich/cvp-zuerich-will-mehr-fuer-praemienverbilligungen-ausgeben-ld.1394152>

21: Initiative parlementaire: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20180461>

22: La condamnation d'Anni Lanz signifie encore autre chose: <https://www.woz.ch/-93b6>

Née en 1983 à Bâle, **Valerie Zaslowski** est titulaire d'un bachelor en sociologie et sciences des médias de l'Université de Bâle et d'un master en sciences politiques de l'Université de Genève. Entre ces deux diplômes, elle a effectué un séjour linguistique de six mois en Australie et un stage de deux mois chez Human Rights Watch à Berlin. Elle a fait ses premières armes dans le rédactionnel pour le portail d'informations bâlois «Online Reports». Elle travaille à la NZZ depuis janvier 2010.