

SKOS
CSIAS
COSAS



Actes de la journée

Mesures d'allégement du budget fédéral: Le grounding du social ?

Animation de la journée:

Bernard Wuthrich, correspondant parlementaire Le Temps

Jeudi 27 novembre 2003
Lausanne, Palais de Beaulieu

1400 Yverdon-les-Bains
Rue des Pêcheurs 8

Tél: 024 423 69 66
Fax: 024 423 69 67
CCP 10-2156-5
E-mail: info@artias.ch

www.artias.ch
www.guidesocial.ch
www.socialinfo.ch



SOCIALinfo



Table des matières:

- I. **3,2 milliards : de loin un chiffre, de près un cyclone**
Simon Darioli, chef du service de l'action sociale du canton du Valais

- II. **Raboter les prestations, ou les prestataires ?**
Jacques Tinguely, directeur de l'association St-Camille à Marly (FR) et vice-président INSOS

- III. **Financement par les cantons : il n'y aura pas de miracle !**
Sylvie Perrinjaquet, conseillère d'Etat, cheffe du Département des finances et des affaires sociales du canton de Neuchâtel

- IV. **La crise fiscale de l'État et la crise de l'État social**
Martino Rossi, chef de la Division de l'action sociale du canton du Tessin

- V. **Le social cloué au sol ?**
Jean-Pierre Fragnière, professeur EESP-HES S2, Lausanne



I. 3.2 milliards : de loin un chiffre, de près un cyclone

Simon Darioli, chef du service de l'action sociale du canton du Valais

1. Introduction

Je ne vais pas vous faire plaisir. Nous ne sommes pas dans un western spaghetti qui en dix minutes met en évidence les bons, les méchants et entre deux, la tendre victime dont le sort dépend de l'issue du combat.

Ce serait tellement plus simple si on pouvait se lancer dans un débat manichéen à partir de la réalité abstraite des chiffres: 3,2 milliards pour le premier paquet d'allègement financier et encore un autre de 2,5 milliards supplémentaires qui pointe à l'horizon, et le grand Pascal qui est le méchant, et le vilain Blocher qui peine à dissimuler ses crocs sous ses airs de papi, et la Confédération qui crucifie les cantons, et les pauvres qui deviennent de plus en plus pauvres... Si c'est comme ça, on pose les plaques et on rend les clés des institutions à l'Etat.

Avec ce type d'approche, on descend dans la rue, on jette l'anathème sur l'autre, on demande, ou mieux on exige, qu'il trouve une solution, sans forcément se remettre en question soi-même. On argumente à coup de «*y'a qu'à...*» et de «*y'a qu'à pas...*» Hélas pour nous, bon gré, mal gré, il nous faudra sortir du scénario du bon, de la brute et du truand. Ennio Moricone est mort et depuis, Clint Eastwood a mis en évidence un monde nettement plus complexe.

2. Pas si simple...

Pas si simple d'écrire un nouveau scénario parce que, selon le point de vue où l'on se place, tout le monde a raison. On peut tout aussi bien dire que tout le monde a tort. Pour avancer un peu dans la réflexion, chacun a raison quand il considère son point de vue particulier et il a tort quand il oublie de considérer sa situation particulière dans un contexte global.

- Il est vrai que depuis 1970, les dépenses sociales n'ont cessé d'augmenter, qu'elles absorbent une part de plus en plus importante de la dépense publique: 27,8% en 1970, 38,8% en 2000. Il faut entendre ici le social dans son sens le plus large. Il inclut aussi les mécanismes de redistribution aux régions défavorisées.
- Parallèlement, la part des dépenses publiques pour l'administration, la police, la justice et l'armée, à savoir la fonction de sécurité et de coercition, ces dépenses ont diminué de manière quasi symétrique. Durant la période de 1970 à 2000, elles sont passées de 33,2% à 26,8% de la dépense publique de la Confédération, des cantons et des communes.

Le social et la santé coûtent de plus en plus cher, c'est une réalité:

- Il est vrai aussi que si globalement la dépense augmente et que le champ des prestations s'élargit, l'accès à ces mêmes prestations peut individuellement devenir de plus en plus restrictif. Je citerai simplement les nouvelles procédures de traitement des demandes de prestations de l'assurance invalidité ou la nouvelle ordonnance d'application de la Loi fédérale sur l'assurance chômage qui restreint sensiblement la durée d'indemnisation et les conditions d'ouverture d'un nouveau délai cadre.

- Il est vrai encore que les finances publiques sont exsangues et qu'il est indispensable de les assainir. Reste encore à savoir comment, par la réduction des dépenses ou l'amélioration des recettes? Chacun s'accorde à reconnaître la gravité du mal mais diverge sur la thérapie à appliquer.
- Il est vrai enfin, malgré tous les discours, que l'assainissement des finances fédérales se traduit par un report de charges important sur les cantons, que ceux-ci ne sont tout simplement pas en mesure d'assumer.

D'un point de vue purement technique, ces flashes mettent bien en évidence l'impossibilité de poser des solutions correctrices adéquates sans passer par un débat politique fondamental.

Cette démarche nous concerne tous.

- La théorie du moins d'Etat passe inexorablement par une réduction de la fiscalité, que nous sommes, individuellement, assez enclins à soutenir, surtout lorsque nous recevons notre bordereau d'impôts.
- Le maintien des prestations passe inexorablement par l'amélioration des recettes fiscales et celles provenant de la TVA avec leur corollaire, à savoir, des risques de renchérissement, d'inflation et de perte du pouvoir d'achat.

Au bout du compte, la rencontre d'aujourd'hui n'a de sens que si elle renvoie chacun d'entre nous à sa responsabilité de citoyen et d'électeur: 3,2 milliards, ce n'est qu'un chiffre que l'on peut convertir en discours politique mais qui paraîtra toujours éloigné des réalités du travail social. C'est oublier que les choses ont fondamentalement changé et dans ce sens, nous sommes au cœur d'un véritable cyclone. Nous sommes tous pris dans la même tempête et condamnés à la surmonter ensemble ou à sombrer. Si tel devait être le cas, la question de savoir si l'on a vécu dans la cale ou dans les ponts supérieurs perd beaucoup de son importance...

3. Construire sur la base de quelques réalités

Au-delà des déclarations d'intention et à défaut de pouvoir aujourd'hui poser les bases qui devront se construire par le débat politique, on peut poser quelques principes de réalité qui devront de toute manière être pris en compte.

J'en retiendrai cinq:

1. La Suisse est un état fédéral, construit sur l'équilibre des compétences et des responsabilités de la Confédération et des cantons. Aucune partie ne peut trouver de solution durable en reportant les conséquences de ses actions sur l'autre. En d'autres termes, le programme d'allègement des finances fédérales grève considérablement les budgets cantonaux. Cette solution n'est pas admissible et les gouvernements devront se remettre à table pour recréer un équilibre des charges acceptables.
2. La Suisse est un état démocratique. La composition des organes politiques ainsi que le contenu du dispositif législatif n'est rien d'autre que l'expression de la majorité des voix individuelles des citoyens. En clair, tout état démocratique a les autorités qu'il mérite.

Vous direz peut être que la majorité des électeurs ne vote pas parce qu'ils ne croient plus en la politique. C'est possible, mais alors consciemment ou non, ils acceptent les conséquences de leur silence. L'abstentionnisme a pour corollaire l'exclusion de la participation à la définition de la politique sociale. De plus, au moment de déposer son bulletin dans l'urne, il y a des choix à faire entre les intérêts individuels et les priorités collectives. Ce n'est pas toujours aisé.

3. Les chiffres sont têtus. On ne peut vouloir simultanément la réduction des impôts, des taxes, des recettes et l'augmentation des dépenses publiques. Sur le long terme, un état ne peut redistribuer que ce qu'il a encaissé, faute de quoi, il court à la faillite. Une fois encore, pour définir des priorités, le débat politique n'est pas nécessaire, il est indispensable.

4. Toute approche sectorielle, fondée sur la défense d'un domaine d'action particulier est vouée à l'échec. Cette règle vaut aussi pour les institutions sociales qui ne forment plus un secteur protégé. Si, dans l'Administration fédérale, il est prévu des mesures de restriction dans le domaine des salaires et des rentes par la réduction de la compensation du renchérissement notamment, s'il est prévu d'autre part une compression linéaire des effectifs de l'ordre de 600 postes dans le secteur civil de l'administration, si enfin quelque 2'500 emplois seront supprimés dans le domaine de la défense jusqu'en 2010 dans le cadre d'armée XXI, si les restructurations avec des compressions de personnel sont le lot quotidien des entreprises semi-publiques et privées (on pourrait citer Swisscom et les banques), il n'y a aucune raison de penser que les institutions sociales échapperont à ce mouvement.

Elles seront soumises aux mêmes contraintes que l'ensemble des acteurs des domaines publics et privés. Et, au risque de heurter, je dirai que cela n'est pas si important, du moins pas si important pour les institutions considérées pour elles-mêmes. Seules comptent en définitive les conséquences que ces mesures de restriction auront pour les bénéficiaires des prestations.

Je ne suis pas certain qu'il soit toujours évident de distinguer ces deux niveaux: une institution est aussi une entreprise qui cherche à se perpétuer et à grandir sans que cet objectif, en soi tout à fait légitime, corresponde de manière absolument adéquate aux besoins des bénéficiaires.

Exemple: l'ouverture de négociations salariales relève d'une dynamique entrepreneuriale ou syndicale mais n'a pas forcément d'incidences directes sur le niveau et la qualité des prestations.

5. Des quatre points évoqués ci-dessus, découle le cinquième. Les acteurs du domaine social devront subir les conditions qui leur seront faites dans le futur s'ils n'entrent pas de manière tout à fait ouverte dans le débat politique, mais aussi dans la recherche de nouvelles voies de dialogue et de collaboration avec l'ensemble des partenaires de la société civile et de la vie économique. Pour jouer sur les mots, je dirai que les ateliers protégés ne resteront protégés que dans la mesure où ils sauront dépasser une attitude de protectionnisme défensif. Je force le trait, bien sûr, mais pour mettre en évidence une réalité nouvelle dont nous n'avons pas encore pleinement pris la mesure. Il n'y a plus, d'un côté, le politique, de l'autre, l'économie et d'un autre encore, les institutions sociales. Pour maintenir les acquis et surtout les prestations, il faudra entrer dans la mêlée, trouver des alliances, souvent, très souvent, chercher le compromis.

Et à défaut d'oser et de savoir engager ce débat, nous risquons tous, politiques, acteurs sociaux, citoyens, de nous retrouver confrontés aux conséquences d'une inertie coupable ou de débats idéologiques creux:

- Pour les institutions, une réduction de moyens peut se traduire par une réduction de l'offre et des structures elles-mêmes. Cependant, il est faux de prétendre que l'on ne puisse rien faire pour concilier rationalité et qualité et cela tant au niveau de l'organisation des institutions que de la recherche de nouvelles voies d'action, de nouvelles possibilités de collaboration. Pour y parvenir, les professionnels du social devront peut être aussi apprendre à se désapproprier l'exclusivité des connaissances, des compétences, des savoir-faire et les partager avec les familles, les associations, les entreprises, considérées non plus comme des compléments de l'action professionnelle mais comme des partenaires à part entière. Il ne s'agit pas de déprofessionnaliser le social mais de désacraliser les discours sur le social. L'exposé de Jacques Tinguely donnera tout à l'heure des pistes de réflexion intéressantes.
- Deuxième risque, progressivement, presque insensiblement, à coup d'ordonnances, de mesures, de directives, le champ des assurances sociales se rétrécit.

La définition du risque couvert et non couvert est de plus en plus précise et entre les assurances apparaissent des trous dans lesquels tombent ceux qui ne correspondent plus aux standards d'attribution de la prestation. Si l'on relève encore que la constitution du droit aux prestations d'assurance est optimale pour autant que le bénéficiaire puisse justifier d'une trajectoire professionnelle et familiale stable et continue et que, partant, la logique du système est fondé sur le cumul de ces deux hypothèses, il est aisé de conclure que la pleine couverture d'assurance peut n'être souvent qu'une réalité virtuelle: divorces, familles recomposées, ruptures de trajectoires professionnelles, juxtaposition d'emplois précaires ne permettant pas d'atteindre la limite LPP, ces avatars de la vie professionnelle et familiale réduisent ou peuvent réduire la couverture d'assurance à des limites inférieures au minimum d'existence.

Alors, par souci légitime et louable de remplir l'exigence constitutionnelle d'assurer le minimum, se mettent en place des régimes complémentaires sous conditions de ressources pour les personnes âgées, handicapées, pour les familles, pour la garde des enfants, pour la couverture d'assurance maladie, pour les chômeurs arrivés en fin de droit.

Nous n'en sommes pas encore là et Martino Rossi le démontrera. Mais les prémices existent déjà d'un glissement d'un système d'assurances sociales vers un régime de prestations sous conditions de ressources qui relève de la technique de l'assistance.

Sans entrer dans le détail, on peut citer le mode d'adaptation des rentes AVS et AI, des taux d'intérêts et taux de conversion de la prévoyance professionnelle, l'élévation des prix de pension des institutions pour handicapés et des EMS, rendue indispensable par la diminution du financement fédéral et la possible réduction de la participation des assureurs maladie, l'application plus restrictive du droit à l'accès et à l'indemnisation de l'assurance chômage. La même tendance peut se constater dans l'examen du droit aux prestations AI.

- Globalement, la protection sociale suisse est construite sur le modèle de l'assurance et non de l'assistance. Il faut toutefois être attentif aux lézardes du mur.

Les mesures de restriction des prestations sociales risquent d'être une économie tout à fait illusoire si elles n'évitent pas le transfert pur et simple des charges d'un régime sur l'autre.

La tendance d'un glissement des charges de l'assurance chômage et de l'assurance invalidité sur l'assurance maladie est nettement perceptible aujourd'hui. Elle découle certes d'un durcissement des exigences d'adaptation, de flexibilité, de mobilité pour éviter la perte d'autonomie. Dans un modèle économique et social privilégiant sans nuance la liberté d'agir, d'entreprendre, de réussir et la responsabilité de ne pas y parvenir, la tendance à la polarisation sociale ne peut que s'accroître.

À défaut de soutien adéquat, une augmentation des risques de rupture et de décompensation sévère est à prévoir.

On rappellera simplement ici que depuis 1997, le nombre de rentiers AI pour problèmes psychiques est passé de 23% à 38% du total des rentiers. Cette augmentation concerne principalement les personnes actives entre 35 et 50 ans. En définitive, les économies réalisées risquent de s'avérer totalement illusoires, si ce n'est négatives.

4. Conclusion

Le tableau n'est guère réjouissant et c'est un euphémisme d'affirmer que nous sommes aujourd'hui dans une situation extrêmement tendue. Elle le sera nettement plus encore en 2005 et en 2006.

Il est illusoire de penser que le trend fédéral se modifie fondamentalement. Il n'a d'ailleurs pas été remis en question dans les débats parlementaires de cet automne. Evidemment, il y aura des adaptations comme celles qui se négocient actuellement dans le domaine des institutions pour personnes handicapées avec le Département fédéral de l'Intérieur, qui permettront de récupérer un 3% par ici, un 2% par là, mais le mouvement de fond se maintiendra.

Il est illusoire aussi de penser que les cantons pourront sans autre prendre le relais. À titre d'exemple, l'ensemble du programme d'allègement des finances fédérales coûtera globalement au canton du Valais plus de 100 millions, auxquels s'ajouteront encore 130 millions de réduction des recettes fiscales si le référendum est rejeté. C'est 250 millions de charges supplémentaires, directes ou indirectes dont 6 millions pour les institutions pour les personnes handicapées. Les cantons feront leur maximum pour compenser totalement ou partiellement le manco en 2004. Au-delà, ils ne seront plus en mesure de faire face à la totalité des charges, mais je ne veux pas empiéter sur le domaine de Mme Sylvie Perrinjaquet.

Tout dans ce tableau pousse à la déprime et au catastrophisme. Pourtant, paradoxalement, la crise que nous vivons actuellement représente une véritable chance. La situation est si grave qu'elle oblige tous les acteurs à sortir de leur attitude de non décision et à abattre leurs cartes.

On a présenté les dernières élections fédérales comme un séisme. Peut-être, mais un séisme salutaire. Ce n'est pas un hasard si les partis du centre, perçus comme le ventre mou de la République, en ont fait les frais. Si la société se polarise, rien de plus normal que le politique, qui en est l'expression, se polarise lui aussi. Le consensus helvétique est à redéfinir, sur la base d'un véritable contrat social, sur la base de programmes politiques clairs et finalement, sur la base d'un véritable programme de gouvernement. Il faudra peut-être détruire le centre, pour découvrir qu'il est indispensable, et le reconstruire...

Et une fois encore, l'on revient à la responsabilité individuelle. L'électeur aura à décider de quelle société il veut. En période faste, le changement se fait à la périphérie des systèmes. Quand la crise vient, le changement doit impérativement se faire en son centre même: cela vaut pour le politique, pour les institutions et pour chacun d'entre nous.

Si cette journée aura permis d'apporter quelques éclairages sur la complexité des problèmes auxquels nous devrions faire face ces prochaines années, elle aura permis aussi d'esquisser quelques pistes de réflexion et elle aura atteint son but.



II. Raboter les prestations, ou les prestataires ?

Jacques Tinguely,
directeur de l'association St-Camille à Marly (FR) et vice-président INSOS

I. Introduction

« La force et la grandeur d'une société se mesurent à la manière dont elle traite les plus faibles de ses membres et nous étions fiers de la nôtre même si elle était encore perfectible. »

Les réductions ofasiennes qui dans le cadre de l'article 73 LAI sont entrées en vigueur le 2 juillet dernier par une simple modification du texte régissant les obligations de l'assureur AI, sont un premier acte concret d'une série de mesures contribuant toutes à l'effondrement de la politique sociale institutionnelle. Cette politique était pourtant, j'en suis persuadé, un élément fort de l'édification de la richesse de notre pays. A cela s'ajoutent que, depuis plusieurs années, des réductions linéaires ont déjà contraint les institutions à réduire leur train de vie en continu et que nous avons atteint, aujourd'hui déjà, une limite au-delà de laquelle il n'est plus possible d'agir sans réduire la prestation.

La nouvelle version politique est celle de réduire les coûts sous prétexte de ne vouloir qu'en freiner l'évolution et de provoquer un changement drastique en reportant une partie importante de la charge de la Confédération, principal bailleur de fonds actuel, sur les cantons et les communes. Ceux-ci, fort peu argentés, ne sont pas en mesure d'accepter de compenser, totalement en tout cas, cette nouvelle donne.

Ce que le monde institutionnel vit, le monde politique l'ignore, volontairement ou non.

Les professionnels de l'action sociale croient que nos politiciens connaissent l'ampleur et la qualité des prestations fournies par les institutions. Or il n'en est rien.

La complexité du problème en est certes une des causes mais nous devons admettre que nous sommes en matière de communication assez peu actifs, en partie par manque de moyens mais aussi parce que les acteurs du milieu institutionnel ont pris la fâcheuse habitude de défendre chacun leur propre cause. Faire front commun pour créer une unité de doctrine apolitique défendant notre mission de prestataire fait partie d'un combat qui tente aujourd'hui de réussir, entre-autres, l'INSOS, l'Union des institutions sociales suisse.

Il n'est plus possible aujourd'hui de rêver que nous allons trouver un papa ou une maman sage qui d'un coup de baguette magique nous permettra d'éviter d'avoir à faire face à des réductions d'importance.

J'ai donc décidé au titre d'hypothèse réaliste de réfléchir concrètement à ce que nous devons faire dans l'urgence pour être prêt à faire face à cette nouvelle réalité.

Dans le but de ne pas alourdir mon propos, je précise au départ que je suis conscient que chacune des propositions de réduction énumérées pénalise de toutes façons les bénéficiaires pour qui on roule et existe et qu'il n'existe pas de réductions de prestations sans conséquence.

J'ajoute que j'ai personnellement la conviction que la majorité des directeurs et directrices d'institutions font leur travail avec conscience et un total respect dans l'utilisation des soutiens financiers octroyés.

Pour les quelques exceptions, les réductions sont plus faciles à accepter bien entendu. On favorise comme toujours les moins performants par le système de réductions linéaires qui prévaut par mesure de simplicité.

II. Conséquences de cette nouvelle donne financière

Le monde institutionnel est constitué de 3 catégories principales de prestataires; chacune de celles-ci doit prendre des décisions différentes en fonction de la catégorie dans laquelle elles se situent, soit les lieux de vie, les ateliers occupationnels et les ateliers à caractère productif. Les Institutions recouvrant l'intégral ou plusieurs domaines doivent cumuler voire marier leurs prises de position.

A. Les Lieux de vie/Homes/Résidences/Appartements protégés

Généralités

Dans le domaine des lieux de vie, les bénéficiaires des prestations assument déjà aujourd'hui une très grande partie de la facture les concernant avec le concours des prestations complémentaires et des différentes rentes allouées.

L'OFAS couvre prioritairement les salaires d'encadrement et n'entre déjà plus en matière dans le domaine de l'équipement (moyens de transfert, véhicules, lits électriques etc.).

Les réductions annoncées sont importantes. Les réponses positives aux économies demandées peuvent être recherchées sur plusieurs niveaux: sur les bénéficiaires eux-mêmes (prestations gratuites transformées en prestations facturées) d'une part, par la réduction des prestations non indispensables offertes d'autre part et enfin par la conjugaison d'économie sur les moyens d'exploitation et la recherche de synergies interinstitutionnelle.

La réduction des moyens financiers de l'OFAS provoque obligatoirement une réduction de la prestation.

L'objectif est difficile mais avec un concours adéquat des cantons, il reste réalisable sans causer de graves conséquences pour les bénéficiaires. Pour faire face à la baisse des moyens financiers et juguler les coûts, il existe plusieurs pistes qui, cumulées, peuvent permettre d'éviter le pire, soit la compression de notre force principale que représentent les ressources humaines.

L'encadrement spécifique soins dans le domaine des personnes handicapées physiques ou les groupes de soutien éducatif ou thérapeutique dans les autres domaines doit rester impérativement égal à ce qu'il est aujourd'hui.

Il faut être conscient qu'une réduction du ratio de l'encadrement comporte un risque certain pouvant entraîner une péjoration grave de la prestation sécuritaire minimum.

Quelques pistes

Je ne possède pas la solution mais vous livre ci-après quelques pistes de réflexions.

Réductions des dépenses / charges

1. Répertorier toutes les charges et les trier en trois catégories de base

- **Charges évitables totalement**

Cela sous-entend qu'une décision préalable a eu lieu entre ce qui est absolument indispensable pour préserver le niveau de la prestation face à la mission d'accueil de ce qui ne l'est pas.

- **Charges compressibles partiellement**

Il s'agit là de déterminer le degré d'importance au quotidien des charges annexes (loisirs, sorties encadrées, vacances, abandon de certaines gratuités etc..) puis de les traiter en classes de priorité. Il en résulte une décision sur ce qui peut être allégé. Il est probable qu'il peut découler de cette étude une réduction des quotas en personnels spécifiquement engagés pour apporter le confort de vie et l'animation.

- **Charges reportables sur les bénéficiaires**

Il y a lieu de disséquer les charges et de rendre transparent ce qui est compris dans le prix de pension de ce qui ne le sera plus et de fixer le coût des prestations ainsi listées au titre de charges non comprises dans le coût de base.

2. Etudier les possibilités de fusion partielle ou totale entre les prestataires

Pour les plus petites unités d'accueil, je propose également la réalisation d'une synergie interinstitutionnelle consistant à la fusion administrative de plusieurs petites unités tout en préservant la spécificité de chacune des institutions concernées. On peut imaginer une centrale commune de gestion des salaires, de la comptabilité voire même de la gestion de l'intendance (gestion des bâtiments, contrats d'entretien communs, contrats d'assurances et caisse de pension) mais aussi défense face à l'OFAS, informations internes; cette liste n'est de loin pas exhaustive.

Il existe dans ce registre nombre de solutions inexplorées qui pourtant permettraient des économies substantielles. Certaines grandes institutions ont la capacité de réaliser avec les professionnels qu'elles possèdent et grâce à leur importance, une gestion saine sans empiéter sur les entités propres de l'institution fusionnant. Une grande institution pourrait absorber pour un prix modique la gestion d'une plus petite pour alléger le compte d'exploitation des deux unités. Cela exige une volonté de collaboration et la création d'une règle commune de gestion et certaines concessions.

3. Augmentation des recettes

- **Répertorier les possibilités de recherche de fonds émanant de tiers.**

Plus facile à écrire qu'à réaliser surtout actuellement.

- **Augmenter les pensions des bénéficiaires pour couvrir les frais annexes que l'on désire préserver.**

Augmenter simplement les prix de pension charge en fait une autre caisse du même canton, est-ce bien cela que l'on veut ?? (PC)

- **Créer un coût pour les services annexes.**

Inventer un système de coût détaillé des prestations loisirs offertes, tels que les transports par exemple.

Cela présuppose, pour éviter les inégalités, la création d'un fonds de compensation pour les plus démunis financièrement par exemple.

B. Les ateliers/centres de jour de type occupationnel

C'est dans ce domaine plus particulier que les risques sont les plus nouveaux:

Etudier avec attention l'influence de la 4^{ème} révision

La 4^{ème} révision influencera fortement ce secteur qui accueille en principe les cas les plus lourds. Le principe nouveau de l'achat par le bénéficiaire de la prestation en centre de jour avec un encadrement approprié est un des facteurs qui nécessite une étude très aigüe de la stratégie à venir. Il est aujourd'hui pratiquement impossible de cerner avec certitude les effets et les coûts de ce procédé d'accueil dont nous n'avons pas l'habitude. Il est très difficile de conseiller une ligne stratégique sans connaître toutes les données du problème y compris bien entendu de pouvoir certifier la chose réalisable et financièrement supportable.

On peut décemment penser toutefois que les ateliers à caractère purement occupationnels deviendront des centres d'accueil à la carte sur la base d'une liste de prestations offertes à la clientèle qui décrira sa demande en plus de l'accomplissement de la mission actuelle d'accueil. Ce choix de mixité me paraît toutefois difficile à mettre sur pieds. Il me semble plutôt que l'on s'achemine vers des décisions stratégiques tendant à déclarer ne vouloir réaliser qu'une des deux formules à l'exclusion de l'autre. Un conseil sur le choix entre les deux options me paraît impossible sur la base des informations trop simplistes connues à ce jour.

1. Envisager des fusions partielles ou totales

Là aussi un processus de fusion partielle ou complète semble une des seules possibilités de sauver ces places d'accueil pour réduire le coût d'exploitation de ce genre de centre qui accueille prioritairement des cas lourds.

2. Appliquer les processus de recherche d'économies Homes et/ou Ateliers protégés

La recherche d'économies peut se calquer aussi bien sur le processus décrit précédemment pour les homes que sur celui qui va suivre des ateliers protégés.

3. Fermeture de la structure d'accueil

Pour de petites structures d'accueil un risque certain d'incapacité de poursuivre la mission par faute de moyens financiers existe.

Des ratios d'encadrement élevés -1 personne d'encadrement pour 3 ou 4 personnes au maximum- sont nécessaires dans ce genre d'institutions et une simple réduction des personnels auraient des conséquences rendant la prise en charge inadéquate voire à la limite de la sécurité minimum requise.

Nous reviendrons sur la question des conséquences d'une telle décision.

C. Les ateliers protégés à caractère productif

En plus des recherches d'économies similaires aux lieux de vie déjà traitées concernant la réduction des charges et l'augmentation des recettes, il existe pour les ateliers protégés de ce type plusieurs autres options.

- 1. Augmenter le volume des auxiliaires de production (employé-es valides)** dans chaque atelier pour produire d'avantage de marge bénéficiaire et compenser ainsi les pertes de soutien par une véritable couverture des charges. Cela sous-entend une importante modification du fonctionnement de l'exploitation et une recherche plus pointue des partenaires et des travaux. Une telle décision comporte également un changement comportemental face au marché. Ce genre d'exploitation existe déjà et les résultats atteints sont très prometteurs.
- 2. Abandonner certaines des productions à marge réduite** et renforcer les ateliers à marge suffisante pour réaliser un chiffre d'affaires dont la résultante couvre 65% au moins des coûts engendrés par la prise en charge de personnes handicapées. Une telle option nécessite une étude de marché très poussée. Elle modifie également les qualités professionnelles des moniteurs en fonction des domaines choisis et de ceux que l'on abandonne. On peut rêver d'une mise en commun des institutions et d'une répartition concertée des domaines permettant ainsi, en se spécialisant sur ce que l'on fait le mieux, d'être performant et d'obtenir une augmentation de ses propres capacités à s'autogérer.
- 3. Fusionner entre institutions totalement (pourquoi pas) ou partiellement** devient pour les unités trop petites un moyen réaliste. On peut, là également, penser que la réalisation de différents pool administratifs, marketing, livraison, achats et transports sont des solutions apportant des économies directes et peut-être que cette utopie d'aujourd'hui sera la seule manière de sauver aussi bien la capacité d'accueil des collaborateurs/trices handicapés en ateliers protégés que de résoudre la problématique liée aux seuls coûts.
- 4. Réduire le nombre de prestataires internes en préservant l'essentiel de la prestation d'encadrement;** pour atteindre cet objectif, une solution peut consister à la fusion d'un secteur pour assurer la pérennité en cas d'absences et de vacances avec un autre domaine de même importance. Une autre option consiste à fusionner un secteur d'activités à un autre domaine dans lequel le ratio actuel est plus élevé. Ensemble ils reçoivent mission de faire face à la pérennité de l'encadrement avec 1 unité d'encadrement de moins. Dans le cadre d'une telle décision, il doit être impératif de tenir compte d'un besoin d'encadrement différencié d'une partie des collaborateurs et de rendre plus efficace et plus autonome certains collaborateurs dont l'encadrement était moins aigu pour poursuivre la mission sans faillir au label qualité fixé. Dans de grandes structures avec plusieurs secteurs d'activités, on peut aussi instaurer le principe du moniteur tournant qui compense ou cela est nécessaire l'unité manquante. Pour réussir ce genre de planification, il est impératif de pouvoir compter sur des personnels acceptant les nouvelles règles d'encadrement instaurées et trouvant dans ce nouveau contexte obligé une motivation suffisante sinon l'échec de telles solutions est programmé.

5. Réduire les prises en charges journalières en partageant la journée en séquence de prise en charge.

Cette piste permet de poursuivre sur une durée moins longue par personne. L'encadrement nécessaire avec la même qualité en mettant au repos organisé quelques collaborateurs durant certaines périodes. Certains domaines d'activités autorisent cette manière d'opérer et permettent une réduction du personnel d'encadrement sans réduire la qualité de la prestation offerte lorsqu'il y a activité de la personne concernée. On peut même imaginer que le facteur production ne souffre que très peu de cette nouveauté si l'exigence durant la période d'encadrement active augmente.

6. Répartir la prise en charge en deux fonctions distinctes au sein du même groupe de moniteurs dans un même service; pour ce faire il devient nécessaire de scinder un service en confiant le secteur exploitation à certains moniteurs et l'encadrement comportemental, affectif et relationnel à d'autres. Cela exige de bien cerner les qualités de chacun. On peut approfondir le bien-fondé d'une telle idée, elle peut aboutir dans certains cas à une solution préservant intact le niveau de la prestation tout en réduisant le nombre de prestataires.

La 4^{ème} révision influencera peu ce secteur actif puisqu'il s'adresse prioritairement à des personnes ne recevant pas de rentes d'impotence à ce jour et par-là ne seront pas les bénéficiaires des rentes d'assistance prévues.

III. Influence des décisions de la 4^{ème} révision

Les décisions de la 4^{ème} révision tendant à permettre une vie à domicile la plus longue possible pourrait à court voire moyen terme réduire la demande d'hébergement en institution et déplacer la charge collective en une charge individuelle. Il faudra attendre 2008 et l'ordonnance d'application de cette composante de la révision pour cerner avec certitude les risques encourus par sa mise en vigueur concrète au plan national. Jusque-là les programmes pilotes nous renseigneront.

Je n'ai pas encore vu la liste des coûts des prestations à domicile des organes qui en assumeront la charge. Je peux m'imaginer que cette solution est parfaitement adéquate pour un certain nombre de cas. Ce genre de soutien existe déjà et permet sans aucun doute possible, à nombre de personnes handicapées, de vivre plus longtemps dans l'environnement familial. Une véritable augmentation du nombre de cas à domicile est-elle à attendre? Qui vivra verra! Permettez-moi de douter que cette 4^{ème} révision modifie radicalement la situation actuelle. La plupart des cas confiés en foyers n'avaient en fait déjà plus le choix recherché. A long terme par contre, je pense que les cas qui nous seront confiés seront plus âgés et cela m'interroge de manière plus aiguë.

A moyen long terme, les personnes ayant choisi nouvellement ce mode d'assistance, privées d'environnement familial ou autre, suite au vieillissement ou au décès de celui-ci, confieront à nouveau aux institutions leur quotidien.

Résumé des conséquences

Le véritable défi sera celui de renforcer la prise en charge de cas lourds plus âgés avec ce que cela comporte d'obligations. La démarche soins augmentera et les personnels devront faire l'objet d'une adaptation de la prise en charge.

La solution que je me permets de préconiser consiste à se préparer en collaborant avec le canton pour décider d'une bonne planification cantonale voire interrégionale et/ou intercantonale pour l'ensemble des institutions pour assumer un accueil correspondant.

Il n'est nullement utopique de prévoir la création d'EMS-Handicap dont les personnels seraient formés à une telle prise en charge spécifique exigeant des groupes d'infirmier-es et d'aides-soignant-es pour assurer le quotidien et des groupes formés spécifiquement pour le soutien à des personnes vieillissantes.

L'encadrement vivra provisoirement une réduction de son nombre au prorata des vides éventuels ainsi créés (sous-occupation provisoire). A moyen terme, il faudra toutefois reconstituer les quotas au prorata de la demande qui vivra une forte augmentation nouvelle et engendrera à nouveau un choc financier. Si une économie est à attendre de ce changement pour l'AI est une interrogation à laquelle je n'ai pas la réponse.

A. Et si les prestataires baissent les bras, que se passera-t-il?

Constatons tout d'abord que ...

...déclarer que le milieu institutionnel peut être simplement remplacé par la formule, au demeurant souhaitable, de la poursuite de la vie au domicile ne peut être évoquée que par des non professionnels désirant accorder ce qui ne peut pas être.

...l'envie de trouver une solution offrant un choix plus large à certains en prônant la mixité des solutions est, elle, fort intéressante et doit être tentée. Elle existe toutefois déjà grâce aux nombreuses formes de soutien à domicile. Elle obtiendra, dès 2008 au plus tard, des moyens financiers nouveaux pour se développer.

Intégration économique?

Il existe des pistes insuffisamment explorées dans le domaine de l'intégration économique de la personne handicapée en économie dite libre. Une multitude d'idées que personne ne semble vouloir développer en Suisse sont pourtant réalisables. Les efforts d'INSOS par exemple pour nouer des liens avec les chefs d'entreprises au niveau fédéral sont loin de rencontrer un taux d'écoute suffisant.

Il est vrai que les pays qui nous entourent possèdent tous une solution plus ou moins contraignante avec un denier de pénalité (impôt déguisé) à la clé en cas de non réalisation. J'en appelle à toutes les bonnes volontés du milieu économique. Ensemble nous pourrions développer avec succès une collaboration qui en finalité serait une véritable économie substantielle pour la société. Le nombre croissant des victimes du travail est dû à ce même milieu économique, il serait souhaitable que l'on puisse le convaincre d'en supporter ou d'en partager aussi le coût. Le vouloir politique est à développer.

On oublie parfois qu'...

Une grande partie des Institutions se sont vues créer par des personnes privées, associations de parents, associations chrétiennes, associations de personnes sensibilisées par le besoin etc....

Par la suite, les instances politiques ont décidé de soutenir financièrement ces institutions en les reconnaissant d'utilité publique.

Puis, ces mêmes instances ont exigé des bases qualitatives pour s'assurer de l'excellence des prestations (99% certifiées OFAS/AI à ce jour).

Enfin, aujourd'hui, elles déclarent vouloir réduire cette excellence exigée en réduisant violemment et brutalement mais surtout sans délai raisonnable de transition, l'importance du soutien financier octroyé.

Un peu caricatural cet historique, je le trouve personnellement assez conforme au vécu.

Options

J'aimerais ici résumer les options réelles qui sont proposées aux bénéficiaires en cas de fermeture de certains milieux d'accueil.

1. Retour dans l'environnement de base : parents, parentés etc!

Dans ce cas:

Existe-t-il ou existera-t-il encore? et si oui...

Qui décidera de la qualité de la prestation?

Que se passera-t-il lorsque les parents ou autres ne seront plus à même d'assurer la prise en charge, en cas de décès des personnes assurant l'environnement, en cas d'aggravation due à l'âge ou à la péjoration de l'état de santé de la personne?

Qui sera l'instance qui devra accueillir en urgence les cas devenus critiques?

La réponse à ces questions est simple et unique:

On cherchera une institution acceptant ce placement et/ou on remplira les hôpitaux déjà à la limite de leur capacité d'accueil au titre de solution provisoire.

Existera-t-il encore des institutions avec des capacités d'accueil?

Si non.

Comment traitera-t-on alors le coût de construction de telles bâtisses et qui sera le promoteur de telles créations?

Qui en assumera les frais?

« *Economiser aujourd'hui coûtera fort cher demain.* »

2. La recherche d'un logement adapté!

Pour certains cas, cela est une excellente solution.

L'existence d'appartements protégés permettant d'espérer une voie vers la normalité est une solution transitoire fort appréciée.

OUI MAIS..... :

Les régies, les propriétaires sont-ils prêts à accepter la promiscuité? Je laisse à ceux qui ont calculé cette éventualité la responsabilité de chercher le logement adéquat, adapté et trouvant un voisinage humain tolérant les problèmes éventuels de comportement en acceptant cette réalité de proximité quotidienne. Je n'ose d'autre part pas calculer combien devrait verser une personne nécessitant des soutiens d'urgence durant la nuit par exemple et qui assurera cette permanence.

3. Retour à la case départ ????????

Si vous possédez d'autres solutions, vite informez-nous.

Moi, je n'en connais pas.

Mais si bien sûr....

Il reste bien sûr la solution de ne pas trouver d'alternative acceptable, je pense à tous ceux qui ne trouveront rien ou dont la tentative aura échoué.

Ils envahiront les rues, les hôpitaux, les salles de transit de la police peut-être les prisons puis retour à la case départ c'est-à-dire ils s'adresseront aux bureaux des assistants sociaux et des professionnels de l'action sociale de tous les niveaux qui, à leur tour, rechercheront un lieu de vie et feront un appel urgent à la recréation des structures que l'on aura fermées.

« *Quel progrès fantastique et quel gâchis !!!* »

Soyons sérieux, qui envisage le scénario de cette option?

Je suis un optimiste né alors je réponds: personne.

Maintenant vous avez le droit de me donner le prénom d'irréaliste puisque c'est vers quoi nous allons si nous ne réveillons pas le milieu politique en lui posant les vraies

questions et en lui suggérant les vraies solutions c'est-à-dire en lui demandant de poursuivre d'assumer le coût de la prestation institutionnelle qui est indispensable.
« Il n'existe à mon avis aucune excuse autorisant quiconque à se cacher derrière le manque d'argent lorsque l'on parle de l'Homme. »

B. Rester au gouvernail ?

« On ne choisit pas de changer, on change de même que le fleuve ne choisit pas de couler! »
« Ce que tout manager peut toutefois décider, c'est de naviguer plutôt que d'être emporté. »

SQS

Il existe deux différentes attitudes extrêmes devant cette nouvelle réalité

Trop c'est trop, je dépose mon bilan, y en a marre.
Cela conduit à raboter les prestataires mais ne résout rien.

et

De toutes façons, nous survivrons, ils (?) n'oseront pas, tout va s'arranger.
Cette manière de penser est tout simplement indigne et fait fi de la réalité et elle ne résout surtout rien.
(frein à l'endettement voté par le peuple et décision du CF ayant caractère exécutoire sans délai).

Entre ces deux extrêmes, il existe une multitude de solutions intermédiaires et mon vœu est
« que toutes les directions aidées par les organes dirigeants restent au gouvernail malgré la tempête. »

IV. Attitude stratégique de l'Association St-Camille

Pour être plus calqué sur la réalité, j'ai décidé d'aborder ce thème en vous dévoilant la démarche concrète de l'Association St-Camille face à ce nouveau défi comprenant aussi bien les réflexions relatives aux coups de rabot planifiés de certaines prestations qu'à ceux qui touchent les donateurs de la prestation.

Cette manière de faire évite de paraître mieux que ce que l'on est réellement et vous renseigne sur un cas concret d'un exercice joué un sur un.

Extrait de la stratégie liée au thème du jour

- **Nous sommes convaincus que nous pouvons économiser et trouver des solutions à condition que les partenaires restent raisonnables.**
Nous pensons prioritairement aux instances cantonales sous la dénomination partenaires. Ils doivent accepter de partager cette situation pour éviter que demain la facture soit encore plus conséquente par une augmentation forte de l'aide sociale. Dès connaissance de l'importance de la réduction à laquelle nous devons faire face, nous pourrions décider

de la mise en vigueur du plan opérationnel restreignant le quotidien de l'institution dont nous assumons la responsabilité.

- **Nous voulons poursuivre le combat contre les décisions prises par le Conseil fédéral et appliquées par l'OFAS par tous les moyens dont nous disposons et avec les organisations faitières.**

L'espoir d'alléger la décision prise le 2 juillet et ses conséquences gravissimes est très restreint. Par contre, nous pouvons poursuivre notre argumentation pour défendre le ratio prestations – finances pour assurer une survie du monde institutionnel avec ou sans péréquation financière. Chaque franc compte pour chacun mais c'est ensemble et avec une seule unité de doctrine que nous devons augmenter la valeur du franc versé.

Sur la base de ces deux définitions stratégiques le Comité de direction a donné mission de traiter d'un plan opérationnel.

A ces deux lignes stratégiques s'ajoutent encore certains paramètres risques connus...

Il serait parfaitement risqué de ne pas tenir compte des deux composantes qui doivent également être englobées dans toutes réflexions pour établir une vision stratégique complète qui péjore la situation de la prise en charge en institution et/ou la modifie que sont:

1. Les effets de l'âge sur les personnes handicapées et les institutions qui les accueillent (effets déjà ressentis).

Le vieillissement de la population handicapée à l'instar de toute la population doit également faire l'objet de toute notre attention puisqu'elle nous confronte aussi à une prise en charge plus lourde en soins dans le milieu hébergement ainsi qu'à une baisse de productivité et à un changement des travaux que l'on peut envisager en ateliers. J'ai souvent abordé cette problématique en tant que conférencier ou lors de débats. Je constate que cette réalité n'est plus contestée. Par contre, je ne suis pas sûr que le monde politique comprenne vraiment l'enjeu et le coût que cette situation heureuse engendre pour le milieu institutionnel.

2. L'application de la 4^{ème} révision en ce qui concerne les ressources financières mises à disposition des personnes handicapées et les conséquences de cette nouvelle mesure dont les effets concrets sont attendus pour 2007-2008

Il est en effet vraisemblable que nous vivrons une réduction des listes d'attente voire une période de sous-occupation dans un premier temps de certaines de nos différentes structures (attendue en 2007 – 2008 déjà). Il est par contre connu et sûr que nous devons faire face à des accueils de personnes plus âgées et par là exigeant un encadrement adapté (plus lourds en soins, en hébergement et moins productifs pour les ateliers protégés avec une période d'adaptation plus lente et des niveaux plus bas de capacité occupationnelle ou productive).

Il est aujourd'hui presque impossible de cerner l'importance de ce changement de comportement qui est exigé de la personne handicapée respectivement de son environnement et des nombreuses instances de conseils qui gravitent autour de la personne handicapée. Certaines institutions pourraient opter ou seront dans l'obligation d'opter pour cette nouvelle forme de fournisseurs de prestations à la carte avec à la clé la création d'un catalogue fixant clairement le coût des différentes prestations.

Processus de préparation du plan opérationnel

- **Nous avons étudié toutes les possibilités de réduire les charges d'exploitation en élaguant le superflu en ne préservant que l'essentiel et parallèlement nous avons recherché à répertorier les ressources financières supplémentaires.**

La base de ce travail a été réalisée en concertation avec l'ensemble des personnels directement concernés en fixant d'emblée l'objectif recherché pour éviter le flop lors de l'application des mesures. Il s'agit prioritairement dans cette étude de cibler clairement les prestations essentielles des autres.

Exemple: en augmentant les tarifs des transports payants, nous pouvons obtenir aussi bien une augmentation de la recette qu'une réduction de la demande (= réduction de la charge). Les chauffeurs peuvent sonder l'opinion et nous pouvons trouver ainsi un juste milieu grâce à cette information.

Il a été également décidé de freiner toutes nos envies de développer notre offre par un gel sur 3 ans (wait and see).

- **Nous avons décidé de déterminer le seuil critique au delà duquel nous nous refuserons d'être contraints de prendre une décision dans le domaine de l'encadrement.**

Le processus utilisé pour nous permettre de cerner cette importante problématique a été le suivant:

1. **Etablir une liste exhaustive de toutes les possibilités qui, sans toucher le domaine sécuritaire et la qualité de prestataire que nous voulons préserver, est envisageable.**

Résultat : liste des domaines compressibles.

2. **Fixer notre stratégie en ce qui concerne la formation et la qualité de notre personnel.** But: répondre à la question: Sommes-nous prêts à réduire notre qualité de prestataire en engageant des personnes de formation inférieure pour alléger notre charge salariale?

Résultat : la réponse est non et ce sans concession.

3. **Enquête interne sur les départs envisagés au sein de l'institution** permettant un aménagement de la charge qu'ils assumaient.

Résultat : non remplacement des départs avec répartition de la charge.

4. **Enquête sur la volonté des personnels d'accepter le cas échéant des réductions horaires** (avec réductions salariales) ou répertoriant les désirs de réduction déjà envisagés par les personnels.

Résultat : connaissance des envies des personnels.

5. Prise en compte du fait que nous ne sommes pas gestionnaires des salaires (à l'instar de la majorité des institutions, notre Association applique sous contrôle de l'Etat les échelles salariales de la fonction publique; de plus, nous appliquons une convention collective en vigueur).

Résultat : statu quo et préservation de la convention collective.

Face à chacune des pistes ainsi répertoriées, nous avons étudié les conséquences réductives de la prestation qui découlent obligatoirement de chaque décision et déterminé le niveau de faisabilité.

Ces renseignements nous ont tous conduits à fixer, pour l'ensemble de l'Association et pour tous les domaines d'activités, le seuil critique.

Concrétisations (situation au 30 novembre 2003)

Nous avons créé un plan de concrétisation par étapes de réalisation en fonction des contraintes financières et leur importance sur la base de différents scénarios.

La direction a aujourd'hui en mains les moyens de prendre des décisions concrètes en adéquation avec les réalités financières au fur et à mesure que nous serons tenus informés des réalités.

Notre étude a permis aussi de cerner jusqu'où l'institution reste un partenaire actif de l'action sociale et à partir de quelles exigences ou contraintes, elle décide de ne plus pouvoir collaborer.

A ce jour, nous attendons des réponses concernant le niveau de collaboration financière du canton (décembre 2004) et une prise de position de l'OFAS concernant les compléments argumentés demandés (mai 2004). Ces deux éléments conjugués seront les déclencheurs des mesures opérationnelles déjà arrêtées ou le cas échéant nous amènerons à une prise de décision plus grave que je me refuse de citer plus avant.

Pour l'année 2004, je peux déjà conclure que dans le pire des cas, l'Association peut survivre en appliquant les réductions planifiées d'une première étape considérée sous l'angle de la viabilité en tant que prestataire comme regrettable mais supportable.

Cette première étape comporte entre autres le non remplacement de 3 postes d'encadrement qui nous quittent courant 2004, l'augmentation des tarifs transports, l'annulation de certaines gratuités, l'annulation de plusieurs charges décrétées non indispensables etc....

Il faut noter de plus que nous savons aujourd'hui que ce n'est que dès 2005 que les réductions décidées par Berne influenceront le plus violemment notre ménage institutionnel.

V. Conclusion

J'ose espérer que ce petit tour d'horizon vous aura renseigné sur les nombreuses pistes qui conduiront les institutions à décider de poursuivre leur mission indispensable à notre société.

J'en appelle à toutes les citoyennes et tous les citoyens raisonnables

«Aidez-nous à alléger les conséquences des décisions prises qui mettent inutilement en péril les institutions que le peuple a voulues, que les cantons ont reconnues et que le parlement fédéral a entérinées».

J'en appelle aussi à tous les parlementaires, tous partis confondus, et aux cantons aussi victimes de cette situation

« Mettez tout en œuvre pour nous épauler dans ce difficile exercice qui consiste à donner autant avec des moyens trop fortement et abruptement réduits ».

Enfin j'en appelle aux employeurs

«Contribuez, vous aussi, au mieux être des personnes lourdement handicapées, pour qu'elles restent intégrées à notre société en créant par vos commandes de travail un pont entre les employeurs et les institutions spécialisées dans l'accueil de la personne handicapée».



III. Financement par les cantons : il n'y aura pas de miracle !

Sylvie Perrinjaquet, conseillère d'Etat, cheffe du Département des finances
et des affaires sociales du canton de Neuchâtel

Mesdames, Messieurs,

Je reprends la question centrale de cette journée: s'agit-il d'un grounding du social? En tout cas, je peux vous l'assurer, les mesures d'allégement budgétaire de la Confédération ne sont pas loin de nous couper les ailes. Pour les institutions spécialisées du canton de Neuchâtel, celles qui oeuvrent chaque jour dans la prise en charge des personnes invalides ou des enfants et adolescents en difficulté, c'est un report de charges estimé à 4 millions de francs en 2004, 5 en 2005, 6 millions en 2006!

Cependant, même si la Confédération, avec son programme d'allégement budgétaire, refuse de nous approvisionner suffisamment en kérosène, je peux l'affirmer: il y a toujours un pilote dans l'avion. La différence est probablement que l'on devra dorénavant moins faire confiance au pilote automatique. Et qu'il faut, en ces temps troublés, reprendre l'initiative. Reprendre le manche à balai, pour poursuivre dans la métaphore de l'aviation, afin de garder résolument le cap.

Le titre de mon intervention de ce jour, "Financement par les cantons, il n'y aura pas de miracle!", n'incite guère à l'optimisme. Mais lorsqu'on est, comme c'est mon cas, à la fois responsable des affaires sociales d'un canton et également cheffe des finances, on n'a guère l'occasion d'être submergée d'optimisme.

Quand j'ajuste ma casquette de cheffe des finances, le constat est sans concession.

Il faut bien admettre que l'objectif d'assainissement des finances est un objectif estimable, au vu de la gravité de la situation financière de la Confédération. Je rappelle tout de même que le peuple a voté le double frein à l'endettement et aux dépenses et que le Conseil fédéral est tenu d'appliquer cette volonté populaire.

Pour notre part, nous ne disposons pas de tels mécanismes dans le canton de Neuchâtel. Mais à l'heure où nous présentons un budget au déficit record, un objectif d'assainissement des finances cantonales me paraît non seulement raisonnable mais hautement souhaitable.

Permettez-moi de reprendre le titre d'un récent article de Robert Shiller, professeur d'économie: *"les déficits publics s'accroissent, ils vont se venger"*. En se trouvant en situation de déficit, une collectivité publique accroît sa dette et impose ainsi une charge sur les générations à venir. Car non seulement les déficits entraînent des problèmes politiques immédiats mais également des problèmes de justice distributive entre les générations. Cela signifie clairement que nous consommons aujourd'hui des choses que ne pourront pas consommer, demain, nos enfants et petits-enfants parce qu'ils devront, eux, rembourser cette dette. A mes yeux, aucune génération ne devrait être obligée d'accepter les risques économiques inutiles imposés par une autre génération.

Alors, non. Il n'y aura pas de miracles.

Le contexte actuel, que ce soit sur le plan des finances fédérales ou cantonales, m'incite à beaucoup de pragmatisme.

Sur le plan fédéral, les pressions s'exercent tous azimuts, aussi dans le social. Aujourd'hui, ce sont les institutions spécialisées ou l'AVS, demain ce sera l'aide sociale aux requérants d'asile, l'assurance-maladie ou l'AI. Les couloirs du Palais fédéral résonnent déjà des

soubresauts d'un deuxième train de mesures budgétaires qui n'épargnera pas non plus le social.

Et dans un environnement politique en chamboulement, des regards aiguisés se portent sur ce domaine, dont le poids pèse de plus en plus sur l'ensemble des dépenses de l'Etat. Ce n'est pas tenir un discours idéologique que de dire cela. J'estime que c'est prendre la réalité des chiffres à témoin. Par ailleurs, sur le plan économique, cela fait plus de dix ans que nous ne vivons plus avec les taux de croissance espérés.

Sur le plan cantonal, c'est aussi être pragmatique que d'affirmer que l'on ne peut plus accumuler les déficits.

A Neuchâtel, pour la 15^e année consécutive nous présentons un budget déficitaire. C'est le cycle infernal. A moins d'accepter un laisser-aller qui nous pénalisera tous, la marge de manœuvre d'une responsable des finances devient pour le moins étroite: soit c'est le frein aux dépenses, soit on augmente les impôts.

Alors dans ce contexte, en matière de subventions collectives aux institutions pour handicapés, je ne vois pas le canton assumer seul la totalité du report de charges de la Confédération.

Ce qui se passe avec les institutions est symptomatique des contraintes qui s'exercent sur les finances d'un canton. Le schéma est classique, on peut y découvrir:

1. Un **transfert de charges** de la Confédération sur les cantons. Le Conseil fédéral reconnaît d'ailleurs, dans son message sur les prestations collectives AI, ce transfert de charges.
2. Une **situation financière cantonale précaire**. Ce que j'ai dit pour Neuchâtel reste valable, pour l'essentiel, pour une grande partie des cantons romands.
3. **Une pression simultanée** dans le canton **sur les dépenses** de l'Etat, notamment par des baisses fiscales.

Après cela, vous comprendrez, Mesdames et Messieurs, que mon analyse se réduise à sauver ce qui peut l'être avant qu'une plus forte pression ne s'exerce encore!

Ma double casquette de cheffe des finances cantonales et de responsable du social m'oblige à concilier en permanence deux logiques, deux visions contradictoires: la logique des besoins et la logique des moyens.

Mais même s'il n'y a pas de miracles du côté des moyens, je ne peux rester totalement sourde aux besoins.

En clair, nous n'allons pas raboter les prestataires, pour reprendre le titre de l'intervention de M.Tinguely. Mais peut-être allons-nous essayer de raboter les préjugés.

S'il n'est pas question de toucher aux prestations réservées aux bénéficiaires, notre objectif est d'ouvrir le débat sur les institutions spécialisées, dans les institutions, avec les institutions. En cela, je rejoins ce que j'ai pu lire dans le programme de cette journée: *"en période de calme le changement se fait à la périphérie des systèmes. En période de crise, il doit impérativement se faire en son centre même"*.

J'ai l'intime conviction, par exemple, que si chaque institution de notre canton (elles sont une vingtaine) consent un effort maximal, à moyen terme, quelques pour-cents d'économies sont réalisables.

L'heure n'est pas aux solutions toutes faites. Je n'ai pas l'intention, à ce stade, d'imposer des coupes linéaires. C'est pourquoi j'ai parlé tout à l'heure de raboter les préjugés. Dans notre canton, nous entendons travailler en partenariat avec les directions des institutions elles-mêmes, pour échafauder différents scénarios.

En octobre dernier, nous avons rencontré l'ensemble des directeurs d'institution du canton de Neuchâtel et ceux-ci se sont déclarés reconnaissants de pouvoir participer à la réflexion. Un mandat leur est maintenant attribué: l'objectif à l'horizon 2005 est d'économiser 5 millions de francs. Nous attendons, d'ici au printemps 2004, des propositions claires de la part des établissements spécialisés.

Je pourrais imaginer qu'il en ressorte des économies d'échelles en matière de gestion administrative, des synergies avec reconnaissance de pôles d'excellence, ou, pourquoi pas, un autre regard sur l'offre intercantonale. Je me plais aussi à imaginer une ouverture sur de nouveaux types de financements, autres que celui des collectivités publiques. Mais je m'en voudrais d'en dire davantage puisque c'est aux directeurs de nous faire des propositions.

A ce propos, la démarche participative que nous privilégions est, à mon avis, une chance pour tous. Une chance pour les institutions qui échappent à un "diktat" du canton. Une chance pour notre département qui prendra, le moment venu, des mesures adaptées aux réalités du terrain.

En conclusion, s'il ne faut guère attendre de miracle du côté du financement des cantons, on ose espérer qu'il y aura un coup de baguette magique fabuleux, pour insuffler l'inspiration indispensable, la créativité nécessaire à ce vaste mouvement de réflexion. Processus qui pourrait aller jusqu'à la remise en cause de certains bastions.

Nous souhaitons concrètement favoriser cette réflexion dans le domaine des établissements spécialisés, je ne doute pas qu'il en sera tôt ou tard de même dans d'autres secteurs du social.



IV. La crise fiscale de l'État et la crise de l'État social

Martino Rossi, chef de la Division de l'action sociale du canton du Tessin

Sommaire:

1. La crise fiscale de l'État et la crise de l'État social
2. De la sécurité sociale à l'assistance?
3. Perspectives

Introduction

Le titre de notre rencontre d'aujourd'hui est significatif: il exprime la crainte de la mise hors jeu de la protection sociale en Suisse (le "*grounding*" du social); il motive cette crainte par la politique financière de la Confédération (et, on pourrait ajouter, par celle des cantons).

En effet, c'est bien cela le "drame" de la politique sociale suisse.

Personne ne veut explicitement mettre en cause la protection sociale ancrée dans la Constitution fédérale et dans la culture politique de notre pays.

Personne non plus - et cela fait partie du "drame" évoqué - ne semble intéressé à une vraie réforme de l'État social, pourtant nécessaire depuis bien des années.

En définitive, la protection sociale est envisagée principalement, sinon exclusivement, comme un poste de dépenses dans le budget de l'État.

Comme la dépense publique, l'endettement et la charge fiscale sont considérés comme excessifs par des acteurs économiques, politiques et institutionnels influents, la protection sociale (sécurité sociale et santé) est indirectement mise en question, car elle représente environ un tiers de la dépense publique cumulée de la Confédération, des cantons et des communes.

Il y a donc un lien évident entre ce qu'on nomme la "crise fiscale de l'État" et ce dont on parle depuis la moitié des années septante, la crise de l'État social.

1. La crise fiscale de l'État et la crise de l'État social

La crise fiscale de l'État

"*La crise fiscale de l'État*" - "*The Fiscal Crisis of the State*" dans l'édition originale - est le titre d'un ouvrage classique dans le domaine des sciences des finances publiques écrit par James O' Connor en 1973, à la veille donc de la mise en question radicale des bienfaits de l'intervention étatique dans le domaine économique et social.

Par une phrase - que nous pouvons présenter comme étant la "*loi de O' Connor*" - il synthétise ce concept:

"La socialisation des coûts et l'appropriation privée des profits créent une crise fiscale, à savoir une "lacune structurelle" entre les recettes et les dépenses de l'État. Il s'en suit que les dépenses étatiques augmentent plus vite que les moyens pour les financer."

La "*loi de O' Connor*" est évidente en Suisse aussi. Les déficits sont la règle, les excédents l'exception.

De 1970 à l'an 2001 (32 années) les années dans lesquelles les comptes cumulés de la Confédération, des cantons et des communes ont présenté un déficit ont été au nombre de 27 (84% des années de la période).

En conséquence, la dette publique totale a passé de 36 milliards de francs en 1970 à 209 milliards en 2001 (aux prix courants) et, par rapport au Produit intérieur brut (PIB), elle a augmenté de 40% à 50% (elle était descendue à 31% en 1990).

Pourquoi cette «lacune structurelle»?

Pour des raisons aussi bien économiques que politiques.

O' Connor nous rappelle que, au delà de sa fonction traditionnelle "*de sécurité et de coercition*" (administration, police, justice, armée, politique étrangère), l'État moderne doit remplir deux fonctions fondamentales, souvent contradictoires: la "*fonction d'accumulation*" et la "*fonction de légitimation*".

Par la première, l'État favorise l'accumulation du capital, la compétitivité des entreprises, le taux de profit, la croissance économique et, par là, également les recettes fiscales.

Il le fait par des investissements et des subventions dans l'infrastructure (transports, énergie, télécommunications), dans l'enseignement et dans la recherche, dans la promotion économique (agriculture, industrie, tourisme...).

Par la deuxième, l'État s'efforce de légitimer aux yeux des citoyens, des travailleurs, des laissés pour compte, le système socio-économique et institutionnel dont il est l'expression et le garant et se soucie de sa propre légitimation. Il doit donc compenser les "coûts sociaux" aussi bien de la croissance économique (déséquilibres régionaux et sociaux, environnement), que des récessions, des crises, des licenciements.

Il le fait par la politique sociale, par la politique d'aide aux régions défavorisées, par la réparation (parfois la prévention) des atteintes à l'environnement, etc.

Toutefois, l'efficacité de la politique économique (fonction d'accumulation) de l'État ne peut être que limitée dans une économie de marché, de plus largement interdépendante au niveau international. L'État ne réussit donc pas à éviter les récessions et les périodes de stagnation économique: dans ces périodes les rentrées fiscales baissent, tandis que les dépenses liées à la fonction de légitimation augmentent.

La crise fiscale de l'État est donc le réflexe de sa crise d'efficacité.

Mais il y a une autre dimension importante.

La "*Loi de O' Connor*" n'est pas seulement une loi économique, elle est également - et de plus en plus - une loi politique, qui peut s'énoncer de la façon suivante:

- lorsque les déficits des pouvoirs publics augmentent sensiblement, suite aux difficultés économiques, des acteurs influents demandent une réduction des dépenses, pour prévenir le risque que des hausses d'impôts soient par la suite nécessaires et, en même temps, pour réduire structurellement le rôle de l'État dans l'économie et la société;
- si la limitation des dépenses, couplée avec la reprise de la croissance économique, réussit dans son but d'éponger le déficit, alors ces mêmes milieux demandent tout de suite une baisse de la pression fiscale, ce qui va se traduire assez vite dans de nouveaux déficits, de nouvelles demandes de réductions des dépenses, et ainsi de suite.

Ce type de comportement s'est manifesté régulièrement en Suisse comme aux États Unis, en Grande Bretagne et dans beaucoup d'autres pays, notamment dès les années septante: nous verrons que, toutefois, les résultats de cette politique sont très relatifs.

Ces toutes dernières années, et en ce moment même, cette politique est à l'oeuvre, bien qu'avec des superpositions confuses.

Suite à la récession ou stagnation de l'économie suisse depuis le début des années nonante jusqu'en 1996, les résultats des comptes financiers de l'État (Confédération, cantons et communes) sont devenus déficitaires jusqu'en 1999.

Beaucoup de cantons ont adopté des mesures d'austérité et une loi fédérale sur le "frein à l'endettement" a été préparée, et acceptée finalement par le peuple en 2001.

Vers la fin de la décennie nonante, la stabilisation des dépenses et l'augmentation des recettes suite à la reprise économique des années 1997 - 2000 et à l'euphorie des marchés financiers ont provoqué un excédent considérable des comptes 2000 (presque 8 milliards de francs) et un nouvel excédent modeste en 2001.

Des baisses fiscales importantes ont eu lieu dans les cantons et un paquet de presque deux milliards de francs de réduction d'impôts a été exigé au niveau fédéral: les chambres fédérales l'ont adopté en juin dernier.

Les déficits étant réapparus dès l'année dernière - l'économie étant de nouveau en récession - cantons et Confédération se sont alors lancés dans des exercices très durs d'épargne pour 2004 et les années suivantes.

Cette fois-ci, les milieux économiques et politiques hostiles à un rôle important de la collectivité publique espèrent une vraie victoire, un résultat qu'ils n'ont pas encore obtenu: une forte réduction de l'imposition fiscale et, en même temps, une réduction sensible de la dépense publique ou, au moins, de la "quote-part de l'État" (% de la dépense publique, ou de la dépense publique et des assurances sociales, par rapport au PIB).

C'est bien la détermination de certains d'aboutir finalement à ce résultat qui soulève chez d'autres la crainte du "*grounding du social*". La bagarre pour la composition du Conseil fédéral n'est au fond qu'une manifestation de cette lutte entre les deux fronts; des fronts qui traversent d'ailleurs - au moins partiellement - les grandes familles politiques.

Dans le tableau 1 on peut suivre l'évolution de la quote-part de l'État (dépenses en % du PIB) et de la quote-part fiscale (recettes en % du PIB), avec et sans dépenses ou cotisations des assurances sociales obligatoires:

Tableau 1 Quote-part de l'État et quote-part fiscale, en % du PIB, 1970 – 2002

Quote-part (%)	1970	1980	1990	2000	2001	2002
État, sans AS	22.5	26.4	27.3	30.6	31.0	31.1
État, avec AS	26.1	32.4	33.1	37.7	38.2	38.5
Fiscale, sans AS	18.2	20.1	20.6	23.7	22.6	-
Fiscale, avec AS	23.8	28.9	30.6	35.7	34.5	-

Source: Annuaire statistique de la Suisse 2003. AS: assurances sociales obligatoires (sans PP)

On remarque dans le tableau:

- que toutes les quotes-parts sont beaucoup plus élevées en 2002 (ou 2001) qu'en 1970, bien que ce soit justement depuis les années '70 que le "moins d'État" ait été invoqué par les milieux économiques et des milieux politiques importants; seule la quote-part fiscale sans assurances sociales a peu augmenté: 4 points en 30 années;
- l'évolution a été plus forte dans les années '70 et les années '90, marquées par des crises économiques importantes;
- les deux quotes-parts fiscales ont diminué entre 2000 et 2001, mais non pas les deux quotes-parts de l'État: d'où la pression pour le frein à la dépense, aussi bien des administrations publiques que des assurances sociales.

Une dernière remarque sur l'évolution de la structure de la dépense publique nous semble utile pour expliquer le durcissement de la revendication de sa réduction.

La crise de l'État social

Dans la dépense totale de la Confédération, des cantons et des communes, les parts des trois fonctions de l'État qu'on a évoquées plus haut ont évolué comme on peut le voir dans le Tableau 2.

Tableau 2 Dépense publique (Confédération, cantons, communes: sans doubles emplois) par fonctions, en %, 1970 - 2000

Fonctions de l'État	1970	1980	1990	2000
Sécurité et coercition	33.2	29.0	28.5	26.8
Accumulation	39.0	37.6	35.8	34.4
Légitimation	27.8	33.4	35.7	38.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: élaboration propre sur la base des données de l'Administration fédérale des finances

On remarque dans le tableau des évolutions très significatives:

- la fonction traditionnelle de l'État (la seule que les libéraux les plus radicaux considèrent comme légitime), relativement aux autres, a décliné fortement: elle absorbe en l'an 2000 la plus petite partie de la dépense publique totale;
- la fonction d'accumulation - la plus "productive" pour les entreprises - a également perdu de l'importance, descendant de la première à la deuxième place dans les 30 dernières années;
- la fonction de légitimation, qui était la moins coûteuse en 1970, est aujourd'hui la plus "lourde". Sa part dans le total a gagné 11 points dans les 30 dernières années, notamment dans les années '70 et les années '90. Sa composante essentielle est la prévoyance sociale et la santé: la dépense sociale et sanitaire a passé de 22,4% de la dépense totale en 1970 à 31,8% en l'an 2000.

Un État, donc, plus social et moins orienté au soutien de la croissance économique: voilà le résultat un peu paradoxal de trente années de revendication de "moins d'État".

Ce déplacement d'une fonction à l'autre des dépenses publiques n'a pas échappé au Seco (Secrétariat d'État à l'économie du Département fédéral de l'économie). Il écrit, dans "Le Rapport sur la Croissance" de 2002, en se référant à la dernière décennie:

"Au cours des années 90, la hausse de la quote-part de l'État s'est opérée dans des fonctions budgétaires spécifiques. Il s'agit de l'assurance chômage et de l'assurance invalidité, des autres assurances sociales (y compris l'assistance et l'aide aux réfugiés), de l'assurance maladie et de l'agriculture, ainsi que du service de la dette. Il s'agit donc exclusivement de transferts et de subventions. La quote-part de l'État n'a donc pas seulement augmenté, cette tendance s'est faite dans les fonctions dont l'influence positive sur la croissance est des plus contestable" (page 71, souligné par nous).

La fonction de légitimation est considérée utile par les milieux économique et les milieux politiques plus sensibles aux exigences des entreprises et de la finance s'il y a menace de délégitimation de l'économie de marché et du profit, ce qui est moins le cas depuis la chute du mur de Berlin. Voilà pourquoi la défense et la promotion de la sécurité sociale sont certainement devenues plus difficiles, notamment si l'économie continue à évoluer au rythme lent des années '90.

En effet, il y a un deuxième facteur important qui fragilise le consensus généralisé dont aurait besoin la protection sociale: dans les années nonante, ce que nous appelons le "PIB restant" - à savoir le PIB disponible pour des utilisations autres que la protection sociale - a diminué en termes réels, comme nous allons le voir.

Les dépenses totales pour la protection sociale (prestations sociales et dépenses administratives), selon les "Comptes globaux de la protection sociale" de l'Office fédéral de la statistique, ont énormément augmenté, en chiffres absolus et en % du PIB:

Tableau 3 Dépenses et prestations sociales en millions de francs aux prix courants et quote-part en % du PIB, 1970-2001

	1970	1990	2000	2001
Dépenses totales (millions fr.)	10'802	63'207	112'818	119'567
Dépenses en % du PIB	11.9	19.8	27.4	28.4
Prestations sociales (millions fr.)	9'637	56'566	102'564	107'793
Prestations en % du PIB	10.6	17.7	24.9	25.6

Source: OFS, Comptes globaux de la protection sociale 2000/2001, Berne 2003. Les données de 2001 sont provisoires.

On constate que:

- les parts au PIB ont plus que doublé depuis 1970;
- leurs augmentations ont été très soutenues également dans les années nonante, à cause du fait que la dépense et les prestations ont presque doublé (de 63 à 120 milliards de fr.

la dépense totale, de 57 à 108 milliards les prestations) tandis que le PIB a augmenté seulement de 31% (en termes nominaux).

Cette dynamique des années nonante pose problème, non pas parce que la quote-part des dépenses sociales augmente (cela est une tendance de long terme, comme on peut le voir dans le graphique ci dessous), mais parce que la part du PIB qui reste après son utilisation pour la protection sociale diminue en termes réels.

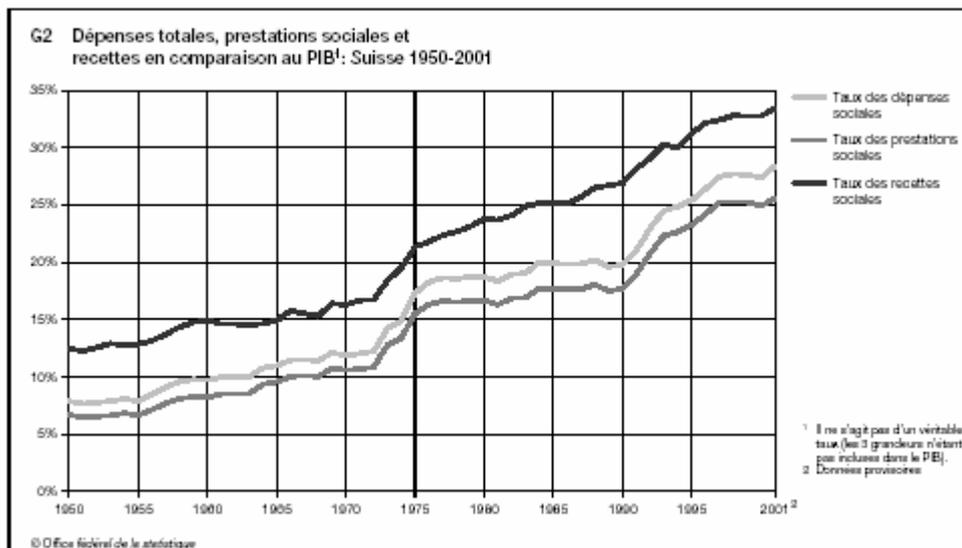
Cela n'arrive pas lorsque la croissance du PIB est plus soutenue, même si la part des dépenses sociales en % devient plus importante.

Le "PIB restant" est une grandeur significative, car elle mesure ce qui reste (après son utilisation pour la protection sociale) pour d'autres utilisations: consommation des ménages qui ne bénéficient pas de transferts sociaux, investissements, dépense publique autre que la dépense sociale...

De 1990 à 2001 son évolution à été la suivante:

- le PIB restant total réel diminue de 2,3% (-0,2% par année);
- le PIB restant réel par habitant diminue de 8,8% (-0,8% par année).

Rappelons-nous que le taux de croissance annuel du PIB réel (à prix constants) a été seulement de 0,9% entre 1990 et 2001, celui de la population résidente moyenne de 0,6%, celui du PIB réel par habitant de 0,3%.



Source: OFS, Comptes globaux de la protection sociale 2000/2001

2. De la sécurité sociale à l'assistance?

Nous venons de voir que, loin d'avoir été "démantelé" - comme le dénoncent de manière répétée depuis les années septante beaucoup de défenseurs de la protection sociale - l'État en général, et l'État social en particulier, a largement accru son poids dans notre pays.

Est-ce que cela s'est fait par un glissement des assurances sociales et autres prestations sans conditions de ressources vers celles sous conditions de ressources, de types assistance?

Si nous regardons aux comptes globaux de la protection sociale en Suisse la réponse est négative. On constate en effet que la part des prestations sociales sans conditions de ressources et celle des prestations sous conditions de ressources (total: 100%) ont évolué comme suit:

	1970	1990	2001
Prestations sans conditions de ressources	92%	94%	94%
Prestations sous conditions de ressources	8%	6%	6%

Les prestations sociales de type "assistance" ne représentent que 6% du total en 2001 (proportion stabilisée depuis 1990), contre 8% en 1970.

Ce qui contribue le plus à modérer la proportion des prestations sous conditions de ressources dans le total des dépenses est l'importance prise par la prévoyance professionnelle, dont la part a passé de 22,5% en 1970 à 24,9% en 1990 à 30,1% en 2001. Toutefois, pour des raisons méthodologiques, les comptes globaux ne peuvent séparer exactement les prestations sans et sous conditions de ressources. Dans le domaine de l'assurance maladie, les subventions aux assurés pour la réduction des primes (sous conditions de ressources) sont considérées uniquement du côté des recettes de cette assurance. Ces subventions ont passé de 332 millions de francs en 1990 à 2'672 millions en 2001. En conséquence, le pourcentage des prestations sous conditions de ressources a vraisemblablement augmenté de deux points entre 1990 et 2001.

Par ailleurs, certains risques de glisser vers les prestations sous conditions de ressources sont présents dans quelques réformes ou propositions récentes dans le domaine de la protection sociale, mais il y a en même temps des choix qui vont à l'encontre de cette tendance:

- l'intervalle plus long pour les adaptations des rentes AVS-AI pourrait accentuer le recours aux prestations complémentaires;
- le même effet découlerait de l'abandon de l'index mixte (prix et salaires) pour les adaptations des rentes;
- le même résultat peut venir du fait que la retraite anticipée, pour ceux qui doivent utiliser cette possibilité, réduit durablement et sensiblement leur rente AVS;
- les réformes "techniques" de la prévoyance professionnelle (taux d'intérêt minimum et taux de conversion) en réduisent l'importance dans la couverture des besoins des retraités. L'abaissement du revenu minimum soumis à cotisation, par contre, va en sens contraire;
- la réduction éventuelle des financements des assureurs maladie et des cantons aux Établissements médico-sociaux provoquera des augmentations de tarifs que beaucoup ne pourront payer que par les PC et l'aide sociale;
- le relèvement des primes par tête de l'assurance maladie de base accroît tendanciellement le nombre de bénéficiaires des subventions sous conditions de ressources. Toutefois, dans ce domaine il faut élever les deux directives qui vont à l'encontre de cela: la participation accrue des cantons au financement des séjours en classe privée et le financement cantonal même des cliniques privées;
- l'assurance chômage plus restrictive peut amener plus de gens vers l'aide sociale;
- l'adoption d'allocations complémentaires pour enfants ("modèle tessinois"), au lieu du relèvement des allocations de base, augmente la part des prestations liées aux ressources.

L'introduction d'une assurance maternité et le doublement de l'allocation d'impotence, ainsi que la subvention fédérale pour les crèches, sont des mesures qui, au contraire, vont augmenter la dépense sociale sans conditions de ressources.

Le danger d'un glissement vers une protection sociale centrée sur les prestations sous conditions de ressources ne me semble donc pas découler de réformes du système en place, mais bien plutôt de l'absence de réformes pour faire face aux mutations dans l'environnement économique et, notamment, dans le marché de l'emploi. Mais cela nécessite d'autres analyses qu'on ne peut pas développer dans le cadre de cette contribution.

Je me limite donc à quelques rappels d'évolutions significatives intervenues entre 1991 et 2003 (marché du travail selon l'ESPA: enquête suisse de la population active) ou entre 1991 et 2001 (indice des salaires et données sur les revenus des ménages selon les comptes nationaux).

Tableau 4 Données essentielles sur le marché de l'emploi et sur les revenus

Marché de l'emploi	Taux de croissance annuel 1991-2003 en %	1991	2003
Population résidante permanente	0.7	6'757'000	7'318'000
Personnes actives occupées	0.4	3'768'000	3'951'000
- à plein temps	-0.3		
- à temps partiel	2.2		
- salariées	0.1		
- indépendantes	2.7		
- indépendantes en % du total occupées		11.5	15.1
Personnes actives sans emploi	7.8	68'000	168'000
- en % personnes occupées		1.0	2.3
Personnes non actives	0.9	1'770'000	1'960'000
- en % population résidante permanente		26.2	26.8
- en % population active occupée		47.0	49.6
Revenus	Taux de croissance annuel 1991-2001 en %	1991	2001
Indice des salaires réels	0.3		
Revenu primaire des ménages, réel	0.6		
- rémunération réelle des salariés	0.7		
- rémunération réelle des indépendants	-2.3		
- revenus réels de la propriété et de l'entreprise	5.4		

Sources: Office fédéral de la statistique

Nous remarquons que:

- la population active augmente moins que la population totale;
- les personnes sans emploi augmentent plus que les personnes occupées;
- les personnes occupées à plein temps diminuent;
- les indépendants augmentent plus que les salariés;
- le revenu des indépendants diminue;
- les revenus de la propriété augmentent plus que ceux du travail.

Conséquences de ces évolutions:

- le taux de pauvreté a augmenté de 7,9% en 1992 à 9,3% en 2002;
- le taux des "working poor" a augmenté de 5,3% en 1992 à 6,5% en 2002;
- même le taux de "working poor" parmi les ménages vivant au moins d'un travail à temps complet a augmenté: de 4,3% à 5,1%.

3. Perspectives

Les prévisions sont difficiles, surtout si elles concernent le futur...

Des politiciens, des entrepreneurs, des économistes considèrent que le niveau de protection sociale de la Suisse n'est plus soutenable.

D'autres ne considèrent pas qu'on soit déjà au delà de nos possibilités, mais ils pensent que la dynamique de croissance des dépenses sociales (notamment pour la vieillesse et pour la santé) ne permettra plus de financer la protection sociale.

D'autres encore minimisent les difficultés, en disant qu'on est le pays le plus riche du monde, que tout va être résolu par la reprise de la croissance économique, et que ceux qui n'acceptent pas leur point de vue veulent le "démantèlement de l'État social", qui aurait déjà commencé.

Je ne partage aucun de ces avis.

Il y a des problèmes, mais la caractéristique principale des problèmes est d'avoir une ou plusieurs solutions. Il faut les vouloir et il faut les poursuivre.

La croissance économique n'est pas la bonne solution: elle est loin d'être certaine et elle est loin d'être désirable, au delà d'une certaine mesure.

Elle n'est même pas nécessaire pour se payer un niveau élevé de protection sociale. Celui-ci est tout simplement un choix de consommation.

On peut préférer la deuxième et la troisième voiture, des vacances toujours plus lointaines et coûteuses, les appareils ménagers les plus performants et des gadgets électroniques à n'en plus finir, des vêtements griffés, et ainsi de suite. C'est un choix légitime, il n'y a pas de place pour des considérations moralistes.

Mais on peut faire un autre choix de consommation, orienté sur les biens collectifs: la sécurité de ne pas être laissé pour compte, la sécurité d'un revenu de substitution suffisant lorsque, pour des raisons objectives, on n'est pas en mesure de gagner sa vie, un réseau sanitaire et des structures pour handicapés et pour personnes âgées dépendantes de qualité, des crèches pour les enfants, et ainsi de suite.

On a été habitués à pouvoir faire à la fois les deux choix: plus de biens individuels de consommation et plus de biens collectifs, notamment la sécurité sociale.

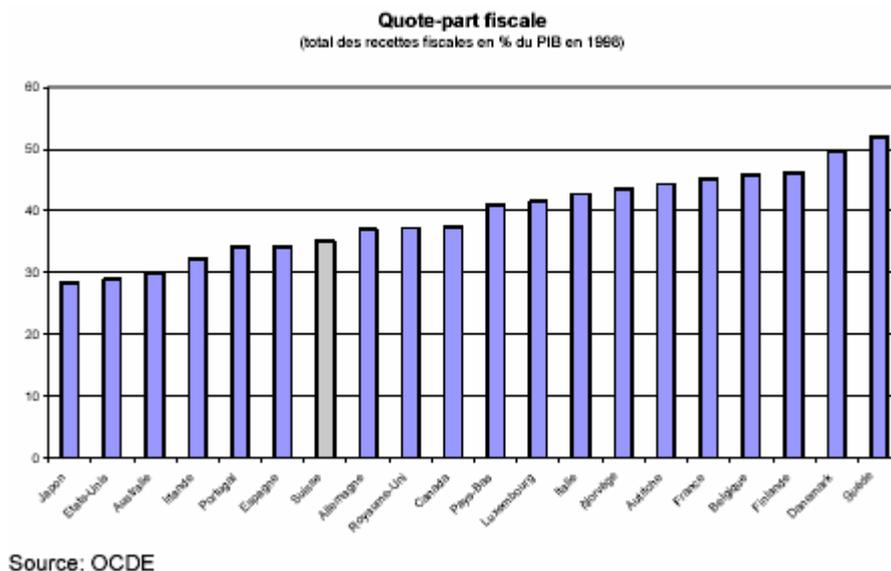
Nous l'avons vu, le "PIB restant" - après la dépense sociale - tend à diminuer depuis une dizaine d'années, bien que très faiblement.

Si la croissance du PIB réel avoisinait 2%, cela ne se passerait pas, quand bien même la dépense sociale continuerait d'augmenter d'environ 4% en termes réels comme ces dix dernières années.

Mais rien n'est moins sûr qu'un taux de croissance de 2% du PIB, qui serait le double de celui enregistré entre 1990 et 2001: le "Rapport sur la croissance" du Seco n'est pas très optimiste.

Relevons toutefois que les deux rapports qui viennent d'être publiés sur la compétitivité des économies nationales (ou de grandes régions) placent la Suisse dans le groupe de tête: à la septième place parmi les pays du monde selon le *Global Competitiveness Report* du World Economic Forum, à la cinquième place parmi les économies ayant moins de 20 millions d'habitants (pays et grandes régions) selon le *World Competitiveness Yearbook* de l'IMD (Institut appartenant à Nestlé).

Relevons également que ces mêmes rapports placent en tête de la compétitivité des pays comme la Suède, le Danemark et la Finlande qui, selon le Rapport de l'OFS sur les "Comptes globaux de la protection sociale" absorbent à cette fin des pourcentages du PIB plus élevés que celui de la Suisse (la Suède et le Danemark) ou à peine inférieurs (la Finlande): des pays qui ont une "quote-part fiscale" (impôts et cotisations obligatoires en % du PIB) qui est énormément supérieure à celle de la Suisse, comme on peut le voir dans le graphique suivant, tiré du "Rapport sur la croissance" du Seco.



Les Suisses ont donc les moyens des choix qu'ils préfèrent, sans compromettre les chances de leur économie nationale.

En s'appuyant sur ce constat, le débat sur la réforme de l'État social pourrait sortir de l'antagonisme entre les thèses "*il n'est plus soutenable*" et "*ils veulent le démanteler*".

Je ne veux et je ne peux pas me lancer maintenant dans des scénarios de réforme de l'État social en Suisse¹, mais souligner seulement trois idées fortes:

1. Prestations: elles devraient être efficaces, à savoir assurer avant tout que tout le monde puisse disposer du minimum vital sans prestations sous conditions de ressources. Les prestations de base minimales devraient donc correspondre à des montants fixes suffisants et ne pas être dépendantes ni du niveau du revenu précédent, ni du nombre d'années de cotisation (exemples: une rente AVS unique au niveau du minimum assuré par les PC; une allocation de chômage de base du même niveau; une allocation pour enfants qui couvre le "coût de l'enfant" minimum).
2. Financement: le financement des prestations de base ne devrait pas s'appuyer essentiellement sur les revenus du travail (de plus en plus discontinus et peu dynamiques) mais sur l'ensemble des revenus des ménages (du travail et de la propriété, ces derniers augmentant plus vite que les premiers): par exemple, par une "contribution sociale généralisée" proportionnelle au revenu (du type de la CSG française). En tous cas, il serait mieux pour la sécurité sociale que son financement ne dépende pas du budget de l'État, mais de ressources propres, autonomes des recettes fiscales de l'État. On éviterait de telle façon que les allégements d'impôt et les mesures d'épargne n'entraînent le "*grounding du social*".
3. Préférences individuelles: il faudrait accepter des marges de liberté quant au degré de couverture des risques, au delà de ce qui est garanti par les prestations de base. Par exemple, je peux vouloir assurer, pour le risque de chômage, le 100% de la part de mon revenu qui dépasse le minimum vital, ou bien le 50%, étant donné que, de toute façon, l'allocation de base couvre le minimum vital socialement indispensable. La cotisation à payer sera alors proportionnelle à la prestation supplémentaire attendue.

¹ Je l'ai fait autrefois et d'autres l'ont fait. Voir: M. Rossi, Un modèle d'inspiration scandinave pour intégrer la garantie du minimum vital dans une réforme globale du système suisse de sécurité sociale, "Revue suisse de science politique", 2 (1), 1996.



V. Le social cloué au sol ?

Jean-Pierre Fragnière, professeur EESP-HES S2, Lausanne

Je me promène dans un nuage bas aux commandes d'un petit avion solaire. Je tends l'oreille et j'entends:

Un magistrat du Canton du Mont-Blanc: *«Dans mon budget des affaires sociales, je dois couper 32 millions, plus de 4%, la partie sera serrée.»*

Sa collègue du Canton du Mont-Rose: *«Pour ma part, je sacrifierai moins de millions, mais cela représente néanmoins presque 5% de mon budget.»*

Quelques collines plus loin, un directeur d'institution pour personnes handicapées: *«Dans mon secteur, les licenciements vont se compter par centaines.»*

Son collègue, comme en écho: *«Je ferai des efforts, mais je crains de ne pas pouvoir garantir la qualité minimale de mes prestations.»*

Une atmosphère de lassitude morose s'installe, le mot «découragement» pointe sur de nombreuses lèvres. Il couvre le murmure de ceux qui lancent des «Y'a qu'à...».

Faut-il se laisser aller à un découragement teinté d'une once de culpabilité? Impossible de baisser les bras, trop de personnes sont là qui attendent les prestations et les services. Pour beaucoup d'entre elles, c'est une question de survie. L'énergie qui peut permettre de poursuivre la tâche se nourrit d'un certain nombre de constats et peut-être d'initiatives à prendre. Esquissons quelques exemples.

Le social a payé un lourd tribut aux restructurations économiques

Le paysage des divers secteurs économiques s'est massivement transformé, plus particulièrement au cours des vingt dernières années. Nombre d'entreprises ont été «assainies» pour reprendre le terme en usage. Mais au prix que l'on sait: la retraite anticipée, l'accroissement d'un chômage fluctuant, le déplacement de personnes vers des régimes d'aide sociale, des situations d'invalidité, des maladies du corps et de l'esprit, sans compter ceux qui tiennent le coup en dégustant des pilules ou d'autres stimulants. Tout cela a un coût, les pouvoirs publics ont été placés devant une demande croissante, il a fallu faire face. Dans le même temps, les appels à une réduction des ressources fiscales trouvaient un écho politique favorable et le Souverain entérinait les baisses d'impôts. Aujourd'hui, la facture éclate au grand jour et le secteur social est mis au pied du mur, malgré les bons et loyaux services rendus à ces restructurations.

Payer nos succès

Que de progrès réalisés au cours du dernier demi-siècle! Le droit de vote enfin accordé aux femmes, la démocratisation accélérée des études, des assurances sociales qui laissent beaucoup moins de personnes, frappées par les malheurs, sur les bords de la route. Un extraordinaire accroissement de l'espérance de vie, très majoritairement en bonne santé. Un quasi doublement de l'espérance de vie des personnes handicapées. Une amélioration des conditions de vie des familles monoparentales. De véritables soins et des prestations éducatives à des jeunes marqués trop tôt par différentes formes de rejet, voire d'exclusion. Et j'en passe... Il faut le dire, ce sont là de véritables succès. C'est un «enrichissement» de nos sociétés. Il convient de s'en féliciter et de dire merci à celles et ceux qui ont permis ces pas de géants. Mais ces succès ont un coût. Va-t-on arrêter ce mouvement ou organiser subrepticement la régression? La question peut être posée.

Cécités

Lorsque sur la route, une Ferrari vrombissante nous dépasse, nos yeux s'écarquillent, nous la voyons, elle est d'un rouge flamboyant. D'autres réalités, d'importance majeure, échappent à nos yeux, d'autant plus qu'elles s'installent à pas feutrés. Qui a vraiment vu venir ces inégalités croissantes au cours des vingt dernières années? Qui a osé regarder en face la lente dégringolade de beaucoup et la fulgurante ascension de quelques-uns, de plus en plus nombreux? Le moins que l'on puisse dire, c'est que les mesures engagées pour réduire ces inégalités sociales sont plus rares et plus modestes que celles qui ont été prises pour élargir la crevasse. A trop tirer sur la corde, celle-ci a cassé dans de multiples secteurs, des femmes et des hommes et bien sûr des enfants se sont trouvés repêchés par les filets du «social». Quelques spécialistes du détournement des yeux ou de la distillation du soupçon s'occupent à réduire la capacité de ces filets. La force du regard n'a pas été plus aiguë pour observer les trajectoires de paupérisation ou de ce que certains appellent l'exclusion. On a cru trouver le salut dans le «management» forcené du social. Quelques succès sont à saluer, le bilan global risque d'être pour le moins problématique. Notre acuité visuelle a sans doute été réduite par de mauvaises habitudes et des illusions cultivées au cours de ce que l'on a appelé les *Trente Glorieuses*. Les problèmes sociaux devaient se réduire comme peau de chagrin et il ne resterait plus que «quelques cas». Sur cet oreiller de paresse, les lenteurs et les atteroiements se sont installés. Le réveil est brutal.

Les ambivalences

En se spécialisant, nos sociétés ont produit quelques ghettos. Dans la société à quatre générations, la distance culturelle et politique entre les jeunes, les moins jeunes et les vieux, est allée croissant. La répercussion de ces phénomènes sur le secteur social n'est pas négligeable. Ainsi, beaucoup de retraités se mobilisent, à juste titre, pour lancer: «*Touche pas à ma rente*», ils sont plus mitigés lorsqu'il s'agit de soutenir l'assurance maternité, l'invalidité et le chômeur. Une grande partie de «chacun pour soi» se joue dans les coulisses et au Café du commerce, elle trouve ses relais politiques. Cette ambivalence bien manœuvrée est une arme de choix pour les zélés des moratoires ou du redimensionnement «sans tabou» du secteur social.

Garder le cap en gardant l'espoir

Qu'on se le dise, consolider notre action sociale, qui en comparaison européenne est loin d'être hypertrophiée, n'est pas exclusivement une question de bonté d'âme. Bien sûr, toute société se renforce dès lors qu'elle consolide ses solidarités. La Suisse en sait quelque chose. Cela dit, il est essentiel de rappeler qu'une bonne sécurité sociale est de nature à stimuler la capacité économique d'un pays, alors que l'*insécurité* sociale est extrêmement coûteuse surtout à moyen et long terme. Il y a des dégâts qu'on ne répare plus. Et puis, ne l'oublions pas, notre sécurité sociale ne s'est pas construite autour d'une raclette, même dans un charmant mayen, elle est le fruit de multiples engagements vigoureux, de revendications et même de luttes. Demain sera fait d'un solide bilan socio-économique de la situation, d'une planification éclairée sans doute, mais aussi du courage de celles et de ceux qui, comme leurs aïeux, oseront lutter en marchant sur cette corde raide qui est tendue entre l'engagement résolu, le dialogue et la démission irresponsable.