

SKOS
CSIAS
COSAS



Acte de la journée d'automne du 27 novembre 2003:
Mesures d'allégement du budget fédéral:
Le grounding du social?

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

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

Jeudi 27 novembre 2003
Lausanne, Palais de Beaulieu

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 lézards 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 devrons faire face ces prochaines années, elle aura permis aussi d'esquisser quelques pistes de réflexion et elle aura atteint son but.