SKOS
CSIAS
COSAS

ARTIAS
Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale

Acte de la journée d'automne du 30 novembre 2006:
Aide sociale: gérer l'ingérable

III. Le double frein des finances publiques: gare au tête à queue

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

Jeudi 30 novembre 2006
Lausanne, Palais de Beaulieu

Les textes législatifs sont souvent rébarbatifs et semblent fort éloignés de la pratique quotidienne de l'action sociale. Pourtant, le lien qui les unit est parfois beaucoup plus direct qu'on ne pense. C'est le cas de la disposition sur le double frein à l'endettement et aux dépenses qui, par un jeu de domino, conditionne très largement l'ensemble de l'évolution du système de protection sociale.
Un texte législatif renforcé par des pressions politiques visant à privatiser les bénéfices et collectiviser les coûts reporte la pression financière sur les régimes sociaux qui, pour y faire face, se trouvent eux-mêmes dans l'obligation de transférer les coûts sur d'autres régimes ou de réduire les prestations.

1. Les bases législatives

D'abord, il faut mettre en place la machinerie de pilotage du système.
Les objectifs de l'entreprise sont louables:

- prévenir les déficits chroniques des finances fédérales en alignant les dépenses sur les recettes
- adapter la politique budgétaire à la conjoncture en admettant des déficits quand la situation économique est défavorable et en exigeant des excédents dans les périodes de reprise.

Il faut ensuite inscrire ces objectifs dans un texte législatif, en l'occurrence, l'article 126 de la Constitution fédérale.

Gestion des finances

[1] La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes

[2] Le plafond des dépenses totales devant être approuvé dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle.

[3] Des besoins financiers exceptionnels peuvent justifier un relèvement approprié du plafond des dépenses cité à l'al. 2. L'Assemblée fédérale décide d'un tel relèvement conformément à l'art. 159, al. 3, let c.

[4] Si les dépenses totales figurant dans le compte d'Etat dépassent le plafond fixé conformément aux al. 2 ou 3, les dépenses supplémentaires seront compensées les années suivantes.

[5] La loi règle les modalités

Rien à dire à cela. À long terme, un Etat ne peut pas dépenser plus qu'il ne gagne. La théorie voulant que la dette soit peu à peu grignotée par l'inflation ou par la croissance économique peut s'avérer suicidaire. Le peuple suisse, qui comme chacun le sait, est rempli de sagesse, s'est rendu à ces arguments et a approuvé largement l'art. 126 de la Constitution fédérale.

2. Les pressions politiques

Le peuple suisse avait oublié la loi d'O'Connor citée en ces lieux mêmes il y a quelques années par mon collègue Martino Rossi:

- Lorsque la conjoncture économique est défavorable, certains milieux politiques exigent aussitôt la réduction des dépenses sociales qui mettent en péril la pérennité financière de l'Etat. C'est cohérent et conforme à l'objectif du double frein.
- Mais vienne une embellie économique, les mêmes milieux, plutôt que de se référer à l'alinéa 4 de l'art. 126 de la Constitution exigeant que l'excédent de recettes serve à

compenser les dépenses des années précédentes, demandent aussitôt des allègements fiscaux dans le but de favoriser la consommation et la croissance économique.

On en a eu un exemple il y a quelques semaines. À peine la perspective favorable de l'exercice 2006 de la Confédération était-elle annoncée, qu'il s'est trouvé de très fermes voix pour exiger l'allègement des charges fiscales intolérables des entreprises helvétiques.
Conclusion: c'est un système à crémaillère. Quand les moyens font défaut, on comprime les dépenses de l'Etat; quand les perspectives sont favorables, on réduit ses possibilités de recettes. La stratégie est simple: réduire les dépenses de l'Etat, c'est d'abord réduire les moyens à sa disposition.

3. Privatiser les bénéfices/collectiviser les coûts

Autre conséquence résultant automatiquement de la première: toute la machinerie mise en place vise à privatiser les bénéfices par les allègements fiscaux et à collectiviser les coûts en transférant sur le système social les charges découlant de l'adaptation du système économique aux contraintes de la mondialisation. Partout l'on entend: *«Ce n'est pas de notre faute. Si nous voulons survivre à l'internationalisation des marchés et à la concurrence mondiale, nous devons être plus performants encore»*.

L'affirmation a quelque chose de vrai. La Chine ne s'inquiète guère de la pérennisation du financement des assurances sociales suisses.
Résultat:

- augmentation de la pression sur le rendement
- exclusion des éléments non productifs ou insuffisamment productifs
- renvoi sur les assurances sociales de la surcharge pondérale des entreprises.

Deux exemples:
1) Le secteur bancaire se porte aujourd'hui fort bien mais il est passé par une restructuration qui a supprimé 20'000 à 30'000 emplois. Toute suppression d'emploi est directement ou indirectement un renvoi sur l'assurance chômage. Nous sommes très heureux de la santé financière de l'UBS et de Marcel Ospel. Nous le serions encore plus si l'UBS et Marcel Ospel avaient eu la vague conscience que le redressement économique de l'UBS impliquait une certaine responsabilité sociale.

2) L'assurance invalidité est dans une situation financière problématique. Or, l'explosion des nouvelles rentes est liée à des problèmes psychiques de personnes, survenus entre 35 et 50 ans. Avant leur annonce à l'assurance invalidité, ces personnes étaient donc intégrées dans le marché du travail. Pourquoi se sont-elles trouvées soudain dans l'incapacité de suivre le rythme imposé pour satisfaire aux critères de concurrence de marchés internationalisés?
Là aussi, directement ou indirectement, l'adaptation des entreprises aux conditions de la concurrence se traduit par un transfert de charges sur le domaine public.

D'une part, nous l'avons vu, c'est une application spécifique de la loi d'O'Connor. Certains milieux exercent une pression violente sur les moyens à disposition.
D'autre part, les mêmes milieux transfèrent sans question le coût de l'adaptation de leur propre système à charge de la collectivité, provoquant par là une pression croissante sur les besoins.

4. Reporter la pression sur les régimes sociaux

Tous les systèmes de protection sociale se trouvent confrontés à la même difficulté, celle de moyens insuffisants pour répondre à des besoins croissants. Il ne sert à rien de mener des querelles intestines entre les différents régimes de protection sociale, à savoir l'assurance

invalidité, l'assurance chômage et l'aide sociale, pour ne parler que des principaux d'entre eux, querelles visant à savoir qui transfère ses coûts sur qui. Tous les régimes sont confrontés à la même réalité et développent la même stratégie pour y faire face: si les moyens diminuent alors que les besoins augmentent, il n'y a qu'une seule issue, celle de la pression sur les prestations.

Alors là, évidemment, chacun y va de sa propre stratégie par la réduction objective du droit aux prestations ou le transfert de la charge de cette prestation sur un autre régime.
L'argumentation est souvent complétée par la volonté déclarée de réduire les abus.

5. Transférer sur un autre régime

Quelques exemples illustratifs…

1. Premier exemple. Dans le domaine de l'assurance invalidité, les IVème et Vème révisions AI ont pour objectifs l'insertion ou la réadaptation plutôt que la rente. Pour y parvenir, il y a certes des mesures de soutien qui sont développées et qu'il ne s'agit pas de dénigrer, mais il y a aussi la possibilité d'agir sur les critères d'intervention, c'est-à-dire:
   - les critères d'établissement de la perte de capacité de travail pour la personne considérée;
   - les critères de définition d'un marché du travail équilibré dans lequel elle pourrait s'insérer.
   - de la combinaison de ces deux critères découle le troisième, celui de la perte de capacité de gains.

Loin de moi l'idée de mettre en cause la nécessité de l'intervention précoce et de la mobilisation des ressources permettant à une personne de maintenir son emploi plutôt que de mettre en place toute une batterie de mesures pour lui permettre d'en retrouver un.

Mais demeurent quelques chiffres. *«Les offices cantonaux AI ont octroyé un total pondéré de 9'800 rentes au cours du 1er trimestre 2006 contre 11'900 pour la même période de 2005, soit une baisse de 18%. La baisse est même de 30% par rapport au 1er semestre 2003».*[1]
Ces données sont fiables puisqu'elles proviennent du Département fédéral de l'intérieur. Elles posent tout de même certaines questions que le Département n'a pas soulevées. Soit, alors que la Vème révision AI n'est pas encore entrée en vigueur, les offices cantonaux ont spectaculairement amélioré leur capacité à mettre en œuvre des mesures de réadaptation efficientes, soit l'état sanitaire de la population helvétique s'est étonnamment amélioré au cours de ces trois dernières années, soit encore les conditions de reconnaissance du droit à des prestations de l'assurance se sont discrètement mais efficacement modifiées au cours de la même période, soit enfin les abus ont été massivement réduits.

Pour ne pas entrer dans des polémiques stériles, admettons que ce résultat est une composante, à des degrés variables, de ces trois facteurs.

2. Deuxième exemple. Le fonds de l'assurance chômage a atteint sa limite d'endettement. Au début 2007, des mesures d'assainissement sont légalement exigées. Elles peuvent être de différents ordres:
   - relèvement du taux de cotisation (mesure envisagée 0,5%); ce sera insuffisant.
   - raccourcissement de la durée d'indemnisation de l'assurance chômage; on vient de le faire, ce n'est politiquement pas possible.

[1] Gisèle Ory: AI: «pas de rente… et après?» in Actualités sociales No 5 /nov.-déc. 2006

- réintroduction du pourcent de solidarité pour les salaires supérieurs à 107'000 francs. C'est politiquement sensible mais économiquement peu cosmétique.
- reste le dernier volet d'action possible qui est retenu explicitement par la commission fédérale chargée de proposer des mesures:
  - la redéfinition des critères d'aptitude au placement
  - la redéfinition de la notion d'emploi convenable.

3. L'exemple 3 sera combiné avec le 4 pour démontrer la redoutable efficacité du système. Lors de la session d'octobre 2006 des Chambres fédérales à Flims, il a été décidé, dans le cadre de la LAMal de limiter la participation de l'assurance aux besoins de base à 60% des coûts effectifs, le 40% restant étant laissé à charge des personnes. Economie espérée: 200 millions. Ces montants seront pris en charge par les personnes elles-mêmes, pour autant qu'elles disposent des moyens de le faire et pour les autres, seront reconnues dans le cadre des prestations complémentaires AVS ou AI.
En étant relativement optimistes, on peut estimer que le report sur les PC sera de l'ordre de 80 à 100 millions.

4. Exemple 4. Dans le cadre de la nouvelle péréquation financière Confédération-cantons (RPT), il est prévu que les prestations complémentaires seront prises en charge à hauteur de 5/8èmes par la Confédération et de 3/8èmes par les cantons, ce qui est une amélioration considérable par rapport à la situation actuelle.

Cependant, cette prise en charge est limitée aux coûts de base pour une personne indépendante, à domicile, les coûts excédentaires étant considérés comme des charges de soins ou de placement en institution laissés à charge complète des cantons.

Vous m'avez suivi? Non? Référez-vous au point 3 que j'ai développé précédemment, c'est à dire le report de 80 à 100 millions des coûts LAMal sur les PC, mais, là vous m'avez compris, sur les PC à charge des cantons.

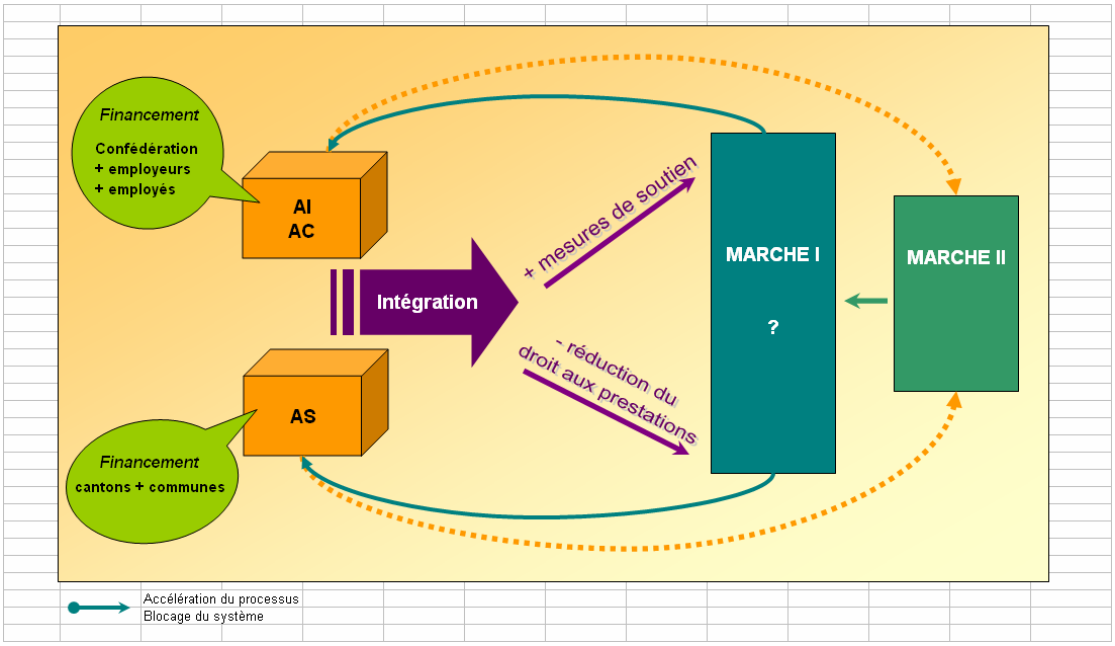
5. Dernier exemple un peu nationaliste. Le 24 septembre 2006, dans un joyeux élan sécuritaire, le peuple et les cantons ont approuvé les nouvelles dispositions de la loi sur l'asile. Ce dont personne n'a parlé, c'est d'un fait. Etre frappé d'une décision de non entrée en matière sur sa demande d'asile ne signifie par pour autant que l'on soit renvoyé au Bengladesh, en Somalie ou dans un pays d'Afrique incertain. Les NEM n'ont pas droit à l'asile et à la prise en charge fédérale mais ils continuent néanmoins d'exister en Suisse. Coût estimé pour le canton du Valais: 500'000 francs par an.
Après sept ans de procédure, le requérant d'asile est exclu de la procédure et transféré au canton avec un statut d'admis provisoire. Pour compenser les charges liées à ce transfert, la Confédération propose d'allouer aux cantons 15'000 francs par requérant sorti du système. Ces 15'000 francs couvrent grosso modo les coûts de la première année. Qu'en est-il de la deuxième, de la troisième, de la quatrième pour des admis provisoires provenant de la Somalie, du Sri Lanka, et de tous les pays pour lesquels aucun accord de réadmission n'est signé, accords qui relèvent de la compétence de la Confédération?
Coût pour le canton du Valais et c'est valable pour les autres cantons: 4 à 6 millions/an, à moins que là aussi, il soit possible de réduire massivement les abus. Mais vous conviendrez que les abus semblent avoir bon dos et qu'on les charge facilement de tous les maux.

Je me suis arrêté à ces quelques exemples parce que le temps m'est compté et que le sujet est limité au double frein à l'endettement et aux dépenses. Je voulais simplement démontrer que derrière des textes rébarbatifs se cache une mécanique redoutable qui pourrait nous conduire à l'impasse, au tête à queue.

6. Restreindre les prestations

La pression par les prestations peut se faire par transfert sur un autre régime. Je l'ai démontré tout à l'heure.
Elle peut se faire aussi par réduction des prestations à l'intérieur de son propre régime.

Si l'on considère l'assurance invalidité, l'assurance chômage et l'aide sociale, tout peut se résumer à l'intérieur du schéma suivant, en n'oubliant pas que l'assurance invalidité et l'assurance chômage sont financées par les cotisations des employeurs, des employés et de la Confédération alors que l'aide sociale est financée par les cantons et les communes.



Les caractéristiques communes aux trois modèles sont les suivantes:

⇨ Chacun des régimes est confronté à un impératif de réduction ou tout au moins de stabilisation des coûts.

⇨ Chacun des trois régimes a développé une stratégie d'action orientée sur l'intégration dans le 1er marché du travail. Cette stratégie passe par deux axes:

- la réduction du droit aux prestations (perte de la capacité de gains/aptitude au placement/collaboration de l'intéressé/etc…). J'ai esquissé plus haut comment ces stratégies pouvaient être mises en œuvre dans l'assurance invalidité et l'assurance chômage, l'aide sociale n'y fait pas exception.
- l'intégration passe aussi par le renforcement des mesures de maintien ou de rétablissement de l'insertion: Vème révision AI, mesures actives du marché du travail, mesures d'insertion sociale et professionnelle prévues par les différents dispositifs d'aide sociale, à quoi on pourrait rajouter CII, MAMAC, etc.

Que l'on aborde la problématique de l'insertion par la réduction du droit aux prestations ou par le renforcement des mesures de soutien ne change rien à l'objectif final: il s'agit de faire sortir les personnes à charge des dispositifs sociaux par leur intégration dans le 1er marché du travail. Quand cela n'est pas possible directement, une autre stratégie est utilisée: intégrer les personnes dans le 2ème marché du travail en espérant que par ce biais, elles pourront réintégrer le 1er marché du travail: emplois temporaires, stages, AIT, entreprises sociales, ateliers protégés. Ce deuxième marché n'a de sens que s'il garde une espérance d'accès au 1er marché du travail. Mais voilà, le 1er marché n'est que ce qu'il est: une

organisation soumise à une forte pression sur les rendements et à une forte tendance à l'exclusion des non productifs sur les assurances sociales ou sur l'aide sociale.

7. L'aide sociale prise au piège

L'aide sociale est dans une situation particulièrement complexe. Lorsque le 1er marché du travail ne peut plus déverser son trop plein lié à l'augmentation du rythme de production ou à la réforme de ses structures sur l'assurance invalidité ou l'assurance chômage, il refuse simplement d'intégrer les personnes qui lui sont renvoyées par ce système. Elles se retrouvent inévitablement dans la voiture balai de l'aide sociale.

Dans plusieurs cantons, celle-ci augmente de 10% à 15% par année. On s'en alarme, on s'en inquiète, on demande de revoir les normes d'attribution de l'aide sociale. Tout cela ne changera rien à un fait. Même en réduisant les normes, l'aide sociale continuera de croître parce que tout le système est organisé pour qu'il en soit ainsi.
On peut durcir les conditions d'accès au marché du travail. On peut aussi réduire les conditions d'accès aux prestations des assurances sociales. Les personnes continuent d'exister et finissent par émarger au compte du dernier filet, supplétif de tous les trous qui se créent aux étages supérieurs.

8. Ne pas baisser les bras

Les coûts de l'aide sociale augmentent et continueront d'augmenter. Il ne sert à rien de se lamenter, c'est juste un fait quasi inéluctable. À partir de là, se pose la question de ce que l'on peut faire de cette situation.

Sans les développer, j'esquisserai trois pistes d'action qui me paraissent prioritaires:

1. Démontrer les effets qualitatifs et quantitatifs du système qui a été mis en place. Toutes les législations, y compris celle instaurant le double frein à l'endettement et aux dépenses, produisent des effets qu'il s'agit de mettre en évidence de manière argumentée.
2. Articuler le plus étroitement possible assurance chômage, assurance invalidité et aide sociale. Cette articulation permettra de renforcer les conditions de droit à l'aide sociale. C'est la raison pour laquelle, sans se faire beaucoup d'illusions sur les effets, l'engagement sans réserve dans les processus CII, MAMAC et autres démarches de collaboration entre régimes sociaux est prioritaire pour assurer le devenir de l'aide sociale.
3. Des deux premiers axes découle le troisième. Si le système de construction budgétaire et de protection sociale produit sur l'aide sociale des effets que nous pouvons démontrer, la résolution durable du problème ne pourra se faire que sur le plan politique. Et c'est là que se rejoignent l'éthique professionnelle et l'éthique personnelle. Chaque travailleur social engagé dans une mission publique est aussi un électeur responsable du bulletin qu'il dépose dans l'urne. Dans un régime démocratique, chaque société est responsable des autorités politiques qu'elle élit et des dispositions législatives qu'elle adopte. La situation de la Suisse actuelle n'est rien d'autre que celle qu'a voulue la majorité de ses citoyens.

Ne pas baisser les bras est certes indispensable mais il faut avoir conscience qu'il s'agit d'un travail à recommencer sans fin, chaque jour. Comment dès lors concilier l'espoir et l'absence d'illusions.
Je conclurai en citant la dernière phrase du mythe de Sisyphe d'Albert Camus: *«Il faut imaginer Sisyphe heureux».*