

SKOS
CSIAS
COSAS



Actes de la journée

L'ARTIAS fête ses 10 ans

1995-2005-2015

Comprendre le passé, vouloir l'avenir

Animation de la journée:

Laurent Bonnard, journaliste à la Radio suisse romande

Jeudi 24 novembre 2005
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. **Les enjeux de la cohésion sociale et de l'intégration**
Francis Matthey, ancien conseiller d'Etat et président de la Commission fédérale des étrangers

- II. **Un cadre pour construire la Suisse de demain**
Hubert Barde, vice-président de l'Union patronale suisse

- III. **Rétrospective vers l'avenir 1995-2005-2015**
Interdépendances entre les développements économiques et sociaux des années 90. Quelles conséquences pour l'avenir?
Ruth Meier, vice-directrice de l'Office fédéral de la statistique
Jürg Furrer, adjoint scientifique

- IV. **Solidarités, individualismes et assurances sociales: quels principes pour le futur?**
Stéphane Rossini, professeur aux Universités de Neuchâtel et Genève

- V. **1995-2005-2015: aide sociale-action sociale? La stratégie de la CSIAS**
Walter Schmid, président de la CSIAS et recteur de la Haute école de travail social de Lucerne

- VI. **Funambule et/ou somnambule?**
Rôles du travailleur social sur les sentiers de l'insertion
Jean-Noël Maillard, directeur de Caritas Jura



I. Les enjeux de la cohésion sociale et de l'intégration

Francis Matthey, ancien conseiller d'Etat et président de la Commission
fédérale des étrangers

Confronter l'espoir à la réalité comme y aspire cette journée anniversaire de l'ARTIAS, c'est à l'évidence prendre un risque. L'espoir n'est pas le même chez chacun, il varie en fonction des intérêts et des valeurs. Il en va de même de l'appréciation de la réalité.

Il y a 10 ans, j'étais en charge dans le canton de Neuchâtel du Département des finances et des affaires sociales. N'était-il d'ailleurs pas contradictoire de mettre dans les mêmes mains le programme de restrictions budgétaires et celui des besoins du domaine social.

Car après le grand choc du milieu des années 70 qui allait mettre fin à ce qu'il est convenu d'appeler les «Trente Glorieuses», une nouvelle épreuve économique, sociale et financière frappait les premières années 90 avec pour conséquence en particulier plus de 200'000 chômeurs en Suisse en 1995 et des comptes publics fortement déficitaires depuis 1992. Cette situation allait initier de nombreuses mesures pour faire face à une évolution préoccupante, tant sur le plan humain des personnes concernées que sur le plan financier.

A Neuchâtel, comme dans d'autres cantons, et à l'instar des MAMT (Mesures actives du marché du travail) pour la LACI, on désirait rompre avec la logique assistancielle de l'aide sociale, conçue pour des situations passagères pour gérer, par une logique de prévention et d'insertion, d'états hélas plus durables. En fait, enrichir un droit social classique (aide sociale) d'un impératif moral, celui du «droit à l'utilité sociale» par des programmes d'insertion ou de réinsertion.

Dans le même temps, nous concevions et mettions en place le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP) qui devait offrir, principalement à des adultes non qualifiés, la possibilité d'intégrer ou réintégrer un univers professionnel à partir d'une formation individualisée.

Il y a 10 ans, il fallait déjà combattre l'exclusion, la marginalisation, ne pas casser le lien de solidarité nécessaire entre les catégories sociales et les générations, les origines pour ne pas menacer la cohésion sociale. C'était notre espoir! Qu'elle est la réalité?

Le sens général de cette démarche se trouve aujourd'hui justifié et des résultats positifs ont été obtenus. Ainsi le CNIP a mis à disposition en 2004 130 places d'apprentissage et d'occupation, organisé 23'000 journées de formation réparties sur près de 1'000 personnes adultes. 60% d'entre elles qui ont suivi des cours à plein temps ont retrouvé un emploi.

Toutefois, certains programmes ont dû être abandonnés suite à des restrictions budgétaires et on n'a guère freiné l'évolution des charges de l'aide sociale en notre canton. Elles ont plutôt explosé en raison du nombre accru de personnes fragilisées, soit par la réduction du nombre d'indemnités de chômage, l'émergence des «working poor», le soutien à de nombreuses familles monoparentales, aux personnes âgées dépendantes vivant en EMS, par exemple, ainsi que des requérants d'asile déboutés. Les dépenses au titre de l'aide sociale dans mon canton ont passé de 17 millions en 1995 à 57 millions en 2005, soit une augmentation de près de 240%, et le nombre de personnes aidées a passé de 5'000 à 9'000. Beaucoup d'autres cantons ont connu cette évolution puisqu'en Suisse le nombre de ces personnes a doublé, passant d'environ 50'000 à 100'000.

Il se dégage ainsi dans notre pays, face à l'avenir, une insécurité sociale, une crainte qui imprègnent tant la vie politique qu'économique et sociale. Ce malaise social ambiant résulte tant d'une protection sociale mal assurée dans l'avenir, que d'un sentiment accru

d'une augmentation des inégalités, de l'injustice, notamment dans les couches moyennes de la population.

Ainsi, par exemple, quels effets ont sur l'opinion publique et la vie sociale, et pas seulement celle des salariés, la publication des bénéfices sans précédent des grandes sociétés industrielles et commerciales, des banques, les rémunérations non moins élevées et les parachutes dorés des retraites de certains administrateurs et directeurs, en comparaison des modestes augmentations de salaires et des difficultés que rencontrent souvent les PME, pour ne pas parler des difficultés rencontrées pour le financement des budgets publics. Et, dans le même temps aussi, on annonce que 230'000 enfants vivent en Suisse dans la pauvreté!

La plus grande partie de notre population ne connaît pas les chiffres cités par le Pr. Bürgenmeier tirés du rapport PNUD 2002 et qui montrent qu'en Suisse, le 10% des plus riches dispose du 25,5% de la part du revenu, tandis que le 10% des plus pauvres se contente de 2,6%. Elle ne les connaît pas, mais elle les ressent!

En fait, même si la situation de 2005 apparaît comme meilleure qu'il y a 10 ans, les espoirs mis alors sur le retour de la croissance économique, et par conséquent sur une situation plus favorable du marché du travail et des finances publiques ont en grande partie été déçus, tout comme sont devenues plus pressantes, en particulier, les conséquences de la mondialisation de l'économie et celle du vieillissement démographique. Ce sont ces évolutions qui mettent au défi la cohésion sociale et la politique d'intégration.

Cohésion sociale et mondialisation de l'économie

La cohésion sociale a jusqu'ici impliqué un espace et un cadre aux frontières bien définies, aussi bien régionales que nationales. Elle dépendait essentiellement de facteurs endogènes souvent maîtrisables. Elle va dépendre désormais surtout de facteurs exogènes, et en premier lieu de la mondialisation de l'économie, de la globalisation des marchés financiers et de leurs répercussions structurelles sur l'emploi. Elle va dépendre aussi de décisions et de stratégies d'entreprises décidées de plus en plus sans attache territoriale et sur lesquelles les États n'auront individuellement plus guère de possibilités d'intervenir.

Cette mobilité et cette concurrence mondialisée ont rendu plus exigeant et plus vulnérable le marché du travail dans notre pays en soumettant les entreprises à une compétitivité elle aussi exigeante. Les entreprises se doivent de se spécialiser dans les produits à haute valeur ajoutée, d'adopter des modes de production à forte productivité et nécessitant de hautes qualifications. Ce processus d'adaptation structurelle se produit dans un contexte de faible croissance économique, sans augmentation de l'emploi et de très faible progression des salaires. On estime à environ 80'000 les emplois non qualifiés disparus depuis 1990 dans notre pays.

Comme simultanément on enregistre une pression à la baisse des prélèvements obligatoires et l'accroissement des déficits publics et sociaux, on conclut fréquemment et rapidement à un effet pervers de la protection sociale sur la compétitivité de l'économie nationale.

On peut cependant aussi établir une autre perspective: celle de considérer la complémentarité des deux notions, à savoir que la compétitivité est un moyen de mieux servir la cohésion sociale et la cohésion sociale être une force pour la compétitivité. Ainsi, la nouvelle compétition internationale place justement au premier plan «ces différences immatérielles» que sont l'éducation, la recherche, l'innovation, la paix sociale. Bref, tout ce qui contribue à la cohésion sociale. Les pays scandinaves l'ont bien compris et, malgré leur haut niveau de fiscalité et de la quote-part de l'Etat, ils se trouvent très bien placés, si ce n'est mieux que la Suisse, dans la compétitivité internationale.

Il est remarquable aussi que ces pays ont les déficits et l'endettement publics les plus bas des pays de l'OCDE et qu'ils présentent des conditions favorables pour l'avenir économique et démographique en matière de natalité et du travail des femmes, grâce à leurs investissements et encadrements sociaux pour les familles.

Le défi que lance la mondialisation à notre système de protection sociale n'est donc pas de savoir s'il survivra mais s'il sera capable d'accompagner le changement social.

Cohésion sociale et vieillissement de la population

C'est aussi à un changement social considérable, à une véritable mutation historique, que l'accélération du vieillissement de la population va confronter notre pays, comme beaucoup d'autres pays d'ailleurs.

Face à la diminution marquée de la fécondité, et donc de la natalité, qui ne permet plus le renouvellement des générations, en raison aussi de l'allongement de l'espérance et de la durée de vie et des conséquences que cela implique, certains estiment qu'il faut engager rapidement «un plan Marshall» dans ce domaine. Les données fondamentales sont connues. Et, sous réserve d'une immigration massive mais peu probable de personnes actives, il faudra faire face tant au défi des fins de carrière et des retraites, au défi du grand âge, qu'au financement des besoins ainsi engendrés (stations de vieillesse, santé, logement, transports).

Deux autres types d'action seront également nécessaires:

- assurer la formation continue tout au long de la vie pour maintenir le capital humain et professionnel des travailleurs âgés
- encourager l'élévation du taux d'activité des femmes, ce qui nécessitera la mise en œuvre d'une politique familiale et de structures d'accueil des enfants beaucoup plus dynamique et engagée que celle que l'on connaît en Suisse. De tels investissements sociaux sont d'ailleurs pour Bertozzi, Bonati et Gay-des-Combes, la base de la modernisation de l'Etat social suisse dans la mesure où ils agissent sur une orientation favorable à la croissance économique et à la démographie.¹

Le partenariat social jouera ici un rôle important, notamment à travers les conventions collectives pour assurer les changements nécessaires dans la gestion des âges. Mais à

¹ «La réforme de l'Etat social en Suisse», Collection Le Savoir Suisse, Lausanne 2005.

l'évidence aussi, c'est au sein même du marché du travail et de l'entreprise, que les attentes sont les plus pressantes: retrouver le plein-emploi, adapter ou trouver des emplois pour les «seniors», flexibiliser les départs en retraite. Le peuple n'acceptera pas que l'élévation de l'âge de la retraite se traduise par l'augmentation des chômeurs âgés.

Le débat dans notre pays est engagé au plus haut niveau politique. La mise au point d'une stratégie d'ensemble sera difficile dans notre système de démocratie directe au vu du nombre d'acteurs touchés. La pente sera dure! Cela mettra à l'épreuve ces prochaines décennies le tissu social, avec les tensions qui risquent de s'établir entre générations.

Comment réagiront les jeunes et surtout les personnes âgées, plus nombreuses, mieux organisées et participant davantage à la vie publique pour défendre leurs droits et leurs intérêts est un des enjeux majeurs de la cohésion sociale des dix ou vingt prochaines années. Et cela d'autant plus que le pouvoir d'achat et le niveau de vie réels des seniors sont déjà devenus supérieurs souvent à celui des jeunes adultes et de leurs familles.

Le marché du travail et la politique d'intégration

Du point de vue de la cohésion sociale, le dossier prioritaire pour le long terme est celui de l'emploi et du marché du travail.

Avec un taux de chômage de 3,6% en septembre 2005, la situation de l'emploi dans notre pays est favorable, comparativement à nos voisins.

Sur 143'000 personnes au chômage, 20% étaient âgés de moins de 25 ans, 60% entre 25 et 49 ans, et 20% en dessus de 50 ans. En fait, les taux varient peu selon les classes d'âge, et c'est chez les jeunes de moins de 24 ans que le taux est le plus élevé (6,1%), ce qui tend à prouver un accès plus difficile à un poste de premier emploi ou d'apprentissage. Mais, sur les 30'000 chômeurs de longue durée, 35% ont 50 ans et plus. 3'000 chômeurs par mois environ cette année se trouvent en fin de droit.

A partir d'un certain âge, perdre son emploi équivaut malheureusement souvent à ne plus pouvoir réintégrer le monde du travail, notamment pour les personnes non qualifiées. Dès lors, ce dont on s'inquiète, ce n'est pas tellement du chômage et des personnes qui y émargent, mais bel et bien d'aller grossir leur rang.

Il est aussi inquiétant que le phénomène des «working poor», très développé aux USA, devienne également structurel en Suisse. Et même si, selon les chiffres publiés récemment, la proportion des bas salaires diminue quelque peu ainsi d'ailleurs que les «working poor». Ces derniers constituent cependant 6 à 8% des personnes actives dans notre pays ces dernières années.

Si l'Etat a moins d'influence qu'hier sur le marché de l'emploi, en raison des tendances profondes du nouvel environnement économique international et de l'évolution démographique, il en assume la responsabilité, en collaboration avec les organisations professionnelles et syndicales. Mais, ses armes ne sont pas nombreuses. Il peut intervenir avant tout à travers la formation, de base et continue, la politique d'investissement, de la recherche ainsi qu'avec l'assurance-chômage et la politique migratoire.

En matière de formation, son rôle s'est accru dans la mesure où nombre d'entreprises se sont déchargées sur lui, totalement ou partiellement, de leur rôle formateur, pour des raisons de coût, de disponibilité ou de convenance. On connaît cette situation pour l'apprentissage, on n'en mesure pas encore la portée pour la formation continue.

Selon le Prof. Yves Flückiger, dans un marché du travail caractérisé par une flexibilité croissante et une exigence accrue de mobilité, les entreprises n'ont plus d'intérêt à investir dans la formation continue de leur personnel, alors même que ces investissements permettent de réduire significativement le risque de tomber au chômage et sa durée en cas de perte d'emploi. A l'heure actuelle, le fonctionnement du marché du travail conduit à une «production» insuffisante de formation continue.

Or, cette fonction de formation continue, transmise de plus en plus à l'Etat, est pourtant un des éléments-clé pour maintenir des capacités et permettre à chacun d'affronter l'obsolescence des connaissances et qualifications. C'est par elle que l'Etat peut soutenir la mutation structurelle en cours de notre économie, car la formation continue diminue avec l'âge et la qualification alors que c'est là que les besoins sont les plus grands.

En ce sens, par exemple, l'introduction d'un «chèque de formation» valable tout au long de la vie professionnelle ne serait pas seulement un instrument d'intégration professionnelle, il serait également un garant de la reconnaissance des personnes dans la communauté nationale et une mesure possible contre la reproduction sociale de la précarité. Il s'agit là aussi d'un investissement social nécessaire à la modernisation de notre pays et à sa cohésion sociale future.

L'intégration des étrangers

L'intégration dans le monde du travail et dans le cursus de l'éducation et de la formation concerne chacune et chacun de nous, Suisses comme étrangers. Le travail joue un rôle déterminant pour notre intégration dans la société, dans l'octroi d'un statut social et dans la reconnaissance sociale dont chacun a besoin.

Les efforts à faire pour intégrer ou pour réintégrer dans la société celles et ceux qui, pour des raisons de vulnérabilité, de précarité, en ont été écartés ou exclus concernent toutes les catégories sociales, Suisses aussi bien qu'étrangers. La pauvreté, les handicaps, la maladie, la difficulté de se loger n'ouvrent pas un passeport avant de frapper.

Mais à l'évidence, la population d'origine étrangère en notre pays a des obstacles supplémentaires à franchir, dans le statut, la langue, les préjugés, la discrimination.

Les étrangers autorisés à résider en Suisse constituent le 20% de la population de notre pays et le 25% des personnes actives. Ils forment une population très hétérogène, du point de vue des origines, des revenus, des professions exercées, de la culture. La récente enquête sur les salaires en notre pays l'a bien montré. Toute une partie des étrangers se trouvent parfaitement à l'aise dans notre pays, y gagnent bien leur vie, ont des formations en moyenne supérieures à celles des Suisses. Ils viennent souvent des pays du Nord et des USA. Ils constituent cependant une minorité des étrangers.

C'est la majorité, l'autre partie, celle qui vient le plus souvent du Sud et de l'Est de l'Europe, d'Afrique, qui est concernée avant tout par la politique d'intégration.

Cette population est venue chez nous pour travailler dans des emplois demandant peu de qualifications, dans des branches économiques délaissées par la population suisse et aux salaires parmi les plus modestes.

Si l'immigration fut ainsi, pendant des années, réduite à une politique de régulation du marché du travail, de recrutement de main-d'œuvre avec l'idée d'un retour des travailleurs au terme de leur contrat, elle est aujourd'hui essentiellement une immigration de peuplement, d'installation, déterminée par une multitude de raisons. Ainsi, le regroupement familial constitue actuellement plus du 40% des motifs d'immigration.

La politique d'intégration répond dès lors à cette «sédentarisation» des migrants, à leur besoin d'assurer une existence économique et sociale stable dans notre pays, à développer des relations positives et de dialogue entre la population autochtone et les immigrés. Enfin, à éradiquer les discriminations dont beaucoup de migrants font l'objet en particulier dans l'emploi, le logement et l'accès à la formation (apprentissage notamment). L'égalité des chances et des droits doit rester l'objectif clairement affirmé de la politique d'intégration. Toutes les études et analyses le confirment: la précarité du statut de l'étranger est un des handicaps majeurs pour l'intégration véritable.

Que constatons-nous, indépendamment de la précarité du statut:

- Le taux de chômage des étrangers, en septembre 2005, est de 6,4% et celui des Suisses de 2,8%. Ainsi, les étrangers constituent 25% des personnes actives et 40% des chômeurs. Il s'agit d'abord de personnes sans qualifications particulières.
- 35% des étrangers actifs avec permis B et C n'ont pas de formation post-scolaire (17% pour les Suisses) et même 50% pour les actifs du Sud de l'UE. Ce taux est sans doute plus élevé encore pour les pays tiers, de l'Ex-Yougoslavie et de la Turquie par exemple.
- Le taux des «working poor» est deux fois plus élevé chez les étrangers que chez les Suisses. On les estime respectivement à 12 et 6%.

Un travail remarquable est fait dans les écoles, l'école et le travail restant à la base de la politique d'intégration. Mais l'effort doit être accentué pour faciliter l'accès à la formation, à l'apprentissage et à l'emploi, pour encourager les qualifications, la promotion et l'intégration dans les entreprises elles-mêmes.

Dans le domaine du logement, notre pays, de par sa structure fédéraliste et l'attention portée par les autorités locales à la préservation de la mixité des origines, des équilibres sociaux et humains, a évité jusqu'ici la «ghettoisation» qui marque tant de grandes villes européennes, même si certaines concentrations d'habitants d'origine étrangère existent bel et bien.

Mais il n'empêche! Les discriminations dans l'accès au logement sont là et les résultats statistiques les plus récents, établis à partir du recensement de la population, indiquent une augmentation à la ségrégation spatiale. Celle-ci relève d'ailleurs moins de l'origine des habitants que de leur statut socioprofessionnel et de leur revenu. La densité d'élèves étrangers dans certaines écoles et classes est aussi l'expression de cette relégation.

Comme le nom et la couleur de la peau, le lieu de résidence est devenu un «marqueur social»!

Cette évolution rejoint l'analyse d'Eric Maurin sur le séparatisme social. Il constate que la différenciation des espaces résidentiels résulte de façon accrue de comportements «de fuite» ou «d'évitement» et que cette hiérarchisation se fait d'abord par le haut et non par le bas, c'est-à-dire par le comportement des catégories sociales aisées. Les ghettos les plus fermés selon lui sont constitués par ces mêmes milieux.

Cela étant, l'intégration des étrangers dans notre pays peut présenter un bilan relativement positif. Beaucoup d'étrangers le disent. Elle est même désormais reconnue légalement comme une tâche de l'Etat, qu'il doit conduire avec tous les milieux intéressés. Depuis 2001, près de 500 projets par an, développés par des institutions, des associations suisses et étrangères, sont soutenus financièrement par la Confédération et presque tous les cantons et villes d'une certaine importance sont engagés dans cette tâche.

Il ne faut cependant pas baisser la garde.

Un vent froid souffle sur notre pays. Les débats et les votes du parlement fédéral concernant la loi sur les étrangers (et non seulement sur l'asile) ne sont guère rassurants pour l'avenir.

Ainsi, le droit au regroupement familial après 10 ans de séjour en Suisse, proposé par le Conseil fédéral, a été refusé, tout comme le droit à la transformation d'un permis de séjour en permis d'établissement après 10 ans également. Poussé par l'UDC, un fort courant milite aussi pour faire porter sur les seuls migrants l'effort d'intégration et réduire l'intervention de la Confédération à l'obligation de l'apprentissage de la langue du lieu de résidence et au suivi de cours d'intégration.

Tous les débats, dans l'argumentation, dans le ton et les mots, autour de la naturalisation facilitée des jeunes étrangers, de l'asile, des sans-papiers, des droits civiques et de la citoyenneté, révèlent une violence d'expression et d'idées inquiétante. Ils illustrent l'état d'esprit qui prévaut dans notre pays et combien de nos compatriotes voient dans les étrangers des risques au lieu d'une chance, une menace au lieu d'une richesse pour l'identité et la culture de notre pays. Beaucoup de regards ont changé, sont devenus moins respectueux et tolérants, beaucoup moins fraternels.

La libre circulation des personnes avec l'UE, l'émergence d'une politique migratoire unifiée ou harmonisée au sein de celle-ci, le contexte mondial pour le recrutement de personnel qualifié vont sans doute à terme modifier les conditions de la politique suisse en ce domaine.

La politique d'intégration des étrangers est un enjeu culturel, économique, démographique et humain. Elle est aussi un enjeu pour la cohésion sociale et l'avenir de notre pays. C'est à long terme qu'elle se pense, c'est au quotidien qu'elle se vit et se construit.

Conclusion

Nous vivons, et vivrons demain aussi, sur de puissantes dynamiques démographiques, économiques et technologiques qui vont dans le sens de la remise en cause des

protections acquises. On ne peut nier ou sous-estimer la force de ces dynamiques. Le défi doit être relevé.

Les enjeux de la cohésion sociale et de l'intégration sont nombreux. Sans vouloir trop solliciter l'avenir, nous pouvons penser que nous serons sans doute aux prises avec une croissance qui augmentera lentement, une population active qui restera stationnaire et des revenus qui progresseront peu.

«*A croissance molle, société dure*» a écrit Michel Albert.

Les enjeux sont d'abord politiques au sens de la société, du pays que nous voulons construire, ils sont économiques car ils portent en eux la véritable capacité du pays de se battre au plan international. Mais ce n'est pas une économie qui est compétitive, c'est une nation, c'est un pays.

Les entreprises vivent au rythme des marchés, elles doivent agir rapidement. C'est leur force. La force de l'Etat, c'est de pouvoir agir dans la durée, il est le garant de la continuité.

La cohésion sociale n'est pas un luxe qu'on pourrait s'offrir dans une situation de prospérité. Elle est une des conditions de cette prospérité et de cette compétitivité.

Notre pays vit une période nouvelle de son histoire. Il a devant lui des échéances redoutables sans qu'on ait le sentiment qu'on trouvera assez de force et de sagesse pour les préparer et les surmonter.

Beaucoup d'acteurs et d'intérêts sont en jeu.

L'Etat n'a pas vocation à tout faire, mais il a le pouvoir d'empêcher. Il n'est pas le seul à pouvoir et devoir assurer la cohésion sociale et l'intégration, mais il peut les soutenir et éviter qu'elles se délitent. Les partenaires sociaux, les entreprises, les citoyens eux-mêmes ont aussi leur part de responsabilité.

Car on ne peut asseoir la cohésion sociale seulement sur le droit, certes nécessaire, mais non suffisant. Il y faut le sens de la communauté, du bien commun, la fixation de repères et de projets dans lesquels le pays veut s'inscrire.

Cela ne peut se faire que dans le long terme, sur les mentalités et les comportements, alors que le temps de la réflexion et de la décision est devenu l'immédiateté, la préférence pour le présent.

Le climat politique dans lequel baigne notre pays n'est pas propice à la recherche de compromis, au dialogue social, à l'élaboration d'un nouveau contrat social. Dans le débat, trop souvent domine le dualisme, le noir et le blanc. La réalité est loin de l'espoir ici également!

Notre pays est aussi confronté aux individualismes, aux corporatismes, aux égoïsmes catégoriels de tous bords. La médiation est une œuvre patiente et de grande fragilité puisque susceptible d'être rejetée par les urnes. La cohésion sociale, le vouloir vivre ensemble, est aussi minée par le chacun pour soi, par la priorité accordée à ses propres droits et intérêts.

Et pourtant! Dans notre système politique de démocratie directe, la force du compromis et du consensus, qui n'est pas forcément mou comme le disent ses détracteurs, constitue une base solide pour atteindre le but. Un tel compromis peut aussi être mobilisateur, engendrer une dynamique de l'énergie.

L'action est possible!

C'est cette zone de recoupement, large si possible, entre l'éthique de conviction et celle de la responsabilité chères à Max Weber qui déterminera le sort et la nature de la cohésion sociale de demain.

Car la cohésion sociale ne se décrète pas. Elle se construit. Il y faut du temps, de la confiance, le sens de l'intérêt commun et de la volonté.

Une communauté réussie est celle qui crée les conditions de sa cohésion et un fort sentiment d'appartenance. C'est celle où face aux difficultés, on peut faire prévaloir la nécessité de l'effort et la conviction que celui-ci est justement réparti.

C'est ce chemin d'altitude que la conduite politique doit emprunter et promouvoir pour entraîner le courage, susciter l'espoir et, selon la belle image de Jean-Claude Guillebaud, insuffler « *le goût de l'avenir* ».



II. Un cadre pour construire la Suisse de demain

Hubert Barde, vice-président de l'Union patronale suisse

Je vais tenter une réflexion sur quelques structures qui donnent à la Suisse son cadre d'aujourd'hui, ainsi que sur leur nécessaire ou possible évolution dans les années à venir, et pourquoi pas à l'horizon 2015, date fixée, peut-être un rien témérairement, par les organisateurs pour le thème de la journée. Je m'exprimerai sur:

- la politique économique;
- le fédéralisme;
- l'ouverture sur l'étranger;
- le marché du travail;
- la formation;
- la politique sociale;

en donnant à chacun de ces chapitres la connotation libérale qui lui convient. C'est je crois ce que l'on attend de mes propos, même s'ils peuvent heurter certains, et ce n'est bien sûr pas mon objectif, celui-ci visant à faire toucher du doigt certaines réalités incontournables.

1) La politique économique

La Suisse est le pays de l'OCDE qui a connu la plus faible croissance depuis 1990. La crise qui en a découlé a provoqué un choc au sein de la population helvétique, avec une montée du chômage et des restructurations douloureuses au sein des entreprises. Cette situation a surtout mis à nu les rigidités et les insuffisances existant dans certains secteurs, longtemps protégés de la concurrence.

L'internationalisation de l'économie, l'ouverture des marchés, le développement des télécommunications et des transports, la création de la monnaie unique européenne augmentent la pression concurrentielle. Pour certains, celle-ci est la source de tous les maux économiques. Le succès des entreprises exportatrices de notre pays, soumises à une très forte concurrence, démontre au contraire ses vertus. C'est ainsi que les entreprises actives sur le marché intérieur ne pourront pas se soustraire à ce mouvement. Il faut continuer à abattre les barrières qui ont trop longtemps paralysé et renchéri le marché intérieur.

En effet, curieusement, malgré une forte assiduité au travail, la paix sociale et une main d'œuvre de qualité, la productivité de l'économie suisse n'est pas bonne, quels que soient les systèmes de mesure utilisés. Cet état de fait semblerait résulter d'un marché intérieur trop régulé, parfois par ses acteurs eux-mêmes, et trop coupé de la concurrence. La loi sur les cartels, comme celle sur le marché intérieur, ont pour objectif d'y remédier. La seconde, actuellement en révision, vise à éliminer les restrictions à l'accès au marché. Elle entend faciliter la mobilité professionnelle et les échanges en Suisse ce qui renforcerait la compétitivité de l'économie du pays, en vitalisant la concurrence sur le marché intérieur, avec comme conséquence une pression sur les prix. Celle-ci doperait la consommation.

Et, dans un domaine connexe, la Suisse, terre d'accueil pour les entreprises étrangères? Facteur de satisfaction, il est en effet réjouissant de constater que notre pays a pu améliorer en 2004 son classement dans le rapport sur la compétitivité que publie chaque année l'Institut international pour le développement du management (IMD) qui est basé ici à Lausanne. Que la Suisse soit devenue, selon cet institut, plus attractive pour les entreprises étrangères est encourageant, et il faut œuvrer aujourd'hui et demain pour sauvegarder les

avantages comparatifs qui motivent le choix de ces entreprises de s'implanter chez nous, à savoir la fiscalité des entreprises, l'intelligente souplesse de la loi sur le travail, la qualité de l'environnement, la stabilité politique, la paix sociale, la formation des collaborateurs, les transports, la présence de hautes écoles prestigieuses, des taux d'intérêts bas, etc, ce que l'on nomme les conditions-cadres de l'économie.

Hier, aujourd'hui et demain, c'est par l'investissement que les entreprises créent ou maintiennent des emplois. Nombreux sont les facteurs qui peuvent influencer la décision d'investir. Ceux-ci sont très largement influencés par les conditions-cadres précitées. Les décisions de politique économique doivent ainsi tenir compte de leurs effets sur l'investissement si l'on veut maintenir et développer l'aptitude concurrentielle des entreprises du pays et par conséquent leur croissance ainsi que l'emploi et, par ricochet, éviter d'éventuelles délocalisations, même si ce risque me paraît ne pas devoir prendre d'ampleur particulière aujourd'hui ou demain en raison des atouts dont est paré l'environnement helvétique, notamment la qualité et la fiabilité de la main d'œuvre, ainsi que la stabilité politique du pays.

Dans un autre domaine, la Suisse a connu, connaît et connaîtra encore le phénomène des fusions d'entreprises. Montrées du doigt par les uns, saluées par d'autres, il faut comprendre que l'esprit d'entreprendre et celui d'initiative supposent que les entreprises puissent choisir les structures qu'elles jugent les plus aptes à leur activité. La capacité concurrentielle de la Suisse, on l'a vu plus haut, doit être défendue, et cette aptitude à la concurrence passe parfois par des fusions. Elles peuvent engendrer des conséquences qui parfois inquiètent. Il y a souvent à cet égard un manque d'informations qui permettraient de comprendre les raisons de telles décisions. Il est opportun de rappeler ici que l'entrepreneur doit tenir compte, dans ses décisions stratégiques, de ses collaborateurs, mais aussi de ses fournisseurs et du capital qui lui a été confié sans oublier ses clients. Leurs intérêts à terme seront parfois mieux défendus au travers d'un regroupement des forces en présence. Les offres publiques d'achat (OPA), qu'elles soient amicales ou inamicales, s'apparentent à la même stratégie avec les mêmes conséquences.

La Suisse connaît un coût de la vie élevé. Les clients des entreprises suisses s'en accommodent dans la mesure où l'excellence des produits et des services qu'ils acquièrent est à la hauteur des prix facturés. Le maintien et le développement d'un haut niveau de qualification professionnelle et de recherche est la condition sine qua non pour la fourniture de produits ou de services à haute valeur ajoutée, donc chers. Les entreprises prenant en charge 70% des dépenses de recherche et de développement en Suisse, elles doivent continuer à bénéficier de conditions favorables pour poursuivre cet effort. Toujours ces mêmes conditions-cadres qui jouent un rôle décisif dans l'avenir de la place économique du pays. En outre, une collaboration toujours plus étroite entre les hautes écoles et les entreprises permettra de mieux mettre en valeur les résultats de la recherche académique et de les transférer vers des applications industrielles.

Le renforcement de la croissance reste le défi central de la politique économique du Conseil fédéral. La garantie de maintenir la plus grande liberté d'entreprendre, celle de ne pas accroître les charges administratives et fiscales des entreprises constituent le terreau dans lequel doit pouvoir s'inscrire l'activité économique du pays. L'accès aux marchés étrangers, fondé sur la réglementation internationale de l'OMC, est indispensable à un pays comme la Suisse dont l'économie est très fortement intégrée au sein du marché mondial, tout comme la voie bilatérale, avec l'UE et avec d'autres pays, permet de conclure des accords à la dimension des besoins qui sont les nôtres et ceux de nos partenaires.

En résumé, pour l'avenir, on peut retenir ce qui suit:

- une revitalisation du marché intérieur;
- une amélioration de la compétitivité de l'économie nationale, fille de la productivité;
- un maintien de conditions-cadres favorables à l'économie;
- la préservation du potentiel d'investissement des entreprises, gage de leur pérennité.

2) Le fédéralisme: entre lourdeur et génie du lieu

L'origine de nos structures fédéralistes résulte, entre autres, de l'histoire de la Confédération. Les frontières cantonales ne sont pas nées du hasard: elles sont riches d'histoire et de repères culturels, et il serait vain de vouloir en gommer les contours, comme l'a prouvé l'initiative pour le moins curieuse visant à fusionner les cantons de Vaud et de Genève, balayée en votation populaire il y a quelques années. Il n'en demeure pas moins que certains s'interrogent sur la pérennité d'un système qu'ils estiment dépassé, burd à entretenir, lent à faire fonctionner, gaspilleur de deniers publics, gênant les mouvements migratoires d'un canton à l'autre, j'en passe et des meilleurs. Ces mêmes pourfendeurs du système fédéraliste préconisent la création de régions plus grandes, regroupant des cantons que rien ne prédestine à vivre administrativement ou politiquement ensemble.

Le fédéralisme rapproche le citoyen du lieu de la décision politique et de l'activité administrative, tout en sachant que lorsque l'intérêt général l'exige, est confié à L'Etat fédéral le pouvoir et la responsabilité de certains domaines. Nos structures fédéralistes ont à l'heure actuelle encore toute leur raison d'être. Les inconvénients résultant de la multiplication des centres de décision sont contrebalancés par le dynamisme et la souplesse créative que permet toute décentralisation, sans parler de l'émulation née de la concurrence intercantonale. Si les cantons ont à résoudre des problèmes dont la complexité et la dimension peuvent dépasser leur territoire, ce n'est pas en fusionnant les entités cantonales que l'on résoudra ces problèmes. Il est vrai qu'en prenant en considération la Suisse romande, celle-ci compte 35 ministres-conseillers d'Etat pour gouverner environ 1,5 millions de citoyens. Schématiquement exposé, ces ministres-conseillers d'Etat, dans leur canton respectif, font tous la même chose que leurs voisins des autres cantons et ils sont tous surchargés. Là il y a gaspillage de moyens et d'énergie. Il y a dès lors un avenir pour le développement d'un fédéralisme coopératif avec des modalités souples et qui doit dépasser la seule réunion de chefs de services ou de gouvernants des divers cantons. Les partenariats peuvent varier au gré des domaines considérés et des questions à résoudre, concerner l'ensemble d'une collectivité linguistique, quelques cantons seulement ou encore un territoire transfrontalier. On pourrait songer aussi à une organisation telle une holding, en confiant à chaque canton un ou plusieurs domaines particuliers, une ou plusieurs compétences à développer pour l'ensemble des autres cantons. C'est pourquoi la réponse aux nouveaux défis passe par la mise en place de véritables réseaux dans lesquels les différents acteurs assument chacun des responsabilités différentes en faveur d'une communauté de cantons. A défaut, et des chantiers sont ouverts, la Confédération s'en chargera. C'en sera fait du fédéralisme. Ne resteront plus alors que des entités cantonales historiques et culturelles dénuées de toute substance politique. Est-ce souhaitable? Je réponds sans hésiter par la négative.

La collaboration intercantonale pose la question du contrôle démocratique. La réponse à cette préoccupation ne passe pas par la création de conseils régionaux, structures politiques supplémentaires, intermédiaires entre les cantons et la Confédération. Il s'agit plutôt de

soumettre les décisions de collaboration aux cantons concernés, de définir des instruments de contrôle qui permettent aux parlements de disposer des informations nécessaires et d'assumer ensuite leur rôle respectif. De tels projets se mettent en place, non sans difficultés.

Enfin, ultime précision, prôner le fédéralisme, ce n'est pas défendre le compartimentage économique. On l'a vu plus haut avec la révision de la nécessaire loi fédérale sur le marché intérieur.

En résumé, pour l'avenir, on peut retenir ce qui suit:

- développer un fédéralisme coopératif, tout en maintenant la concurrence intercantonale là où le dynamisme des spécificités l'impose.

3) La nécessaire ouverture sur l'étranger

L'isolement ne paie pas. Les changements intervenus depuis le début des années 1990 rendent nécessaire une adaptation de la politique extérieure de la Suisse. Aujourd'hui, l'isolement ne peut consolider ni notre indépendance, ni notre souveraineté. La traditionnelle ouverture économique internationale de notre pays doit s'accompagner d'une ouverture politique. Ses intérêts seront d'autant mieux défendus et son point de vue d'autant mieux compris qu'ils s'inscrivent dans une perspective de participation aux organisations qui affrontent des problèmes qui nous sont communs. L'entrée de la Suisse à l'ONU est à cet égard exemplaire.

En matière économique, si l'échec, en 1992, en votation populaire, de l'adhésion de la Suisse à l'EEE a certainement été dommageable à notre pays, les accords bilatéraux avec l'UE ont pris le relais, un relais difficile, semé de beaucoup d'embûches en matière de négociations puis d'adoption par le peuple suisse, mais qui, jusqu'à ce jour, ont toutes été surmontées. Rappelons à ce propos que la Suisse est l'un des rares Etats européens où vote le peuple sur les objets de rapprochement ou d'intégration européen. On dit la Suisse fermée. Qu'en serait-il si les autres pays votaient systématiquement sur ces objets? Par ailleurs, il est totalement illusoire de croire que notre pays peut aménager sa politique hors de toute influence extérieure. Qu'on le veuille ou non, une pression provenant par exemple d'un voisin de la taille de l'UE est inévitable. Autant s'en accommoder, et cela est valable aussi bien pour l'Europe que pour toute collaboration sur le plan international, de façon réaliste, dynamique et intelligente, dès lors qu'il est plus que présomptueux de croire à une voie solitaire, que cela soit en matière politique ou économique. Cela ne remet pas en cause notre politique de neutralité, fondée principalement sur l'interdiction de la Suisse à participer à des conflits armés.

En résumé, pour l'avenir, on peut retenir ce qui suit:

- continuer à s'ouvrir sur l'étranger car l'isolement non seulement ne paie pas mais est de plus totalement illusoire.

4) Le marché du travail

Dans la zone OCDE, la croissance de l'emploi sera lente à se redresser. Toutefois, l'immense majorité des entrepreneurs responsables du tissu des PME et des grandes sociétés de notre pays ont comme souci constant de maintenir le nombre de postes de

travail, les restructurations d'entreprises, parfois destructrices d'emplois, visant dans la plupart des cas à préserver la majorité d'entre eux dans une perspective à long terme.

Une politique dynamique du marché du travail ne peut qu'être fondée sur des conditions-cadres favorables, nous l'avons vu plus haut. Je ne suis pas sûr que l'éventail des décideurs, que ceux-ci soient politiques, syndicalistes, voire religieux en soient toujours conscients.

La Suisse, le patronat comme les travailleurs, a tiré grand bénéfice du partenariat social qui s'est instauré après-guerre. Bien que la crise des années 90 l'ait fragilisé, il faut s'efforcer de le préserver et de le développer encore à l'avenir. Cela suppose que la législation doit cesser de vouloir tout régler dans les moindres détails et laisser au contraire une large place à la négociation entre partenaires sociaux. C'est la vitalité de ce partenariat, fait bien évidemment de tensions puis d'accords, qui doit être défendue aujourd'hui et demain, tant pour le monde du travail que pour le patronat. Ce partenariat est une confrontation. D'elle naît finalement le consensus.

Le monde du travail change, la souplesse et la mobilité sont devenues réalité, pour les employés et pour les employeurs. Il est indispensable que la négociation des conditions de travail, liées à cette évolution, demeure de la compétence des partenaires sociaux, plus rapides dans leurs réactions que tout cadre législatif lourd et général, ne tenant pas compte des différences qui existent entre branches économiques.

En matière de chômage, la réduction du temps de travail et le partage du travail, vieux rêves heureusement aujourd'hui dépassés, imposés de façon globale par une loi, ne représentent pas une solution au chômage. On a vu ce qui est advenu, quant au résultat sans effet sur le marché du travail, de l'introduction des 35 heures en France. En revanche, ces solutions peuvent être adoptées là où le désir ou la nécessité s'en fait sentir, mais ce au travers de négociations paritaires.

Enfin, d'une manière générale, la difficulté de trouver un emploi ne doit pas conduire à une précarisation des rapports de travail. Il en va de la responsabilité sociale du patronat.

Remarque provocatrice? Certains prétendent que la Suisse pourrait connaître une pénurie de main d'œuvre dans une dizaine d'années déjà, du fait du ralentissement de la natalité. Aubaine pour les travailleurs âgés qui pourraient s'engouffrer dans cette brèche? Oui, mais pour autant que les entreprises mettent en place une politique favorable à cette catégorie de collaborateurs. Cette politique pourrait s'inspirer, et elle devrait être mise en place dès maintenant, des éléments suivants: formation continue, politique salariale, prévoyance professionnelle, équilibre entre le travail et la vie, transition progressive vers la retraite, etc. Il en va de même avec le travail des femmes qu'il y a lieu de mieux favoriser par des mesures permettant une meilleure liberté de mouvement à celles désireuses de s'investir dans une vie professionnelle (travail à temps partiel, horaires scolaires, cantines scolaires, crèches, perfectionnement professionnel, etc).

Et le chômage des jeunes? Il est en progression, et touche aussi bien les jeunes sans formation que ceux ayant terminé avec succès leur formation scolaire ou leur apprentissage, chômage fondé sur le motif qu'un grand nombre d'employeurs exigent d'eux une expérience professionnelle. Le seco a entrepris dès lors d'organiser des stages sous forme d'emplois temporaires dans une entreprise privée ou un service de l'administration publique. Ces dernières années, de nombreux employeurs ont aidé les jeunes à s'intégrer efficacement au

marché du travail. Cette aide doit pouvoir encore se développer, en offrant 3000 places de stage supplémentaires.

Quant au secteur de l'apprentissage enfin, le nombre de places semble globalement suffisant. En revanche, certaines formations sont plus recherchées que d'autres et n'offrent dès lors pas chaussure à son pied à chaque apprenti désireux de suivre ces voies les plus prisées. La courbe des naissances devrait permettre de résoudre ce problème à l'horizon de 2008.

En résumé, pour l'avenir, on peut retenir ce qui suit:

- maintenir les conditions propres à dynamiser le marché du travail, notamment par une loi sur le travail équilibrée, évitant l'ultra protection du travailleur, facteur de chômage;
- consolider le partenariat social;
- s'opposer au remplacement du partenariat social par la loi, sauf cas exceptionnel comme les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes;
- faciliter l'intégration professionnelle des femmes;
- faciliter l'activité professionnelle des travailleurs âgés.

5) Relever le défi de la formation

Certaines enquêtes internationales ont montré que les résidents de notre pays se classent, en matière de formation dans les secteurs de la lecture et de la résolution de problèmes, à un niveau moyen. Cette enquête nous montre que le savoir qui est, il est banal de le rappeler, notre seule matière première, doit encore être développé chez nous. Il faut donc investir davantage dans la formation, ce qui ne veut pas dire qu'il faille y mettre plus d'argent mais qu'il faut plutôt «s'y investir» davantage en exigeant de meilleurs résultats.

Concrètement, il s'agit de faire porter nos efforts notamment sur les points suivants:

- gommer les différences cantonales, en visant les résultats des cantons qui se classent le mieux. Ce n'est pas nier le fédéralisme;
- fixer des standards de performance communs et des contrôles en conséquence;
- accepter la diversité quant aux capacités scolaires de chacun;
- penser en terme d'élite et exiger des performances élevées de ceux qui sont capables de les atteindre, et ce le plus tôt possible dans le cursus scolaire;
- proposer des cours destinés aux adultes (formation continue).

La formation demeure en outre un des meilleurs facteurs de lutte contre le chômage. Comme vu plus haut, la formation de base se doit d'être exigeante et ambitieuse visant, outre l'assimilation des connaissances de base, la responsabilité, l'esprit critique, le désir d'entreprendre, le goût du risque, etc.

Un système de formation de haut niveau, performant, reconnu sur le plan international constitue pour notre pays un atout indispensable et un instrument de développement économique et social précieux. L'innovation, la créativité, une recherche de pointe et la capacité d'assurer efficacement le transfert de technologie entre le monde scientifique et celui de l'entreprise jouent un rôle crucial pour l'avenir du pays. Par ailleurs, l'égalité des

chances dans la formation exige que toute personne qui en a la volonté et les capacités doit pouvoir se former.

Un monde en constant changement réclame que la formation se fonde sur de solides connaissances de base et évite la spécialisation précoce. Le système de formation doit dès lors intégrer la nécessité de se former tout au long de la vie. Cela implique de renforcer l'offre de perfectionnement professionnel et de formation continue. Les nouvelles technologies de l'information et de communication sont-elles aptes aujourd'hui à permettre, sur une large échelle, de développer de nouvelles méthodes d'enseignement, sous forme par exemple de véritables campus virtuels? Je pose la question sans y répondre.

Grâce à l'introduction de la maturité professionnelle et la mise en place de hautes écoles spécialisées, la Suisse possède une voie de formation professionnelle équivalente à la voie académique. Cela donne incontestablement à la filière professionnelle un potentiel supplémentaire. Ne pas oublier cependant que la formation professionnelle doit continuer à être orientée vers la pratique. Il n'est pas inutile de rappeler non plus le rôle et la responsabilité essentiels que jouent à cet égard les PME dans l'apprentissage de base. Petite remarque en passant, ne les décourageons pas en semant sur le parcours de l'accès au savoir pratique des impedimenta difficiles à assumer pour les entrepreneurs. Je pense ici notamment à certaines lourdeurs administratives qui peuvent accompagner le cursus de l'apprentissage.

En résumé, pour l'avenir, on peut retenir ce qui suit:

- améliorer la formation de base et consolider l'apprentissage dual;
- renforcer les possibilités de formation continue;
- développer encore notre système de formation de haut niveau;
- se souvenir que le savoir est notre unique matière première.

6) Pour une politique sociale raisonnable

La croissance économique en Suisse stagne, malgré, comme on l'a vu plus haut, une amélioration de la compétitivité de son économie et la géopolitique mondiale n'est guère encourageante. Tableau sombre me direz-vous. Mais tableau lié aux hauts et aux bas de toute économie vivante.

La situation économique que nous connaissons en Suisse, tout comme l'évolution de la démographie du pays, imposent de dimensionner la politique sociale aux possibilités des entreprises. Qu'on le veuille ou non, ce sont elles qui principalement remplissent les caisses sociales, directement ou grâce aux emplois et aux salaires qu'elles assurent (cotisations salariales, impôts directs, impôts de consommation, donc TVA).

Permettez-moi un constat alarmant qui va servir de base au développement du présent chapitre et qui justifie pleinement le frein que les organisations économiques tentent d'imposer à la progression constante des dépenses sociales, se heurtant d'ailleurs à cet égard aux tenants de la bonne conscience, aux tenants du tout à l'Etat, aux tenants du «*y'a qu'à prendre aux riches*», aux tenants de la désresponsabilisation. Schématique me direz-vous. Pas si sûr, dès lors que l'on sait que les dépenses sociales en Suisse ont progressé de 7,4% entre 1991 et 2000, pour atteindre 28,7% du PIB. Ces chiffres sont issus de l'Office européen de la statistique (Eurostat) dans son analyse sur la protection sociale en Europe de 1991 à 2000. Ils n'ont guère changé dans leur signification depuis l'an 2000, si ce n'est que

pour 2003, selon l'Office fédéral de la statistique, les dépenses sociales atteignent 29,9% du PIB. Cette évolution place la Confédération au-dessus de la moyenne de l'EEE, qui se situe à 27,2% du PIB, en 5^{ème} position derrière la Suède, la France, l'Allemagne et le Danemark. Fait intéressant, l'Irlande, l'une des économies les plus florissantes d'Europe, est la mieux placée avec 14,1%. Ceci expliquerait-il cela? Et dire qu'en Suisse certains usent et abusent du slogan du démantèlement social, manifeste contre-vérité qui pollue le débat et fait se considérer comme victimes ceux que la société doit justement aider, mais dans certaines limites à ne pas dépasser. Et ces limites sont aujourd'hui atteintes. Non pas par égoïsme, mais pour préserver plusieurs équilibres: celui d'une juste solidarité et d'une juste redistribution qui ne soit pas spoliatrice, celui des finances publiques, celui du droit de disposer librement du produit de son travail, que cela soit celui du salarié ou celui de l'entreprise ou de l'entrepreneur.

Et que l'on ne tombe pas dans la facilité en nous opposant les quelques inadmissibles parachutes dorés et les quelques salaires pharaoniques, qui n'ont rien à voir avec ce qui se pratique auprès de l'écrasante majorité des entreprises du pays.

Quelles sont les conséquences qu'il y a lieu de tirer des constatations ci-dessus évoquées? D'abord et principalement les déficits publics. En effet, la population est réfractaire à toute augmentation d'impôts, qu'ils soient directs ou indirects (TVA), pour couvrir les charges supplémentaires nées de l'Etat social. Concernant la TVA, celle-ci n'est pas un libre-service visant à masquer la réalité des coûts. Il faut en user avec prudence et parcimonie. D'une manière générale, les employeurs refusent de voir le résultat de leur activité davantage amputé par le fisc ou le coût du travail, déjà élevé en Suisse, encore augmenté par des ponctions supplémentaires au travers des cotisations sur les salaires. Leur aptitude à l'investissement en souffrirait, tout comme leur compétitivité. Les employés, quant à eux, refusent de voir leur fiche de paye être davantage écornée par l'Etat, ou leur pouvoir d'achat amoindri par une TVA apprêtée à trop de sauces diverses. Pénaliser encore, à des fins d'aide sociale, les entreprises et le pouvoir d'achat des salariés, et des indépendants aussi, ce serait vraiment le serpent qui se mordrait la queue, même si ces montants sont, dans une certaine mesure, réinjectés dans le circuit de la consommation: c'est, nous l'avons vu, la bonne santé de l'économie, notamment son potentiel de recherche et d'investissement, qui remplit les caisses sociales. Ne la privons pas de ces indispensables moyens.

Et puis, phénomène psychologique, il faut cesser de faire croire que l'Etat est une réponse à tout. Il est une réponse, justifiée et nécessaire, à beaucoup de demandes. Mais pas à toutes les demandes. Comme évoqué plus haut, la solidarité et la redistribution sont des notions justes, mais qui ont aussi leurs limites. Le relais doit être pris par la responsabilité personnelle, l'ouverture au risque et l'acceptation que certains acquis, certaines habitudes sont susceptibles de devoir être remis en cause. Dure bataille en perspective face au conservatisme de gauche comme de droite.

Enfin, il est important de laisser du champ et des moyens à l'Etat pour que ce dernier soit en mesure d'assumer pleinement d'autres de ses responsabilités tout aussi prioritaires, notamment celles liées au soutien à la recherche et à la formation dont les résultats, il faut le rappeler haut et fort, concourent au progrès social à long terme.

Après les conséquences, les mesures à prendre: le droit fédéral des assurances sociales comprend aujourd'hui dix domaines: l'AVS, l'assurance invalidité, les prestations complémentaires à ces deux assurances, l'assurance chômage, l'assurance maladie, l'assurance accidents, le régime des allocations pour pertes de gains, y compris l'assurance maternité, les allocations familiales dans l'agriculture et la prévoyance professionnelle, la

LPP. Ces dix domaines sont en constante mutation, le parlement visant plutôt la croissance que le redimensionnement proposé par le Conseil fédéral.

Lors des délibérations sur les objets sociaux traités aujourd'hui ou demain au parlement, il faut et faudra absolument tenir compte de tous les éléments et de toutes les possibilités d'économies qui devraient en tout cas permettre de ne pas aller plus vite, en matière de dépenses sociales, que la croissance du PIB, ni aller au-delà des conséquences que peuvent imposer les modifications de la structure démographique de la population (allongement de la vie et vieillissement de la population). Même dans ce dernier cas et en matière d'AVS, on doit pouvoir faire œuvre d'imagination pour réfréner les dépenses (élévation de l'âge de la retraite, accompagnée p. ex. d'un certain nombre de dispositions facilitant la mise en œuvre de cette mesure, notamment pour favoriser l'emploi des collaborateurs âgés).

D'une manière générale, si l'on ne se résout pas à freiner le trend haussier que suivent actuellement les dépenses sociales et à marquer une pause, il est illusoire de compter sur la croissance économique pour combler le delta entre les recettes et les dépenses de ce secteur. D'importantes difficultés financières s'abattront alors sur les générations à venir, victimes d'un déficit public impressionnant ou de hausses d'impôts stérilisantes, voire des deux. Simple point de repère, mais révélateur: la dette de la Confédération est passée de 38 milliards de francs en 1990 à 130 milliards aujourd'hui. On ne peut continuer à ce rythme.

L'objectif prioritaire qui doit être suivi est de maintenir un filet social aux mailles étroites tel qu'il existe aujourd'hui, parfaitement décent en comparaison internationale. C'est ainsi que nous devons nous concentrer sur ce qui est politiquement réalisable et laisser de côté ce qui n'est que souhaitable. Que prévale une solidarité raisonnable et non spoliatrice, préservant notamment l'épargne et l'investissement, seuls véritables moteurs du progrès social nous le répétons. Un jour pourrons-nous alors peut-être passer à nouveau du nécessaire au souhaitable.

En résumé, pour l'avenir, on peut retenir ce qui suit:

- stabiliser la croissance des dépenses sociales;
- dimensionner l'aide sociale aux possibilités du pays;
- ne pas recourir à l'augmentation d'impôts ni à celle des pour-cents de salaire pour couvrir les déficits de la protection sociale. Utiliser avec parcimonie le potentiel de la TVA, là où cela est vraiment indispensable, comme cela semble être le cas avec l'assurance invalidité.
- l'Etat ne peut être une réponse à tout. Le sens de la responsabilité personnelle doit être revisité.
- remettre en cause certains acquis et lutter contre les conservatismes;
- cultiver l'aptitude au risque créateur;
- préserver les moyens nécessaires, sans augmentation d'impôts, pour que l'Etat puisse assumer pleinement d'autres de ses responsabilités prioritaires, notamment dans l'investissement à long terme que représente le soutien à la recherche et à la formation.
- que prévale une solidarité raisonnable et non spoliatrice, préservant l'épargne et l'investissement, seuls véritables moteurs du progrès social, ainsi qu'une libre disposition de son revenu qui soit incitative.

7) Conclusion

Politique économique, fédéralisme, ouverture sur l'étranger, marché du travail, formation, politique sociale, autant de pièces du puzzle qui contribuent à façonner le visage de notre Etat fédéral, tant sur le plan intérieur qu'en matière internationale. C'est un visage qui change, au gré des nécessités, celles-ci devant s'inspirer de ce qui est bon pour le pays, sans sacrifier aux courants de la mode. Le débat politique est chez nous long et lent. Le régime de concordance, l'existence du référendum, la Suisse multiculturelle, le fédéralisme sont probablement parmi les causes imposant cette lenteur. Mais celle-ci ne favorise-t-elle pas la réflexion, la maturation de tout projet politique et d'une manière générale la sagesse des décisions prises, évitant précisément les pernicioeux effets de mode? C'est sur cette interrogation que je me permets de conclure ces réflexions portant sur ce qui constitue quelques-unes des structures de notre pays, quant à leur état d'aujourd'hui et peut-être de demain. Alors, et c'est ce que je nous souhaite à tous, rendez-vous en 2015 pour en mesurer la pertinence.



III. Rétrospective vers l'avenir 1995-2005-2015

Interdépendances entre les développements économiques et sociaux des années 90.
Quelles conséquences pour l'avenir?

Ruth Meier, vice-directrice de l'Office fédéral de la statistique
Jürg Furrer, adjoint scientifique

Table des matières

1.	1995 – 2005: affaiblissement de l'économie, renforcement de l'Etat social.....	
1.1.	L'économie.....	
1.1.1.	La croissance.....	
1.1.2.	Le marché du travail.....	
1.1.3.	Les dépenses publiques.....	
1.2.	La société et la politique sociale.....	
1.2.1.	Evolution des assurances sociales.....	
1.2.2.	Modes de vie et types de famille.....	
1.3.	Résumé et conséquences pour l'aide sociale.....	
2.	2005 – 2015: la pression va persister.....	
2.1.	Les conditions-cadres.....	
2.1.1.	L'évolution démographique en Suisse.....	
2.1.2.	La politique.....	
2.2.	L'économie.....	
2.2.1.	La croissance.....	
2.2.2.	Les progrès technologiques.....	
2.2.3.	Mondialisation, concurrence internationale.....	
2.2.4.	Le marché du travail.....	
2.3.	La société et la politique sociale.....	
3.	Conclusion.....	

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs,

Peut-être que vous aurez froncé les sourcils en lisant le titre de mon exposé, légèrement intrigué par cette curieuse association de termes. Par définition, je vous l'accorde, une analyse rétrospective est plutôt tournée vers le passé. Mais, de même que l'automobiliste doit garder un œil sur le rétroviseur lorsqu'il conduit, les hommes et les femmes qui nous gouvernent ont besoin de connaître le passé pour anticiper l'avenir. S'ils savent peut-être ce que le court terme leur réserve, ils n'ont qu'une vague idée de l'horizon plus lointain. A la différence de l'automobiliste moderne, ils ne disposent pas de système de navigation qui leur indiquerait de manière infaillible la voie à suivre. Ils doivent prévoir l'évolution future à partir du passé, en procédant par déduction. Car, pour reprendre l'image de notre automobiliste, il n'est même pas sûr que la route qu'ils devront emprunter demain soit déjà tracée, tant la somme des actions présentes influence le cours des choses.

Pour gouverner, les décideurs ont donc impérativement besoin de se fonder sur ce qui est et sur ce qui a été afin d'en déduire des scénarios pour le futur et les politiques qu'ils devront mener. C'est là que la statistique publique a un rôle important à jouer: ne fournit-elle pas, en effet, des informations capitales sur des situations et des évolutions, informations qui permettent à leur tour d'établir des relations de cause à effet et d'analyser les liens d'interdépendance entre les champs d'action politique.

En ma qualité de responsable de la division Economie, Etat et société à l'Office fédéral de la statistique, je ne traite pas seulement certains aspects spécifiques de la vie sociale et économique de notre pays. L'une des principales tâches de ma division consiste à mettre en relation les différents domaines de la politique dans une perspective statistique. Nous fournissons ainsi à nos mandants les informations dont ils ont besoin pour définir leur action future.

Pour cet exposé, j'ai été priée d'analyser la période 1995-2015. Habituellement, la statistique publique se contente d'étudier le passé. Je crois néanmoins être autorisée à faire quelques prévisions, du moins des prévisions sommaires. En effet, l'analyse des événements passés et la mise en évidence des liens qui existent entre eux nous permettent de mettre le doigt sur les risques potentiels inhérents à l'évolution future.

L'essentiel de mon exposé est donc consacré à la situation économique et sociale de ces dix dernières années. Puis, après avoir brièvement évoqué la situation actuelle dans le domaine de l'aide sociale, j'esquisserai les tendances futures qui peuvent être d'importance pour les différents domaines politiques.

1. 1995 – 2005: affaiblissement de l'économie, renforcement de l'Etat social

1.1. L'économie

1.1.1. La croissance

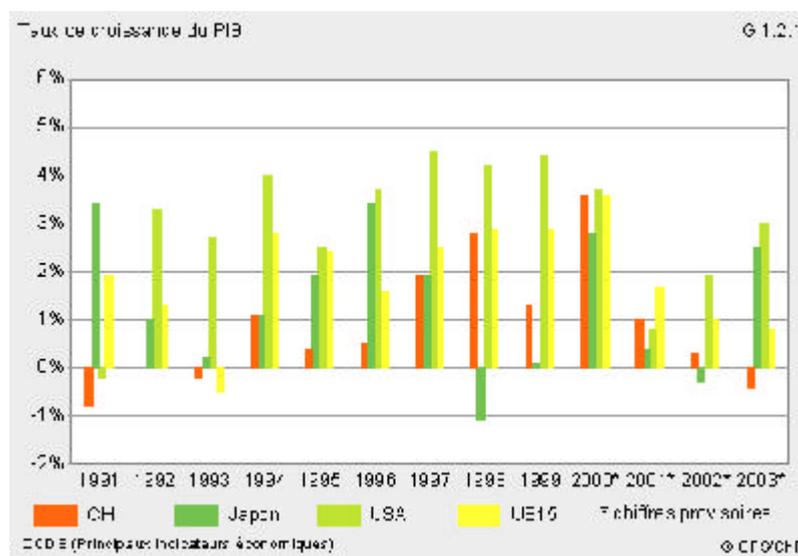
La croissance se mesure normalement à l'aide du produit intérieur brut. Malgré toutes ses imperfections, celui-ci reste le principal indicateur de l'évolution de l'économie. Mais la croissance économique ne présente pas seulement un intérêt du point de vue de l'économie nationale, elle revêt une importance non négligeable pour la société et la protection sociale. Une économie en expansion offre une plus grande marge de manœuvre aux politiques, la

répartition des richesses y occasionne des luttes moins acharnées qu'en période de stagnation, voire de recul de la croissance.

La croissance de l'économie suisse, qui avait été très forte au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, s'est ralentie depuis le milieu des années 70. Cette évolution n'a certes pas été continue – toute économie traverse des cycles conjoncturels plus courts – mais c'est là la tendance à long terme. Depuis 1974, la croissance de la Suisse reste en deçà de la croissance des Etats membres de l'OCDE et depuis 1990, elle est aussi inférieure à celle de ses partenaires européens (DFE 2002, p. 3).

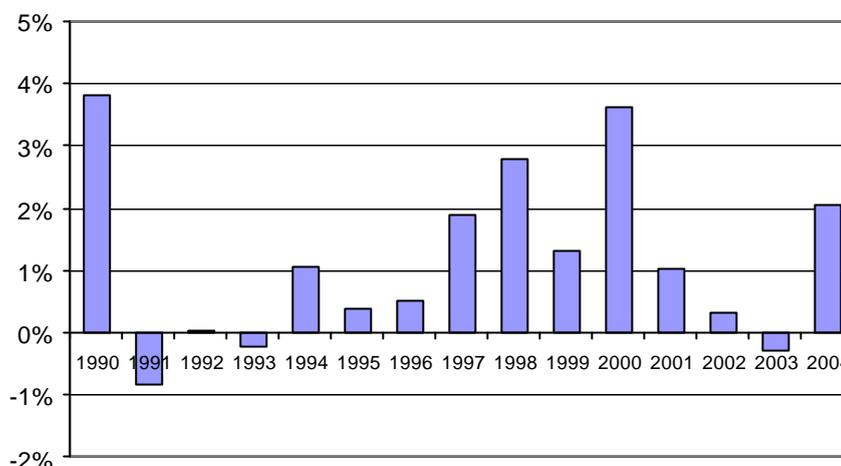


Graphique 1:



Examinons donc à présent de plus près l'évolution conjoncturelle de la Suisse depuis les années 90. Au cours de la deuxième moitié des années 90, l'économie suisse a suivi l'évolution de l'économie mondiale, affichant une tendance haussière. Celle-ci était liée à une forte hausse des cours de la bourse. Cette tendance s'est interrompue avec l'entrée dans le 21^e siècle. Les taux de croissance se sont inscrits à la baisse et l'économie suisse est même entrée en stagnation en 2002 et 2003. La chute des cours de la bourse a été dramatique pour certaines valeurs, ce qui a créé de grandes difficultés aux caisses de pension. Les raisons en étaient multiples: je citerai notamment l'éclatement de la bulle spéculative dans le domaine de la nouvelle économie (les nouvelles technologies, en particulier les technologies de l'information), la perte de confiance dans certaines grandes entreprises par suite de graves fautes de management ou d'escroqueries (Enron, p. ex.), ou encore l'incertitude que les attentats de New York ont fait naître sur la scène politique mondiale.

Graphique 2: Produit intérieur brut (PIB) en Suisse
Taux de croissance aux prix de l'année précédente



© BFS

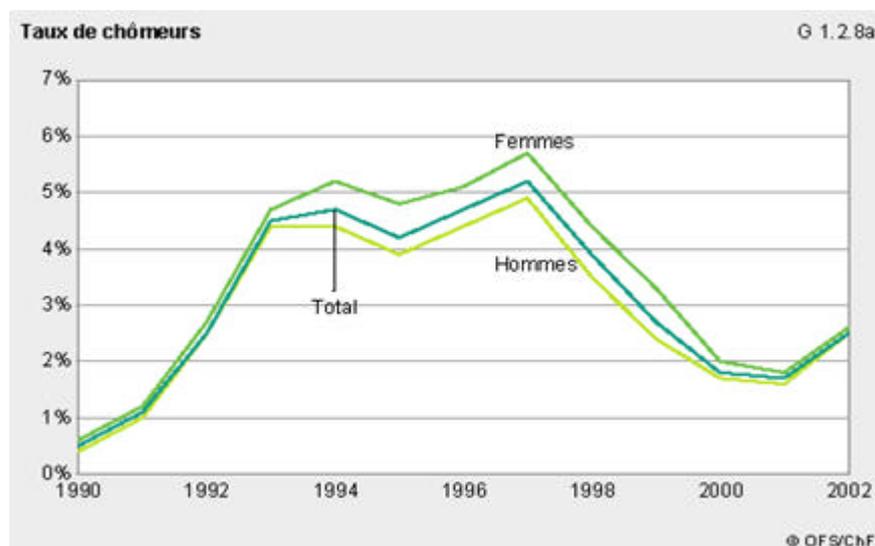
La plupart des observateurs conjoncturels sont de l'avis que la tendance récessionniste est interrompue, du moins momentanément. En 2004, la Suisse a enregistré un taux de croissance relativement élevé. Et selon diverses prévisions, la croissance du PIB en 2005 devrait être nettement supérieure à 1%. Cela dit, les experts sont d'accord pour dire que la Suisse a un problème de croissance à long terme.

1.1.2. Le marché du travail

La hausse de la productivité du facteur travail est un élément qui a largement contribué à la croissance des décennies passées. Une productivité de travail plus élevée signifie qu'il faut de moins en moins de travailleurs pour produire la même quantité de biens et de services. Il suffit pour s'en convaincre de jeter un coup d'oeil dans les halles de production, de voir comment le travail y est organisé et effectué comparé à il y a 30 ans. Un autre exemple illustre cette substitution du travail par le capital: à la caisse du supermarché, vos achats sont scannés. Cette opération ne sert pas seulement à établir l'addition, le lecteur de code-barres fournit en même temps des informations à l'entrepôt. Le stock de marchandises est en permanence actualisé et les produits manquants sont directement commandés. Il n'est ainsi plus nécessaire d'avoir un employé pour gérer les stocks.

Sur le plan économique, ce n'est pas une mauvaise chose. La substitution du travail par le capital permet en effet d'engager dans d'autres secteurs de la production la main-d'oeuvre ainsi libérée. Mais de nos jours, ce principe ne se vérifie en réalité pas toujours. Très souvent, en effet, ce sont les employés peu qualifiés qui sont licenciés. Or, dans bien des cas, ils n'ont pas les qualifications qu'il faut pour être engagés ailleurs, car - faut-il le rappeler -, ce phénomène de substitution est une tendance qui touche tous les secteurs de la vie économique. On parle de *mismatch*, quand les profils des postes et les qualifications des travailleurs ne sont pas adaptés. La croissance de la productivité, si bonne soit-elle pour l'ensemble de l'économie, entraîne alors une dualisation du marché du travail: d'un côté, les travailleurs qualifiés, bien intégrés sur le marché du travail; de l'autre, les travailleurs peu qualifiés ou dépourvus des qualifications requises, qui risquent de se retrouver au chômage.

Graphique 3:

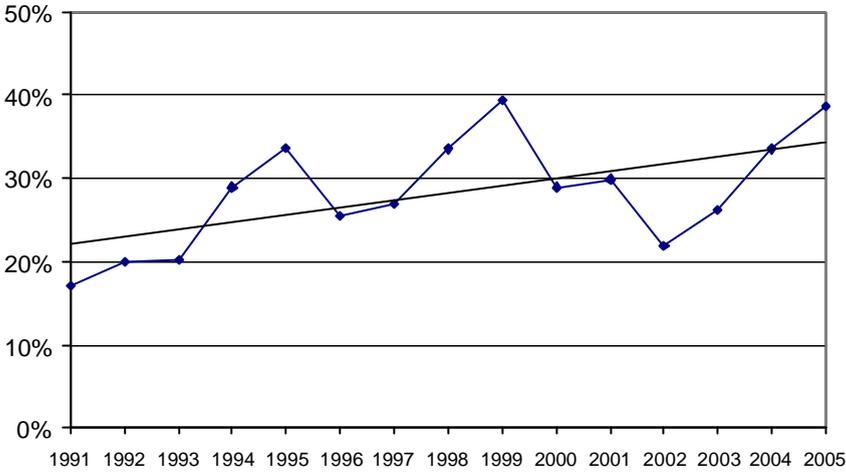


C'est aussi une raison pour laquelle l'évolution de la conjoncture et celle du marché du travail ne suivent pas un cours parallèle, une phase d'expansion n'entraînant souvent pas une baisse du nombre de sans-emploi² ou l'entraînant seulement avec un certain retard. Les effets des transformations structurelles supplantent ceux de la hausse conjoncturelle. Ici, je tiens à souligner combien il est important de ne pas intervenir, par le biais de mesures politiques, pour empêcher ces changements structurels. Car, le risque existe, si l'on intervient, qu'à long terme l'économie ne soit plus compétitive et qu'un nombre bien plus grand d'emplois soit alors perdu.

Par ailleurs, il y a tout lieu de croire qu'il existe un effet de cliquet, c'est-à-dire que même en période de croissance, le taux de sans-emploi ne revient pas à son niveau initial, mais qu'il s'établit à un niveau plus élevé. Il se forme alors un «réservoir» de chômeurs de longue durée.

² Il est question ici non pas du taux de chômage du seco, mais du taux de sans-emploi qui est calculé par l'OFS. La différence est la suivante: le taux de chômage ne tient compte que des chômeurs inscrits dans les offices du travail, alors que le taux de sans-emploi tient compte de toutes les personnes sans emploi. Seul le taux de sans-emploi permet d'analyser le chômage de longue durée.

Graphique 4: Part des sans-emploi de longue durée dans le total des sans-emploi (source: ESPA)

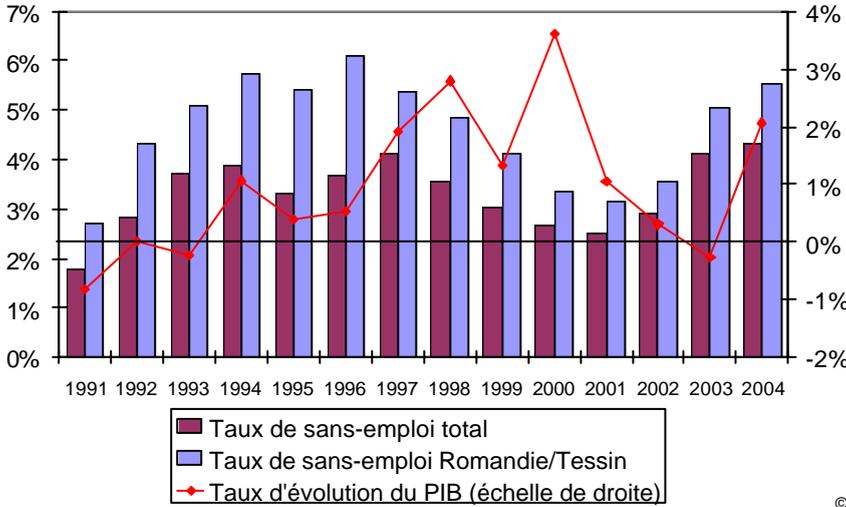


© BFS

Si l'on considère à présent plus en détail les taux de sans-emploi, on constate la chose suivante :

- La Suisse romande et le Tessin affichent des taux de sans-emploi nettement supérieurs à celui de la Suisse alémanique.

Graphique 5: Croissance du PIB et taux de sans-emploi (source: ESPA)

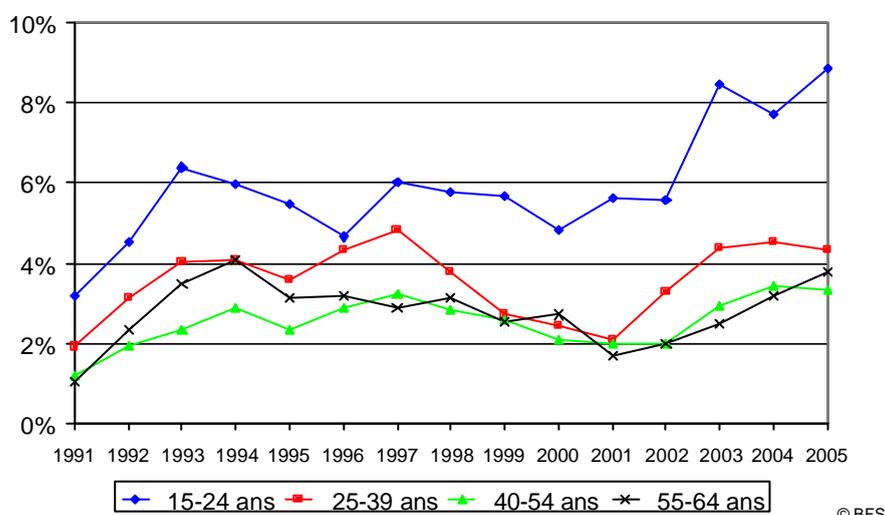


© BFS

- Le groupe d'âges le plus touché par le chômage est celui des 15-24 ans. Du point de vue de l'aide sociale, c'est particulièrement dramatique. Si les jeunes ne réussissent pas à s'intégrer dans la vie active, les chances sont minces qu'ils arrivent un jour à vivre sans l'aide sociale. Ils n'acquièrent pas les qualifications professionnelles qui leur sont indispensables, n'apprennent pas à avoir un rythme journalier de travail, à travailler en équipe et à effectuer une tâche dans un délai donné. S'ils restent trop longtemps au chômage, les jeunes et les jeunes adultes n'ont plus guère de perspective sur le marché du travail. Il en va de même des chômeurs de longue durée.



Graphique 6: Taux de sans-emploi selon l'âge (source: ESPA)



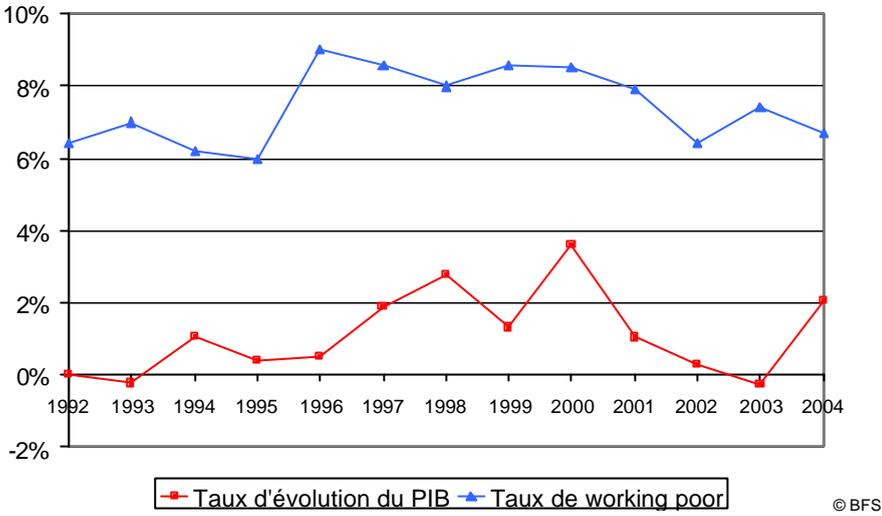
© BFS

La croissance, modérée il est vrai, qui est enregistrée cette année, aura semble-t-il un faible impact sur le chômage. Les taux de chômage resteront à peu près au même niveau qu'en 2004.

Dans ce contexte, il convient aussi de mentionner l'importance des investissements directs que les entreprises étrangères opèrent de plus en plus en Suisse. Ces investissements sont positifs dans la mesure où ils sont la preuve qu'il y a un intérêt pour la place économique suisse et où ils créent des emplois. Ce qui est problématique, par contre, c'est que les décisions de création, de suppression ou de délocalisation des places de travail ne sont plus prises uniquement en Suisse, mais de plus en plus à l'étranger.

J'aimerais encore évoquer le phénomène des *working poor*. Un phénomène qui a fait l'objet de statistiques pour la première fois dans les années 90. Le nombre élevé de *working poor* est la preuve qu'être intégré sur le marché du travail ne permet pas nécessairement d'échapper à la pauvreté. Je rappelle que l'on qualifie de *working poor* les personnes qui travaillent et vivent dans un ménage exerçant une activité rémunérée de 36 heures au moins par semaine et dont le revenu se situe en dessous du seuil de pauvreté, un seuil qui est défini par les directives de la CSIAS. On considère donc le volume de travail et le revenu de tout le ménage et pas seulement de l'individu. Une personne qui doit subvenir seule aux besoins d'une famille de quatre personnes n'est pas dans la même situation économique qu'une personne qui dispose du même salaire net pour elle toute seule.

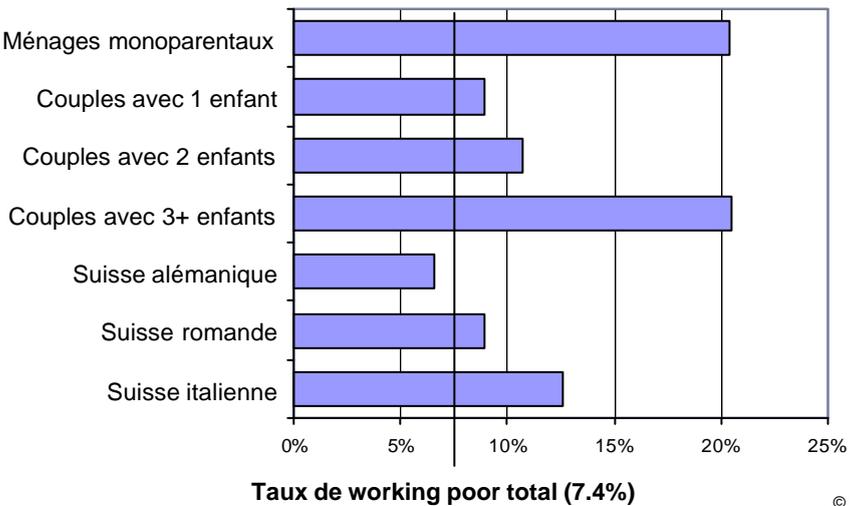
Graphique 7: Taux de working poor et taux d'évolution du PIB (source: ESPA, CN)



© BFS

Ce phénomène des *working poor* illustre aussi le fait qu'un très grand nombre de ménages se situent à la limite de la pauvreté. La classe moyenne inférieure est largement touchée. Il suffit parfois qu'un événement particulier se produise (naissance, divorce, maladie) pour que le ménage concerné devienne pauvre. Il y a en fait de plus en plus de ménages qui passent de la classe moyenne inférieure à la catégorie des travailleurs pauvres et inversement.

Graphique 8: Taux de working poor par groupes sociodémographiques en 2003 (source: ESPA)



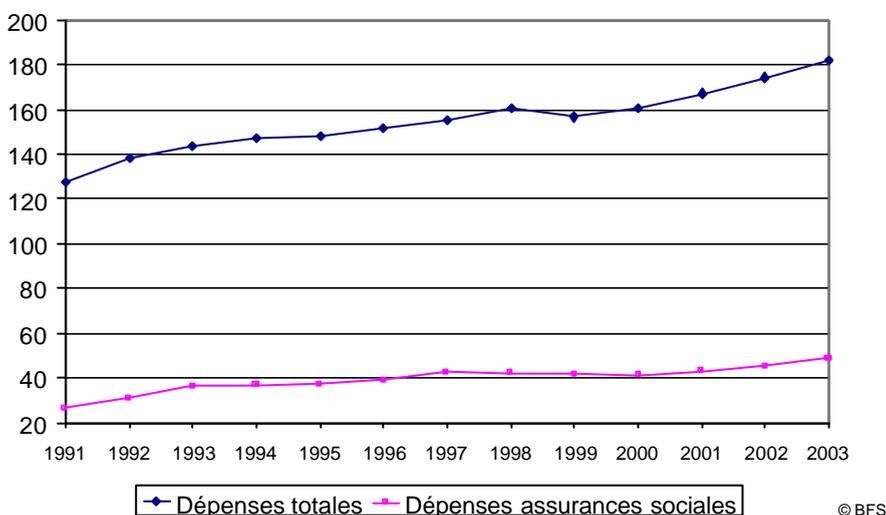
© BFS

1.1.3. Les dépenses publiques

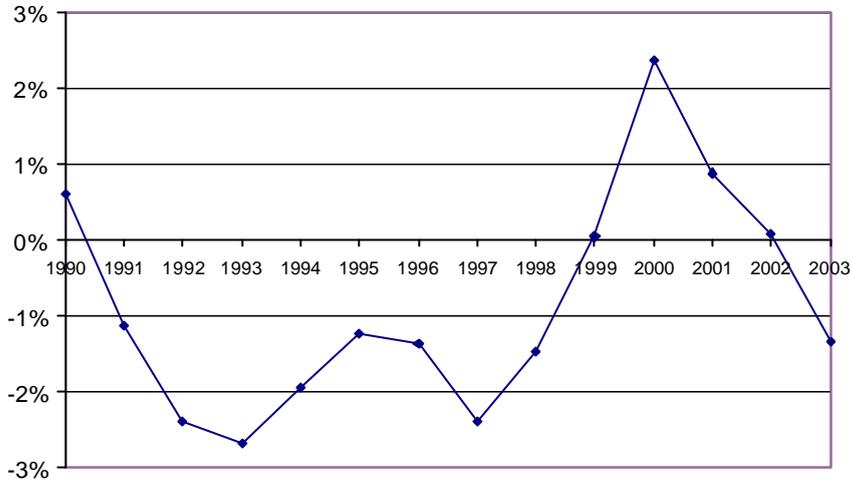
Du point de vue économique, mais aussi du point de vue de la politique sociale, les dépenses des collectivités publiques revêtent elles aussi une grande importance. Ces dépenses n'ont cessé de croître depuis les années 90 (à l'exception de 1999). En outre, les comptes étaient souvent déficitaires: de 1995 à 2003, les pouvoirs publics (Confédération, cantons, communes et assurances sociales) ont affiché un déficit à cinq reprises et un léger excédent à trois reprises. Il n'y a qu'en l'an 2000 que les comptes ont bouclé sur un net excédent.



Graphique 9: Dépenses des administrations publiques (assurances sociales comprises) en milliards de francs (source: CN)



Graphique 10: Solde des administrations publiques (assurances sociales comprises) en % du PIB (source: CN)

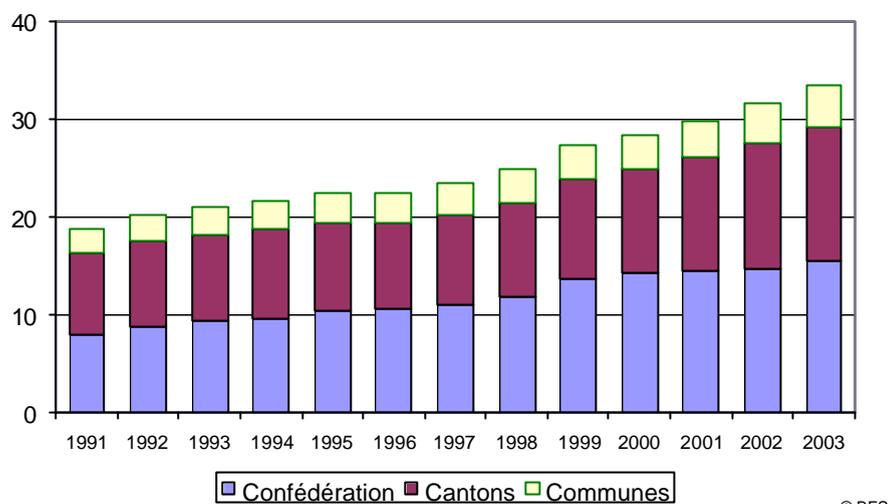


© BFS

Une hausse des dépenses, tout comme un déficit, ne sont en soi pas encore problématiques. En matière de politique financière, il faut surtout veiller à être conséquent sur le long terme (cf. Baltensperger 2005, p. 11s). Toujours est-il qu'un endettement démesuré restreint la marge de manoeuvre pour le futur. Une part (trop) importante des dépenses doit être utilisée pour payer les intérêts et amortir les dettes. Dans une telle situation, même des dépenses qui seraient nécessaires en viennent à être contestées sur le plan politique.

Les dépenses publiques en faveur de la protection sociale suivent la même évolution. Elles ont très fortement augmenté en Suisse dans les années 90. Alors qu'elles étaient encore nettement en deçà de la moyenne des pays de l'UE au début des années 90, les dépenses de la Suisse ont légèrement dépassé cette moyenne en 2002. Selon l'appartenance politique, cette évolution est diversement appréciée.

Graphique 11: Evolution des dépenses du secteur public pour la sécurité sociale, nominal, en milliards de francs (source: CGPS)



L'état des finances publiques et les mesures d'économies réduisent de plus en plus la marge de manoeuvre de la politique sociale. On est de moins en moins prêt à soutenir financièrement le système social. La pression sur les pouvoirs publics, mais aussi sur les institutions sociales ne cesse de croître.

1.2. La société et la politique sociale

Dans le domaine de la politique sociale, je rappellerai les principaux événements qui ont marqué ces dix dernières années (cf. OFS 2003, p. 10):

- entrée en vigueur en 1995 de la loi fédérale sur le libre-passage dans la prévoyance professionnelle
- entrée en vigueur en 1996 de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie
- entrée en vigueur en 1997 de la deuxième partie de la 10^e révision de l'AVS (splitting, bonifications pour tâches éducatives et d'assistance, etc.)
- révision de l'assurance-chômage (2002; entrée en vigueur en 2003)
- révision de la LPP (2003, entrée en vigueur en 2005)
- rejet de la 11^e révision de l'AVS et du financement de l'AVS/AI par une hausse de la TVA (en 2004)
- introduction de l'assurance-maternité en 2005

L'opinion à l'égard de la politique sociale a changé. Autrefois, elle était bien considérée. En effet, elle permettait de maintenir un certain niveau de consommation, même en période de récession et faisait ainsi fonction de stabilisateur conjoncturel. De nos jours, elle est surtout considérée comme un facteur de coûts. Il faut toutefois remarquer que des dépenses trop

faibles pour la protection sociale peuvent aussi occasionner des coûts indirects, par exemple de police, de répression, de prison, de mesures de sécurité, etc. Certains de ces coûts sont difficiles à estimer, mais ils n'en sont pas moins réels. La France nous en fournit un bel exemple à l'heure qu'il est!

La politique sociale se voit régulièrement reprocher de tenter de reporter les coûts d'une institution du système de la protection sociale à l'autre et aussi d'un échelon de l'Etat à l'autre. Tous ces niveaux sont interdépendants, si l'un d'entre eux est déchargé d'une tâche, c'est en général un autre qui en hérite. Si le nombre de jours pendant lesquels l'assurance-chômage est versée est réduit ou si l'âge de l'AVS est relevé, cela a des conséquences pour les autres institutions sociales. La dernière touchée est l'aide sociale.

1.2.1. Evolution des assurances sociales

L'AVS a connu plusieurs révisions. Je mentionnerai en particulier le relèvement de l'âge de la retraite des femmes, le splitting des rentes pour les couples mariés et les bonifications pour tâches d'éducation et d'assistance. Les comptes de l'AVS ont été déficitaires certaines années.

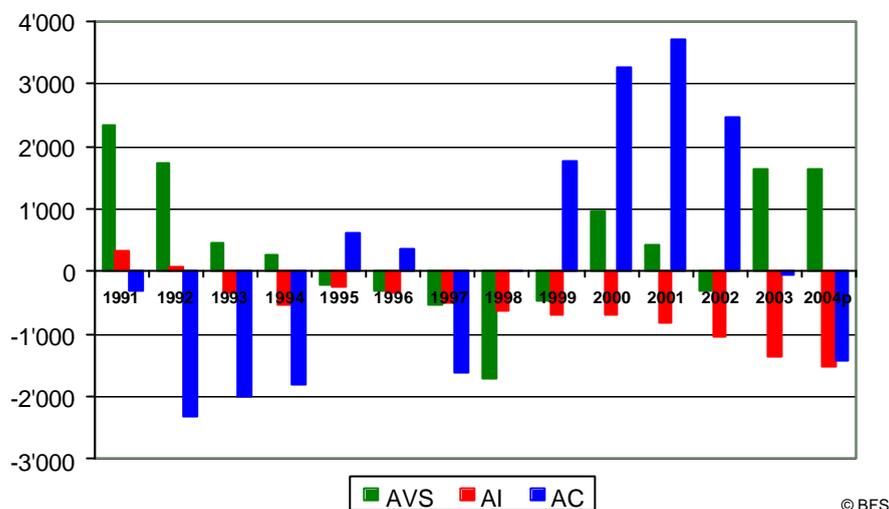
En ce qui concerne le 2^e pilier, c'est principalement l'évolution des cours de la bourse en 2001 et en 2002 qui a été problématique et qui a conduit à une baisse du taux de conversion. Beaucoup de caisses étaient en situation de découvert.

Dans le cas de l'AI, on observe une forte augmentation du nombre des rentiers dans les années 90. Cette évolution est liée à la situation sur le marché du travail: au lieu d'être licenciés, beaucoup de travailleurs ont été mis à l'AI.

L'assurance-maladie, quant à elle, se caractérise par une augmentation ininterrompue des primes. Environ un tiers de la population n'est plus en mesure de payer tout ou partie de ses primes et doit avoir recours aux subsides des pouvoirs publics destinés à la réduction des primes.

Au vu de l'évolution démographique, les prochaines années mettront les assurances sociales devant de nouveaux défis.

Graphique 12: Évolution du solde de quelques assurances sociales en millions de francs (source: CGPS)



© BFS

1.2.2. Modes de vie et types de famille

Ces dernières années ont aussi vu une évolution des modes de vie et des types de famille. Le nombre des personnes divorcées et celui des personnes qui élèvent seules leurs enfants ont augmenté. Ces modes de vie sont souvent liés à des situations de travail précaires (travail sur appel, travail à temps partiel, etc.). L'exemple classique est celui des mères de famille monoparentale (et dans une moindre mesure des pères dans la même situation): celles-ci ne peuvent bien souvent pas travailler à plein temps parce que les crèches sont trop chères ou n'offrent pas de place, parce que la journée continue pour les enfants scolarisés n'est pas encore la règle partout, etc. Cette catégorie de personnes dépend de l'aide sociale dans des proportions supérieures à la moyenne.

1.3. Résumé et conséquences pour l'aide sociale

Ces dix dernières années, la croissance a faibli, mais les prestations de l'Etat social ont été développées. Quel est le lien de cause à effet? Est-ce le développement de l'Etat social qui a affaibli l'économie ou, au contraire, la faiblesse de la croissance économique qui a rendu nécessaire le renforcement de l'Etat social? Difficile de répondre... d'ailleurs, la réponse sera différente selon que l'on se réclame de telle ou telle tendance politique.

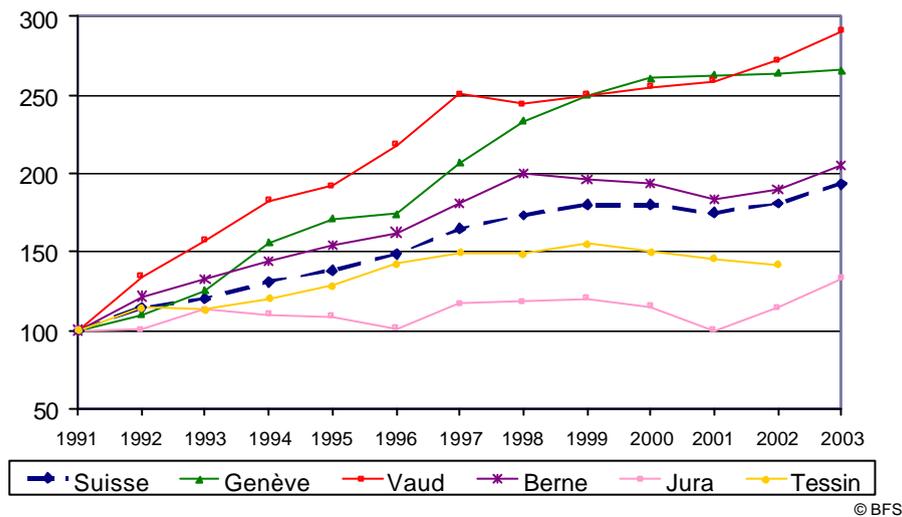
Voyons à présent quel est l'impact sur l'aide sociale des évolutions économiques et sociales que je viens d'évoquer.

L'aide sociale, c'est le dernier maillon de la protection sociale. A l'origine, elle a été prévue pour pallier des situations de crise. De nos jours, un nombre toujours plus grand de personnes en dépendent pendant une longue période. Les conditions économiques et sociales ont fait que les bénéficiaires de l'aide sociale constituent un groupe très hétérogène. Si, autrefois, c'étaient surtout les personnes âgées, handicapées ou malades qui en

dépendaient, ce sont à présent aussi de jeunes adultes, des personnes élevant seules leurs enfants ou vivant seules, des personnes qualifiées, des divorcés, etc. Le risque de dépendre de l'aide sociale devient de plus en plus grand également pour la classe moyenne inférieure. En résumé, deux facteurs sont à l'origine de l'augmentation des cas d'aide sociale: 1) l'évolution sur le marché du travail et 2) les changements dans les modes de vie.



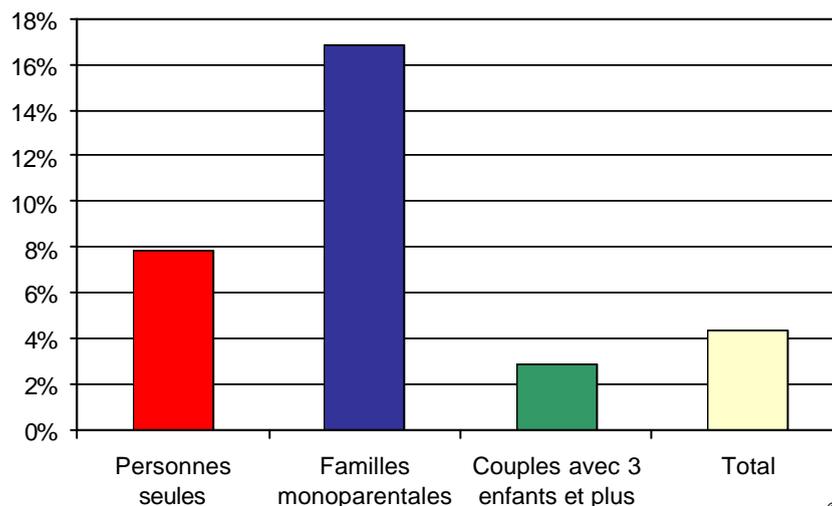
Graphique 13: Evolution de l'aide sociale: nombre de bénéficiaires (indice 1991 = 100; source: CGPS)



© BFS



Graphique 14: Taux d'aide sociale selon la structure des ménages, canton de Berne, 2003 (source: statistique suisse de l'aide sociale)



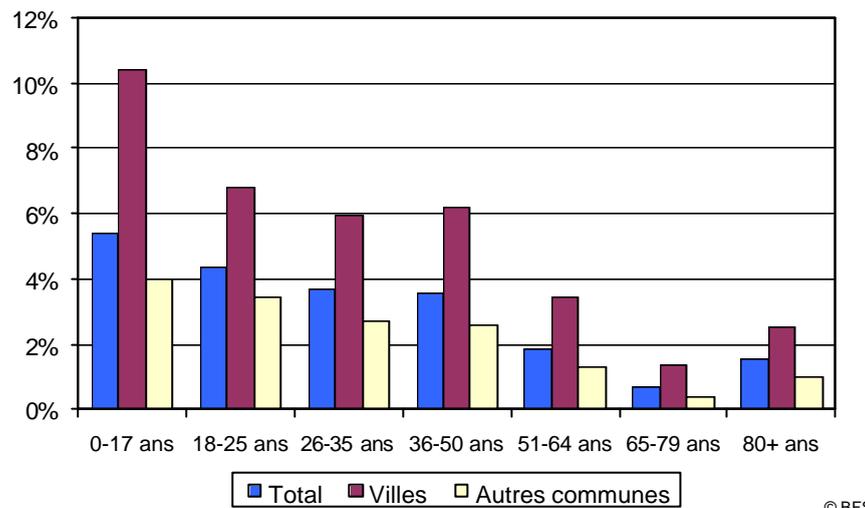
© BFS

Si l'on applique ce constat à la biographie de chaque individu, on en déduit que ce sont avant tout les changements de statut, ou autrement dit les phases de transition d'un cycle de vie à l'autre qui sont critiques. Le premier changement de statut est celui qui se produit à la fin de

la scolarité, lors de l'entrée en formation. Le nombre insuffisant de places d'apprentissage montre que cette première étape s'avère problématique pour un nombre toujours plus grand de jeunes. Celui ou celle qui ne reçoit pas de formation à ce stade si précoce court un risque élevé de dépendre un jour de l'aide sociale. Le deuxième changement de statut correspond au passage de la formation dans la vie active. Là aussi, ce passage peut présenter des difficultés.



Graphique 15: Taux d'aide sociale par classe d'âge, canton de Berne, 2003 (source: statistique suisse de l'aide sociale)



Enfin, l'arrivée à l'âge de la retraite est une autre phase délicate. Si elle ne pose actuellement pas de problèmes pour une majorité de retraités, qui sont bien assurés, il pourrait en aller autrement pour les personnes qui n'auront pas exercé d'activité professionnelle pendant une assez longue période et qui, de ce fait, n'auront pas pu se constituer un deuxième pilier, sans même parler d'un troisième.

Avec ces bénéficiaires de l'aide sociale d'un genre nouveau, les exigences auxquelles les travailleurs sociaux doivent répondre ont augmenté: il ne s'agit plus de reconforter ni de donner l'aumône, mais d'agir en qualité de consultant et de coach. Des connaissances en droit, en management et en psychologie sont à présent indispensables pour effectuer correctement ce travail. Un éventail de plus en plus large de mesures est et doit être proposé, l'objectif prioritaire restant l'intégration professionnelle et sociale de l'individu. Pour que les mesures adéquates puissent être prises, les décideurs ont besoin d'informations pertinentes et fiables. La statistique de l'aide sociale les leur fournit.

2. 2005 – 2015: la pression va persister

Dans la deuxième partie de mon exposé, je vais traiter de l'avenir. Mes propos seront nécessairement moins précis. Comme je l'ai souligné en introduction, il est plus facile de parler du passé que de l'avenir. Le producteur de films américain Samuel Goldwyn aurait dit une fois «*Never predict anything, especially the future*» (il ne faut jamais prévoir quoi que ce

soit, surtout pas l'avenir). Je pense néanmoins qu'il est possible de déduire quelques tendances futures de l'évolution passée, étant entendu qu'il s'agit bien de tendances, susceptibles donc de corrections. Du moins, je vais essayer. A cet égard, il ne faut pas oublier qu'il ne sert pas à grand-chose de faire une projection linéaire du passé dans l'avenir. En effet, l'avenir nous réserve toujours des surprises. Certaines tendances, si elles sont extrêmes, peuvent s'inverser. Quant aux événements prévisibles, on ne sait jamais s'ils se produiront effectivement ni quand ils se produiront. Si l'on veut faire des prévisions, une méthode consiste à définir un cadre dans lequel l'évolution en question a de fortes probabilités d'avoir lieu. Il est possible de chiffrer les valeurs limites de l'évolution (p.ex. la croissance se situera dans une fourchette allant de -1% à $+2,5\%$) ou de la décrire en termes qualitatifs (tendance à une régionalisation ou, au contraire, à une centralisation). De manière générale, il me semble que les tendances que j'ai décrites dans la première partie de mon exposé seront aussi celles des dix prochaines années.

2.1. Les conditions-cadres

2.1.1. L'évolution démographique en Suisse

Ce sont encore les scénarios démographiques qui donnent les prévisions les plus sûres, même avec la part d'incertitude qui leur est inhérente. L'OFS a élaboré trois scénarios. Ils ont tous trois en commun la poursuite du vieillissement de la Suisse. D'après le scénario de référence (scénario «tendance»), le rapport de dépendance, c'est-à-dire la part des personnes de 65 ans et plus par rapport aux personnes de 20 à 64 ans, devrait progresser de 25% en 1999 à 28% en 2010, puis à 33% en 2020. Cette tendance devrait rester assez stable, car les taux de fertilité et de mortalité varient assez lentement. Ce qui est plus difficile à prévoir, c'est l'ampleur des mouvements migratoires, lesquels dépendent en fin de compte aussi et surtout du contexte politique et économique.

2.1.2. La politique

Ces dernières années ont vu une polarisation de la vie politique. Les partis situés plus à droite ou plus à gauche ont gagné des électeurs au détriment des partis du centre. Cette tendance devrait se confirmer à l'avenir. La recherche du consensus deviendra de ce fait de plus en plus difficile. Dans le domaine de la politique sociale, le débat portera sur la nécessité de démanteler l'Etat social ou au contraire de le développer. Une autre tendance que je vois est celle qui opposera la centralisation à la régionalisation. Faut-il, par exemple, renforcer la concentration sur les grands centres et négliger les régions périphériques? La structure fédéraliste de la politique sociale est-elle encore adaptée ou faudrait-il unifier le système de la protection sociale?

2.2. L'économie

2.2.1. La croissance

Même si les taux de croissance continuent d'afficher une hausse ces prochaines années, il est à craindre qu'à long terme, la tendance soit au ralentissement. Le problème de la croissance est largement débattu sans qu'un consensus semble se dégager pour un avenir proche, qui pourrait se traduire en mesures efficaces de politique économique. Compte tenu

des défis qui attendent la Suisse sur les plans démographique et social, cette absence de consensus risque d'être problématique. A cela s'ajoute le fait que l'économie de notre pays est fortement dépendante de l'étranger et que les indicateurs conjoncturels de nos principaux partenaires commerciaux ne se présentent pas seulement positifs.

2.2.2. Les progrès technologiques

Les progrès technologiques et les mutations structurelles vont se poursuivre et devraient même s'accélérer. Selon une étude du Crédit suisse, les branches gagnantes du futur sont l'industrie pharmaceutique, la biotechnologie et la technique médicale. La branche financière (banques, assurances) a aussi un potentiel de croissance, mais elle devrait faire face à une concurrence internationale plus dure. La spécialisation et les qualifications continueront de jouer un rôle de plus en plus important. Les emplois peu qualifiés resteront donc menacés.

2.2.3. Mondialisation, concurrence internationale

La mondialisation s'explique par l'ouverture des pays sur le plan politique et/ou économique, les faibles prix des transports et les progrès réalisés dans les domaines des télécommunications et de l'informatique. La mondialisation a pour conséquence la délocalisation des places de travail à l'étranger. Il faut espérer qu'au moins les emplois qualifiés resteront en Suisse. Il n'est toutefois pas non plus exclu que cette tendance s'inverse et que les pays pratiquent une politique davantage isolationniste pour protéger leurs marchés intérieurs de la concurrence étrangère. Dans le cas de la Suisse, dont l'économie nationale est traditionnellement ouverte, ce serait là une mauvaise option.

La mondialisation présente toutefois aussi un avantage: la concurrence internationale entraîne une baisse des prix. On peut donc espérer une adaptation du niveau élevé des prix en Suisse et, par voie de conséquence, une tendance à la baisse du coût de la vie.

2.2.4. Le marché du travail

Le marché du travail continuera d'avoir besoin principalement de travailleurs qualifiés. Il y aura bien sûr toujours des créneaux pour des travaux non qualifiés, mais ceux-ci sont mal payés et ne jouissent pas d'un grand prestige. En outre, ces emplois ne permettent pas d'acquérir des qualifications pour un travail mieux rémunéré.

A long terme, on peut tabler sur une certaine détente du marché du travail, vu qu'il y aura de moins en moins de jeunes à entrer dans la vie active. En parallèle, le vieillissement de la population entraînera une hausse de la demande de soins et de prise en charge.

Il n'en reste pas moins que le plus grand danger pour la politique future sur le marché du travail est une scission entre l'évolution de l'emploi et la conjoncture économique.

2.3. La société et la politique sociale

Là aussi les fronts vont se durcir. La dualisation de la société va s'accroître, la tendance à l'individualisme va se renforcer. Mais on peut se demander si un individualisme excessif n'entraînera pas un renversement de tendance et si la solidarité et le sens de la collectivité ne deviendront pas des valeurs à redécouvrir.

Dans le cas du premier comme du deuxième pilier des assurances sociales, le principe veut que les rentes doivent être garanties par le produit national, lequel est réalisé par la population active occupée.

Dans un régime de répartition, la génération active finance les rentes des personnes âgées. Tant que la génération active est jeune et s'accroît, comme c'était le cas aux débuts de l'AVS, cela ne pose pas de problème. L'évolution démographique que notre pays connaît à présent, est par contre problématique. Les prestations que l'Etat devra verser ne sont plus couvertes, ce qui a pour conséquence un endettement des collectivités publiques. La question de savoir comment ce déficit doit être comblé et dans quelles proportions il doit l'être est encore débattue. Entre autres propositions, je mentionnerai le relèvement de l'âge de la retraite, la hausse des cotisations à l'AVS des actifs occupés, la hausse des impôts (cf. Baltensperger 2005, p. 14f). Ce qu'il y a de sûr, c'est qu'un Etat comme la Suisse ne peut guère se permettre de rompre le contrat intergénérationnel.

Dans un régime de capitalisation, tel que celui qui prévaut pour le deuxième pilier, les prestations-vieillesse sont financées par les capitaux, qui sont constitués des cotisations et de leur rendement. Là se pose le problème de l'inflation et de l'évolution des marchés financiers. Lorsque les rendements diminuent, il faut adapter les taux de conversion en les abaissant. C'est inhérent au système parce que les risques économiques ne peuvent tout simplement pas être balayés d'un revers de la main. A cela s'ajoute le fait que certaines caisses de pension sont en situation de découvert (cf. Baltensperger 2005, p. 15s.).

Tous ces problèmes ne doivent pas faire oublier que la prévoyance vieillesse présente tout de même l'avantage de reposer sur deux, voire trois piliers, ce qui permet dans une certaine mesure de répartir les risques.

En ce qui concerne l'assurance-chômage, son développement dépendra essentiellement de l'évolution du marché du travail. A moins qu'elle ne soit organisée de manière complètement différente. Il en va de même de l'AI.

3. Conclusion

En résumé, les tendances qui se dégagent devraient être les suivantes

- vieillissement de la population
- ralentissement de la croissance économique
- mondialisation et plus grande mobilité
- dualisation de la société (personnes âgées – jeunes; personnes qualifiées – non qualifiées; partis de gauche – partis de droite, etc.)

Ces tendances pourraient conduire à un durcissement de la situation sur tous les fronts. La pression sur la politique sociale restera élevée. En même temps, il est indispensable de garantir la protection sociale.

Ces prévisions sont-elles trop pessimistes? Je l'espère!

Je vous remercie de votre attention.

Bibliographie

Baltensperger, E. (2005): *Vom Sinn und Unsinn des Schuldenmachens. Privatschulden, Staatsschulden, Aussenschulden. Plädoyer für eine langfristige Konsistenz.* Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung 2005. Ed. Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie. Saint-Gall.

DFE (2002): *Le rapport sur la croissance. Déterminants de la croissance économique de la Suisse et jalons pour une politique économique axée sur la croissance.* Grundlagen der Wirtschaftspolitik No 3F. Berne.

OFS (2003): *Les Comptes globaux de la protection sociale. Résultats de 2000 – Estimations pour 2001 – Evolution depuis 1950.* Neuchâtel.



IV. Solidarités, individualismes et assurances sociales: quels principes pour le futur?

Stéphane Rossini, professeur aux Universités de Neuchâtel et Genève

1. L'histoire, ringard?

A l'heure où tout change avec rapidité, pour ne pas dire précipitation, s'essayer à une réflexion qui met en perspective le passé à comprendre pour tracer les contours d'un avenir qu'on ambitionne renvoie, qu'on le veuille ou non, à revisiter les fondements de notre situation, les assises sans lesquelles aucun édifice, fut-il politique et intellectuel, ne saurait se maintenir, ou plus simplement «tenir debout». La politique sociale n'y échappe pas. Elle est l'émanation d'un contexte politique, économique et social relevant d'abord d'un environnement national (les rapports de force, le développement industriel, par exemple), néanmoins marqué par une mouvance de réflexion internationale (le rapport Beveridge ou le Social security act, par exemple). Elle est surtout le résultat d'une conquête, car c'est par la lutte que la politique sociale s'acquiert et se conquiert, comme toutes les politiques publiques d'ailleurs!

Dans une réflexion qui associe passé, présent et futur, en ces temps parfois de perte de lucidité collective, le propos du Professeur Guy Perrin, lequel aimait à rappeler que «*rien n'est pire que ceux qui n'ont rien appris et tout oublié*» se révèle d'une grande actualité et devrait éclairer notre action. Banal, rétorqueront peut-être quelques esprits chagrins... sauf qu'une frange de plus en plus importante de la population, mais aussi de décideurs, de managers et d'exécutants vivent avec la conviction que l'on n'a que faire de ressasser le passé, de tracer des liens dans le temps et le développement des actions et entreprises humaines. En un mot: lorsqu'il s'agit de décider, l'histoire c'est ringard!

Mais, gare aux raccourcis... Y a-t-il problématique plus actuelle que celle de la transparence dans le débat politique, dans la détermination des contraintes de gestion et d'administration? Or, point de transparence sans approche historique! Au-delà de nos actions dans ce domaine depuis plus de 15 ans, la pertinence du débat est évidente: tant du point de vue de la conception de la protection sociale que de la gestion des régimes qui la composent³.

Un certain «Livre Blanc» ...

Recul de dix ans, puisque nous fêtons les dix ans de l'ARTIAS. Un certain Livre blanc devrait amener lucidité, esprit critique et action constructive. Le 13 décembre 1995, plusieurs «patrons» de l'économie suisse lancent en pâture un vibrant appel au Peuple suisse à l'ultra-libéralisme, dans un *Livre blanc* présenté comme élément de réflexion⁴. Au cœur de la crise économique, la discussion s'inscrit sur fond de débats acharnés à propos des acquis sociaux. Pour les *capitaines* de l'économie, il urge d'instituer un environnement le plus favorable possible à l'accroissement de la productivité et du rendement des capitaux. «*A n'importe quel prix!*», pour reprendre l'affirmation du directeur de Swissair de l'époque; la précision selon laquelle «*cela doit servir la prospérité de la Nation*» faisant désormais sourire, lorsque l'on revisite la faillite de cette entreprise et les incompétences économiques et politiques crasses qui ont sous-tendu ce phénomène!

Egalement révélateur, le plus haut dirigeant d'une des principales banques de Suisse convenait, lors d'un entretien, que la question éthique et la notion de qualité en matière de création d'emplois n'étaient de loin pas prédominantes dans la décision d'une création

³ Nous renvoyons à nos nombreux ouvrages et autres recherches ou dans ce domaine.

⁴D. de Pury, H. Hauser, B. Schmid, *Mut zum Aufbruch. Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*, Orell Füssli, Zürich, 1995. Il s'agit de la deuxième prise de position de ce type, après un premier ouvrage paru en 1991.

d'entreprise!⁵ Rappelons que le *Livre blanc* exigeait pour la politique sociale et les services publics: 2^{ème} pilier facultatif; privatisation de l'assurance-chômage, des PTT, des CFF, de Swisscom, des universités; la prédominance totale des lois du marché; la fin de l'Etat.

Naïfs, abstenez-vous donc! Ceux qui y ont vu une simple provocation se sont trompés. Ce fut un programme politique, doublé d'une véritable action. Le seul qui a été quasiment réalisé ces dernières années. Les partis politiques n'ont jamais atteint un tel résultat...

Quelques repères théoriques

Pour aller de l'avant, il s'agit d'allier références théoriques et observations empiriques. Quelques repères s'imposent, parmi d'autres, évidemment. Ils visent à renforcer les instruments d'action dans le processus d'aménagements, voire de réformes, de nos législations et institutions sociales.

Souvenons-nous des lignes directrices de la réflexion conduite par celui que l'on appelle parfois le père des sciences sociales: Frédéric Le Play. Entre 1830 et 1850, Le Play⁶ énonce cinq principes de la vie sociale:

1. l'observation scientifique comme préalable à l'action;
2. le savoir dirigé vers un but social, une finalité pratique;
3. l'importance de la morale dans les rapports économiques;
4. le rôle social des élites, le sens de la mission, de l'exemplarité;
5. l'éducation comme inculcation des valeurs familiales et sociales.

Dans la perspective de l'historien, Paul Veyne⁷ pose d'autres jalons, tout aussi précieux:

1. la visibilité des pratiques sociales permet de comprendre la société dans son évolution historique;
2. les liens entre passé - présent - futur sont inéluctables;
3. le champ événementiel est important, car il permet ensuite l'analyse;
4. à partir du moment où on s'intéresse à ce qui a été fait, il s'avère impératif de ne pas entrer dans une logique de jugement de valeur;
5. l'histoire ne doit laisser aucune place à l'intuition, c'est-à-dire qu'elle se construit sur le savoir et la certitude.

Ces principes renvoient à une réalité et doivent sous-tendre la réflexion qui donne sens à l'action. Chacun d'eux pourrait être illustré par un exemple issu du processus de décision, d'administration, de gestion, d'analyse ou d'évaluation, qui démontre les effets nuisibles de leur marginalisation. Celle-ci provoque en effet dérapages et aberrations. Réduction des indemnités journalières de chômage; pression pour diminuer de 20% et de manière quasi arbitraire les rentes de l'assurance-invalidité; absence de solidarité dans le financement de l'assurance-maladie ou mauvaise coordination des soins; élévation de l'âge de la retraite;

⁵R. Studer, alors Président du Conseil d'administration de l'Union de banques suisses.

⁶ voir aussi Kalaora B. et Savoye A., in *Les inventeurs oubliés*, Paris, Champ Vallon, 1989.

⁷ P. Veyne, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1971.

remplacement de l'assurance par des démarches de prestations complémentaires sous condition de ressource, etc., concrétisent la problématique.

2. La solidarité, c'est aussi ringard?

Il paraît - ici encore - banal de le dire, mais sans solidarité, point de sécurité sociale. A observer le débat politique et le fonctionnement de certains acteurs du champ social, il convient d'admettre que ce précepte ne va pas de soi! Or, Greber rappelle que sans solidarité, «*la sécurité sociale se renierait elle-même*»... Que rétorquer alors à ceux qui lamentent la solidarité dans les assurances sociales au profit de l'humiliante assistante publique? Que leur compréhension du champ social et des mécanismes de protection sociale est erronée? Qu'il n'ont rien appris et ne peuvent donc rien comprendre? Ce serait être méprisant, odieux, prétentieux! Il y a pourtant des vérités qui devraient être bonnes à dire, ou essentielles à évoquer, dès lors que la finalité renvoie à la cohésion sociale...

Mais, entre 1995 et 2025, le nombre de celles et ceux susceptibles de savoir quel est le contenu et, surtout, la portée de la cohésion sociale, risque de décroître dangereusement! Ringard donc le concept de solidarité, dont les tenants et aboutissants ne sont pas connus? Non, sauf peut-être pour ceux qui tirent les ficelles ou qui profitent de son absence! Ringard l'objectif de cohésion sociale, qui semble plus proche du discours électoral que de la réalité? Non plus, sauf quand on se retrouve sans emploi, sans abri, sans le sou...

3. Le heurt des principes et des oppositions

L'observation attentive de la réalité de politique sociale et la discussion sur les politiques publiques sont aujourd'hui marquées, d'une part, par la méconnaissance des principes qui sous-tendent, par définition, la protection sociale; d'autre part, par une opposition dogmatique et stérile de l'économie et du social. On ne peut par conséquent oser un regard prospectif sans rompre avec ces oppositions vives et contre-productives, découlant notamment de la transformation de l'univers politique, qui cesse de se préoccuper d'abord du bien-être des gens au profit de la course aux pourcentages électoraux... Transformation aussi de la pratique de la démocratie!

Opposer de manière aussi radicale les notions de solidarité, service public, cohésion sociale et de responsabilité individuelle, marché ou autre concurrence, c'est d'abord bloquer le système politique (ce qui s'avère particulièrement facile en Suisse en raison des instruments de démocratie directe); c'est ensuite privilégier l'agenda politique et celui des élections fédérales... Pour construire la politique sociale, il faut voir le monde, mais aussi les processus autrement!

Il faut savoir que dans de nombreuses politiques publiques, la régulation et le service public fonctionnent avec des parcelles de concurrence et de marché, l'inverse étant aussi vrai. Il faut savoir que la cohésion sociale découle de cette subtile alchimie de principes et de mécanismes. Il serait par conséquent fondamentalement erroné, sur le fonds et stratégiquement, de poursuivre l'opposition responsabilité individuelle–responsabilité collective par la solidarité; irresponsable aussi d'anéantir la régulation au profit des lois du marché qui sont souvent destructrices dans des domaines devant préserver la justice sociale (la santé, par exemple). Manœuvrer à la hache dans un appareil de haute technologie est

stupide. Certains s'y attellent. Ils portent une lourde responsabilité, mais en ont-ils conscience? On peut en douter...

4. Vers 2015: cinq défis

Je retiens, de manière générale, au-delà des très nombreuses questions sectorielles ou techniques, quelques priorités pour orienter la discussion sur le futur possible de la protection sociale helvétique. Près de cent autres propositions ont été développées, par exemple, dans notre ouvrage consacré aux oubliés de la protection sociale⁸. On ne saurait les reprendre, car elles expriment surtout les questions d'application législative.

A. En finir avec l'opposition Economie - Social

Au centre de la dialectique qui réunit le couple économie et social interfèrent plusieurs paramètres et problématiques:

- la garantie de consommation préservée par les assurances sociales en cas de perte ou de réduction de revenu (AVS, AI, LACI), voire de charges supplémentaires (allocations familiales, par exemple);
- l'octroi de prestations et services en nature;
- les investissements par centaines de millions engagés dans le système de santé;
- l'épargne forcée (par centaines de milliards!) par les assurances sociales et privées;
- l'emploi, inhérent aux différents domaines de protection sociale (public et privé), mais également facteur d'intégration sociale, qui se dessine toujours comme l'élément central de la relation économie et société;
- l'acquisition et la redistribution des revenus et leurs effets sur le niveau général de vie de la population (dont la capacité de consommation des ménages);
- les relations entre le financement des régimes sociaux et la croissance économique, dont l'influence des prélèvements sociaux sur les coûts de production des entreprises;
- le choix politique lié à l'importance du domaine social (et de la formation, qui lui est voisin) sur les budgets publics;
- l'influence sur les modes de vie de la population;
- etc.

Ces facteurs rendent compte du fait que l'économie et le social sont deux approches d'une même réalité: la marche vers la prospérité et le mieux-être. Or, un autre débat perdure, qui sépare ces deux approches jusqu'à les opposer irrémédiablement, parfois avec violence. Sans interférer dans ce processus et rompre cette logique d'opposition, nous sombrerons dans les méandres d'une société à plusieurs vitesses, intolérable pour un pays aussi riche que la Suisse. Il faut donc instituer un nouveau pacte entre la Société et l'Economie, sans quoi, une nouvelle révolution ouvrière surgira, non plus celle menée par les ouvriers au dos cassé, mais par les moyens revenus victimes de l'invalidité psychique...

⁸ S. Rossini, B. Favre-Baudraz, *Les oubliés de la protection sociale ou le non-sens du ciblage des prestations*, Réalités sociales, Lausanne, 2004, 150 pages ou S. Rossini, *Défis et débats sociaux. A propos des réformes de la politique sociale en Suisse*, Réalités sociales, Lausanne, 1999, 316 pages

B. Lutte contre la charité

Le retour de la charité est imminent. A trop vouloir cibler et abuser de l'a priori bon sens de la notion de «ciblage», on renforce l'exclusion des personnes refusant l'humiliation des prestations d'assistance et le pouvoir ou la perception d'arbitraire des services sociaux et qui ne tolèrent pas la dette financière et morale envers la société. Les «bons et mauvais pauvres» peuvent ressurgir. C'est un risque socialement inacceptable, niant plus de 125 ans d'assurance sociale et de progrès sociaux. L'avenir social ne se trouve pas à l'horizon 1880. Il y a mieux à faire!

La question essentielle réside donc dans la définition des modalités d'accès aux régimes de protection sociale. De cet accès dépendent la géométrie et le sens de la solidarité. Tous les ressorts sont pourtant montés pour affaiblir le principe d'assurance et privilégier les prestations sous condition de ressources. Méfions-nous des apparences... l'autogoal est proche!

C. Réappropriation des concepts

Les notions indispensables à la mise en œuvre et à l'application de la protection sociale sont multiples, nous l'avons dit plus haut: individualisme, solidarité, responsabilité collective ou personnelle, égoïsme ou cohésion sociale, marché ou régulation... Elles ont une genèse, une histoire, un avenir aussi. Faut-il encore vouloir les comprendre. Véhiculées de toutes parts et sans rigueur, elles se retrouvent dangereusement dénaturées. Il faut donc se les réapproprier.

A tout mêler, certains oublient par exemple que la cohésion de la Suisse ne découle pas de l'armée, encore moins du 1^{er} août, mais du service public: de l'AVS, de la Poste, des CFF, par exemple. Il est urgent de faire prendre conscience aux faiseurs de débats politiques, mais aussi aux intervenants de l'action sociale, des fondements des mots, de la portée de leurs valeurs, des potentiels de leurs concrétisations. L'ignorance permet d'évacuer d'un revers de main des questions qu'on pourrait considérer comme trop intellectuelles ou embarrassantes pour en rester à des slogans «porteurs» électoralement mais nuisibles à la construction et à la finalité de la protection sociale.

D. Simplifier les structures de la Suisse

La boîte suisse et petite, complexe: un labyrinthe! Quel autre pays au monde peut-il encore se payer le luxe de 3000 communes, 26 cantons, une Confédération et 3000 institutions sans but lucratif pour résoudre les problèmes sociaux de quelque 7 millions d'habitants? L'ensemble est par ailleurs de moins en moins compréhensible, maîtrisable. L'éclatement des structures impose de nouvelles structures pour organiser le tout... Etonnant que les grands dirigeants néolibéraux, restructurateurs affirmés des entreprises, soient si conservateurs du point de vue institutionnel! Ou alors, le pouvoir politique ainsi éclaté leur octroie une marge de manœuvre suffisamment intéressante pour en profiter et le légitimer.

Il y a certes un tissu de solidarités à préserver. Mais, institutionnellement et économiquement, en fonction des nouveaux potentiels de gestion et des progrès technologiques, l'organisation de la protection sociale en Suisse est devenue une aberration, propice à des espaces conflictuels, sans parler des quelques dizaines de

milliards de francs qui ne sont pas alloués de manière optimale. Un gaspillage humain et financier sévit honteusement.

E. L'interdisciplinarité

Il convient enfin d'évoquer la notion d'interdisciplinarités, au pluriel! Ces interdisciplinarités concernent:

- le champ de la politique sociale et son environnement contextuel et institutionnel
- les politiques sociales, de plus en plus imbriquées (en regard par exemple de l'invalidité psychique), et qu'on ne peut plus appréhender de manière cloisonnée
- les acteurs politiques, ceux de l'action et les partenaires sociaux: la concertation devrait l'emporter sur la technocratie autoritaire qui tend à redevenir la règle, aussi dans le secteur public
- la pluralité des approches dans l'administration, la gestion, l'évaluation et la planification des régimes sociaux
- les disciplines scientifiques, qui contribuent à la compréhension des mécanismes sociaux par des analyses plurielles et structurées. On doit à la fois orienter les aménagements des systèmes existant, repérer et organiser les réponses à l'émergence constante des nouveaux problèmes sociaux. Cela devrait passer par une complémentarité volontariste et rigoureuse entre les terrains de l'action, de la science et de la décision.

5. Conclusion provisoire

Rien ne sert de sauter dans le futur les yeux fermés. 1995 – 2005 – 2015: sachons d'où l'on vient, avec quelles règles et principes nous entendons construire le futur. Le Livre Blanc de 1995 avait des airs provocateurs. C'était en réalité un véritable programme politique. Il a abouti. Le social en paie la facture, une facture salée. Sachons donc retenir les leçons du passé. La lutte sociale est sans cesse en marche. Nous devons la conduire, que nous soyons formateurs, administrateurs, scientifiques ou politiciens.

Terminons avec Gottlieb Guntern, psychiatre ou «créatologue», chantre de l'innovation. Sans attitude dédaigneuse, mais de manière constructive, je pense qu'appliquer au débat sur les politiques publiques et, plus particulièrement, sur les politiques sociales, son propos, pourrait nous faire avancer à l'horizon 2015... en évitant au moins un piège, qu'il appelle «*médiocratie*».

«Le phénomène mondial de la médiocratie suscite dans certains domaines de notre société, une baisse accrue de la qualité. La médiocratie, c'est le règne de la majorité statistique; la quantité l'emporte donc sur la qualité. Et, n'en déplaise à l'opinion générale, elle représente le contraire du leadership créatif indispensable à toute civilisation développée»⁹.

⁹G. Guntern, *La médiocratie démasquée. Pour un leadership créatif*, éd. Village mondial, Paris, 2001, p. 21



V. 1995-2005-2015: aide sociale-action sociale? La stratégie de la CSIAS

Walter Schmid, président de la CSIAS et recteur de la Haute école de travail social de Lucerne

Introduction

Je suis heureux d'être parmi vous, ici à Lausanne, pour participer à la journée d'automne 2005 de l'ARTIAS et je vous remercie très chaleureusement de votre aimable invitation. Au nom de la CSIAS, j'aimerais adresser mes vœux les plus chaleureux à l'ARTIAS, à l'occasion de ses dix ans d'existence. C'est une journée importante pour l'aide sociale en Suisse romande; nous nous réjouissons avec vous que l'ARTIAS ait pu voir le jour et se développer au cours des dernières années. Lorsque l'on fête ses dix ans, on n'est plus un bébé et l'on a de bonnes chances de parvenir à l'âge adulte. Les dents de lait sont tombées, d'autres ont poussé. Voilà que la puberté s'annonce, ce qui ne va pas sans susciter des soucis chez les adultes. Mais nous sommes convaincus qu'il est possible de bien gérer cette phase du développement. La CSIAS se réjouit de continuer à cheminer ensemble.

Comme vous le savez tous, la CSIAS a fêté son centième anniversaire il y a quelques mois. Dénommée Conférence des assistants des pauvres, elle a été fondée en 1905, à une époque où régnait en Suisse une certaine atmosphère de renouveau. La petite Suisse se mit à penser dans une perspective nationale, ce qui eut pour résultat la création de nombreuses institutions suisses, qui fêtent leur grand jubilé ces années-ci. C'est pour cette raison que la CSIAS s'est penchée sur l'histoire de l'aide sociale, cette année plus que de coutume, et je peux vous l'assurer: il s'agit là de quelque chose de très passionnant! Tout d'abord, l'histoire de l'aide sociale nous fait voyager à travers des époques reculées, où les conditions de vie étaient tout différentes; mais surtout, elle nous montre les constantes de l'évolution sociale, qui projettent un éclairage nouveau sur de nombreux problèmes que nous considérons comme récents. Permettez-moi donc, en introduction à cet exposé, de vous en donner un petit aperçu:

1. Un regard sur les débuts

La CSIAS s'est réunie pour la première fois à Brugg en 1905; c'était une conférence propre à la Suisse alémanique. Pourtant, sa cinquième assemblée générale a déjà eu lieu en Suisse romande; c'était donc un événement de portée nationale. Elle a été convoquée à Lausanne et avait pour thème «*La mendicité professionnelle et les mesures d'urgence nécessaires pour la combattre*». En 1922, les cantons romands, non pour des raisons de séparation ou de désaccord, mais pour renforcer leur identité et échanger plus concrètement sur leurs problèmes communs, créèrent le groupement des institutions d'assistance de Suisse romande. Ce groupement souhaitant rester intégré à la Conférence Suisse des institutions d'assistance, on créa au sein de celle-ci une section romande, qui tenait elle aussi une assemblée annuelle. Les relations entre la CSIAS et la section romande étaient très amicales; quant aux demandes qui étaient formulées de part et d'autre, elles présentaient des ressemblances frappantes. En tout cas, le pasteur Lörtscher, qui présida durant de nombreuses années les assemblées générales romandes, se montra toujours ravi des réunions et de leur ambiance: «*Le Conseil municipal offrit en accompagnement quelques bouteilles de vin d'honneur des formidables caves de la Ville de Lausanne. Le banquet, simple mais excellent, fut agrémenté de discours. Ensuite, la discussion (interrompue) se poursuivit et donna lieu à de nombreux échanges fort intéressants. Entre autres, ce furent les paroles d'un membre remarquable du groupement romand qui me réjouirent; la teneur de ses paroles était la suivante: pour améliorer la situation des pauvres dans nos cantons, il faut non seulement une adhésion de tous les cantons au concordat intercantonal d'assistance, mais également une réorganisation des choses sur la base d'une loi fédérale unique pour tous les cantons.*»

Mesdames et Messieurs, vous avez bien entendu: depuis la fondation de la CSIAS, nous nous engageons en faveur d'une loi fédérale sur l'aide sociale. Et aujourd'hui encore, nous ne l'avons pas. Depuis cent ans également, il y a un vin d'honneur de la Ville, lors des assemblées générales de nos associations, où nous avons le plaisir de nous retrouver. On pourrait presque penser que, dans le domaine de la politique sociale suisse, rien ne bouge. Mais ce serait là un jugement hâtif. En réalité, les changements qui se sont produits au cours du siècle passé ont été énormes. Nous continuons de boire le vin provenant des vignobles lémaniques, mais les gens, le paysage, l'aspect des villes et des villages ont complètement changé, depuis l'époque où il n'existait pas de voitures. En ce temps-là, mon grand-père, alors jeune enseignant, devait venir suivre un cours de perfectionnement à Lausanne; pour cela, il a voyagé en train de Coire à Disentis et s'est rendu ensuite à pied à Brigue, parce qu'il n'existait pas de liaison ferroviaire desservant l'Oberalp et la Furka; enfin, il a pris le train pour se rendre sur les bords du Léman. Il n'aurait pas pu prendre un autre itinéraire pour des raisons financières, alors qu'aujourd'hui, son petit-fils participe à une séance à Berne le matin, passe l'après-midi ici, à Lausanne, et se retrouve le soir à Paris. Il est vrai qu'aujourd'hui encore, nous n'avons pas de loi fédérale sur l'aide sociale; mais avec les assurances sociales, qui vont de l'AVS à l'assurance maternité, et qui étaient toutes inexistantes à l'époque, des changements décisifs ont eu lieu et ont modifié le paysage social de notre pays. En jetant un regard sur les débuts, nous pouvons donc observer à la fois les constantes et les changements énormes qui se sont produits.

2. Aide Sociale – Action Sociale 1995: qu'en était-il à l'époque?

Il n'est guère facile de faire la rétrospective d'une période relativement brève et d'en tirer ensuite des prévisions pour les années suivantes. On m'a demandé d'esquisser à la fois une brève rétrospective et quelques perspectives relatives à l'aide sociale et à l'action sociale. Je le fais volontiers. Qu'existait-il il y a dix ans? Où en sommes-nous aujourd'hui? Quelles sont les tendances? Pour terminer, je parlerai encore des perspectives de la CSIAS, qui se trouve actuellement en plein débat stratégique; enfin, je conclurai par quelques considérations sur les chances et risques de l'aide sociale en Suisse romande.

Qu'en était-il il y a dix ans? Je me revois à la direction du service de l'aide sociale de la ville de Zurich, fonction que j'occupais alors: il y a dix ans, nous étions au milieu de la plus longue récession de l'après-guerre. Le nombre des demandes d'aide sociale augmentait de manière fulgurante. Plus vite encore, les coûts de l'aide sociale. La pression politique s'accroissait. La **réorganisation** des services sociaux était en discussion. Les services spécialisés d'alors, qui s'occupaient soit d'hommes seuls, de familles ou d'apprentis avaient été supprimés. Le service polyvalent et décentralisé qui oeuvrait dans les quartiers de la ville fut réorganisé. On se proposa de prendre les gens en charge près de leurs quartiers et de moins stigmatiser les différents groupes. C'est dans ces années-là que l'on procéda à une révision de l'assurance chômage. Des ORP furent créés dans tout le pays et il en résulta une professionnalisation des conseillers en emploi. Ceux-ci ne parvinrent toutefois pas à empêcher que des milliers de personnes se retrouvent sur le carreau et sans travail. L'aide sociale commença à mettre en place ses premiers grands programmes d'intégration professionnelle et sociale. Le **second marché du travail** a ainsi vu le jour, avec des centaines de places de travail à la clé. J'étais d'avis, moi aussi, qu'à côté du marché du travail traditionnel, il serait possible de créer un second marché qui donnerait aux gens un travail, une structure, un revenu et un statut. Mais ces attentes ne se sont que partiellement réalisées.

C'est également à cette période que la révision complète des normes CSIAS a été engagée. Comme toujours, lorsque le nombre de cas augmente et que les recettes fiscales des pouvoirs publics diminuent, la pression politique sur l'aide sociale et ses normes s'accroît. C'était alors déjà le cas. Les normes devaient être modifiées pour des raisons techniques, car le règlement détaillé de tous les points du budget, du ticket de bus aux dépenses vestimentaires, était dépassé et entraînait en contradiction avec la volonté de considérer les bénéficiaires de l'aide sociale comme des personnes responsables. C'est pourquoi les normes prévoyaient à l'époque, à quelques détails près, un montant forfaitaire pour l'entretien, modèle qui s'est confirmé depuis.

Il y a dix ans, on avait déjà constaté que l'aide sociale devait assumer de plus en plus de risques de pauvreté d'ordre structurel, parce que les failles du système des assurances sociales ne cessaient de s'agrandir. Si les assurances sociales ne pouvaient être élargies - car les finances nécessaires manquaient déjà à l'époque - elles devaient être au moins modifiées. On voulut avoir une vue d'ensemble des assurances sociales, qui étaient mal coordonnées. Au niveau fédéral, un groupe de travail interdépartemental relatif au financement des assurances sociales vit le jour et rédigea de gros dossiers. Il en résulta essentiellement des prévisions sur les besoins financiers futurs qui semèrent la panique et provoquèrent la disparition rapide des rapports.

Enfin, nous préparions il y a dix ans, en ville de Zürich, l'introduction d'un système informatique généralisé pour l'aide sociale. Il n'y avait que peu d'ordinateurs, pas d'e-mails ni de dossiers électroniques. Les communications au système de facturation électronique étaient encore très limitées. La construction client-serveur, destinée à des systèmes modernes à plusieurs places, était en pleine évolution. Dans une rétrospective de politique sociale, on oublie souvent les aspects techniques. Pourtant, ils sont d'une importance capitale pour le développement de nos façons de travailler et de nos places de travail.

3. Où en sommes-nous aujourd'hui?

Sur plusieurs points, notre situation actuelle est identique: cela vaut en particulier pour l'augmentation des cas d'aide sociale et la progression des coûts. La pression sur l'aide sociale est à nouveau importante. Cette pression a conduit une fois encore à diminuer les standards de l'aide sociale, ce qui a finalement incité la CSIAS à proposer une nouvelle **révision de ses normes**. J'en ai parlé ici il y a une année. Entre temps, cette révision s'est achevée et a été officiellement acceptée par presque tous les cantons. Début janvier 2006, les nouvelles normes seront introduites en Suisse. Les nouvelles normes reflètent dans une large mesure l'esprit de notre temps. C'est ainsi que, pour aller dans le sens de la nouvelle répartition des charges entre la Confédération et les cantons, la compétence des cantons en matière d'aide sociale a été renforcée. Une loi fédérale n'est pas encore en vue. Par conséquent, les cantons tiennent à pouvoir s'organiser à leur guise. Les normes offrent aux cantons une certaine marge de liberté. Cela permet en outre aux politiciens d'élaborer leurs propres modèles; ils peuvent en vanter les mérites auprès des électeurs et expliquer en quoi leurs modèles sont plus performants que ceux des voisins. C'est ainsi qu'en matière d'aide sociale, il n'existe pas seulement un modèle zurichois, mais encore un modèle bâlois et bien d'autres.

Notre époque valorise l'incitation. Nous savons tous que les incitations peuvent avoir des effets importants, effets qui ne doivent toutefois pas être surestimés. Beaucoup d'autres facteurs de même importance entrent en jeu, quand il s'agit de savoir si quelqu'un peut gérer

lui-même ses besoins. Pour être approuvées au niveau suisse, les normes doivent souligner l'aspect de l'incitation. C'est également le cas de la **lutte contre les abus**. Cela correspond aux besoins actuels de la politique et de la population que les abus soient manifestement combattus. Ce n'est pas seulement à Emmen, mais aussi en Suisse romande que les inspecteurs que l'on croyait vaincus depuis longtemps sont ressortis du fond des placards de l'Histoire.

La plupart des thèmes qui sont actuellement débattus dans le cadre de l'aide sociale ne sont pas nouveaux. Les fameux **jobs à 1000 francs** qui ont suscité tant d'émotion parce qu'ils touchaient à des dogmes bien établis ne sont pas une invention actuelle. Le débat a déjà eu lieu il y a neuf ans, avec les mêmes arguments. Mené en partie par les mêmes acteurs politiques, qui se trouvaient alors également en période électorale et s'efforçaient de se montrer attentifs. Il faut tout de même admettre aujourd'hui certaines désillusions: la conviction qu'il est possible d'intégrer les bénéficiaires de l'aide sociale avec succès dans le monde du travail a été sérieusement ébranlée. Le marché du travail presse les gens ou les exclut, de manière plus radicale que ce que beaucoup d'entre nous avaient imaginé. En conséquence, nous ne parviendrons pas à opérer des changements par des programmes d'intégration encore meilleurs, encore plus chers, mais en modifiant les règles du jeu de ce marché du travail.

L'harmonisation des systèmes d'assurances sociales et la **collaboration interinstitutionnelle** volontaire entre les différents systèmes sociaux ont été la cause d'une désillusion supplémentaire. Les initiatives bien pensées n'ont pas manqué. Les différents partenaires désiraient également une bonne collaboration. Mais aujourd'hui, la logique du système et les mécanismes de financement vont à l'encontre de la collaboration. Celui qui se montre arrangeant, dans le cadre de la collaboration, se retrouve être à la fin le dindon de la farce. Il ne fait pas qu'en supporter les frais, mais il porte encore la responsabilité de la gestion de l'affaire. La collaboration interinstitutionnelle ne peut plus reposer sur la seule base du volontariat. Il faut établir des dispositions fixes, qui règlent la collaboration au profit de tous. Dans ce domaine, plus personne n'ose espérer de solutions d'ordre légal. Le processus politique s'est enlisé.

4. Aide Sociale – Action Sociale 2015: tendances?

Quelles sont les tendances? Si l'on n'assiste pas à une amélioration de la conjoncture, amélioration qui serait étonnante, la pression sur les finances publiques va subsister. Ce n'est pas en premier lieu parce que les coûts de l'aide sociale vont continuer d'augmenter, mais parce que les recettes fiscales diminuent. Les recettes fiscales manquantes, que ce soit en raison de la situation économique ou en raison de baisses d'impôts décidées au niveau politique, constituent un handicap majeur pour l'aide sociale. Elle ne dispose pas d'un fonds de compensation. Elle ne peut pas compenser les fluctuations conjoncturelles. Plus que les autres systèmes d'assurances sociales, elle est soumise de manière directe à l'évolution budgétaire. C'est ce qui la rend particulièrement sensible. Cet état de fait ne changera pas au cours des dix prochaines années, bien que l'aide sociale ait assurément besoin de nouveaux mécanismes de financement.

D'un **point de vue organisationnel**, les services sociaux régionaux polyvalents vont s'imposer. Pour la Suisse romande, cela ne représente rien de spécial. En Suisse alémanique, par contre, où, dans de nombreux cantons, ce sont les communes qui s'occupent de l'aide sociale, la régionalisation et la professionnalisation entraîneront des

changements qui seront sensibles dans toute la Suisse. Ce processus se fera de manière progressive et quasi imperceptible. On peut encore relever qu'à côté des services publics et privés d'utilité publique, les entreprises axées sur le profit et les indépendants vont jouer un rôle plus important. On observe en effet des évolutions de ce type, notamment en ce qui concerne la gestion des cas et des handicaps à la demande de caisses maladie privées.

Une autre tendance prévisible, c'est que des services mixtes vont s'établir progressivement; sur mandat de l'AI, de l'assurance chômage et de l'aide sociale, ils effectueront des **clarifications** d'ordre médical, social et relatives au marché du travail. A partir de la collaboration interinstitutionnelle volontaire, on pourra observer le développement d'une collaboration reposant sur un engagement contractuel entre les responsables de l'AI, de l'AC et de l'aide sociale. Il n'existe pas d'alternative à cela. Les chevauchements que connaît à tous niveaux l'actuel système social sont dans une large mesure contre-productifs.

De même, dans le domaine des **mesures d'intégration**, une action conjuguée de l'AI, l'AC et l'aide sociale sera inéluctable. Avec la 5e révision de l'AI, des efforts supplémentaires seront entrepris en vue de l'intégration professionnelle et sociale. Puisque l'AC et l'aide sociale proposent déjà des mesures d'intégration, il n'y a pas de raison de mettre en place un troisième système qui créerait en vase clos des places de travail pour des personnes qui souffrent finalement toutes d'une même chose, c'est-à-dire d'une capacité de travail réduite.

Au cours des prochaines années, différentes offres et services vont se créer et offrir une **combinaison de solutions**. Je pense à l'aide sociale et à la prévention en matière de santé, à l'école et au travail social, à la politique relative à la formation ainsi qu'à la famille, aux organismes d'aide à la jeunesse*. L'efficacité d'une intervention de travail social deviendra un critère. Mais dans dix ans, on discutera encore sur la manière d'évaluer cette intervention.

Au niveau de la politique sociale, on observe de plus en plus que les personnes touchant des prestations sociales de transfert ont tendance à se diviser en trois catégories distinctes. Les personnes les mieux placées sont celles qui, à l'avenir également, disposeront d'un droit à l'assurance. A côté d'une rente, calculée d'après le revenu antérieur, elles peuvent conserver une fortune. La deuxième catégorie vit à un niveau qui s'apparente au minimum vital; il s'agit des bénéficiaires des prestations complémentaires et de l'aide sociale. Ce groupe de personnes n'a pas le droit de conserver de fortune personnelle, mais doit l'utiliser. En règle générale, ce groupe ne peut rien léguer à ses descendants. La troisième catégorie comprend les exclus de l'aide sociale, ceux qui ont été renvoyés à l'aide d'urgence ou qui échappent au système de protection sociale, n'en cherchent ou n'en trouvent pas l'accès. Au cours des dix prochaines années, l'Etat social va tendanciellement accentuer les disparités existant entre ces trois catégories et drainer plus de gens vers les basses catégories.

*Die Sozialhilfe wurde zweimal erwähnt. Die zweite Erwähnung habe ich deshalb gestrichen.

5. Rôle et stratégie de la CSIAS

La CSIAS se qualifie d'association spécialisée de l'aide sociale. Cependant, dès sa fondation, elle a été bien plus que cela. Il y a cent ans, elle a réagi à la détresse qui régnait en Suisse et à la diminution de l'aide aux pauvres; elle a établi quelques principes d'un règlement nécessaire à la mise en place d'une aide sociale. Peu à peu, ses vues ont été adoptées en politique, du moins partiellement. C'est ainsi que des concordats ont vu le jour,

puis une loi fédérale sur la compétence de l'aide sociale; entre-temps, on a assisté au développement des œuvres sociales exigées dès le début par la CSIAS.

La CSIAS est en quelque sorte née d'un vide au niveau des dispositions étatiques. Aujourd'hui encore, elle remplit partiellement son rôle dans ce vide: le fédéralisme n'est applicable dans le domaine de l'aide sociale que lorsque certains principes sont observés. En tant qu'association spécialisée, la CSIAS soutient le développement d'une aide sociale homogène au niveau suisse. La Conférence des directeurs des affaires sociales (CDAS) ne pourrait-elle pas assumer ce rôle? En partie seulement. A l'opposé de la CDAS, qui est de nature essentiellement politique, la CSIAS a la possibilité de développer une aide sociale qui se situe au point de jonction entre politique et pratique; cette aide est donc applicable et tient compte des besoins de la pratique. En tant qu'association organisée de manière privée, la CSIAS fait des recommandations qui sont adoptées et appliquées en politique.

Ce rôle particulier a son prix, que nous connaissons tous. Quand il s'agit de développer la pratique de l'aide sociale, la CSIAS doit tenir compte du milieu politique. Les critiques y voient parfois la trahison de son caractère spécialisé et de son engagement en faveur des défavorisés. Je ne peux pas leur en vouloir. Mais l'alternative serait de se positionner uniquement du point de vue spécialisé et de perdre ainsi toute influence sur le développement réel de l'aide sociale.

En ce moment, la CSIAS met au point sa stratégie pour les années à venir. Les débats sont déjà avancés. Sur un point, elle s'apprête à faire une déclaration: la CSIAS veut continuer à occuper la position exigeante qui est la sienne, au point de jonction entre politique et pratique; elle veut aussi contribuer au développement de l'Etat social en construisant des ponts. Sa large représentation, qui s'étend à tous les cantons, au Liechtenstein, à la Confédération, aux villes et communes, de même qu'aux organisations privées, offre la chance unique de pouvoir dialoguer avec toutes les forces de premier plan de l'aide sociale, en vue de développer un réseau social solide, efficace et humain. Sa large représentation empêche parfois la CSIAS de s'exprimer et de prendre position d'une manière clairement affirmée; elle lui permet toutefois d'être une plate-forme pour tous les acteurs de l'aide sociale et de développer une vue générale des choses. Cela renforce sa crédibilité au niveau politique et public.

Les normes restent une préoccupation fondamentale de la CSIAS, mais qui n'est de loin pas la seule. Avec son engagement en matière de lutte contre la pauvreté, de politique familiale, de politique d'asile et au sein des différentes commissions de politique sociale, elle continuera à lutter pour une Suisse sociale.

6. Chances et risques en Suisse romande

La CSIAS sait qu'elle est soutenue dans son engagement par beaucoup d'entre vous qui êtes ici et par l'ARTIAS. Comme c'était déjà le cas il y a cent ans, la Suisse romande s'est dotée, avec l'ARTIAS et d'autres organisations, d'une structure particulière qui répond à ses besoins. Les Suisses alémaniques, qui ont appris leur leçon, savent qu'il vaut mieux ne pas s'immiscer dans la partie, lorsqu'il s'agit de savoir comment une tâche doit être organisée en Suisse romande. C'est là peut-être le secret des associations nationales qui connaissent le succès: elles savent renoncer à des formes d'organisation rigides et uniformes. Lorsque l'ARTIAS a été fondée il y a dix ans, on a craint qu'elle ne fasse concurrence à la CSIAS en Suisse romande. Cela ne s'est pas produit. Nous nous considérons comme

complémentaires. L'ARTIAS existera-t-elle encore dans dix ans? A quoi la CSIAS ressemblera-t-elle? Nous ne le savons pas. Cependant, il est important que nos organisations assument leur rôle en matière de politique sociale – quelle qu'en soit la forme.

La Suisse romande a créé et développé ses propres institutions sociales, comme d'autres parties du pays. C'est ce qui fait la richesse de l'Etat social suisse. Il fait bon savoir qu'il y a des cantons comme le Valais, qui accorde des allocations familiales élevées. Il fait bon savoir qu'il y a des cantons qui considèrent comme normal que des crèches soient financées par l'Etat. Il fait bon savoir qu'il existe des modèles de collaboration interinstitutionnelle qui fonctionnent. Des expériences différentes constituent un enrichissement.

Les différences ne se mettent à poser problème que quand elles deviennent des clichés. C'est ainsi que, durant des décennies, la Suisse romande a eu la réputation d'être plus généreuse que la Suisse orientale en matière d'aide sociale. Et effectivement, on observe ce phénomène depuis septante ans. N'est-ce qu'une question de mentalité? Ou cela tient-il au fait que l'aide sociale est une organisation communale en Suisse orientale et cantonale en Suisse romande? Quoi qu'il en soit, il est intéressant de constater qu'aujourd'hui, l'introduction des nouvelles normes dans les cantons romands ne suscite pas moins de controverses qu'en Suisse orientale. Peut-être vaut-il la peine de relire Karl Marx, qui a dit que ce sont les conditions matérielles qui façonnent les mentalités et non le contraire. Vu sous cet angle, ce serait avant tout les conditions cadres de l'aide sociale, d'ordre organisationnel et financier, qui - plus que les mentalités - seraient cruciales. Si Marx n'explique pas tout, il peut tout de même avoir un peu raison.

Lorsque l'on dépasse les clichés, on peut entamer un dialogue vraiment passionnant et que nous aimerions continuer de cultiver. Il était déjà passionnant en 1911, à l'occasion de la première conférence de la CSIAS à Lausanne. C'est encore le cas aujourd'hui!

Merci de votre attention



VI. Funambule et/ou somnambule?
Rôles du travailleur social sur les sentiers de l'insertion

Jean-Noël Maillard, directeur de Caritas Jura

1. Préambule

La tâche qui m'a été confiée d'intervenir en dernier n'est pas des plus aisées. D'un côté, il faut éviter de répéter ce qu'ont dit les personnes qui m'ont précédées sans savoir à l'avance le contenu de leur intervention. De l'autre, il faut tenir compte du fait que l'auditoire est déjà légitimement fatigué et qu'il est donc préférable de lui servir un propos qui le tienne en éveil durant un certain laps de temps. Lequel laps de temps sera déterminé en fonction du déroulement de la journée... Les exigences sont multiples, parfois contradictoires et il ne faut pas perdre le fil de son discours, bref un vrai travail de **funambule**.

Mais, car il y a toujours un mai, même en novembre, celui qui s'adresse à vous a le privilège de faire partie du groupe de préparation de cette journée. Il était donc on ne peut mieux placé pour faire valoir, il y a fort longtemps déjà, son point de vue et ses éventuelles réserves à occuper cette position.

A vrai dire, lorsqu'on en a parlé, je n'ai pas vu les choses comme ça. J'ai été séduit par la proposition des autres membres du groupe. J'ai rapidement été entraîné par la logique implacable de leur démonstration qui se concluait par: *c'est bien que ce soit un homme du terrain qui ait le dernier mot*. Flatté par ce discours dont je ne mesurais pas tous les enjeux, je me suis laissé embarquer aveuglément dans cet exercice d'équilibriste. Ce n'est que lorsqu'il m'a fallu rédiger ce texte que j'ai ouvert les yeux. Jusque-là, à l'insu de mon plein gré, j'étais comme un **somnambule**.

Le réveil est brutal! Au terme de ce préambule et au moment de commencer mon numéro d'acrobate à dormir debout, je n'ai qu'une seule certitude: sur ce coup-là, j'ai été un bon travailleur social!

Si j'ose ce raccourci forcément caricatural c'est parce que je pense en effet que sur ces dix dernières années, le travailleur social a vu son travail de plus en plus ressembler à un numéro d'équilibriste. De surcroît sur un fil de plus en plus ténu. Les contraintes n'ont cessé de croître, les ambivalences entre aide et contrôle se sont faites plus vives, le système a continué à se complexifier, à spécialiser, à catégoriser, à cloisonner en faisant évidemment l'apologie de la collaboration interinstitutionnelle.

Dans ce contexte, les tensions entre motivation personnelle et exigences institutionnelles en ont amené plus d'un au bord de l'épuisement. Certains ont même fait un grand pas en avant. Mais a contrario, le travailleur social a raté à plusieurs reprises l'occasion d'influencer, d'anticiper, d'agir plutôt que de réagir. En ce sens, il peut avoir donné l'impression d'avoir dormi sur ses positions et d'avoir laissé les autres acteurs définir son rôle à sa place.

La question du jour et des années à venir est: **faut-il réveiller le *somnambule* qui marche sur son fil**, au risque qu'il se casse la figure ou le laisser avancer même s'il ne voit pas où il va, car c'est moins dangereux?

A l'image de ce que fait l'ARTIAS, j'ai plus de questions à poser que de réponses clé en main à apporter. Cependant, je vous invite à faire brièvement le tour de ces questions et à nous attarder quelque peu sur le sentier ou le chantier de l'insertion.

2. Définition

Cela dit, il me semble important que je définisse d'abord ce que j'entends par travailleur social.

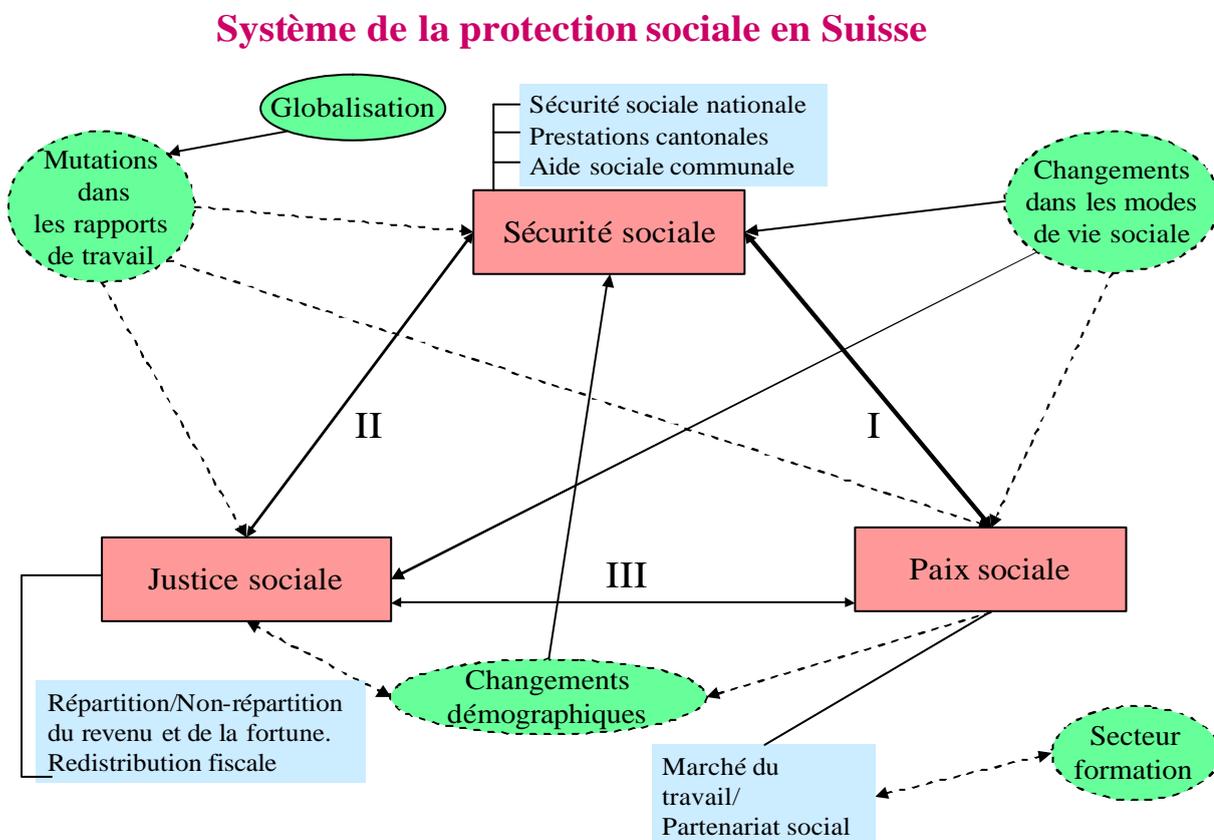
La Fédération Internationale du Travail Social (FITS) définit le travail social comme suit: «La profession d'assistant social ou de travailleur social cherche à promouvoir le changement social, la résolution de problèmes dans le contexte des relations humaines, à renforcer la capacité et la libération des personnes afin d'améliorer le bien-être général. Grâce à l'utilisation des théories du comportement et des systèmes sociaux, le travail social intervient au point de rencontre entre les personnes et leur environnement. Les principes des droits de l'homme et de la justice sociale sont fondamentaux pour la profession.»

Vous comprendrez donc qu'en me référant à cette définition, je ne veux pas limiter mon analyse exclusivement à la fonction d'assistant social d'un service d'aide sociale publique, chargé de l'examen des demandes d'aide financière, mais aux travailleurs sociaux actifs dans le domaine de l'action sociale.

3. Système de protection sociale et évolution

Au vu de ce qui a été évoqué jusqu'à maintenant et tenant compte du fait que le travail social intervient au point de rencontre entre les personnes et leur environnement, il me semble indispensable de faire un bref survol de ce que l'on peut appeler notre système de protection sociale.

Pour ce faire, j'emprunte le schéma ci-dessous à M. Carlo Knöpfel, responsable du secteur Etudes et Recherches à Caritas Suisse.



Remarques préliminaires:

- le cadre général de ce schéma est lui aussi en évolution par le fait de l'augmentation de la mondialisation et des mouvements des capitaux
- dans de nombreux cantons romands les structures liées à la sécurité sociale se sont régionalisées et spécialisées. Tous les cantons romands ont révisé leur loi cadre en matière d'action sociale en y intégrant la notion d'insertion ou d'intégration, bien avant la révision des normes CSIAS.
- on a assisté à une profusion époustouflante de lois, ordonnances, directives, exigences d'indicateurs, de critères standardisés qui sous couvert de professionnalisation ont transformé le travail social en un travail de gestion

Commentaires sur les rapports entre les 3 piliers de la protection sociale

- I : la sécurité sociale est principalement financée par les cotisations prélevées dans le marché de travail. Ils sont donc très fortement liés. On doit tenir compte de cette interdépendance actuelle.
- II : si la répartition des revenus et richesses est correcte le sentiment de justice sociale est acquis et la précarisation est diminuée. Plus les allocations sont financées par les impôts, plus il faut ponctionner les impôts là où il y a les sous!
- III : comment conserver la motivation des employés si la répartition des revenus n'est pas correcte? L'indécence de certains salaires devrait être analysée également à la lumière de cette relation: justice sociale – paix du travail.

Au regard des changements survenus dans:

- les relations de travail: flexibilisation, globalisation, insécurité, etc..
- les modes de vie: éclatement de la famille, rôle et travail des femmes, etc..
- l'évolution démographique: vieillissement de la population, diminution du nombre de jeunes

on peut affirmer que l'équilibre de notre système de protection sociale est très fortement menacé.

4. Incidences sur le travail social

Il y a lieu de s'intéresser en quoi les évolutions constatées dans notre système de protection sociale ont modifié le rôle du travailleur social ces dix dernières années.

a) L'augmentation des attentes de l'employeur, des usagers, des partenaires, des financeurs a favorisé le glissement:

- d'un travail d'accompagnement bienveillant à un travail de gestion, de suivi, et de contrôle systématisé et tout le vocabulaire qui va avec. Il a fallu rendre des comptes, définir des critères, décrire des processus et démontrer sa capacité à s'adapter au changement

- d'un travail polyvalent et pluridimensionnel vers une spécialisation des fonctions et une complexification pesante. Dans le domaine de l'aide sociale financière, les questions de l'éventuelle séparation du travail administratif de celui du suivi social alimentent toujours la chronique; même avec la collaboration de l'informatique.
- d'un engagement militant vers un sentiment d'impuissance qui se traduit par une «fonctionnarisation» de la profession et une baisse de la motivation et de la satisfaction au travail.

b) la mise sur pied de contre-prestations, de programmes d'intégration ou des mesures d'insertion a permis:

- l'émergence de nouvelles fonctions dans l'aide sociale. Qu'on les nomme moniteurs, encadreurs, accompagnateurs, animateurs, gestionnaires de projet, responsables de mesures, etc... c'est bel et bien de nouvelles professions qui se sont développées autour de ces nouvelles offres de prestations.
- de formaliser des contrats entre les bénéficiaires de prestations, les services placeurs et les tiers organisateurs. De fixer des objectifs, de définir des outils et des moments d'évaluation. Que ce soit envers le participant ou le tiers organisateur.
- notamment aux services privés de se développer et de se positionner comme de véritables partenaires des services publics

5. Bilan et perspectives

Qu'en est-il aujourd'hui de la profession de travailleur social et quels sont les enjeux à venir, notamment en matière d'insertion?

Il se trouve que je travaille au sein d'une institution qui met sur pied des programmes d'occupation et d'insertion dans des ateliers et des lieux d'accueil. En juillet de cette année, nous avons fêté, non pas les 10, mais les 20 ans de ces ateliers. Ceux-ci se caractérisent notamment par leur mixité de statuts. On y trouve en effet dans les mêmes lieux, des chômeurs, chômeurs en fin de droit, bénéficiaires de l'aide sociale, rentiers AI, requérants d'asile, réfugiés, civilistes, etc...

Contre vents et marées, nous avons évité la spécialisation et cela m'autorise à pouvoir prétendre avoir une certaine expérience en matière d'insertion professionnelle et sociale.

Sans m'étendre sur ces 20 années, je me permets en raccourci de faire les constats suivants sur la réalité d'aujourd'hui:

- les programmes d'insertion et de formation proposés actuellement aux demandeurs d'emploi ayant une bonne employabilité et de bonnes probabilités de retrouver un emploi ont de bons résultats pour ces profils-là. Manifestement, le Seco va, à l'avenir, concentrer ses moyens sur les programmes s'adressant à ce type de personnes et ayant un lien fort et direct avec le marché de l'emploi.
- Si nos programmes ont connu des périodes avec des taux de réinsertion assez élevés, de grandes questions se posent désormais sur ce qu'il convient de proposer aux personnes qui n'ont plus le profil, les capacités et les compétences pour retrouver un emploi stable, mais qui n'ont pas encore une incapacité de travail suffisante pour

prétendre à l'AI. **Jusqu'à maintenant, on a géré les invendus, mais les stocks augmentent...**

- La 5^{ème} révision de l'AI a pour objectif avoué de diminuer de 20% le nombre des nouveaux rentiers AI en anticipant son intervention et en favorisant des mesures d'insertion. Je suis très sceptique quant au devenir de ce 20% de non-désirables au sein de l'AI. Je crains également les réactions des personnes psychologiquement diminuées auxquelles on dira que leur cas ne relève plus de l'assurance-invalidité.
- Les nouvelles normes CSIAS prévoient, elles aussi, des bonus incitatifs pour les personnes qui prennent part à des mesures d'insertion. Or, ces mesures ont un coût en terme de frais d'organisation et d'encadrement. La question de leur efficacité viendra très rapidement et sera une réelle menace pour la qualité, voire l'existence même de ces mesures.
- J'ai le sentiment que chacun y va de son interprétation personnelle lorsqu'on parle d'insertion ou d'intégration sociale. A mon sens, il est important de définir clairement ce qu'on met derrière cette notion et de réfléchir à ce que pourraient être de bons indicateurs pour mesurer le degré d'insertion sociale des personnes en situation de précarité

En résumé, j'aimerais vous rendre attentif à ceci:

Plus que jamais, on parle d'insertion, c'est le nouveau terme à la mode sur lequel tout le monde s'accorde. Difficile d'être contre, j'en conviens. Or, c'est un leurre de vouloir insérer des personnes dans un marché du travail qui ne peut pas les absorber.

Je ne crois pas inutile de prendre l'image du tiercé pour me faire comprendre.

Il y a 20 chevaux au départ, mais il n'y a que trois places à l'arrivée. On peut pousser au quinté, mais ça ne change pas fondamentalement le problème.

Au tiercé, on essaie de convaincre chaque cheval qu'il peut être classé à l'arrivée, on l'entraîne pour ça. Les entraîneurs et les jockeys y croient.

Nous, travailleurs sociaux, devons nous poser la question de savoir si nous allons continuer de jouer à ce jeu. Un cheval qui boîte et qui n'a plus couru depuis 5 ans ne peut pas gagner le Prix de l'Arc de Triomphe, même avec un assistant social qui parle bien à l'oreille des chevaux!

Nous devons nous poser la question de savoir s'il ne vaut pas mieux organiser deux courses: une à Auteuil pour les cracks et une à Yverdon pour les seconds couteaux!

Ce serait préférable qu'on la mette sur pied nous-mêmes avant que les parieurs nous piquent l'idée. Il y a d'ailleurs des choses très intéressantes qui se mettent sur pied en Suisse romande où la création d'une plateforme romande de promotion de l'insertion par l'économique est imminente.

En terme de travail social proprement dit, je pense que nous n'aurons bientôt plus les moyens de faire de la prise en charge individuelle. A mon sens les aspects techniques du calcul du droit à l'aide sociale seront confiés à des agents administratifs et les travailleurs sociaux seront amenés à se consacrer exclusivement à l'accompagnement social, mais avec des prises en charge le plus souvent collectives et orientées sur le renforcement des personnes dans leur capacité à agir. C'est un beau défi en terme de formation!

Par ailleurs, à voir l'évolution du regard qui est désormais porté sur les personnes qui sollicitent certaines assurances sociales, je suis convaincu que **le passage pour l'utilisateur du statut de bénéficiaire potentiel à celui de présumé abuseur va cristalliser encore davantage les paradoxes de la fonction de travailleur social. Il faudra par exemple:**

- redonner confiance, mais se méfier
- accepter de s'occuper en priorité des personnes les moins précarisées
- convaincre de choses auxquelles on ne croit pas
- motiver en étant soi-même blasé
- accepter qu'on n'a plus de moyens pour des postes d'assistants sociaux, mais qu'on en trouve pour les 15,3 postes d'inspecteurs créés dans le canton de Vaud par mon homonyme.

Dans le schéma que je vous ai présenté toute à l'heure, je crois qu'il existe un risque certain de rupture de cet équilibre des trois piliers de la protection sociale dans les dix années à venir. Les travailleurs sociaux devront certainement choisir leur camp, oser se confronter avec le système plutôt que d'opter pour un compromis mou et incommunicable. Ils devraient également oser se rapprocher des partenaires de l'économie et du marché du travail pour tenter des projets novateurs.

6. Conclusion

En préambule, je vous disais que l'image du somnambule m'était venue car j'avais le sentiment que le travailleur social avait parfois raté l'occasion d'influencer ce qui se jouait autour de sa profession et du contexte dans lequel il l'exerçait. Je vous ai parlé tout à l'heure de la nécessité d'orienter notre travail avec les personnes faisant appel à nos services vers un renforcement de leur capacité à agir. Eh bien, si j'avais un seul conseil à nous donner pour affronter les dix années à venir en tant que travailleur social, ce serait de nous former à renforcer notre propre capacité à agir.

Ainsi, nous continuerions à être des funambules mais conscients de l'être et pleinement éveillés, nous pourrions entendre les encouragements des spectateurs et parfois même leurs applaudissements. C'est toujours mieux à prendre que le mur des lamentations.

Merci de votre attention.