

▲ Aspects de la sécurité sociale

« Dans l'œil du cyclone »

Dans l'œil du cyclone, règne un étrange calme, qui n'est pas un moment de répit, non, seulement un espace de lourds silences avant que les éléments ne se déchaînent à nouveau.

Deuxième semestre 2003, incrédules, tous les acteurs de la politique sociale ont été ébranlés par les rafales de décisions et de chantiers ouverts à tous niveaux qui laissent présager des turbulences de demain. Mais, depuis l'automne s'est coulée la chape du silence. Il faut attendre... attendre les décisions de l'OFAS, celles des cantons, attendre le résultat le résultat des votations du 16 mai 2004 sur la 11^e révision AVS et le paquet fiscal... attendre que soient connus les contours du deuxième programme d'allègements des finances fédérales.

Dès la fin mai 2004, il faudra entrer à nouveau dans le souffle de la tourmente : négocier les budgets 2005, prendre les mesures d'ajustement pour s'adapter aux insuffisances de financement, négocier, plier, se relever, sans casser. Un cyclone...

Des faits

La tempête d'aujourd'hui ne surprendra que ceux qui ont oublié de lever les yeux pour observer la direction des grands vents : le premier paquet de 3,2 milliards des mesures d'allègements des finances fédérales, le second de 2,5 milliards qui s'annonce, le manco des finances publiques qui résultera du paquet fiscal si le referendum du 16 mai est rejeté, la révision en force de l'assurance chômage, de la loi sur l'asile, les perspectives de resserrement des prestations de l'AVS ou de l'AI peuvent n'être vus que comme la conséquence inéluctable d'un vaste mouvement engagé il y a plus de dix ans déjà.

Mettre les choses dans leur contexte

- 6 décembre 1992 : le peuple suisse refuse l'entrée dans l'espace économique européen. Il commence à mesurer aujourd'hui le prix de sa marginalisation. La voie helvétique des négociations bilatérales risque fort d'aboutir à une reddition pure et simple aux conditions posées par l'Europe.
- Depuis 10 ans, la reprise n'en finit plus d'être annoncée et de se faire attendre. Notre taux de croissance de 0,5 % n'incite guère à brandir les oriflammes de la réussite.
- Les dépenses sociales augmentent et paradoxalement les prestations individuelles tendent à devenir plus restrictives. Les progrès de la médecine et l'augmentation de l'espérance de vie sont des acquis sociaux. Ils ont un prix.

- Et pendant ce temps-là, la tendance à la privatisation des bénéfices et à la collectivisation des charges ne cesse de croître. On rappellera ici la loi de James O'Connor citée par Martino Rossi (Mesures d'allègements du budget fédéral, le grounding du social ? ARTIAS, nov. 2003) « ... la loi de O'Connor n'est pas seulement une loi économique, elle est également - et de plus en plus - une loi politique qui peut s'énoncer de la façon suivante :
 - o *lorsque les déficits des pouvoirs publics augmentent sensiblement suite aux difficultés économiques, des acteurs influents demandent une réduction des dépenses pour prévenir le risque que des hausses d'impôts soient par la suite nécessaires et, en même temps, pour réduire structurellement le rôle de l'Etat dans l'économie et la société ;*
 - o *si la limitation des dépenses couplée avec la reprise de la croissance économique, réussit dans son but d'éponger les déficits, alors ces mêmes milieux demandent tout de suite une baisse de la pression fiscale, ce qui va se traduire assez vite par de nouveaux déficits, de nouvelles demandes de réduction des dépenses, et ainsi de suite ».*
- l'étranglement relatif du financement des assurances sociales est encore amplifié par le fait que le système est essentiellement alimenté par des prélèvements salariaux (employeurs et employés) alors que le lien entre travail et production de richesses est de plus en plus aléatoire. On aboutit ainsi à une pénalisation de fait des secteurs économiques consommateurs de main d'œuvre (industrie, bâtiment, commerce) à faible marge bénéficiaire et à une exonération de la production à forte valeur ajoutée mais largement déconnectée du marché du travail. Rabolée de toute part, la fiscalité n'est plus en mesure de rétablir des équilibres acceptables.
- Rien d'étonnant dès lors à ce que cette crise structurelle n'aboutisse à une crise institutionnelle qui engage non seulement les politiques mais encore les citoyens et électeurs que nous sommes. Rappelons simplement que la peur de l'ouverture à l'Europe, le double frein à l'endettement et aux dépenses, les paquets fiscaux, fédéraux et cantonaux et finalement l'attribution des responsabilités politiques sont tous issus des urnes dans lesquelles nous avons été appelés à nous prononcer.
- Au-delà des opinions individuelles et partisans, la situation actuelle exprime ce que le peuple suisse veut. Cette volonté a aussi un coût.

Derrière les chiffres

Les grands courants de la politique économique et sociale sont exposés à grands coups de chiffres, de perspectives, de dispositifs techniques. Cependant, le geste de l'électeur est soutenu par une perception beaucoup plus irrationnelle et affective de la réalité. Derrière l'envolée des millions, l'observateur attentif percevra le ricanement des vieux démons qui ont traversé l'histoire européenne depuis le Renaissance, au moins, et qui alimente tous les réflexes sécuritaires.

Le premier est lié au souci permanent de contrôler les flux de population d'une région à l'autre et de sanctionner purement le vagabondage. Les journaliers du XVIII^e siècle aux requérants d'asile d'aujourd'hui, l'étranger en quête de meilleure fortune (ce qui le distingue du touriste !) est perçu comme dangereux. Et pourtant, jusqu'au début du XX^e, la Suisse exporte sa pauvreté sur des terres plus accueillantes d'Europe et des Amériques. Aujourd'hui, on organise des retrouvailles avec les Suisses d'outre-mer...

Deuxième préoccupation de l'inconscient collectif, distinguer le vrai du faux pauvre en soutenant le premier au nom de la charité chrétienne ou de la solidarité humaine ou simplement pour la préservation de l'ordre social et sanctionner le deuxième de manière exemplaire.

Toutes les lois sociales, jusqu'à la deuxième moitié du XX^e siècle sont sous-tendues par cette double préoccupation. Elle est encore présente aujourd'hui, mais se cache mieux sous les oripeaux de la technique. Il n'en demeure pas moins que le réflexe exprimé dans l'urne est le même.

Des applications concrètes

À l'éclairage de la double crainte du vagabond et du tricheur, nombre d'adaptations des dispositifs législatifs intervenus au cours de ces dernières années prennent un relief singulier. La crise financière et la peur de l'autre se répondent et se renforcent mutuellement, la première donnant à la seconde sa légitimité et la seconde rendant à la première sa capacité de mobilisation : loi sur l'assurance chômage, loi sur l'asile, loi sur l'assurance invalidité, lois sur l'aide sociales. Toutes présentent des caractéristiques communes qui expriment une réalité plus profonde que la nécessité d'économiser.

- Le rétrécissement des conditions de droit objectif, en d'autres termes, le rétrécissement du champ de l'assurance et le transfert de charges sur les régimes aux prestations sous conditions de ressources, pour les personnes âgées, handicapées, pour les familles, pour la garde des enfants, pour la couverture d'assurance maladie, pour les chômeurs en fin de droit. Les prémices existent d'un glissement d'un système d'assurance sociale vers un régime de prestations qui relève de la technique de l'assistance. On s'interrogera sur la signification de cette tendance, même lorsqu'elle se manifeste au travers de projets dits progressistes, comme les systèmes de prestations complémentaires pour familles, par exemple.
- Deuxième point de convergence qui découle d'ailleurs du premier, le renforcement des procédures et des conditions d'accès à la prestation. Cette tendance peut clairement être mise en évidence dans les pratiques de l'assurance invalidité, de l'assurance chômage, de l'aide sociale, sans même parler de l'application de la loi sur l'asile.
- Troisième caractéristique commune, qui tend à démontrer que les vieilles suspicions à l'égard du pauvre ne sont pas mortes et traversent aujourd'hui encore tout le système d'assurances sociales. C'est le renversement du fardeau de la preuve. Ce n'est plus à l'autorité de démontrer que la requête d'une prestation est injustifiée mais au requérant de prouver qu'il est un bon pauvre, un bon handicapé, un bon chômeur et qu'il ne triche pas. Cette attitude est grave car elle postule que, jusqu'à preuve du contraire, le pauvre, le sans travail, l'exclus n'est qu'un tricheur. Exagération ? Comment comprendre alors les projets de révision des lois sur l'aide sociale en cours dans plusieurs cantons, qui proposent d'allouer un forfait réduit de 10 % ou 15 % jusqu'au moment où le requérant aura fait la preuve de sa volonté de coopération et d'intégration. Cette tendance est heureusement moins évidente dans les lois sur l'AI et l'assurance chômage, qui posent des conditions de droit plus claires. On peut tout de même mettre en question les critères de réussite retenus pour l'évaluation et le financement des ORP. Ils peuvent conduire aux mêmes effets.

Faire mais avec quoi et comment ?

Ce que sera le social dans le futur, c'est à nous tous, citoyens, de le construire. Ce qu'il sera dans l'immédiat revient au premier chef aux professionnels du domaine en sachant que, quoi qu'il arrive, le contexte change et il faudra faire avec...

Mesures prises par les cantons

À titre d'exemple, mais l'exemple ne doit jamais être détaché du contexte dans lequel il s'inscrit, nous reprendrons la situation des institutions pour personnes handicapées. À plus ou moins brève échéance, l'ensemble du secteur social devra entrer dans la même réflexion.

En l'état actuel de nos connaissances des dispositions prises par l'OFAS pour appliquer la réduction de 218 millions décidée par le programme d'allègement de la Confédération dans le domaine des institutions pour handicapés (la totalité des éléments ne sera connue qu'à fin août 2004), la situation se présente comme suit :

- à conditions égales, c.à.d. même nombre de places et même personnel d'encadrement, les institutions disposeront en 2004 du budget 2000 + 3 % ;
- les suppléments prévus pour les places créées entre 2000 et 2004, ainsi que pour les suppléments d'encadrement, ne peuvent être additionnés à ce 3 %. Ils concernent des prestations qui n'existaient pas en 2000 ;
- de 2000 à 2004, toute chose étant égale par ailleurs, l'augmentation des charges des institutions a progressé de 2 % à 2,5 % par an, soit 8 % à 10 % sur quatre ans ;
- il en découle que le manco de financement pour les institutions en 2004 sera de l'ordre de 5 % à 7 %.

La balle est dans le camp des cantons. Veulent-ils et peuvent-ils assumer ce manco, compte tenu de leurs propres difficultés financières et des incertitudes pesant sur les conséquences du deuxième paquet d'allègements, ainsi que des avatars du paquet fiscal ?

Un petit tour des cantons romands donne une indication assez claire sur les orientations prises :

Neuchâtel

Perte OFAS : 5 mios

Compensé par le canton : 2 mios

Solde : économies à trouver

Une coupe linéaire de 4 % sur les budgets 2004 de toutes les institutions pour mineurs a été demandée.

Création d'un groupe de travail canton- institutions chargé de faire des propositions d'économie : portefeuille d'assurance commun, mise en commun de l'administration, etc.

Le canton a décidé que les mesures d'économie seraient demandées à toutes les institutions y compris celles ne dépendant pas de l'OFAS : institutions OFJ + institutions sans financement fédéral.

Le Conseil d'Etat a demandé de classer les prestations des institutions en prestations indispensables (soins/sécurité) et prestations secondaires (loisirs, etc.).

Vaud

Perte OFAS 16,4 mios

L'enveloppe de la subvention cantonale 2004 sera la même que celle de 2003 (30 mios).

Un crédit de 5 mios a été accordé uniquement pour l'année 2004. Pour le solde du manco (11,4 mios), les institutions doivent réaliser des économies de manière à ce qu'à l'horizon 2007, il n'y ait pas de supplément à prendre en charge par le canton.

Actuellement, 6 mios d'économies ont été trouvées, notamment en décrétant un moratoire sur les amortissements jusqu'en 2007.

Un groupe de travail canton-institutions a été créé pour trouver des économies.

Fribourg

Perte OFAS : 4 mios

Une coupe linéaire de 4 % sur les budgets 2004 des institutions a été demandée.

2,5 mios ont déjà été trouvés (réduction des taux d'encadrement, des charges administratives, mais ce n'est pas suffisant, des efforts supplémentaires sont demandés à certaines institutions.

Projets : fixer une norme cantonale pour les taux d'encadrement admis.

Définir des priorités dans les prestations des institutions.

Affiliation collective à la Caisse de prévoyance de l'Etat (économie au niveau de la perte de gains chère dans les institutions assurées individuellement.

Genève

Perte OFAS : 8 mios

Le canton n'a pas encore de budget 2004.

Projet d'économie : prise en charge par la LAMal lorsque c'est possible (ergothérapeute)

Ne pas engager d'éducateurs dans les institutions pour handicapés physiques mais plutôt du personnel de soins.

Subventionnement forfaitaire définissant la base d'une évaluation des besoins d'encadrement des personnes en institution avec la grille ARBA :

- ⇒ définition d'une moyenne par institution
- ⇒ étalonnage des résultats sur l'ensemble des institutions
- ⇒ définition des normes pour les taux d'encadrement et le type de personnel nécessaire
- ⇒ définition d'enveloppe budgétaire par catégorie de frais (soins de base/administration/etc.)

Valais

Perte OFAS : 3,5 mios

En décembre 2003, le Parlement s'est engagé, dans la mesure du possible, à prendre en compte une partie du manco.

Création d'un groupe de travail canton-institutions chargé d'établir un inventaire des pistes d'action possibles portant sur l'organisation générale du système de prise en charge et les mesures de rationalisation internes à chaque institution.

Etablissement de mandats de prestations avec chaque institution construit sur la base d'un financement forfaitaire des prestations.

Les mesures prises dans les cantons alémaniques ne divergent pas fondamentalement de celles décrites ci-devant.

En résumé, dans l'immédiat, les cantons prennent en compte les conséquences du manco fédéral en mettant en place des mesures transitoires. À terme, la réduction du financement fédéral ne sera pas compensée, ou très faiblement, par un engagement supplémentaire des cantons.

Conclusion : à l'horizon 2006-2007, les institutions pour personnes handicapées de Suisse devront assumer les charges d'exploitation avec un budget réduit de 4 % à 6 %.

On peut s'en offusquer, s'en alarmer, monter aux barricades, menacer de remettre les clés des institutions à l'Etat ou le faire effectivement, la situation ne changera pas fondamentalement : il faudra faire avec et ce, au moins pour quelques années.

Des pistes d'action

Quelques principes

Faire avec, oui, mais comment. Poser quelques principes de base est indispensable à toute réflexion pour éviter de s'enfermer dans des stratégies contre-productives qui, finalement, génèreraient des coûts sociaux plus importants que les bénéfices recherchés.

1. Toute prestation a un coût et en dessous d'un certain montant, il n'est plus possible d'offrir la prestation. Cette évidence est une loi du marché et il y a lieu de la rappeler avec fermeté ;
2. La coordination actuelle du système de prise en charge et l'organisation des institutions résultent d'un contexte historique et économique et n'ont pas valeur de dogme. Aucune question sur les possibilités de maintenir le niveau des prestations tout en réduisant les charges n'est iconoclaste.
3. Il est impératif de distinguer des niveaux d'intérêt et de garder à l'esprit que seule est finalement prioritaire la qualité des prestations fournies aux usagers.
Il n'est pas toujours évident de distinguer ces niveaux : une institution est aussi une entreprise qui cherche à se perpétuer et à grandir sans que cet objectif, en soi tout à fait légitime, corresponde de manière absolument adéquate aux besoins des bénéficiaires.
Autre exemple : l'ouverture de négociations salariales relève d'une dynamique entrepreneuriale ou syndicale mais n'a pas forcément d'incidences directes sur le niveau et la qualité des prestations.
4. Du fait de son financement particulier, le secteur des institutions sociales a grandi relativement à l'abri des vicissitudes de la conjoncture économique. Les conditions changent, les institutions ne resteront protégées que dans la mesure où elles auront dépassé une attitude de protectionnisme défensif. Il n'y a plus d'un côté le politique, de l'autre l'économie et d'un autre encore, les institutions sociales. Pour maintenir les acquis et surtout les prestations, il faudra entrer dans la mêlée et trouver des alliances et souvent, très souvent, chercher le compromis.

Politique du personnel

Volontairement et par provocation, nous classons ce champ d'action en tête de liste. 80 % à 85 % des charges des institutions sont constituées de coûts salariaux et à l'évidence, c'est d'abord sur ce poste que va se manifester la pression. Elle peut se faire de différentes manières :

- ⇒ redéfinition des taux d'encadrement des personnes handicapées. Avec un maître socio-professionnel pour neuf personnes au lieu de sept, on opère une certaine économie ;
- ⇒ distribution des rôles professionnels : qu'est-ce qui doit être assumé par un professionnel formé au niveau tertiaire et qu'est-ce qui peut être délégué à du personnel d'assistance formé avec un niveau CFC ou sans formation professionnelle spécifique ? Ces questions se posent et font aujourd'hui déjà partie de la pratique des institutions. Refuser le débat, c'est prendre le risque d'en assumer les conséquences sans maîtrise des effets sur les bénéficiaires des prestations ;
- ⇒ remise en question des conditions de rémunération du personnel. De plus en plus souvent, les conventions collectives sont remises en cause, voire dénoncées ou simplement pas appliquées. Le débat est ouvert et quoiqu'on en dise, il est étroitement lié à la question précédente, celle de la répartition des rôles professionnels. La mythologie de la non-division du travail doit être dépassée. D'une part, elle ne correspond pas à la réalité des institutions et ce, depuis plusieurs années, et d'autre part, il faudra trouver des arguments à même de convaincre des partenaires peu sensibles au dogmatisme professionnel.

Organisation des services

On l'a vu dans les mesures projetées par les cantons, la question de l'organisation des services généraux des institutions est partout à l'ordre du jour. On peut en effet se demander pourquoi la plus petite des institutions sociales doit avoir de manière totalement autonome – son propre service de comptabilité et de gestion des salaires – sa propre lingerie – sa propre cuisine – ses propres contrats de service pour la maintenance technique, pour l'entretien, pour le développement et la maintenance informatique – sa propre logistique de transport.

Des solutions de rationalisation sont possibles et même nécessaires par la création de pools interinstitutionnels – d'out sourcing de prestations – de prêts de prestations entre institutions – de contre-affaires entre institutions et partenaires extérieurs.

De même, l'organisation interne d'une institution peut être conçue de manière à ce qu'il ne soit pas nécessaire de faire appel systématiquement à des agences de travail temporaire lorsque se présente une situation plus ou moins imprévue de maladie, de vacances ou autre.

En d'autres termes, il sera demandé de plus en plus aux institutions d'entrer dans une logique d'entreprise. Se réfugier derrière le fait que la gestion de l'humain ne peut être assimilée aux règles prévalant dans l'économie de marché ne tient pas. Pour survivre, toute entreprise sociale, ou non, doit trouver un équilibre entre les moyens qu'elle peut engager et la qualité des prestations qu'elle fournit. Dès qu'elle oublie cette règle, elle disparaît.

Historiquement, les institutions sociales se sont construites sur une combinaison de financements publics, d'engagements bénévoles et de recherche de ressources financières privées complémentaires. Elles se sont consolidées par institutionnalisation progressive d'un engagement caritatif.

Aujourd'hui, les bénévoles se font vieux ou timorés et la capacité de mobiliser des ressources privées montre ses limites.

Il faut chercher de nouvelles voies dans l'organisation des prestations et dans le développement de nouveaux partenariats.

Organisation des prestations

Chaque institution résidentielle offre une prestation spécifique pour laquelle elle peut avancer un certain degré d'expertise mais qui risque aussi de l'enfermer dans des schémas réducteurs.

Ex. une institution résidentielle n'envisagera guère d'élargir ses prestations au niveau ambulatoire. Pourtant, les mesures de restrictions financières exerceront un effet de frein sérieux sur le développement des places disponibles. De tendue qu'elle est aujourd'hui, la situation pourrait rapidement devenir critique.

Par ailleurs, la nouvelle ordonnance sur les prestations complémentaires permet dès le 1^{er} janvier 2004 d'engager des moyens financiers importants (jusqu'à CHF 90'000.- /an/pers.) pour le maintien à domicile des personnes handicapées. C'est une piste à explorer et une réflexion est à engager avec les institutions pour déterminer si leur niveau de compétence se restreint à un mode de prise en charge (stationnaire ou ambulatoire) ou peut être élargi à la prise en charge d'une problématique spécifique comme expert d'un réseau incluant des prestations résidentielles, ambulatoires, voire la collaboration avec d'autres acteurs du social ou de l'économie.

Des possibilités de collaboration sont aussi à chercher en partenariat avec les acteurs économiques et en particulier les entreprises pour retarder la prise en charge institutionnel ou faciliter le retour à une activité intégrée dans le premier marché. Plusieurs expériences menées en Suisse ces dernières années ont démontré que cette orientation n'est pas irréaliste et que bien menée, elle se traduit par

- une valorisation de la personne handicapée ;
- une adhésion très forte des familles qui se sentent reconnues comme membres de la société ;
- un retour d'image intéressant pour les entreprises et pour les institutions ;
- un coût global inférieur, quand ce n'est très avantageux, pour les institutions.

Entendu dans une séance : « à travailler avec les entreprises, on pourrait se salir les mains... » Effectivement, mais dès qu'on touche la main de quelqu'un d'autre, on la salit.

Toutes les pistes esquissées ci-devant doivent être élargies, approfondies, explorées. Le propos est simplement d'affirmer que la situation à laquelle nous sommes confrontés est difficile, mais aussi la chance de repenser les fondements et les modalités de nos actions.

Conclusion

Au cœur du cyclone tout sera plus difficile mais rien ne permet de penser à une accalmie avant quelques années.

Pourtant, le défaitisme n'est pas de mise et ce pour plusieurs raisons.

- Le défaitisme est le moyen le plus sûr d'aller à la défaite ;
- La réflexion sur les prestations sociales et leur financement est aussi l'occasion de tester nos capacités à régénérer le système ;
- La radicalisation des fronts est l'occasion d'ouvrir un véritable débat politique au niveau fédéral sur le type de société dont nous voulons ;
- Enfin, le citoyen que nous sommes a encore son mot à dire et si le terme démocratie a un sens, il exige le refus de désespérer des ressources et de la volonté citoyenne d'un peuple.

Sion, le 19 avril 2004

Simon Darioli

Nom et prénom : Simon Darioli
Titre : Chef du Service cantonal de l'action sociale
Institution : Etat du Valais, Département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie