

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Mesures d'économies fédérales: Le grouding du social ?

*Dossier préparé par Simon Darioli, chef du service de l'action sociale du canton du Valais
Juillet 2003*

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

Ajout au dossier après la séance du Conseil fédéral du 2 juillet

Le dossier évolue

Le 2 juillet 2003, le Département fédéral de l'intérieur a publié un communiqué de presse qui semble annuler toutes les craintes émises dans le présent dossier sur les réductions de financement des institutions soumises à l'article 73 LAI.

Augmentation de 40% des moyens mis à disposition des institutions pour personnes handicapées malgré la réduction des dépenses.

«Les moyens accordés aux institutions pour personnes handicapées adultes, c'est-à-dire aux homes et ateliers d'occupation, continueront d'augmenter fortement ces prochaines années en dépit de l'adoption, mercredi par le Conseil fédéral, du paquet de mesures d'assainissement. Au total, ces institutions recevront 1,4 milliards de francs en 2006 contre 1 milliard de francs en 2000. Cette augmentation des moyens, de 40% pour les six années concernées, n'est pas remise en cause par la modification de l'ordonnance sur l'assurance-invalidité décidée par le gouvernement, ni l'augmentation des subventions pour les écoles spéciales.»

Ouf, on a eu peur... Mais il faut lire le communiqué jusqu'au bout.

«Pour tenir compte des remarques émises lors de la procédure de consultation, le Département fédéral de l'intérieur a proposé de revoir à la baisse le montant des économies prévues dans ce domaine. Au total, les réductions de dépenses pour l'assurance-invalidité seront de 218 millions de francs au lieu de 268 millions de francs (81 millions de francs au lieu de 100 millions de francs pour la Confédération).

(...)

«Les craintes émises publiquement ces derniers jours par certaines institutions qui mettent en garde contre une baisse de l'offre et de la qualité dans le secteur ne sont pas justifiées. Les moyens mis à disposition pour les homes et ateliers pour handicapés, et confirmés dans le plan financier, reflètent un niveau élevé de solidarité puisque les institutions bénéficieront de 40% de moyens supplémentaires en 2006 par rapport à l'année 2000».

Ce mode d'information n'est pas correct. En effet, le 40% d'augmentation des subventions entre 2000 et 2006 ne tient pas compte:

- du renchérissement intervenu durant six ans;
- de l'évolution des salaires;
- de l'augmentation de l'offre;

- du fait que les institutions se sont développées à des rythmes très différents et que le principe d'octroyer les subventions 2004 sur la base des coûts 2000 + 3% provoquera une situation inextricable pour les institutions qui se sont montrées jusqu'ici prudentes en matière de salaires et de taux d'encadrement.

Selon les cantons et les institutions par exemple, le taux d'encadrement en atelier protégé pour personnes handicapées va de un professionnel pour quatre personnes handicapées, à un pour dix.

Si l'on peut admettre que les institutions ayant un taux d'encadrement très élevé pourront s'adapter sans porter trop gravement atteinte à la qualité des prestations (le taux d'encadrement passera de un pour quatre à un pour cinq ou six), il n'en ira pas de même pour les institutions qui aujourd'hui déjà ont un taux d'encadrement bas. Le passage de 1 MSP pour 10 personnes handicapées à 1 pour 11 ou 12, voire 13, ne permet plus un accompagnement dans des conditions correctes.

Le communiqué du Département fédéral de l'intérieur énonce des informations objectivement justes qui ont cependant pour effet d'escamoter complètement la réalité du problème. Au lieu d'économiser 268 millions par an d'ici 2006 sur les dépenses prévues au chapitre de l'art. 73 LAI, l'OFAS n'en économisera que 218. Cela ne change rien au fond du problème.

1. Introduction

Communiqué banal: *«Le Conseil fédéral a mis au point le 30 avril son programme d'allègement des finances fédérales, qualifié par le Conseiller fédéral, Kaspar Villiger, de plus grand train de mesures d'assainissement de l'histoire. Ce programme permettra, dès 2006, de réaliser des économies de 2,9 milliards de francs et d'augmenter les recettes de 522 millions de francs. Les assurances sociales seront affectées dans trois domaines:*

- *l'indice mixte de l'AVS ne sera pas utilisé pour adapter les rentes en 2006. L'adaptation au seul renchérissement doit permettre de réaliser des économies de 110 millions de francs;*
- *la suppression de la contribution fédérale à la flexibilisation des rentes permettra d'économiser 170 millions de francs en 2004, 255 millions en 2006 et autant l'année suivante;*
- *une limitation de la croissance des dépenses dans le domaine des subventions collectives aux institutions pour handicapés, selon l'art. 73 LAI, devrait permettre à la Confédération d'économiser 50 millions de francs en 2005 et 100 millions à partir de 2006.*

Le Conseil fédéral a l'intention d'adopter le message concernant le programme d'allègement budgétaire en été 2003, après avoir effectué une consultation sous forme de conférence.»

Un communiqué aussi plat qu'un bulletin météo, qu'on consulte pour savoir si l'on ira ou non pique-niquer dimanche. Il est pourtant tiré du bulletin N° 3 2003 de «Sécurité sociale», édité par l'OFAS.

Il est vrai que la communication est un art particulier qui permet de dédramatiser ou de banaliser tout événement sans aucun rapport avec sa réalité. Ainsi l'égorgement de trois chèvres au coin d'un pré par des chiens féroces peut prendre des allures de catastrophe et le déraillement d'un train (de mesures!), celles d'une anecdote malheureuse, certes, mais d'autant plus insignifiante que les victimes sont éloignées de notre quotidien.

Pourtant, derrière la platitude du communiqué, quarante ans de certitudes volent en éclats.

On croyait que la construction patiente des assurances sociales, édifiée comme des plots soigneusement empilés et juxtaposés, devait nous protéger de toutes les vicissitudes de l'existence, des conséquences de la maladie, de la vieillesse, de l'absence de travail, des infortunes de la naissance ou des hasards de la vie, de toutes, sauf de la mort, inéluctable, quoique...

On croyait, avec ou sans Europe, que la croissance économique et notre capacité naturelle à être riche et à être heureux de notre richesse, permettraient, sans trop d'efforts, de financer la construction de ce mur, de l'élever sans fin, d'en colmater les

brèches, comme les aléas momentanés de la conjoncture, le vieillissement de la population, le renversement du rapport entre actifs et inactifs, les coûts de la santé, et bien d'autres choses encore...

On croyait enfin que, si l'inégalité constituait le moteur de la compétition, de la concurrence et donc du progrès, elle permettait par l'émulation réciproque de produire suffisamment de richesses pour assurer aux plus faibles le droit de vivre dans la dignité.

On croyait... Il ne faut plus croire.

Le mur des assurances se lézarde. De reports en reports, la reprise économique ne convainc plus que les adeptes de la méthode Coué. L'éclat de notre richesse ne nous rappelle que les splendeurs d'antan comme de vieilles maisons patriciennes, au coin de rues lombardes. L'inégalité produit surtout de l'inégalité.

C'est la réalité, dit-on. Elle est parfois dure et il faudra bien vivre avec.. Et tout cela n'est que l'expression de la volonté politique, économique et populaire de mettre un double frein à l'endettement et aux dépenses. Evidemment, mais qu'est-ce que cela signifie?

2. Conséquences du double frein à l'endettement et aux dépenses: quelques domaines d'application

Assainir les finances fédérales de 3,5 milliards par an d'ici 2006, c'est-à-dire demain, est un objectif louable, nul n'en disconvient. On ne peut vivre éternellement à crédit.

3,5 milliards, ce n'est qu'un chiffre, une donnée abstraite aussi éloignée de notre perception qu'un communiqué de presse annonçant le déraillement d'un train, très loin, là-bas, dans une province indienne ou un pays d'Afrique, que l'on serait incapable de situer sur une carte.

Moins 365 millions pour l'AVS, encore une abstraction qui ne deviendra réalité qu'au supermarché du coin, quand le ticket de caisse viendra s'allonger, sans que le poids du panier ne change. Les mois sembleront aussi s'être un peu rallongés.

Moins 100 millions pour l'AI (assurance invalidité), c'est-à-dire moins 268 millions versés par l'OFAS (Office fédéral des assurances sociales) aux institutions pour personnes handicapées, ce n'est qu'un chiffre, mais qui, dans la réalité, se fera sentir beaucoup plus rapidement, parce que cette coupe s'attaquera aux structures mêmes d'accompagnement et ne pourra être diluée sur chaque unité d'un groupe social aux fortunes très diverses.

On peut être vieux et riche, vieux et pauvre, mais, riche ou pauvre, on a besoin d'accompagnement quand on est handicapé. S'il fait défaut, on est démuné, quelle que soit sa fortune.

2,9 milliards de réduction des dépenses, 500 millions de recettes supplémentaires qui s'ajoutent à d'autres mesures déjà prises ou encore à prendre. On pourrait citer, sans prétendre à l'exhaustivité, la nouvelle Ordonnance sur l'assurance chômage qui durcit les conditions d'accès à l'assurance et rétrécit de 520 à 400 jours la durée d'indemnisation.

On pourrait citer aussi l'arrêté fédéral urgent sur l'asile qui permettra 77 millions d'économie en postulant la disparition des requérants pour lesquels l'entrée en matière a été refusée. Ils disparaîtront comme ça, par enchantement. Perdront-ils leur réalité physique parce qu'ils auront disparu de la statistique? 77 millions économisés, grâce à un curieux mariage de Kafka et de l'informatique.

On pourrait encore évoquer d'autres mesures, moins sensibles parce qu'elles ne semblent pas toucher directement le quotidien des personnes: des limitations au financement de la formation, de la recherche, l'étalement du financement des infrastructures, la réduction ou la suppression de subventions dites périphériques, les forêts, la culture, l'agriculture et d'autres domaines encore. Il faut bien couper un peu partout et rajouter quelques charges pour arriver à 3,5 milliards. Par souci d'équité, mieux vaut ne pas mettre trop de priorités. L'effort de chacun contribuera au bien de tous.

L'argument paraît solide. Il est pourtant fallacieux.

- D'abord, un franc n'a pas le même poids, selon que l'on ait 30'000, 80'000 ou 200'000 francs de revenu disponible. La justice n'est pas l'égalité de la charge, mais celle de l'effort;
- Progressivement, presque insensiblement, à coups d'ordonnances, de mesures, de directives, le champ des assurances sociales se rétrécit. On ne peut nier que parfois, elles se chevauchent. Une prestation pourrait être couverte par une assurance ou par une autre et la réduction, voire la suppression des doublons est une mesure de rationalisation nécessaire. On pourrait imaginer la même démarche avec les tuiles d'un toit: en évitant qu'elles ne se chevauchent, on pourrait économiser sur chaque toit, deux ou trois mètres carrés de matériel et même se persuader du bien-fondé de la mesure... jusqu'à la première pluie.

On avait cru que le modèle d'assurances sociales, ciblé sur chaque risque, permettrait, avec une bonne coordination, une couverture globale de l'individu, comparable à un modèle de sécurité sociale, qui ne s'attache pas à un risque en particulier, mais aux conséquences de tous les risques qui peuvent priver une personne de ses moyens d'existence.

Progressivement, presque insensiblement, le champ des assurances se rétrécit. La définition du risque couvert et non couvert est de plus en plus précise et, entre les assurances, apparaissent des trous, dans lesquels tombent ceux qui ne correspondent plus aux standards d'attribution de la prestation.

«Oui, vous êtes en incapacité de travail, mais vous avez épuisé vos droits aux indemnités perte de gain. Vous ne pouvez être un chômeur puisque vous n'êtes pas apte au placement, mais ne pouvez pas non plus être au bénéfice de prestations AI

puisque dans un marché du travail équilibré, avec une activité appropriée, vous pourriez avoir une capacité de gain complète ou quasi complète».

Un exemple, parmi tant d'autres que l'on pourrait citer de l'incapacité des assurances sociales couvrant des risques bien délimités, à concilier les impossibles équations entre travail, famille, marché de l'emploi, quand on n'y ajoute pas les réticences culturelles, ethniques, sociales qui interfèrent dans la capacité d'exister de manière autonome.

Si l'on relève encore que la constitution du droit aux prestations d'assurances est optimale pour autant que le bénéficiaire puisse justifier d'une trajectoire professionnelle et familiale stable et continue et que, partant, la logique du système est fondée sur le cumul de ces deux hypothèses, il est aisé de conclure que la pleine couverture d'assurances ne reste bien souvent qu'une réalité virtuelle: divorce, familles recomposées, ruptures de trajectoire professionnelle, juxtaposition d'emplois précaires ne permettant pas d'atteindre la limite LPP, ces avatars de la vie professionnelle et familiale réduisent ou peuvent réduire la couverture d'assurances et souvent, trop souvent, celle-ci ne permet plus de couvrir le minimum d'existence.

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

Progressivement, presque insensiblement, s'opère le glissement d'un système d'assurances sociales vers un régime de prestations sous conditions de ressources qui relève de la technique de l'assistance.

Certes, les contraintes économiques justifient «de mieux cibler les prestations». Nous n'entendons pas ici entrer dans le détail du débat, mais simplement relever que, justifiée ou non, la réduction du champ d'assurances et l'élargissement de celui des prestations sous conditions de ressources produit des effets réels.

Il accroît très fortement les exigences d'adaptation, de flexibilité, de mobilité de tout individu pour éviter la perte d'autonomie ou la recouvrer. On peut admettre que la protection sociale se construit sur un devoir de société qui n'exclut pas la responsabilité du citoyen d'assumer sa situation et de participer à la construction sociale. Tout dépend à quelle hauteur est placée la barre de l'exigence.

Force est de constater qu'elle tend à s'élever au-delà des capacités de groupes entiers de la population. D'une manière plus ou moins déguisée, le non-respect d'une exigence amène toujours une sanction qui, en l'occurrence, prend la forme de l'exclusion sociale.

Dans un modèle économique et social privilégiant sans nuance la liberté d'agir, d'entreprendre, de réussir et la responsabilité de ne pas y parvenir, la tendance à la polarisation sociale ne peut que s'accroître: d'un côté, ceux qui réussissent parce qu'ils peuvent satisfaire aux exigences d'adaptation, de mobilité, de rapidité, qui

peuvent même en tirer profit, et ils sont nombreux heureusement, de l'autre, ceux qui échouent parce qu'ils ne disposent pas, ou plus, des ressources personnelles suffisantes pour tirer leur épingle du jeu et ils sont nombreux aussi, malheureusement.

On aboutit ainsi à une fragilisation inévitable des plus faibles et à l'accélération du processus de formation de société à deux vitesses. Inexorablement, la classe moyenne tend à s'évader vers le haut ou à glisser vers le bas.

Le paquet de mesures fédérales n'entraîne évidemment pas à lui seul ce mouvement de polarisation même s'il contribue grandement à l'accélérer.

3. Un domaine d'application à titre d'exemple: l'article 73 LAI (institutions pour personnes handicapées)

Nous avons évoqué longuement les effets globaux de la réduction des prestations d'assurances. Cependant, le processus de légitimation et d'organisation de ces réductions est assez complexe, ce qui rend d'autant plus difficile son enrayement.

1. **Objectifs déclarés:** les caisses publiques sont exsangues. Leur situation doit impérativement être assainie, ce qui n'empêche pas le Parlement de voter de larges coupes dans les recettes fiscales. Conséquence: la Confédération doit économiser pour ne pas courir à la faillite.
2. **La légitimation politique:** à une large majorité, le peuple a voté au niveau fédéral et dans certains cantons le double frein à l'endettement et aux dépenses. L'exécutif est donc tenu d'appliquer la volonté populaire.
Dans le domaine de l'art. 73 LAI, à savoir le financement des investissements et de l'exploitation des institutions pour personnes handicapées, la Confédération justifie la mesure par le fait que, dans le cadre de la nouvelle péréquation financière, ces institutions reviendront à charge des cantons. En procédant aujourd'hui à des coupes, la Confédération contribue aux économies ultérieures que pourront faire les cantons.
3. **Effet domino:** 100 millions de réductions fédérales correspondent à 268 millions de réductions des prestations OFAS (Office fédéral des assurances sociales). En effet, la Confédération contribue aux dépenses de l'AVS/AI à hauteur de 35%, le solde étant à charge des cantons pour 12,5%, mais surtout des prélèvements sociaux sur les salaires. Limiter les dépenses limite les prélèvements et ne peut donc qu'obtenir l'aval des milieux économiques.
Pour relancer la machine, il faut améliorer les conditions cadres en réduisant les prélèvements sociaux ainsi que la charge fiscale. Le régime minceur de l'Etat doit être supporté par une réduction «raisonnable» des prestations sociales et accessoirement de l'appareil étatique.
Pour les entreprises comme pour les individus s'applique la même règle darwinienne: que les meilleurs survivent, que les plus faibles disparaissent (mais quand même pas n'importe comment, on a de l'éducation). On a peu appris de l'histoire et même de la paléontologie. La lutte pour la vie s'inscrit dans l'immédiat

et ne mesure pas les comportements à l'aune du temps qui pourtant ne pardonne jamais la démesure. Les dinosaures ont disparu. Qui disparaîtra demain?

4. **La technique:** économiser, oui, mais comment? Le projet d'application de restrictions budgétaires élaboré par l'OFAS est assez subtil. Il s'appuie sur un artifice de langage attestant de capacités imaginatives fédérales certaines: il ne s'agit pas de couper les prestations mais d'en limiter l'augmentation des coûts. Comment?

Trois voies se combinent.

- La complexification et le rallongement de la procédure d'approbation de la planification 2004-2006, justifiés par un rôle accru attribué aux cantons, ne pourra aboutir avant fin mars 2004. De fait, aucun projet de création de nouvelles places ne pourra réellement être lancé avant la fin du premier semestre 2004, voire la fin de l'année.
- Pour les années 2004-2006, les investissements globaux ne pourront pas dépasser 72 millions (24 mios/an). Si tel devait être le cas, le taux de subventionnement fédéral sera réduit pour ramener le plafond des engagements OFAS à 74 millions de francs.
- La subvention aux frais d'exploitation 2004 (versement en 2005) sera calculée sur la base des coûts effectifs 2000 + 3% de renchérissement, c'est à dire sur une base très sensiblement inférieure aux coûts réels 2004.

4. Pour les cantons et les institutions: raboter les prestations et/ou les prestataires?

L'assainissement des finances fédérales se fera d'une manière ou d'une autre, mais ne signifie pas forcément une réduction des coûts. Une bonne partie d'entre eux seront transférés sur les cantons, sur les institutions sociales, sur les bénéficiaires eux-mêmes et finalement sur d'autres régimes

1. Transfert sur les cantons.

Pour la démonstration des effets des mesures fédérales, gardons l'exemple des institutions résidentielles et des ateliers protégés pour personnes handicapées. Ce groupe présente en effet l'avantage d'être facilement identifiable. De plus, la situation de handicap demande des prestations dont la couverture échappe très largement à toute considération de fortune ou de statut social. La personne handicapée fait l'objet d'une reconnaissance par l'AI, reconnaissance ouvrant un droit à des prestations d'accompagnement, de prise en charge d'hébergement, d'insertion professionnelle et/ou de rente.

Les économies au chapitre de l'article 73 LAI sont présentées comme des réductions d'augmentation. Cette affirmation est plus ou moins exacte puisque les mesures proposées amèneront un ralentissement de l'offre et donc une économie immédiate sur le budget OFAS tout au moins.

Elle est fausse si l'on considère que les institutions existent, qu'elles ont un coût et que leur maintien à leur niveau actuel de prestations ne sera plus couvert de la

même manière par la Confédération. Ce mode de calcul (coûts 2000 + 3% pour 2004) obligera les cantons à prendre position face à la couverture du manco de financement fédéral.

Pour le canton du Valais, il se montera à 6,5 millions en 2005 et à 7 ou 8 millions en 2006. Ces chiffres sont 2,5 fois supérieurs pour le canton de Vaud.

Même la Confédération en convient puisque le message du 2 juin 2003 du Département fédéral des finances sur les mesures d'allègement 2003 du budget de la Confédération, relève :

«Dans ces conditions, on ne peut pas exclure un certain transfert de charges de la Confédération vers les cantons dans le cadre de ces mesures. Il est toutefois extrêmement difficile de quantifier ces charges indirectes possibles. Cependant, cet effet devrait être limité, surtout si les cantons mettent à profit leurs possibilités de pilotage en matière de finances. Dans ce cas, les charges indirectes qui atteindront vraisemblablement quelques millions seraient compensées de manière significative par l'ensemble des exonérations des cantons dues à des contributions à l'AI nettement réduites.»

Cet argumentation n'est pas correcte. La réduction des contributions cantonales au financement de l'AI est estimée à 34 millions. La réduction des prestations de l'AI aux institutions pour personnes handicapées est fixée à 268 millions. Même en admettant qu'une partie de ce montant global concernera l'abandon de l'extension de l'offre, l'essentiel du paquet sera composé d'une réduction effective de la contribution fédérale aux coûts d'exploitation des institutions.

Selon toute vraisemblance, les cantons ne pourront pas assumer la totalité de cette charge supplémentaire, cela d'autant moins qu'elle s'ajoute à d'autres reports de charges jusqu'ici assumées par la Confédération. Entre les pertes de subventions et les pertes fiscales, le coût annuel supplémentaire pour le canton du Valais est estimé à 100 millions.

Conclusion: tôt ou tard, de manière plus ou moins brutale, les cantons seront contraints à limiter, voire bloquer l'extension de l'offre et à réduire la couverture financière des structures existantes. La pression politique aura retardé ce mouvement mais ne sera pas en mesure de l'empêcher.

2. Transfert sur les institutions

Pour combler le défaut de couverture de charges, les institutions feront appel à une intensification de l'aide privée. Vu la sensibilité du sujet, cette démarche produira des effets, dans un premier temps tout au moins, sans résoudre le problème de fond. À terme, les institutions devront adapter leurs prestations à la diminution des moyens financiers mis à disposition. Plusieurs étapes simultanées ou successives sont envisageables:

1. le gel de tout développement de l'offre: cette tendance est déjà nettement perceptible aujourd'hui.
2. la réduction des coûts salariaux par
 - a. la réduction des taux d'encadrement
 - b. la modification du rapport personnel formé/non formé

- c. la remise en question des conditions salariales du personnel
- 3. la réduction de l'offre par
 - a. la réduction du nombre de places disponibles
 - b. la réduction des prestations d'accompagnement proposées aux personnes handicapées. Ce point va de pair avec le point 2.
- 4. la fermeture inévitable de certaines institutions ne disposant pas d'une masse critique ou d'un soutien financier privé suffisant.

Scénario catastrophe? Pas sûr. Si l'on se réfère au message fédéral précité, on ne saurait imaginer cette perspective sous forme d'hypothèse improbable: *«Les effets au niveau des prestations de la réduction des coûts dans le domaine des ateliers et des homes devraient être raisonnablement limités. Malgré une demande croissante, l'offre de places demeure assurée. Toutefois, comme la masse salariale constitue la majeure partie des charges des institutions, il va falloir compter avec des effets sur l'effectif et/ou la rémunération du personnel. Cela pourrait d'une part conduire à certaines limitations de la prise en charge. Le Conseil fédéral considère que cette mesure est défendable, car le niveau de la prise en charge telle qu'elle est connue actuellement est haut. D'autre part, les institutions pourraient viser des économies dans le secteur de la rémunération du personnel avec, à l'avenir, vraisemblablement davantage de difficultés de recrutement à la clé.»*

3. Transfert sur les bénéficiaires des prestations

Les mesures évoquées ci-devant laissent facilement imaginer le repli des institutions stationnaires et ambulatoires sur un noyau dur d'activités incompressibles: l'hébergement, l'accompagnement quotidien indispensable, l'encadrement des activités professionnelles.

D'une manière générale, on peut imaginer que les prestations non-obligatoires ne découlant pas d'une exigence légale claire (prévention, loisirs, activités de développement personnel), risquent d'être fortement réduites et même totalement supprimées pour certaines d'entre elles.

Il faut rappeler ici que 85% des coûts des structures financées sur la base de l'art. 73 LAI sont constitués de salaires. À défaut de pouvoir engager le personnel adéquat, les institutions n'auront plus d'autre choix que de réduire l'offre des prestations.

4. Transfert sur d'autres régimes

La Confédération économisera, l'OFAS aussi et les cantons devront reprendre à leur charge une part non négligeable de ces réductions. Une autre part sera simplement transférée sur d'autres régimes d'assurance, particulièrement l'assurance maladie.

En effet, on ne pourra pas réduire le nombre de personnes handicapées, pas plus que leurs besoins de prestations, qui ne pourront être assumés au-delà de limites assez étroites, par les familles ou un soutien ambulatoire.

À défaut de places et peut-être aussi d'accompagnement adéquat, une augmentation des risques de rupture et de décompensation sévère est à prévoir. Elle provoquera une augmentation des hospitalisations en milieu psychiatrique déjà surchargé

pourtant, et donc une augmentation des coûts d'hospitalisation, qui se répercuteront sur les collectivités publiques et sur l'ensemble des assurés.

On rappellera simplement ici que depuis 1997, le nombre de rentiers AI pour problèmes psychiques est passé de 23% à 38% du total des rentiers. Cette augmentation concerne principalement les personnes actives entre 35 et 50 ans.

En définitive, l'économie réalisée risque de s'avérer totalement illusoire, si ce n'est négative.

5. Peut-on éviter le grounding?

Tous les jeux ne sont pas encore faits et plusieurs types de réactions sont envisageables. Toutes les possibilités de limiter la portée des mesures, d'en retarder les échéances et d'éviter que ces réductions ne s'appliquent linéairement, sans réflexion sur les priorités sociales, doivent être explorées et activées.

Plusieurs pistes complémentaires sont possibles.

1. Réactions politiques

Les cantons envisagent un référendum des cantons, ce qui serait une première dans l'histoire helvétique. C'est dire la gravité du problème global, qui dépasse d'ailleurs largement la problématique du handicap.

Le Gouvernement fédéral est soumis aux Chambres. Toutes les possibilités d'exploitation du lobbying parlementaire sont à explorer. Il ne faut toutefois pas oublier que les Chambres sont soumises à la contrainte qu'elles se sont données elles-mêmes du double frein à l'endettement et aux dépenses...

2. Réaction «Tam Tam»

Les associations professionnelles, les organisations d'institutions, les mouvements d'usagers se mobilisent largement pour sensibiliser l'opinion. Pour utiles qu'elles soient, les manifestations de rue n'ont guère de portée si elles n'arrivent pas à s'inscrire dans une certaine durée et à entraîner avec elles un mouvement beaucoup plus large que celui des seules personnes concernées directement ou indirectement.

Le politique laissera passer l'orage et reprendra le chemin qu'il s'est tracé.

Pour être efficace et amener un véritable changement de cap, la mobilisation citoyenne devra être très forte et longue.

3. La démonstration économique

Les actions de sensibilisation s'appuient prioritairement sur des axes émotionnels. Pour étayer et relayer efficacement l'action politique, il est indispensable de compléter cette approche par la démonstration argumentée des effets de transfert sur d'autres régimes sociaux et sur d'autres collectivités publiques, susceptibles de réduire très fortement et même parfois d'annuler l'économie réelle envisagée.

Par contre, les effets pervers de ces économies demeureront bien réels.

6. Chercher de nouvelles voies?

Tout ce qui est possible est à entreprendre pour éviter un véritable grounding du social helvétique.

Il semble aujourd'hui impensable. Celui de Swissair l'était aussi...

Cependant, il n'y a pas lieu de se bercer d'illusions. La tendance à la restriction budgétaire et au rétrécissement du champ des prestations sociales pourra être limité, freiné, mais non annulé.

D'une manière ou d'une autre, il faudra apprendre à «faire avec», en l'occurrence plutôt "sans" les ressources nécessaires. Les voies de la rationalisation de l'organisation des prestations ne laissent pas une grande marge de manœuvre. S'il faut couper, la coupe principale sera une réduction de prestations.

La crise dans laquelle nous nous trouvons et qui s'amplifiera encore violemment ces prochaines années oblige aussi à se poser un certain nombre de questions sur le mode de développement des institutions sociales helvétiques des années septante à nos jours.

Bénéficiant d'un statut protégé et d'une assurance de financement, les institutions se sont créées et ont grandi sur la base d'un modèle performant, spécialisé, mais aussi relativement lourd, plus ou moins coupé des contraintes économiques et parfois, largement coupé de l'économie et de la société civile.

Aujourd'hui, cette question iconoclaste est permise: le mode de développement des institutions sociales n'a-t-il pas eu aussi un effet ghetto? Une réflexion sur ce thème est nécessaire, même si elle n'empêchera pas une réduction de l'offre.

Cependant, la contrainte financière est peut-être aussi (par nécessité) l'occasion de rechercher de nouvelles possibilités de collaboration et de co-responsabilité avec

- l'économie (particulièrement dans le secteur de l'insertion professionnelle)
- le secteur associatif (particulièrement dans le secteur des prestations d'accompagnement)
- toutes les ressources de la société civile

Les professionnels du social devront peut-être aussi apprendre à se désapproprier l'exclusivité des connaissances, des compétences, des savoirs-faire et les partager avec les familles, les associations, les entreprises, considérées non plus comme des compléments de l'action professionnelle, mais des partenaires à part entière.

En période calme, le changement se fait à la périphérie des systèmes. En période de crise, il doit impérativement se faire en son centre même.

À défaut d'y parvenir, les probabilités de grounding ne sont pas qu'une hypothèse. Une chose est certaine. Le social de demain sera différent.