

Gouvernance de la sécurité sociale et pensée comptable



Esther Poon / Fotolia

Entre ceux qui souhaitent une intervention de qualité et ceux qui revendiquent une approche strictement financière des régimes de protection sociale, les oppositions sont vives. Analyse des importants effets de ce schéma de pensée.

Par **Stéphane Rossini**, professeur, Master en Action et politiques sociales HES-SO, EESP – Lausanne ; Maîtrise en administration publique, Université de Genève

Le système suisse de protection sociale se voit contraint de gérer un certain nombre de phénomènes et de relever divers défis, parfois contradictoires, parmi lesquels l'évolution de problèmes sociaux et l'accroissement des besoins de la population, l'équilibre financier des régimes d'assurances sociales, les contraintes d'innovation en matière de gestion et d'administration des organes d'application des politiques sociales [1]. Financièrement, les dépenses sociales augmentent constamment et certaines assurances sociales accusent des déficits importants. Du point de vue principal, une tendance évidente à l'affaiblissement des assurances sociales fédérales se dessine, notamment par la réduction des prestations dans les domaines du chômage ou de l'invalidité ou par un transfert de charges sur les assurés dans l'assurance-maladie. Conséquence : le poids et l'importance de l'aide sociale, sous conditions de ressources, se renforcent.

Deux dimensions particulières caractérisent cette tendance observable depuis le début des années 2000. Une première, qui renvoie à la modernisation du fédéralisme, principe fondateur de la Confédération suisse, caractérisé par un pouvoir institutionnel d'abord cantonal, la Confédération ne disposant que des compétences lui étant dévolues par les cantons et le Peuple. Une deuxième, qui exprime la grande difficulté à accorder aux problèmes sociaux et à leurs évolutions une réelle prédominance dans la discussion sur les développements futurs des régimes sociaux, le débat principal étant confiné à des problématiques de nature purement financière et comptable.

1. Fédéralisme, subsidiarité

La Suisse est organisée selon le principe du fédéralisme. La mise en œuvre et le pilotage des politiques publiques sont

répartis entre la Confédération, 26 cantons et demi-cantons et environ 2700 communes. Les organes d'application de la sécurité sociale sont en principe juridiquement indépendants et placés sous la surveillance du Conseil fédéral. S'y ajoutent, en vertu du principe de subsidiarité, près de trois mille institutions et associations sociales sans but lucratif, actives sur l'ensemble du territoire et accomplissant des tâches de politique sociale. Une telle organisation, fragmentée, cloisonnée dans des frontières cantonales, atteint les limites de son efficacité. Sans cohérence et sans pilotage effectif, cette décentralisation cantonale s'avère de plus en plus problématique. Manque de vision d'ensemble et d'objectifs communs, de stratégie, de transparence, inégalités de traitement, décisions contradictoires, lenteur des réformes, concertation et coordination insuffisantes nuisent à l'utilisation optimale des ressources.

L'exemple de la santé

Le domaine de la santé exprime toute la complexité d'une telle gouvernance (Rossini, 2010). Au-delà des frontières cantonales, des dizaines de conventions intercantionales régissent les rapports entre les cantons, instituant de facto des niveaux institutionnels intermédiaires. Bilatérales, multilatérales, régionales ou nationales, ces conventions accroissent la complexité découlant déjà des trois échelons politiques principaux.

Au fédéralisme s'ajoute le principe du libéralisme qui sous-tend l'intervention d'organismes privés, dont la meilleure illustration est l'organisation de l'assurance-maladie. 65 caisses privées (près de cent il y a quelques années) structurent l'application de la loi, en vertu du principe de concurrence. La pluralité des assureurs, les inégalités de traitement et de pratiques qui en découlent, les effets indésirables ou pervers qui sévissent (lien entre coûts de la santé et primes, conséquences financières des changements de caisses, transparence) sont coûteux pour les assurés et le régime LAMal.

La lutte contre la pauvreté

Le Conseil fédéral a publié, en 2010, un rapport intitulé « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté ». La terminologie est intéressante. On y parle de « Suisse » et non pas de Confédération. De facto, le Conseil fédéral associe les trois niveaux institutionnels Confédération, cantons et communes. Il intègre également les acteurs de la société civile, dont les associations et institutions sans but lucratif. Pourtant, cette « stratégie » n'en est pas une ! Le rapport ne définit aucun objectif de politique sociale ou économique, ne propose pas de plan d'action, n'arrête aucune responsabilité ni agenda pour mettre en œuvre des mesures et ne postule aucunement d'évaluer rigoureusement les politiques sociales. Le rapport se limite à une déclaration d'intention générale exprimée par les formules suivantes : « Le Conseil fédéral recommande aux cantons et communes... » ; « Le Conseil fédéral salue les efforts des cantons... » ; « Le Conseil fédéral invite les partenaires... » ; « Les offices régionaux de placement devraient... » ; « Les communes et les cantons pourraient... », etc. Une stratégie sans moyens négociés entre les trois niveaux institutionnels pour véritablement infléchir le cours des choses est au mieux un leurre.

2. La pensée comptable

Depuis le début du XXI^e siècle, les principales réformes des assurances sociales fédérales (vieillesse, invalidité, chômage, maladie, prévoyance professionnelle) ont été inscrites, d'une part autour de la priorité budgétaire, à savoir l'équilibre comptable de chaque régime, et d'autre part autour de la prédominance du maintien de la capacité concurrentielle de l'économie suisse, ce qui signifie concrètement le refus d'une augmentation des recettes de ces mêmes régimes d'assurances sociales (cotisations sociales et taxes). Cela dans un environnement général d'austérité budgétaire, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des procédures de frein aux dépenses ou de frein à l'endettement, que ce soit au niveau de la Confédération ou dans un certain nombre de cantons. Dans ce contexte, les orientations sous-tendant quelques-unes des principales réformes des assurances sociales (chômage et invalidité surtout, mais aussi prévoyance vieillesse, maladie ou accident) prennent une dimension particulière. Pour le

politique, l'évolution des problèmes sociaux est quasiment passée sous silence. La priorité est donnée à la réduction de l'accès ou du niveau des prestations, diverses tentatives de privatisation ponctuant par ailleurs le débat politique.

C'est que la protection sociale suisse renvoie à une triple image dès lors que l'on s'intéresse à son évolution économique et financière. Globalement, les dépenses affectées à des mesures de protection sociale augmentent clairement dans le temps. Parallèlement, les résultats d'exploitation des différents régimes sociaux sont très contrastés, variant dans l'application du principe de répartition entre régimes bénéficiaires ou équilibrés (Prévoyance vieillesse, Maladie et Accidents) et régimes très déficitaires (Chômage et Invalidité). Enfin, les institutions sanitaires et sociales chargées de la prise en charge directe des bénéficiaires de prestations (hôpitaux, EMS, soins à domicile, institutions socio-éducatives) subissent de réelles pressions financières, notamment de la part des agents subventionneurs et sont régulièrement, depuis plusieurs années, contraintes de « faire plus » avec des moyens plafonnés.

Cette triple image renvoie à autant de représentations des problèmes et enjeux à relever par les régimes de protection sociale. Pour certains, il est temps de mettre un terme ou de ralentir fortement la croissance des dépenses sociales et d'assainir de manière drastique les régimes déficitaires par une action déterminée sur la suppression ou la réduction des prestations. Pour d'autres, la qualité des prestations allouées par les institutions est en péril en raison de la diminution des moyens à disposition en regard de l'accroissement des prestations. Entre ceux qui entendent répondre à la complexité des problèmes sociaux par une intervention de qualité et ceux qui revendiquent une approche strictement financière des régimes de protection sociale, les oppositions sont vives.

3. Argent et état d'esprit...

Nonobstant le mécanisme de frein à l'endettement sur les finances de la Confédération et l'état de la dette (on ne parle ici ni des cantons, dont certains ont aussi introduit un tel mécanisme, ni des communes), l'état d'esprit qui prévaut importe aussi dès lors que l'on évoque la situation financière des régimes sociaux. Les orientations sont sans ambiguïté. Réduire la voilure de l'Etat, le nombre et le volume de ses interventions, renforcer la capacité économique et le positionnement concurrentiel de la Suisse sont au cœur des priorités. Cela suppose la prédominance de la responsabilité individuelle, la réduction des charges sociales des entreprises et de la fiscalité, la diminution des prestations des assurances sociales, le remboursement de la dette publique, la libéralisation du droit du travail, les privatisations. Ayrton (2002) précise d'ailleurs que « l'idée de freiner les dépenses publiques s'est imposée comme un thème à la mode, relayé notamment par de puissantes associations patronales telle qu'Economiesuisse » (p. 95).

Ainsi, lors de toute discussion prospective sur l'avenir des régimes sociaux, il est d'abord question de finances publiques, de répartition des tâches dans le cadre fédéraliste et de capacité concurrentielle des entreprises. Le développement des problèmes sociaux – pensons par exemple à la très forte croissance de l'invalidité psychique ou aux difficultés d'intégration professionnelle – sont rarement au centre des délibérations. Un décalage entre la compréhension politique des phénomènes sociaux et la compréhension des travailleurs sociaux ou du personnel de soins émerge et se renforce. Cette approche unilatérale se traduit notamment dans le fait que la dimension « économique » de la protection sociale n'est que très rarement évoquée. Pourtant, ce sont en Suisse quelque 150 milliards de francs qui sont actuellement alloués par les régimes sociaux sous forme de prestations et de frais de fonctionnement, soit 27% du PIB. En termes d'emploi, le domaine de la santé représente 13.5% des emplois en Suisse ; globalement, plus d'un emploi sur cinq relève de la protection sociale. Quant aux investissements (hôpitaux, EMS, institutions diverses), ils s'estiment vraisemblablement en centaines de millions, voire à quelques milliards, de francs par an. La protection sociale contribue donc directement à la consommation des ménages et s'avère un secteur économique à part entière.

4. La solution et non le problème

L'Etat social n'est pas un problème. C'est une solution efficace aux problèmes générés par le fonctionnement d'une économie ultra-libérale et mondialisée. Les assurances sociales viennent en aide aux personnes et aux familles qui n'arrivent plus à nouer les deux bouts car elles sont sans emploi, malades, invalides ou âgées. C'est un vecteur économique important, c'est une contribution directe à la consommation. C'est un instrument central de la cohésion sociale et de celle des nations. Il s'agit donc de ne pas se tromper de cible ! La politique sociale contribue indéniablement à la prospérité de toutes nos sociétés.

Mais le système de protection sociale suppose aussi une gouvernance dynamique, constructive, moderne, qui sache allier simultanément la rigueur de la gestion des régimes, les principes de solidarité et le dépassement des acquis historique. En ce sens, l'organisation de la politique sociale est à repenser. Pour saisir l'occasion d'une modernisation, encore faut-il avoir conscience que le concept « réforme » n'est pas synonyme de « mesures d'économies »...

Références bibliographiques

- Administration fédérale (2011). [Site](#) consacré au frein à l'endettement sur ce lien.
- Ayrton R. (2002), L'impossible politique budgétaire. L'Etat fédéral face aux turbulences économiques. Lausanne. Presses polytechniques et universitaires. Collection Le savoir suisse.
- Chancellerie fédérale (2007), Défis 2007 – 2011. Evolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale. Berne.
- Elbaum M. (2008), Economie politique de la protection sociale. Paris. Presses universitaires de France.
- OFS (2011), Rapport social statistique suisse 2011. Neuchâtel. Office fédéral de la statistique.
- Office fédéral des assurances sociales, [site internet](#).
- Office fédéral de la santé publique, [site internet](#).
- Secrétariat d'Etat à l'économie, [site internet](#).
- Palier B. (2002), Gouverner la sécurité sociale. Paris. Presses universitaires de France.
- Rossini S. (1999), Défis et débats sociaux. A propos des réformes de la politique sociale en Suisse. Lausanne. Réalités sociales.
- Rossini S. (2008), Plaidoyer pour une sécurité sociale solidaire, in Revue d'information sociale, www.reiso.org. Sur [cette page du site](#).
- Rossini S. (2009), Les défis de l'innovation dans le système suisse de santé, in Revue d'information sociale, www.reiso.org. Sur [cette page du site](#).
- Rossini S., Legrand-Germanier V. (2010), Le système de santé. Politiques, assurances, médecine, soins et prévention. Coll. Le savoir suisse. Lausanne. Presses polytechniques romandes.

[1] Texte rédigé sur la base d'une conférence donnée lors du colloque de l'AIFRIS, à Genève, le 8 juillet 2011