

Assemblée de printemps de l'Initiative des villes: politique sociale, 15 mai 2009

Crise économique et politique sociale: anticiper au lieu d'attendre - investir au lieu d'économiser

Qui doit payer? Financer durablement la sécurité sociale

Exposé de Martin Waser, chef du Dicastère des affaires sociales de la ville de Zurich

Au moment de mon entrée en fonction, en août dernier, un de mes collègues m'a fait remarquer qu'en ville de Zurich il n'y a que deux dicastères importants: celui des Finances, qui encaisse l'argent, et celui des Affaires sociales, qui le redépense. La réalité est évidemment tout autre, mais les sommes consacrées par mon dicastère aux prestations de transfert à des ménages privés ont néanmoins augmenté constamment ces dernières années et se situeront en 2009 autour de 350 mio de francs nets (750 mio bruts).

Face à une pauvreté croissante, faut-il augmenter les dépenses ou baisser les prestations?

Les législateurs définissent les prestations des assurances sociales et de l'aide sociale principalement en fonction des droits des individus. Si le nombre des assurés ou des ayants droit augmente, les budgets augmentent aussi: ceux des institutions sociales, des cantons et des communes. La seule exception à ce titre est la réduction individuelle des primes de l'assurance-maladie, qui se définit par une enveloppe budgétaire fixe et dont on déduit les droits des individus.

Bien entendu, la solution ne peut consister à simplement additionner les taux de croissance. A l'AI, on a longtemps observé: entre 1997 et 2007, le nombre des cas y a augmenté de 40% et les prestations même de 62%. Des mesures ont été prises, mais tard, trop tard. C'est une erreur et cela prouve à quel point c'est souvent la politique de l'autruche qui s'applique.

On sait par expérience que les révisions au niveau législatif ne sont pas possibles à court et moyen termes, et s'épuisent souvent en discours populistes. Alors: il convient de donner aux structures quantitatives grandissantes des réponses politiques anticipatives intelligentes et susceptibles de rallier une majorité. La devise est en l'occurrence: agir et non plus réagir. Nous sommes tous appelés à contribuer. Je me rappelle du concept "Arbeit statt Fürsorge" (travail plutôt qu'assistance) que les villes avaient formulé lors de la dernière crise.

La crise financière va creuser un trou considérable dans les caisses de la ville de Zurich. Et pourtant: nous ne pouvons pas réduire les prestations sociales dans des temps difficiles. Il y a deux raisons au

2/4

moins à cela: premièrement, les prestations sociales stabilisent les revenus disponibles et, à ce titre, ont un effet anticyclique; deuxièmement, les prestations communales telles que l'aide sociale, les prestations complémentaires, les subventions à l'accueil de jour des enfants, les avances sur pension alimentaires sont fixées à un niveau qui ne permet pas équitablement de faire des économies.

La matrice économiste helvétique

Les budgets des villes en matière sociale ne sont toutefois pas non plus influencés uniquement par l'évolution du nombre de cas et par les nouveaux risques sociaux, mais aussi - et nous le savons tous - par les changements apportés aux systèmes de sécurité sociale existants.

- Ainsi, le nombre des cas à l'aide sociale a nettement augmenté suite à la réduction de la durée du droit aux indemnités de l'assurance-chômage en vigueur depuis mi-2003.
- L'évolution dans l'AI est plus insidieuse: dans le cadre de la 4^e révision AI, les prestations aux conjoints non-invalides ont été supprimées pour les nouveaux rentiers; dès la 5^e révision AI, ces prestations ont aussi été supprimées pour les rentiers déjà admis. Dans les deux cas, les ménages à bas revenus ont dû recourir aux prestations complémentaires. Et, dans le canton de Zurich, ces charges incombent pour 56% aux communes! La Confédération a ainsi clairement reporté des charges sur les niveaux institutionnels inférieurs. Pour se justifier, elle prétend que ce transfert à charge du système des prestations complémentaires permet d'éviter l'exportation de prestations à l'étranger. Les responsables au sein de l'UE s'interrogent à la longue sur cette politique, et il faut s'attendre à ce que la Suisse soit contrainte d'y trouver une autre réponse. Je souhaiterais volontiers être d'ores et déjà associé à ces débats!

Le "nouveau régime du financement des soins" a lui-même besoin de soins

Je suis fâché quand je pense au procédé politique qui a débouché sur le nouveau régime de financement des soins.

Tout d'abord, on peut se demander dans quelle mesure il fallait absolument revoir le système de financement des soins:

- On peut admettre le fait que le risque majeur « soins », qui n'est couvert qu'à raison de la moitié environ par les caisses-maladie, soit conjointement couvert par une prestation complémentaire, soit la contribution aux frais de soins désormais adoptée.
- Mais on peut aussi défendre la position selon laquelle, après la révision totale imposée par la RPT de la loi sur les prestations complémentaires, ce risque était suffisamment couvert. Le risque de dépendre de l'aide sociale en raison de soins nécessaires n'existe plus. A une époque comme aujourd'hui, ces nouvelles contributions aux frais de soins ne peuvent effectivement plus qu'être souhaitables, mais ne doivent forcément être taxées de nécessaires.

3/4

Il me semble problématique que ces contributions puissent servir à ménager les héritages et ce, à une époque où les successions et les dons sont exonérés d'impôts.

Comme indiqué, on peut être pour ou contre les contributions aux frais de soins. En revanche, ce qui n'est admissible à aucune condition, c'est le fait que le processus décisionnel politique a eu lieu - une fois de plus - sans association du premier niveau institutionnel, soit les villes et les communes: lors des débats à la session d'été 2008, le texte de la LAMal a été modifié en dernière minute et la formulation "les cantons financent" a été remplacée par "les cantons règlent"!

Vous toutes et tous ici, en tant que politiciens et spécialistes de l'administration aguerris, savez ce que cela signifie dans notre système fédéral: les cantons sont encore si prompts à déléguer cette tâche à leurs villes et communes. Je prévois pour la ville de Zurich plusieurs dizaines de millions de francs de charges supplémentaires. Ce sont des ordres de grandeur qui représentent plusieurs points d'impôt. Et ce qui aggrave encore la situation: dans la nouvelle législation, il est prescrit que les prestations des caisses-maladie doivent être uniformisées à l'échelle suisse. Ainsi, les coûts des soins, qui se composent en premier lieu notoirement des salaires et des investissements, devraient être aussi élevés dans le val de Blenio que par exemple en ville de Zurich? Un fait qui va nous coûter à Zurich à nouveau plusieurs millions de francs supplémentaires.

Je dois le dire clairement: je ne suis pas prêt à accepter plus longtemps une telle politique! Nous pouvons manger la soupe, mais pour la préparation je dois rester à l'écart. Je ne suis certes pas un adepte de la devise "qui paie commande", mais en l'occurrence c'est un autre principe qui s'applique: "l'un décide, l'autre paie". Cela me fâche, me met dans une rogne terrible!

Ce qu'il faut faire concrètement:

1. L'article 50 de la Constitution fédérale qui exige que la Confédération tienne compte des conséquences de ses activités pour les communes et prenne en considération la situation particulière des villes ne doit plus rester lettre morte.
→ Dans le cadre de la RPT, les cantons, ralliés sous la devise "Renaissance du fédéralisme", s'y sont entendus pour renforcer encore leur influence au niveau fédéral. De même, l'Union des villes, soutenue par l'Initiative des villes, doit devenir visible et se faire incontournable. On ne doit pas seulement prendre au sérieux la CdC, la Conférence des gouvernements cantonaux, mais aussi la CdV, la Conférence des villes. L'objectif doit être d'empêcher une fois pour toute des situations telles qu'on a vécues avec la réforme du financement des soins. Peut-être faut-il une plus forte résistance politique, peut-être même une forme d'indocilité pour être enfin entendues et, comme le prescrit la Constitution fédérale, être associées dès le début au débat politique? Les villes doivent-elles refuser de mettre en oeuvre et de financer? Il y aurait de quoi, malheureusement!
2. Toute modification de l'un des systèmes de sécurité sociale requiert la plus grande attention.



4/4

- Même pour des modifications en principe judicieuses qui ont comme conséquences des charges supplémentaires pour les communes, les surcoûts doivent être justifiés et des propositions compensatoires avancées par la Confédération. Des changements motivés par des considérations purement politico-financières, selon la fameuse matrice économiste helvétique, doivent être refusés par principe!
- 3. Il faut examiner les moyens de prévenir les nouveaux risques sociaux structurels, p. ex. la pauvreté des personnes à la retraite anticipée ou des enfants, non pas via l'aide sociale mais par le biais des prestations complémentaires.
 - Des propositions du Conseil fédéral comme par exemple fin 2006 sur l'initiative populaire pour une retraite flexible doivent être résolument soutenues.
Toutefois, on se doit alors d'observer précisément ce que signifie écarter les risques de l'aide sociale pour l'aide sociale elle-même.
- 4. Je plaide pour un lissage, une consolidation de nos budgets communaux qui sont parfois soumis à des variations extrêmes du produit de l'impôt.
 - Il faudrait pouvoir constituer des réserves pour la "sécurité sociale" qui permettent d'équilibrer avec force les évolutions variables opposées des recettes et des dépenses. Il est plus utile de constituer ces réserves en période de bonne conjoncture que de baisser les impôts. Augmenter les impôts lorsque l'économie va mal relève, on le sait bien, de la fiction politique.
- 5. Les révisions des lois cantonales sur les impôts justifiées sur fond de concurrence fiscale intercantonale sont pour moi absolument fatales. Cela menace la solidarité entre les régions et entre les couches sociales.
 - Il est du devoir de la Conférence des gouvernements cantonaux de faire en sorte qu'il soit enfin mis un holà efficace à cette arnaque insensée et cannibale. On devrait bien davantage définir des marges en matière de charges fiscales, ou alors chacun se succède à lui-même. Je trouve qu'il est temps pour la CdC d'exercer ses atouts politiques non plus seulement face à la Confédération mais également en son sein et qu'elle y mette enfin de l'ordre. La suppression, sur vote du peuple, de l'imposition selon la dépense pour les riches étrangers dans le canton de Zurich donne déjà une bonne base à de tels procédés.
- 6. Il nous faut une loi-cadre sur l'aide sociale.
 - L'harmonisation des prestations doit être inscrite dans une loi. Cela permet de discuter du pilotage et de la coordination par delà les différents systèmes et les différents niveaux. Il est certain alors que les questions de financement vont revenir sur le tapis. Je me réjouis de ces débats, et je sais que vous serez, alliés politiques, de mon côté.

Merci de votre attention!