



Rapport annuel 2011

Sommaire

1. Les politiques sociales au service de l'autonomie, oui mais de quelle autonomie ? Jean-Michel Bonvin (Président)	2
2. La politique sociale: pilotable et démocratique s.v.p. ! Andreas Dummermuth (Vice-président)	4
3. Manifestations de l'ASPS en 2011	6
3.1 Assuré – protégé - exposé	6
3.2 Vieux – malade – psychiquement malade. Défis pour le système de santé.....	6
3.3 L'Etat de droit hors jeu? Inégalités de traitement dans l'Etat social.	6
4. Projet pédagogique et dictionnaire de politique sociale	7
5. Information	7
5.1 Site web	7
5.2 Lettres aux membres et newsletter	7
6. Organisation	7
6.1 Comité.....	7
6.2 Secrétariat général	8
6.3 Effectif des membres	8

1. Les politiques sociales au service de l'autonomie, oui mais de quelle autonomie ?

Avec l'avènement de l'Etat social actif et des programmes d'activation, l'objectif d'autonomie des personnes est placé au cœur des missions des politiques sociales. Il ne s'agit plus seulement d'indemniser les personnes sans source de revenu propre, mais de tout mettre en œuvre pour qu'elles puissent mener à nouveau une vie autonome. Il convient de se réjouir de cette évolution, car la dépendance à long terme des prestations d'assurances ou d'assistance sociales n'est pas une perspective souhaitable pour les bénéficiaires. Mais cette notion d'autonomie est floue et peut recouvrir des définitions très différentes (avec des conséquences tout aussi diverses pour les bénéficiaires), que l'on peut grossièrement recouper en deux catégories.

Une première définition, négative, conçoit l'autonomie comme la « non-dépendance » à l'égard des prestations sociales. L'objectif premier devient alors de « sortir » les bénéficiaires d'un dispositif donné, en vue aussi d'équilibrer ses comptes. Par exemple, un transfert de dossier de l'assurance-chômage à l'assurance-invalidité ou à l'assistance sociale pourrait être interprété sous le signe de l'autonomie au même titre qu'un retour en emploi, puisque dans les deux cas les personnes sont « sorties » de l'assurance-chômage. Pour faire bref, cette version négative de l'autonomie vise plus l'équilibre budgétaire que l'amélioration de la qualité de vie des prestataires.

Une deuxième conception de l'autonomie, positive, veut mettre spécifiquement l'accent sur le bien-être et la qualité de vie, ainsi que sur le libre arbitre des bénéficiaires. Une politique ou intervention sociale est ici définie comme favorable dans la mesure où a) elle est acceptée par les personnes concernées et b) elle permet d'améliorer leur bien-être. Avec cette deuxième vision, l'autonomie peut être poursuivie de diverses manières. Pour un chômeur, cela peut passer par la reprise d'une activité professionnelle choisie (et donc pas de n'importe quel emploi) ; pour une personne en situation de handicap, cela peut signifier retrouver une plus grande autonomie dans les activités quotidiennes, voire la possibilité de mener une activité professionnelle dans un cadre valorisant ; pour une mère isolée, cela implique une meilleure conciliation entre activités professionnelles et familiales via la mise en place de structures d'accueil extra-familiales adéquates, etc. Les situations sont donc très diverses et la promotion de l'autonomie dans cette version positive requiert des mesures ou interventions sociales également diverses qui soient ajustées à la situation spécifique des personnes.

Il importe dès lors que les politiques sociales soient organisées de manière à laisser place à cette nécessaire diversité. Ce point est fondamental pour les politiques sociales contemporaines : si les systèmes de pilotage des politiques sociales imposent des objectifs trop spécifiques et une conception de l'autonomie trop restreinte (dans la ligne de la version négative décrite ci-dessus), le risque de déconnexion avec les situations des bénéficiaires est important. Les modalités managériales de pilotage des politiques sociales accentuent ce risque. Ainsi, quand l'assurance-chômage se donne des indicateurs de performance qui insistent sur la réinsertion rapide et ne laissent qu'une place limitée à la durabilité de cette réinsertion, elle donne aux conseillers en personnel des ORP un signal clair : pour tous les chômeurs et toutes les chômeuses de Suisse, quels que soient leurs circonstances personnelles ou leur éloignement du marché du travail, la réinsertion rapide sur le marché du travail est la solution. Des garde-fous existent certes, via par exemple la notion d'« emploi convenable » qui définit les conditions dans lesquelles le retour à l'emploi peut être légitimement imposé à un demandeur d'emploi. Mais ceux-ci restent limités et tendent à s'éroder durant les dernières années (depuis la 4ème révision de la LACI, on peut ainsi imposer aux jeunes chômeurs la prise d'un emploi sans lien avec leur formation). Le risque existe alors que prévalent les dimensions négatives de l'autonomie (ce qui importe est de « sortir » la personne du

dispositif), aux dépens de la qualité de vie des bénéficiaires. Aucune branche du système de protection sociale n'est à l'abri d'une telle dérive.

Pour éviter cet écueil, un des défis principaux posés aux politiques sociales contemporaines consiste à laisser plus de place à la version positive de l'autonomie, à mettre au centre des politiques et interventions sociales la qualité de vie et le bien-être des bénéficiaires, lesquels devraient être conçus comme des acteurs des politiques sociales plutôt que comme des bénéficiaires passifs. C'est aussi une des clés de la viabilité financière à long terme de l'Etat social, dans la mesure où une telle vision positive de l'autonomie, construite avec les prestataires (et non pas imposée contre leur volonté), augmenterait considérablement les chances d'une réinsertion durable et de qualité.

Jean-Michel Bonvin, Président ASPS

2. La politique sociale: pilotable et démocratique s.v.p. !

La sécurité sociale est une mission infrastructurelle importante des Etats modernes. Son inscription dans les déclarations des droits de l'homme au niveau du droit international et la définition des objectifs sociaux dans le droit national des Etats d'Europe de l'Ouest reflètent les acquis du XXe siècle. En même temps, la sécurité sociale implique l'octroi tout à fait concret de prestations en nature ou en espèces aux individus. Entre les deux se trouve un labyrinthe dense de normes étatiques (lois ou ordonnances), de pratiques administratives, de jurisprudence et de conventions tarifaires. C'est justement cette zone intermédiaire qui permet de piloter le système global – déterminer le droit, verser les prestations, assurer la viabilité financière.

Chaque domaine politique a ses objectifs spécifiques. Chaque domaine politique a également des instruments appropriés qui permettent d'atteindre les objectifs fixés. Depuis la politique de formation jusqu'à la politique de sécurité en passant par la politique des transports, les évolutions actuelles font en permanence l'objet de controverses et de débats critiques par les autorités politiques compétentes, les médias et les milieux professionnels, cela afin que le système global reste pilotable. Il en va de même pour les assurances sociales. L'assurance chômage, l'assurance invalidité, l'AVS ou encore la prévoyance professionnelle sont des systèmes dont on connaît les mécanismes de réglage. Même si l'on voit d'un œil sceptique les efforts d'assainissement en les assimilant à du démantèlement social, il faut reconnaître que dans ces affaires qui pèsent des milliards une négociation sur les objectifs à atteindre a lieu. Et qu'ensuite, les mesures appropriées à la réalisation de ces objectifs sont prises.

Le point faible du système de sécurité sociale suisse en termes de pilotage est sans doute l'assurance maladie (LAMal). Ici, malgré une activité législative frénétique, les mesures échouent. Les objectifs recherchés et notamment le contrôle des coûts ne sont pas atteints. Sous l'angle du pilotage, la LAMal est un échec. En vertu du dogme de la prime par tête qui ne prend en considération ni le revenu ni la fortune, les contribuables dans les cantons sont de plus en plus condamnés à assumer une part de responsabilité financière : développement des subsides aux primes, introduction du financement des soins, garantie cantonale pour les primes de caisse maladie impayées, participation au financement des hôpitaux et maintenant encore le financement "moniste" du domaine hospitalier ambulatoire souhaité par les caisses maladie. Toutes ces "réformes" ont un point commun: il s'agit de "baisser" les primes en injectant des milliards de fonds cantonaux. La facture de l'échec d'une telle construction se présente chaque année sur la table du contribuable et du cotisant. Depuis l'introduction de la LAMal, les primes de caisse maladie ont augmenté de plus de deux tiers et l'affectation croissante de moyens cantonaux à des tâches relevant de la LAMal freine d'autres domaines politiques. De fait, les dépenses des cantons pour des prestations LAMal parallèles « confisquent » de l'argent qui pourrait être utilisé dans d'autres domaines politiques.

Le fond du problème, c'est que les politiciens fédéraux de toute couleur répètent à l'envi que l'augmentation des primes est maîtrisée. Session après session, ils introduisent sans cesse de nouveaux "allègements ciblés" qui se révèlent être ensuite soit des hydres administratives, soit des transferts de charges mal camouflés au détriment des contribuables. Ne fermons pas les yeux devant les faits : l'organisation et la répartition des tâches dans l'actuelle LAMal se sont avérées être des systèmes non pilotables. Dans le triangle entre caisses maladie, cantons et Confédération, on ne sait pas qui occupe le siège du conducteur.

Pour chaque citoyenne et chaque citoyen, une énorme catastrophe s'est produite : un véhicule qui pèse des milliards zigzague de manière incontrôlée vers l'avenir. C'est pourquoi il est extrêmement urgent que la Confédération et les cantons assument leurs responsabilités. Pourquoi ne pas recourir aux modèles organisationnels d'autres assurances sociales hautement complexes et décentralisées? La mise en place de caisses de santé cantonales ainsi qu'une

définition claire du catalogue des prestations et des règles de financement sur le plan fédéral constitueraient un grand pas en direction d'un meilleur pilotage.

Le citoyen que je suis ne s'étonne toutefois pas seulement du pilotage défectueux de la LAMal, je suis également sidéré par l'absence de contrôle et de légitimité démocratiques. Tout système contraignant comportant des cotisations obligatoires et un catalogue de prestations défini par le droit fédéral doit bien sûr être soumis à un contrôle démocratique. Le contrôle juridique par les tribunaux administratifs aux échelons fédéral et cantonal est certes inscrit dans la LAMal, mais dans l'application sur le terrain tous les mécanismes démocratiques tournent à vide. La création de caisses de santé cantonales avec des organes occupés par les parlements et les exécutifs cantonaux apporterait d'un seul coup une réelle valeur ajoutée en termes de démocratie et de légitimité. L'introduction de telles procédures de nominations, de contrôles et d'obligations de rendre des comptes également dans l'assurance maladie permettrait d'instaurer très rapidement et très simplement un contrôle démocratique, comme c'est déjà le cas dans d'autres branches des assurances sociales. Il n'y a aucune raison de ne pas aller dans ce sens dans l'assurance maladie aussi. Le "contrôle" que le Conseil fédéral appelle désormais de ses vœux – mais sous une forme bureaucratique mobilisant des fonctionnaires fédéraux - serait bien plus proche des citoyens et radicalement différent s'il était confié à de tels organes constitués démocratiquement.

Rappelons-nous tout simplement les recettes du succès de la politique suisse : Etat de droit, Etat social et Etat fédéral – ces trois piliers de la politique suisse ont fait leurs preuves. Il est temps que ces trois piliers soient enfin appliqués de manière cohérente également dans l'assurance maladie. L'exception que constitue le modèle organisationnel actuel de la LAMal s'est avérée être une erreur qui a coûté des milliards aux contribuables et aux cotisants. Une politique sociale au pilotage défectueux et non démocratique peut cependant être transformée en une politique sociale efficacement pilotée et démocratique. Entre la fiction de la concurrence au sein d'une assurance sociale obligatoire que nous vivons depuis 1996 et l'hydre que représenterait une caisse unique foncièrement anti-helvétique, les caisses de santé cantonales offriraient une alternative de bon sens. Ainsi, nous aurons appliqué les recettes du succès que sont l'Etat de droit, l'Etat social et l'Etat fédéral et le pilotage deviendra possible. Par respect pour les malades et pour les bien-portants.

Andreas Dummermuth, Vice-président ASPS

3. Manifestations de l'ASPS en 2011

3.1 Assuré – protégé - exposé

Bienna, 9 mars 2011, Journée nationale de la CSIAS, de l'ARTIAS et de l'ASPS

Les grandes assurances sociales se trouvent dans un processus de réforme : l'AI, l'AC, mais également l'assurance maladie et accidents subissent des modifications majeures. La journée nationale qui a réuni 119 participant/es a été consacrée à l'état des réformes dans des assurances sociales déterminées et à leurs répercussions – voulues ou non – sur l'aide sociale. Suivant l'évaluation des participants, la journée avec ses différentes interventions, discussions et présentations a été captivante, instructive et riche, parfaitement bien rythmée.

3.2 Vieux – malade – psychiquement malade. Défis pour le système de santé

11e Forum de gériatrie Zurich Waid, 9 septembre 2011 à Zurich, Journée du département de la santé et de l'environnement sous le patronage de la Société professionnelle suisse de gériatrie et de l'ASPS

Le Forum s'est intéressé à la population âgée souffrant de maladies physiques et psychiques et nécessitant des soins somato-médicaux. Dans un premier temps, les interventions devant l'assemblée plénière ont présenté des aspects des soins médico-psychiatriques actuels: un médecin chef de la ville, un psychiatre clinique, un médecin d'hôpital, un géronto-psychiatre et un médecin de famille ont communiqué leurs visions spécifiques. Dans un deuxième temps, les modèles de psychiatrie intégrée du Haut-Valais et de Langenthal ont été présentés à titre de pistes de solutions concrètes. La journée s'est terminée sur une table ronde. L'édition 2011 du Forum a suscité un large écho positif auprès du public. Aujourd'hui, celui-ci fait partie des forums reconnus en matière de questions d'âge et de santé.

3.3 L'Etat de droit hors jeu? Inégalités de traitement dans l'Etat social

Berne, 10 novembre 2011, Journée annuelle de l'ASPS en collaboration avec la FHNW, le ZHAW, la HES-SO et le REA, réseau d'études appliquées

La politique sociale suisse et l'Etat de droit fédéral sont étroitement reliés entre eux. D'une part, la conception fédéraliste de l'Etat place les acteurs devant des défis de taille: la structure fédéraliste peut avoir pour effet une grande diversité, voire inégalité, des pratiques administratives à l'échelon des cantons et des communes. D'autre part, l'exécution du droit dans la pratique offre des marges de manœuvre considérables, même quand la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes semble être réglée. La journée avait pour but de discuter de propositions concrètes permettant de rendre plus solide l'action des autorités et la pratique des institutions de politique sociale dans l'optique de l'Etat de droit suisse et de se demander quel degré d'inégalité le système suisse pouvait tolérer.

Pendant la matinée, les interventions devant l'assemblée plénière de Rudolf Ursprung, juge fédéral, Caroline Knupfer, responsable du secteur Etudes de la CSIAS, ainsi que Daniel Binswanger, journaliste, ont présenté différentes facettes de la sécurité (insécurité) du droit et des inégalités qui existent actuellement. L'après-midi était réservé aux ateliers qui ont permis de discuter et d'analyser ces questions dans différents champs thématiques de la politique sociale (couverture du minimum vital, handicap, politique d'intégration, financement des soins). Une centaine de personnes, dont de nombreux étudiant/es des HES, mais également un grand nombre d'expert/es en politique sociale ainsi qu'une juge fédérale ont assisté à la journée.

4. Projet pédagogique et dictionnaire de politique sociale

La mise en place concrète de la plate-forme e-learning s'est avérée être complexe et coûteuse. L'intérêt réel des enseignant/es pour une telle offre reste incertain. Ainsi, le Comité a décidé de suspendre temporairement le projet pour investir son énergie dans la réédition des dictionnaires de politique sociale en langues française et allemande. Il est prévu de travailler à une réédition complète de ces deux ouvrages. A cet effet, le Comité a constitué en son sein un groupe de travail chargé d'étudier les versions existantes et d'effectuer les travaux préparatoires à la réédition du dictionnaire. Une première analyse a montré qu'il fallait procéder à un remaniement et une redéfinition du concept approfondis pour générer une valeur ajoutée par rapport à l'offre d'information existant sur internet. Le groupe de travail s'est également penché sur la question du financement.

5. Information

5.1 Site web

Sur son site web, l'ASPS met à la disposition d'un large public des informations sur l'organisation, les activités, les manifestations et les publications. En 2011, elle a entamé des travaux pour remanier le site web afin d'en améliorer la convivialité et de simplifier la mise à jour des contenus. Sur le nouveau site web, les personnes intéressées peuvent également s'inscrire directement en ligne à des manifestations et s'abonner à la newsletter. Le nouveau site web entrera en service au printemps 2012.

5.2 Lettres aux membres et newsletter

L'ASPS informe régulièrement ses membres et d'autres personnes intéressées sur des manifestations et des publications. A cet effet, elle diffuse des lettres aux membres et des newsletters électroniques en français et en allemand. En 2011, 2 lettres aux membres ainsi que 2 newsletters ont été envoyées.

6. Organisation

6.1 Comité

Le Comité de l'ASPS travaille à titre bénévole. C'est avec un grand engagement et beaucoup d'idéalisme que les membres du Comité s'engagent pour pouvoir proposer chaque année un programme intéressant et varié. Cette année, le Comité a connu quelques changements : lors de l'assemblée générale du mois de novembre, Colette Nova, Uwe Koch et Erwin Carigiet ont quitté le Comité. L'assemblée a élu Doris Bianchi, Matthias Kuert Killer et Roland A. Müller comme nouveaux membres du Comité.

Nom/prénom	Fonction et activité
Bonvin Jean-Michel, Dr. soc. (Président)	Professeur, HES-SO, Ecole d'études sociales et pédagogiques, Lausanne
Dummermuth Andreas, lic. iur. (Vice-président)	Directeur, caisse de compensation/office AI Schwyz, Schwyz
Bianchi Doris, Dr. iur.	Adjointe du premier secrétaire de l'Union syndicale suisse
Carigiet Erwin, Dr. iur. (jusqu'au 10.11.2011)	Directeur Stadtspital Triemli, Zurich

Fragnière Jean-Pierre, Dr.	Professeur émérite, Université de Genève et HES-SO, ancien directeur scientifique de l'INAG
Hugentobler Valérie, lic. ès sciences politiques	Professeure, HES-SO, Ecole d'études sociales et pédagogiques, Lausanne
Koch Uwe, lic. iur. (jusqu'au 10.11.2011)	Professeur de politique sociale et d'assurances sociales à la Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Zurich
Kuert Killer Matthias, lic. ès sciences sociales	Responsable du secteur Politique sociale de Travail Suisse
Müller Roland A., Prof. Dr. iur.	Membre de la direction et responsable du secteur Politique sociale et assurances sociales de l'Union patronale suisse
Nova Colette, lic. iur. (jusqu'au 10.11.2011)	Ancienne secrétaire dirigeante, Union syndicale suisse, Berne
Piñeiro Esteban, lic. phil.	Professeur, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW, Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung, Bâle
Schiavi Rita, lic. phil.	Membre de la direction d'Unia, Bâle
Tecklenburg Ueli, lic. phil.	Ancien secrétaire général CSIAS
Wächter Matthias, Dr. sc. nat.	Senior Researcher à la Hochschule Luzern – Wirtschaft, Luzern

6.2 Secrétariat général

Si les objectifs fixés pour 2011 ont pu être atteints, l'ASPS le doit en très grande partie au professionnalisme des collaboratrices et collaborateurs du Secrétariat général. Le Secrétariat général a lui aussi connu des changements : Caroline Knupfer a quitté son poste auprès de la Conférence suisse des institutions d'action sociale à la fin 2011, démissionnant ainsi également de sa fonction de Secrétaire générale de l'ASPS. Dès 2012, celle-ci sera assurée par Franziska Ehrler qui lui succède auprès de la CSIAS. Nos remerciements chaleureux vont à Caroline Knupfer pour son engagement durant de longues années en tant que Secrétaire générale de l'ASPS. Par ailleurs, Thomas Zwygart a quitté son poste à la comptabilité et à la gestion des membres. Depuis le 1.10.2011, c'est Marlis Caputo qui a pris sa succession.

Nom/prénom	Fonction auprès de l'ASPS
Knupfer Caroline, lic. ès sciences sociales	Secrétaire générale
Zwygart Denise	Secrétaire générale assistante, secrétariat
Zwygart Thomas (jusqu'au 31.05.2011)	Comptabilité et gestion des membres
Caputo Marlis (dès le 01.10.2011)	Comptabilité et gestion des membres

6.3 Effectif des membres

Au cours de l'année sous revue, l'ASPS a enregistré six nouvelles adhésions (cinq de Suisse alémanique, une de Suisse romande) et 14 démissions (cinq de Suisse romande, huit de Suisse alémanique et une de l'étranger). Ainsi, au 31.12.2011, l'ASPS compte un total de 248 membres (170 membres individuels et 78 membres collectifs).

Berne, le 07.08.2012