

7^e Assises du social
7. Konferenz für Sozialfragen

—

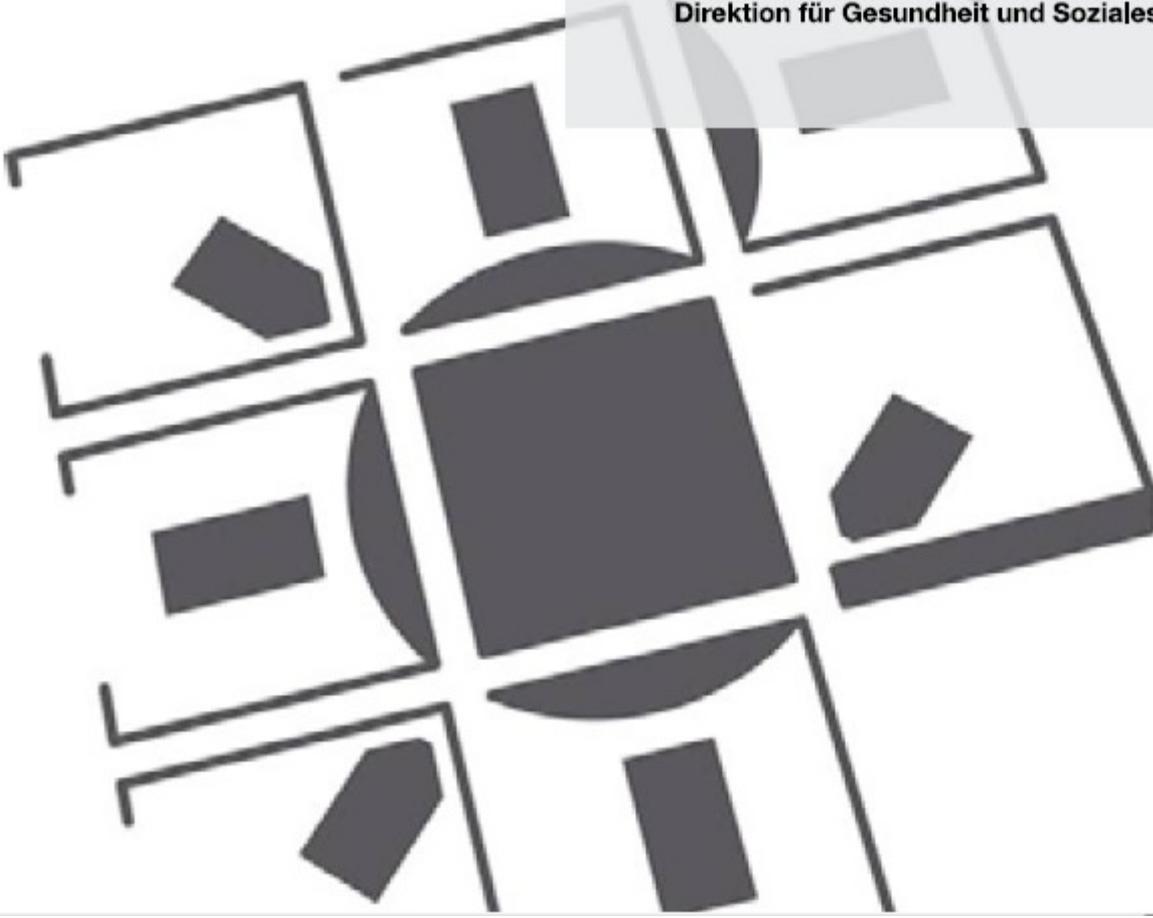
**Le défi du temps dans l'action: quand
le progrès se heurte aux incertitudes
Die zeitlichen Herausforderungen des
Handelns: Wenn Unsicherheiten den
Fortschritt hemmen**

Vendredi 27 avril 2012
Freitag 27. April 2012



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS
Direktion für Gesundheit und Soziales GSD



Le défi du temps dans l'action: quand le progrès se heurte aux incertitudes

L'avenir est incertain. Les catastrophes naturelles, les crashes boursiers, les épidémies, les révolutions... autant d'événements aussi inattendus que difficilement prévisibles modifient les rapports au temps et la manière d'envisager l'avenir. Si, prévoir, prévenir, planifier semblent être les maîtres-mots de ce début de XXI^e siècle, les contretemps inattendus se succèdent et l'anticipation laisse parfois place à la précipitation.

Après le thème de « la participation », les prochaines Assises aborderont les enjeux sociaux actuels sous la focale temporelle. Il semble en effet que l'avenir n'est plus conçu uniquement en termes de progrès, mais également d'incertitude, qui tiraille l'action qu'elle soit publique, privée, individuelle ou collective, selon deux axes divergents : action – ré-action. Dès lors, comment planifier l'action dans des temps incertains ? Comment prendre en compte les risques sans entraver la possibilité même d'agir ? De plus, la globalisation des marchés oblige à tenir compte d'enjeux, non plus uniquement nationaux, mais internationaux qui peuvent entraver les marges de manœuvre. Ainsi, comment penser une action durable avec des acteurs multiples et des logiques d'action qui apparaissent non conciliables ? Comment dépasser les logiques d'empilement de mesures, sensées gérer toutes sortes d'impondérables, dans un contexte d'imprévisibilité qui tend à substituer l'urgence de la réponse publique au temps de la construction « durable » ?

Relire l'action au travers des questions de planification, d'articulation entre local et global, d'anticipation, de réaction, d'urgence, tel est le nouveau défi de cette édition des Assises du social.

Die zeitlichen Herausforderungen des Handelns: Wenn Unsicherheiten den Fortschritt hemmen

Die Zukunft ist ungewiss. Naturkatastrophen, Börsencrashes, Epidemien, Revolutionen – dies alles sind nicht nur unvorhergesehene, sondern auch kaum vorhersehbare Ereignisse, die unser Verhältnis zur Zeit und die Art und Weise, wie wir unsere Zukunft planen, beeinflussen. Obwohl vorhersehen, vorwarnen, vorausplanen die Schlagwörter des Beginns des 21. Jahrhundert zu sein scheinen, folgt ein Zwischenfall auf den nächsten und die Vorwegnahme weicht zuweilen der Voreiligkeit.

Nach der Partizipation im vergangenen Jahr werden die aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen an der diesjährigen Konferenz für Sozialfragen vom zeitlichen Gesichtspunkt aus angegangen. Wie es scheint, wird die Zukunft nämlich nicht mehr nur in Fortschritten wahrgenommen, sondern auch als Unsicherheit, die das Handeln – sei dieses nun öffentlich, privat, individuell oder kollektiv – in zwei verschiedene Richtungen zerrt: Aktion und Re-aktion. Wie soll denn nun das Handeln in Zeiten der Unsicherheit geplant werden? Wie können die Risiken berücksichtigt werden, ohne dabei die eigentlichen Handlungsmöglichkeiten zu beeinträchtigen? Darüber hinaus muss aufgrund der Globalisierung der Märkte nicht mehr nur den nationalen, sondern auch den internationalen Herausforderungen Rechnung getragen werden, die den Handlungsspielraum einschränken können. Wie also kann eine Handlung, an der zahlreiche Akteure mit unterschiedlichen Handlungslogiken, die dermassen unvereinbar scheinen, beteiligt sind, nachhaltig geplant werden? Wie können Logiken aus Anhäufungen von Massnahmen, die dazu bestimmt sind, mit allen möglichen Unwägbarkeiten umzugehen, vor einem Hintergrund, in dem die Dringlichkeit der öffentlichen Antwort an die Stelle des nachhaltigen Denkens zu treten scheint, übergangen werden?

Unser Handeln anhand von Fragen der Planung, der Ausformulierung von lokal und global, der Vorwegnahme, der Reaktion, der Dringlichkeit, neu zu überdenken – dies ist die Herausforderung der diesjährigen Konferenz für Sozialfragen.

Les Assises du social	7
Anne-Claude Demierre, <i>Conseillère d'Etat, Direction de la santé et des affaires sociales</i>	

Conférence introductive	10
Vivianne Châtel, <i>Maître d'enseignement et de recherche, Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social</i>	

POUVOIR-AGIR DANS LA DURABILITÉ

Prendre des décisions aujourd'hui pour organiser demain.....	25
Daniel Berset, <i>Trésorier d'Etat, Administration des finances</i>	

Agir dans la continuité face au vieillissement démographique.....	32
Maryse Aebischer, <i>Cheffe de service, Service de la prévoyance sociale</i>	
Claude Schafer, <i>Administrateur, Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat</i>	

Soutenir le développement économique.....	39
Beat Vonlanthen, <i>Conseiller d'Etat, Direction de l'économie et de l'emploi</i>	

DEVOIR-AGIR DANS L'IMMÉDIATÉTÉ

Être préparé à l'imprévisible.....	42
Daniel Papaux, <i>Chef de service, Service de la protection de la population et des affaires militaires</i>	

Umgang mit einer angekündigten Katastrophe.....	44
Chung-Yol Lee, <i>Kantonsarzt, Kantonsarztamt</i>	

Vorzeitiges Planen ausserordentlicher Migrationsströme.....	49
Stefan Moll-Thissen, <i>Direktor, ORS Service AG</i>	

AGIR AUTREMENT : INITIATIVES

Réinventer les frontières locales.....	51
Gérald Mutrux, <i>Chef de service, Service des communes</i>	

Die Mobilität von morgen.....	60
Thierry Steiert, <i>Gemeinderat, Stadt Freiburg</i>	

CHOISIR D'AGIR : PERSPECTIVES

Conclure un pacte contre le temps.....	66
Jean-Claude Simonet, <i>Conseiller scientifique, Service de l'action sociale</i>	

Synthèse de la journée	76
Marc-Henry Soulet, <i>Professeur ordinaire, Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social, Université de Fribourg</i>	

Les Assises du social

Anne-Claude Demierre, *Conseillère d'État, Direction de la santé et des affaires sociales*

C'est avec un très grand plaisir que je vous adresse ces quelques mots à l'occasion de cette septième édition des Assises du social. Comme Directrice de la santé et des affaires sociales, je suis très heureuse d'accueillir autant de professionnels d'horizons si différents à l'occasion de cette journée de réflexion à l'Institut agricole de Grangeneuve.

Sehr geehrte Damen und Herren. Es ist mir eine grosse Freude, an dieser siebten Ausgabe der Konferenz für Sozialfragen zu Ihnen sprechen zu dürfen. Als Direktorin für Gesundheit und Soziales freue ich mich ganz besonders, dass so viele Fachpersonen mit den unterschiedlichsten Hintergründen heute nach Grangeneuve gekommen sind.

Je salue tous les participants et participantes à ce forum interdisciplinaire et je remercie très chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué à mettre sur pied ce programme extrêmement riche. J'aimerais en particulier remercier les intervenants pour leur participation à cette journée, les représentants des Directions de l'Etat de Fribourg pour leur très grande implication dans la mise sur pied de ce projet. Ma reconnaissance va également à François Mollard, Jean-Claude Simonet et Sarah Mariéthoz du Service de l'action sociale, au Prof. Marc-Henry Soulet, à Mesdames Vivianne Châtel et à Martine Zwick de la Chaire francophone du Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social de l'Université, qui ont organisé plus spécifiquement ces Assises.

Tout au long de cette journée, vous allez, j'en suis sûre, faire œuvre de défricheurs sur la thématique d'aujourd'hui avec dynamisme, compétence et inventivité. Et c'est bien grâce à la mise en commun de vos expériences et vos expertises que nous pourrions avancer vers l'avenir en apportant de nouvelles réponses aux nombreuses

problématiques sociales qui nous concernent aujourd'hui.

Tenir des assises, n'est pas un processus anodin. Il ne s'agit pas d'une simple figure de style. Il s'agit d'une discussion de fond qui doit nous permettre de mieux saisir une problématique et de la faire progresser, de partager des regards croisés et des expériences, de synthétiser son contexte, d'imaginer ensemble des solutions, d'anticiper les difficultés ou encore de saisir des opportunités pour faire avancer le progrès social. L'objectif des Assises est ainsi bien de créer un espace de discussion autour d'une question, en faisant participer des acteurs de milieux divers pour obtenir une vision différenciée et pluridisciplinaire.

Aujourd'hui, nous allons débattre de plusieurs thématiques importantes. La question du temps dans l'action est une composante essentielle du développement du progrès social. L'incertitude est très certainement l'obstacle le plus important depuis la naissance d'une problématique sociale jusqu'à sa conceptualisation et sa prise en compte par les autorités politiques. Cette gestion du temps est capitale dans le développement d'une planification et d'une modélisation politique qui apportent une réponse à une problématique émergente.

La question centrale est de savoir comment nous pouvons agir aujourd'hui et planifier sur le long terme, alors que tout semble provisoire. Les catastrophes naturelles, les crashes boursiers, les révolutions, la haute fréquence de la production législative ou encore les mécanismes financiers et monétaires qui fragilisent la structure économique et sociale d'un pays – pour ne citer que quelques exemples – sont autant de facteurs difficilement prévisibles qui modifient notre rapport au temps et notre manière d'envisager l'avenir.

Werte Damen und Herren. Durch die Globalisierung der Märkte und die immer stärkere Durchlässigkeit der Grenzen stehen wir heute immer öfters vor *internationalen* und nicht mehr nur vor nationalen Herausforderungen. In diesem zuweilen schwer einschätzbaren Umfeld ist es natürlich nicht immer einfach, die öffentliche Politik zu gestalten. Umso wichtiger ist es deshalb, dass man sie vorausschauend und langfristig plant.

Durant cette journée, quatre axes de réflexion vous sont proposés. Le premier comprendra des regards croisés sur le « Pouvoir Agir » dans la durée et sur le « Devoir Agir » dans l'immédiateté. Le second axe traitera d'initiatives qui portent en elles des défis importants pour le futur comme la réorganisation des communes dans le canton de Fribourg ou la mobilité en ville. Le troisième volet abordera un autre regard sur le temps, qui montre que le social est lui aussi traversé par différents rythmes qui mettent au défi la cohérence de sa politique. Le pacte contre le temps, ou contre l'urgence, peut alors être conclu, afin d'envisager la mise en œuvre de politiques intégratrices, implicatives voire participatives qui stimulent des régulations durables. Enfin, comme nous en avons aujourd'hui l'habitude aux Assises du social, une table ronde conclura cette journée. A cette occasion, les intervenants et intervenantes traiteront la question de la conciliation entre les intérêts locaux et globaux, avec la difficulté d'élaborer des plans au niveau régional alors que les contraintes sont nationales voire internationales.

Mesdames et Messieurs, je suis pratiquement tous les jours confrontée à cette question du temps et de sa difficile gestion. Si, pour certains spécialistes de la physique quantique, le temps passé, présent et futur coexistent – autrement dit le temps n'existe pas – il en va tout autrement pour le quotidien de la Directrice de la santé et des affaires sociales! Avec mes services, nous passons notre temps, c'est le cas de le dire, à

répondre aux besoins en fonction de leur degré d'importance et à tenter de développer des outils pour nous permettre de réduire l'intensité de l'urgence en mettant en place des stratégies de planification. Anticiper plutôt que répondre à l'urgence, pro-agir plutôt que ré-agir, planifier plutôt que subir: voilà ce que nous essayons de faire au quotidien dans chacun des services de ma Direction. Et la tâche n'est pas aisée, vous pouvez bien l'imaginer.

J'aimerais illustrer mon propos par un exemple très concret, qui montre toute la difficulté de la mise en place de stratégies politiques fondées sur l'anticipation. J'évoquerai ainsi les enjeux qui tournent autour de Senior +, la grande réforme de la politique en faveur de la personne âgée, que Mme Aebischer détaillera de manière plus approfondie tout à l'heure. Cet exemple est relevant, car il permet de comprendre comment une réflexion politique dans le domaine de la santé et du social menée aujourd'hui trouvera sa légitimité et son aboutissement sous la forme d'une nouvelle législation cantonale qui verra le jour à l'horizon 2014 et produira ses effets bien au-delà de cette date. Ce projet permet également de comprendre que les enjeux de santé publique sont bien souvent étroitement liés à des enjeux de politique sociale et que les réponses que nous pouvons apporter à ces problématiques sont souvent multisectorielles et interdisciplinaires.

La réflexion que nous menons est très intéressante, car elle concentre en elle des enjeux démographiques, sociaux et sanitaires d'une importance stratégique pour l'avenir de notre canton. Elle illustre à elle seule la complexité des phénomènes sociaux et sanitaires que nous devons prendre en compte dans la mise à jour de nos politiques publiques. Et toute la difficulté de Senior+ réside dans le fait de penser aujourd'hui les politiques de demain, en prenant en compte une multitude de variables.

La Suisse va vivre dans les années à venir une révolution démographique qu'elle n'a jamais connue auparavant. La population des plus de 65 ans passera de 15,4 % en 2000 à 28 % en 2025. Le nombre de retraités progressera ensuite très rapidement jusqu'en 2035. Dans les vingt prochaines années, la société fribourgeoise va également devoir s'adapter à ces changements fondamentaux. Cette augmentation de la population âgée et le développement du grand âge constituent de nouveaux défis pour l'ensemble de la société, tant sur le plan éthique que sur le plan économique.

Sehr geehrte Damen und Herren. Sie werden mit Sicherheit verstanden haben, weshalb der Ausbau der Langzeitpflege dermassen wichtig ist. Mit unserer Planung der Langzeitpflege 2011 bis 2015 wollen wir den Freiburgerinnen und Freiburgern genügend Pflegeheimplätze bieten und natürlich ihren Bedürfnissen so gut es geht gerecht werden. Gleichzeitig wollen wir aber auch den Verbleib zu Hause fördern und der Bevölkerung eine gewisse Wahlfreiheit lassen.

Konkret sieht die Planung die Bereitstellung von neuen Langzeitbetten, einen beträchtlichen Ausbau der Kurz- und Tagesaufenthalte sowie eine Aufstockung des Personalbestands der Spitex-Dienste mit Leistungsauftrag vor.

C'est également un nouveau paradigme que nous souhaitons développer. La réalité de la personne âgée, nous avons voulu la considérer dans toute sa complexité et dans toute sa globalité. Bien sûr, il y a des seniors malades, fragiles, qui ont des besoins que nous devons prendre en considération. Le canton de Fribourg a d'ailleurs tenu compte de ces besoins en développant durant ces dernières années les possibilités d'accueil en EMS et dans les foyers de jours, mais aussi les prestations des services d'aide et de soins à domicile. D'autres prestations en faveur des personnes âgées fragilisées restent toutefois à développer, telles que par

exemple l'accueil de nuit ou certaines prestations de soutien à domicile.

Mais, à côté des personnes âgées fragilisées, il y a aussi tous les autres seniors, ceux qui se préparent à entrer dans l'âge de la retraite, ceux qui en profitent pleinement, ceux qui assument des charges bénévoles, ceux qui apportent du soutien à leurs proches, ceux qui transmettent leur savoir-faire et leur expérience aux générations plus jeunes et ceux qui s'engagent dans la société. Senior+, c'est un début de réponse à l'évolution démographique et aux changements qu'elle implique pour l'ensemble de notre société. Et c'est toute la difficulté du processus, car l'équation à résoudre comporte de nombreuses inconnues à court, moyen et long termes.

Je pourrais poursuivre cet exposé en multipliant les exemples dans les domaines de la santé et du social, où gestion du présent et préparation de l'avenir cohabitent dans les débats qui nourrissent la modernisation de nos politiques publiques. Je crois qu'au-delà la difficile gestion du temps, c'est la question des choix de société que nous voulons faire et qui vont définir l'avenir des générations futures. Quelles ressources voulons-nous mobiliser pour répondre aux nouveaux besoins de la population? Nous pénétrons ici dans le vaste champ du politique. La gestion du temps dans la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques ou dans leur adaptation au changement est finalement en grande partie tributaire des choix de société que nous sommes prêts à faire ou à ne pas faire.

Ainsi, au-delà des mécanismes structurels de la mise en place des politiques publiques et de la difficile gestion du temps, c'est bien la question de la vision qu'il faut clarifier de manière impérative. Car c'est bien cette vision que nous construisons ensemble qui va produire du sens et donner le cap à suivre pour le bien commun de nos concitoyens.

Conférence introductive – Le puits sans fond des incertitudes

Vivianne Châtel, *Maître d'enseignement et de recherche, Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social, Université de Fribourg*

« Chacun de nous est un puits sans fond, et ce sans-fond est, de toute évidence, ouvert sur le sans-fond du monde. En temps normal, nous nous agrippons à la margelle du puits, sur laquelle nous passons la plus grande partie de notre vie » Cornelius Castoriadis ¹.

Une telle sentence valide en quelque sorte le sentiment d'insécurité qui prévaut ou semble prévaloir aujourd'hui. C'est comme si, chaque jour, les peurs se faisaient plus nombreuses, comme si, chaque jour, l'homme se trouvait toujours plus enfermé dans ce puits sans fond des craintes, des angoisses, des incertitudes, des menaces réelles ou imaginées...

Et nous ne saurions restreindre cette montée des incertitudes à la déconstruction familiale, au vieillissement de la population, à la désindustrialisation occidentale, à la précarisation de l'emploi. La question des incertitudes est beaucoup plus large que ces seules considérations.

S'il est une peur, exemplaire tant elle se transforme en énergie négative, c'est bien celle du déclassement ², peur qui repose sur la conviction selon laquelle personne n'est plus à l'abri, tout être humain risque à tout instant de perdre son poste de travail et son statut. « Le déclassement n'est pas pure objectivité mais affaire de perceptions, de comparaison sociale et

d'appréhension face à l'avenir» ³, notent les auteurs d'un rapport en 2009 en insistant notamment sur le décalage entre le niveau de crainte et les indicateurs socio-économiques.

Mais justement le déclassement, ce sont aussi des faits avérés avec, dans certains pays occidentaux, un ascenseur social relativement en panne. C'est aussi la crainte de perdre son emploi, ou la qualité de vie obtenue, crainte alimentée par les discours politiques alarmistes, par les pratiques des grandes entreprises qui, malgré des bénéfiques records, n'hésitent pas à restructurer, licencier et délocaliser, et par les événements intervenus dans certains pays d'Europe comme la Grèce, le Portugal, l'Espagne, l'Italie, où les acquis sociaux, souvent chèrement conquis, ont été remis en cause du jour au lendemain.

Le puits sans fond des incertitudes enferme l'être humain dans un carcan l'empêchant justement de mettre à profit ses potentialités créatrices, ses ressources, ses *capabilities* pour reprendre un autre vocabulaire. Il donne à l'avenir une coloration menaçante parce qu'il n'est plus fait d'espoir d'amélioration de la qualité de vie, mais au contraire de certitude de dégradation, d'appauvrissement, de déclin.

¹. Castoriadis C., « Une interrogation sans fin : Entretien » in *Esprit*, septembre-octobre 1979 (Que penser ? Que dire ? Qu'imaginer ?), p.242.

². Maurin E., *La Peur du déclassement. Une sociologie des récessions*, Paris, Éditions du Seuil, 2009. (<http://www.repid.com/La-peur-du-declassement.html>)

³. Boisson M. (coord.), *La Mesure du déclassement (Rapport du Centre d'analyse stratégique)*, Paris, La Documentation française, 2009, p.125. Le rapport note que 22 à 25% des trentenaires et quadragénaires sont à un niveau inférieur dans l'échelle sociale à celui de leurs parents (ils n'étaient que 18% en 1980). Voir aussi Sfez D., « Le déclassement en France, mythes et réalités » in *L'expansion.com*, 9 juillet 2009 (consulté le 21 avril 2012).

Comme l'évoque un de mes interlocuteurs⁴, les incertitudes, la peur de l'inconnu, la peur face à l'avenir sont des facteurs de grande déstabilisation individuelle. Une peur relativement fréquente s'exprime ainsi face aux retraites, et notamment face au deuxième pilier, avec la question « qu'en sera-t-il pour moi demain ? » ce qui explique peut-être la sorte de *risque tout* de certains membres de la société qui usent de leur deuxième pilier avant l'âge de la retraite, hypothéquant beaucoup leurs futures conditions de vie.

Mais comment faire encore confiance en un système social qui est de plus en plus attaqué ? Comment faire confiance quand, du jour au lendemain, tous les repères se trouvent balayés par la tornade financière ? Alors même que, justement, « **tout est question de confiance** ». Nos sociétés semblent en effet oublier l'importance de la confiance dans les rapports sociaux. Comme le disait Georg Simmel, sociologue allemand,

« Sans la confiance des hommes les uns envers les autres, la société tout entière se disloquerait – rares sont, en effet, les relations uniquement fondées sur ce que chacun sait de manière démontrable de l'autre, et rares sont celles qui dureraient un tant soit peu, si la foi n'était pas aussi forte, et souvent même plus forte, que les preuves rationnelles ou même l'évidence ! »⁵

⁴. Cette conférence introductive aux Assises du social s'est appuyée sur un certain nombre d'entrevues avec des acteur-e-s du Canton de Fribourg.

⁵. Simmel G., *Philosophie de l'argent*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, p.197.

Et c'est cette confiance qui permet de faire face au monde, cette confiance qui permet aux membres de la société de prendre des initiatives, cette confiance qui constitue le ciment de la société. Basée sur des règles implicites, elle relie en fait promesse, engagement et réalisation. N'oublions pas que nombre de décisions, nombre d'actes se font sur la base de régularités utiles au maintien de la cohésion sociale, parce que compréhensibles, parce que prévisibles. Ainsi, comme me le dit un interlocuteur, les plans d'aménagement locaux, pour ne prendre que cet exemple, ne sont guère révolutionnaires. Tout en s'appuyant sur un savoir-faire acquis par l'expérience, ils cherchent assurément à tenir compte des évolutions de la société tant au point de vue légal que normatif, mais ces changements se font toujours sur le long terme, et, au final, apparaissent sans originalité.

La régularité comme condition de l'action publique ?

La régularité se pose certes comme l'antithèse du changement, de la création, mais en même temps n'est-elle pas la condition de l'action (publique) ? Les brusques changements, comme le non-respect d'une parole tenue, hypothèquent en effet grandement la capacité des êtres humains à se projeter dans l'avenir, à se reconnaître comme membre à part entière de la société dans laquelle ils vivent, hypothèquent donc le pouvoir-vivre ensemble. Or l'exigence de performance, de compétitivité, de réussite, de mérite, de vitesse, d'inventivité, de constante nouveauté et de responsabilisation à

outrance des comportements accentue l'individualisation des comportements, là où au contraire il faudrait de la coopération. Sans un maintien de soi dans le temps, c'est-à-dire sans un maintien de ses valeurs, la coopération est quasi impossible parce que sans confiance possible.⁶

Et sans cette confiance, la vie sociale devient effectivement une menace permanente, une « inquiétante étrangeté », pour reprendre la formule de Sigmund Freud. La peur de l'inconnu s'exprime alors par le rejet de l'Autre, par l'enfermement sur soi, par le refus du risque, par le renoncement aux idées d'intégrité et d'honnêteté, et finit par bloquer les capacités proprement initiatrices et créatives des êtres humains.

Cette peur de l'inconnu (de quoi demain sera-t-il fait ?) semble accrue par la crise de confiance qui s'exprime, selon différents interlocuteurs, envers l'effective capacité des élites politiques à pouvoir anticiper, à pouvoir finalement agir, de manière sensée, juste et efficace, ce qui est pourtant le propre du politique, tant l'acteur politique se trouve ou se pense complètement sur-déterminé par l'acteur économique.

Mais que nous dit vraiment ce sentiment d'insécurité ? Quelle en est la source ? Nous ne reviendrons pas sur la perte de la foi comme ayant conduit à ce puits sans fond, ce serait sans pertinence de ré-ouvrir la célèbre querelle des Anciens et des

Modernes. Mais cette montée des incertitudes reflète assez bien la montée des idéologies de la production, de la compétitivité, de la performance, de la vitesse, du changement permanent, qui conduisent à « exalter le faire aux dépens de l'être »⁷ mais un faire uniforme sans créativité. Nombre d'interlocuteurs se rejoignent ainsi pour regretter l'ambiguïté du message politique, la complexité, et parfois l'incompréhension, des décisions, ou le recours politique à l'absence de choix possible, autant d'éléments qui ouvrent justement sur l'insécurité, en tous les cas sur le sentiment que l'on n'est « à l'abri de rien ».

Si la modernité signe « **la prise de conscience de l'indétermination de l'homme** »⁸, elle permet ainsi de reconnaître l'incertitude comme un élément intrinsèque de la vie humaine, comme l'essence de l'humanité, et donc de ne plus l'inscrire dans une destinée assignée. Elle permet ainsi de libérer le potentiel créatif de l'être humain. Mais encore faut-il que cette indétermination s'inscrive dans un cadre maîtrisé, dans un cadre relativement stable, un cadre qui n'empêche pas le changement, mais qui permet à tous et à toutes de l'appréhender, de le désirer, d'en comprendre les tenants et aboutissants, de participer à sa construction. C'est sur la base d'un socle solide de valeurs, de normes, de rôles partagés, certes non immuables, mais toujours soumis à discussion, que se mettent en place les changements, que se

⁶. Ce qui ne signifie pas la possibilité de modifier son point de vue au cours d'une discussion, négociation... mais tout simplement de maintenir ses grandes orientations, ses valeurs, ses normes...

⁷. Thibaud P., « Voir la modernité » in *Esprit*, septembre-octobre 1979, *op. cit.*, p.239.

⁸. Thibaud P., « L'autre modernité » in *Esprit*, *op. cit.*, p.5.

construisent en commun les changements. C'est loin aujourd'hui d'être le cas, tant la sensation de déprise sur le cours des choses est patente.

« Planification, urgence, risque, prévention, tous ces mots ont une résonance avec l'action quotidienne » des acteurs qui se trouvent pris dans les filets du maître-mot de PROJET, tout en affirmant un certain désenchantement face à l'idéologie des grands projets de société, tout en regrettant de ne pas avoir assez de temps, de « courir après le temps », de devoir constamment « agir sous la pression », obérant la possibilité même de prendre les « bonnes » décisions, ou des décisions sensées, c'est-à-dire une décision qui résulterait d'une détermination anticipée du déroulement des choses, qui résulterait d'une analyse attentive et rationnelle du sens de la décision en la projetant dans l'avenir, qui résulterait donc d'une analyse attentive et rationnelle des tenants et aboutissants d'une décision et de ses conséquences prévisibles (sans exclure l'imprévisible).

Ce qui signifie littéralement qu'il s'agit d'une décision qui veut et peut avoir prise sur l'avenir, celui-ci dès lors ne devenant plus indéterminé ou minimalement ne devenant plus complètement indéterminé. Certes, il reste toujours une part d'indétermination, une part de risque, mais, et c'est une des exigences contemporaines, chaque action se doit d'être considérée sous l'angle d'une *action*

*sensée*⁹ réduisant d'autant, au moins dans l'intention, la part du risque.

Alors que tous plaident pour la nécessité d'être pro-actif, et non pas d'être ré-actif, afin de ne pas subir le temps, certains insistent sur l'importance de l'expérience comme garde-fou. D'autres évoquent une certaine répétition des modèles antérieurs. Parce que tout simplement pour être imaginatif, innovant, créatif – les maîtres-mot du projet – tout en étant réaliste et respectueux de toutes les règles, les exigences, les contraintes, cela demande et du personnel et du temps, l'un et l'autre se faisant rares.

Les acteurs ressentent ainsi une profonde culpabilité, qui cache pour certains une profonde lassitude : « Pourquoi sommes-nous condamnés à toujours courir ? ». Difficile de répondre à cette question sans tomber dans les trivialités ordinaires, du style, « c'est l'air du temps », c'est le « changement des mentalités », c'est la « logique de l'immédiateté ». Tous les acteurs sans exception notent l'émergence d'une société de l'immédiateté qui dénature le rapport à l'Autre, le rapport au Temps, le rapport aux actes, le rapport aux décisions. L'informatique, outil présenté comme aide, comme facilitateur, leur complique ainsi beaucoup plus la vie qu'il ne la leur simplifie, les uns exigeant des autres une réponse immédiate à leurs questions, à leurs problèmes, à leurs revendications, etc., sans même penser au temps d'analyse, de la réflexion, ... La confusion espace privé / espace public est

⁹. Nachi M., *Éthique de la promesse. L'agir responsable*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, pp.82-83.

aussi avancée pour montrer la lourdeur de la tâche dans certaines situations.

« Pourquoi sommes-nous donc toujours condamnés à courir ? » Il est clair que le temps physique lui n'a pas changé. La seconde d'aujourd'hui a exactement la même valeur physique que la seconde d'hier (les physiciens m'excuseront de passer sous silence le temps universel). Et pourtant la sensation d'accélération du temps est bien là. Certains auteurs, comme Pierre-André Taguieff, n'hésitent pas à parler de l'idéologie du bougisme, une idéologie qui suppose le changement permanent. Hartmut Rosa utilise la métaphore des pentes qui s'éboulent pour exprimer cette idée, je cite, « de changement multidimensionnel constant qui interdit l'immobilité par *absence d'action* ou *absence de décision*. (...) Ce qui signifie pratiquement, écrit encore l'auteur, que celui qui ne s'engage pas dans un effort permanent de réactualisation se condamne à voir son langage, ses vêtements, son carnet d'adresses, sa connaissance du monde et de la société, ses compétences, ses investissements, etc., sombrer dans l'anachronisme. »¹⁰

Nous sommes donc entrés dans l'ère du bougisme : bougez, courez, soyez à 100%, 200%, 300% de vos capacités, changez de look, de lunettes avec les nouvelles montures amovibles, prenez un nouveau natel avec un nouvel abonnement qui vous permet de recevoir vos courriers électroniques en direct, soyez branché en permanence, recevez où que vous soyez les

nouvelles du monde, soyez total look, soyez tant qu'à faire, jeune, beau et dynamique. Achetez aujourd'hui. Jetez demain. Etc., etc.

En fait tout est fait pour nous faire croire que la société se transforme en permanence. « Le résultat est donc pour ainsi dire, et ici je cite encore Hartmut Rosa, un remodelage constant du paysage décisionnel qui non seulement dévalue constamment les acquis de l'expérience et du savoir, mais exclut pratiquement toute possibilité de prédire quelles options d'intégration et quelles possibilités d'action seront adaptées et importantes dans le futur. Là où il est difficile de prévoir ce qui comptera réellement à l'avenir, la réaction naturelle consiste à s'efforcer de maintenir le plus grand nombre possible, si ce n'est la totalité, des options ouvertes pour des réalisations futures. »¹¹ Mais s'il s'agit de laisser ouvertes toutes les options possibles, alors s'agit-il encore de planification ?

Effectivement, comme me le dit un interlocuteur, « **On ne planifie plus aujourd'hui !** » Belle formule volontiers provocatrice, qui en dit long sur le fonctionnement bureaucratique contemporain. La planification, me dit un autre interlocuteur, c'est « une boule de cristal ». Elle s'appuie sur un modèle parfaitement mathématique, et absolument a-social. Elle ne tient rarement compte des humains autant professionnels qu'usagers qui sont concernés dans certaines des institutions. On se souviendra longtemps dans les foyers, états-uniens notamment, de

¹⁰. Rosa H., *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, Éditions La Découverte, 2010, pp.148-149. En italique dans le texte.

¹¹. *Ibid.*, p.148.

ce trader français au cœur du scandale des subprimes aux États-Unis et son mail dans lequel il explique « être au milieu de toutes ces opérations complexes, exotiques, à haut levier qu'il a créées sans forcément comprendre toutes les implications de ces monstruosité »¹². Goldman Sachs et les instances financières emploient nombre de ces mathématiciens et physiciens hautement qualifiés, certes capables de manier les formules complexes, mais non nécessairement capables d'en apprécier la puissance déshumanisante.

La planification comme maître-mot de l'action publique ?

Les institutions, de quelque ordre que ce soit, sont censées planifier donc définir, imaginer, prévoir, évaluer de quoi demain sera fait : nombre d'étudiant-e-s, nombre de lits utilisés, nombre d'usagers, nombre d'habitant-e-s, nombre de routes, nombre de ponts, nombre de loups à abattre, etc., etc. Partout, il faut prévoir. Partout il faut anticiper.

Et pourtant me dit un interlocuteur, « on ne peut planifier, seulement courir derrière », notamment courir derrière le train. Le monde contemporain entretient cette sorte d'illusion planificatrice, donc anticipatrice, qui serait une garantie, une promesse d'avenir. Les instances politiques, à quelque niveau que ce soit, se plaisent ainsi à établir des plans de législature qui rendent visible, pour ne pas dire

transparente, l'action entreprise ou l'action qui va se faire. Mais en même temps que la planification se fait garantie, elle se fait aussi enfermement. Elle devient en quelque sorte son exact opposé : une limitation de la créativité. Toute planification, aussi dynamique soit-elle, suppose d'être figée, ne serait-ce que pour être validée démocratiquement ou politiquement. Certes, dans nombre de situations de planification, il y a la possibilité de révision... mais partielle. Donc à la marge, seulement, et dans un délai plus ou moins long.

Un article récent de *La Liberté* intitulé « les communes face à des embûches » pointe ainsi les délais de révision d'un plan d'aménagement local¹³. Mais ne faut-il pas reconnaître, à la décharge des services concernés, que la procédure est lourde puisque, précise ainsi la cheffe du Service des constructions et de l'aménagement, dans l'article susnommé, une révision d'un plan d'aménagement local, incluant un projet d'urbanisation, suppose la circulation de la demande dans 20 à 25 services de l'administration. La loi contraint en effet le Service des constructions et de l'aménagement à, je cite, « consulter tous les services qui risquent d'avoir un problème avec le développement de l'urbanisation projetée. » Les Services publics deviennent en ce sens « prisonniers » des lois votées par les représentant-e-s du peuple, mais aussi « protégés » par ces mêmes lois. L'évolution des bases légales, fédérales et cantonales, reflète des préoccupations des

¹². <http://lci.tf1.fr/economie/entreprise/2010-04/fabulous-fab-le-frenchy-fort-en-maths-de-goldman-sachs-5831925.html>. Le magazine *Rolling Stones* a comparé Goldman Sachs à une "grande pieuvre vampire enserrant le visage de l'humanité".

¹³. Dubois C., « Les communes face à des embûches » in *La Liberté*, lundi 16 avril 2012.

citoyens et citoyennes, ne fait qu'allonger ce type de processus. On assiste à tous les niveaux d'ailleurs ou presque à un emballement : à titre d'exemple, la plus grande préoccupation face à l'avenir, ne serait-ce que de la planète et l'augmentation des connaissances sur les conséquences en santé de certaines applications techniques, impliquent une augmentation des domaines à prendre en considération et, par conséquent, une augmentation du degré de complexité des dossiers.

Dans ces processus de planification, le jeu se fait entre prévoir et laisser quelques marges de manœuvre, entre prévoir et s'adapter à des choses non prévisibles (sans perdre la stratégie originelle). Mais la nécessité de contrôle à tous les niveaux, si elle n'empêche pas l'adaptabilité, si elle n'empêche pas la nouveauté, en ralentit considérablement les mécanismes, au risque quelquefois de voir une action projetée innovante devenir contre-productive au moment de son effectuation.

Nous nageons en fait en plein paradoxe : d'un côté les lois sur la transparence contraignent à des planifications rigoureuses, documentées... qui prennent énormément de temps (pour exemple, le plan d'aménagement cantonal vise une période de 15 ans). De l'autre, nous exigeons d'aller toujours plus vite, et surtout nous exigeons des réponses immédiates.

Comme tout est chiffrable, tout est planifiable. De plans de législature en plans d'aménagement, la vie sociale, économique, politique, culturelle se trouve ainsi découpée en tranches, souvent

financières. La planification (politique et administrative) représente en quelque sorte la planche à découper du cuisinier. Projurons. Chiffrons. Découpons. Parce que qui dit planification, dit en fait (et presque uniquement) chiffrage. Tel pont coûtera X millions de francs suisses. Tel théâtre coûtera X millions de francs suisses. Même si, et chaque citoyen le sait, le pont coûtera beaucoup plus cher que prévu, le théâtre aussi. Parce que les architectes auront oublié de chiffrer tel ou tel élément, parce qu'entre le moment de l'inscription dans la planification et le moment de la réalisation, le prix des matériaux aura considérablement augmenté. Ou tout simplement parce que des contraintes non prévues et non perçues auront obligé à renforcer des structures, auront obligé à opérer d'autres choix plus coûteux... Il existe mille et une raisons, aussi légitimes les unes que les autres, expliquant ce décalage entre le chiffrage au moment de la planification de certaines opérations et le chiffrage à la réception des opérations, notamment dans l'espace de la construction, même s'il ne faut pas oublier l'éventuel sous-chiffrage.

Un interlocuteur, non sans humour, résume assez bien le dilemme de la planification : la planification c'est seulement un jeu de hasard, c'est en quelque sorte inventer des nombres dans des cases. Parce qu'on sait que les chiffres émis, lors de la planification, ne correspondront jamais aux chiffres de la réalisation, parce que, comme nous l'avons déjà dit, toute action sensée, tout en cherchant au maximum à avoir prise sur l'avenir, ne peut complètement éliminer toutes les incertitudes.

Le pont de la Poya concentre sans nul doute au niveau cantonal les mécontentements, mais il rend visible surtout **la question de l'espace-temps, la nécessité d'une prévision « souple », la nécessité d'options ouvertes**. Ce qui quelque part contredit l'idée même de planification.

Un interlocuteur souligne l'importance du lien entre décision et application. Parce que très souvent les délais entre la décision et l'application vide de sens la décision prise. Il y a, continue-t-il, sous-estimation des processus qui suivent la décision, comme si finalement ce qui comptait était la nécessité de montrer que l'on décide (en oubliant toutefois les conditions d'application).

L'article de *La Liberté* à propos des ponts (les implications de la mise en service du Pont de la Poya sur le Pont de Zaeringhen) valide en quelque sorte la lecture ici proposée¹⁴. Les mesures d'accompagnement qui supposent la fermeture du pont de Zaeringhen, bien que déjà évoquées dans le message accompagnant la votation populaire, bien que condition à l'octroi des subventions de la Confédération, sont si impopulaires que, selon l'article de *La Liberté*, Ville et Canton s'affrontent sur les questions de délégation de compétence, et donc sur la question de la responsabilité. On mesure ici la complexité de la planification, qui suppose anticipation, évaluation des conséquences prévisibles et acceptation d'une responsabilité quasi illimitée.

¹⁴. Schroeter S., « Fribourg et l'État jouent au ping-pong » in *La Liberté*, mardi 17 avril 2012.

C'est pourquoi la pratique de la planification oblige à faire appel à de nombreux experts, avec deux conséquences non négligeables : quels experts ? (un interlocuteur s'étonnait ainsi du récent poids donné aux urbanistes dans l'aménagement du territoire) et quelle professionnalisation par exemple des instances politiques locales ? Ce dernier point, régulièrement repris, insiste non seulement sur la question du temps à disposition mais aussi sur la question des compétences nécessaires, pour gérer des dossiers éminemment complexes. Ainsi nombre d'interlocuteurs (mais non uniquement des administrations locales) ont insisté sur la nécessité pour eux de recourir de plus en plus souvent à des juristes, ne serait-ce que pour s'assurer de la conformité des décisions avec les lois, et ainsi en quelque sorte se protéger face à une judiciarisation croissante de la société.

Constat unanime des interlocuteurs : l'augmentation du nombre de contestations des réponses avec avocat spécialisé. Ainsi pouvons-nous mieux comprendre le temps d'analyse par les multiples services, puisque toute décision, dans un sens ou dans un autre, devra être légalement fondée. Et là tous les mots comptent. L'individualisme trouve ici une traduction concrète de ses effets négatifs sur la cohésion sociale, à savoir la mise en avant dans les contestations des intérêts plus privés que publics, pouvant aboutir à la suspension de certains projets.

Nous sommes entrés dans un monde d'injonctions paradoxales dans lesquelles se mêlent : nécessité d'aller vite, de s'accomplir, d'être hyper compétitif et

performant, d'agir, de constamment agir, ou plus exactement d'être toujours en mouvement, d'être responsable de sa vie (de se responsabiliser...) et, en même temps, pour les acteurs sociaux, culturels, éducatifs, politiques, économiques, en santé, de devoir assumer toujours plus de responsabilité au niveau judiciaire.

La démarche de planification se trouve ainsi en contradiction avec l'injonction à l'immédiateté. La restriction des espaces de « sortie de l'urgence », me dit un interlocuteur, contrevient directement à l'appréhension des enjeux, des conséquences possibles des décisions prises ou à prendre. Comment se défaire de l'idée d'agir (pour pouvoir justement analyser, évaluer toutes les conséquences prévisibles) dans une société qui valorise principalement le « toujours agir » et plus particulièrement le « toujours agir plus vite » ?

L'idée chère à Hannah Arendt de suspension du temps concerne justement cette « sortie de l'urgence », pour pouvoir analyser avec distance et esprit critique, pour pouvoir déconstruire la proposition et en saisir les enjeux apparents et les enjeux cachés, pour pouvoir imaginer tous les possibles. Mais, précisait un interlocuteur : « Comment anticiper des choses que l'on n'imagine même pas ? », reprenant la question que s'est longtemps posé le philosophe Raymond Aron après la Seconde Guerre mondiale. Il écrivait ainsi dans ses mémoires, que bien qu'ayant acquis dès les années 30 « la conviction que [Hitler] était capable de monstruosité, (...) les chambres à gaz, l'assassinat industriel d'êtres humains, non je l'avoue,

je ne les ai pas imaginés, et parce que je ne pouvais les imaginer, je ne les ai pas sus »¹⁵. Nous le voyons ici avec l'extrême de l'inhumanité : anticiper, imaginer n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît ;

et surtout si nous acceptons l'idée selon laquelle le temps fait toujours évoluer le visage du problème, planifier est alors synonyme de profiler.

L'imagination comme aiguillon de l'action publique ?

Ainsi, le projet du parc technologique zéro carbone répond en partie à cette dimension. Inscrivant Fribourg dans un autre rapport au monde et/ou au développement, le projet – sans délaisser vraiment les entreprises à haute valeur ajoutée, hier si convoitées pour leur potentiel d'augmentation du revenu par habitant du canton – s'oriente aujourd'hui vers d'autres horizons, comme semble le montrer le concours d'idées *blueFactory* lancé le 12 décembre 2011, concours, ouvert, je cite, « aux privés, aux associations, aux entreprises, aux instituts académiques et à toute autre personne intéressée à participer au forum d'idées *blueFactory* pour dessiner les contours et fixer les contenus du futur quartier d'innovation. », concours qui, aux dires de ses promoteurs, est un succès avec plus de 150 idées et projets de développement pour ce futur qui devrait transformer le site

¹⁵. Aron R., *Mémoires. 30 ans de réflexion politique*, tome 1, *L'éducation politique (1905-1939)*, Paris, Éditions Julliard, 1983, p.209. C'est aussi ce que disait Primo Levi : « les vérités qui dérangent rencontrent un chemin difficile. ». Levi P., *Les Naufragés et les rescapés, Quarante ans après Auschwitz*, Paris, Éditions Gallimard, 1989, p.156.

Cardinal en le tout premier site Zéro Carbone, de Suisse. Infrastructure exemplaire, entreprises high-tech, services spécialisés (capital risque, coaching), institutions de soutien, le projet Zéro Carbone profile le futur visage de Fribourg. Il se veut l'interface économique entre le canton et ses grandes écoles et se présente comme le nouveau « carrefour de la créativité fribourgeoise »¹⁶.

Mais une question demeure : Le quartier Zéro carbone envisagé peut-il constituer un exemple pour d'autres projets de développement durable, tels des quartiers écologiques ? Suffit-il d'un quartier, aussi important soit-il, pour faire évoluer le visage de la ville et plus largement celui du canton ? Comment transformer cet essai, faire en sorte qu'un quartier Zéro Carbone, image d'une ville soucieuse d'environnement, devienne fer de lance de tout un canton, alors même que cette image de quartiers écologiques ne s'adresse, pour certains de mes interlocuteurs, qu'à une classe sociale aisée ?

Est-ce si évident que la considération écologique ne serait que pour les riches ? Le développement durable (qui pointe, rappelons-le, l'interdépendance entre environnement, économie et solidarité) constitue une réponse, certes partielle, à cette interrogation. Comme le dit un guide élaboré par l'Office fédéral du développement territorial et la Direction du développement et de la coopération, « tout changement de comportement présuppose deux choses : être conscient des

¹⁶. Cf le site 3w.bluefactory.ch et notamment la rubrique intitulée « le projet ». Site consulté le 22 avril 2012.

conséquences de ses actes et savoir que des solutions de remplacement existent. Ces solutions peuvent prendre la forme d'innovations technologiques, de perfectionnements d'infrastructures ou de ressources financières, notamment. Parfois, nous changeons de comportement de manière spontanée, sur la base de nouvelles connaissances ou de motivations idéalisées. Dans d'autres cas, il faut la pression de nouvelles dispositions légales. »¹⁷

Quelle vision durable et publique se cache derrière ce projet de quartier Zéro carbone ? N'est-ce pas un début de réponse à un interlocuteur qui s'interrogeait sur les conditions pour faire que le canton de Fribourg garde une certaine humanité ? Mais n'est-ce pas alors nécessaire de s'engager plus loin et de faire de ce futur Zéro carbone, **un projet** pour le canton **inscrit dans** le secteur éducatif et culturel, avec le développement d'enseignements, d'activités extra-scolaires, d'activités culturelles, **un projet inscrit dans** le secteur urbanistique avec le développement de transports doux, de co-voiturage (c'est déjà une ambition de certains districts...), ou encore **un projet inscrit dans** le secteur économique, avec des entreprises certifiées « développement durable ».

La stratégie développement durable du canton, développée dans le programme gouvernemental de la législature 2007-2011, a pour « vision d'intégrer le

¹⁷. Office fédéral du développement territorial et Direction du développement et de la coopération, *Communiquer le développement durable. Guide pratique*, Bern, Publications fédérales, 2007, p.4. (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8579.pdf>).

développement durable dans les secteurs clé de l'État, de manière à faire de Fribourg un canton durable exemplaire, où la responsabilité environnementale, l'efficacité économique et la solidarité sociale sont respectées lors de la planification, la prise de décisions, l'exécution et le suivi des politiques publiques. Le défi est d'agir en synergie avec les trois dimensions du développement durable, en améliorant au moins deux de ces dimensions, (...) et [en évitant] les actions péjorant clairement une des trois dimensions de la durabilité. »¹⁸ Avec 21 actions prévues et 7 considérées comme exemplaires, l'État se veut promoteur et porteur de pratiques pouvant faire effet de levier. Relevons pour exemple les 7 actions prioritaires : le plan de mobilité pour l'État qui vise à inciter ses employé-e-s à privilégier les transports publics et la mobilité douce ; avec l'utilisation de papier 100% recyclé, l'amélioration de la gestion des déchets..., l'économie d'énergie, dans les pratiques de l'administration cantonale ; l'étude des incidences des grands projets de l'État sur la santé physique, mentale et sociale de la population ; la gestion globale des eaux avec la protection des ressources et l'incitation au non-gaspillage ; la promotion du bois dans les constructions publiques ; la sensibilisation des futur-e-s citoyen-ne-s au développement durable en intégrant cette problématique dans la scolarité obligatoire ; et l'encouragement financier à la certification développement

¹⁸. 3w.fr.ch/daec-dd/fr/pub/fribourg/strategie_developpement_durabl/vision_et_projets_phare.htm. Consulté le 23 avril 2012.

durable dans le domaine des entreprises, du tourisme et de l'agriculture¹⁹.

Mais voilà entre les rêves et la réalité, il y a tout un monde. Il est souvent difficile d'apprécier les effets à long terme de nos pratiques quotidiennes, et donc de remettre en cause des habitudes fortement ancrées. De même, les questions de budget l'emportent souvent sur les bonnes idées même considérées comme idées phares, retardant d'autant leur mise en place.

Notons cependant qu'un certain nombre des initiatives promues dans cette Stratégie développement durable sont déjà mises en pratique, d'autres (13 sur 21) vont débiter cette année. Et que les initiatives comme les certifications Développement Durable pour les entreprises et le secteur du tourisme, ou encore les Achats publics durables, entrent dans cette vision du futur, si ce n'est d'un Canton Zéro carbone, au moins d'un canton qui se veut « Développement durable ».

Citons encore comme autre pierre à l'édifice, la vision 2030 d'un tourisme vert, qui trouve concrétisation, dans le district de la Veveyse, dans le fait de limiter l'extension urbaine des Paccots, en re-qualifiant des terrains constructibles en terrains agricoles afin de développer un autre tourisme, c'est-à-dire un tourisme durable.

Derrière ces initiatives, ce sont des femmes et des hommes soucieux d'humanité, soucieux de l'espace public, soucieux de répondre aux incertitudes du futur. Des

¹⁹. 3w.fr.ch/daec-dd/fr/pub/fribourg/strategie_developpement_durabl/vision_et_projets_phare.htm. Consulté le 23 avril 2012.

femmes et des hommes pionniers qui ont permis un changement des mentalités dans la préservation de l'environnement. Des femmes et des hommes qui se sont emparés du principe responsabilité cher à Hans Jonas, selon lequel « nous sommes responsables devant les générations futures ». Des femmes et des hommes en quelque sorte visionnaires. Mais, comme me le dit un interlocuteur, encore faut-il que cela soit de « bonnes visions » ?

Cette remarque est lourde de sens. Il faut certes anticiper, créer, innover, planifier, mais pas n'importe comment. Encore faut-il avoir les « bonnes visions », pour reprendre le terme même de mon interlocuteur. La proposition insiste sur une dimension déjà vue : **comment appréhender ce que demain nous réserve ?**, mais elle oriente aussi le questionnement dans une autre direction, à savoir, **qu'est-ce qu'une « bonne » vision ?**

La science moderne a longtemps été désignée comme le maître d'œuvre du progrès, de ces bonnes visions. La science peut en effet se glorifier de grands triomphes d'amélioration de la qualité de vie. Mais nous pouvons aussi lui reprocher quelques grands malheurs, dont Hiroshima constitue sans nul doute le pire exemple. Comme le signifiait le sociologue Max Weber, nous nous plaisons à nous imaginer les maîtres de la prévisibilité. Et pourtant, rien n'est moins sûr.

Fukushima n'est sans doute pas la dernière grande catastrophe technologique. D'autres signaux alarmistes sont régulièrement lancés. Ainsi les scientifiques craignent-ils un prochain « big one cosmique », c'est-à-

dire un énorme orage magnétique qui détruirait les sources de connexion, indispensables à la vie financière, économique, sociale du monde globalisé. La dépendance de nos sociétés aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi qu'aux réseaux électriques interconnectés les rend très vulnérables, certes, aux cyber-attaques, mais aussi aux éruptions solaires. C'est ainsi qu'en 1989, un orage magnétique a plongé le Québec dans le noir pendant 9 heures en détruisant simplement certaines installations électriques. Et c'est ce que nous prédisent les spécialistes du soleil à l'échelle mondiale.²⁰

Autre exemple, le changement climatique issu des activités de l'homme, qui a conduit à la décision, pour limiter l'effet de serre, de capter et d'enfouir du CO₂ à mille mètres sous la mer. Mais aujourd'hui les scientifiques s'inquiètent de cette superbe idée, notamment quand un des leurs découvre une fracture géologique à proximité du site de stockage en mer du Nord (non loin du point d'injection de la plate-forme Sleipner)²¹, fracture qui pourrait être due à l'enfouissement et donc rendre celui-ci complètement inopérant.

Les exemples scientifiques de bonnes mauvaises idées, comme la découverte de la fracture géologique près du site d'enfouissement du CO₂, sont nombreux

²⁰. 3w.francetv.fr/info/tempetes-solaires-une-menace-invisible_85707.html

²¹. Comme l'énonce le journaliste scientifique du Monde, après une communication du géologue allemand Klaus Wallmann lors du forum CO₂GeoNet à San Sevorlo (Venise) le 19 avril 2012. Kempf H., « Enfouir pour mille ans le gaz carbonique, ce n'est pas si simple » in *Le Monde*, 20 avril 2012.

mais ne sont pas à porter seulement au seul débit des scientifiques eux-mêmes. En fait, nous assistons à un double mouvement : tout d'abord une sur-détermination de l'économique et du politique dans le processus scientifique qui se traduit par une transformation de l'idée même de science. La science qui intéresse l'homme politique ou l'homme économique, à de rares exceptions près, ce n'est plus la science d'Isaac Newton ou de Henry Poincaré pour ne citer que quelques grands noms, c'est-à-dire une science qui ne liait pas recherche scientifique à application pratique immédiate. L'agenda de cette science n'est pas le même que l'agenda de l'action politique ou même que l'agenda du citoyen, parce qu'il faut du temps à la science pour découvrir, pour faire émerger une nouvelle idée, et encore plus de temps pour la faire mûrir et ainsi la transférer aux ingénieurs qui pourront alors la transcrire en une *start up*. Règne ainsi une certaine forme de confusion sur le rôle du scientifique.

Notons pour exemple que l'application GPS dont nous louons chaque jour ou presque l'importance provient de la théorie de la relativité de Albert Einstein. Mais il aura fallu 70 ans pour transformer une réelle découverte scientifique en une application pratique²². Le temps de la découverte n'est pas le temps de l'innovation pratique, qui n'est elle-même

²² Rey B., « En quoi la théorie de la relativité d'Einstein est utile ? » in *Science et vie*, février 2008, n°1085, p.114. Voir aussi Bürke T., « 2005, la théorie de la relativité a 100 ans » (3w.goethe.de/ins/fr/lp/wis/fut/fr163697.htm) in *Goethe Institut*, janvier 2005. Foellmi C., « Sans théorie de la relativité, pas de GPS » in *Le Monde*, 03 novembre 2007 (<http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/0/31/93/70/Sans-relativit--pas-de-GPS.pdf>).

pas le temps de l'économie. L'accélération du temps sociétal a fait exploser en vol le modèle de la recherche fondamentale (en sciences de la nature ou en sciences de l'homme) qui n'a plus (ou ne trouve plus) vraiment sa place dans une société de l'immédiateté.

Aujourd'hui, deux visions presque incompatibles cohabitent : une vision des hautes écoles et notamment de l'université comme un navire lourd avec un temps de réaction long (considéré trop long), mais qui correspond à la fonction même de ces hautes écoles et de cette université qui est celui de la formation, et une vision du retour sur investissement qui exige des résultats immédiats. Un spécialiste des nano-technologies, aussi spécialisée soit la pratique scientifique actuelle, ne se forme pas en un jour.

Nous assistons donc à une volonté (implicite peut-être même inconsciente) de re-définition du scientifique, de le faire plus technicien que savant. Et on lui demande de transformer sa « découverte » en une *start up* devant bien évidemment générer du profit, donc un retour sur investissement. C'est d'ailleurs les remarques de nombreux interlocuteurs qui en appellent aux hautes écoles fribourgeoises pour générer des produits innovants, pour déposer des brevets et donc lancer des *start up*, interlocuteurs complètement sourds de fait au temps de la pensée et de la découverte. Se produit ainsi une sorte de court-circuitage du processus de recherche qui aboutit dans certains cas à des catastrophes parce que certaines implications dramatiques ont été volontairement passées sous silence, ou

parce que le temps nécessaire à l'analyse de toutes les implications des découvertes a manqué.

Nous pourrions ici méditer sur cette très belle invite de François Jacob face aux conséquences de certaines découvertes : le scientifique est là pour éclairer le citoyen, il est là pour énoncer les différents possibles, mais il n'est pas là pour dire ce qu'il faut faire. Si la science n'est pas porteuse des « bonnes visions » pour la société, ou si elle ne peut dire ce que seraient ces « bonnes visions », alors qui peut en être le dépositaire ? Les citoyens éclairés ? Les décideurs ? L'individu lambda ?

Sans doute pourrions-nous commencer par nous libérer de l'esprit du kit (prêt à poser, prêt à penser, prêt à consommer, prêt à jeter) et du carcan des idéologies reçues, pour ensuite pouvoir imaginer des processus de participation portés par le principe responsabilité et l'éthique de la discussion pour valider ces « bonnes » décisions ?

Parce qu'en effet, comme me l'ont répété nombre d'interlocuteurs, non seulement « on ne vit pas tout seul », mais aussi « on n'agit pas tout seul ». Dès lors se pose la question du *Comment agir-ensemble ?*
Comment décider ensemble ?

Le vivre-ensemble comme le baromètre de l'action publique ?

Cette question n'est pas nouvelle. Elle suppose dans quelque registre que ce soit de reconnaître l'Autre, d'apprendre à le connaître, et d'apprendre à dépasser des intérêts privés. Parce qu'agir ensemble,

c'est agir dans le sens d'un intérêt commun. Les Assises précédentes ayant abondamment documenté cette question, je ne m'y attarderai pas.

Notons simplement que nombre d'initiatives cantonales entre dans cette catégorie. Les grandes orientations actuelles tendent ainsi à redessiner justement les logiques de solidarité, les logiques du faire-ensemble : agglomération, fusion de communes, péréquation financière, regroupement des services...supposent bien évidemment un changement des pratiques, une reconfiguration des logiques de décision.

L'agglomération en est sans doute un exemple probant : la somme des intérêts de chaque commune ne constitue pas les intérêts de l'Agglomération. Aussi importe-t-il sans doute aucun pour chacun des acteurs concernés dans ces processus d'abdiquer une parcelle de son pouvoir, ou minimalement de construire une autre manière de penser et de vivre son pouvoir politique.

Mais en même temps, quel espace pour la discussion, quand on sait qu'il faut du temps pour apprivoiser l'Autre, qu'il faut du temps pour appréhender les enjeux, les déconstruire, pour voir le non-dit derrière le dit ? Les séminaires ou autres séances stratégiques non décisionnels évoqués par l'un ou l'autre interlocuteur, en suspendant le temps, et en permettant une mutualisation des connaissances, constituent un élément de réponse, mais immédiatement minorés par le peu de temps consacré à ceux-ci.

Comment faire face à la complexification des dossiers, comment faire face à

l'égoïsme des personnes, comment faire face aux pratiques de judiciarisation, comment faire face à l'ingratitude, à la disparition des frontières entre public et privé, comment faire face au sentiment d'urgence ?

Dans cette accélération du temps, partout déplorée, comment faire face pour prévoir ensemble (parce que la planification n'est pas que technique, elle est aussi normative et engage, de ce fait, toute une collectivité) ? Comment faire pour agir ensemble, pour réagir ensemble, s'adapter ensemble, bref et en quelques mots, comment faire pour tout simplement vivre ensemble, et plus encore comme faire pour *bien-vivre-ensemble* ?²³

²³. En référence à la définition de l'éthique de Paul Ricœur : « Vivre bien, avec et pour les autres, dans des institutions justes » et à l'idée du *buen vivir* défendu notamment en Équateur (cf. Châtel V., « L'Aide au développement : au-delà de l'exploitation et de la compassion » in *Éthique publique*, vol 15, n°2, 2013, pp.99-128).

Prendre des décisions aujourd'hui pour organiser demain

Daniel Berset, *Trésorier d'Etat, Administration des finances*

1. Introduction

La gestion des finances de l'Etat de Fribourg, dont est chargée l'Administration des finances en tant que service central, s'inscrit dans un cadre constitutionnel et légal bien défini. Conditionnée par la règle de l'équilibre budgétaire, elle poursuit un triple objectif d'efficacité, d'efficience et de durabilité. Une des tâches les plus complexes à effectuer dans cette optique consiste à collaborer activement à l'élaboration, en début de législature, du plan financier quinquennal, qui est ensuite actualisé à mi-législature et concrétisé dans le cadre des budgets annuels.

L'établissement du plan financier de législature induit à l'évidence, pour reprendre l'intitulé du sujet que les organisateurs nous ont demandé de développer, de « prendre des décisions aujourd'hui pour organiser demain ». Cela s'inscrit très bien dans le thème traité lors de la première partie des 7^{ème} Assises du social, à savoir « pouvoir-agir dans la durabilité ». Pour permettre une saine gestion des finances cantonales sur la durée, il faut en effet tenter de prévoir, d'anticiper, de mettre en évidence les risques dans le processus de décision. Il faut aussi composer avec des acteurs multiples, aux objectifs parfois divergents, pour aboutir à des solutions satisfaisant le plus grand nombre. La tâche est difficile mais indispensable.

Comme nous le verrons, la perspective quinquennale du plan financier, qui peut paraître déjà éloignée pour certains, s'avère parfois insuffisante pour appréhender les principaux défis qui se posent en matière de politiques publiques – de finances publiques en particulier. Une réflexion complémentaire à plus long terme se révèle de plus en plus nécessaire pour anticiper les problèmes potentiels et envisager à temps des réformes aboutissant

à des solutions techniquement adaptées et socialement acceptables.

Malgré tout le soin que l'on peut apporter à la planification et à l'anticipation, les collectivités publiques n'échappent pas à la nécessité d'agir ou de réagir dans l'immédiateté, thème qui sera abordé dans la deuxième partie de la matinée. Elles doivent aussi faire face aux imprévus, qui ne manquent pas de survenir et ont même tendance à se multiplier. Pour répondre à des situations imprévisibles – pour autant qu'elles ne soient pas dramatiques –, l'Administration des finances peut s'appuyer sur divers instruments ou procédures fixés dans les bases légales et réglementaires cantonales.

2. Cadre constitutionnel et légal en matière de gestion budgétaire et financière

La gestion financière de l'Etat de Fribourg est fondée sur le principe d'économie et la règle d'équilibre budgétaire figurant aux articles 82 et 83 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004 (encadré 1). De plus, la Constitution nous donne la mission de vérifier périodiquement la pertinence des tâches et des subventions octroyées. L'Etat doit équilibrer son budget de fonctionnement ou, selon la terminologie du nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2), son budget du compte de résultats. Des déficits peuvent être exceptionnellement admis, mais ils doivent être compensés dans les années suivantes.

Dispositions constitutionnelles relatives à la gestion financière de l'Etat

Art. 82 Gestion financière a) Principe d'économie

¹ L'Etat et les communes gèrent les finances publiques avec économie.

² Ils vérifient périodiquement que les tâches qu'ils accomplissent et les subventions qu'ils octroient sont toujours efficaces, nécessaires et supportables financièrement.

Art. 83 b) Equilibre budgétaire

¹ L'Etat équilibre son budget de fonctionnement.

² Il tient cependant compte de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels.

³ Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes.

La loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE, RSF 610.1), révisée au 1^{er} janvier 2006, énumère les objectifs de la politique financière (art. 3). Il s'agit notamment d'obtenir un degré d'autofinancement suffisant et de maintenir l'endettement ainsi que le service de la dette dans des limites supportables. La même loi fixe également les modalités de mise en œuvre de la règle d'équilibre budgétaire (art. 5, 40a et 40d). Ces dernières sont encore précisées dans le règlement du 12 mars 1996 d'exécution de la LFE (RSF 610.11) que je n'aborderai pas aujourd'hui par souci de concision.

Le souci d'une gestion équilibrée des finances de l'Etat n'est en soi pas nouveau. Les premières dispositions limitant le déficit de l'Etat ont en effet été introduites en 1960 déjà dans la législation cantonale. Elles ont ensuite été progressivement précisées et renforcées pour aboutir aux dispositions actuelles.

Dispositions légales relatives à l'équilibre budgétaire de l'Etat

Art. 5 b) Equilibre budgétaire

Le budget du compte de résultats doit être équilibré.

Art. 40a c) Principe de l'équilibre budgétaire

¹ L'Etat équilibre son budget du compte de résultats (art. 83 al. 1 Cst.).

² Des déficits budgétaires sont toutefois admissibles en cas de situation conjoncturelle difficile ou de besoins financiers exceptionnels.

³ Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes (art. 83 al. 3 Cst.). A défaut d'y parvenir, le Grand Conseil doit décider une augmentation du coefficient des impôts cantonaux directs ou la perception temporaire de centimes additionnels.

Art. 40d f) Compensation

¹ Le déficit du compte de résultats, après déduction des recettes extraordinaires, est compensé dans les budgets futurs sur une période de cinq ans au maximum. La compensation débute avec le budget du deuxième exercice suivant.

² Si le déficit du compte de résultats est causé par un besoin financier exceptionnel, le Grand Conseil peut prolonger le délai de deux ans au plus.

³ Le règlement d'exécution définit la nature des recettes extraordinaires au sens de l'alinéa 1.

L'existence de ces dispositions constitutionnelles et légales relativement contraignantes et leur application stricte par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil expliquent en partie la bonne situation financière actuelle de l'Etat de Fribourg. Elles contribuent d'une manière générale à une saine gestion des finances cantonales et permettent en particulier d'éviter un transfert de charges dommageable sur les

générations futures. Ce dispositif permet efficacement d'atteindre l'objectif général visé par le développement durable, tel que défini dans le rapport Brundtland (1987), à savoir répondre aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. La crise financière qui frappe plusieurs Etats européens suffit à démontrer les risques d'une politique financière se traduisant par la hausse continue de l'endettement.

En fait, le dispositif législatif cantonal est le gage d'un développement responsable des prestations tout en évitant que l'Etat perde sa marge de manœuvre et fasse supporter aux générations futures des prestations que l'économie et les contribuables ne sont pas à même de financer aujourd'hui.

3. Procédure d'établissement du plan financier de législature

Au début de chaque législature, le Conseil d'Etat dans sa nouvelle composition élabore un programme gouvernemental pour la période courant jusqu'aux prochaines élections. Un plan financier quinquennal vient se greffer sur ce programme. Il est adressé par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, qui en prend acte sans toutefois l'adopter formellement. Les processus d'élaboration du programme gouvernemental et du plan de financier de législature sont étroitement liés, comme le démontre le calendrier ci-dessous. Ils s'étendent sur une durée de plus de 8 mois et exigent un travail important de l'ensemble de l'administration cantonale.

Calendrier d'élaboration du programme gouvernemental et du plan financier de législature 2012-2016

Date	Tâches effectuées au niveau du Conseil d'Etat
Février 2012	1 ^{ère} journée au Blanc, discussion sur le programme gouvernemental
Mars 2012	2 ^{ème} journée au Blanc, discussion sur le programme gouvernemental
Avril à juin 2012	Examen du plan financier
Juin 2012	Adaptations du programme gouvernemental suite à l'examen du plan financier
Août 2012	Adoption du programme gouvernemental et du plan financier
Octobre 2012	Présentation à la presse du programme gouvernemental et du plan financier

Cet exercice s'inscrit parfaitement dans la démarche consistant à organiser demain en prenant des options et des décisions aujourd'hui. Certes, tant le programme gouvernemental que le plan financier de législature sont exposés à de nombreuses incertitudes et doivent composer avec des inconnues. Il faut bien admettre que les événements imposés de l'extérieur ou échappant au contrôle des autorités cantonales sont nombreux et fréquents. Il n'en reste pas moins que cette démarche prospective est indispensable. Il faut aussi dire qu'au-delà des ajustements périodiques de la planification financière, les budgets annuels permettent de préciser les perspectives et de prendre des mesures concrètes pour éviter les évolutions non

souhaitées. Au cours des dernières années, les budgets annuels ont fréquemment été meilleurs qu'annoncés au plan financier. Ces différences sont plutôt à saluer. Elles démontrent la capacité du Conseil d'Etat et du Grand Conseil à prendre les décisions nécessaires pour éviter que les tendances déficitaires mises en évidence dans le cadre du plan financier ne se réalisent. Compte tenu des contraintes financières, organiser demain c'est aussi, au vu des perspectives annoncées, prendre aujourd'hui des décisions politiques parfois difficiles.

4. Elargir l'horizon de la réflexion

Considéré parfois comme trop éloigné pour être véritablement utile, l'horizon de la planification financière se révèle en fait au contraire parfois trop proche pour mettre en évidence les principaux défis qui se posent en matière de finances publiques au niveau cantonal. Les problématiques suivantes, susceptibles d'impliquer une augmentation importante des charges ou une forte diminution des revenus de l'Etat, peuvent être évoquées à titre d'exemple :

- Conséquences du vieillissement de la population, notamment sur le financement des soins de longue durée et des prestations complémentaires AVS/AI ;
- Evolution des coûts de la santé et du nouveau système de financement des hôpitaux ;
- Développement des infrastructures de transports, en matière ferroviaire en particulier (RER) ;
- Diminution des paiements compensatoires reçus dans le cadre du système péréquatif fédéral ;
- Pressions à la baisse sur la fiscalité, pour des raisons cantonales (souhaits du Grand Conseil), intercantionales (nécessité de rester compétitifs) et internationales (réponse à la

contestation européenne des statuts fiscaux particuliers).

Dans tous ces domaines, l'ampleur des problèmes à régler et le temps nécessaire à la mise en œuvre de solutions techniquement adaptées et socialement acceptables nécessiteraient que l'on élargisse la réflexion et étende la période de prévision. En se limitant aux horizons traditionnels qui sont ceux du budget et de la planification financière, le risque est élevé de se laisser "anesthésier" par la bonne situation actuelle et de croire trop facilement au caractère pérenne des bons résultats actuels. Il se pourrait dès lors que les corrections nécessaires ne soient pas identifiées suffisamment tôt et que l'on se retrouve contraint à mener ultérieurement des réformes plus drastiques et douloureuses. Je considère qu'il est primordial d'identifier les problèmes le plus vite possible, de les quantifier et d'inviter le pouvoir politique à y apporter des réponses durables. Dans ce sens, à titre personnel, je considère que le seul exercice de planification limitée à la législature a atteint ses limites et qu'il devrait être complété par des projections sur une période beaucoup plus longue. A cela s'ajoute que plus les problèmes sont de nature structurelle et plus il faut pouvoir les appréhender tôt.

Partant d'un constat similaire, le Département fédéral des finances (DFF) a décidé d'élaborer tous les 4 ans, des perspectives financières à long terme pour la Confédération, les assurances sociales, les cantons et les communes. Elles portent jusqu'en 2060.

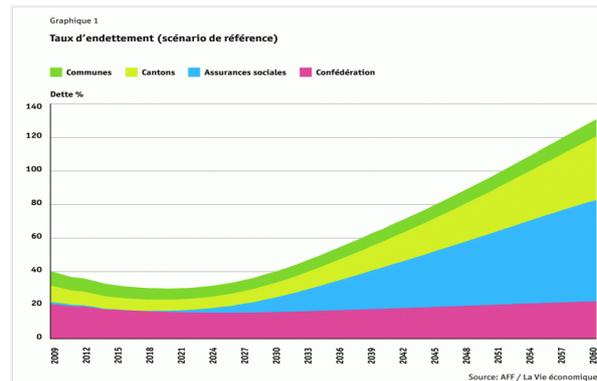
Ces perspectives, dont la première édition a été publiée en 2008, et qui viennent d'être actualisées en début de cette année, sont basées essentiellement sur les derniers scénarios démographiques disponibles et portent sur plusieurs décennies. Elles ne tiennent pas compte d'autres facteurs pouvant avoir une incidence considérable sur l'évolution des dépenses publiques

mais restant extrêmement difficiles à chiffrer à l'heure actuelle, tels que le réchauffement climatique ou la restructuration décidée récemment de l'approvisionnement énergétique. Un traitement particulier, mais non exclusif, est réservé dans l'analyse aux dépenses les plus clairement corrélées à l'évolution démographique, à savoir celles concernant l'AVS, l'AI, la santé et la formation.

Abstraction faite des mesures correctrices qui seront imposées par le mécanisme fédéral de frein à l'endettement, les perspectives 2012²⁴ mettent en évidence une évolution préoccupante de l'endettement brut du secteur public en Suisse. Dans l'hypothèse d'une poursuite des politiques actuelles, le taux d'endettement passerait en effet de 40,1 % du PIB en 2009 à 131 % du PIB à l'horizon 2060, ce qui ne serait pas supportable. Comme le montre le graphique 1, le problème est particulièrement aigu pour les assurances sociales et pour les finances des cantons. En % du PIB toujours, le taux d'endettement de ces derniers passerait de 9,9 % en 2009 à 37,9 % en 2060, soit une augmentation de 28 points sur la période considérée. Les niveaux d'endettement de la Confédération et des communes resteraient par contre relativement stables sur la durée. Globalement, sur la base du PIB actuel, les économies requises pour maintenir le taux d'endettement au niveau de 2009 jusqu'en 2060 avoisinent dix milliards de francs par an (c'est trois fois le budget annuel de charges de l'Etat de Fribourg).

Même si elles doivent être considérées avec circonspection, vu la durée de la période considérée et les multiples

²⁴ Voir « Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2012 », 25 janvier 2012, DFF, A. Geier et M. Zahno, ainsi que l'édition de mars 2012 de la Vie économique (www.dievolkswirtschaft.ch, thème du mois : « Les perspectives budgétaires à long terme »).



incertitudes avec lesquelles il faut composer, les perspectives résumées dans le graphique qui précède mettent en évidence le fait que des réformes seront indispensables aux niveaux des cantons et des assurances sociales si l'on entend maintenir l'endettement à un niveau supportable sur la durée. Des analyses complémentaires nécessaires et des propositions de mesures concrètes devraient être élaborées dans les meilleurs délais. Tout attentisme ne ferait qu'aggraver les problèmes annoncés et obligerait pas la suite à des coupes d'autant plus sévères et douloureuses. Dans ces domaines stratégiques pour notre avenir, « le futur doit s'inventer aujourd'hui ». Les experts ont posé les enjeux, il appartient aux décideurs de les analyser, de les critiquer puis de proposer des alternatives et des solutions.

Le domaine du social au sens large, celui dans lequel la plupart des personnes participant à ces 7^{ème} Assises sont certainement actives, n'échappera selon toute vraisemblance pas à certaines remises en question. Tous les acteurs du domaine sont appelés à se projeter dans l'avenir et à contribuer de manière active et constructive à la recherche de solutions durables, tant d'un point de vue social que d'un point de vue financier. Le refus éventuel d'entrer en matière sur les perspectives existantes et les problèmes qu'elles annoncent, le maintien à tout prix des mécanismes et pratiques actuelles ne constitueraient pas une attitude compatible avec le devoir que nous avons à assumer envers les générations futures.

Il faut le dire, les défis à relever sont particulièrement ardu. Il s'agit en effet de convaincre de la nécessité de revoir des pratiques qui semblent avoir fait leurs preuves et qui constituaient souvent un véritable progrès au moment de leur adoption. En d'autres termes, il faut oser remettre en cause des « acquis », ce qui est bien entendu très impopulaire. Il faut aussi accepter d'assumer les aspects négatifs immédiats des réformes proposées, tout en sachant que les efforts demandés aux citoyens ne porteront leurs fruits qu'ultérieurement, bien au-delà des prochaines échéances électorales. Donner les impulsions et prendre les décisions qui s'imposent dans ce contexte nécessitent du courage. Si l'on définit habituellement la politique comme étant « l'art du possible », ne faut-il pas revoir cette définition en disant que « la politique c'est l'art de rendre possible ce qui est souhaitable ».

5. Instruments à disposition pour limiter les risques et réagir aux imprévus

Si la prévision et la planification à moyen et long termes permettent de mieux se préparer à affronter l'avenir, nous n'échappons pas à la nécessité d'agir ou de réagir dans l'immédiateté, thème qui sera abordé dans la suite des Assises. Force est d'ailleurs de constater que les impondérables avec lesquels il faut composer ont tendance à se multiplier et à découler d'événements de plus en plus imprévisibles et parfois éloignés, échappant de manière de plus en plus évidente à la sphère d'influence de l'Etat.

La législation sur les finances prévoit divers instruments qui permettent aux autorités cantonales de se prémunir dans une certaine mesure contre d'éventuelles évolutions négatives (charges additionnelles ou pertes de recettes) et de disposer des moyens nécessaires pour réagir cas échéant. Lorsque les résultats le permettent, il est en effet possible de constituer des provisions, des

préfinancements ou d'alimenter le fonds d'infrastructures. On augmente ainsi la capacité de l'Etat à affronter les défis annoncés ou qui pourraient survenir à terme.

Bases légales relatives aux provisions, aux préfinancements et au Fonds d'infrastructures

Art. 28 Provisions

¹ La provision est un montant grevant les comptes en vue d'un engagement découlant d'un événement survenu dans le passé et connu au moment du bouclage annuel.

² La constitution d'une provision ne se justifie que pour des dépenses importantes.

Art. 28a Préfinancements

¹ Un préfinancement est un montant grevant les comptes en vue de la réalisation d'un projet qui n'a pas encore été adopté.

² Il peut être inscrit au budget ou décidé lors de la clôture des comptes.

³ Un préfinancement est considéré comme une charge extraordinaire.

⁴ Il ne se justifie que pour des coûts importants.

⁵ Un préfinancement ne constitue pas une base légale.

Art. 42a^{bis} Fonds d'infrastructures

¹ A la clôture, dans la mesure où les comptes dégagent un excédent de financement, le Conseil d'Etat peut affecter une part de cet excédent à un fonds d'infrastructures.

² Ce fonds est destiné à financer ou préfinancer des investissements importants à la charge de l'Etat.

³ Le Conseil d'Etat règle, par ordonnance, les modalités de fonctionnement de ce fonds.

Grâce aux bons résultats financiers de ces dernières années, le canton a pu effacer sa dette. Il dispose actuellement d'une fortune nette. Ce capital permettra d'affronter l'avenir avec un peu moins de pression. Le fonds d'infrastructures doté aujourd'hui de 180 millions de francs contribuera sûrement à faciliter la concrétisation des investissements prioritaires pour notre développement futur. Cela peut sembler beaucoup mais en fait c'est peu. Cela étant, l'ampleur des besoins à couvrir et la pression qu'exerce le vieillissement démographique nécessiteront un réexamen permanent du volume et de la qualité des prestations offertes.

6. Conclusion

Une des tâches importantes de l'Administration des finances consiste à mettre à disposition du Conseil d'Etat et du Grand Conseil les données et les éléments de réflexion lui permettant d'anticiper et de planifier ainsi que de prendre, si possible, à temps les décisions leur permettant de faire face aux besoins et contraintes futures.

La mission est délicate. Elle devient de plus en plus complexe et soumise à des incertitudes et impondérables de plus en plus nombreux.

L'expérience acquise au cours de ces dernières années permet de tirer les conclusions suivantes :

- > le canton a eu le mérite et le courage de se doter très tôt d'instruments légaux contraignants lui évitant de laisser filer les déficits, en attendant d'hypothétiques jours meilleurs,
- > une politique financière qui ne s'inscrit pas dans la perspective d'un équilibre durable entre revenus et dépenses n'offre à terme que le choix entre la réduction des prestations publiques et / ou une hausse des impôts,
- > l'ampleur des problèmes à résoudre, le temps nécessaire à la mise en place de

nouvelles solutions exigent d'élargir l'horizon de la réflexion et de la planification. La durée d'une législature (cinq ans) n'est plus suffisante,

- > des instruments existent pour limiter les risques et faire face aux imprévus (provisions, fonds, préfinancements). Il ne faut toutefois pas en exagérer la portée au vu de l'ampleur des besoins à satisfaire.

J'ai débuté mon exposé en indiquant que « le futur s'invente aujourd'hui ». Je voudrais conclure par une pointe d'humour et de modestie en rappelant les mots d'un humoriste français « La prévision est difficile, surtout lorsqu'elle concerne l'avenir ».

Agir dans la continuité face au vieillissement démographique

Maryse Aebischer, *Cheffe de service, Service de la prévoyance sociale*

Claude Schafer, *Administrateur, Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat*

Contribution de Maryse Aebischer

Avant d'entrer dans le vif du sujet, permettez-moi de vous donner un bref aperçu des activités du Service de la prévoyance sociale dans le domaine des EMS et, de manière plus large, en lien avec les personnes âgées.

Dans le domaine des EMS, notre service est notamment en charge du calcul du coût des soins, tels qu'ils sont définis par la législation fédérale, ainsi que du coût de l'accompagnement. Notre service calcule et verse les contributions des pouvoirs publics aux frais de soins et d'accompagnement et contrôle la dotation en personnel. A ces activités, qui se répètent chaque année, s'ajoute la gestion des demandes de garanties financières pour le placement de Fribourgeois dans des EMS sis dans d'autres cantons.

Dans un domaine qui relève plus précisément du thème que je vais illustrer aujourd'hui, le Service de la prévoyance sociale s'occupe aussi de la planification des EMS. A cet effet, il doit tenir compte des dernières projections sur l'évolution démographique dans notre canton pour définir quels seront dans le futur les besoins en places dans nos EMS. Cette planification permet aux communes et aux districts de planifier et d'organiser le développement de leurs établissements. Elle se fait en étroite collaboration avec le Service de la santé publique qui est en charge des soins et de l'aide à domicile.

C'est en 2005 que le Conseil d'Etat a chargé le Service de la prévoyance sociale de coordonner les travaux de concrétisation des articles de la nouvelle Constitution fribourgeoise relatifs aux personnes âgées. Ce mandat me permet aujourd'hui de vous apporter une contribution concrète à la réflexion sur « l'action dans la continuité face au vieillissement de la population ».

1. Evolution démographique

Selon les derniers scénarios de l'évolution de la population des cantons de la Suisse calculés par l'Office fédéral de la statistique, tous les cantons enregistreront une croissance démographique positive entre 2010 et 2035. Cet accroissement est principalement dû aux migrations internationales, mais il sera ralenti par le vieillissement de la population de la majorité des cantons.

Dans le canton de Fribourg aussi, qui est l'un des cantons qui a connu un des accroissements démographiques les plus importants de Suisse au cours des 25 dernières années,²⁵ la croissance démographique sera ralentie en grande partie en raison du vieillissement de la population. En effet, en raison de l'arrivée à la retraite des personnes nées lors du baby-boom, le nombre de personnes de 65 ans ou plus doublera au cours des 25 prochaines années dans le canton de Fribourg. Ainsi, la proportion des personnes de 65 ans et plus passera de 14,1 % en 2010 à 24,2 % en 2035. Le pourcentage de personnes de 65 ans ou plus en Suisse passera, quant à lui, de 17 % en 2010 à plus de 26 % en 2035.

Les projections linéaires relatives à l'évolution du nombre de personnes âgées ne permettent toutefois pas de saisir les changements importants qui sont intervenus dans cette population au cours des dernières décennies. Si on constate en effet une tendance générale à une prolongation de la durée de vie des personnes, on peut aussi affirmer que cette prolongation de vie ne devrait pas être accompagnée d'une dégradation

²⁵ Autres cantons ayant connu une importante croissance démographique : Valais, Nidwald, Schwyz et Zoug (de 30 % à 45 % d'augmentation)

significative de leur état de santé. Ainsi, sauf si une catastrophe majeure devait survenir, les femmes et les hommes de 65 ans peuvent actuellement s'attendre à vivre plus des trois quarts du reste de leur vie sans souffrir de graves problèmes de santé. Nous pouvons donc partir de l'idée que nos aînés seront des personnes de plus en plus actives qui seront susceptibles de continuer à fournir un apport précieux à notre société. L'augmentation de l'espérance de vie se traduit aussi par une coexistence prolongée des générations et, donc, par une société à quatre générations. Le nombre de personnes non mariées et sans enfants continuera à augmenter de manière significative, ce qui aura certainement une incidence sur le réseau familial appelé à participer à la prise en charge de ces personnes dans leur vieillesse. En outre, il y a aussi lieu de tenir compte de la diversité culturelle des personnes âgées qui croît avec le phénomène de la migration.

2. La politique fédérale et cantonale dans le domaine des personnes âgées

L'évolution démographique et les profonds changements que connaît actuellement la structure de notre population nécessite, tant au plan fédéral qu'au plan cantonal, une anticipation des conséquences du vieillissement de notre population et de leur impact sur notre société.

Or, que répondriez-vous spontanément si je vous posais la question : Quelle est aujourd'hui la politique de la Confédération et du canton de Fribourg dans le domaine des personnes âgées ?

Au plan fédéral, vous penseriez probablement à la question de l'âge de la retraite et à la prévoyance vieillesse, à la politique des trois piliers. C'est en effet à ce domaine que se rattache traditionnellement la politique fédérale en matière de vieillesse. Mais, comme le précise le Conseil fédéral dans son rapport de 2007 « Stratégie en matière de politique

de la vieillesse »²⁶, « le débat politique ne doit pas porter uniquement sur la sécurité matérielle des personnes âgées et sur les assurances sociales (AVS, LPP, PC et LAMal), mais également inclure le facteur vieillesse dans de nombreux domaines tels que les transports, l'aménagement du territoire, le logement, la santé, la sécurité, les moyens de communication, le sport et les loisirs. » Le rapport du Conseil fédéral pose ainsi les grandes lignes d'une future stratégie pour la Suisse en matière de politique de la vieillesse et propose différentes options dont la mise en œuvre incombe non seulement à la Confédération, mais aussi aux cantons et aux communes.

Qu'en est-il dans le canton de Fribourg ? Ici, la politique en matière de personnes âgées se concentrait jusqu'à aujourd'hui principalement sur la prise en charge des personnes fragilisées dans leur santé. Cette politique se fonde sur la législation cantonale sur la santé, sur la législation sur les EMS et sur la législation relative aux services d'aide et de soins à domicile. Or, cette politique axée sur la prise en charge des soins est certes indispensable et nécessite que l'on planifie l'offre de prestations pour répondre de manière adéquate aux besoins des personnes âgées fragilisées dans leur santé, mais elle ne saurait répondre à elle seule aux importants défis que doit relever notre canton face au vieillissement de sa population.

3. Planification des soins de longue durée

Pour pouvoir anticiper les besoins dans le domaine de la prise en charge des personnes fragilisées dans leur santé, la loi fribourgeoise sur la santé prévoit un instrument : celui de la planification sanitaire cantonale. La planification a notamment pour buts « de déterminer les

²⁶ Stratégie en matière de politique de la vieillesse, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 03.3541 Leutenegger Oberholzer du 3 octobre 2003, 29 août 2007

besoins en soins compte tenu de l'évolution démographique et [...] de garantir des soins appropriés de qualité »²⁷. Cette planification sanitaire comprend un volet consacré aux soins de longue durée dans nos établissements médico-sociaux, ainsi qu'à l'aide et aux soins à domicile (planification des soins de longue durée).

Pour pouvoir établir une planification des prestations dans nos EMS et des soins prodigués par les services d'aide et de soins à domicile, la Direction de la santé et des affaires sociales a donné en 2009 un mandat à l'Observatoire suisse de la santé (Obsan) pour procéder à une analyse des données statistiques relatives au canton de Fribourg. Partant de l'analyse des structures actuelles de soins de longue durée, et compte tenu des projections de l'Office fédéral de la statistique sur l'évolution démographique ainsi que des facteurs qui influent sur le recours aux soins de longue durée stationnaires ou ambulatoires, l'Obsan a élaboré des scénarios statistiques qui permettent d'estimer, pour l'ensemble du canton, le nombre de places nécessaires dans nos EMS ainsi que le développement des services d'aide et de soins à domicile à l'horizon 2010-2025.

Sur la base de ces projections, le Conseil d'Etat a adopté en 2011 un rapport de planification qui détermine :

- > le nombre de lits à reconnaître par le canton jusqu'en 2015 pour des accueils long et court séjours dans nos EMS ;
- > le nombre de places à créer dans les foyers de jours ;
- > les dotations à prévoir pour les services d'aide et de soins à domicile.

Dans son rapport de planification, le Conseil d'Etat a notamment tenu compte du fait que l'allongement de la durée de vie

des personnes âgées n'est pas synonyme d'un prolongement de la dépendance aux soins, comme cela a été évoqué dans ma présentation de l'évolution démographique. Il s'est en outre fondé sur le constat que la très grande majorité des personnes âgées souhaitent, dans la mesure du possible, vivre chez elles. Il a donc opté pour le choix de limiter à long terme l'augmentation des places dans nos EMS et de favoriser en contrepartie le développement de prestations qui permettent le maintien à domicile (foyers de jours, accueil court séjour en EMS, aide et soins à domicile).

Sur la base des dernières statistiques fédérales de 2010, les données récoltées par l'Obsan seront mises à jour dans le courant de l'année 2013 et une nouvelle planification des prestations en EMS et des dotations des services d'aides et de soins à domicile sera établie pour les années 2016 à 2020.

4. Une politique globale en faveur des seniors

Comme je l'ai dit précédemment, la planification des prestations en faveur des personnes fragilisées dans leur santé est certes un pilier indispensable de la politique cantonale en faveur des personnes âgées, mais elle ne suffit pas à répondre aux défis que doit relever notre société face au vieillissement de sa population.

Ainsi, la Constitution fribourgeoise qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 donne au législateur le mandat d'élaborer une politique globale en faveur des personnes âgées. Elle stipule à l'article 35 que « les personnes âgées ont droit à la participation, à l'autonomie, à la qualité de vie et au respect de leur personnalité. » L'article 62 précise en outre que « l'Etat et les communes favorisent la compréhension et la solidarité entre les générations. »

²⁷ Article 20 de la loi du 16 novembre 1999 sur la santé

Il me paraît intéressant dans le contexte de ces Assises de vous présenter comment nous avons procédé concrètement pour répondre à ce mandat constitutionnel.

ORGANISATION DU PROJET « SENIOR+ »

Dans son rapport du 19 août 2008 relatif au postulat Weber-Gobet et Thomet, le Conseil d'Etat a mis en lumière certains problèmes et certaines lacunes du dispositif actuel en faveur des personnes âgées et a proposé au Grand Conseil une organisation de projet, appelé par la suite « Senior+ ». Le lancement officiel de ce projet a eu lieu le 18 septembre 2009.

Nous avons d'emblée fait le choix d'impliquer dans ce projet des représentants de nombreux milieux intéressés à la mise en place d'une politique en faveur des personnes âgées (une centaine de personnes représentant 57 organismes). Ces acteurs ont été réunis dans divers groupes de travail et leur tâche a consisté tout d'abord à identifier, selon eux, les problèmes auxquels sont confrontées les personnes âgées dans notre canton. Les travaux de ces groupes ont notamment permis d'élaborer un rapport qui identifie les principales forces et faiblesses du dispositif actuel.

ELABORATION D'UN CONCEPT GLOBAL

Sur la base des nombreux problèmes identifiés dans ce rapport, nous avons travaillé à la définition des problèmes publics qui nécessitent une intervention prioritaire des pouvoirs publics. Trois problèmes publics ont ainsi été identifiés :

- > le risque d'exclusion des seniors ;
- > le non-respect de leur autonomie ;
- > le manque de reconnaissance de leurs besoins, de leurs compétences et de leur apport à notre société.

Cette identification des problèmes publics nous a permis de définir les objectifs que la

future politique en faveur des seniors se propose d'atteindre, à savoir :

- > l'intégration des seniors dans notre société ;
- > le maintien de leur autonomie ;
- > la reconnaissance par la société de leurs besoins et de leurs compétences.

Pour atteindre ces trois objectifs politiques, nous avons défini cinq domaines dans lesquels les pouvoirs publics devront dans le futur concentrer leurs interventions :

- > le travail ;
- > le développement personnel ;
- > la vie associative et communautaire ;
- > les infrastructures, l'habitat et les services ;
- > la prise en charge socio-sanitaire.

Ces cinq domaines d'intervention rejoignent les domaines énumérés dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique de la vieillesse (transports, aménagement du territoire, logement, santé, sécurité, moyens de communication, sport et loisirs). Pour chacun de ces cinq domaines, nous avons proposé des axes d'interventions des pouvoirs publics (Etat et communes) dont la mise en œuvre contribuera à atteindre les objectifs de la future politique cantonale dans le domaine des seniors.

Les objectifs de la future politique cantonale en faveur des seniors ainsi que les principaux axes d'intervention des pouvoirs publics dans les cinq domaines présentés ci-dessus ont abouti à un projet de concept global qui est actuellement en consultation. Ils seront par la suite concrétisés dans un plan d'action qui définira les mesures prioritaires à mettre en œuvre compte tenu de leur impact et des possibilités financières des pouvoirs publics.

Le projet Senior+ est un vaste projet qui a nécessité, et nécessitera à l'avenir aussi, une intense collaboration avec les milieux

concernés, avec bon nombre de services de l'Etat, mais aussi un partenariat avec l'ensemble des communes fribourgeoises. En réfléchissant aujourd'hui tous ensemble aux moyens à mettre en œuvre pour permettre aux seniors de notre canton d'évoluer dans un environnement qui favorise leur autonomie et respecte leur dignité, si notre société perçoit le vieillissement comme un processus naturel qui contribue à son enrichissement, notre canton aura fait un pas important pour faire face aux défis que lui pose le vieillissement de sa population.

Contribution de Claude Schafer

La particularité d'une caisse de prévoyance, c'est de prévoir. Prévoir que les cotisations qu'elle encaisse serviront un jour à payer des prestations. Pour ce faire, il faut donc durer et pouvoir exister encore dans plusieurs décennies. Pourquoi allez-vous aussi loin, me direz-vous ? Eh bien, le traitement normal d'un assuré s'étale sur quelques 60 ans : 40 années de cotisations et 20 à 25 années de versement de prestations. De nombreuses entreprises, auxquelles sont rattachées les caisses de pensions, ne planifient pas aussi loin. Pour répondre à la question de l'action dans la continuité, analysons plus en détail certains éléments propres à une caisse de prévoyance.

Les caisses sont de manière générale soumises à de nombreux risques. Certains sont maîtrisables, d'autres le sont moins. Le premier risque qui vient à l'esprit d'un quidam assuré auprès d'une caisse de prévoyance est le risque de longévité. J'entends par là le risque que la personne assurée vive plus longtemps que ne le prévoyait les statistiques.

En fait, pour les caisses, cette durée de vie n'est pas un risque si important, pour plusieurs raisons : D'une part, c'est un risque qui aura toute les chances de se produire, tôt ou tard. Tout au plus faudra-t-

il attendre quelques années de plus, mais l'évènement assuré « décès » se produira.

D'autre part, c'est un risque « facilement » maîtrisable, car il existe en effet des tables de mortalités qui nous indiquent quelles sont les espérances de vie des assurés, de manière générale. Il existe plusieurs genres de tables de mortalité. Nous avons par exemple des tables que l'on appelle générationnelle, c'est-à-dire qu'elles suivent des personnes nées la même année jusqu'à leur mort. L'inconvénient de ces tables est qu'il faille attendre l'extinction de la génération entière avant de pouvoir l'utiliser. Il existe aussi des tables dites périodiques. Elles prennent une tranche de population aujourd'hui, tous âges confondus, et regardent quelle est l'espérance de vie résiduelle des personnes de l'échantillon sous revue.

Ces risques sont maîtrisés ou maîtrisables par ce que l'on appelle le taux de conversion, que vous connaissez sans doute très bien. En effet, vous avez toutes et tous voté en mars 2010 en refusant en connaissance de cause une baisse de ce taux de 6,8 % à 6,4 %. Ce taux sert aux caisses et aux assurances à transformer un capital en rente, en tenant compte de l'espérance de vie et de la rémunération des capitaux investis.

Ce risque lié à l'espérance de vie, que l'on pourrait appeler « risque de prévoyance » regroupe aussi l'évolution de l'invalidité. De ces éléments découlent la fixation des taux de cotisations. Les tables actuarielles précitées nous indiquent quels sont les risques que les personnes assurées deviennent invalides. Si les statistiques actuarielles données dans les tables précitées s'écartent trop de la réalité de la caisse, on se trouve face à un écart structurel qu'il conviendra de combler. La caisse devra ajuster les cotisations ou trouver une source de financement pour combler cette lacune de financement. Si l'écart est favorable à la Caisse (par exemple moins de cas d'invalidité que dans

les statistiques), aucune mesure n'est à entreprendre.

Il est très important pour une caisse d'agir dans la continuité et de ne pas réagir trop précipitamment. Comme indiqué précédemment, la période de référence est de l'ordre de 60 ans. Une réaction immédiate à un problème risquerait d'opérer un transfert de charges d'une génération à l'autre. Je m'explique. En changeant les paramètres de calcul des rentes, forte baisse du taux de conversion par exemple, vous allez pénaliser les futurs retraités qui se situent proches de la retraite. Le mouvement de baisse de ce taux doit donc être entamé avec des mesures transitoires afin de :

1° ne pas trop pénaliser les futurs bénéficiaires de prestations par une baisse brusque de ce taux d'un jour à l'autre; les assurés ne doivent pas se sentir obligés de partir avant la date butoir pour compenser une forte diminution des rentes à venir ;

2° permettre aux futurs retraités de racheter l'éventuelle baisse de prestations par des versements à la caisse de pension. Ils pourront ainsi maintenir à terme un certain niveau de vie, but suprême du 2^{ème} pilier.

Le risque à ce niveau serait de baisser les taux de conversion alors que les nouvelles tables à venir indiquent une inversion de tendance. La population qui serait alors partie à la retraite s'en trouverait préjudiciée, puisque les rentes auraient été calculées sur des bases trop pessimistes. Le risque inverse que l'on entend plus fréquemment est de reporter sur les générations à venir une charge engendrée par nos prédécesseurs. En effet, lors du calcul des rentes, il y a lieu de tenir compte du rendement futur des capitaux. En étant trop optimiste, le calcul pourrait être trop favorable aux partants. On doit évaluer au plus proche de la réalité les rendements à venir sur les divers véhicules de placement. Or, vous le savez tous, il est impossible de prédire ce que nous rapportera le marché

des actions dans les 48 heures, qui plus est dans les mois à venir. Nous nous trouvons confrontés dans ces cas à devoir planifier à long terme des rentes que la caisse doit servir aujourd'hui déjà (c'est une certitude) et à évaluer les performances des marchés financiers. Il appartient à la caisse de trouver la meilleure adéquation possible entre ces deux mondes, ou en termes techniques, la meilleure congruence entre les actifs et les passifs. Vous rajoutez là-dessus le fait que les caisses doivent présenter annuellement une comptabilité, que les performances des marchés varient en dents de scie, et que les comptes sont soumis au législateur pour les caisses de droit public, soit pour information, soit pour approbation, et vous comprendrez ensuite que celui-ci souhaite y mettre son grain de sel, notamment dans les années où la performance n'est pas au rendez-vous. Il est donc difficile de travailler dans la continuité, alors que l'on doit fréquemment justifier des situations qui peuvent être considérées comme intermédiaires par ces caisses.

Un autre risque important qu'il convient de prendre en compte est le vieillissement démographique. Cette évolution ne devrait pas avoir une influence directe sur les caisses de pensions. C'est, à mon avis, se fourvoyer dans son raisonnement. Pourquoi ? Deux éléments de réponses parmi d'autres :

1° l'économie ne fonctionne bien que quand il y a une demande de la part des consommateurs. Cette demande implique une offre de la part du marché. Les investisseurs ont donc besoin de moyens financiers qu'ils obtiendront essentiellement par le biais du marché des capitaux et des actions. Les caisses détiennent une part de cette fortune qu'elles sont prêtes à mettre à disposition des investisseurs, moyennant rémunération. Plus le risque pris est important, plus la rémunération attendue doit être conséquente. La génération de valeur dans l'économie provient

essentiellement des actions. Par conséquent, si l'économie ne fonctionne pas de manière optimale, le marché des actions peine et les faibles dividendes servis n'incitent pas les investisseurs à investir. La demande de consommation, moteur de l'économie, est surtout le fait de la population active. Les retraités sont moins demandeurs de biens de consommation, mais s'orientent plutôt vers une demande des services, qui sont essentiellement entre les mains de l'Etat, donc financés avant tout par les impôts. Dans ce domaine, j'y mettrai tout ce qui touche de près ou de loin les soins, soit les EMS, les hôpitaux, la médecine en général, etc. Bien sûr, on y retrouvera aussi une part afférente aux loisirs.

2° autre élément de réponse et non des moindres qui concerne surtout les caisses de droit public : ces caisses fonctionnent selon un système que l'on appelle système financier mixte. C'est-à-dire qu'elles fonctionnent à la fois en capitalisation et en répartition, comme l'AVS. Elles partent du principe de pérennité de l'employeur et ne sont de ce fait que capitalisée partiellement. La loi les y autorise. Or, la démographie actuelle nous indique qu'à terme (dans les 20 à 30 ans), nous n'aurons plus que deux actifs pour un pensionné, contre quatre aujourd'hui. C'est donc un sacré défi qui se présente aux caisses précitées. Comment va-t-on procéder pour récupérer cette part de financement qui est prise en charge aujourd'hui par les actifs ? Les sommes « manquantes » dans les caisses concernées représentent une somme capitalisée de plus de 100 milliards de francs. Rien que pour l'Etat de Fribourg dont la Caisse est, je crois pouvoir le dire, en bonne santé, on parle de 800 millions à un milliard, suivant comment l'on procède aux évaluations des engagements. Va-t-on faire appel exclusivement aux assurés actifs, toujours moins nombreux, ou va-t-on aussi se tourner vers nos pensionnés ? Il faudra bien « prendre » l'argent là où il se trouve. Et les études nous démontrent

aujourd'hui que le 3^{ème} âge est une tranche de la population qui dispose de moyens financiers plus importants que les jeunes, grâce entre autre aux prestations du 2^{ème} pilier.

Un autre élément intéressant qu'il convient de relever est la présence ou non des aînés dans les conseils de fondation. Avec le vieillissement démographique, on s'achemine vers une situation où la part des personnes pensionnées peut représenter jusqu'à plus d'un tiers des personnes affiliées. On pourrait ainsi se retrouver face à des situations où ces personnes exigent de mettre des leurs dans les conseils de fondation. Comment se passeront alors les discussions quand il s'agira peut-être de prélever des cotisations d'assainissement auprès de ces bénéficiaires de pensions ?

Voilà de manière non exhaustive quelques un des problèmes auxquels sont et seront confrontées les caisses de prévoyance dans le futur. J'espère avoir pu modestement vous apporter un nouvel éclairage sur des éléments parfois connus.

Soutenir le développement économique

Beat Vonlanthen, *Conseiller d'Etat, Direction de l'économie et de l'emploi*

«Un système complexe évolue toujours de façon chaotique, c'est-à-dire imprévisible et par définition, non gouvernable».

Si l'écrivain français Jean-Paul Baquiast a raison, alors il ne me reste plus qu'à aller m'inscrire au chômage. Et vu la complexité des choses dans les domaines de la Santé et des Affaires sociales, je crois que la Conseillère d'Etat Anne-Claude Demierre va pouvoir me rejoindre et sortir son jeu de cartes : nous aurons beaucoup de temps pour faire des parties de Jass... Plaisanterie mis à part et fort heureusement pour Mme Demierre et moi-même, Jean Paul Baquiast analyse ici le fonctionnement global de notre monde à travers la science des systèmes.

Et même au sein de ce monde d'une complexité inouïe, il est donc encore possible de gouverner au moins aux niveaux national, cantonal et local. Cette complexité pose pourtant de nouvelles questions et impose de nouveaux défis qui rendent le thème de cette journée de réflexion particulièrement pertinent. Je pense en effet que de telles rencontres nous permettent de progresser dans la compréhension des enjeux et des défis auxquels nous devons faire face, et donc de trouver des solutions pour les relever.

Mais, je dirais d'emblée que face aux incertitudes liées à la complexité de notre époque, notre action doit impérativement s'inscrire dans une vision à long terme pour développer une économie diversifiée, innovante, solide et performante.

I

Nous vivons à une époque où le monde change et évolue à une vitesse phénoménale. Les progrès technologiques nous ont projetés dans le temps de l'immédiateté, de l'instantanéité, de l'accélération permanente. Nous sommes aussi entrés dans cette «société de la connaissance» où le savoir partagé est

d'une ampleur inédite. Résultat : une innovation spectaculaire chasse l'autre ; les percées décisives rendent rapidement obsolète ce qui venait pourtant d'être découvert. Tout va vite, très vite, trop vite peut-être. Les crises se développent dès lors à des vitesses elles aussi phénoménales, éclatant et se propageant comme des orages que personnes ne semble plus en mesure de voir venir.

Rien d'étonnant donc à ce qu'il soit devenu presque impossible de faire des prévisions ; d'anticiper les événements à venir tant les variables et les incertitudes sont devenues nombreuses.

II

In Zusammenfassung der Lage würde ich sagen, dass diese Beschleunigung und die ständigen Fortschritte Chancen, aber auch Gefahren aller Art beinhalten.

Wie also können wir im Sinne der Diskussionen dieses Vormittags nachhaltig handeln?

Auf diese Frage möchte ich in zwei Schritten antworten, zunächst mit dem Vorschlag einer Geisteshaltung, sodann mit der Entwicklung einer Strategie.

Was die Geisteshaltung angeht, so glaube ich, dass wir alle in erster Linie die Unwägbarkeiten und die Unvorhersehbarkeit unserer Epoche als einen künftigen Aspekt unserer ganzen Umwelt akzeptieren müssen.

Mit anderen Worten: Es geht darum, die aus dieser neuen Umwelt entstehenden Zwänge in ihrem ganzen Umfang zu ermessen und uns ihnen anzupassen, indem wir langfristige Perspektiven entwickeln.

Nun zur Strategie des Staatsrats:

Unsere Kantonsverfassung fordert von uns ein Handeln «im Bewusstsein unserer Verantwortung gegenüber den zukünftigen Generationen».

Aus diesem Grund richtet sich unsere kantonale Strategie an Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung aus. Dies geschieht auf dem Weg über vier Hauptsäulen, die eng miteinander verbunden sind.

Die erste Säule zielt auf die Organisation einer Wirtschaft und einer Gesellschaft hin, die gerade auf solchen Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung basieren, um namentlich den klimatischen und energiewirtschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit gerecht zu werden.

Hierfür haben wir vor allem eine ehrgeizige Energiestrategie eingesetzt, die eine «4000-Watt-Gesellschaft bis 2030» anstrebt.

Ferner versuchen wir ein qualitatives Wachstum zu fördern, um wirtschaftliche Dynamik und Lebensqualität miteinander zu vereinbaren.

Die zweite Säule betrifft den Umgang mit dem Risiko in Verbindung mit der eingangs erwähnten Komplexität der Welt.

Denn auch wenn es uns nicht möglich ist, Krisen wirklich vorzugreifen, können wir uns doch auf sie vorbereiten, wohl wissend, dass sie unvermeidlich sind.

So geht es zum Beispiel darum, über das Amt für den Arbeitsmarkt möglichst wirksame Instrumente zu entwickeln, um uns gegen die Auswirkungen solcher Krisen zu wappnen.

Die Erschütterungen des Jahres 2008 und 2009 haben uns in dieser Hinsicht viel gelehrt. Wir haben seither eine Task Force für Notsituationen aufgestellt, die sich in steter Alarmbereitschaft befindet.

Auch haben wir uns den Ausspruch der bekannten amerikanischen Wirtschaftsprofessorin Hazel Henderson zu Eigen gemacht. Dieser Wahlspruch lautet: «It's a crime to waste a crisis».

So haben wir im Rahmen des 2009 aufgestellten Wiederankurbelungsplans kurz- und mittelfristige, aber auch

langfristige Massnahmen für die Verstärkung unserer Position vorgeschlagen.

Dies führte dazu, dass einige der bei dieser Gelegenheit lancierten grossen Projekte sich heute noch auswirken und dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit und Stärke unserer Wirtschaft langfristig zu verbessern.

Ich denke namentlich an den Bau der RER Fribourg-Freiburg; an die Lancierung des Glasfasernetz-Projekts FTTH oder auch an die Stiftung Seed Capital und den Innovationsfonds.

Auf einem anderen Gebiet wäre noch die Erwerbsausfallversicherung zu nennen; diese war eine Massnahme unseres Wiederankurbelungsplans, bevor sie in unser neues BAMG eingegangen ist.

Die dritte Säule betrifft unsere Strategie der Öffnung im weiten Sinne des Wortes.

Freiburg versteht sich als sehr aktiv in der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene, wie mit der *Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale* (CGSO), den spezialisierten Konferenzen oder auch der *Greater Geneva Berne area* (GGBa) und der Hauptstadtregion Schweiz.

Der Kanton entwickelt aber auch Partnerschaften mit anderen Ländern, zum Beispiel innerhalb der Vereinigung der Regionen Europas (VRE) oder mit der chinesischen Provinz Zhejiang.

Öffnung: Das heisst auch Networking, und so haben wir 2010 das Freiburger Netzwerk Fribourgissima lanciert, das im Juni seinen zweiten Kongress abhalten wird.

Last but not least ist die vierte Säule zu nennen. Sie betrifft natürlich die Verbesserung der Rahmenbedingungen.

In der Tat versuchen wir unseren Unternehmen und unserer Wirtschaft die bestmöglichen Voraussetzungen zu bieten, damit sie sich auf ebenso dynamische wie konkurrenzfähige Weise entfalten können.

Dies geschieht vor allem auf dem Weg über:

- eine leistungsstarke Berufsbildung, die vermehrt Gewicht auf die Ausbildung qualifizierter Arbeitskräfte legt;
- die Vernetzung unserer Ausbildungs- und Forschungsstätten mit unseren Unternehmen;
- eine attraktive Besteuerung;
- eine aktive Raumplanung;
- eine konstruktive Partnerschaft zwischen Staat und Privatwirtschaft;
- die Einführung einer Innovationskultur in unserem Kanton.

Dieser letzte Punkt ist besonders wichtig, da in einer Welt, die vom Wirbel ständiger technischer Fortschritte mitgerissen wird, Innovation und Kreativität der Hauptmotor für Wachstum geworden sind.

In Freiburg wie andernorts sind die Unternehmen heute zum Beispiel gezwungen, sich laufend anzupassen, um sich gegen eine harte Konkurrenz über die Landesgrenzen hinaus behaupten zu können.

So kommt heute kein Unternehmen, das einen Wettbewerbsvorteil gegenüber seinen Konkurrenten wahren will, darum herum, sich um Innovation zu bemühen.

Infolgedessen steht für den Staatsrat die Schaffung von Rahmenbedingungen, dank denen die Innovation unterstützt sowie die Forschung und die Ausbildung hoch qualifizierter Arbeitskräfte entwickelt werden können, an vorderster Stelle.

So haben wir unsere Entwicklungsstrategie in den letzten Jahren mit Hilfe eines veritablen Schlachtplans für die Stimulierung dieser Dynamik in unserem Kanton neu ausgerichtet.

Wir verfügen über ein Instrumentenspektrum, das so vielfältig und wirksam wie möglich angelegt ist, um

unseren Kanton als regionalen Innovationspol zu profilieren.

Und wie Sie wissen, wird unser fantastisches Projekt des Technologie- und Innovationsparks blueFACTORY bald die Krönung dieser Innovationskultur darstellen.

Die Verwirklichung des Technologieparks wird übrigens eine entscheidende Etappe in der Schaffung dieser einmaligen Wettbewerbsposition sein, die uns heute noch abgeht.

Es liegt auf der Hand, dass diese Strategie insgesamt unserem Kanton ausgezeichnete Trümpfe verschafft – Trümpfe, die unsere Wirtschaftsförderung heute erfolgreich ausschöpfen kann (UCB).

III

Mesdames et Messieurs,

J'en arrive maintenant à ma conclusion.

La complexité de notre monde et de son architecture ira toujours grandissante, augmentant considérablement le champ des possibles, en bien comme en mal. Les séismes économiques ou politiques sont donc appelés à devenir de moins en moins prévisibles, et surtout de plus en plus nombreux. Je dirais donc que face à toutes ces incertitudes, notre action doit impérativement s'inscrire dans une vision à long terme pour développer une économie diversifiée, innovante, solide et performante.

Agir dans la durabilité : c'est ainsi tout mettre en œuvre pour bâtir une Maison-Fribourg capable de prouesses durant les embellies, mais aussi capable de résister aux plus sévères intempéries.

C'est de cette façon que, face à l'évolution chaotique de notre monde, nous réussirons tout de même à gouverner notre canton pour le conduire sur le chemin d'une prospérité durable.

Être préparé à l'imprévisible

Daniel Papaux, *Chef de service, Service de la protection de la population et des affaires militaires*

A l'exception de certains risques encourus dans notre pays relevant des compétences fédérales, risques liés à des événements nucléaires, des pandémies et des épizooties, il appartient aux cantons d'assurer la protection de la population lors de catastrophes, de situations d'urgence, voire en cas de conflit armé.

Le service de la protection de la population, pour le canton de Fribourg, a ainsi été institué par le Conseil d'Etat pour:

- établir et actualiser une analyse des risques ;
- assurer la coordination des mesures de prévention ;
- garantir la préparation à l'engagement ;
- conduire les interventions.

A) Dans le domaine de l'analyse des risques, un catalogue des dangers pouvant toucher le canton a été élaboré. 18 dangers ont été répertoriés et répartis en 3 catégories principales, à savoir les dangers naturels, les dangers techniques et les dangers de société. Il appartient au service de la protection de la population d'actualiser régulièrement ce catalogue des dangers en tenant compte de l'évolution de la situation. Pour assurer cette actualisation, le service de la protection de la population va mettre en place cette année encore un observatoire cantonal des risques, composé des spécialistes à même d'apprécier valablement la situation et de proposer, au besoin, diverses mesures nécessaires à la réduction des risques.

B) S'agissant des mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité d'un danger, telles diverses mesures d'aménagement du territoire, mesures de construction (exemple endiguement, structures antisismiques) mesures biologiques (exemple reboisement), celles-ci sont prises par les services de l'Etat et

les communes, la plupart du temps en fonction de bases légales ou autres directives établies tant au niveau fédéral que cantonal. Il n'appartient donc pas au service de la protection de la population d'assurer une quelconque responsabilité dans le contexte des tâches de prévention. Tout au plus, la protection de la population peut faciliter la coordination des mesures de prévention entre les différents partenaires chargés de les appliquer ou de les faire appliquer.

C) Dans le contexte de la préparation à l'engagement, il appartient à la protection de la population de planifier les interventions dans la perspective de la gestion des événements et de l'engagement des moyens.

- La protection de la population a ainsi mis en place une organisation de conduite à même de couvrir des événements catastrophiques ou des sinistres majeurs.

Le canton de Fribourg dispose pour ce faire de deux organisations, à savoir le plan orange et le plan rouge.

- Toujours dans le cadre de la préparation à l'engagement, la protection de la population est chargée d'élaborer des plans d'intervention pour chaque genre d'événements. C'est dans ce sens que la protection de la population a d'ores et déjà établi des plans d'intervention de pandémie, d'épizootie, de radioactivité, de pénurie d'énergie et de sécheresse et qu'elle devra préparer des plans comparables pour les autres situations pouvant engendrer une situation de catastrophe.

A noter que dans le cadre de la préparation, interviennent les nombreux exercices visant à entraîner les organes de conduite et les formations d'intervention des plans « orange » et « rouge ».

La protection de la population effectuée dans ce sens au minimum 2 exercices par année, l'un d'état-major, l'autre d'engagement. Pour exemple, nous organiserons au mois de mai prochain un exercice d'état-major de l'Organe Cantonal de Conduite (OCC) portant sur la gestion d'une pénurie d'énergie et un exercice pratique d'intervention pour le plan orange portant sur un accident de bateau survenant sur le lac de Neuchâtel.

D) S'agissant enfin de la conduite des interventions, l'objectif à atteindre constitue à faire face à un événement extraordinaire en assurant la conduite dans les plus brefs délais et en prenant les mesures adéquates pour les opérations de sauvetage, la lutte contre les sinistres et la remise en état.

- Pour être opérationnel dans les plus brefs délais, l'OCC par exemple doit répondre à des prescriptions d'atteignabilité en tout temps et de disponibilité dans les 2 heures suivant l'événement pour le chef OCC ou son suppléant et dans les 4 heures pour les autres membres. La mise de piquet ou la mise sur pied s'effectue au moyen d'un système de mobilisation intitulé GAFRI.

- Pour la conduite, l'organisation de conduite dispose d'un poste de commandement équipé situé à Granges-Paccot en annexe du centre d'engagement et d'alarme de la police cantonale. Pour la conduite au front, sur la place sinistrée, le commandement de place sinistrée dispose d'un poste de commandement mobile et des moyens de transmissions nécessaires.

- Pour les opérations de sauvetage et la lutte contre les sinistres, les moyens engageables sont essentiellement ceux du service sanitaire, de la police, des sapeurs-pompier et de la protection civile. Ils peuvent être complétés par d'autres moyens disponibles auprès de divers services techniques, par des moyens d'autres cantons et enfin par l'engagement de moyens militaires.

- Les décisions politiques liées à l'engagement des moyens et aux règles de comportement de la population relèvent du Conseil d'Etat et par délégation de compétence au préfet de district.

Les décisions opérationnelles dans le terrain sont par contre des compétences des organes de conduite mis sur pied pour gérer la situation.

Conclusion

En conclusion, le canton se prépare correctement à gérer une situation imprévisible. Il dispose des bases légales, des outils de conduite et d'intervention efficaces et néanmoins perfectibles. Il s'exerce en vue d'atteindre un bon niveau de performance, ceci grâce à du personnel formé et du matériel d'intervention de qualité.

Je pense en toute sincérité que le canton a su créer les conditions favorables à même de lui permettre d'agir dans l'urgence et l'immédiateté.

Umgang mit einer angekündigten Katastrophe

Chung-Yol Lee, *Kantonsarzt, Kantonsarztamt*

Ein paar Vorbemerkungen, bevor ich zum eigentlichen Thema komme:

Erstens: Zu dieser Gelegenheit werde ich Deutsch zu Ihnen sprechen, da ich vorhabe, den Vortrag ohne Unterstützung von PowerPoint zu halten. Und da ist der treffende Ausdruck besonders wichtig, wenn ich Sie nicht schon nach kurzer Zeit als Zuhörer verlieren will.

Zweitens: Ich werde keine wissenschaftliche Abhandlung über angekündigte Katastrophen präsentieren. Vielmehr werde ich aus den persönlichen Erfahrungen schöpfen und bewusst nur drei subjektive Schlussfolgerungen ziehen.

Schliesslich muss ich möglicherweise manche unter Ihnen enttäuschen. Ich werde nicht Fragen zu «Alles, was Sie über die Grippe-Pandemie wissen wollten und nie zu fragen wagten» beantworten. Ich könnte es auch nicht, wenn ich es wollte.

Nun zum eigentlichen Thema «Umgang mit einer angekündigten Katastrophe»:

Nach dem eben gehörten Vortrag von Herrn Papaux stellt sich die berechtigte Frage: Worin unterscheidet sich eigentlich der Umgang mit einer angekündigten Katastrophe von einer Vorbereitung auf das Unvorhersehbare?

Ich gebe Ihnen die kurze Antwort und die Begründung vorneweg: Im Wesentlichen unterscheidet sie gar nichts, denn Sie wissen in beiden Fällen keine Antwort auf zwei Hauptfragen. Wann wird die Katastrophe eintreffen und welches Ausmass werden die Folgen der Katastrophe annehmen? Die Expertenprognosen diesbezüglich sind notorisch unzuverlässig.

Mögen Sie sich erinnern? Als man die Experten darüber befragte, wann die nächste Pandemie über uns hereinbrechen

würde, waren ihre Prognosen so weit und eher zufällig gestreut, dass ihre Zuverlässigkeit in etwa vergleichbar war wie diejenige der Vermögensberater betreffend Aktienkurse. Wir hätten also vermutlich zufällig ausgewählte Kinder darüber befragen können und hätten in etwa gleich zuverlässige Antworten erhalten.

Die wahrscheinlichsten Szenarien sind nur so viel wert wie die Vorhersagen der populärsten Wahrsager, wenn die Evidenzen rar oder deren Qualitäten fragwürdig sind.

Aber lassen Sie mich die Frage etwas anders stellen: Inwieweit ist eine angekündigte Katastrophe vorhersehbar und welche Vorteile bringt die Vorhersehbarkeit?

Hier eine einfache Frage an Sie, verehrte Zuhörer, die Sie sich ganz spontan beantworten sollten: Wenn eine Katastrophe angekündigt würde, würden Sie ruhiger schlafen als beim Gedanken an eine unvorhersehbare Katastrophe? Oder wäre es genau umgekehrt und hängt es davon ab, ob Sie das Gefühl haben, alles unter Kontrolle zu haben?

Ich präzisiere: Wir sprechen bei unvorhersehbaren Katastrophen nicht von einer Invasion feindlich gesinnter Ausserirdischer oder ähnlich unbekanntem, nur schwer vorstellbaren und unwahrscheinlichen Szenarien, wo wir vermutlich ohnehin auf verlorenem Boden stünden. Nein, ich spreche vielmehr beispielsweise von schweren Erdbeben, von gravierenden Pannen in Kernkraftwerken oder von Terroristenangriffen mit biologischen Waffen.

Darunter können Sie sich alle etwas vorstellen, sogar wenn Sie die meisten

Katastrophen noch nie am eigenen Leib erfahren haben.

Kommen wir auf das uns allen bekannte Szenario zu sprechen, die Grippe-Pandemie im Jahr 2009.

In den Jahren vor 2009 hatten alle Experten sorgenvoll auf den fernen Osten geblickt und die Vogelgrippe vorausgesagt. Gekommen ist, heimtückischerweise aus dem Hinterhalt und etwas unerwartet, die Schweinegrippe aus dem Westen, aus Mittelamerika, genaugenommen aus Mexiko. Zum Glück viel harmloser als zunächst befürchtet und auch harmloser als für die Vogelgrippe vorausgesagt.

Die Schweinegrippe war also eine Art angekündigte Katastrophe mit unvorhersehbaren Elementen. Das machte die ganze Sache noch etwas komplizierter für die bedauernswerten Experten. Aber ich habe nicht wirklich Erbarmen mit ihnen, denn es ist eine ihrer Rollen, etwas anzukündigen, die Ungewissheiten auszuhalten, ihre Prognosen anhand von neuen Erkenntnissen zu verfeinern und die Vorbereitungsarbeiten bei Behörden und Privaten auszulösen und aufrecht zu erhalten. Na ja, und vielleicht auch, dadurch die Chancen auf Finanzierung ihrer Aktivitäten, sei es Forschung oder Anwendung, zu verbessern.

Damit ist auch schon gesagt, was der Vorteil einer angekündigten Katastrophe ist. Nämlich, dass eine relativ kostengünstige Sensibilisierung aller Bevölkerungsgruppen stattfinden kann. Damit wird im Idealfall eine gezielte Vorbereitungsaktivität auslöst, die lieber früher als später ohnehin stattfinden sollte.

Ein Nachteil einer angekündigten Katastrophe ist, dass die Toleranzgrenze für Fehler im Umgang mit angekündigten Katastrophen unausweichlich tiefer ist als bei Unvorhersehbarem. Denn Ankündigungen schreien nach Prognosen. Prognosen sind, wie schon vorhin

dargelegt, notorisch schwierig. Damit sind Fehlprognosen eher die Regel als die Ausnahme. Und allein durch eine Ankündigung einer konkreten Katastrophe steigen die Erwartungen, die an die Experten und in der Folge auch an die Behörden gestellt werden.

Da Fehlprognosen mit schwerwiegenden Konsequenzen offensichtlich massivere Kritiken der Öffentlichkeit auslösen werden als Fehlprognosen in die umgekehrte Richtung, werden die Experten tendenziell dazu neigen, Prognosen in Richtung schwere Katastrophen mit gravierenden Folgen zu bevorzugen. Die Finanzdepartemente sagen – bitte entschuldigen Sie meine mögliche Unterstellung – auch lieber Jahr um Jahr Haushaltsdefizite mit Hinweis auf potenziell missliche wirtschaftliche Lagen voraus als umgekehrt.

Die Prognose von Katastrophen enthält grob zwei Hauptaussagen: Einerseits die Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens innerhalb eines

Zeitraums. Andererseits die Wahrscheinlichkeit für ihre Ausprägung und das Ausmass der Folgen.

Was die Wahrscheinlichkeit des Ereignisses einer Katastrophe betrifft, kann man, zumindest bei manchen Katastrophen, nur in der Grössenordnung die Häufigkeit innerhalb eines definierten Zeitraums voraussagen, nicht jedoch den genauen Zeitpunkt. Die Ausprägung der Katastrophe und das Ausmass der Folgen sind noch schwieriger vorherzusagen.

Lassen Sie mich zu einer ersten Schlussfolgerung kommen. Da die Prognosen von angekündigten Katastrophen ausgesprochen unzuverlässig sind, und zwar sowohl in Bezug auf den Zeitpunkt des Ereignisses als auch in Bezug auf die Ausprägung der Katastrophe, schlage ich vor, dass wir mit angekündigten Katastrophen wie mit

Unvorhersehbares umgehen und umgekehrt. Die Ankündigung ist mehr ein Motivationsfaktor zum Handeln als eine zuverlässige Planungsgrundlage an sich.

Diese Sichtweise gibt uns unter anderem die nötige kritische Distanz zu den Expertenmeinungen, damit wir in einer Vielzahl von Szenarien denken und uns entsprechend vorbereiten. Und eine gute Vorbereitung ist auch bei Katastrophen die halbe Arbeit, egal ob angekündigt oder nicht.

Weshalb diese Planung in Szenarien so wichtig ist, möchte ich anhand eines konkreten Beispiels aus der Pandemiebewältigung 2009 illustrieren.

Zu Beginn der Pandemiebereitschaft, als keiner so recht wusste, womit beginnen, fokussierten sich manche Experten sogleich auf das schlimmste Szenario: rasche Verbreitung des Grippeerregers von Mensch zu Mensch und eine grosse Anzahl von schweren Erkrankungen mit relativ häufiger Notwendigkeit von Intensivpflegebetten, sodass das alltägliche Gesundheitssystem strukturell und prozedural völlig überfordert sein würde.

Dies führte dazu, dass in manchen Kantonen, insbesondere in jenen mit einer Vielzahl von universitären Experten, von Anfang an eine von Experten geleitete, dirigistische Planung der Vorkehrungen stattfand. Unter anderem plante man geografisch verteilte Fieber- oder Pandizentren, wohin sich die Personen mit Grippe-Symptomen während einer Pandemie begeben sollten. Diese waren meist in Turnhallen von Schulen oder vergleichbaren öffentlichen Einrichtungen vorgesehen, die die Aufnahme, Triage und Erstbehandlung einer grossen Zahl von Kranken ermöglichen sollten.

Ein Umgang mit einer wesentlich milderen Form einer Grippe-Pandemie war lange gar nicht vorgesehen. Dies, obwohl eine mildere Form der Pandemie die

verantwortlichen Behörden im gewissen Sinn vor eine schwerere Aufgabe stellen würde. Nicht zuletzt wegen der Tatsache, dass die Überzeugung der Bevölkerung von der Notwendigkeit zu ausserordentlichen Massnahmen wie Massenimpfung, Schul- und Arbeitsausschluss oder auch Massenveranstaltungsverbote schwerer fallen würde als bei einer Pandemie mit hohem und sichtbarem Leidensdruck.

Ausserdem war nicht klar, wie bei einer aufkommenden Panikstimmung, wenn die Menschen ohnehin dazu neigen, in gewohnte und sogar stereotype Handlungsmuster zurückzufallen, die Bevölkerung dazu gebracht werden sollte, sich freiwillig in Strukturen und Orte zu begeben, die sie vorher in dieser Funktion gar nicht gekannt hatten. Und dies erst noch auf die Gefahr hin, dass sie sich möglicherweise erst dort mit dem Pandemievirus infizieren.

Erst nach wiederholten Hinweisen und Diskussionen mussten die Experten einsehen, dass es vielleicht gut wäre, die «Rechnung mit den Kunden» zu machen und Szenarien auszudenken, die realitätsnahe Reaktionen der Bevölkerung berücksichtigen. Wir im Kanton Freiburg haben immer mit der Prämisse gearbeitet, dass der Mensch ein Gewohnheitstier ist und gerade in ausserordentlichen Situationen dazu neigt, das ihm Bekannte zu tun. Konkret hiesse das, dass sie bei Krankheitssymptomen zunächst ihren Hausarzt oder die Notfallstation des nächstgelegenen Spitals aufsuchen werden und nicht eine ausserordentliche Struktur, wie z. B. ein «Fieberzentrum», das viele weder vom Namen noch von der Lage her kennen.

Und damit komme ich zur zweiten Schlussfolgerung: Wir sollten bei der Planung von und im Umgang mit Katastrophen vielmehr den Blickwinkel der Bevölkerung berücksichtigen anstatt nur denjenigen des Virus oder der

Experten. Das betrifft alle Massnahmen der Katastrophenbewältigung inklusive öffentliche Kommunikation. Die öffentliche Kommunikation, welche zum grössten Teil von höher gebildeten Personen mit Unterstützung der Experten verfasst wird, muss einer wichtigen Tatsache Rechnung tragen. Eine nicht zu vernachlässigende Anzahl von Personen, nämlich ca. eine halbe Million und mehr Menschen in der Schweiz, sind funktionelle Analphabeten.

So wie man für die erfolgreiche Behandlung von Patienten nicht nur die Eigenschaften der Krankheit, des Medikaments und des Arztes berücksichtigen sollte, sondern auch den Patienten, sein Umfeld und sein Verhalten, so sollte man bei Katastrophen nicht nur die Eigenschaften der Ursache, des Auslösers und der Führungsorgane berücksichtigen, sondern auch diejenigen der Bevölkerung und deren erwartetes Verhaltensmuster in Krisensituationen.

Es erstaunt einerseits, dass unter diesen Voraussetzungen Naturwissenschaftler in Expertengremien dominieren. Andererseits erstaunt es nicht, dass sie das tun, was sie am besten kennen und können, was kaum eine ideale Ausgangslage zur Katastrophenbewältigung darstellt.

Gute Kommunikation ist auch aus weiteren Gründen unerlässlich. Schon lange vor dem Ereignis sollte im Interesse einer guten Vorbereitung und im Sinne eines Dialogs mit betroffenen Bevölkerungsgruppen der Kommunikation besondere Beachtung geschenkt werden. Eine gute Kommunikation fördert auch die Steuerbarkeit von Verhalten in Krisensituationen und damit auch die Vorhersehbarkeit.

Nehmen wir erneut ein Beispiel aus der Pandemiebewältigung:

Wir wissen, dass bei einer Grippepandemie davon auszugehen ist, dass Kinder im

Vergleich zur saisonalen Grippe stärker betroffen sein werden. Somit werden Betten auf Kinder-Intensivpflegestationen (IPS genannt) im Falle einer schweren Grippe-Pandemie besonders Mangelware sein. Dies war auch der Grund, weshalb die Kantonsärzte in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit Fachärzte der Kinderintensivpflege und Bioethiker damit beauftragt hatten, eine Situationsanalyse und daraus abgeleitet ein Konzept zur Bewirtschaftung der Kinder-IPS-Plätze im Falle einer Grippe-Pandemie zu erarbeiten.

Grob gibt es hier zwei Phasen, die man unterscheiden muss. In der ersten Phase hat es noch genügend IPS-Plätze, sodass alle Kinder, die eine Intensivpflege benötigen, aufgenommen werden können. In der zweiten Phase übersteigt die Nachfrage das Angebot an IPS-Plätzen und die Vergabe der IPS-Plätze wird nach anderen Kriterien erfolgen müssen als im Normalfall.

Schon bei genügender Bettenzahl ist unklar, ob und nach welchen Kriterien Kantone mit Kinder-IPS-Plätzen ausserkantonale Kinder aufnehmen werden oder eben nicht. Sie werden staunen, aber in der föderalistischen Schweiz gab es Kantone, die gesagt haben, sie würden in solch einer Situation ihre Betten exklusiv für ihre innerkantonalen Patienten nutzen.

Übersteigt nun die Nachfrage das Angebot, so wird es für die verantwortlichen Ärzte der Spitäler mit Kinder-IPS besonders schwierig. Einerseits müssen Sie entscheiden, welche Kinder aufgenommen werden und welche nicht. Andererseits müssen sie dies den Kindern und ihren Eltern mitteilen. In dieser Situation wird nicht mehr nach dem Kriterium des Schweregrads der Erkrankung, sondern nach der Überlebenschance, also nach dem grösstmöglichen Nutzen der knappen Mittel für die Gesamtbevölkerung, entschieden. Dieses Vorgehen ist aber für die schwer kranken Kinder und deren Eltern in Not nicht einfach nachvollziehbar.

In einer akuten Situation, wo sowohl Spitalpersonal als auch Eltern überlastet, übermüdet und gestresst sind, wird es fast unmöglich sein, solche Entscheide verständlich zu kommunizieren. Deshalb ist es notwendig, solche Triagekriterien vorgängig zu kommunizieren und bis zu einem gewissen Grad auch zur Debatte zu stellen. Nur so kann man das Personal vor öffentlicher Kritik und vor potenziellen Übergriffen seitens aufgebrachtter Eltern schützen, die das Vorgehen des verantwortlichen Personals nicht nachvollziehen können und die Entscheide möglicherweise als Willkür der einzelnen Ärztinnen und Ärzte wahrnehmen werden.

Ähnliche Fragen stellen sich auch in Bezug auf die Priorisierung bei der pandemischen Impfung, wo man ebenfalls eine Transparenz bezüglich der Kriterien der Priorisierung bei ungenügenden Impfstoffmengen anstreben sollte. Damit soll die falsche Wahrnehmung in der Bevölkerung minimiert werden, dass eine Behördenwillkür herrsche.

Und damit komme ich zur dritten und letzten Schlussfolgerung: In der Vorbereitungsphase für alle Mangel-Situationen sollten, basierend auf ethischen Richtlinien, Kriterien der Triage und Priorisierung zur Zuteilung der knappen und potenziell lebensrettenden Ressourcen erarbeitet und breit kommuniziert werden.

Denn in einer Krisensituation ist es besonders wichtig, dass die Welt für die Bürgerinnen und Bürger deutbar bleibt und das Geschehen um sie herum Sinn macht. Menschen, die die Welt nicht mehr verstehen, werden nicht vernünftig und solidarisch handeln. Damit wäre die Katastrophe vollkommen.

Ich fasse zusammen:

1. Es gibt aus Sicht der Vorbereitung und des Umgangs keinen wesentlichen Unterschied zwischen unvorhergesehener und angekündigter Katastrophe.

2. Die Perspektive der Bevölkerung ist wichtig und deren Sicht- und Handlungsweisen müssen verstanden und bei der Planung von und im Umgang mit Katastrophen einbezogen werden.

3. Potenziell lebensrettende Ressourcen werden nicht selten Mangelware sein. Es ist wichtig, deren Zuteilung nach klaren, ethisch vertretbaren Kriterien vorzunehmen und diese der Bevölkerung vorgängig klarzumachen, damit das Leben auch in der Katastrophensituation für sie Sinn macht und die Behörden und Experten glaubwürdig bleiben.

Vorzeitiges Planen ausserordentlicher Migrationsströme

Stefan Moll-Thissen, *Direktor, ORS Service AG*

Überblick

Die ORS ist eine schweizerische Gesellschaft, die auf die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden spezialisiert ist. Sie betreut Asylsuchende und Flüchtlinge professionell und menschlich korrekt. Der Auftraggeber hat die politische Verantwortung für die Betreuungsaufgaben, der operative Teil liegt bei der ORS.

Die ORS ...

- wurde 1992 gegründet;
- betreut in der Schweiz täglich über 5500 Asylsuchende;
- beschäftigt mehr als 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, davon über 90 % in der Betreuung.

Die ORS betreut in der Schweiz Asylsuchende auf allen Stufen des Asylbereichs, also für den Bund, die Kantone und die Gemeinden.

Sie betreut Asylsuchende ...

- in allen Empfangs- und Verfahrenszentren und Transitzentren des Bundes;
- in mehr als 35 Durchgangs- und Nothilfezentren und Wohnheimen;
- im Auftrag von 5 Kantonen (Bern, Basel-Stadt, Freiburg, Solothurn, Zürich);
- in über 40 Gemeinden;
- in rund 450 Wohnungen.

Seit dem 1. Januar 2012 betreut die ORS die Asylsuchenden in den fünf Betreuungsstellen der Republik Österreich. Der Vertrag beinhaltet die Erbringung aller in einer Betreuungsstelle erforderlichen Leistungen, wie etwa die Unterbringung und Verpflegung, die ärztliche und psychosoziale Betreuung sowie die Tagesstrukturierung.

Im Kanton Freiburg ist die ORS seit 2008 tätig und erbringt im Auftrag des Kantons folgende Aufgaben:

- Betreuen und Unterbringen von Asylsuchenden und Flüchtlingen in den Kollektivunterkünften des Kantons sowie in über 320 Wohnungen
- Integrations-, Bildungs- und Beschäftigungsprogramme für Personen im Migrationsbereich
- Liegenschaftsmanagement
- Rückkehrberatung
- Medizinische Beratung
- Organisation der Krankenversicherung
- Personentransporte
- Administration, Erfassung, Abrechnung
- Weiterbildungskurse für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Migrationsbereich

Die ORS ist politisch und konfessionell neutral.

Die ORS entwickelt Konzepte, die wirken, rasch umsetzbar sind und einen umsichtigen und effizienten Einsatz öffentlicher Mittel erlauben. Auftraggeber, die mit der ORS zusammenarbeiten, können dadurch adäquat auf schwankende Asylgesuchszahlen oder Gesetzesänderungen reagieren.

Grundlagen, um adäquat dem hohen qualitativen Anspruch an die Betreuung zu entsprechen, sind eine leistungsfähige, sich permanent weiter entwickelnde Organisation und eine vertrauensvolle und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Auftraggebern. Damit stellt ORS die Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen sicher, die sich in einer schwierigen persönlichen und wirtschaftlichen Situation befinden.

Die Betreuerinnen und Betreuer der ORS sind sozial und fachlich kompetent und arbeiten professionell. Sie sprechen verschiedene Sprachen, wissen, worauf es im Umgang mit Menschen ankommt, können gut kommunizieren und sich in besonderen Situationen durchsetzen. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden speziell auf ihre Eignung hin geprüft.

Die ORS ist dreifach zertifiziert. Sie besitzt die Zertifizierungen nach dem Qualitätssystem ISO 9001:2008, nach den Qualitätsanforderungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV-IV 2000 sowie nach EduQua. Das Qualitätsmanagement erlaubt der ORS, mit einheitlichen Prozessen innerhalb kürzester Zeit termingerecht und geografisch unabhängig ihre Betreuungsdienstleistungen zu erbringen.

Réinventer les frontières locales

Gérald Mutrux, *Chef de service, Service des communes*

Sommaire

1. Introduction
2. Les principaux défis de la période 1970-1990
3. Les nouveaux défis
4. L'émergence des nouveaux territoires
5. Comment réinventer les frontières locales ?
6. La répartition des rôles
7. Les différents temps
8. Conclusions

1. Introduction

Depuis leur origine, les communes ont marqué le territoire. L'avènement d'un Etat moderne a pu se réaliser grâce à l'inflexion donnée aux 3 éléments constitutifs que sont le territoire, la population et l'organisation²⁸. Ainsi, aujourd'hui encore, la commune est définie comme une collectivité publique autonome fixée sur un territoire déterminé²⁹.

Ce territoire est resté solidement fixé dans ses limites durant les deux premiers tiers du 20^{ème} siècle. Ce n'est qu'à partir des années septante que l'on observe une évolution du territoire communal. Les premières fusions donnent naissance à de nouvelles communes formant de nouveaux territoires. Cette évolution n'est toutefois que la forme la plus visible ou la plus aboutie d'une réforme profonde de l'organisation de la commune à l'échelon local et le début d'une mutation des frontières qui va aller en s'accéléralant.

²⁸ Roland Ruffieux, L'origine des communes et le développement des bourgeoies dans le canton de Fribourg, Etude historique préparée à l'intention du Conseil d'Etat, Fribourg, octobre 1975

²⁹ Article 1 al. 1 de la loi fribourgeoise sur les communes, Recueil systématique de la législation fribourgeoise (RSF-140.1)

2. Les principaux défis de la période 1970-1990

La période 1970-1990 se caractérise par l'apparition de nouveaux enjeux. Les communes vont alors devoir s'adapter en établissant de nouveaux territoires.

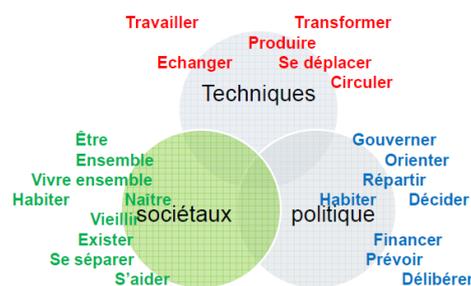
Le développement rapide du canton, l'augmentation de sa population, l'apparition de nouvelles exigences dans le domaine de la protection de l'environnement et de la mobilité vont entraîner les communes dans un vaste programme d'investissement. Il s'agit alors de développer le réseau routier, le réseau de canalisation des eaux usées, de stations d'épuration, d'améliorer, mais aussi d'étendre le réseau de distribution de l'eau potable, et encore de construire et de développer les infrastructures scolaires, cycles d'orientation, etc.

En d'autres termes, il s'agissait d'agir sur les infrastructures de base.

3. Les nouveaux défis

A partir de la fin des années 90, de nouveaux enjeux sont apparus. Ils sont la conséquence de nombreux facteurs, de

Nouveaux défis pour les communes



nature technique, politique ou sociétale :

© G. Mutrux et J.C. Simonet pour la HEF-TS – communes fribourgeoises – avril 2011

3.1 Les défis techniques

D'un point de vue technique, les enjeux à relever sont en partie le fait d'une

tertiarisation de l'économie du canton. Les communes sont ainsi confrontées à :

- Un besoin accru de concilier des activités essentielles réparties dans différents espaces. « Habiter », « travailler », « consommer » et « se divertir » se pratiquent sur des territoires plus étendus.

- Une augmentation des besoins de mobilité et de communication pour les activités professionnelles et domestiques. Cela induit, par exemple, une augmentation du parc automobile, des flux pendulaires, des temps de déplacement, etc.

Les communes vont ainsi devoir assurer les flux de transport, les organiser, gérer la circulation, garantir la communication et agir par l'intermédiaire de mesures relevant de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

- L'émergence d'une société de l'information qui va progressivement définir le territoire comme un ensemble de relations, un espace d'informations et de communication. La vulgarisation de la connaissance passait, il y a encore peu, par l'accès aux archives, aux bibliothèques ou au bureau communal ! Les déplacements s'opéraient en fonction de ces lieux de stockage du savoir. Avec l'arrivée d'internet, cet accès s'est libéré de la contrainte physique des lieux de consultation. Les collectivités publiques sont donc également amenées désormais à faciliter l'accès à leurs informations, à leurs documentations, à informer en toute transparence. Cela exige des moyens et des compétences. Mais cela va également établir une nouvelle relation entre autorités et administrés.

3.2 Les défis sociétaux

D'un point de vue sociétal, les enjeux à relever sont le fait d'une transformation de la structure de la population. Les communes sont confrontées à une forte augmentation de celle-ci, mais aussi à une

modification du rapport démographique, au vieillissement de la population, à une hausse des divorces, à une recomposition des familles, etc.

Les communes sont ainsi confrontées à des besoins accrus de logements qui tiennent compte d'une réduction de la taille et de la recomposition des familles, mais aussi de logements et d'aménagements intégrant les contraintes imposées par une population vieillissante.

Cela soulève d'ailleurs d'autres questions portant sur la conception des services publics de proximité, sur le développement de l'aménagement local et régional, sur les politiques d'intégration, qui tiennent compte des relations intergénérationnelles mais aussi migratoires.

3.3 Les défis politiques

Les défis politiques forment en quelque sorte le cadre de l'action communale. On citera à cet égard :

- les règles financières et budgétaires qui doivent permettre le maintien d'une capacité financière suffisante à court, moyen et long terme. Il s'agit d'anticiper et de planifier dans un contexte comportant un niveau d'incertitude élevé;
- le choix de fournir des prestations publiques à l'échelon local plutôt que régional ou cantonal. Il s'agit de répondre au mieux au besoin de la population. La distance est le facteur-clé, mais comme on le verra plus loin, cette notion a fortement évolué, ce qui oblige tous les acteurs institutionnels à remettre en question son importance ;
- le mode de collaboration avec d'autres collectivités publiques, lorsque les tâches ne peuvent être réalisées seules. Fournir une prestation nécessite non seulement des compétences, de l'expérience, des connaissances, mais aussi des partenaires, faute de quoi, ladite prestation ne pourra être fournie, ou alors avec des rapports de coûts trop élevés ;

- le statut d' élu communal, qui apparaît encore pour certains comme le fruit d' une vocation. On assiste à un écart croissant entre des responsabilités qui ne cessent d' augmenter et une réelle dévalorisation du statut d' élu. Sans valorisation, il sera probablement très difficile d' exiger plus de compétences.

Ces exigences soulèvent d' autres questions, telles que la répartition des nombreuses tâches entre les différents acteurs institutionnels (Confédération, canton, communes).

4. L' émergence des nouveaux territoires

Le territoire s' est longtemps réduit à un découpage administratif de l' espace physique. C' est le sens même de l' article 1 al. 1 de la loi sur les communes, qui fixe la collectivité locale sur un territoire déterminé. Toutefois et à partir du début des années 70, des réflexions et une prise de conscience des limites d' un espace territorial trop étroit vont entraîner d' importantes réformes.

4.1 La période 1970-1990

En 1967, le canton recensait encore 284 communes (165 au 1^{er} janvier 2012), et donc autant de territoires locaux. La puissance publique s' exerçait sur ces derniers par des communes qui exerçaient déjà de nombreuses compétences. Le changement significatif tient, comme cela a été évoqué auparavant, à l' apparition de contraintes externes, résultat de la marche vers la modernisation du canton. Dès cette époque, il fut souvent impossible, pour les communes, d' assumer seules l' ensemble des tâches qui leur étaient dévolues. La collaboration, la coopération et la solidarité intercommunale devaient prendre le relais. Ainsi se sont développés des mécanismes de collaboration (associations intercommunales, conventions intercommunales, contrats de collaboration, etc.).

L' association intercommunale a ainsi facilité la réalisation de grandes infrastructures. Plus d' une cinquantaine ont

été créées à l' époque. On peut citer à cet égard, les stations de traitement et d' épuration des eaux (STEP), les réservoirs et les réseaux de distribution de l' eau potable, les cycles d' orientation, etc. L' association possède une personnalité juridique qui lui permet ainsi d' agir en son nom propre. La commune délègue en quelque sorte sa compétence à l' association, qui dispose d' un pouvoir de décision étendu. De nouveaux espaces institutionnels ont ainsi vu le jour, mais surtout ces espaces sont devenus de nouveaux espaces de gouvernance.

Les conventions intercommunales, qui sont des formes de contrats de collaboration passés entre les communes ont également connu, à cette époque un grand essor. On citera simplement l' organisation scolaire infantine et primaire qui a été organisée, dans l' espace, sur la base de conventions intercommunales. Ainsi, est né, le « cercle scolaire intercommunal », territoire sur lequel s' exerce les compétences en matière scolaire d' au moins deux communes.

Mais au-delà des instruments juridiques de collaboration, cette époque est marquée par une prise de conscience des autorités politiques de la nécessité de réorganiser le territoire. En 1971, le Gouvernement fribourgeois mandate l' Université de Fribourg pour examiner la question. Le rapport de l' Université conclut qu' il est urgent de revoir le maillage communal. C' était comme un coup de tonnerre dans l' azur. A la suite de ce rapport, le Gouvernement soumet en 1973, au Grand Conseil, un projet de loi sur les fusions de communes contenant des dispositions permettant d' obliger une commune à fusionner³⁰. Ce projet, approuvé par le Grand Conseil le 21 mai 1973 par 87 oui contre 9 non, fut immédiatement contesté par un groupe de citoyens issus de petites communes. Le referendum fut demandé. La loi fut rejetée lors de la votation du 26

³⁰ Bulletin du Grand Conseil (BGC), 1973, pp. 333-363

mai 1974 par 60 % des votants. La stratégie fribourgeoise sera désormais celle des fusions volontaires.

Cet épisode est important, car malgré l'échec du projet gouvernemental, le referendum a permis de lancer un large débat dans l'opinion publique sur l'opportunité pour les communes de fusionner. Il a forcé en quelque sorte le dialogue entre autorités et citoyens et a créé des conditions propices à la poursuite de la réflexion à ce sujet. Cela a abouti à réduire le nombre de communes de 284 à 245.

Cette « première période » des politiques de fusion, qui se termine en 1999, visait en particulier, les petites communes, à vocation plutôt rurale, qui se trouvaient en difficultés soit structurelles, soit financières et ne parvenaient plus à faire face à leurs obligations. L'objectif était de trouver une commune d'accueil, voisine, plus grande, pour créer une nouvelle entité. L'aide financière de l'Etat était destinée à combler les écarts de situation financière, de charge fiscale, d'endettement, et à mettre à niveau les infrastructures de base.

4.2 La période 2000-2004

Dès la fin des années 90, le débat sur les fusions de communes reçoit une nouvelle impulsion. C'est le Grand Conseil qui cette fois donne de la voix. Il estime que la politique menée jusqu'alors, bien que satisfaisante dans ses résultats, n'est pas suffisante. Il faut accélérer le rythme. C'est un message politique fort qui était partagé par la majorité du Parlement. On n'en était plus à débattre de l'opportunité, mais bien de l'efficacité. Il s'agissait de permettre aux communes de se structurer de façon à pouvoir assumer les tâches, toujours plus complexes, qui sont exigées d'elles. On observait aussi que la fragmentation politique, résultat de la multiplication des actes de collaboration intercommunale, posait de nombreux problèmes.

Avec le décret du 11 novembre 1999, c'est donc une nouvelle forme d'encouragement

cantonal aux fusions de communes qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2000, pour valoir jusqu'au 31 décembre 2004. Les objectifs sont de stimuler les fusions en simplifiant la procédure administrative et le calcul de la subvention et surtout, d'éviter les problèmes de négociation et de stratégie vers lesquels avait dérivé l'ancien système. La nouvelle politique cantonale voulant encourager les fusions part du constat que les multiples formes de collaboration intercommunale, qui se sont développées parallèlement aux fusions, permettent certes de résoudre en partie les problèmes économiques (effets de débordement et économie d'échelle principalement), mais ne résolvent pas celui d'un découpage géographique multiple. Il y a autant de maillages qu'il y a de tâches intercommunales uniques ou groupées, d'où une perte de lisibilité des processus de décision et des processus budgétaires.

Elle s'articule autour de deux piliers : établir une nouvelle carte des communes en se fondant sur le concept des « noyaux forts »³¹ et réformer le mécanisme d'aide financière aux fusions en introduisant un système de subventions forfaitaires.

En d'autres termes, la seconde période débute en 2000. On ne vise alors plus les disparités financières. Les communes sont homogènes. Les fusions servent avant tout à rationaliser l'offre et la production de services collectifs locaux, à renforcer la position politique des communes face au canton, et à retrouver un pouvoir démocratique et participatif perdu avec les multiples formes de collaborations intercommunales. Les communes

³¹ Le concept des noyaux forts est décrit dans : Bernard Dafflon, Fusion de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence, Working Paper 327, BENEFRICENTRE centre d'Etudes en Economie du secteur Public, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg. Version téléchargeable <http://www.unifr.ch/finpub/doc/WPfulltext/WorkingPaper327.pdf>

fusionnantes visent des seuils critiques leur permettant d'accomplir de nouvelles tâches et de réaliser un projet de société dans une micro-région. A cette période, le nombre de communes passa de 245 à 168.

4.3 La période actuelle

En 2006, deux députés déposent une motion qui demande que le processus d'encouragement aux fusions de communes soit repris. Selon le texte de la motion, le but était d'abaisser le nombre de communes à 89. La loi sur l'encouragement des fusions de communes a été adoptée par le corps électoral le 15 mai 2011. Elle est entrée en vigueur le 1er janvier 2012.

Toutes les communes sont intégrées dans un projet de fusion. La pierre angulaire de ce projet sera la réalisation d'un plan de fusions. Cette tâche a été confiée aux préfets qui devront transmettre leurs propositions au Conseil d'Etat d'ici fin juin 2012. Il s'agira de déterminer, dans un premier temps, si la fusion peut permettre d'améliorer l'autonomie et les capacités des communes ainsi que l'efficacité de leurs services. Ces critères seront donc évalués. La situation actuelle et les possibilités d'amélioration seront examinées. Les conclusions serviront ensuite à formuler des propositions concrètes pour la suite des démarches, sous forme d'un projet de fusion s'inscrivant dans un plan de fusions réalisé à l'échelon du district.

Fusions de communes Les objectifs des 3 périodes		
1974 - 1999	2000 - 2004	2012 - 2018
S'adresse aux communes rurales Résolution de problèmes structurels et financiers Diminution des disparités	S'adresse à des communes plus homogènes Atteindre une masse critique suffisante Diminution du déficit démocratique	S'adresse à toutes les communes : renforcement de l'autonomie communale accroissement des capacités des communes accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux

Comme on peut le déduire à la lecture du tableau ci-dessus, les mesures d'encouragement aux fusions de communes doivent en principe parvenir à renforcer l'autonomie communale. La multiplication des accords de collaboration intercommunaux (associations, conventions, etc.) a dilué cette autonomie. Collaborer c'est aussi accepter de déléguer son pouvoir de décision, c'est aussi accepter que la finalité de certaines politiques publiques finissent par échapper à la commune. Ces faits sont souvent considérés comme incompatibles ou inadéquats, en regard de l'autonomie communale. Il faut noter au passage que l'autonomie ne dépend pas seulement du mode de collaboration, mais de nombreux autres facteurs tels la densité normative de la législation cantonale et fédérale qui imposent des normes strictes dans l'exécution des tâches ou la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Ces questions ne sont pas abordées ici.

La première conclusion que l'on peut tirer du panorama présenté jusqu'ici est que le temps de l'action publique, lorsqu'il doit agir sur les structures, peut paraître long, à vue humaine. Et pourtant, il a fallu moins de deux ans au Conseil d'Etat pour présenter, en 1973, un projet de loi qualifié de « révolutionnaire ». La méthode était peut-être, avec le recul, un peu « brusque », mais les résultats inattendus. C'est un échec qui a permis de lever le « tabou » des fusions de communes. Le débat politique a ainsi permis de « dédramatiser » cette thématique. Et les résultats ont suivi, sans que des mesures de contraintes ne doivent être prises, simplement parce qu'alors, les communes s'étaient convaincues de la nécessité d'agir. Les territoires communaux ont ainsi commencé à fusionner, créant de nouvelles frontières plus grandes et entraînant ainsi d'autres réflexions, qui mèneront à d'autres fusions. Durant cette période, soit jusqu'à la fin des années 90, 30 fusions ont été réalisées et 66 communes concernées.

La deuxième conclusion tient au fait que les communes se sont très vite organisées entre elles, afin d'être en mesure de répondre à leurs obligations. La collaboration intercommunale a ainsi connu un développement extraordinaire en quelques années seulement. On recense aujourd'hui 81 associations intercommunales et probablement plus d'un millier de conventions intercommunales. Les charges totales de fonctionnement des collectivités locales fribourgeoises s'élèvent, en 2010, à 1,68 milliards de francs, dont 20 %, soit environ 330 millions, provient des associations intercommunales.

5. Comment réinventer les frontières locales ?

Alors que voilà plus de 40 ans, le territoire de production de services publics locaux coïncidait avec les limites communales, cet état de fait a subi des changements rapides dans les années 70.

De nouveaux espaces se sont ainsi créés. Ils répondaient à un besoin indispensable de collaboration, afin d'être en mesure de fournir des prestations adaptées aux nouvelles exigences. Ces territoires possèdent leurs propres règles de gouvernance, stipulés dans les accords de collaboration (statuts d'associations intercommunales, conventions intercommunales). Les communes sont dès lors entrées dans une forme de « culture de la complexité ». Il ne suffisait plus de décider pour « gouverner », mais il fallait désormais négocier et déléguer.

A cette époque, la législation cantonale, spécialement la loi sur les communes, s'était rapidement adaptée à ces changements de paradigme, en les anticipant même quelque peu. La loi du 25 septembre 1980 sur les communes en témoigne.

Les limites de la collaboration intercommunale sont toutefois vite apparues. Ce fait a été, parmi d'autres, un des facteurs d'encouragement aux fusions.

5.1 Le nouvel environnement socio-économique

Depuis 15 à 20 ans, un phénomène nouveau est apparu. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont dessiné de nouveaux espaces socio-économiques et de nouvelles cultures. Les collectivités publiques, dont les collectivités locales, ont dû s'adapter.

*« La figure du territoire voit converger cet ensemble de questions et semble être la principale dimension appropriable pour une action commune et politique capable de donner le sentiment qu'il est encore possible d'agir sur le système. (...) Ces technologies génèrent une exigence accrue des citoyens consommateurs pour une action publique efficace, transversale et proche de ses besoins ».*³²

Ainsi l'espace public ne se limite plus à un cadre géographique (communes) ou historique (districts). La mobilité tente d'effacer ces deux dimensions.

Un second facteur dont il va falloir tenir compte est celui du temps. L'espace se pense avec le temps et les technologies de l'information et de la communication ont, en quelque sorte, dissous cet espace. Les communes devront s'y adapter. Les questions à résoudre deviennent de plus en plus complexes, la transversalité des politiques publiques est devenue la règle et les réponses doivent être apportées, souvent rapidement, dans un environnement souvent très incertain.

5.2 Les nouvelles frontières locales

La Constitution et la loi sur les communes précisent que : « Les communes pourvoient au bien commun sur le plan local. Elles accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent. Les communes assurent à la population une qualité de vie durable et disposent de

³² Bruno Caillet, Xavier Comtesse, L'invention des territoires directs par les gens ordinaires, 2008, www.lehub-agence.com

services de proximité. » La Constitution de 2004 est beaucoup plus précise que l'ancienne sur le rôle des communes et fixe une trentaine d'objectifs auxquels les communes doivent satisfaire, soit seules, soit avec le canton. Ces objectifs sont récents et ne souffrent donc pas d'obsolescence, ils sont adaptés aux nouveaux défis à venir. Dans ce contexte et tenant compte du fait que les instruments de la collaboration intercommunales ont atteint leur limite, la fusion apparaît comme le processus créant les meilleures conditions pour garantir la pérennité de l'institution communale. D'ailleurs, une comparaison rapide avec le contexte national démontre que la taille moyenne d'une commune fribourgeoise (1600 habitants) n'est que la moitié de la taille moyenne d'une commune suisse : environ 3000 habitants.

En fait, la volonté du législateur est de créer une émulation, de faire en sorte que désormais chaque commune du canton fasse une analyse approfondie de sa situation actuelle et des perspectives d'avenir dans un horizon d'une vingtaine d'années. Il s'agit de connaître les forces et les faiblesses de la commune et d'identifier ses partenaires naturels de fusion. Il s'agit d'une approche objective, rationnelle, mais qui se déroule dans un cadre qui reste empreint d'une certaine subjectivité, voire dans certains cas, d'une certaine émotivité. Pour mener une telle réflexion et structurer les résultats, il fallait disposer d'un cadre qui offre une certaine légitimité, une reconnaissance et une acceptation publique. Ce rôle a été confié aux préfets. Ils devront d'ici la fin du mois de juin 2012, établir un plan de fusions. Le préfet devra par conséquent analyser la situation dans chacune des communes de son district afin de déterminer dans quelle mesure elles satisfont à leurs obligations aujourd'hui et pourront le faire demain. Il établira ensuite, en collaboration avec les communes, un plan de fusions qui tiendra compte des forces et des faiblesses de l'ensemble des communes de son district. Le Conseil

d'Etat devra finalement approuver le plan de fusions proposé ou pourra, le cas échéant, encore le compléter. Dans toutes les phases de ce processus, les habitants, les citoyens, seront associés. Voici, en guise d'illustrations, quelques exemples des questions posées :

Combien d'heures par semaine en moyenne les membres du conseil communal consacrent-ils à leur mandat ?

Votre commune travaille-t-elle par délégation de tâches (exemples : mandat pour le transport scolaire, mandat pour le suivi du contentieux, approvisionnement en eau confié à une société privée) ?

La commune dispose-t-elle de zones adéquates afin d'assurer un développement harmonieux pour les 15 prochaines années ?

La commune est-elle satisfaite de l'offre en transports publics ou souhaite-t-elle un développement de cette offre ?

La commune possède-t-elle des infrastructures adéquates afin de permettre à sa population de pratiquer des loisirs et du sport et de participer à la vie culturelle ?

Les principales sociétés sportives et culturelles travaillent-elles uniquement au niveau local ou existe-t-il déjà une collaboration intercommunale ?

Quelles sont les offres proposées par la commune pour les familles ? L'offre est-elle jugée suffisante ?

Exceptées les offres provenant des sociétés locales, existe-t-il des initiatives afin de favoriser l'intégration sociale et politique des jeunes, comme prévu à l'article 61 Cst ?

Quelles sont les mesures prises afin de soutenir l'intégration des personnes âgées ou handicapées ? La commune développe-t-elle des projets dans ces domaines ?

Pourriez-vous décrire, en quelques lignes, les points forts, les faiblesses actuelles et

futures de votre commune, mais également les opportunités et risques auxquels la commune pourrait être confrontée à terme ?

Il ne s'agit donc que de quelques exemples, le questionnaire comprenant de nombreuses questions. C'est un véritable défi, puisqu'il s'agit non seulement d'établir un état des lieux, mais également de se projeter dans un horizon de 20 ans. S'y ajoute le contexte législatif, qui est très changeant, et le fait que l'ensemble des tâches assumées par l'Etat et les communes seront réexaminées durant la présente législature et pourraient donc être redistribuées.

La finalité de cet exercice consiste à mettre en commun des forces qui sont aujourd'hui en partie disséminées, ce qui devrait permettre :

- de répondre aux exigences formulées par la Constitution, qui fixent une trentaine d'objectifs aux communes, objectifs qui pourraient encore considérablement évoluer ces prochaines années ;
- d'affronter dans de bonnes conditions les défis techniques, sociétaux et politiques qui sont apparus ces dernières années et qui marqueront l'action publique à moyen et long terme ;
- de garantir la pérennité financière et une gestion rationnelle des communes ;
- de revaloriser le statut d'élu communal et de rendre attractif une telle fonction (en notant que ce défi concerne aussi les parlementaires communaux) ;
- de répondre aux exigences de transparence et aux contraintes de l'émergence d'une société de l'information qui définit de plus en plus le territoire comme un ensemble de relations, un espace d'informations et de communication ;
- de sauvegarder, voire de renforcer le rôle central des communes dans la médiation des intérêts, de la redéfinition des

identités locales et de la transmission du lien social aux nouvelles populations.

Ainsi, le nombre de communes devrait diminuer de façon importante ces prochaines années, pour se situer, si possible, en dessous de 100. Ce chiffre n'est pas le résultat d'un choix arbitraire, mais se fonde sur une méthode qui a été développée par l'Université de Fribourg, sous la direction du professeur Bernard Dafflon³³.

Cette étude démontre que le canton pourrait être constitué de 89 communes.

6. La répartition des rôles

Cet aperçu des enjeux et des défis qu'il faudra s'attacher à surmonter démontre à quel point une collaboration, une concertation, un dialogue permanent doit exister entre les communes et l'Etat. Chacun doit y jouer, y trouver son rôle. La dynamique qui sous-tend à la modification des espaces institutionnels puise en partie sa force dans une action concertée de l'Etat et des communes. Le Parlement cantonal demeurant le législateur, il lui incombe donc de créer le cadre législatif nécessaire. Toutefois, et comme cela a déjà été exposé, toutes les autorités (Conseil d'Etat, conseillers communaux, préfets), mais aussi toutes les unités administratives de l'Etat et des communes sont impliquées. C'est donc une action transversale qu'il faut mener.

Et puis, ce qui fait l'originalité de cette politique publique, c'est le sens volontaire qui lui est donné. Les mesures d'encouragement n'ont rien de coercitives, elles sont de nature à créer une dynamique et font donc appel à la concertation, à la conviction, à la démonstration. C'est un pari sur l'avenir, qui se fonde sur une prise de conscience et un examen rigoureux des potentiels de chacun, les communes restent souveraines dans les choix à opérer.

³³ Bernard Dafflon, op. cit. chiffre 4.2

7. Les différents temps

D'importants changements ont été opérés, ces trente dernières années, dans le paysage institutionnel fribourgeois à l'échelon local. Ce mouvement se poursuit. De nouveaux territoires institutionnels se sont ainsi créés, sous différentes formes, collaborations intercommunales, nouvelles communes, etc. Il répond à un besoin d'adaptation des collectivités publiques, dicté par le développement économique du canton, mais aussi par les progrès techniques, essentiellement les technologies de l'information et de la communication. Les communes sont donc prises dans un mouvement permanent, qui génère des rythmes et des temps différents.

On citera :

- Le temps de la gestion

L'horizon temporel est marqué par le budget, qui autorise la commune à dépenser et investir, selon les choix opérés pour une année. C'est dans cet espace de temps que les décisions doivent être prises, souvent promptement, et que le temps de réaction doit être rapide.

- Le temps de la planification

L'horizon est de 5 ans. Il exige de la part de la commune, une anticipation de ses besoins, mais aussi une vision claire du développement et du rythme que celui-ci devra prendre. Il exige une bonne connaissance de l'environnement socio-économique à l'échelon local, régional et cantonal.

- Le temps de l'aménagement

L'horizon est de 15 ans. Il faut anticiper les besoins démographiques en adaptant ou en développant les différentes zones d'aménagement aux besoins futurs. Il s'agit d'une réflexion sur la place de la commune à l'échelon régional, sur les développements à prévoir, sur les infrastructures à réaliser.

- Le temps de l'incertitude

Ce temps est continu, c'est un facteur qui évolue en fonction de l'horizon temporel.

Mais la commune doit en permanence gérer l'incertitude et en tenir compte dans ses politiques. Ce temps est également celui de l'action, car les communes sont le dernier maillon d'une chaîne de collectivités publiques. Elles sont le relais entre des politiques décidées à d'autres échelons et leurs habitants et il leur appartient le plus souvent, de « mettre en œuvre ».

8. Conclusions

Le temps de l'action publique bat à des rythmes bien différents. L'action publique, à l'échelon local, s'appuie aujourd'hui sur un réseau très dense de collaborations entre communes. Ce fait génère des coûts sociaux de coordination. Le temps nécessaire à réaliser l'action s'allonge, du fait de la chaîne de décision. La présence de nombreux acteurs (Confédération, canton, communes) rend plus incertain encore l'efficacité des mesures. Les nouveaux territoires constitués jusqu'alors ont cherché à résoudre ce dilemme. Dans l'avenir, d'autres mesures devront être prises. Redéfinir les territoires, revoir les frontières locales est un défi immense, mais il ne pourra s'opérer efficacement sans une redéfinition des tâches. Celles-ci devront être désenchevêtrées, redéfinies et confiées à la collectivité qui saura le mieux les mettre en œuvre. L'encouragement aux fusions de communes n'aura finalement de sens que si les communes y retrouvent un surcroît d'autonomie.

Die Mobilität von morgen

Thierry Steiert, *Gemeinderat, Stadt Freiburg*

Die Stadt Zürich führt alljährlich eine Meinungsumfrage durch zur Lebensqualität und zu den Sorgen, die den Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt unter den Nägeln brennen. Unangefochten an der Spitze dieses Sorgenbarometers ist seit 1999 der Verkehr, der in der jüngsten Umfrage von 52 % der Befragten als Problem bezeichnet wurde. Demgegenüber steht, dass 99 % der Zürcherinnen und Zürcher gerne oder sehr gerne in ihrer Stadt leben – eine Zahl, die ebenfalls seit vielen Jahren konstant bleibt. Würde man eine solche Umfrage in Freiburg oder in anderen Schweizer Städten durchführen, dürften die Ergebnisse ähnlich lauten. Im Rahmen der Agenda 21 und anderer partizipativer Projekte haben Befragungen u. a. in Freiburg, Villars-sur-Glâne oder Marly ergeben, dass die Mobilität auch als grösste Sorge der Bewohner wahrgenommen wird. Es macht also durchaus Sinn, sich an der heutigen Konferenz für Sozialfragen mit dem Thema Mobilität zu befassen.

I. Entwicklung des Verkehrs in den letzten Jahren und Jahrzehnten

Statistiken auf Bundesebene

Laut der letzten Erhebung des Bundesamtes für Statistik wurden im vergangenen Jahr in der Schweiz so viele motorisierte Strassenfahrzeuge in Verkehr gesetzt wie nie zuvor. Mit rund 421 000 Neuzulassungen wurde der bisherige Rekord aus dem Jahr 1989 deutlich übertroffen. Vergleicht man die Neuzulassungen des Jahres 2011 mit denjenigen des Vorjahres, so beträgt die Zunahme rund 12 %. Insgesamt waren damit Ende des letzten Jahres rund 5,5 Millionen Motorfahrzeuge immatrikuliert, was gegenüber dem Vorjahr einem Zuwachs von 2,2 % entspricht.

Diese Entwicklung ist für die Automobilbranche hoch erfreulich,

insbesondere in einem wirtschaftlich eher schwierigen Umfeld. Was die Wirtschaft freut, entpuppt sich hingegen für Raum- und Verkehrsplaner als Problem, bedeutet doch jedes zusätzliche Fahrzeug auf unseren Strassen auch mehr Platzbedarf, auf öffentlichem wie auf privatem Grund. Hinzu kommen die schwerwiegenden Auswirkungen des motorisierten Verkehrs auf Umwelt, Klima und Gesundheit. Der einzelne Autofahrer beurteilt die Auswirkungen aber aus seiner individuellen Perspektive und erkennt die raumplanerischen wie auch die umweltrelevanten Konsequenzen dieser Entwicklung in der Regel nicht. Lassen Sie mich das anhand eines Beispiels illustrieren: Seit 1990, also in knapp zwanzig Jahren, hat der Fahrzeugbestand in der Schweiz um rund 1 Million Einheiten zugenommen, von ca. 4,5, auf 5,5 Millionen Fahrzeuge. Das entspricht einer fahrenden Kolonne von 20 000 km oder 80 Fahrspuren nebeneinander vom Bodensee zum Genfersee!

Und der Kanton Freiburg?

Der Kanton Freiburg hat diese Entwicklung in den letzten Jahren mehr als mitgemacht, er weist mit einem Wachstum von 3,5 % der zugelassenen Fahrzeuge im Jahre 2011 sogar die höchste Wachstumsrate aller Kantone auf. Laut dem Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt ist dies im Wesentlichen auf das Bevölkerungswachstum zurückzuführen, denn unser Kanton steht seit einiger Zeit auch bei der demografischen Entwicklung an der Spitze bzw. an zweiter oder dritter Stelle. Weitere Gründe für dieses Wachstum sind aber auch die gute Wirtschaftslage, in der sich der Kanton Freiburg trotz Krisenstimmung befindet, sowie die Preise für Neufahrzeuge, die im vergangenen Jahr besonders niedrig waren. Ein weiterer, wesentlicher Grund für den extrem hohen

Motorisierungsgrad der Freiburgerinnen und Freiburger dürfte indes auch darin liegen, dass in den vergangenen Jahrzehnten eine Raumplanungspolitik praktiziert wurde, die der Mobilitätsfrage in keiner Weise Rechnung getragen hat. So wurden unzählige Wohnzonen in Gegenden erstellt, in denen die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr rudimentär oder gar inexistent war. Gleichzeitig wurde das Potenzial des Langsamverkehrs als Fortbewegungsmittel im Alltag und insbesondere im Langsamverkehr ignoriert. Das Velo wurde und wird oft noch immer als Sport- und Freizeitgerät wahrgenommen.

Mobilitätsverhalten im Einzelnen

Im Durchschnitt legte im Jahr 2005 jede Schweizerin und jeder Schweizer 19 000 Kilometer zurück, das entspricht fast einer halben Erdumrundung. Den grössten Teil macht dabei der Freizeitverkehr aus, nämlich 45 %. Erst weit dahinter stehen an zweiter Stelle die Arbeitswege mit 17 % und an dritter Stelle die Einkaufswege mit 10 %. Das weitaus meistverwendete Verkehrsmittel ist das Auto: mit ihm werden 55 von 100 zurückgelegten Kilometern zurückgelegt (fast 10'600 km pro Jahr und Person). 18 % der Jahresdistanz entfallen auf das Flugzeug, der öffentliche Verkehr (Eisenbahn, Bus, Tram) macht insgesamt 19 % aus, und der Anteil des Langsamverkehrs beträgt schliesslich 4 %.

Ein Ende dieses Verkehrswachstums ist heute nicht abzusehen, vielmehr wurden bisher alle Prognosen stets übertroffen. Während es beim Freizeit- und Ferienverkehr für viele noch als zumutbar gilt, einige Stunden vor dem Gotthardtunnel im Stau zu stecken, führt das ungehemmte Wachstum im Arbeitsverkehr und insbesondere in den Agglomerationen zu unhaltbaren Zuständen. Nur mit einem steten Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel und einer Förderung der kombinierten Mobilität und

des Langsamverkehrs auf Kurzstrecken wird es gelingen, den Kollaps zu verhindern.

Verfehlte Raumplanungspolitik

Die Rezepte für ein besseres Mobilitätsverhalten sind seit Langem bekannt: Für ein vermehrtes Umsteigen auf gesellschaftlich und ökologisch verträglichere Verkehrsmittel («transfert modal») sind zwei Ansätze unabdingbar: erstens ein möglichst gutes ÖV-Angebot und zweitens die raumplanerische Komponente, d. h. räumliche und demographische Entwicklung dort und nur dort, wo ein ausreichendes ÖV-Angebot besteht. Der Soziologe Vincent Kaufmann, der sich eingehend mit diesen Problemen auseinandergesetzt hat, drückt dies folgendermassen aus: «Il ne sert à rien d'avoir un système de transports publics très performant si la croissance urbaine se développe en dehors des périmètres qu'elle dessert». Und genau hier haben wir im Kanton Freiburg in den letzten Jahrzehnten gesündigt, mehr noch als in anderen Kantonen. Es wurde bis in die hinterste Ecke des Kantons munter weitergebaut und eingezont, wobei sich die Auseinandersetzung mit der Mobilitätsproblematik jeweils auf die Erschliessung für den motorisierten Individualverkehr, sprich, das Auto, beschränkte. Der Preis, den wir für diese kollektive Erfüllung des Traums vom Eigenheim im Grünen bezahlen müssen, lautet: Staus, Lärm, Luftverschmutzung in den Städten und auf den Hauptverkehrsachsen. Hinzu kommt, dass die betroffenen Gemeinden zwar neue Steuerzahler aufgenommen, aber im Gegenzug oftmals ihre althergebrachte Identität verloren haben. Frühere Dorfkerne liegen heute irgendwo inmitten eines Siedlungsbreis von Einfamilienhäusern und Villenzonen.

II. Perspektiven

In der Nachkriegszeit und bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts herrschte, was die Zukunft der Mobilität betrifft, eine fortschritts- und technikgläubige Euphorie, die sich unter anderem in futuristischen Visionen äusserte. Manche Zukunftsforscher stellten sich eine Welt vor, in der die Menschen sich vorwiegend in individuellen Kleinflugzeugen fortbewegen würden, in der automatisierte Magnetbahnen mit 500 km/h durchs Land rasen würden. Heute glaubt kaum noch jemand daran, dass wir mit solchen realitätsfernen Idealvorstellungen unsere Mobilitätsprobleme lösen werden. Vielmehr müssen wir damit rechnen, dass sich die Situation kurz- und mittelfristig weiter verschärfen wird. Im Allgemeinen sind Prognosen, was das Verkehrsaufkommen betrifft, immer wieder durch die Realität widerlegt und übertroffen worden. Das ist ziemlich beunruhigend, wenn man bedenkt, dass der Bund in seinem Infrastrukturbericht für den Zeitraum von 2000 bis 2030 von einer Zunahme von 20 % auf der Strasse und 45 % auf der Schiene ausgeht. Für unseren Kanton und für die Agglomerationen Freiburg und Bulle sind diese Perspektiven eher nach oben zu korrigieren, gehen wir doch weiterhin von einer starken demographischen Entwicklung aus: Gemäss Agglomerationsprogramm soll die Bevölkerung im Grossraum Freiburg bis 2030 um rund 30 000 Personen anwachsen, das entspricht ca. 4/5 der heutigen Stadtbevölkerung. Gleichzeitig sollen in der Agglomeration in diesem Zeitraum 16 000 bis 17 000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Das Wachstum wird auch auf nationaler Ebene ungebremst weitergehen. Wie wir erst gestern erfahren haben, soll laut den jüngsten Prognosen im kommenden Sommer erstmals die Grenze von 8 Millionen Einwohnern überschritten werden.

Diese Entwicklung wird sich, selbst wenn sie etwas geringer ausfallen sollte als prognostiziert, auf die Verkehrsflüsse auswirken, und wir müssen bereits heute die Mobilitätsplanung auf diese Entwicklung ausrichten. Dies setzt aber voraus, dass wir in der Lage sind, in einem mittel- und langfristigen Zeithorizont zu denken und zu planen, und Gesamtzusammenhänge zu erfassen anstatt Partikulärinteressen gegenüberzustellen.

Wenn wir die Leserbriefspalten zum Massstab nehmen, haben wir die heutigen Verkehrsprobleme alleine der Unfähigkeit der Politiker und Verkehrsplaner zu verdanken. Jeder und Jede hat sein eigenes Zauberrezept entdeckt, um den Verkehrsproblemen Herr zu werden. Solche Stammtischlösungen mögen sich in einem Wahl- oder Abstimmungskampf bewähren, halten aber einer rationalen Analyse nicht stand. Wir, und das betrifft jetzt nicht nur die Stadt Freiburg, sondern alle grösseren Gemeinden und Agglomerationen im Mittelland, sind mit Verkehrsproblemen konfrontiert, die noch bis vor rund 20 Jahren nur in Grossstädten vorkamen.

III. Massnahmen

Die Fehler der Vergangenheit können wir nicht rückgängig machen, doch wir müssen nun unverzüglich Massnahmen ergreifen, um die heutigen Verkehrsprobleme so gut wie möglich in den Griff zu kriegen und um angesichts der zu erwartenden Entwicklung den drohenden Kollaps zu verhindern. Die Massnahmen müssen in erster Linie dazu dienen, den Umstieg der Pendler vom Auto auf die öffentlichen Verkehrsmittel bzw. auf den Langsamverkehr zu fördern. Wir können diese Massnahmen grob wie folgt kategorisieren:

1. ÖV-Angebot (Dauer, Frequenz, Infrastrukturen)
2. Raumplanerische Komponente

3. Förderung des Langsamverkehrs und der kombinierten Mobilität

4. Weitere Massnahmen – Parkplatzpolitik, Fahrgemeinschaften, Road Pricing usw.

1. Verbesserungen beim ÖV-Angebot

Ohne substantielle Verbesserungen beim ÖV-Angebot wäre es illusorisch, die Pendler zum Umsteigen zu bewegen. Wichtig ist dabei nicht in erster Linie der Komfort, sondern die Effizienz. Mit anderen Worten darf der Arbeitsweg mit ÖV nicht oder kaum länger dauern als mit dem Auto. Dies gilt in der lateinischen Schweiz noch mehr als im deutschsprachigen Raum. Wie Vincent Kaufmann (« Les paradoxes de la mobilité », Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008) festgestellt hat, benützen in der Westschweiz (Lausanne, Genf) noch immer 52 % der Pendler das Auto benützen, selbst wenn der Arbeitsweg mit ÖV schneller ist. Wenn das Auto schneller ist, wollen gar 84 % mit dem Auto pendeln. In Bern hingegen steigen nur noch 17 % ins Auto, wenn die ÖV schneller sind, während immerhin noch 30 % den Bus oder den Zug vorziehen, selbst wenn sie mit dem Auto schneller am Ziel wären.

Die Beschleunigung, d. h. die Verkürzung der Fahrtdauer, kann bei der Eisenbahn praktisch nur noch durch Aufhebung von Haltestellen erreicht werden, was aber nicht erwünscht ist. Beim Busverkehr in den Städten führt hingegen zuerst die Erstellung von Busspuren zu einer erheblichen Beschleunigung der Fahrt. Wo dies städtebaulich möglich ist, müssen wir deshalb in den kommenden Jahren verstärkt solche Busspuren errichten. Die Realisierung dieser Busspuren ist aber insbesondere dort mit hohen Kosten verbunden, wo die Strassenbreite heute keine zusätzliche Spur zulässt, wo also schwere bauliche Eingriffe nötig sind. Ohne finanzielle Beteiligung des Bundes und des Kantons, insbesondere über das

AP2, werden wir die dringend benötigten Busspuren nicht oder nicht in der gewünschten Frist realisieren können.

Ebenso wichtig wie die Dauer der Strecke ist die Frequenz des ÖV. Es nützt wenig, wenn man mit dem Zug in 15 Minuten nach Freiburg gelangt, aber nur jede Stunde oder noch seltener ein Zug oder ein Bus fährt. Deshalb müssen auf den wichtigsten Strecken attraktive Frequenzen angeboten werden, bei den Stadtbussen bis zu 8 Bussen pro Stunde + Entlastungsbusse zu Stosszeiten, und bei der Eisenbahn im Nahverkehr bis zu 4 Züge pro Stunde, d. h. Viertelstunden-Takt.

Wenn wir den ÖV so attraktiv gestalten können, dass tatsächlich viele Pendler umsteigen, stehen wir schliesslich vor einem anderen Problem: Die Züge und Busse werden so voll, dass irgendwann selbst kurze Frequenzen den Pendlerstrom nicht mehr absorbieren können. Wer einmal zu Stosszeiten in Paris oder London in der U-Bahn unterwegs war, weiss wovon ich spreche. Hier brauchen wir neue Ansätze, insbesondere beim Rollmaterial, d. h. Einführung von Doppelstockzügen oder z. B. die Reduzierung oder gar Aufhebung von Sitzplätzen, wie dies jetzt in Zürich für die S-Bahn diskutiert wird.

Welche Massnahmen auch immer zum Zug kommen, das grösste Hindernis ist stets die Finanzierung. Die dringend notwendigen, aber sehr kostspieligen Verkehrsprojekte konnten bis heute oft nicht finanziert werden. Der Infrastrukturfonds des Bundes soll hier Abhilfe schaffen, und wir können nur hoffen, dass das AP2 nun auch den Segen des Bundes erhalten wird. Damit wird es aber nicht getan sein, denn der Nachholbedarf ist enorm. Der Städteverband verlangt deshalb zu Recht, dass die Fondslösung auch nach Ausschöpfen der gegenwärtigen Kredite im erforderlichen Ausmass weitergeführt und definitiv institutionalisiert wird.

2. Raumplanung und Mobilität

Wie bereits erwähnt, muss die Raumplanung inskünftig den Mobilitätsaspekten vermehrt Rechnung tragen. Es muss anders gesagt gewährleistet werden, dass Bauzonen nur noch dort bewilligt werden, wo die Erschliessung mit ÖV ausreichend ist. Das kantonale Gesamtverkehrskonzept, das im letzten Herbst in die Vernehmlassung gegeben wurde, sieht denn auch vor, die Siedlungsentwicklung und die Verkehrsplanung zu koordinieren. Das AP2 geht in dieselbe Richtung. Dass ist zwar zu begrüessen, doch die Erkenntnis kommt spät. Die Sünden der Vergangenheit werden dadurch nicht beseitigt werden, und die bereits gebauten Wohn- und Gewerbebezonen, aber auch Sportstätten und Naherholungsgebiete, die nur mit dem Auto erreichbar sind, werden nicht von heute auf morgen erschlossen werden.

3. Förderung des Langsamverkehrs

Gemäss dem vom Bundesamt für Statistik durchgeführten Mikrozensus zur Mobilität in der Schweiz ist die Hälfte aller Autofahrten kürzer als 5 km, 30 % sind gar kürzer als 3 km. Gerade bei solchen Kurzstrecken besteht ein grosses Potential für den Langsamverkehr.

- Ein Umsteigen auf das Velo können wir nur erreichen, wenn die entsprechenden Infrastrukturen – sprich Radwege, Radstreifen, Ampeln für Radfahrer usw. erstellt werden. Das Problem ist hier – wie bei den Infrastrukturen – dass die Gemeinden und Agglomerationen allein nicht in der Lage sind, die finanzielle Last solcher Projekte zu tragen. Nur mit Hilfe des Infrastrukturfonds wird dies möglich sein. Im Rahmen des Agglomerationsprogramms ist denn auch ein ambitiöses Radnetz vorgesehen, dessen erste Etappen bereits in den nächsten Monaten in Angriff genommen werden.

- Nicht nur die Radwege, sondern auch die Velos selber können den Anreiz zum Umsteigen schaffen. So wurde mit dem Aufkommen der Elektrovelos der Aktionsradius des Langsamverkehrs noch erweitert, und es können damit auch Personen angesprochen werden, für die ein «normales» Velo aufgrund ihres Alters nicht in Frage kommt. Dass sich das Elektrovelo insbesondere auf der Kurzstrecke unter 5 km auch in Sachen Energieverbrauch und CO₂-Ausstoss bewährt, zeigt der Vergleich mit einigen gängigen Automodellen. Eine wichtige Rolle wird bei der kombinierten Mobilität in Zukunft dem Faltvelo zukommen. Diese Geräte waren bis vor wenigen Jahren ein Nischenprodukt, doch heute fahren sie sich wie ein normales Velo und können in weniger als einer Minute auf ein kompaktes Mass zusammengeklappt werden. Ebenso schnell sind sie wieder fahrbereit.

Viele Leute meinen, das Velo sei letztlich nur jungen, urbanen Nonkonformisten vorbehalten. Entgegen dieser vorgefassten Meinung fahren heutzutage immer häufiger Personen aus dem höheren Kader, auch aus der Privatwirtschaft, auf dem Velo zur Arbeit. Ein gutes Beispiel ist hierfür Michel Dérobert, Generalsekretär der Vereinigung der Schweizer Privatbankiers, der das Elektrovelo nicht als ein ökologisches Glaubensbekenntnis sieht, sondern schlicht als optimale Antwort auf die Genfer Verkehrssituation.

4. Andere Massnahmen

Es gibt zahlreiche weitere Massnahmen, die als Anreiz zum Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr von Bedeutung sind, darunter die Parkplatzpolitik, die auch Agglomerationsprogramm einen wichtigen Platz einnimmt, oder das Road Pricing, das im Kanton Bern im Rahmen einer Studie untersucht wurde. Ich gehe hier aus Zeitgründen nicht weiter auf diese Massnahmen ein.

Wichtig ist in erster Linie, dass wir lernen umzudenken: Wir müssen uns fragen, was kann ich zu Fuss, mit dem Velo und mit dem ÖV machen, anstatt aus Bequemlichkeit gleich ins Auto zu sitzen, um 2 km weit zu fahren. Muss ich alleine im Auto zur Arbeit oder zum Gottéron-Match, oder können wir uns vielleicht zu dritt oder zu viert in einem Auto zusammensetzen? Wir müssen ganz besonders damit beginnen, bereits bei den Kindern ein Umdenken zu fördern. Anstatt die Kinder mit dem Auto in die Schule zu fahren, sollte man sie animieren, das Velo zu benutzen. Die Primarschule Heitenried ist hier mit dem Beispiel vorangegangen und hat dafür eine Auszeichnung von Pro Velo erhalten. Die sogenannten Pedibus, d. h. begleitete Gruppen von Kindern, die zusammen zu Fuss in die Schule gehen, sind auch eine exzellente Alternative zum «parents-taxi», zumal hier auch der Aspekt der Gesundheitsförderung mitspielt.

Ich komme zum Schluss meiner Ausführungen. Wenn die Fragestellung lautete: Wie wird unsere Mobilität in Zukunft aussehen, so können wir mindestens dies sagen: effizienter als heute. Nochmals: Die einzige Lösung gibt es nicht, es müssen vielmehr zahlreiche Ansätze miteinander greifen. Wichtig ist das Bewusstsein, die ständige Auseinandersetzung mit der Mobilität, verbunden mit einer minimalen, aber durchaus noch zumutbaren Disziplin. So kann z. B. für einen Anlass wie der heutigen Tagung in Grangeneuve nicht von jedem Teilnehmer erwartet werden, dass er mit dem Velo oder mit dem E-Bike anfährt. Aber ehrlich gesagt: Wer von ihnen hat sich kurz überlegt, ob er nicht mit 2 oder 3 anderen Teilnehmern zusammen hierher fahren könnte?

Conclure un pacte contre le temps

Jean-Claude Simonet, *Conseiller scientifique, Service de l'action sociale*

Introduction

Les politiques sociales n'échappent évidemment pas au temps ! Mais **selon quels rythmes temporels fonctionne notre système de protection sociale ?**

Nous croisons dans le social **des temporalités très différentes** :

- > Dans les assurances sociales, par exemple, on a coutume de penser en termes de prévoyance et cela se traduit par l'accumulation sonnante et trébuchante de primes, visant la couverture d'un hypothétique risque, tel que la vieillesse, le chômage ou l'invalidité.
- > Mais d'un autre côté, on développe aussi des services d'urgence sociale tels que l'Equipe mobile d'urgences psychosociales – l'EMUPS dont Fribourg est doté depuis 2006 comme bien d'autres cantons. Il s'agit d'interventions de courte durée, rapides, souvent en dehors des heures d'ouverture habituelles. Les services de l'aide sociale sont aussi appelés en dernière minute, subsidiairement et comme ultime filet, à secourir les personnes qui échappent aux mailles des assurances sociales.

Il y a un monde entre ces deux types d'intervention ; elles partagent néanmoins une **même finalité**. Les politiques sociales répondent à un **enjeu démocratique**. Dans une société basée sur des valeurs d'égalité, de justice et de participation, il ne peut pas y avoir de décalages trop évidents parmi la population. Les politiques sociales contribuent ainsi à la cohésion sociale avec des moyens tels que l'indemnisation des risques par les assurances, la garantie du minimum vital par l'aide sociale, l'égalité des chances d'accès à la formation par les bourses, la compensation des charges familiales par les allocations familiales, etc.

Les politiques sociales semblent représenter pour l'Etat des dépenses improductives, contrairement aux routes, à l'éducation ou à la recherche dont on voit bien l'intérêt économique. Néanmoins, les politiques sociales servent à rendre gouvernable une société ayant opté pour un régime démocratique. Si elles ne sont pas capables de remplir cette fonction, elles risquent bien de disparaître.

Or, on peut se demander si la temporalité de nos politiques sociales est toujours bien en phase avec nos rythmes contemporains ? Toutes les innovations technologiques, les progrès de la médecine, l'accélération des échanges, la transformation des modes de vie, etc. n'ont-ils pas rendu désuètes nos politiques sociales ? Je rappellerais seulement que lors de l'entrée en vigueur de l'AVS en 1948, l'espérance de vie était limitée à 65 ans. Alors, nos politiques sociales sont-elles encore capables de relever les défis contemporains ?

Je vais vous proposer un découpage temporel de notre protection sociale : d'une part, sous l'angle de la transformation des cours de vie et, d'autre part, dégager quelques perspectives pour notre système social.

La temporalité du social

La grande idée de notre système de sécurité sociale est d'avoir instauré une garantie d'indemnisation de risques sociaux standards comme l'invalidité ou la vieillesse basée sur le travail. Le salaire permet de cotiser à un système de prévoyance, si je ne peux plus travailler, en raison de la réalisation d'un ou l'autre risque, le système de prévoyance prend le relais.

Les deux dimensions importantes de ce modèle sont donc le **travail** et la **protection sociale**. Toutefois, pour bien comprendre le fonctionnement de notre

sécurité sociale, progressivement assemblée avec l'édification de l'Etat social (jusqu'à récemment, puisque l'assurance maternité fédérale est entrée en vigueur le 1er juillet 2005), il faut prendre en compte encore une troisième dimension.

Il s'agit de l'organisation sociale du **cours de la vie**³⁴. A partir de quand commence-t-on à travailler, quand est-ce que le travail devient trop dur en raison de la vieillesse ? La formation de l'Etat social s'est accompagnée d'une construction sociale et légale de l'individu largement opérée autour du critère de l'âge. En Suisse et dans notre canton, nous avons adopté toutes sortes de réglementations en rapport avec l'âge.

Réglementations (aperçu)	Âges	Temps du social
> la période de la scolarité obligatoire	jusqu'à 16 ans	Education - formation
> l'obligation d'entretien des parents et d'assumer par conséquent les frais de son éducation, de sa formation (art 276 CCS)	Jusqu'à 25 ans	
> le travail des enfants et les dispositions pour les jeunes travailleurs/euses (Ltr)	> 12 ans : interdiction ; 13 - 18 ans : jeunes travailleur	Travail
> Affiliation au régime obligatoire de l'AVS	Dès 17 - 20 ans	
> Âge de la retraite AVS	64 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes	Retraite

³⁴ Les politiques sociales à l'épreuve des nouvelles flexibilités temporelles du cours de vie. In Les temps des politiques sociales, Vivianne Châtel (éd.), Res Socialis, Academic press Fribourg, 2009.

Ce tableau n'est évidemment pas exhaustif, mais il illustre bien la façon dont les âges ont progressivement construit, au plan social et légal, la trajectoire des individus selon un cycle de vie en trois temps : la période de l'éducation et de la formation, le temps du travail et la phase retraite.

Le développement de l'Etat social a participé à la distribution entre ces trois âges des activités sociales, des obligations, des droits et des ressources. En effet, dans ce **régime ternaire**, par exemple, on est « enfant » à l'école ou en formation, et l'on relève de la loi scolaire, de la loi sur l'enfance et la jeunesse, de la loi sur la formation professionnelle ou des dispositions du Code civil. Cette réglementation fixe les droits et les obligations correspondant à cet âge, détermine aussi les ressources disponibles notamment à travers l'obligation d'entretien des parents. Ce tableau illustre parfaitement l'institutionnalisation de ces âges aux différents temps sociaux. **C'est la temporalité de la protection sociale.**

Ces blocs de temps exercent aussi un rôle identitaire et contribuent à donner du sens à l'activité des individus et à définir leur position dans le cycle de la vie. Les enfants et les jeunes se forment pour travailler, les adultes sont censés travailler et les retraités se reposent du travail. La temporalité du social a placé le travail au centre de la vie. Mais elle organise aussi la vie des individus en aménageant des relations par exemple entre le travail, la famille et l'école. C'est ainsi qu'ont été introduites des prestations visant à compenser pour les familles la charge des enfants, les allocations familiales, ou des mesures aidant à concilier la vie familiale avec la vie professionnelle à travers notamment la loi sur les structures d'accueil extrafamilial.

Dans cet édifice, il ne faut pas perdre de vue non plus la question de l'espace parce que nous nous inscrivons dans un régime fédéraliste. La distinction entre le niveau fédéral et cantonal, voire communal joue

un rôle décisif. Une complémentarité s'est en effet instaurée entre ces différents niveaux. On peut représenter schématiquement la temporalité de notre protection sociale de la façon suivante :

	Education – formation	Travail	Retraite
	0 - 25 ans	13/18 - 65 ans	64/65 ans et +
Fédéral	<ul style="list-style-type: none"> > Alloc. pour perte de gain (assurance maternité - LAPG) > Loi sur les allocations familiales (LAFam) 	<ul style="list-style-type: none"> > Assurance invalidité (LAI) > Loi sur le travail (Ltr.) > Prestations complémentaires (LPC) 	<ul style="list-style-type: none"> > Loi sur l'assurance vieillesse (LAVS) > Prestations complémentaires (LPC)
Cantonal	<ul style="list-style-type: none"> > Allocation familiale (LAFC) > Allocation maternité cantonale (LAMat) > Loi scolaire > Bourses (LBPE) > Protection et promotion enfance et jeunesse (LEJ) > Formation professionnelle (LFP) > Pensions alimentaires 	<ul style="list-style-type: none"> > Loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) > Aide aux chômeurs en fin de droit (LEMT) > Aide sociale (LASoc - MIS) 	<ul style="list-style-type: none"> > Etablissements médico-sociaux (LEMS) > Foyers de jour pour personnes âgées (LEMS + LS) > Senior+ Aide sociale (LASoc) > Loi sur l'aide et les soins à domicile (LASD) > L'unité d'accueil temporaire et d'orientation (UATO)

La transformation des cours de vie

La temporalité instaurée dans la protection sociale n'est toutefois pas restée immuable. Dans la vie des gens, toutes sortes de transformations ont eu lieu au fil du temps. Un décalage s'est progressivement installé entre la temporalité de nos politiques sociales avec celle de nos rythmes biographiques :

- > le modèle ternaire standard du cours de la vie a été constitué à partir de la **trajectoire des hommes**. Au cours de ces dernières années, l'activité professionnelle des femmes s'est généralisée. Avec cette évolution s'est posée la question de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Se posent aussi les questions

d'interruption d'activité professionnelle pour des raisons de maternité, puis de reprise d'un emploi après une période d'absence plus ou moins longue du marché du travail.

- > Il y a aussi l'extension de la période de **formation**. Les exigences sur le marché du travail incitent les jeunes à se former toujours davantage. Il n'est plus rare de voir se prolonger les études au-delà des 25 ans.
- > A l'inverse, en fin de carrière, le déficit de qualification peut s'avérer fatal pour retrouver un emploi dès 55 ans.
- > La notion de **carrière** devient elle-même relative. Le temps où l'on entre à 20 ans dans une entreprise pour en sortir à 65 ans est révolu. Plus de 40% des primo-demandeurs entrent dans une

activité différente de celle dans laquelle ils se sont formés. Les transitions ultérieures se multiplient à un rythme moyen d'environ 10 ans. De plus, la période de la vie active est fréquemment entrecoupée aujourd'hui de périodes de chômage.

- > Au niveau **familial**, l'âge à partir duquel les femmes ont leur premier enfant a reculé puisqu'elles cherchent évidemment à se former et à entamer leur activité professionnelle. Mais il est aussi devenu plus fréquent de refonder une famille plus tard et de nombreux hommes connaissent une nouvelle paternité dans la quarantaine.
- > L'âge à partir duquel les personnes entrent en **retraite** est devenu aussi beaucoup plus souple. De nombreuses personnes, dès qu'il est possible, cessent leur activité avant 65 ans, tandis que d'autres au contraire doivent prolonger leur vie professionnelle pour des raisons économiques. En même temps, l'espérance de vie a augmenté, mais pas pour tous, dans certains secteurs tels que le bâtiment, elle n'a pas beaucoup évolué par rapport à la limite des 65 ans.

Bref, ce qu'il faut retenir de ces transformations biographiques :

- > Les parcours de vie sont devenus toujours plus individualisés et autonomes, **il n'y a plus de moule biographique**.
- > Par conséquent, **les parcours de vie sont aussi devenus beaucoup plus flexibles**. C'est vrai au niveau individuel, dans les choix biographiques (âge premier enfant, divorcialité, etc.), mais aussi dans les choix professionnels (taux d'activité, congé sabbatique, etc.)

- > De ce fait, on observe un **brouillage des âges**. Le moment, par exemple, où l'on commence un emploi, prend un appartement, fonde une famille, quitte le foyer parental peut être très différent d'une trajectoire à l'autre. A chaque étape du cycle de vie, de moins en moins de personnes ne respectent les âges dictés par la temporalité de la protection sociale.
- > A cela s'ajoute **les arythmies dans les séquences empruntées** au cours des trajectoires. Il n'est plus rare de voir un enfant revenir habiter chez ses parents lors d'une période de chômage après le premier emploi, ou une femme seule avec son enfant après un divorce. Il existe désormais une sorte de réversibilité dans les trajectoires.
- > Enfin, une **fragmentation du temps de travail** est aussi observable. Les années passées hors du marché du travail ont augmenté notamment avec le rallongement des périodes de formation. Le temps de travail a lui-même diminué de 30 % au cours des 50 dernières années. Les périodes d'interruption d'emploi pour des raisons de chômage, congé maternité, congé non-payé, etc. ont aussi augmenté.

La désynchronisation des temporalités

Les trajectoires biographiques des individus correspondent de moins en moins au modèle des trois temps de notre sécurité sociale. Un nouvel enchevêtrement des temps sociaux s'impose petit à petit, l'organisation ternaire de la protection sociale pose problème.

Plusieurs exemples illustrent cette problématique et la précarisation qu'elle entraîne pour les situations piégées par cette désynchronisation :

- > **L'assurance chômage** a été construite sur un modèle d'organisation du travail tablant sur un poste de travail fixe et sur un risque relativement faible de voir se reproduire des situations de chômage prolongées ou réitérées. Dans ces conditions, l'assurance chômage ne parvient pas à couvrir les nouvelles situations de chômage de longue durée.
- > **Les coûts des charges relatives à la prévoyance professionnelle** du deuxième pilier posent des problèmes aux personnes amenées à changer d'emploi en fin de carrière. La récente mesure cantonale « 55+ » a été introduite précisément pour inciter les employeurs à engager ces personnes en prenant en charge totalement ou partiellement leurs cotisations épargne LPP.
- > **L'émergence de formes d'emploi atypiques et intermittentes**, souvent caractérisées par de bas salaires, qui se maintiennent à un niveau inférieur au seuil minimum requis pour l'affiliation LPP, a pour effet d'exclure un nombre important de travailleurs des bénéfices du deuxième pilier. Cette situation concernerait en Suisse 1 travailleur/euse sur 5 !
- > **Une qualification ou requalification tardive** s'avère de plus en plus souvent nécessaire dans les trajectoires professionnelles mouvementées. Toutefois, notre système est encore conçu à partir de processus de formation linéaire : formation de base + formation continue. Les besoins de conversion sont aujourd'hui très difficiles à satisfaire.
- > L'individualisation des biographies a aussi rendu nécessaire pour certains le **cumul des revenus pour couvrir le minimum vital**, surtout lorsque les

qualifications sont faibles. Autrefois, le salaire familial était généralement suffisant. Aujourd'hui, les prestations sociales sous conditions de ressources versées aux familles, visant notamment la compensation des charges familiales, sont insuffisantes. Raison pour laquelle plusieurs cantons ont comblé cette lacune, ou songent à le faire, avec l'introduction de prestations complémentaires pour les familles.

En dressant cette liste, vous pensez certainement encore à d'autres exemples. A ma connaissance, aucune étude n'a été menée systématiquement en Suisse pour répertorier les points de désynchronisation. Ces points sont susceptibles d'engendrer de l'incertitude et de l'insécurité en particulier dans toutes les situations qui ne se coulent pas dans le moule ternaire.

Cependant, en réfléchissant à ces différents points de désynchronisation, il m'est apparu qu'un autre facteur est encore à prendre en considération. Il est de nature à aggraver cette problématique. Prenons par exemple les emplois atypiques. Ces travailleurs/euses ne sont pas soumis aux mêmes conditions contractuelles, d'assurance ou de salaire et se trouvent par conséquent au cœur de cette problématique. Parmi ces situations figurent les travailleurs à temps partiel. Rien n'indique qu'ils aient choisi un taux d'activité réduit, ils subissent peut-être cette situation comme une contrainte du marché de l'emploi. La Suisse connaît depuis les années quatre-vingt-dix une certaine fébrilité législative, à l'instar des autres pays industrialisés, visant à renforcer la flexibilité de l'emploi. Bref rappel :

- > 1993 marque le **passage de la politique de l'emploi passive à la politique active**. L'idée de la contre-prestation fait son entrée, notamment dans la loi sur

- l'assurance chômage. Les ORP sont instaurés vers 1996.
- > 2000 voit publier la **nouvelle ordonnance concernant la loi fédérale sur l'emploi** qui accentue encore la flexibilisation du marché de l'emploi
 - > 2000 correspond aussi à la promulgation de la **nouvelle loi sur le personnel fédéral** qui accentue encore la flexibilité du marché de l'emploi.
 - > 2002 sont signés les **premiers accords bilatéraux** avec les mesures d'accompagnement y relatives
 - > 2003 est l'année de la **3^{ème} révision de la LACI** avec notamment la réduction de la durée maximale d'indemnisation de 520 à 400 jours.
 - > 2006 l'accord sur **la libre circulation des personnes est étendu** et les mesures d'accompagnement qui s'y rattachent ont été revues.
 - > 2011 la tendance se confirme dans le cadre LACI avec de **nouvelles réductions, adoptées dans le cadre de la 4^{ème} révision** par le peuple, concernant notamment les jeunes primo-demandeurs et les chômeurs âgés de plus de 55 ans.

Il y a donc lieu de considérer **un double mouvement de flexibilisation**, à la fois des trajectoires biographiques et du marché de l'emploi. De ce point de vue, la distinction entre travail atypique et travail typique ne se justifie plus, toutes les catégories d'emploi sont soumises à la flexibilisation. Comme disait Castel : "même les stables sont déstabilisés". Simplement, dans ce contexte, les problèmes de désynchronisation prennent rapidement des proportions importantes et peuvent précipiter les personnes dans la

précarité, voire la pauvreté. Les aspects de santé prennent une place importante.

La reterritorialisation du social

Cette double flexibilisation pourrait être une heureuse coïncidence. L'augmentation de la liberté, de l'autonomie et de la responsabilité individuelle seraient en adéquation avec les besoins de flexibilisation du marché de l'emploi et favoriserait ainsi la bonne adaptation des individus à cette évolution. Mais la temporalité imposée à notre système de protection sociale engendre un mouvement de reterritorialisation forcée des politiques sociales.

Je m'explique : La flexibilisation du marché de l'emploi accentue probablement les problèmes de désynchronisation. La santé est un bon exemple. Un rapport du SECO de 2011 le montre³⁵. La Suisse a connu dans ces 20 dernières années une forte intensification des rythmes de travail et un réaménagement des modèles de gestion de la main-d'œuvre. Le quart des travailleurs/euses suisses estime ne jamais avoir assez de temps pour finir leur travail. Près des trois-quarts (71%) déclarent travailler à des rythmes très serrés³⁶. Et, surtout, l'enquête du SECO montre que la proportion de personnes estimant être "souvent" ou "très souvent" en situation de stress a augmenté de 30% ces dernières années. Cette situation génère frustration et anxiété. Toutes les transformations récentes dans le domaine de l'emploi ont un impact sur la santé.

Les données fournies périodiquement par l'assurance invalidité (AI) montrent que depuis les années quatre-vingt-dix jusqu'à

³⁵ S. Greber et al. Le stress chez les personnes actives occupées en Suisse, Lien entre conditions de travail, caractéristique personnelles, bien-être et santé. SECO 2011

³⁶ Eurofond, Enquête européenne sur les conditions de travail, 2010.

la cinquième révision, le nombre de bénéficiaires augmente. Cette augmentation est essentiellement imputable aux pathologies d'origine professionnelle, parmi lesquelles figurent en bonne place les maladies de type psychique et celle affectant les os et les articulations. L'augmentation des bénéficiaires de rente invalidité semble donc être en relation avec la dégradation des conditions de travail et de l'emploi.

Au fur et à mesure que les conditions de travail se péjorent, les réformes de la protection sociale, en rapport notamment avec la santé, deviennent toujours plus limitatives :

- > **Pour rappel, nous n'avons toujours pas d'assurance sociale obligatoire pour la couverture du salaire en cas de maladie.** Il existe bien sûr des couvertures sectorielles, mais je défie quiconque de fournir le taux de couverture et probablement est-il particulièrement faible parmi les travailleurs/euses atypiques.
- > Les réformes de la **5^{ème} révision AI visent la réduction des rentes** en misant sur la réinsertion professionnelle. Coup de frein, notamment pour les maladies psychiques.
- > L'objectif de réduction des rentes semble être atteint. En revanche, **nous ne savons encore rien des résultats de la réinsertion professionnelle** ni des réactions des milieux économiques à ce sujet.
- > Par contre, nous savons que **le taux de refus AI** est en augmentation : de 23 % en 2002, il est passé à 38% en 2006. En revanche, nous ne savons rien de la situation des autres personnes ayant effectué une demande AI et qui ont été déboutées.

- > **L'adaptation des rentes pour enfants réduit les prestations AI** pour les familles d'assurés avec des enfants.

Ces réformes, comme celles menées dans les autres domaines de la sécurité sociale, visent toutes à contenir les mesures de protection sociale dans leur cadre, mais sans le modifier. La temporalité de ce système reste donc la même. En revanche, tout ce qui s'écarte de cette temporalité est renvoyé au plan cantonal et régional, en partie du moins :

- > Le cinquième des refus AI arrive à l'aide sociale.
- > Un tiers environ des demandeurs d'emploi en fin de droit à l'assurance chômage s'adresse à l'aide sociale.

Ces transferts se répercutent clairement sur l'aide sociale, comme cela a été démontré dans le canton de Fribourg suite à l'introduction de la 4^{ème} révision LACI (+ 3 mio de francs pour l'aide sociale).

L'aide sociale a vu ses charges financières doubler en quinze ans et le nombre de dossiers augmenter de plus de 40%. La conjoncture n'explique pas à elle seule cette évolution et le transfert des assurances sociales vers l'aide sociale en est l'un des facteurs importants.

Ce transfert équivaut à une reterritorialisation des politiques sociales. Il correspond à des interventions mises en œuvre au plan cantonal par rapport à une problématique qui n'est pas / plus assumée au niveau fédéral. Cela signifie pour l'aide sociale, dont la vocation est de s'occuper des situations accidentelles, qu'elle doit également assumer désormais des situations relevant d'une problématique structurelle.

La reterritorialisation s'observe encore d'une autre façon, par la mise en place au plan cantonal de prestations sous condition de ressources complémentaires au régime

fédéral, suivant la même logique temporelle :

- > L'allocation familiale pour les indépendants, qui vient d'être adoptée, complète le régime des allocations familiales (le Grand Conseil vient d'entériner le principe "un enfant - une allocation" qui entrera en vigueur dès le 1er janvier 2013),
- > L'allocation maternité voulue par notre Constitution complète l'assurance perte de gain et élargit le principe d'assurance maternité à toutes les femmes,
- > Les mesures 55+ complètent les prestations LACI,
- > les PC familles prévues dans la Constitution fribourgeoise complètent le régime de la compensation des charges familiales.

Notre système social cantonal est-il alors inexorablement voué à éponger les fuites ?

Pour une reconfiguration de la protection sociale

Les dispositifs sociaux cantonaux et les professionnel-le-s qui les mettent en œuvre se trouvent face à la difficulté de couvrir de nouveaux profils de risque qui émergent. Cette difficulté provient de l'obsolescence des instruments devenus trop rigides de la protection sociale par rapport aux nouveaux besoins en sécurité associés à des trajectoires devenues beaucoup plus flexibles.

Il y a lieu de reconfigurer notre protection sociale dans une nouvelle temporalité flexible. C'est l'enjeu d'une mobilisation réunie sous l'égide de ce que j'appellerais **un pacte contre le temps, parce qu'il faut tourner la page d'une temporalité désuète**. Il s'agit d'inventer de nouvelles sécurités et d'opter pour une politique intitulé "du cours de vie" est qui est neutre au plan de l'âge.

L'action de la protection sociale cantonale est contrainte par le cadre temporel général.

- > Les offices régionaux de placement, par exemple, jouent la montre avec le délai cadre LACI.
- > L'OAI, plus que jamais depuis la 5^{ème} révision, vise la réadaptation.
- > Les services sociaux régionaux activent d'abord la subsidiarité, puis tentent le plus rapidement possible de renvoyer la personne vers une solution stable.

Les acteurs de ces dispositifs sont pris en tenaille entre la situation des usagers, de plus en plus inextricable, et le marché de l'emploi. Mais l'aide sociale est souvent témoin des limites de la réinsertion professionnelle et doit se résoudre à une indemnisation durable des risques sociaux.

Différentes stratégies ont été testées.

- > Il y avait la piste de la réinscription des personnes dans le cycle du chômage. En participant à des activités cotisantes aux régimes de sécurité sociale, il était possible de renvoyer les personnes dans un nouveau délai cadre. La 4^{ème} révision LACI vient de mettre un terme à cette solution.
- > Il y avait la solution de la rente AI et cette assurance a effectivement joué un rôle d'amortisseur en comparaison internationale dans les périodes conjoncturelles les plus difficiles. Mais depuis la 5^{ème} révision, la réadaptation est d'abord la priorité et sans indemnité journalière pour les personnes venant de l'aide sociale.

Le système a fonctionné au moins durant les 15 dernières années suivant un principe d'auto-allumage et les dernières réformes y ont mis un terme. Les dispositifs sont désormais bien cadrés. Pour l'ultime filet de la sécurité sociale, reste les mesures

d'insertion sociale inventées il y a une dizaine d'années. Longtemps peu utilisées, parce que le principe d'auto-allumage était plus attractif, les MIS connaissent depuis deux ans davantage de succès. Mais elles ne font que remplacer les mesures supprimées en amont et jamais l'aide sociale n'aura les moyens des ORP ou de l'OAI pour la réinsertion professionnelle. En plus, les forces des SSR sont dispersées entre 24 entités régionales qui ont peu d'alternative à la solution du coup par coup.

La perspective d'une politique du cours de vie n'est plus d'investir sur l'indemnisation des risques standards, mais d'assurer une sécurisation des trajectoires. Je ne prône pas l'abandon de l'indemnisation des risques standards, on n'y échappe pas dans notre système. Mais l'idée du pacte contre le temps serait de libérer des ressources pour inventer de nouvelles sécurités attachées à l'individu devenu très mobile, au lieu de s'en tenir uniquement aux sécurités rattachées à l'emploi.

L'idée du pacte contre le temps suggère en effet de nouveaux horizons allant dans le sens d'un "investissement social" tel que le préconisent des auteurs comme Esping-Andersen³⁷ ou, plus près de chez nous, Giuliano Bonoli. La sécurisation des trajectoires, dans cette perspective, consiste notamment à :

- > Développer des **mesures ciblées sur les enfants** qui facilitent et garantissent la réussite scolaire; il faut doter tous les enfants et les jeunes d'un bagage suffisant pour avoir les meilleurs chances sur le plan professionnel et la capacité de se mouvoir ultérieurement dans les trajectoires professionnelles.

³⁷ Positive-sum Solutions in a World of Trade-Offs" in Esping-Andersen, G. (ed.), Welfare States in Transition, Londres, Sage Publication, 1996.

- > Investir dans la **formation** et fournir les solutions qui facilitent et assurent les mises à niveau pertinentes et permanentes en regard des exigences du marché du travail ; il s'agit de la formation continue mais aussi de la reconversion professionnelle,
- > Mettre en place des solutions facilitant la **conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale**, notamment à travers l'accueil extrascolaire et l'harmonisation des horaires scolaires,
- > Développer une **réinsertion professionnelle** orientée résolument sur le premier marché ; pas de solution d'occupation non finalisée,
- > **Accélérer les processus d'intervention**, favoriser la détection précoce et miser sur les moyens de prévention secondaire (partant de l'idée que la prévention primaire a effectivement eu lieu); la temporalité de notre système de protection sociale incite à différer la prise en charge des situations de risque non standard et à se les renvoyer d'un dispositif à l'autre.
- > Il faut aussi agir sur le plan de la **santé**, pour renforcer également ce capital indispensable et précieux pour évoluer dans la trajectoire biographique.
- > Enfin, **travailler à fond sur toutes les transitions** et garantir pour les individus les aménagements permettant d'exercer la flexibilité. Il y a au moins 5 grandes transitions : entre formation et emploi, à l'intérieur de l'emploi, entre emploi et chômage, entre emploi et activité domestique et entre emploi et retraite.

Je ne prétends pas être exhaustif. Mais je pense avoir illustré clairement les perspectives. **Ce pacte contre le temps est un investissement en amont des**

problèmes sociaux. Ces problèmes subsisteront dans une certaine proportion, mais on ne peut pas attendre que l'aide sociale sorte une baguette magique.

Dans cette orientation, nous pouvons déjà relever quelques réalisations :

- > Sur le plan de la **santé**, la prévention est déjà organisée, par exemple en ce qui concerne le « Poids corporel sain ».
- > **L'école** travaille déjà pour faire reculer la marge d'échec (Cf. objectifs de la CDIP) et des solutions de **formation** sont développées telles que les attestations de formation professionnelle (AFP).
- > Nous travaillons déjà les **transitions**. Par exemple, la nouvelle loi sur l'accueil extrascolaire et d'autres mesures de politique familiale contribuent également à cet objectif.
- > Des passerelles destinées à soutenir les transitions professionnelles sont mises en place dans le cadre notamment de la plateforme jeune, de la collaboration interinstitutionnelle (CII) ou les nouvelles structures particulières d'insertion professionnelle (les Pôles insertion +) prévues pour lutter contre le chômage de longue durée.

Un pacte contre le temps donne un horizon pour finaliser et intensifier ces efforts. L'accueil extrascolaire ou des solutions de garde pour des enfants momentanément malades, ce n'est pas de la cosmétique, cela ne répond pas immédiatement à un problème social, mais ça le prévient durablement !

Conclusion

Face aux problèmes sociaux, au chômage de longue durée, à la pauvreté, un pacte contre le temps implique le développement d'une stratégie cantonale misant sur une approche transversale

entre l'économique, l'éducation, la formation, le social et la coordination des efforts entre tous les acteurs. A ce titre, il paraît essentiel, dans le cadre de l'aide sociale, de pouvoir compter sur une convergence forte, s'appuyant sur un nombre d'unités plus réduit qu'aujourd'hui et une répartition des responsabilités entre canton et communes propice à cette convergence. Il est clair que les transferts de charges vers les cantons vont se poursuivre et qu'il nous appartiendra au plan cantonal de mettre en œuvre ce pacte contre le temps. Si nous partons en ordre dispersé, et c'est le cas actuellement de l'aide sociale, nous allons subir toujours plus durement les problèmes de désynchronisation, parce que la Confédération et les assurances sociales se cantonneront à l'indemnisation des risques sociaux.

Nous avons déjà amorcé le développement d'une stratégie cantonale globale à travers notamment les expériences de la Commission pour les jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle, ou la Commission pour la collaboration interinstitutionnelle. Cette nouvelle culture favorise la cohérence des interventions et améliore l'efficacité des prises en charge dans les situations transitoires (entre l'école obligatoire et la formation, entre la formation et l'emploi, entre le chômage et l'emploi). Cette façon de travailler ne dissout pas les responsabilités des dispositifs et des acteurs, mais soutient la flexibilité requise dans les trajectoires biographiques.

Un pacte contre le temps est, autrement dit, **le défi d'une politique cantonale transversale, préventive, durable et concertée** pour laquelle tous les acteurs sont prêts à lutter ensemble et répondre ainsi à l'enjeu démocratique qu'elle sous-tend.

Synthèse de la journée

Marc-Henry Soulet, *Professeur ordinaire, Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social, Université de Fribourg*

Les défis du temps dans l'action

Synthèse de la journée



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Travailler en temps réel

- Faire d'une expérience un analyseur
- La mienne aujourd'hui



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Travailler en temps réel

- Faire d'une expérience un analyseur
- La mienne aujourd'hui et... celle de notre traducteur Sulpice Pillier



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Miscellanées 1 Le temps, on le travaille

- Progrès, prévision, prédiction, projection, pronostic, anticipation, programmation, prévention, actualisation, préparation, précaution, protection, préservation, planification, action dans la continuité, maîtrise des coûts, soutien à l'innovation, vision à long terme, durabilité, perspectives d'avenir, assurance, *controlling*, *reporting*...



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Miscellanées 2 Le temps, on le subit

- Urgence, immédiateté, danger, risque, imprévu, persistance, résistance, défi, impondérable, inattendu, imminence, incertitude, intempérie, menace, pression, vulnérabilité, événement extraordinaire, accident, panique, catastrophe, volatilité, fluctuations, arythmie, réversibilité...



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Miscellanées 3 Le temps, on s'adapte

- Comblent les écarts, opérer des réactualisations, saisir des opportunités, engager un rattrapage, procéder à un ajustement, réaliser des aménagements, effectuer des corrections, saisir des opportunités, éviter les improvisations...



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Constat 1 Ni Ferré, ni Brassens !

L'action avec le temps, c'est refuser :

- **l'impuissance** : «Avec le temps, va, tout s'en va...»
comme
- **la fatalité** : «Le temps ne fait rien à l'affaire...»



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Constat 2 Les ruses de Chronos

Pour agir avec le temps, il faut tenir compte du fait que cette notion est **polymorphe** et **polysémique**.

- Axe du temps
- Durée
- Flux
- Périodisation
- Rythme
- Temporalité



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Constat 3 De Staline au New Public Management

On planifie toujours aujourd'hui ! On planifie même beaucoup. On n'a même jamais autant planifié.

- Planification stratégique
- Schémas directeurs
- Plans quadriennaux
- Développement par objectifs
- Programme-cadre...
- QQQCCP



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Constat 4 ??????

Les acteurs, selon leur mission et selon leur position, ne sont pas égaux devant le temps

- **Pour certains**, il s'agit de prévoir et de planifier en ménageant de la capacité de rétro-action et des possibilités d'ajustement
- **Pour d'autres**, il faut ré-agir et s'adapter à des impératifs externes à l'intérieur d'un dispositif cadré et cadrant



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Idée 1 Demiurge et Méphistophélès

Un pacte **contre** le temps



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Idée 1 Demiurge et Méphistophélès (bis)

Un pacte **contre** le temps

ou

Un pacte **avec** le temps



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Idée 2 Pénélope au travail

Articuler **ordre** et **désordre** par des
procédures d'expertise, d'évaluation,
d'anticipation, et de contrôle



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Idée 2 Pénélope au travail (bis)

Désordre	Contrôle	Ordre
Imprévisibilité	Adaptation/programmation	Régulation
Incertitude	Prévision/prévoyance	Confiance
Labilité	Décision/organisation	Stabilité
Participation	Transparence/planification	Développement
Urgence	Anticipation/prévention	Maîtrise
Usure	Préservation/précaution	Durabilité



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Idée 3 Prométhée enchaîné

Agir avec le temps soulève des enjeux de professionnalité.
Il faut être capable de prévoir, prévenir, planifier **sans**
oublier au plan

- scientifique : de concevoir une expertise discutable
- juridique : de limiter les mesures d'exception
- politique : de maintenir le débat normatif ouvert
- éthique : de respecter les exigences de dignité, de transparence et de responsabilité
- organisationnel : de se préparer à l'improbable et..., souvent, à l'inutile parce qu'inutilisé



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Idée 4 Le nœud gordien

Agir avec le temps, c'est ne pas trancher le
nœud gordien entre

- une **exigence de fiabilité** attestée par des procédures et validées par des connaissances formelles
- une **nécessité de vision** portée par de la normativité collective et de l'engagement social



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Idée 4 Le nœud gordien (bis)

Agir avec le temps, c'est faire tenir ensemble

Exigence de fiabilité	Nécessité de vision
Prévisions	Inventivité
Certitude	Désirabilité
Contention	Ouverture
Maîtrise	Choix
Assurance	Dynamisation



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Un enseignement final !

Agir avec le temps,
c'est devoir penser l'action



Marc-Henry Soulet - avril 2012

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS

Route des Cliniques 17, 1700 Fribourg/Freiburg

T +41 26 305 29 04, F +41 305 29 09

—

Les Assises du social ©

Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social
de l'Université de Fribourg

Fribourg, 2014