

VI. Il faut imaginer Sisyphe heureux...

Simon Darioli, chef du Service de l'action sociale du canton du Valais

« La sollicitude de l'Etat pour la population laborieuse est aussi de son intérêt, bien entendu. Une classe ouvrière vivant au jour le jour, sans espoir d'une vieillesse à l'abri des inquiétudes, sans la certitude d'être garantie contre une incapacité de travail imprévue, opprimée au contraire par le souci de l'avenir de la famille, ne saurait avoir l'ardeur au travail qu'il lui faudrait pour donner toute la mesure de ses forces dans l'intérêt de l'économie nationale.

Survienne l'incapacité de travailler, cette même classe ouvrière sera de surcroît obligée de recourir à l'assistance publique, grevant par là le budget de l'Etat. La détresse de couches entières de la population enfin est de nature à aggraver les antagonismes de classes et par l'explosion du mécontentement, à compromettre sérieusement la paix sociale, indispensable à la prospérité de l'Etat.

Pour toutes ces raisons, il faut reconnaître d'emblée le devoir moral de l'Etat, en même temps que son intérêt bien entendu, de s'occuper du problème des institutions de prévoyance en faveur du salariat. Sans doute ne manque-t-il pas de gens pour voir dans le principe même de la sollicitude de l'Etat une immixtion inopportune de ce dernier et dans la réalisation de cette sollicitude, le danger d'une effémination (!) et d'une dépravation, la création d'une armée d'oisifs.

Les objections de cet ordre sont cependant dénuées de tout fondement. La situation économique de la population est le fruit du régime économique et social établi ou tout au moins toléré et protégé par l'Etat. Et si dans certains cas, on abuse de son appui, ou si l'attente du secours provoque chez certains individus prédisposés à cet égard la fainéantise au lieu du goût du travail, pareils phénomènes doivent conduire non point à nier en principe la légitimité de la sollicitude de l'Etat mais bien plutôt à rechercher le meilleur moyen d'exercer celle-ci. »

Bon, voilà... Tout est dit. Il suffit de mettre le texte en application en s'interrogeant tout de même si l'effémination de la société est un risque de dépravation ou une esquisse de solution. Ce texte, il n'est pas de moi, il n'est pas non plus issu de la plume d'un exalté missionnaire un peu machiste, ni même d'un syndicaliste cherchant à électriser les foules un jour de 1^{er} mai. Non, c'est un extrait du Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance invalidité, vieillesse et survivants et la création des ressources nécessaires à la Confédération pour les assurances sociales. Il date du 21 juin 1919. Nonante-quatre ans plus tard, on devrait renvoyer le Conseil fédéral s'inspirer de ses propres archives !

Nonante-quatre ans plus tard, les assurances sociales sont là. Il faut le saluer. Elles sont là, mais dans un ensemble si complexe qu'on en a oublié la finalité. Le « comment faire » mobilise tous les débats, toutes les réformes au point d'occulter la question première : la sécurité sociale, ça sert à quoi ?

Dans son message de 1919, le Conseil fédéral donne une réponse simple qui devrait être une évidence. Au-delà des considérations morales sur le droit fondamental de toute personne à faire partie de la société, la protection sociale a pour but premier le maintien de la stabilité sociale, indispensable à la prospérité de l'Etat. Bismarck, qu'on ne saurait qualifier d'extrémiste de gauche, l'avait bien compris à la fin du XIX^{ème} siècle. L'Etat allemand était à cette époque menacé d'explosion par la montée du mécontentement social porté par les mouvements ouvriers. Il fallait réagir, et vite,

en bousculant les establishments, en remettant en cause les privilèges de castes, en proposant une vraie vision de société.

Rassurez-vous, je ne suis pas un nostalgique des temps anciens. Bismarck n'était pas un saint et les conseillers fédéraux de 1919 n'auraient pour rien au monde renoncé à leur redingote et chapeau haut de forme. Ils ont toutefois eu le mérite de voir le danger, regarder un peu plus loin que la prochaine échéance électorale, et de proposer des solutions, même si elles avaient pour but final de ne surtout pas remettre en cause la pérennité de l'Etat et peut-être même de leur propre situation.

Il faut renvoyer les politiques d'aujourd'hui à l'école de leurs ancêtres et nous-mêmes nous inspirer de ce qui les a fait agir et non nous enfermer dans nos propres considérations vertueuses.

Les politiques d'aujourd'hui ne voient pas, ne voient plus, que le danger est là, encore latent mais perceptible. Ils disent «*3% de la population à l'aide sociale est un phénomène périphérique* ». Ils ne voient pas que derrière ces 3%, il y a encore près de 20% qui vivent au jour le jour, sans certitudes du lendemain. Ils ne voient pas que la classe moyenne, qui reste la meilleure garante de la stabilité d'un Etat, est en train de s'effriter. Ils ne voient pas que l'Italie est à une heure de voiture, l'Espagne et la Grèce à une heure d'avion. Alors, ils se réfugient dans les identités locales.

Pour Isérables, le canton du Valais est la source de tous les maux. Pour le canton du Valais, c'est la Berne fédérale qui l'étrangle avec la loi sur l'aménagement du territoire et la lex Weber. Pour la Berne fédérale, c'est l'hydre européenne qui met à mal la sécurité, la place financière helvétique, son identité même avec les accords sur la libre circulation des personnes et l'obligation de se conformer au droit européen.

On vient même à demander avec sérieux si la Suisse ne devrait pas dénoncer la Convention européenne des droits de l'Homme pour permettre en toute indépendance le renvoi de criminels étrangers.

L'ennemi vient de l'extérieur, mais le coupable vient aussi de l'intérieur. Si les assurances sociales vont mal, c'est qu'il y a trop d'invalides, de faux chômeurs, de faux demandeurs d'aide sociale. Dorothee Guggisberg a rappelé le débat qui agite la Suisse alémanique et dans une moindre mesure la Suisse romande. Il est tout à fait révélateur. Le Tribunal fédéral, qui est quand même l'instance suprême du droit helvétique, estime que, dans un cas particulier, il n'y a pas d'abus de droit et que la commune responsable de l'aide sociale a commis des erreurs de procédure.

On pourrait en prendre acte et faire mieux la fois suivante. Non, on reproche à la CSIAS qu'en diffusant l'arrêt du Tribunal fédéral, elle protège les bénéficiaires non coopératifs de l'aide sociale. Des communes quittent la CSIAS.

Autre exemple : confrontés à des difficultés financières, plusieurs cantons remettent en cause les normes d'aide sociale avec des propositions de réduction drastiques.

Derrière le fait que l'aide sociale est encore considérée comme un devoir de société subrogé à des conditions de comportements -il y a les bons pauvres et les mauvais pauvres- il y a un autre constat que l'on peut faire, plus inquiétant encore.

La société s'est individualisée au point que l'intérêt public n'est acceptable que dans la mesure où il sert les intérêts particuliers, au point que la réussite individuelle représente la valeur suprême et que de ne pas réussir devient une faute. De là à dire que la pauvreté, c'est du vol des deniers publics, il y a un pas que certains n'hésitent pas à franchir, comme l'a rappelé Dorothee Guggisberg.

Cette individualisation est entrée dans les mœurs, est entrée dans nos habitudes, est entrée dans nos propres vies. Nous en sommes tous responsables. De là à dire « *chacun pour soi, Dieu et l'Etat pour personne* », il n'y a qu'un pas, qu'on pourrait bien franchir. Pour la suite, je vous renvoie au Message du Conseil fédéral de 1919.

Bien, j'ai poussé mon coup de gueule, ça soulage... Après, on fait quoi ? Eh bien, je propose, une fois encore, de revenir au Message du Conseil fédéral.

Pourquoi dit-il que la sollicitude de l'Etat pour la classe laborieuse est aussi de son intérêt bien entendu ? Pas parce qu'il s'inquiète du devenir individuel de telle ou telle personne, mais parce qu'il veut protéger la pérennité de l'Etat et du système établi. Qu'est-ce que cela veut dire, si l'on transpose la problématique à la situation actuelle, et à ce qui est en jeu. Posons d'abord quelques faits.

Michel Cornut l'a remarquablement démontré, la problématique de l'aide sociale n'est pas un phénomène périphérique. Elle met en évidence les dysfonctionnements sérieux de notre société. La Ville de Lausanne dépense 300'000 francs par mois pour l'hébergement en hôtels de bénéficiaires de l'aide sociale. Il y a crise du logement. Cette crise du logement est évidemment liée à la surpopulation étrangère. On oublie de dire, dans le même temps, qu'entre 1990 et 2013, la surface de logement disponible par personne en Suisse est passée de 34 m² à 50 m², un record mondial. On oublie de dire que la pénurie de logements est liée à l'augmentation de la population de certaines régions, comme l'arc lémanique par exemple, augmentation liée au développement économique de ces régions. On oublie de dire que la divortialité qui touche près de 50% des ménages multiplie les besoins de dédoublement de logements. On oublie de dire enfin que le vieillissement de la population qui est une très bonne chose en soi multiplie les logements occupés par une ou deux personnes.

Bien sûr, la population étrangère occupe des logements. Rappelons quand même qu'en principe elle est là avec un permis de travail.

Le débat sur les étrangers est largement focalisé sur les requérants d'asile qui, soit dit en passant, ne représentent que 0,5% de la population résidant en Suisse.

Alors, de deux choses l'une, si 0,5% de la population met en péril la sécurité de l'entier du pays, qu'en est-il des 3%, c'est-à-dire six fois plus, qui dépendent de l'aide sociale ?

Qu'en est-il des 3% qui relèvent de l'assurance chômage, qu'en est-il des 5% ou 6% qui, directement ou indirectement, dépendent des prestations de l'assurance invalidité ? Il faut garder le sens des proportions. Les bénéficiaires directs ou indirects de l'AI, de l'assurance chômage ou de l'aide sociale représentent 30 à 40 fois plus que le nombre de personnes relevant du droit d'asile. Où est le danger ?

Autre fait, qui transparait de l'exposé de Ludwig Gärtner. Les réformes successives des assurances sociales, particulièrement l'assurance invalidité et l'assurance chômage, ont un objectif premier : restreindre le champ d'intervention de l'assurance pour résoudre leur défaut de financement.

On spéculer sur le fait que la réduction des prestations aura un effet incitatif sur les personnes et les pousseront à se mobiliser pour trouver elles-mêmes des solutions. C'est en partie vrai, mais où arrivent les personnes, non reconnues invalides sur la base d'un examen médico-théorique applicable à un marché hypothétique du travail, qui sont néanmoins inaptes au placement ? A l'aide sociale.

Où arrivent les personnes qui, malgré leurs efforts et ceux de l'ORP mandaté pour les accompagner dans une réinsertion rapide et durable, atteignent leur fin de droit chômage ? À l'aide sociale ou dans les mesures cantonales pour les chômeurs en fin de droit.

De façon plus générale, il faudrait examiner les effets pernicioeux de la RPT, vaste exercice qui visait à rééquilibrer et à stabiliser la répartition des charges entre Confédération et cantons. Dans le domaine social tout particulièrement, les dépenses statiques ont été laissées à la charge de la Confédération, par exemple les rentes AVS qui progressent en fonction de l'indice du coût de la vie, les charges dynamiques étant renvoyées aux cantons, comme la part des prestations complémentaires (PC) dépassant la couverture des besoins minimaux et destinées à la couverture des soins ou de l'hébergement en institutions, charges qui évoluent en fonction de l'indice du coût de la santé.

On pourrait aussi parler de l'introduction de la contribution d'assistance financée par la suppression de la moitié de l'allocation d'impotence pour les personnes en institution qui coûte aux cantons annuellement 40 à 50 millions de francs.

On pourrait parler enfin du système d'enveloppe retenu pour le financement des organisations 74 LAI ou de Pro Senectute qui a pour effet de mettre les cantons dans un dilemme : soit financer de manière complémentaire le manco des subventions fédérales, ce qui est contraire à la RPT, soit se tenir strictement aux principes de la RPT, et contraindre ces organisations à réduire leurs prestations.

Je n'ai pas de prétention à l'exhaustivité, il ne s'agit que d'exemples. Mais que fait-on avec cela ?

On peut proposer des exemples alternatifs globaux comme l'a fait Mme Ruth Gurny, avec l'assurance générale du revenu.

Ce type de réflexion est indispensable, même s'il ne faut pas se faire d'illusions, ce n'est pas demain, ni après-demain, qu'il pourra se concrétiser. Il y a pour l'instant trop d'intérêts sectoriels en jeu, que ce soit entre Confédération et cantons, ou entre assurances sociales pour obtenir le moindre consensus d'entrée en matière.

Actuellement, chacun cherche à sauver sa peau sur le dos de l'autre et ne remet en aucun cas en question sa propre situation.

On peut aussi, c'est l'autre bout de la chaîne d'intervention, se poser en avocat de la défense des personnes que nous devons aider, être comme le disait Dom Helder Camara, « *la voix du peuple sans voix* ». C'est indispensable mais il faut aussi se poser des questions. Quelle langue parlons-nous, qui ait une chance d'être comprise ?

Est-ce que le problème des personnes à l'aide sociale ou exclues de la société est aussi le problème de ceux qui sont appelés à prendre des décisions les concernant ? Je n'en suis pas certain. C'est pourtant eux qu'il faut convaincre.

On peut enfin explorer une troisième voie, un peu cynique, mais qui nous remet en question dans nos propres certitudes, nos propres discours. La stratégie est simple. Il faut mettre de l'acide sur la plaie, là où ça fait mal à celui qui a la responsabilité de décider et non à celui qui subit ses décisions. Il y a diverses manières de le faire : tout le monde s'accorde à dire que la crise du système de protection sociale est d'abord une crise financière pour les assurances sociales, qui sont financées au niveau fédéral, et pour l'aide sociale ensuite, qui est financée au niveau cantonal ou communal.

En mettant en évidence et en chiffrant les phénomènes de transfert, on pourra démontrer que l'équilibre de la RPT et des finances des assurances sociales fédérales est assumé, de manière non négligeable, par un transfert de charges sur les personnes, ce qui ne dérange pas grand'monde, mais aussi sur les cantons, qui eux-mêmes les répercutent sur les communes.

Dans cette perspective, nos alliés objectifs ne sont pas les bénéficiaires de nos prestations, mais les responsables des finances des communes et des cantons. Que pouvons-nous leur proposer en leur fournissant des arguments pour leur propre combat ?

Deux choses :

1. Mettre en évidence la nécessité, voire l'urgence de redéfinir les paramètres de la RPT en mesurant ses effets sur l'évolution des charges entre 2005, date de référence pour l'établissement des calculs et 2013. Je suis persuadé que dans cet exercice, les chefs des départements cantonaux des finances ne seront pas insensibles à nos chiffres.
2. Deuxième axe, les assurances sociales échappent largement à la mécanique de la RPT. L'assainissement de l'assurance chômage et de l'assurance invalidité se fait partiellement sur le dos de l'aide sociale, donc des cantons. Il y a intérêt pour les cantons à soutenir la création d'un mécanisme de mutualisation des dépenses des assurances sociales et de l'aide sociale. Ce n'est pas si compliqué, et cela pourrait être un palier intermédiaire pour aller en direction d'une assurance générale de revenu. Je m'explique.

Entre la Confédération et les cantons, on établit un système de facture sociale, comme l'ont fait de nombreux cantons et cela fonctionne très bien. Concrètement, chaque dispositif, chômage, assurance invalidité, assurance vieillesse, aide sociale reste responsable de la gestion de son domaine et de ses dépenses. Les montants engagés par la Confédération pour ses dispositifs fédéraux (hors cotisations patronales et salariales) et par les

cantons pour l'aide sociale sont collectés dans un compte global. La répartition des charges est établie selon une clé prédéfinie entre Confédération et cantons.

Un mécanisme de péréquation est ensuite mis en place pour rembourser les cantons qui ont eu des dépenses supérieures à leur quote-part et leur facturer, le cas échéant, la différence entre les montants qu'ils ont effectivement engagés, et ceux de leur participation au pot commun.

Ce mécanisme aurait trois effets non négligeables :

1. Il assure l'équilibre des charges entre Confédération et cantons.
2. Il laisse à chaque dispositif la liberté d'aménager son organisation et ses prestations, en fonction du principe d'assurance légalement défini, sans que cela n'amène de transferts de charges. Ce qui n'est pas pris par l'assurance invalidité l'est par l'aide sociale et revient dans le pot commun réparti entre tous.
3. La concurrence financière entre dispositifs étant neutralisée, le développement de mécanismes de collaboration interinstitutionnelle s'en trouve facilité d'autant. Il ne s'agit plus d'économiser et de renvoyer les charges sur quelqu'un d'autre mais de trouver la meilleure solution possible face à une situation donnée.

Voilà, il ne s'agit que d'un exemple, qui mériterait réflexion. Nous pouvons lancer des idées, apporter de l'eau au moulin, mais le dossier devra être porté par les responsables des finances des cantons.

Autre axe moins financier, mais aussi politique et un peu subversif : il n'est pas du rôle d'organisations publiques ou parapubliques de se lancer dans des opérations de dramatisation et de déstabilisation sociale. Il y a des mouvements associatifs pour cela.

Par contre, nous devons être attentifs à ce qui se passe sur le terrain, être à l'écoute de ce que dit la rue, plus ou moins maladroitement et le remettre dans une forme audible par l'autorité politique. Je me réfère encore une fois au message du Conseil fédéral. *« La sollicitude de l'Etat pour la population laborieuse est aussi de son intérêt, bien entendu. (...) Survienne l'incapacité de travailler, cette classe ouvrière sera très souvent obligée de recourir à l'assistance publique, grevant par là le budget de l'Etat. La détresse de couches entières de la population enfin est de nature à aggraver les antagonismes de classes et par l'explosion du mécontentement, à compromettre sérieusement la paix sociale, indispensable à la prospérité de l'Etat. »*

Notre devoir militant est d'assurer la prospérité de l'Etat. C'est un travail de Sisyphe. Nous devons probablement rouler sans fin la pierre que reprendront nos successeurs. C'est aussi un choix de vie qui nous engage à titre personnel, choix libre et conscient.

Il faut imaginer Sisyphe heureux, c'est le souhait que je vous fais, que je nous fais aussi, à trois semaines de rendre les clés du Service cantonal valaisan de l'action sociale. Et pour ne pas être trop romantique, j'aimerais vous laisser avec une phrase de Saul Alinski, tirée du manuel de l'animateur social, une phrase qui m'a porté durant plus de trente années : « *le pouvoir au bout du fusil... est un cri de ralliement absurde... quand les fusils sont dans l'autre camp.* »

