

SKOS
CSIAS
COSAS



Actes de la journée

Travail social: vocation, profession, gestion... et après?

Animation de la journée:

Laurent Bonnard, journaliste à la Radio suisse romande

Jeudi 25 novembre 2004
Lausanne, Palais de Beaulieu



Table des matières:

I. **Vers une troisième voie?**

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

II. **Vers une «société d'assisté-es»?**

Vision et stratégie d'un service social public censé doubler de volume tous les 7 ans

Michel Cornut, chef du Service social Lausanne

III. **Révision des normes: progrès sans regrets?**

Walter Schmid, président de la CSIAS et recteur de la Haute école de travail social de Lucerne

IV. **Demain, j'enlève le socle**

Travail social, conventions de prestations et clientèle: l'exemple de Pro Senectute

Elisabeth Hirsch Durrett, directrice de Pro Senectute Neuchâtel

V. **Financements publics et liberté de parole**

Gabriel de Montmollin, directeur du Centre social protestant VD



I. Vers une troisième voie?

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

«Considérant que la tolérance sans mesure de la mendicité ne sert qu'à favoriser la fainéantise et à multiplier tous les vices qui en dérivent;

Considérant néanmoins que le véritable pauvre qui est incapable de travail, ou à qui son travail ne suffit pas, mérite des égards et qu'en lui refusant la seule faculté de solliciter la charité publique on risquerait de le réduire à des extrémités funestes pour lui et pour la société,

Ordonne»...

C'était, il y a un peu plus de deux cents ans, le préambule de la première loi sociale de l'histoire valaisanne promulguée le 30 mai 1803...

«La sollicitude de l'Etat pour la population laborieuse est d'ailleurs 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 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».

C'était, il y a un peu moins de cent ans, en 1919, le message du Conseil fédéral concernant l'attribution du droit de légiférer en matière d'assurance invalidité, vieillesse et survivants...

Quel texte des années 2000 relira-t-on d'un œil amusé dans cent ans pour comprendre sur quels fondements se construisait l'action sociale au début du XXI^e siècle?

L'histoire avance, les sensibilités et les discours évoluent et pourtant l'action sociale s'inscrit toujours dans la même dialectique: il importe d'assurer l'homogénéité du corps social en supprimant ou en limitant les troubles qui la menacent.

Au travers des législations, avec des priorités changeantes, l'intervention sociale se cristallise sur deux pôles:

- La lutte contre la misère par la mise en adéquation des personnes à des normes économiques:
 - assistance financière directe par l'aide sociale et les différentes prestations sous conditions de ressources. Dans cette catégorie, on peut citer l'aide sociale, mais aussi les prestations complémentaires, les subventions pour les crèches, pour l'assurance maladie et même les bourses d'étude;
 - assistance indirecte par le biais des assurances sociales et le financement de structures sanitaires et sociales.

- La récupération ou la gestion de la déviance qui se définit en fonction de normes sociales basées sur le travail (mais peu sur les conditions de travail), la famille (mais peu sur les conditions de vie familiale), les comportements sociaux.

Les seuils de tolérance varient selon les époques. Pourtant, une constante demeure au travers de toute l'histoire européenne: le pauvre doit être aidé mais aussi contrôlé pour qu'il ne mette pas en péril la sécurité générale. Le vagabond, l'étranger, doit être sédentarisé, normalisé, ou tout au moins contrôlé, son altérité étant perçue comme une menace sur la sécurité et l'identité même de la population résidente.

Pour se convaincre de l'actualité de cette perception, frileuse de l'autre, il suffit de se référer aux arguments avancés lors des récentes votations sur la naturalisation facilitée des étrangers de la 2^{ème} et 3^{ème} génération.

Les textes d'autrefois nous font sourire mais ceux d'aujourd'hui expriment-ils vraiment autre chose?

Que l'on parle d'assurance invalidité, de chômage, d'aide sociale, d'immigration, d'asile, d'intégration des étrangers, la même problématique revient: comment aider ceux qui le méritent au nom de la solidarité et/ou de la stabilité sociale et comment sanctionner les tricheurs, les faux pauvres, les faux chômeurs, les faux invalides, les faux réfugiés? Ici encore, on se référera à un extrait du discours du conseiller fédéral en charge du dossier de l'asile lors de l'Assemblée générale de la Conférence des directeurs et directrices des affaires sociales (CDAS) en novembre 2004: *«Einige Flüchtlinge stören niemand. Sie bleiben. Die anderen müssen einfach heim»*.

Le débat n'est de loin pas clos. Les orientations prises ne sont pas univoques, et en fonction des régimes sociaux, des sensibilités du moment, des contraintes économiques, plusieurs tendances se développent dans des directions apparemment divergentes. Il est parfois difficile de mettre en évidence la cohérence de l'ensemble du dispositif.

Deux grands courants semblent se dessiner aujourd'hui: le premier fondé sur un droit objectif à des prestations sous conditions de ressources, le second, sur un droit subjectif subordonné à des conditions de comportement.

1. Droit objectif sous conditions de ressources

Introduites en 1966, les prestations complémentaires pour les personnes âgées et handicapées sont aujourd'hui solidement ancrées dans le dispositif des assurances sociales helvétiques et nul ne songe à les remettre en question.

Le modèle fait même école, puisqu'il est envisagé de l'étendre à d'autres groupes de bénéficiaires. Le projet de prestations complémentaires pour les familles, récemment mis en consultation par la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil National, en est l'illustration.

Un autre avatar de ce modèle «administratif» est donné par le système tessinois d'harmonisation et de gestion des prestations sociales qui lie huit prestations sous conditions de ressources (subsides LAMal, allocations sociales pour frais d'écolage, allocations de formation, allocations complémentaires pour la reconversion et le perfectionnement professionnel, allocations cantonales aux chômeurs, allocations complémentaires pour enfant, allocations de petite enfance et aide sociale).

Dans la même ligne, on citera les projets genevois de loi sur l'action sociale individuelle, le projet neuchâtelois de loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales, ainsi que les démarches de réorganisation du dispositif social en cours dans plusieurs autres cantons.

Dans les PC comme dans le modèle tessinois, la demande de prestations se fait dans un cadre administratif et est traitée sur la base des éléments d'information objectifs à disposition de la collectivité:

- revenu
- fortune
- prestations d'assurance
- bourse, etc.

Au bout de l'analyse, le revenu disponible atteint ou n'atteint pas le minimum PC ou le minimum d'aide sociale.

Si les revenus propres sont inférieurs à la norme définie, le requérant a droit à une prestation financière non liée à des conditions de comportement. D'ailleurs, le traitement de la demande est opéré par des services administratifs, l'intervention sociale n'étant envisagée que sur demande expresse du bénéficiaire.

Le type de prestations ainsi que les modes spécifiques de traitement de la demande peuvent varier mais, in fine, ils relèvent tous de la technique de l'assistance.

Cette approche, particulièrement dans le modèle tessinois, qui intègre l'aide sociale, postule que l'insuffisance de ressources est la cause première des difficultés sociales et qu'en la résolvant, on règle de facto l'essentiel des problèmes.

Il faudrait bien évidemment nuancer le caractère caricatural de cette affirmation, les problèmes sociaux pouvant être pris en charge par d'autres instances. Il n'en demeure pas moins que la procédure d'attribution des prestations sous conditions de ressources décrite ci-devant dissocie clairement l'insuffisance de revenu de l'accompagnement social.

2. Les prestations sous conditions de comportement

Les assurances sociales se fondent sur des conditions de droit apparemment bien établies. Le versement de cotisations sert à se prémunir contre les conséquences d'un risque, tel le chômage, l'invalidité ou la maladie.

Ce risque, lorsqu'il survient, ouvre le droit aux prestations des assurances, aux conditions fixées légalement ou contractuellement par chacune d'entre elles. Ce droit n'est en principe pas lié aux circonstances particulières de la survenance de l'événement. Cependant, très rapidement, la notion de faute a été introduite pour empêcher l'obtention abusive de prestations. À titre d'exemple, on citera la pratique aujourd'hui abandonnée de réduction de rente pour alcoolisme.

Jusqu'à un passé récent, ces restrictions de droit étaient subordonnées aux circonstances antérieures à la survenance de l'événement, circonstances qui établissaient un lien de causalité entre un comportement et la perte du travail ou la dégradation de la santé.

Dans l'assurance chômage, comme dans l'assurance invalidité, une nouvelle stratégie d'action est mise en œuvre. Elle s'appuie sur le principe général de l'assurance invalidité

«la réadaptation prime la rente». Nul ne conteste le bien-fondé de ce principe, encore qu'il devrait se formuler aujourd'hui autrement: *«l'octroi de la rente est subordonné non seulement aux limites des possibilités de réadaptation mais encore à la volonté de se réadapter manifestée par le bénéficiaire»*. Cette pratique est en cours depuis plusieurs années dans l'assurance chômage. L'insuffisance ou l'absence de collaboration avec les organes chargés de l'aide aux chômeurs peut amener des sanctions, voire l'exclusion de l'assurance chômage.

Pour l'assurance chômage, l'objectif est clairement fixé: *«réinsérer les chômeurs et chômeuses sur le marché du travail, raccourcir la durée moyenne du chômage, améliorer la transparence du marché du travail, exploiter au maximum les mesures actives, lutter contre les abus et réduire, à terme, les dépenses»*.

Les 4^e et 5^e révisions LAI vont dans le même sens. Elles visent une réduction des coûts par la mobilisation précoce et intensive des ressources de l'assuré pour accélérer le processus de réadaptation.

Il incombera aux offices AI d'évaluer, non seulement l'état de santé, les possibilités d'insertion professionnelle, mais aussi les aspects sociaux de la situation de l'assuré. Cette démarche est déjà en cours avec la création des services médicaux régionaux. Elle sera renforcée avec l'entrée en vigueur de la 5^{ème} révision LAI qui permettra l'intervention précoce de l'office AI, l'annonce automatique de tous les arrêts maladie de longue durée et la mise en œuvre immédiate de mesures thérapeutiques, sociales ou professionnelles.

Le renforcement de l'obligation de coopérer permettra de fédérer le processus de réinsertion, de lutter contre les abus et de réduire les coûts à charge de l'assurance.

Le modèle des prestations sous conditions de comportement diverge de celui des prestations sous conditions de ressources sur deux points essentiels:

- le droit du bénéficiaire est subordonné de manière non négligeable à des conditions de comportement;
- le traitement de la demande passe par un renforcement considérable de la relation personnelle avec le bénéficiaire.

Normes CSIAS

Les normes révisées de la CSIAS s'inscrivent très exactement dans ce deuxième champ de prestations.

En donnant la priorité aux mesures de réinsertion assorties d'un bonus financier, en réduisant le forfait de base et en visant le renforcement de la professionnalisation de l'intervention sociale, l'aide sociale s'engage sur la même voie que l'assurance invalidité et l'assurance chômage.

Il en résultera évidemment une facilitation importante de la collaboration interinstitutionnelle et de la coordination des systèmes. Il en découlera également une modification significative des conditions d'exercice du travail social.

Quelles conséquences pour le travail social?

La révision des normes CSIAS pose une nouvelle donne pour le travail social et permet de mieux positionner l'aide sociale dans le dispositif général de la protection sociale.

On peut en effet imaginer que, si l'aide sociale reste une relation relativement passive avec le bénéficiaire (examen du droit et versement de l'aide sociale), elle sera confrontée à une double difficulté:

- d'une part, elle ne dispose pas de l'assise législative et institutionnelle des systèmes de prestations sous conditions de ressources comme les prestations complémentaires ou les subventions à l'assurance maladie. De plus, si le modèle de PC familiales est mis en vigueur, l'aide sociale pourrait se retrouver reléguée au rang d'instrument périphérique du dispositif général. En effet, si le revenu minimum des personnes âgées, handicapées, ainsi que des familles, est assuré par un système de prestations complémentaires, il ne restera à charge de l'aide sociale que les personnes célibataires ou en situation momentanée de rupture.
- d'autre part, l'aide sociale «passive» ne pourrait se positionner comme partenaire véritable de l'assurance invalidité et de l'assurance chômage, qui privilégient la mobilisation des ressources de l'assuré. Elle se retrouverait inévitablement en situation de dépendance, obligée de récupérer d'une manière ou d'une autre les personnes exclues des assurances pour «*insuffisance de participation*». Elle prendra la forme d'une décision d'inaptitude au placement dans le cadre de l'assurance chômage et de non reconnaissance de l'incapacité de gain dans le cadre de l'assurance invalidité.

À défaut de remise en question, l'aide sociale pourrait aussi se trouver confrontée à une autre difficulté, celle de la disqualification et de la mise à l'écart des professions sociales.

Comme on l'a vu plus haut, les prestations sous conditions de ressources sont traitées administrativement et ne requièrent pas nécessairement l'intervention de travailleurs sociaux.

Dans le système de prestations sous conditions de comportement, la relation avec le bénéficiaire est assurée par des conseillers en placement pour l'assurance chômage, conseillers qui ne sont en principe pas des travailleurs sociaux, mais des personnes issues des divers secteurs économiques.

Dans le cadre de l'assurance invalidité, ces mêmes relations sont assurées principalement par des psychologues.

On pourrait sans difficulté imaginer que si l'aide sociale s'oriente sur le premier modèle, construit principalement sur l'octroi d'une prestation financière, l'utilité de confier l'essentiel de la gestion financière à des travailleurs sociaux soit remise en cause. Cette question est d'actualité dans nombre de cantons et de services et source d'inquiétude pour le milieu professionnel qui pourtant avance régulièrement le fait que la surcharge de travail administratif réduit comme une peau de chagrin les possibilités d'accompagnement social véritable.

Dans cette perspective, les nouvelles orientations de l'organisation du dispositif peuvent être considérées aussi comme une chance.

En effet, la révision des normes donne la priorité à l'élaboration de projets en vue de recouvrer l'autonomie tout en restituant son sens premier au travail social. Or, l'aide sociale, dans la conception des responsables politiques, mais aussi de nombre de professionnels est souvent réduite à l'aide financière, alors que celle-ci ne devrait être qu'un préliminaire permettant l'élaboration d'un projet de recouvrement de l'autonomie en partenariat avec le bénéficiaire.

Le débat n'est pas théorique. Dans le cadre des discussions sur la révision des normes CSIAS, il a été entendu, jusqu'au plus haut niveau, des prises de position remettant clairement en cause l'opportunité des mesures d'insertion sociale. En d'autres termes, seules les restrictions de la pression financière sont de nature à activer un processus de changement.

Il n'est donc pas iconoclaste d'imaginer de nouvelles formes de répartition du travail, voire de nouvelles professions sociales. À titre d'exemple, la détermination du droit à une aide financière peut être confiée à des employés administratifs, celle des questions liées à des assurances sociales, à des spécialistes de la matière ou à des juristes. Une chose ne pourra pas être déléguée car elle constitue l'essence du travail social. C'est la mission de médiation entre un individu et son environnement, familial, social, administratif, juridique, c'est aussi le travail d'acquisition ou de restitution des compétences de la personne qui lui permettront de manière durable de se passer des services d'un médiateur. Encore faut-il que les travailleurs sociaux s'engagent résolument sur cette voie et ne s'enferment pas dans des crises identitaires stériles.

Au-delà des formes du discours et de l'évolution de l'organisation sociale, le préambule de la loi de 1803 cité en introduction de ce texte reste d'actualité. On peut l'accepter, ou non, il n'en demeure pas moins qu'il sous-tend aujourd'hui encore le regard chargé de valeurs que la société porte sur les différentes formes de pauvreté et la logique des stratégies d'intervention mises en place.

Etant à la charnière entre les deux grands modèles qui se construisent aujourd'hui, l'aide sociale peut jouer un rôle privilégié. Elle doit intégrer le droit objectif constitutionnellement garanti de disposer d'un minimum d'existence et s'inscrit de ce fait dans le champ des prestations sous conditions de ressources non soumises à un jugement de valeur.

Le lien entre les droits objectifs découlant des législations sur l'aide sociale et ceux relevant de l'art. 12 de la Constitution fédérale n'est pas évident en raison justement des nombreux jugements de valeur qui interfèrent dans l'appréciation de la situation. Il revient aux acteurs de l'action sociale d'affirmer que ce lien existe et de le faire valoir au besoin par les voies de droit.

Simultanément, l'action sociale doit intégrer le fait que la dépendance à l'aide sociale ne devrait jamais être un état durable et que tout doit être mis en œuvre pour que la personne qui y a été amenée retrouve la liberté d'agir.

En conciliant les exigences des deux modèles, l'aide sociale se donne une chance, celle d'ouvrir une troisième voie, celle du futur.....



II. Vers une «société d'assisté-es»?

Vision et stratégie d'un service social public censé doubler de volume tous les 7 ans

Michel Cornut, chef du Service social Lausanne

Première partie

Les défis à relever, la vision et la stratégie nécessaires: l'exemple du Service social Lausanne.

Cette journée de l'ARTIAS est centrée sur le thème du rôle professionnel des travailleurs sociaux. Je souhaite l'aborder en le plaçant dans un contexte institutionnel précis et concret, celui du service que je dirige depuis quelques mois: le Service social Lausanne (SSL). Ce service compte 178 collaborateurs et collaboratrices qui interviennent pour environ 3'500 bénéficiaires de prestations diverses.

Quels sont les défis que ce service doit relever aujourd'hui? J'en citerai quatre:
Le service est ...

1. Toujours plus sollicité;
2. Confronté à de nouvelles exigences en matière de contrôle;
3. Confronté à de nouvelles réalités concernant les publics bénéficiaires de l'aide sociale;
4. Appelé à jouer un nouveau rôle: l'insertion

Permettez-moi de présenter brièvement ces 4 défis et leurs principales interactions.

Toujours plus sollicité

Les chiffres montrent que la demande d'aide sociale publique, à Lausanne, a décuplé en 13 ans.

Les chiffres

De 1990 à 2003, nous sommes passés de 7,4 à 72,8 millions de francs d'aides sociales versées.

Evolution de l'aide sociale versée à Lausanne

	ASV	BO / RMR	Total
1990	6'182'997	1'255'882	7'438'879
2000	44'081'187	21'458'814	65'540'001
2003	58'542'036	14'275'941	72'817'977

Sources : Bureau lausannois de statistiques, Miroir statistique 2000, p. 148
Pour l'ASV, il s'agit de dépenses brutes, avant remboursements des avances faites sur des prestations d'assurances sociales

A Lausanne, 5% des habitants de moins de 65 ans s'adressent désormais une fois dans l'année au moins au service social communal. Dans certains quartiers, un quart de la population est à l'assistance, pour des périodes de plus en plus longues

Les explications

Cette évolution correspond presque parfaitement à celle du marché du travail: de 1989 à 1994, nous sommes passés, en Suisse, de 17'000 chômeurs en moyenne annuelle à 170'000 - en chiffres ronds. Après avoir ainsi décuplé en un temps record, le chômage est demeuré très important, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits dépassant très régulièrement les 200'000 (212'000 en août 2004, 206'491 en moyenne annuelle en 2003)¹. A Lausanne, 10% de la population active, en chiffres ronds, est demandeuse d'emploi - après que 18'000 emplois «industriels» ont été perdus dans la région lausannoise au cours des dix dernières années.

L'augmentation de la demande d'aide sociale correspond aussi à la précarisation de l'emploi. Une part croissante de la population active et en emploi n'accède plus au minimum vital et doit recourir, ponctuellement ou régulièrement, aux aides sociales publiques. Ce sont les «working poors» - osons dire: les *travailleurs pauvres*, qui représentent 12% des bénéficiaires d'aide sociale à Lausanne.

Depuis quelques années, il vaut mieux toucher une aide sociale non imposable et bénéficier d'un subside complet d'assurance-maladie que de travailler pour un salaire usuel du commerce de détail, de l'hôtellerie, de la restauration ou du nettoyage.

Les perspectives

La tendance observée de 1990 à 2003 va-t-elle se poursuivre? Oui, et durant toutes les années 2000, si nos deux principales hypothèses de travail se vérifient.

Première hypothèse: maintien d'un taux de chômage élevé et une progression du chômage de longue durée et d'exclusion - soit le chômage durant un an et plus.

Evolution du nombre de chômeurs en fin de droits, en moyenne annuelle, au cours des 3 dernières années

	2002	2003	2004
Chômeurs inscrits depuis plus d'un an	12'548	23'200	30'000

Source : 2002 et 2003: *La situation sur le marché du travail en août 2004, documentation de presse du seco, 7 septembre*
2004: *estimation sur la base des statistiques mensuelles du seco (30'336 à fin août 2004)*

¹ L'assurance-chômage en 2003 in *La Vie économique*, 8-2004.

Deuxième hypothèse: diminution des prestations des assurances sociales suisses qui se traduira par une augmentation correspondante de la demande d'aide sociale. Ce tableau montre comment les assurances sociales ont été sollicitées depuis 1990:

Exemples d'augmentation des prestations sociales, en millions de francs

	1990	2001	2003
Assurance-chômage	300	2'485	5'655
Assurance-invalidité	3'993	9'104	9'583
Subsides d'assurance-maladie	332	2'672	-

Sources : Assurance-chômage: *L'assurance-chômage en 2003 in La Vie économique, 8-2004*
Assurance-maladie: *Office fédéral de la statistique, Comptes globaux de la protection sociale 2000/2001, Berne 2003. Repris de: Martino Rossi, La crise fiscale de l'Etat et la crise de l'Etat social, Dossier du mois de l'ARTIAS, Mars 2004*

Dans ces trois régimes d'assurance, des baisses de prestations sont d'ores et déjà annoncées qui toutes se traduiront, à court ou moyen terme, par une augmentation de la demande d'aide sociale.

Au rythme actuel de l'augmentation de la demande et à prestations constantes, le service devra doubler sa capacité dans les 7 ans à venir.

Confronté à de nouvelles exigences

Avec l'augmentation massive de la demande d'aide sociale apparaissent aussi de nouvelles exigences. J'en signale deux, qui concernent le Service social Lausanne:

- a) Garantir la conformité aux normes des décisions d'aides sociales,
- b) Lutter contre les fraudes.

S'agissant des services sociaux du canton de Vaud, on sait que ces exigences n'ont pas été expressément émises par une autorité compétente qui aurait aussi accordé les ressources nécessaires. C'est le Contrôle cantonal des finances (CCF) qui est intervenu, sans crier gare, contraignant les autorités compétentes à prendre peu à peu les dispositions nécessaires.

Dès 2006, en vertu de la Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV), les communes ou associations de communes devront rembourser au canton les aides sociales qui, selon les organes de contrôle, auront été versées indûment. Ainsi l'exigence de la conformité des aides versées aux normes en vigueur devient-elle plus importante que jamais.

Confrontés à de nouvelles réalités

Les professionnels de l'aide sociale font état de nouvelles réalités qui, pour l'instant, n'ont guère été quantifiées ou objectivées, mais qui imprègnent néanmoins très fortement leur pratique quotidienne. Parmi celles-ci, j'en citerai trois qui me paraissent les plus importantes:

La diversification des publics d'utilisateurs

Nous n'avons pas encore de typologie des demandeurs d'aide sociale. Mais le constat de la diversité des situations s'impose. J'évoque, en vrac: des travailleurs précaires, temporaires et sur appel, des personnes atteintes dans leur santé, en attente d'une décision de l'AI ou non, éventuellement toxicodépendantes, des travailleurs indépendants dont l'entreprise a fait faillite, des chômeurs en fin de droits de toutes catégories socioprofessionnelles, des personnes en attente d'une décision de leur caisse de chômage, des migrants dépourvus de compétences de base, des mères élevant seules leurs enfants et qui n'ont pas trouvé de solution de garde, des jeunes qui ne sont pas parvenus à décrocher une place d'apprentissage, par exemple en raison d'une scolarité insuffisante (nous avons actuellement près de 600 jeunes de 18/25 ans venus «s'installer» à l'aide sociale).

La montée de la violence

Les professionnels de l'aide sociale observent aussi que les bénéficiaires sont de plus en plus «à cran» et les menacent d'actes violents de toutes sortes, avec de temps à autre un passage à l'acte.

La montée de la fraude

Les assistants sociaux du SSL peuvent demander une enquête lorsqu'ils ont des doutes sur l'indigence d'un bénéficiaire de l'aide sociale. Nous observons que dans plus de 90% des enquêtes, des fraudes sont découvertes. Le plus souvent, il s'agit de petits gains accessoires non déclarés. Parfois, des fraudes plus graves sont constatées.

Appelé à jouer un nouveau rôle: insérer

Me référant à Robert Castel², je dirai que les politiques traditionnelles *d'intégration* ont désormais cédé la place, en Suisse et ailleurs, aux politiques *d'insertion*, politiques auxquelles nous sommes désormais étroitement associés.

Intégration et insertion

Les politiques d'intégration visaient le maintien des grands équilibres sociaux, l'égalité des chances par la démocratisation des études, l'amélioration de la condition salariale, le développement de la sécurité sociale. Alors que les politiques d'insertion se concentrent sur les déséquilibres résultant des échecs - ou de la disparition - des politiques d'intégration. Obéissant à une logique de discrimination positive, elles concernent des publics ciblés, auxquels on veut offrir l'opportunité de combler un déficit d'intégration, par exemple par l'acquisition de compétences de base. L'insertion

² Op. cit., voir pages 418ss, *L'insertion, ou le mythe de Sisyphe*

est une *pratique* ou une *démarche*, l'intégration est un *état* – que l'insertion est censée atteindre.

Nouvelles loi et recommandations

Dans le canton de Vaud, un «revenu minimum de réinsertion» a été créé dans les années 90, et dans ce cadre de nombreuses mesures d'insertion professionnelle et sociale ont été mises sur pied. Il en ira de même avec le futur «Revenu d'insertion» qui entrera en vigueur en 2006. On sait aussi que les recommandations de la CSIAS sont actuellement révisées de telle manière que l'aide sociale comprenne de fortes incitations à la reprise d'activité, un forfait d'intégration remplaçant le forfait II, pour les personnes participant à des programmes d'insertion notamment - M. Schmid nous en parlera tout à l'heure. Ainsi les services sociaux sont-ils de plus en plus appelés à jouer un nouveau rôle: insérer. Reste à savoir en quoi consiste ce rôle, s'il peut être assumé compte tenu de tous les autres défis que je viens de relever et, le cas échéant, selon quelles modalités et à quelles conditions.

Vaud: constat d'échec ... programmé

Cette question est d'autant plus présente que le dispositif d'insertion développé dans le canton de Vaud en faveur des personnes réputées «inaptes au placement» et suivies par les services sociaux est assez largement tenu en échec, la plupart des programmes développés à la demande de l'autorité cantonale ayant été fermés faute de participants. Aussi incroyable que cela puisse paraître, aucune concertation n'a jamais été organisée entre l'autorité commanditaire, les centres sociaux régionaux et les institutions proposant des mesures. L'échec était donc programmé. J'ajoute que nous n'avons aucun indicateur de résultat de la politique d'insertion mise sur pied, aucun tableau de bord et par conséquent aussi aucun moyen de pilotage de cette politique.

Thèse 1

Voilà pour les défis que nous devons relever. Ils sont si importants que j'en tire une conclusion: l'action sociale, telle que menée aujourd'hui, ne peut perdurer. Sans une approche radicalement nouvelle, elle sera tôt ou tard débordée par l'ampleur de la demande.

De plus en plus confinés aux marges extrêmes de la société de consommation par des réductions successives des forfaits d'assistance, les requérants seront non seulement toujours plus nombreux, mais aussi de plus en plus incités à la fraude, voire à la violence. Le système implosera soit au moment où les collectivités publiques, arguant des fraudes, lui refuseront les moyens les plus indispensables, soit au moment où il ne parviendra plus à recruter des collaborateurs-rices prêts-es à s'exposer à la violence suscitée puis subie de la part des usagers.

La pérennité d'un régime d'aide sociale publique dans le canton de Vaud dépend aujourd'hui de notre capacité à développer cette nouvelle approche. Celle-ci doit à la fois

1. Permettre de stabiliser la demande d'aide sociale par une pratique beaucoup plus dynamique et beaucoup mieux maîtrisée de l'insertion d'une partie au moins de nos publics
2. Garantir la conformité des aides aux normes en vigueur et
3. Comprendre une lutte contre la fraude efficace.

Vision

Dans ce contexte, il me paraît que le service a besoin d'une **vision** ou **image directrice** de ce qu'il doit devenir pour relever les défis que nous venons d'évoquer, et aussi d'une stratégie pour que cette vision devienne réalité. Autrement dit, il doit anticiper. La proposition suivante sera mise en discussion chez nous:

«Le Service social Lausanne offre, dans le respect de la dignité et des droits des bénéficiaires, les prestations d'aide financière et d'appui social qui lui sont confiées. Ces prestations visent l'intégration de leurs bénéficiaires. Elles sont reconnues par les ayant droits du service pour leur conformité aux normes et pour leur adéquation aux besoins»

Stratégie

Il s'agit là d'une image directrice. Elle ne deviendra réalité que grâce à une stratégie suivie durant plusieurs années. Cette stratégie consiste à

1. «Reconnaître aux bénéficiaires, aux mandants et aux contribuables un statut d'ayant droits du service;
2. Définir les grands engagements qu'il y a lieu de prendre envers eux - engagements définis de telle manière qu'il soit possible de déterminer dans quelle mesure ils ont été tenus ou non;
3. Se donner les moyens de tenir ces engagements en planifiant les actions nécessaires en autant de projets inscrits dans le cadre des objectifs annuels du service.»

Cette stratégie repose sur un constat que j'ai eu maintes fois l'occasion de faire dans ma vie professionnelle: une institution qui démontre la nécessité de son action ou de ses prestations et qui donne pleine et entière satisfaction à ses ayant droits obtient les moyens dont elle a besoin pour remplir sa mission.

Engagements

Quatre grands engagements sont ou seront pris:

1. La conformité des prestations aux normes en vigueur;
2. La diligence dans le service des prestations;
3. La pertinence des prestations servies, notamment au regard de notre image directrice ou de la finalité de notre action qui est l'intégration;
4. La transparence, en ce sens que l'offre de prestations et ses résultats sont rendus publics.

Reprenons brièvement ces 4 engagements:

La conformité des prestations aux normes en vigueur

La conformité aux normes des prestations d'aide financière est un engagement pris envers les *mandants*, à savoir la Municipalité de Lausanne et le Conseil d'Etat. Nous nous engageons à ramener le taux de non-conformité aux normes à moins de 5%.

Afin de tenir un tel engagement, le service s'est engagé dans une démarche exigeante dont les principales étapes sont

- a) La clarification de la norme
- b) La documentation et l'optimisation des processus de travail, autrement dit la mise en place de procédures, qui, si elles sont correctement exécutées, garantissent la conformité des décisions d'aide sociale à la norme;
- c) Le déploiement d'un contrôle interne permettant d'identifier les non-conformités et de prendre les mesures correctives nécessaires d'entente avec les professionnels concernés.

La diligence dans le service des prestations

La diligence est un engagement pris envers les *bénéficiaires*, principalement. Nous nous engageons à obtenir un taux d'écarts aux exigences de diligence que nous nous sommes fixés, par exemple en termes de délais de prise en charge ou de paiement, de moins de 5%.

Ces engagements seront annoncés dans la documentation mise à disposition du public.

La pertinence des prestations servies

La pertinence est un engagement pris envers *tous les ayant droits*, mandants, bénéficiaires, contribuables. Nous nous engageons sur des résultats, en termes d'intégration, pour chacun des publics auquel un programme a été proposé, par exemple que 50% des 600 jeunes de 18-25 ans aujourd'hui bénéficiaires d'aide sociale réussissent une insertion professionnelle.

Afin de tenir un tel engagement, nous devons

- a) identifier les publics et leurs besoins spécifiques
- b) construire un appui social adapté, orienté vers l'autonomisation, la responsabilisation et si possible l'insertion des bénéficiaires de tout ou partie de ces publics. A cet effet,
- c) définir nos paradigmes et nos protocoles d'intervention, évaluer périodiquement leurs résultats et les améliorer.

La transparence dans le service des prestations

La transparence est un engagement pris envers *tous les ayant droits*. Nous n'avons pas encore défini l'instrument de mesure de résultats.

Afin de tenir un tel engagement, nous devons

- a) Décrire les réalités sociales observées
- b) Décrire les prestations du SSL et leurs résultats – autrement dit les changements apportés aux réalités sociales décrites, grâce à l'intervention du service. A terme, le SSL envisage la publication d'un *rapport social lausannois*.
- a) Les résultats enregistrés par le SSL s'agissant de la conformité, de la diligence et de la pertinence dont il aura fait preuve dans le service de ses prestations.

Thèse 2

Le service peut relever les défis qui menacent jusqu'à la pérennité de l'aide sociale publique s'il poursuit l'objectif de l'intégration - par une pratique dynamique de l'insertion. Il obtiendra les moyens d'un tel objectif s'il reconnaît les bénéficiaires, les mandants et les contribuables comme des ayant droits envers lesquels il y a lieu de tenir des engagements précis.

2^{ème} partie

Le succès de cette stratégie dépendra probablement de ce que nous offrirons aux travailleurs sociaux pour leur permettre de développer la nouvelle professionnalité qu'un certain nombre d'entre eux, au moins, appellent de leurs vœux. Celle-ci en effet me paraît nécessaire pour chacun des 4 engagements précités.

J'entends, par «nouvelle professionnalité»:

- a) Une nouvelle représentation du rôle professionnel
- b) Une clarification de nos paradigmes d'intervention
- c) Une construction plus collective de nos protocoles d'intervention

Ce que je vais vous exposer maintenant, c'est un état de réflexion fondé sur quelques mois de découvertes, de rencontres, d'échanges. Je n'ignore pas que j'aurai peut-être à revoir quelque peu mon point de vue lorsque mon information sera plus complète, lorsque le service aura pu solliciter davantage d'expertise interne et externe.

Une nouvelle représentation du rôle professionnel

Solidaire des victimes et agent critique du système exclu

Le travailleur social, aujourd'hui, se définit avant tout comme un intervenant solidaire des victimes de l'exclusion. Témoin privilégié, si l'on ose dire, des mécanismes de l'exclusion, il tente de faire comprendre au demandeur de l'aide sociale qu'il n'est pas responsable de son indigence. D'autres, comme lui, sont touchés par le chômage ou la précarisation de l'emploi. L'assistant social signifie à la victime son droit au secours. Il ne lui assure pas seulement le minimum vital, mais se range de son côté pour l'accompagner dans son parcours d'exclu, exerçant une fonction de conseiller juridique, de curateur ou d'écrivain public par exemple. Le travailleur social tente même un positionnement particulièrement audacieux:

- d'une part, il est un agent du système qui exclut, puisqu'il se fait payer par l'Etat et que l'Etat a manifestement partie liée à ce système. Le même Etat qui, en effet, s'est incliné devant la dérégulation du marché de l'emploi, l'ouverture au libre-échange et à la concurrence mondialisés, et par conséquent aussi la paupérisation d'une part croissante de la population, se ruine - nous l'avons vu - pour assurer des prestations de sécurité sociale, en faisant massivement appel aux professionnels de l'action sociale;
- d'autre part, le travailleur social prend ouvertement ses distances avec le système, au travers de diverses résistances qui peuvent concerner les engagements précités.

Dignité du bénéficiaire et contrat

Ce positionnement définit le jeu relationnel, et par conséquent aussi, le rôle professionnel, en le limitant singulièrement. Il exclut en principe une relation contractualisée, fondée sur la réciprocité - sans laquelle aucun processus d'insertion ne peut être engagé. Car dans la relation contractualisée, l'assistant social pose ses conditions, plus exactement les conditions du système auquel il faudrait alors qu'il s'identifie au moins partiellement. Dans la relation contractualisée, le bénéficiaire n'a plus seulement des droits, mais aussi des obligations, il n'est plus seulement victime, mais aussi responsable, non de son exclusion, mais de son insertion. J'affirme pour ma part que le bénéficiaire n'est respecté dans sa dignité que si ses obligations sont reconnues aussi sûrement que ses droits, ses droits aussi sûrement que ses obligations. J'affirme que le respect du bénéficiaire passe, pour certains publics au moins, par une aide au moins partiellement conditionnelle.

D'aucuns seront heurtés par une telle détermination. Ils citeront aussi Robert Castel lorsque ce dernier déclare: *Le demandeur n'a rien d'autre à apporter que le récit de sa vie avec ses échecs et ses manques, et on scrute ce pauvre matériau pour dégager une perspective de réhabilitation afin de «construire un projet», de définir un «contrat d'insertion». Les fragments d'une biographie brisée constituent la seule monnaie d'échange pour accéder à un droit. Il n'est pas certain que ce soit un traitement de l'individu qui convienne à un citoyen à part entière*³.

La demande du bénéficiaire

Mais voilà que le bénéficiaire lui-même se charge tôt ou tard de remettre en question ce rôle restreint et finalement résigné dans lequel l'assistant tend à le contenir et à se contenir. Le bénéficiaire veut bien croire à la solidarité de son assistant social et il lui en sait gré. Mais il ne tardera pas à lui demander s'il n'a pas autre chose à lui offrir que des aides ponctuelles à la résolution de divers problèmes collatéraux de son exclusion socioprofessionnelle. Est-il finalement impuissant? L'expression de cette attente peut s'accompagner d'une offre, d'une déclaration de disponibilité ou de bonne volonté du bénéficiaire. En d'autres termes, si l'assistant social ne l'envisage pas, le bénéficiaire peut réclamer, lui, la réciprocité, le contrat. Permettez-moi de citer un extrait d'un ouvrage en préparation chez nous, retraçant des trajectoires de vie de bénéficiaires, au travers d'interviews et de photos:

³ Castel Robert, op. cité, p. 473

Selon vous, les bénéficiaires de l'aide sociale devraient être plus stimulés...

«Oui. Dire par exemple que l'aide sociale est dépendante de dix heures mensuelles de bénévolat. C'est donnant, donnant. On ne tombe pas à l'aide sociale, c'est un coup du sort, ce peut être un licenciement, ce peut être une fin de chômage, un divorce, ce peut être le décès d'un conjoint, il y a souvent une réadaptation à la vie à faire. Donc le temps que cette réadaptation se fasse, si on vous demande deux heures de bénévolat par semaine, ça vous sort pendant deux heures du circuit dans lequel vous êtes tombé et qu'il faut assumer psychologiquement, et en même temps cela vous laisse le temps de prendre pied d'une manière ou d'une autre. Et, dans un second temps, envisager de faire des recherches d'emploi.

Moi, je pense que face à un assistant social, si vous faites vos dix heures de bénévolat par mois, vous n'avez plus ce sentiment de dépendance, parce que vous donnez votre part, même si c'est une toute petite part, vous donnez votre part. Donc, là vous avez à faire à un partenaire social et non pas à un assistant social. D'ailleurs, on devrait les appeler des partenaires sociaux, parce qu'assistants, ça sous-entend assistés ».

Nous ne sommes *jamais* a priori en présence d'un «pauvre matériau» dont on ne puisse *rien* extraire, pour reprendre les termes de Robert Castel. Même si nous devons parfois limiter nos ambitions à quelques très modestes avancées, s'il faut parfois beaucoup de temps pour progresser, un peu, sur le chemin de l'autonomie, même si certains de nos publics ne seront pas en mesure d'accéder à l'insertion. Mais de manière générale, le bénéficiaire sera honoré et rassuré de faire l'objet d'une prise en charge construite, avec ses règles et ses limites, mais aussi avec ses objectifs, avec ses contraintes, mais aussi ses résultats.

J'observe aujourd'hui que dans le canton de Vaud, certains milieux déclarent que l'octroi d'un minimum vital aux exclus suffit, qu'il faut en quelque sorte admettre que la société n'intègre plus tout le monde, qu'une population peut se développer à la marge, sans passerelles vers le centre trop coûteuses au vu des résultats enregistrés jusqu'ici. C'est à ce discours que nous devons résister désormais.

Une clarification de nos paradigmes d'intervention

La question qui se pose à ce stade est de savoir si l'insertion est possible, le cas échéant à quelles conditions. En d'autres termes: sur quel paradigme d'intervention le travailleur social peut prendre appui pour une pratique active de l'insertion?

Insertion sociale et insertion professionnelle

L'insertion, telle que les services *sociaux* sont censés la pratiquer aujourd'hui, est avant tout définie comme une insertion *sociale*, par opposition à une insertion *professionnelle*. Nous sommes en présence d'une nouvelle notion, apparue elle aussi (pour la Suisse) dans les années 90. L'insertion sociale n'englobe plus l'ensemble des éléments constitutifs de l'intégration tels que, par exemple, l'accès à l'emploi, au logement, à l'éducation et aux soins ou encore l'appartenance à un réseau de relations. L'insertion sociale désormais, c'est tout cela, mais *sans l'emploi*.

Cette évolution n'est évidemment pas due au hasard. L'Etat prend acte de l'exclusion apparemment définitive de certaines catégories de la population du marché de

l'emploi. Il renonce à offrir des emplois de substitution, mais offre, outre un minimum vital, un lien social de substitution. On observe qu'en vertu de cette politique, les pauvres accèdent parfois à des prestations qui leur étaient interdites lorsqu'ils travaillaient encore, par exemple un abonnement de fitness ou un cours d'équitation.

De mon point de vue, nous sommes alors dans l'une des situations visées par Marie-Claire Rey-Baeriswyl et René Knüsel que je cite une nouvelle fois: «*L'efficacité de l'intervention sociale risque d'être diminuée par l'espace grandissant entre les professionnels qui savent lire et comprendre les épreuves individuelles vécues par les bénéficiaires de l'action, analyser leurs besoins, adapter des réponses institutionnelles et des «ingénieurs sociaux» qui, malgré la distance les séparant des situations de vie, sont appelés à élaborer des réponses au niveau public et politique*»⁴.

Les services sociaux ne peuvent évidemment pas assumer un tel rôle d'insertion. L'intervention de l'Etat pour imposer un lien social minimal aux pauvres relève, au mieux, de ce que Jacques Attali a appelé un «totalitarisme éthique»⁵.

Notre service maintient donc la définition «historique» de l'insertion sociale: une pratique visant l'intégration la plus complète possible, avec ses diverses composantes (qui peuvent varier d'une personne à l'autre) et sans exclure la plus importante d'entre elles - du moins pour la majorité des intéressés - à savoir l'emploi. Ceux qui contestent le bien-fondé de cette approche méconnaissent le fonctionnement du marché de l'emploi.

Le fonctionnement du marché de l'emploi

La Suisse comptait 143'125 chômeurs officiels à fin juillet 2004. Ce chiffre n'est qu'une «photographie» en fin de mois. Pour appréhender convenablement la réalité du chômage, c'est du «film» des entrées et des sorties⁶, jour après jour, dont nous avons besoin. Ce film existe. Pour août 2004, il est le suivant:

Flux du chômage en août 2004

Solde à fin juillet	143'125
Entrées	+ 28'880
Sorties	- 26'082 (dont environ 3'000 « fin de droit »)
Solde à fin août	145'923 (dont 30'336 depuis plus d'un an)

Source : Situation sur le marché du travail en août 2004, documentation de presse du seco, 7 septembre 2004

Le film

Toujours selon le «film»: sur 100 personnes qui ont perdu leur emploi en août 2004, 53 auront retrouvé un emploi dans les 6 mois et 26 autres avant un an. 21 ne retrouveront pas d'emploi parce que leurs offres de services n'intéressent pas les employeurs auxquels ils s'adressent. Cela ne signifie pas qu'ils n'auraient pu offrir leurs services autrement, à d'autres employeurs ou pour d'autres fonctions, et

⁴ Marie-Claire Rey-Baeriswyl et René Knüsel, Pour faire face aux développements récents dans l'aide sociale, Rencontre du 18 mars 2004 à Fribourg sur le thème «Nouvelles formes d'organisation, nouvelles professionnalités dans l'aide sociale?»

⁵ Attali Jacques, La voie humaine, Fayard, 2004 ; Voir pages 60ss, *les totalitarismes éthiques*

⁶ Nous analysons les flux et non seulement des stocks, pour parler le langage des statisticiens.

finalement retrouver tout de même un emploi. Leur «profil» - formation et expérience démontrées, âge, état de santé, situation personnelle et familiale, mobilité géographique, etc. - ne correspond pas aux exigences des postes qu'ils souhaiteraient occuper. Mais peut-être ce profil peut-il être amélioré, d'une part, et peut-être existent-ils d'autres emplois pour lesquels les intéressés ont le profil. Et améliorer le profil de quelqu'un, ou l'aider à offrir ses services là où ce profil pourrait intéresser un employeur, c'est «faire» de l'insertion.

L'insertion ne crée pas d'emploi et donc ne réduit pas la longueur de la file d'attente des chômeurs. Mais elle change l'ordre dans la file d'attente, en évitant que les mêmes soient toujours les derniers. L'insertion, c'est éviter le chômage de longue durée et d'exclusion, l'assistance.

Voilà pour l'un des paradigmes clés de notre intervention. Reste encore, sur cette base, à construire ensemble des protocoles d'intervention opératoires.

Une construction plus collective de nos protocoles d'intervention

L'action sociale en effet, surtout si elle est au service de l'intégration, ne peut être simplement une somme d'actions individuelles inscrites dans la relation entre le travailleur social et le bénéficiaire. Je cite Marie-Claire Rey-Baeriswyl et René Knüsel:

«Cette logique du tout relationnel prend place dans un contexte institutionnel marqué par une position au front, un contact direct et prolongé avec les bénéficiaires de l'action, un cadre institutionnel flou, une mission peu clarifiée par l'autorité hiérarchique ou rendue diffuse par un fonctionnement trop complexe (...). Dans cette logique les professionnels choisissent (...) «les pratiques silencieuses» centrées sur une très forte interdépendance avec l'utilisateur. Le professionnel fait don de lui dans la relation, voulant échapper à une fonction de contrôle pour favoriser celle de l'aide. (...) Le professionnel tend dans de tels cas à se réfugier dans un savoir-faire expérientiel et des qualités ou aptitudes personnelles pour gérer la relation»⁷.

L'organisation apprenante

Le service est appelé à devenir ce que l'on nomme une organisation apprenante, capable de définir les résultats attendus de son intervention dans la réalité sociale locale, de mesurer ses résultats effectifs, d'ajuster ses compétences et ses moyens pour améliorer ses résultats. Il s'agit de développer un savoir-faire institutionnel en vue de pratiques évolutives et partagées de l'insertion. Ce savoir-faire implique sans doute la mobilisation de nouvelles compétences, et doit s'inscrire dans une collaboration interinstitutionnelle plus dense qu'aujourd'hui.

Thèse 3

L'un des facteurs clés de succès de la stratégie fondée sur des engagements précis - relatifs à la conformité, la diligence, la pertinence et la transparence - envers les ayants droits est probablement le développement de la nouvelle professionnalité que de nombreux travailleurs sociaux appellent eux-mêmes de leurs vœux. Celle-ci comprend la redéfinition du rôle professionnel, la construction collective des

⁷ Marie-Claire Rey-Baeriswyl et René Knüsel, *op. cit.*

protocoles et paradigmes d'intervention. Parmi ces paradigmes: l'insertion est possible, elle ne résorbe pas le chômage, mais réduit le chômage de longue durée et d'exclusion.

Conclusion

Il resterait à développer les conditions d'émergence de cette nouvelle professionnalité, à évoquer le concours que le service peut apporter à celles et ceux qui souhaitent la développer. Ce sera pour une autre fois.



III. Révision des normes: progrès sans regrets?

Walter Schmid, président de la CSIAS et recteur de la Haute école de travail social de Lucerne

Je suis heureux de pouvoir vous parler dans le cadre de cette rencontre de l'Artias et de la CSIAS. Deux sujets seront au cœur de mon intervention:

1. La révision des normes CSIAS
2. Les perspectives du travail social

I. Révision des normes CSIAS

1. Tout d'abord, quelques réflexions générales

Réviser les normes de l'aide sociale, ce n'est pas réviser n'importe quelles normes. Contrairement aux cuisines intégrées par exemple, qui ont-elles aussi leurs standards, dans l'aide sociale, il s'agit de définir les règles du jeu qui doivent régir les rapports entre la société et ses habitants en détresse. Parmi les différents minima vitaux existant dans la législation, celui de l'aide sociale détermine la mesure dans laquelle la collectivité est prête à engager des moyens publics pour financer des ménages privés qui ne sont pas en mesure d'assurer leur subsistance.

Aborder une révision des normes en matière d'aide sociale exige un sens des responsabilités en conséquence. La CSIAS a essayé d'assumer cette responsabilité. Mais je dois vous avouer que j'ai parfois été effrayé par la légèreté avec laquelle le débat public sur l'aide sociale parle du destin des personnes défavorisées dans cette société et par le manque d'empathie envers ceux auxquels la vie ne fait pas de cadeaux.

L'aide sociale est l'affaire des cantons. Certains cantons, notamment alémaniques, délèguent cette tâche aux communes. Du point de vue légal, ce sont donc les cantons qui ont la responsabilité de définir le minimum vital pour l'aide sociale. Dès lors, il serait tout à fait possible que la Suisse connaisse 26 minima vitaux sociaux différents, voire davantage, si les communes fixaient leurs propres standards. Les normes CSIAS sont dès lors la tentative de développer des standards communs pour toute la Suisse et de les faire respecter dans la pratique. La CSIAS n'a pas mandat d'autorité. Elle est une association privée réunissant les cantons, les communes et les oeuvres privées. C'est pourquoi ses normes ne peuvent s'appuyer que sur la force de persuasion de ses arguments auprès des milieux de la politique et du terrain. De même, la CSIAS n'a pas la possibilité de sanctionner les cantons et les communes qui refusent d'appliquer ses normes.

Les normes CSIAS sont développées au carrefour entre la politique et la pratique. C'est leur force et aussi leur faiblesse. La force: nous, les professionnels, pouvons nous estimer heureux que ce soit nous qui puissions élaborer les normes. Dans la plupart des autres pays, ce serait l'affaire d'une bureaucratie ministérielle qui, éventuellement, écouterait aussi les gens du terrain. Au cours de ces derniers mois, les parlementaires de différents cantons ont commencé à soumettre à la discussion leurs propres propositions en matière d'aide sociale. Cela nous a permis de voir ce que cela donnerait si la politique développait sans garde-fou des normes d'aide sociale. Chez nous, c'est différent, ce sont les gens de la pratique qui élaborent les propositions de normes. Le lien avec la pratique est la grande force des normes. La CSIAS ne peut toutefois pas développer les normes sans tenir compte de la

politique, puisque les cantons ne sont pas obligés de suivre les normes. Ainsi, elles doivent toujours obtenir l'acceptation des milieux politiques.

C'est une marche difficile sur la corde raide qui nous oblige à faire des concessions politiques, à respecter les manifestations des choix de société dominants, qu'elles nous plaisent ou non. C'est donc depuis toujours, et pas seulement aujourd'hui, que les normes ont reflété l'esprit de l'époque à laquelle elles ont été rédigées. Cela vaut aussi pour l'actuelle révision. En mettant, dans les normes révisées, l'accent sur l'initiative propre, sur les systèmes d'incitation, sur les efforts d'intégration, nous sommes tout à fait conscients que cela est lié au langage actuel et à la vision actuelle que la société adopte pour décrire et regarder les problèmes sociaux. Certains éléments vont s'inscrire dans la durée, d'autres non. Mais c'est le prix à payer si l'on veut que les normes CSIAS ne soient pas un ensemble de règles abstraites et théoriques, mais des standards réellement appliqués.

La révision des normes ne peut être comprise indépendamment du système de financement de l'aide sociale. Ce n'est qu'au cours de cette année que j'ai réellement pris conscience du fait que la faiblesse de l'aide sociale est liée à son financement. Si elle est tellement exposée aux fluctuations de l'opinion publique, c'est parce qu'elle est financée par les cantons, et en Suisse alémanique souvent par les communes, et qu'elle ne dispose pratiquement pas de mécanismes de compensation. Contrairement aux oeuvres sociales, il n'y a pas de fonds de compensation permettant d'équilibrer les fluctuations conjoncturelles. Toute récession se répercute immédiatement sur l'aide sociale. En période de récession, le nombre de personnes démunies augmente, alors que les recettes fiscales baissent en même temps. Les budgets cantonaux et régionaux enregistrent de gros déficits et seules les dépenses de l'aide sociale grimpent allègrement. C'est évidemment très fâcheux: tout le monde fait des économies et encore des économies et tous ces efforts sont immédiatement réduits à néant par l'augmentation des dépenses de l'aide sociale. Cette situation provoque une sorte d'agressivité collective contre l'aide sociale.

L'aide sociale est dans une situation particulière: elle ne peut pas accumuler des déficits. Contrairement à l'AI ou à d'autres systèmes d'assurance, l'aide sociale - et ce point positif mérite d'être souligné - est l'une des rares oeuvres sociales de Suisse à présenter un équilibre financier. Dans les réunions communales et les parlements cantonaux, on exige immédiatement des corrections dès que les coûts augmentent. C'est la raison pour laquelle l'aide sociale est autant exposée politiquement. Ce n'est pas un hasard si les normes CSIAS sont régulièrement révisées après quelques années de récession. En dehors des raisons professionnelles, les changements dans la pratique de l'aide sociale ont toujours été déclenchés par des raisons politiques et notamment de politique financière. Ce n'était pas toujours une mauvaise chose, au contraire. Cela a permis à l'aide sociale de développer sa pratique. Si, à chaque fois, il fallait passer par une révision de loi dans 26 cantons, les choses seraient nettement plus difficiles.

Les normes CSIAS sont des normes d'une association privée. Elles doivent leur efficacité et leur acceptation politique au fait qu'elles sont le résultat d'un vaste processus de négociation auquel participent pratiquement tous les milieux de l'aide sociale. Notre comité compte cinquante membres. C'est un nombre élevé qui a toutefois l'avantage de réunir non seulement les fonctionnaires cadres de tous les cantons, mais également de nombreux représentants des communes, des villes et des oeuvres privées. Ce grand comité est seul compétent pour modifier et adopter les normes. Il s'agit donc toujours de trouver des compromis acceptables pour tout le monde. Il s'agit de trouver un équilibre entre les intérêts des différents cantons, entre ceux de la ville et de la campagne, entre ceux des instances

privées et des instances publiques. Seules des normes basées sur un large consensus ont une chance d'être mises en pratique.

Nous espérons que nous y parviendrons aussi avec cette révision. Nous comptons notamment sur le soutien de la CDAS qui a une importance toute particulière. Il est vrai que cette conférence, tout comme notre association, ne peut que faire des recommandations, mais en tant qu'instance politique elle a auprès des gouvernements cantonaux un poids qui renforce nos normes. C'est pourquoi je suis très heureux que la CDAS ait accepté la semaine dernière les grandes lignes de la révision des normes telles qu'elles se présentent aujourd'hui.

2. Les objectifs de la révision des normes

Quels sont les objectifs majeurs de la révision?

- **Couvrir le minimum vital**

Le niveau des prestations de l'aide sociale doit être fixé de manière à assurer un minimum vital social. Il doit garantir un revenu modeste tout en laissant de la place aux incitations à exercer une activité rémunérée. Il faut trouver un équilibre entre la garantie du minimum vital et la promotion de l'intégration.

- **Renforcer les incitations**

Les incitations matérielles pour la reprise d'une activité professionnelle doivent être renforcées. Ces incitations doivent être accompagnées d'un soutien et d'un conseil personnel accrus.

- **Favoriser l'intégration**

L'insertion professionnelle et l'intégration sociale doivent être encouragées de manière plus efficace. Elles permettent de renforcer l'aptitude des bénéficiaires à être placés et augmentent leurs chances de sortir à terme de l'aide sociale. Par ailleurs, elles empêchent ou diminuent les conséquences négatives d'un chômage de longue durée pour les personnes concernées et pour la société.

- **Lutter contre les abus**

Les possibilités de lutter efficacement contre les abus doivent être élargies en tenant compte de la nouvelle juridiction du Tribunal fédéral en matière de conditions pour la suspension des prestations de soutien.

- **Uniformiser la pratique de l'aide sociale**

L'un des objectifs principaux de la révision partielle concerne l'adoption générale des normes, le maintien et le renforcement d'une pratique nationale de l'aide sociale. Des différences majeures dans le calcul des prestations de soutien engendrent non seulement une inégalité de traitement et un manqué de sécurité de droit, mais également un tourisme social indésirable entre les cantons et à l'intérieur des cantons. En outre, l'absence de références nationales risque de donner lieu à une compétition entre les cantons et les communes vers les standards les plus bas.

3. Les points principaux de la révision

- **Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative**

Dans une fourchette de 400 à 700 francs, les bénéficiaires de l'aide sociale ayant une activité lucrative doivent pouvoir profiter de leur revenu. Cette incitation à exercer une activité professionnelle est destinée à améliorer la situation des working poor et à rendre attractive l'activité rémunérée. En fixant la franchise, il s'agit de tenir compte tout particulièrement de la charge fiscale qui diffère d'un endroit à l'autre.

- **Supplément d'intégration**

Les efforts d'insertion et d'intégration doivent être récompensés. Le supplément d'intégration entre 100 et 300 francs donne aux cantons et aux communes la marge de manœuvre nécessaire pour promouvoir activement l'intégration. Le droit à un supplément d'intégration est formulé de manière suffisamment large pour que l'on puisse supposer que la majorité des ménages touchera un supplément d'intégration.

- **Forfait pour l'entretien et minimum vital social**

Le forfait pour l'entretien est fixé au niveau du montant dont dispose, selon les statistiques de la consommation, le dixième le plus pauvre de la population. Pour une personne seule, il se situe dorénavant 960 francs. Ainsi, avec le forfait pour l'entretien et le supplément d'intégration, une personne seule touchera à peu près le même montant qu'aujourd'hui. En fixant le minimum vital, il s'agit notamment de tenir compte du rapport entre le minimum vital de l'aide sociale et les autres minima vitaux, tels que celui des prestations complémentaires.

- **Renforcement de l'intégration**

Les cantons et les communes sont invités à prendre les mesures d'intégration nécessaires. Là où celles-ci n'existent pas, la situation des personnes dans le besoin ne disposant donc pas d'offres d'intégration ne doit pas empirer par rapport à aujourd'hui. Cela veut dire que lorsque les cantons et les communes n'offrent pas la possibilité de participer à une activité d'intégration, il faut allouer le supplément d'intégration.

- **Sanctions et lutte contre les abus**

Enfin, les possibilités de sanctionner le non respect des obligations en réduisant l'aide sociale sont élargies par le prolongement des sanctions possibles et par la suppression de l'avertissement formel.

4. Progrès sans regrets?

Les propositions de la CSIAS ont été largement approuvées. Réussir à réunir les cantons et les communes, la ville et la campagne, les œuvres privées et les services publics autour de cette proposition n'allait pas de soi. En raison de la sensibilité politique de la matière, il y avait un grand risque que nous n'arrivions pas à nous mettre d'accord. Cela aurait signifié la fin d'une pratique uniforme de l'aide sociale en Suisse. Différents gouvernements cantonaux subissant à leur tour la pression parlementaire avaient fait savoir qu'ils édicteraient leurs propres normes si on n'arrivait pas à se mettre d'accord sur une proposition de révision au niveau national.

La CSIAS était donc obligée d'agir. Je suis convaincu du résultat et je peux dire que je ne regrette rien. La pratique de l'aide sociale s'est transformée en permanence au cours de ces dernières décennies. Dans certains domaines, nous avons obtenu de réels progrès. Ce que

nous n'avons pas obtenu, c'est un développement des services sociaux qui réponde à l'évolution du nombre de cas. Et c'est là que réside réellement la faiblesse de l'aide sociale aujourd'hui. Vous le constatez tous les jours et tout le monde en souffre. Les clientes et les clients, les travailleurs sociaux et les autorités. Mais la CSIAS et ses normes n'ont pas le pouvoir de changer cette situation. Ne pas développer les services sociaux relève d'un choix politique. Alors que dans le domaine de la construction de routes ou des infrastructures par exemple, on continue à investir même en période de récession, l'investissement dans les êtres humains est considéré comme une charge.

Je me suis fait la réflexion suivante: si dans tout le pays, tous les bénéficiaires d'une rente renonçaient à 2% des prestations, on pourrait engager quelque 6'000 travailleurs sociaux supplémentaires en Suisse. Il faudrait peut-être que nous nous demandions avec un esprit critique et lucide pourquoi une telle proposition n'aurait guère de chance d'être acceptée.

Je suis persuadé que les adaptations de la pratique de l'aide sociale nous aideront à mieux résister à la pression politique et je suis heureux qu'avec cette révision, nous ayons réussi à maintenir plus ou moins le niveau de l'aide sociale à une époque politiquement très difficile.

II. Perspectives du travail social

Quel sera l'avenir de l'aide sociale et qu'impliquera-t-il pour le travail social? Je ne suis pas très doué pour lire dans les astres. Ainsi, pour conclure, je me limiterai à un petit nombre de remarques.

En regardant en arrière, je constate que l'aide sociale évolue davantage que nous ne le remarquons nous-mêmes. Les changements les plus importants se font en douceur et parfois, nous ne les voyons que dans le rétroviseur. Ainsi, la professionnalisation de l'aide sociale a fait d'importants progrès en Suisse, notamment en Suisse alémanique. Il y a à peine dix ans, la nécessité même d'un travail social professionnel dans les communes était fortement contestée. Aujourd'hui, la question n'est certes pas encore résolue partout, mais la professionnalisation a fait des progrès considérables.

Ce qui a énormément changé au sein de l'aide sociale, ce sont les moyens et les méthodes de travail. Evidemment, cela vaut pour toutes les places de travail. Mais il ne faudrait pas sous-estimer les changements que l'informatique, les procédures, la rationalisation etc... ont apportés également dans l'aide sociale. Ces changements ne sont pas tous positifs, mais certains le sont. A posteriori, nous pouvons dire que l'aide sociale s'est considérablement transformée et modernisée. Ces processus se poursuivront à l'avenir.

En vue de la conception de nos filières de formation au sein de la Fachhochschule Luzern, (Bachelor Bologna), nous nous sommes demandé quelles seraient les tendances sociales ayant un impact sur le travail social: nous avons interrogé soixante personnes-clé et nous avons publié les résultats dans une petite brochure. Voici quelques réponses de cette collection:

- Les tensions entre les cultures (étrangères et indigènes) augmenteront.
- Les problèmes sociaux seront abordés sous l'angle ethnique et individuel.
- Les questions des valeurs et des sens se poseront avec une urgence croissante.
- L'apprentissage pendant toute la vie aura plus d'importance.

- L'évolution économique ne sera plus aussi clairement marquée par les phénomènes de haute conjoncture et de récession.
- L'écart entre pauvres et riches se creusera davantage.
- La sécurité sociale cessera d'être connectée à l'activité lucrative.
- Les carrières professionnelles et familiales ne seront plus les fondements du développement personnel.
- L'interconnexion, l'efficacité et la performance continueront à être demandées.
- Les ressources resteront rares et se raréfieront encore davantage.
- Les mutations démographiques marqueront notre avenir.

Et qu'est-ce que cela veut dire pour le travail social? Une nouvelle vision professionnelle se fraie son chemin: il nous faut des ingénieurs sociaux. Ce sont d'une part des planificateurs sociaux sur le plan macro et des travailleurs relationnels sur le plan micro. Le travail se déplacera de certains groupes d'ayants droit vers le développement communautaire, vers le travail sur des enjeux sociaux critiques et sur certains foyers de conflits. L'aide sociale ne peut remplacer la responsabilité sociale que la société a perdue. Et rien ne prouve que davantage de travail social entraîne davantage de responsabilité sociale. A mon avis, l'aide sociale de demain aura plutôt la tâche difficile, mais passionnante et noble, de soutenir la société dans l'apprentissage de l'alphabète de la responsabilité sociale. Ainsi, malgré le contexte difficile, nous n'avons pas donné un titre morose à notre brochure. Nous l'avons intitulée: *Le travail social dans 10 ans: envie d'avenir?* Une question à laquelle la brochure répond par un oui franc.



IV. Demain, j'enlève le socle

Travail social, conventions de prestations et clientèle: l'exemple de Pro Senectute

Elisabeth Hirsch Durrett, directrice de Pro Senectute Neuchâtel

Comme son sous-titre l'indique, ma présentation va se focaliser sur trois aspects d'une même problématique: le financement par contrat de prestation avec la Confédération qui forme la colonne vertébrale des ressources allouées à une Fondation comme Pro Senectute et ses organisations cantonales, l'impact possible de l'évolution de ce type de financements sur l'offre aux clients et usagers, et enfin le positionnement des travailleurs sociaux dans ce champ de tension entre définition des besoins, possibilités d'appui, dispositifs cantonaux et offre soutenue par la Confédération.

Je vais me rapporter aussi aux notions très pertinentes introduites par Simon Darioli quant aux questions de droit aux prestations et de diverses conditions qui le déterminent.

Je souhaite commencer par soulever trois questions, ou trois sujets, qui me semblent fondamentales pour l'examen des points que je traiterai ensuite...

La première concerne la nature de l'institution pour laquelle je travaille, Pro Senectute. Il s'agit de son statut, public ou privé, et une brève réflexion s'impose.

Pro Senectute est une fondation nationale reconnue d'utilité publique. Le centre national, placé sous la conduite d'un conseil de fondation nommant une direction, et d'une assemblée générale, ne fournit pas lui même des prestations aux clients âgés. Ces prestations - dont nous parlerons ultérieurement - sont délivrées par 26 organisations cantonales, disposant d'un statut juridique distinct - association ou fondation - et gérées par leurs propres organes de conduite - assemblées, comités ou conseils selon les statuts concernés.

Comme pour d'autres vénérables fondations nationales, l'ambiguïté dans l'esprit du public entre la nature publique ou privée de structures comme Pro Senectute existe. Il est évident que du point de vue juridique et structurel, nous sommes des «privés sans but lucratif». Nous pratiquons la recherche de fonds - avec plus ou moins de succès - et nous pouvons mettre en avant le fait que quoique dépendants pour notre survie de la manne fédérale, nous devons rechercher des ressources diversifiées et que les subventions fédérales ne représentent idéalement qu'un tiers environ des ressources totales des organisations cantonales. En ce sens et aujourd'hui, je ressemble donc davantage à mon collègue du CSP qu'à mon collègue du service social lausannois. Et pourtant, les ambiguïtés sont nombreuses et nous y reviendrons. Sachons d'ores et déjà que nous sommes donc des «privés», mais notre origine aux sources de la lutte «officielle» pour l'AVS dès 1917, et notre mandat national exécuté cantonalement nous donne un petit air officiel pas toujours innocent.

La seconde concerne la nature du travail social que nous sommes appelés à conduire, et particulièrement les caractéristiques de la clientèle que nous desservons. Chacun le sait, Pro Senectute veut dire Pour la Vieillesse. L'action de notre institution est globalement, à quelques petites entorses près, réservée aux retraités en âge AVS. Simon Darioli l'a souligné, un des défis du travail social en matière d'aide sociale est le délicat équilibre entre appui immédiat permettant la survie et appui à la construction d'un avenir plus autonome, et la division du travail qui prévaut pour ces deux objectifs conjoints. Pour la clientèle du service social de Pro Senectute, qui n'est qu'un des services qu'offrent les structures cantonales de la Fondation, les choses se combinent un peu différemment. En effet, un système censé assurer un minimum vital à la très grande majorité de nos clients potentiels est déjà en place, et il est extérieur à notre action propre. Il s'agit bien sûr du système de prestations complémentaires, cité par Simon Darioli comme le prototype de la prestation d'aide sous

conditions de ressources indépendante de conditions de comportement, prototype d'ailleurs repris pour des modèles de nouvelles prestations évoquées ce matin.

Petite parenthèse - le déclenchement de ces prestations nécessite cependant, comme vous le savez tous, une demande spécifique et circonstanciée et la proportion des personnes probablement éligibles sur la base des données fiscales qui n'en font pas la demande est encore aujourd'hui fort élevée. Le rôle du service social dans le processus d'obtention d'une prestation décrite comme un droit sous simple condition de ressources peut paraître curieux. En termes politiques, on peut imaginer que le rôle principal des acteurs du domaine pourrait être de plaider pour une information systématique à tout rentier AVS (ou AI) de sa probable éligibilité pour ces prestations...

Cela étant dit, le service social de Pro Senectute offre de l'aide financière individuelle aux personnes en âge AVS, certes de manière qu'on pourrait qualifier de modeste mais en tous cas pas de négligeable. Cette aide financière, qui découle de la loi sur les PC, est allouée de cas en cas y compris - et le plus souvent - à des personnes qui bénéficient déjà dudit minimum vital PC. Il y a donc reconnaissance que ce minimum vital est parfois insuffisant pour la survie décente lors d'événements particuliers, ou même de manière chronique. Une douzaine de millions sont ainsi distribués annuellement, 400.000 francs pour le canton de Neuchâtel par exemple. Les assistants sociaux de Pro Senectute sont ainsi tous impliqués dans de l'aide financière directe qui ne provient pas de fonds propres de nos organisations mais bien de fonds publics. Ce service privé est donc un conduit officiel de l'argent du contribuable, puisqu'il s'agit cette fois de la législation PC et non AVS.

Revenons à notre clientèle âgée. Le but généralement visé par l'action des travailleurs sociaux doit parfois être retraduit ou réinterprété, comme c'est sans doute parfois le cas dans le domaine du handicap sévère. Le travail d'appui à l'autonomisation et l'accompagnement vers une fin d'intervention déterminée par le fait qu'elle soit devenue inutile, le client pouvant faire face lui-même aux difficultés qu'il rencontre, se présente un peu différemment dans le cas spécifique d'une clientèle très âgée, fragilisée et se tournant vers nos services pour des raisons de pertes de capacités physiques ou psychiques.

De récents travaux conduits dans le cadre de Pro Senectute au niveau national pour la définition de critères de bonne pratique pour la «consultation sociale» l'ont d'ailleurs fait apparaître. Le modèle d'appui à court terme, focalisé sur un contrat avec l'utilisateur et l'atteinte d'objectifs, prévaut dans le discours chez nous aussi. Le contrat de prestations, nous allons le voir, peut être un outil d'orientation des prestations dans cette direction par les modes de couverture des coûts qu'il introduit. Dans les faits, on peut faire un parallèle entre une partie de notre clientèle et les patients les plus âgés du système de santé. Leur situation est généralement caractérisée par la polypathologie, les problèmes chroniques se présentent sous forme d'alternance de périodes de relative rémission et de période de crise, mais le trend général va vers des difficultés accrues pour la personne. Si une stabilisation est possible, elle est plutôt due au partage des tâches entre réseau informel et réseau formel et à la mise en œuvre de ressources appropriées. Cela est vrai seulement pour une partie des personnes auprès de qui nous intervenons.

De nombreux jeunes retraités font appel à nous pour des difficultés ponctuelles, pour de l'aide ciblée dans le cadre de certaines démarches, et pour obtenir des informations qui leur permettent de se débrouiller parfaitement adéquatement une fois qu'ils les obtiennent. Le concept d'accompagnement et de point fixe pour le réseau de clients octogénaires et nonagénaires, confrontés à des décisions difficiles, à des évolutions dépersonnalisantes de leur contexte de vie pratique, ne doit pas être négligé. Ainsi, un système qui traiterait de

façon financièrement punitive des prestations d'accompagnement à long terme soulève des questions fondamentales pour un service social comme le nôtre.

Enfin et en troisième - je vous rappelle que ces points font toujours partie d'un préambule.... - il vaut la peine d'aborder la question de la nature cantonale des prestations sociales en général, et en particulier des grandes différences dans l'organisation de l'aide aux personnes âgées dans les cantons. Cet examen nous amènera au fameux contrat de prestations et à une brève réflexion sur ses enjeux.

Les services sociaux dits officiels jouent un rôle très varié auprès de la population âgée selon les cantons. Ils ont parfois un mandat explicite d'entrée en matière sur l'appui aux démarches et l'examen de la situation financière, même si le minimum vital PC exclut habituellement les bénéficiaires d'autres ressources de l'aide sociale. Rappelons cependant que certaines situations tombent dans les failles du système des PC pour cause de non éligibilité.

Les assistants sociaux intégrés dans divers types d'équipes jouent aussi, selon les systèmes, un rôle important. Les équipes de centres médico-sociaux par exemple dans des cantons comme Vaud, Genève ou le Valais assument des aspects de l'appui aux usagers âgés qui ne se retrouvent pas dans des cantons comme le Jura ou Neuchâtel.

De plus, la situation des retraités varie selon les régions et les cantons de façon majeure. Par exemple, les retraités du canton où je suis active combinent plusieurs caractéristiques qui peuvent les préteriter: ils ont souvent été actifs dans un secteur qui a été sinistré dans les années septante - celui de l'horlogerie et de la mécanique de précision. Ils sont très majoritairement locataires, et le parc de logement de la région inclut encore de très nombreuses habitations avec barrières architecturales importantes. La proportion de bénéficiaires PC, donc de petits revenus, est importante et les retraités réellement aisés sont en nombre restreint, surtout dans les Montagnes neuchâteloises. Enfin, la forte immigration des années 60 marque la composition d'un canton comme le nôtre et soulève des questions multiples pour les retraités immigrés qui avaient prévu le retour au pays pour leurs vieux jours et mettent à présent ces projets en question ou visent une alternance que le système n'avait pas vraiment prévue...

Dans un canton comme le mien donc, Pro Senectute est LE service social des vieux. Tous les autres services aiguillent les retraités chez nous, qu'il s'agisse d'information, d'accompagnement, d'aide financière, de problèmes de logement ou d'endettement. Ma question sur la nature publique ou privée du service n'était donc pas innocente. Pourtant, c'est un autre point qui nous amène à la distribution de la manne fédérale: celui des principes et de la répartition de cette manne entre cantons et entre activités. Vous verrez enfin une justification au titre un peu frivole de mon intervention.

Le contrat de prestations entre Pro Senectute Suisse et l'OFAS, bases et évolution

Le subventionnement de Pro Senectute Suisse par l'OFAS, sur la base de fonds provenant de l'AVS et non du budget fédéral en tant que tel, était durant longtemps basé sur une couverture du 80% des salaires des professionnels. Ce subventionnement a permis aux organisations cantonales de se développer, et a aussi mené à des orientations locales ou régionales assez diverses. Je me dois de rappeler ici - j'y reviendrai - que les organisations cantonales de Pro Senectute offrent une palette de prestations qui n'est de loin pas restreinte au service social. Elles incluent entre autres des activités physiques et de prévention pour les retraités dans le cadre d'Aînés et Sport, de la formation y compris de la préparation à la retraite et d'autres cours de toutes sortes, de l'animation et des prestations de type collectif et, suivant les cantons, des offres diverses à domicile comme un appui administratif pour

paiements et remboursements, la livraison de repas chauds, des visites de contact, des transports et des prestations diverses visant à faciliter le maintien à domicile.

Mais le NPM a fait son apparition dans les années 80 et Pro Senectute n'a pas échappé au trend des contrats de prestations OFAS. Je fais une analyse rétrospective et mesurée des premiers effets de ces contrats première mouture.

Le principe de la prise en compte d'un socle historique - eh oui, le voilà ! - continue à être la base de la plus grande partie du subventionnement OFAS dans les deux derniers contrats y compris celui qui est encore en vigueur à ce jour. Un montant de subventionnement dit de socle est pris à un moment donné - par exemple 1992 - et gelé à ce niveau. Il reflète simplement une proportion du subventionnement de l'époque. C'est un socle en marbre....mais il s'avérera être plutôt en massepain car il se révélera être grignotable par les adaptations successives du contrat.

L'idée est ensuite, vous l'aurez deviné, qu'une part variable du financement provient à présent de points alloués par prestation. La valeur du point est ajustée en fin d'exercice une fois que l'on sait quel niveau d'activités a été atteint - vous reconnaîtrez ici les principes du TarMed!

Quelles conséquences a cette nouvelle approche, qui induit bien sûr un contrôle accru de la part du financeur, d'ailleurs pouvons-nous entièrement le blâmer?

Tout d'abord - ce point a déjà été abordé - cela contraint les travailleurs sociaux à catégoriser leur intervention, à la rendre intelligible pour contrôleurs et comptables, à la définir par type. A Pro Senectute, cela a rapidement coïncidé avec l'introduction de dossiers informatisés standard - et il faut avouer qu'après quelques tentatives d'imposition unilatérale d'outils, les travailleurs sociaux ont pu participer à l'élaboration des modèles de dossiers qui les concernaient. Paradoxalement, les autres activités de Pro Senectute, bien plus faciles à répertorier et à compter, ont fait l'objet de bien moins d'attention et leur standardisation est restée en retrait - allez savoir pourquoi!

Une fois l'intervention catégorisée - intervention ponctuelle, accompagnement etc - un nombre de points peut lui être alloué, et donc une portion de la manne totale.

L'idée, déjà présente au moment des premiers contrats, est bien sûr de passer à un financement par prestations, complètement si possible, mais par paliers. Déjà dans les contrats en vigueur actuellement, la part fixe (ou socle) diminue dans le temps, et la part variable - dépendante de l'activité - augmente. Elle passe, par exemple, de 80% à 75, puis à 70%.

Contrat national et répartition de la subvention

Rappelons encore que c'est l'organisation nationale qui est signataire d'un contrat avec l'OFAS pour accomplir des tâches. Or ces tâches sont accomplies par les organisations cantonales, le centre national n'agissant pas sur le terrain. Il est donc chargé de la redistribution. La notion de socle est utilisée dans ce cadre puisqu'elle prend en compte l'état antérieur des organisations. MAIS, comme dans d'autres domaines, la notion de clientèle «potentielle» supplante dans le futur contrat, entrant en vigueur en 2006, les autres modes

de calcul. Apparemment simple et équitable, elle est à mon sens potentiellement au contraire discriminatoire.

Exemple: c'est le nombre de personnes de plus de 65 ans qui déterminera la base (ou le socle) de la subvention, cela au moins durant le prochain contrat. Cette proportion ne sera pas pondérée - malgré les efforts des cantons moins bien lotis - par des facteurs tels que la capacité financière des cantons ou la proportion de bénéficiaires PC. Pour des régions comme NE ou JU, même si ce sont des cantons âgés, l'important développement des équipes de service social et le manque d'alternatives au niveau des services sociaux pour les retraités ont pour conséquences d'importantes pertes. Par contre, on sait que la proportion des bénéficiaires PC ou des retraités sans fortune est élevée dans ces cantons - le montant par tête n'en tient pas compte.

Enfin, il faut tenir compte du fait que la proportion de la subvention délivrée sous forme «fixe» - le socle - va fortement baisser. La tendance est donc à la subvention par prestation uniquement dans un avenir pas trop éloigné - d'où le titre de mon intervention.

Le financement par prestation comme outil de pilotage

Plus le financement par prestation devient important, plus le prix différencié payé pour chaque tâche influe sur le mix des prestations qui seront offertes. Ainsi, on peut imaginer que le montant de subventionnement pour chaque prestation poursuive des objectifs précis, ce qui est d'ailleurs le cas.

En effet, le niveau de subventionnement de chaque prestation induit la nécessité plus ou moins grande de rechercher des financements complémentaires pour éviter qu'elle ne soit déficitaire. Ainsi, le contrat reconnaît que les prestations de service social ne peuvent pas réellement être financées par les bénéficiaires eux-mêmes, même si l'idée de subdiviser les prestations et d'en facturer certaines fait son chemin. Pour des prestations de prévention, de loisirs ou de formation, le principe de la participation du bénéficiaire est acquis. Elle ne couvre généralement pas les coûts d'une prestation fournie dans un contexte institutionnel comme le nôtre. Enfin, les autres sources de financement - recherche de fonds, subventions locales, sponsoring etc - dépendent de la nature de la prestation.

Un financement futur entièrement basé sur des paiements par prestation - je fais allusion au titre de mon exposé et à des démarches en cours à la Confédération et dans les cantons pour divers autres domaines, comme l'aide et les soins à domicile, peut avoir divers effets.

Bien sûr, les prestations institutionnelles de base - locaux, personnel d'accueil, fonction d'information, logistique, personnel administratif et financier propre, direction (...) - reportent leur charge sur le coût par prestation. Ce fait évident a été la cause de bien des conflits dans le domaine des soins à domicile, en particulier dans les questions de négociations de tarifs pour les infirmières indépendantes par contraste avec les infirmières des services reconnus. Les prestations institutionnelles apparaissent toujours aisément comme «chères».

Un tel financement peut induire des tentatives d'externaliser les charges qui peuvent l'être pour les comprimer, avec des résultats divers.

Dans le cas de Pro Senectute, le financement par prestation (partiel ou complet) peut-être l'outil de la mise en œuvre de la répartition des tâches entre professionnels qualifiés et personnel administratif ou auxiliaire, voire bénévole. Il n'est simplement plus possible de «sous-utiliser» le personnel mieux rémunéré. Une certaine division du travail s'en suit. On

peut concevoir qu'il faut la combattre lorsqu'elle présente des effets pervers et prêter l'offre d'un suivi global adéquat au client, et l'aménager lorsqu'elle permet effectivement une utilisation plus complète des compétences spécifiques à disposition.

La conception du rôle de Pro Senectute et les mécanismes du contrat de prestation

Au-delà du concept de financement entièrement aux pièces - ou aux prestations - une caractéristique du contrat 2006 doit être mentionnée: les prix différenciés que prévoit le contrat pour les diverses prestations découlent d'une logique précise, évoquée ci-dessus. Pour la plupart des prestations autres que le service social, le contrat n'offre qu'une contribution modeste au coût de la prestation. Le service social lui est «bien couvert».

MAIS, et c'est là qu'un redoutable levier permettant de dessiner le contour des prestations entre en jeu, le contrat prévoit un plafonnement non seulement du volume de prestations en matière de service social mais bien de la proportion du subventionnement fédéral qui peut être allouée au service social. Ainsi, les cantons - comme le mien - où la consultation sociale est l'activité de base, largement majoritaire de l'institution pour les raisons évoquées plus haut, vont devoir revoir fondamentalement leur dispositif. Peuvent-ils extraire de l'appui social des prestations sous forme d'appui administratif, offert par du personnel autre que des travailleurs sociaux, voire par des bénévoles? Doivent-ils développer fortement des activités alternatives, qui leur semblent parfois moins fondamentales? Doivent-ils se mettre à concurrencer d'autres organismes pour un marché de la formation ou des loisirs pour retraités, tout en sachant que la faible subvention reçue pour ces activités implique de facturer des prix relativement élevés aux usagers ou de trouver d'autres sources de financement? Un volume très important de prestations faiblement subventionnées est nécessaire pour «contrebalancer» un haut niveau de service social. Le contrat de prestation est donc, entre autres, un outil de contrainte à la diversification. Il vise à garantir la visibilité de l'institution par une palette large d'offre et, le mot est lâché, il poursuit un objectif de desservance des retraités en général. La focalisation sur les retraités défavorisés peut être vue comme inappropriée pour une institution dont le subventionnement vient de la caisse AVS - ce point est à méditer mais traverse la politique institutionnelle.

Remarques conclusives

Les travailleurs sociaux de Pro Senectute disposent d'un point d'observation unique pour détecter l'évolution de la demande, et celle des besoins, en matière d'appui social ET financier aux personnes âgées. Ils constatent au quotidien les problèmes d'effets de seuil, les personnes ayant un petit deuxième pilier qui a pour effet principal de les exclure des normes PC étant un exemple courant. Ils voient les allers et retours et les hésitations des retraités immigrés, confrontés au choix entre projet initial et réalisation du retour au pays. Ils constatent les effets sur les grands-parents du chômage des jeunes qui recherchent un appui financier souvent prélevé sur le seul revenu fixe de la famille - la rente AVS Ils détectent les soucis des sexagénaires qui portent à bout de bras l'encadrement des parents nonagénaires. Ils constatent aussi avec préoccupation un certain sentiment de méfiance mutuelle entre générations et le sentiment de poids et d'inutilité sociale qui ronge de nombreux retraités. Ils voient venir avec inquiétude la vague des retraités du baby-boom et l'inévitable pression sur les ressources qui en résultera.

Dans une grande organisation nationale, nous sommes parfois confrontés moins à une loi du silence explicite qu'à un principe de neutralité politique et au problème de la proximité des autorités. Rappelons que par tradition le Président de l'Assemblée générale, organe suprême de Pro Senectute Suisse, est aussi le conseiller fédéral en charge du Département de l'Intérieur. Il faut aussi souligner que l'OFAS, conduit de notre subvention, a un rôle très important dans la conception du contrat lui-même et dans l'aval de ses règlements d'application.

Pourtant, la mission de Pro Senectute comme un partenaire de toute la politique en matière de vieillesse est inscrite dans ses statuts. Le manque de prise de position publique sur des dossiers comme celui de la 11^{ème} révision AVS, ou encore de la consultation sur les soins de longue durée qui pourraient profondément modifier les rôles respectifs de l'assurance-maladie, des prestations complémentaires et des retraités eux-mêmes dans le domaine de la prise en charge de problèmes chroniques liés à l'âge, a de quoi surprendre.

Personnellement, j'appelle de mes vœux la possibilité pour les travailleurs sociaux de témoigner et d'acquérir des connaissances par le biais de recherches-action. Je préconise l'exploitation des mines de données qui dorment dans nos dossiers informatisés, et la possibilité par le biais du travail conjoint avec les organisations représentatives des retraités et les communautés locales - tâches qui font partie de notre contrat de prestations - de rester «relevant» par des propositions et des projets pilotes à déployer localement.

L'alternative, si on la pousse à l'extrême, est de devenir une sorte de Club Med subventionné pour les personnes âgées. D'autres alors monteront au créneau et parleront droits, solidarité intra et intergénérationnelle, et visions d'une société vieillissante certes mais pas décrépie.



V. Financements publics et liberté de parole

Gabriel de Montmollin, directeur du Centre social protestant VD

Le titre de ma contribution présuppose que la liberté de parole d'une institution va de soi avec un financement public de ses activités. Si j'avais pu économiser, au hasard, du temps sur le calcul des subventions publiques pour nos budgets 2006 et sur la rédaction de nos prises de positions à venir sur la 5^{ème} révision de l'AI, j'aurais gagné un meilleur délais pour réfléchir plus posément au titre de ma contribution, et je l'aurais intitulée, non pas «Subventions publiques et Liberté de parole» (ni Libertés publiques et paroles subventionnées), mais «Subventions publiques **ou** Liberté de parole», sans point d'interrogation. J'aurais ainsi pu mieux accompagner le constat du texte de la présentation de cette journée, qui pose qu'en «*période de restrictions budgétaires, l'Etat risque de ne plus vouloir subventionner les organismes privés qui l'empêchent d'appliquer sa politique*». Sommes-nous réellement devant un tel cas de figure imminent? Et devrions-nous désormais user de notre fragile liberté de parole pour défendre notre liberté de parole face à ceux qui financent nos institutions?

Pour certains, l'exercice d'activités soutenues financièrement par les pouvoirs publics implique pour son mandataire d'adopter une posture complaisante à l'égard du donateur officiel. «*Si on n'entend pas souvent le CSP, c'est parce que vous êtes subventionnés*», me dit-on parfois. Et encore c'est une formule gentille. D'autres y vont plus franchement: «*Comment osez-vous défendre publiquement les étrangers alors que nous vous payons avec nos impôts?*», m'avait écrit un ancien donateur. Le reproche, s'il n'est pas fréquent, n'en dit pas moins quelque chose d'une réalité incontestable. Cela étant, le soutien de nos sponsors privés ne diminue pas pour autant, alors que les prises de positions du CSP sont largement diffusées dans nos publicités internes et externes, et parfois dans certains médias. Néanmoins, de la faible hauteur de mes seuls 10 mois passés à la direction du CSP Vaud, je sens quelque chose de légèrement insidieux s'insinuer dans les esprits et qui prétend qu'une subvention n'est rien d'autre qu'une dette qu'il faudra payer un jour ou l'autre: par une contre-prestation d'accord, mais, qui sait, par une forme d'autocensure progressive et le sacrifice lent mais sûr de sa liberté de parole.

Voyons d'abord comment le CSP intervient aujourd'hui, ce qu'il a fait par le passé et comment il voit l'avenir de cette tâche importante - cadeau à l'Etat? - d'une prise de parole essentielle à la dynamique privée et publique de la politique sociale.

Le CSP prend premièrement position lorsqu'on lui demande de le faire, sur des révisions de lois ou sur de nouvelles législations, car on lui reconnaît *de facto* une compétence nourrie de son expérience de terrain. Il agit ainsi comme l'expert dont on sollicitera l'avis. Il s'exprime également sans qu'on le lui demande, quand il observe les effets négatifs ou pervers d'une politique sur ses usagers, dans la perspective d'endiguer des conséquences funestes. Il intervient alors directement auprès des autorités ou, quand il n'arrive pas à se faire entendre, via des communiqués ou des conférences de presse visant à prendre l'opinion publique à témoin. Cette liberté de parole s'exerce au minimum trois fois par année depuis 30 ans, avec, pour 2004, une augmentation nette des expressions publiques: non entrées en matière, normes CSIAS ou encore 523 déboutés de l'asile, le CSP a fait entendre ses expertises et mis en évidence ce qu'il considère comme un durcissement contre-productif de la politique à l'égard des personnes en situation précaire.

S'il fait souvent usage de sa liberté de parole, c'est aussi par fidélité à ses fondateurs qui, dans les statuts du CSP, ont voulu clairement indiquer les modes d'actions qu'il fallait entreprendre pour enrichir le dispositif social dès les années 60. A l'article 4 de ses statuts, il est dit que «*L'action individuelle du Centre social protestant est individuelle et collective.*

Quand elle prend la forme collective, elle est limitée aux problèmes sociaux que le CSP rencontre et sur lesquels il peut s'exprimer de manière efficace et compétent». Avant de voir comment se développe ce devoir d'expression, voici un résumé de l'action actuelle générale du CSP.

Actuellement, le CSP emploie 58 collaborateurs et 156 bénévoles, répartis en 8 secteurs d'activité sociale comprenant des consultations sociales polyvalentes avec beaucoup de désendettement, des consultations conjugale et familiale, juridique, pour les jeunes en formation et à l'intention de la population migrante. Par ailleurs, le CSP agit comme mandataire pour la prévention du SIDA dans le canton de Vaud, il assure une activité de blanchissage pour des catégories sociales à faible revenu et, dans 4 lieux de vente de seconde main, il propose à des prix très avantageux tous les objets, habits et meubles que son service de ramassage récupère auprès de particuliers qui souhaitent s'en séparer. Pour donner une unité et une cohérence à une gamme si variée d'activités, le CSP dispose d'un service d'accueil et d'orientation, de secteurs de soutiens administratifs et financiers, d'une structure de communication et de publication et d'un poste de recherche sociale à travers lequel il profile son action, élabore ses positions sociales et publiques et cherche à identifier des problématiques en interprétant les informations communiquées par les consultants. Pour ce faire, un système de monitoring des consultations fonctionne à flux quasi tendu, ce qui donne au CSP les moyens d'être encore très à jour sur l'évolution des problèmes rencontrés aujourd'hui par une population en précarité sociale.

Pour le CSP, la précarité constitue le front contre lequel il agit. Les consultants orientent ainsi leur travail en vue de restaurer les usagers dans une sécurité et une autonomie à moyen ou long terme, en œuvrant de telle sorte que des problèmes de surendettement, d'assurances, de permis ou de formation trouvent des réponses permettant de restabiliser les gens. Le CSP ne distribue dès lors quasi jamais d'argent, et, quand il le fait, c'est toujours sur une base unique et plafonnée, comme une courte échelle vers l'autonomie.

Le CSP agit principalement sur une base préventive, dans le sens où sa pratique de réparation sociale a vocation de ralentir ou d'arrêter une dérive vers l'assistance. Dans ce contexte, la notion de gratuité de ses prestations est essentielle, pour la raison que les usagers savent que sans rapport d'argent, le face-à-face ou l'entretien téléphonique avec le consultant n'a pas d'autres finalités que d'identifier une problématique et ses solutions possibles. La gratuité est ainsi la contrepartie symétrique de sa politique de non assistance financière. Renforcée par le caractère privé de l'institution, peut-être aussi par l'image de discrétion que véhicule la tradition protestante, cette philosophie permet à plus de 5'000 usagers de bénéficier chaque année de consultations sociales, à la fois à Lausanne et dans 9 autres villes du canton de Vaud. Au total, 10'000 consultations sont ainsi délivrées, ce qui donne au CSP un rôle d'acteur et d'observateur social reconnu de longue date par les collectivités publiques. Mais malgré cela, ces dernières ne finançaient en 2003 que 28% des recettes du Centre social protestant. Et si l'on ajoute à cette somme un soutien de l'Eglise protestante à hauteur de 7%, on constate que le CSP vit pour les deux tiers de ses activités de dons privés (40%) et des produits de sa vente de seconde main (25%). Cette indépendance de fait lui laisse donc une certaine marge de manœuvre pour faire usage de sa liberté de parole.

Avant d'évoquer comment celle-ci s'est traduite au cours des 20 dernières années, décrivons encore rapidement comment son indépendance sert la parole publique du CSP. Si cette institution était financée de façon moins périphérique par les collectivités publiques (un peu plus d'un quart seulement de ses recettes aujourd'hui comme on vient de le voir), ses

facultés d'observation s'en trouveraient très certainement amoindries. Car son indépendance reconnue est un gage de discrétion et motive toutes sortes de gens à venir consulter, à commencer par ceux qui redoutent de soumettre leurs problèmes dans des institutions perçues comme trop liées à l'Etat, par crainte que leur nom circule alors dans les fichiers officiels. Cette indépendance donne ainsi une profondeur certaine d'observation sociale. Le CSP se trouve en situation de dire en temps quasi réels ce qui se passe sur le front social, de réfléchir à de nouvelles gammes de consultations et d'intervenir pour faire corriger le tir d'une évolution législative précarisant massivement une nouvelle catégorie de la population. Le CSP dit ce qu'il voit à partir de ce qu'il fait, et c'est cette légitimité qu'il met en avant auprès de ceux qui subventionnent une partie de ses activités. Mais, comme on le verra plus loin, l'équation risque de changer au gré de la spécialisation de l'action sociale et d'un droit de regard toujours plus revendiqué par les subventionneurs dans les affaires comptables de l'institution privée.

Pour l'heure, voyons d'abord comment le CSP a fait usage de sa liberté de parole depuis 30 ans, tranche significative d'activités qui nous fait débiter en 1973. Sur la base d'une étude menée à la Fraternité, son secteur consacré à la migration, le CSP lançait alors publiquement l'idée de créer des conseils consultatifs d'immigrés, afin de favoriser l'intégration en permettant aux communautés étrangères de jouir pleinement du droit d'expression, de réunion et d'association. En 2004, 30 ans après, le CSP a donné ses recommandations par consultation sur le nouveau droit de cité vaudois, qui permet la naturalisation facilitée aux étrangers, signe que le CSP a de la suite dans les idées quant à l'amélioration du sort des migrants et étrangers dans le canton de Vaud. Qu'on en juge sur la proportion de ses prises de positions entre 1973 et 2003: 27 sur 66 concernent la migration, au sens large, soit presque une prise de position significative par année pour défendre les migrants, indication inquiétante qu'au niveau social, cela fait longtemps que les choses ne vont pas très bien et qu'elles auraient tendance à empirer. Rien qu'en 2004, deux prises de parole publiques ont été effectuées par le CSP, contre la nouvelle qualification NEM des requérants sur lesquels aucune entrée en matière juridique n'est entreprise et qui se voient privés d'assistance et sur les requérants déboutés après plusieurs années d'intégration dans le canton de Vaud.

A-t-il été utile que le CSP s'exprime si rien n'a finalement entravé cette lente dégradation de la figure de l'autre dans les yeux de la population suisse? Ces si nombreuses prises de parole pour les migrants - *Etre solidaires* en 1974, contre la Nouvelle loi sur l'asile en 1986 ou *Pour la régularisation des «sans-papiers»* en 2001 - ont peut-être contribué à ériger quelques digues retardant ces durcissements. Mais plus concrètement, ils ont certainement permis de convaincre petit à petit les collectivités publiques de financer enfin explicitement un secteur de conseil pour les étrangers débarquant en Suisse. La Fraternité a en effet fonctionné jusqu'à il y a peu uniquement grâce aux versements des donateurs privés du CSP. Désormais, le subventionnement public de la Fraternité existe et, à travers lui, la prise de conscience qu'un service gratuit pour étrangers contribue à ralentir un processus de désocialisation et à maintenir une certaine paix sociale. Mais n'a-t-il pas fallu pour cela 40 ans de liberté de parole pour faire reconnaître ce rôle social? Et maintenant que ce rôle existe, pourra-t-on toujours avec la même force dénoncer, par exemple, la suppression de l'aide sociale pour tous les requérants déboutés?

Il est un fait que très rarement le CSP n'a entendu de la bouche d'un subventionneur institutionnel une menace de couper ses vivres pour «excès» de liberté de parole. Il y a fort longtemps, le syndic Georges-André Chevallaz avait bien menacé de retirer des subventions au CSP suite à la dénonciation d'une répression policière abusive prononcée publiquement

par un de ses directeurs. Plus près de nous, les collaborateurs actuels se rappellent encore de la lettre pour le moins vive d'un Magistrat suite à une campagne du CSP dénonçant la lenteur des procédures dans le versement de prestations AI. En l'occurrence, cet épisode révèle de façon exemplaire les vertus de la liberté de parole endossée par le CSP. A l'époque, des juristes et travailleurs sociaux agissant dans des secteurs bien distincts, faisaient tous le même constat et signalaient les atteintes économiques et psychologiques causées par la lenteur des décisions AI. Il s'en suivait des enchaînements problématiques qu'il était impossible de corriger sans agir en amont. Le CSP prit sur lui de dénoncer cette mauvaise organisation. L'écho dans la presse fût tel que ce dysfonctionnement fut au moins largement connu du public, et cela sans que l'Etat ne se dégage finalement de ses obligations financières à l'égard de notre Institution. La rogne se régla autour d'un verre, mais on retint alors que spontanément, le premier réflexe avait bien été de mettre en cause la liberté de parole au nom de la subvention.

Le CSP en 30 ans est ainsi intervenu à maintes reprises sur des problématiques sociales larges, avec des pointes importantes sur le chômage et les locataires, et, plus récemment, sur les aides sociales. En 2004, il s'est notamment prononcé sur la révision partielle des normes CSIAS et contre les coupes dans les aides sociales vaudoises, pointant notamment sa critique sur l'image que cette phase de durcissement véhicule de l'assisté, du bénéficiaire d'aide - et bientôt, qui sait, du dispensateur de l'aide sociale gratuite? - : celle d'un abuseur et d'un accapareur de la subvention. La prochaine révision proposée de l'AI n'est pas loin de présupposer que derrière le bénéficiaire d'une prestation se cache souvent un abuseur, sommé alors de faire la preuve qu'il «mérite» d'être invalide. Cette suspicion sous-jacente traverse toutes sortes de problématiques, et nul doute que le CSP, s'appuyant ici sur l'analyse de la population qu'il rencontre dans ses consultations, va insister pour que le droit à l'aide ne soit pas systématiquement compris désormais comme l'abus de droit à l'aide. Ce combat s'annonce difficile, car celui qui dénonce un démantèlement de l'aide sociale parce qu'une majorité en abuserait, sera tôt ou tard assimilé à ceux qui profitent ainsi de la manne de l'Etat. La mise en place des contrats de prestations dont on doit souligner l'effet positif sur la gestion des fonds publics, ne peut-elle pas aussi être interprétée comme l'effritement de la confiance quant à l'usage que les privés font des subventions?

L'évolution des critères de distribution de l'argent public pour des tâches d'intérêt social érige la transparence comme étape nécessaire. En clair, les processus de calcul des prestations doivent de plus en plus s'appuyer sur des statistiques de consultations inscrites dans des dispositifs de comptabilité analytique permettant de chiffrer jusqu'au dernier centime le coût d'une personne venant consulter au CSP. A terme, la charge d'une personne entrée par erreur au Centre social protestant et ressortie aussi sec devrait aussi être chiffrée. Cette évolution dont on peut tout à fait bien comprendre et appuyer les motivations d'économie, cache des effets pervers potentiels dont il faut rappeler le danger: en soumettant toujours davantage son organisation comptable à l'œil du subventionneur, on accrédite l'idée qu'une institution privée peut nourrir d'autres arrière-pensées que l'intérêt public. S'en mettre plein les poches en oubliant la contrepartie sociale. Mais le vrai risque de ces nouvelles liaisons entre l'Etat et une institution sociale réside dans une perte d'efficacité liée à la possible méfiance de l'usager à l'égard d'une institution qui serait en train de perdre son indépendance. Une des vertus du CSP, c'est d'indiquer à ceux qui viennent y soumettre leur question qu'il y a une déconnexion claire entre les autorités et les consultants. Il est dès lors plus facile d'y déposer ses problèmes et son identité. Or, par souci de rationalité, qui sait si les subventionneurs ne vont pas à terme demander, voire exiger que leur soient communiqués les noms et les lieux de résidence de ceux dont ils financent en partie la consultation? Comment alors continuer à faire de la médiation sociale avec des clandestins?

Ou même comment poursuivre un travail de désendettement avec une personne en vue, censée ne pas avoir de problèmes financiers, si l'on subodore que les noms pourraient être instrumentalisés dans un fichier officiel? Qui alors donnera cette confiance permettant à certains de s'ouvrir des problèmes qui les rongent?

Quand on parle de liberté de parole en lien avec les subventions publiques, on pense immédiatement à cette liberté qu'il faudrait garantir pour pouvoir s'exprimer. Or, cette liberté est également celle de pouvoir se taire quand on nous demande des précisions, en l'occurrence le jour où le subventionneur exigera des noms en contrepartie de son versement. On n'en est pas là, mais mieux vaut tout de suite préciser théoriquement des évolutions problématiques. Il reste bien entendu qu'une institution sociale doit veiller à ce que la qualité de ses consultations reste conjuguée à l'objectivité de ses réponses. Lutter contre la suspicion d'abuseur collée aux ayant-droits de l'assistance ne signifie pas fermer les yeux contre la proportion habituelle de ceux qui se tirent les flûtes sur le dos des programmes d'assistance. Mais sont-ils si nombreux? Le constat tiré par nos 10'000 consultations annuelles indique une précarisation évidente de certaines couches de la population. Et certains usagers seraient d'ailleurs bien incapables, physiquement et psychologiquement, d'avoir les moyens de dire pourquoi ils vont mal! Nous nous organisons pour traiter la précarité avec nos moyens individuels, mais nous utilisons aussi la parole publique pour protester ou faire silence, afin de contribuer au mieux au rôle social que nous reconnaissons, pour au moins un tiers de nos dépenses, les subventionneurs.

Ces derniers nous intègrent en fin de compte dans leur politique générale, car ils considèrent vraisemblablement qu'une politique de prévention telle qu'elle est inscrite dans la philosophie du CSP reste un instrument fiable pour tout projet bridé par les restrictions budgétaires. Mais la prévention ne peut fonctionner n'importe comment, car elle lutte contre un «pire» qui n'existe pas encore. Et pour mieux circonscrire ce dernier, des discours et des paroles doivent pouvoir circuler librement jusqu'à la sphère publique pour des enrichissements mutuels et des partages d'expertise. C'est là d'ailleurs une des vertus nécessaires du travail démocratique que d'inscrire la contradiction comme instrument unifiant à terme la communauté.

Les rois du Moyen-Age, salariant des fous chargés de dire leurs quatre vérités au monarque, appliquaient déjà cette règle. En usant librement d'un droit de critique à l'égard de l'Etat qui le finance en partie, le CSP perpétue cette fonction en y ajoutant peut-être ici et là une touche amicale héritée de la tradition protestante qui a structuré son premier essor: le CSP aime finalement bien ses subventionneurs attachés au rôle de l'Etat social, et comme le dit l'adage, «*qui aime bien châtie bien*».