

SKOS
CSIAS
COSAS



Acte de la journée d'automne du 25 novembre 2004:
Travail social: vocation, profession, gestion... et après?

I. Vers une troisième voie?

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

Jeudi 25 novembre 2004
Lausanne, Palais de Beaulieu

*«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.

2.1 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.

2.2 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.....