

SKOS  
CSIAS  
COSAS



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

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

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

Jeudi 25 novembre 2004  
Lausanne, Palais de Beaulieu

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 œuvres 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 œuvres 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 accru.

- **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.