

SKOS  
CSIAS  
COSAS



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

## **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*

Jeudi 25 novembre 2004  
Lausanne, Palais de Beaulieu

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 polyopathie, 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*» supprime 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 prêterite 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<sup>ème</sup> 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.