

SKOS
CSIAS
COSAS



Acte de la journée d'automne du 24 novembre 2005:
L'ARTIAS fête ses 10 ans 1995-2005-2015
Comprendre le passé, vouloir l'avenir

V. 1995-2005-2015: aide sociale-action sociale? La stratégie de la CSIAS

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

Jeudi 24 novembre 2005
Lausanne, Palais de Beaulieu

1. Introduction

Je suis heureux d'être parmi vous, ici à Lausanne, pour participer à la journée d'automne 2005 de l'ARTIAS et je vous remercie très chaleureusement de votre aimable invitation. Au nom de la CSIAS, j'aimerais adresser mes vœux les plus chaleureux à l'ARTIAS, à l'occasion de ses dix ans d'existence. C'est une journée importante pour l'aide sociale en Suisse romande; nous nous réjouissons avec vous que l'ARTIAS ait pu voir le jour et se développer au cours des dernières années. Lorsque l'on fête ses dix ans, on n'est plus un bébé et l'on a de bonnes chances de parvenir à l'âge adulte. Les dents de lait sont tombées, d'autres ont poussé. Voilà que la puberté s'annonce, ce qui ne va pas sans susciter des soucis chez les adultes. Mais nous sommes convaincus qu'il est possible de bien gérer cette phase du développement. La CSIAS se réjouit de continuer à cheminer ensemble.

Comme vous le savez tous, la CSIAS a fêté son centième anniversaire il y a quelques mois. Dénommée Conférence des assistants des pauvres, elle a été fondée en 1905, à une époque où régnait en Suisse une certaine atmosphère de renouveau. La petite Suisse se mit à penser dans une perspective nationale, ce qui eut pour résultat la création de nombreuses institutions suisses, qui fêtent leur grand jubilé ces années-ci. C'est pour cette raison que la CSIAS s'est penchée sur l'histoire de l'aide sociale, cette année plus que de coutume, et je peux vous l'assurer: il s'agit là de quelque chose de très passionnant! Tout d'abord, l'histoire de l'aide sociale nous fait voyager à travers des époques reculées, où les conditions de vie étaient tout différentes; mais surtout, elle nous montre les constantes de l'évolution sociale, qui projettent un éclairage nouveau sur de nombreux problèmes que nous considérons comme récents. Permettez-moi donc, en introduction à cet exposé, de vous en donner un petit aperçu.

2. Un regard sur les débuts

La CSIAS s'est réunie pour la première fois à Brugg en 1905; c'était une conférence propre à la Suisse alémanique. Pourtant, sa cinquième assemblée générale a déjà eu lieu en Suisse romande; c'était donc un événement de portée nationale. Elle a été convoquée à Lausanne et avait pour thème «*La mendicité professionnelle et les mesures d'urgence nécessaires pour la combattre*». En 1922, les cantons romands, non pour des raisons de séparation ou de désaccord, mais pour renforcer leur identité et échanger plus concrètement sur leurs problèmes communs, créèrent le groupement des institutions d'assistance de Suisse romande. Ce groupement souhaitant rester intégré à la Conférence Suisse des institutions d'assistance, on créa au sein de celle-ci une section romande, qui tenait elle aussi une assemblée annuelle. Les relations entre la CSIAS et la section romande étaient très amicales; quant aux demandes qui étaient formulées de part et d'autre, elles présentaient des ressemblances frappantes. En tout cas, le pasteur Lörtscher, qui présida durant de nombreuses années les assemblées générales romandes, se montra toujours ravi des réunions et de leur ambiance: «*Le Conseil municipal offrit en accompagnement quelques bouteilles de vin d'honneur des formidables caves de la Ville de Lausanne. Le banquet, simple mais excellent, fut agrémenté de discours. Ensuite, la discussion (interrompue) se poursuivit et donna lieu à de nombreux échanges fort intéressants. Entre autres, ce furent les paroles d'un membre remarquable du groupement romand*

qui me réjouissent; la teneur de ses paroles était la suivante: pour améliorer la situation des pauvres dans nos cantons, il faut non seulement une adhésion de tous les cantons au concordat intercantonal d'assistance, mais également une réorganisation des choses sur la base d'une loi fédérale unique pour tous les cantons».

Mesdames et Messieurs, vous avez bien entendu: depuis la fondation de la CSIAS, nous nous engageons en faveur d'une loi fédérale sur l'aide sociale. Et aujourd'hui encore, nous ne l'avons pas. Depuis cent ans également, il y a un vin d'honneur de la Ville, lors des assemblées générales de nos associations, où nous avons le plaisir de nous retrouver. On pourrait presque penser que, dans le domaine de la politique sociale suisse, rien ne bouge. Mais ce serait là un jugement hâtif. En réalité, les changements qui se sont produits au cours du siècle passé ont été énormes. Nous continuons de boire le vin provenant des vignobles lémaniques, mais les gens, le paysage, l'aspect des villes et des villages ont complètement changé, depuis l'époque où il n'existait pas de voitures. En ce temps-là, mon grand-père, alors jeune enseignant, devait venir suivre un cours de perfectionnement à Lausanne; pour cela, il a voyagé en train de Coire à Disentis et s'est rendu ensuite à pied à Brigue, parce qu'il n'existait pas de liaison ferroviaire desservant l'Oberalp et la Furka; enfin, il a pris le train pour se rendre sur les bords du Léman. Il n'aurait pas pu prendre un autre itinéraire pour des raisons financières, alors qu'aujourd'hui, son petit-fils participe à une séance à Berne le matin, passe l'après-midi ici, à Lausanne, et se retrouve le soir à Paris. Il est vrai qu'aujourd'hui encore, nous n'avons pas de loi fédérale sur l'aide sociale; mais avec les assurances sociales, qui vont de l'AVS à l'assurance maternité, et qui étaient toutes inexistantes à l'époque, des changements décisifs ont eu lieu et ont modifié le paysage social de notre pays. En jetant un regard sur les débuts, nous pouvons donc observer à la fois les constantes et les changements énormes qui se sont produits.

3. Aide Sociale – Action Sociale 1995: qu'en était-il à l'époque?

Il n'est guère facile de faire la rétrospective d'une période relativement brève et d'en tirer ensuite des prévisions pour les années suivantes. On m'a demandé d'esquisser à la fois une brève rétrospective et quelques perspectives relatives à l'aide sociale et à l'action sociale. Je le fais volontiers. Qu'existait-il il y a dix ans? Où en sommes-nous aujourd'hui? Quelles sont les tendances? Pour terminer, je parlerai encore des perspectives de la CSIAS, qui se trouve actuellement en plein débat stratégique; enfin, je conclurai par quelques considérations sur les chances et risques de l'aide sociale en Suisse romande.

Qu'en était-il il y a dix ans? Je me revois à la direction du service de l'aide sociale de la ville de Zurich, fonction que j'occupais alors: il y a dix ans, nous étions au milieu de la plus longue récession de l'après-guerre. Le nombre des demandes d'aide sociale augmentait de manière fulgurante. Plus vite encore, les coûts de l'aide sociale. La pression politique s'accroissait. La **réorganisation** des services sociaux était en discussion. Les services spécialisés d'alors, qui s'occupaient soit d'hommes seuls, de familles ou d'apprentis avaient été supprimés. Le service polyvalent et décentralisé qui oeuvrait dans les quartiers de la ville fut réorganisé. On se proposa de prendre les gens en charge près de leurs quartiers et de moins stigmatiser les

différents groupes. C'est dans ces années-là que l'on procéda à une révision de l'assurance chômage. Des ORP furent créés dans tout le pays et il en résulta une professionnalisation des conseillers en emploi. Ceux-ci ne parvinrent toutefois pas à empêcher que des milliers de personnes se retrouvent sur le carreau et sans travail. L'aide sociale commença à mettre en place ses premiers grands programmes d'intégration professionnelle et sociale. Le **second marché du travail** a ainsi vu le jour, avec des centaines de places de travail à la clé. J'étais d'avis, moi aussi, qu'à côté du marché du travail traditionnel, il serait possible de créer un second marché qui donnerait aux gens un travail, une structure, un revenu et un statut. Mais ces attentes ne se sont que partiellement réalisées.

C'est également à cette période que la révision complète des normes CSIAS a été engagée. Comme toujours, lorsque le nombre de cas augmente et que les recettes fiscales des pouvoirs publics diminuent, la pression politique sur l'aide sociale et ses normes s'accroît. C'était alors déjà le cas. Les normes devaient être modifiées pour des raisons techniques, car le règlement détaillé de tous les points du budget, du ticket de bus aux dépenses vestimentaires, était dépassé et entraînait une contradiction avec la volonté de considérer les bénéficiaires de l'aide sociale comme des personnes responsables. C'est pourquoi les normes prévoyaient à l'époque, à quelques détails près, un montant forfaitaire pour l'entretien, modèle qui s'est confirmé depuis.

Il y a dix ans, on avait déjà constaté que l'aide sociale devait assumer de plus en plus de risques de pauvreté d'ordre structurel, parce que les failles du système des assurances sociales ne cessaient de s'agrandir. Si les assurances sociales ne pouvaient être élargies - car les finances nécessaires manquaient déjà à l'époque - elles devaient être au moins modifiées. On voulut avoir une vue d'ensemble des assurances sociales, qui étaient mal coordonnées. Au niveau fédéral, un groupe de travail interdépartemental relatif au financement des assurances sociales vit le jour et rédigea de gros dossiers. Il en résulta essentiellement des prévisions sur les besoins financiers futurs qui semèrent la panique et provoquèrent la disparition rapide des rapports.

Enfin, nous préparions il y a dix ans, en ville de Zürich, l'introduction d'un système informatique généralisé pour l'aide sociale. Il n'y avait que peu d'ordinateurs, pas d'e-mails ni de dossiers électroniques. Les communications au système de facturation électronique étaient encore très limitées. La construction client-serveur, destinée à des systèmes modernes à plusieurs places, était en pleine évolution. Dans une rétrospective de politique sociale, on oublie souvent les aspects techniques. Pourtant, ils sont d'une importance capitale pour le développement de nos façons de travailler et de nos places de travail.

4. Où en sommes-nous aujourd'hui?

Sur plusieurs points, notre situation actuelle est identique: cela vaut en particulier pour l'augmentation des cas d'aide sociale et la progression des coûts. La pression sur l'aide sociale est à nouveau importante. Cette pression a conduit une fois encore à diminuer les standards de l'aide sociale, ce qui a finalement incité la CSIAS à proposer une nouvelle **révision de ses normes**. J'en ai parlé ici il y a une année.

Entre temps, cette révision s'est achevée et a été officiellement acceptée par presque tous les cantons. Début janvier 2006, les nouvelles normes seront introduites en Suisse. Les nouvelles normes reflètent dans une large mesure l'esprit de notre temps. C'est ainsi que, pour aller dans le sens de la nouvelle répartition des charges entre la Confédération et les cantons, la compétence des cantons en matière d'aide sociale a été renforcée. Une loi fédérale n'est pas encore en vue. Par conséquent, les cantons tiennent à pouvoir s'organiser à leur guise. Les normes offrent aux cantons une certaine marge de liberté. Cela permet en outre aux politiciens d'élaborer leurs propres modèles; ils peuvent en vanter les mérites auprès des électeurs et expliquer en quoi leurs modèles sont plus performants que ceux des voisins. C'est ainsi qu'en matière d'aide sociale, il n'existe pas seulement un modèle zurichois, mais encore un modèle bâlois et bien d'autres.

Notre époque valorise l'incitation. Nous savons tous que les incitations peuvent avoir des effets importants, effets qui ne doivent toutefois pas être surestimés. Beaucoup d'autres facteurs de même importance entrent en jeu, quand il s'agit de savoir si quelqu'un peut gérer lui-même ses besoins. Pour être approuvées au niveau suisse, les normes doivent souligner l'aspect de l'incitation. C'est également le cas de la **lutte contre les abus**. Cela correspond aux besoins actuels de la politique et de la population que les abus soient manifestement combattus. Ce n'est pas seulement à Emmen, mais aussi en Suisse romande que les inspecteurs que l'on croyait vaincus depuis longtemps sont ressortis du fond des placards de l'Histoire.

La plupart des thèmes qui sont actuellement débattus dans le cadre de l'aide sociale ne sont pas nouveaux. Les fameux **jobs à 1000 francs** qui ont suscité tant d'émotion parce qu'ils touchaient à des dogmes bien établis ne sont pas une invention actuelle. Le débat a déjà eu lieu il y a neuf ans, avec les mêmes arguments. Mené en partie par les mêmes acteurs politiques, qui se trouvaient alors également en période électorale et s'efforçaient de se montrer attentifs. Il faut tout de même admettre aujourd'hui certaines désillusions: la conviction qu'il est possible d'intégrer les bénéficiaires de l'aide sociale avec succès dans le monde du travail a été sérieusement ébranlée. Le marché du travail presse les gens ou les exclut, de manière plus radicale que ce que beaucoup d'entre nous avaient imaginé. En conséquence, nous ne parviendrons pas à opérer des changements par des programmes d'intégration encore meilleurs, encore plus chers, mais en modifiant les règles du jeu de ce marché du travail.

L'harmonisation des systèmes d'assurances sociales et la **collaboration interinstitutionnelle** volontaire entre les différents systèmes sociaux ont été la cause d'une désillusion supplémentaire. Les initiatives bien pensées n'ont pas manqué. Les différents partenaires désiraient également une bonne collaboration. Mais aujourd'hui, la logique du système et les mécanismes de financement vont à l'encontre de la collaboration. Celui qui se montre arrangeant, dans le cadre de la collaboration, se retrouve être à la fin le dindon de la farce. Il ne fait pas qu'en supporter les frais, mais il porte encore la responsabilité de la gestion de l'affaire. La collaboration interinstitutionnelle ne peut plus reposer sur la seule base du volontariat. Il faut établir des dispositions fixes, qui règlent la collaboration au profit de tous. Dans ce domaine, plus personne n'ose espérer de solutions d'ordre légal. Le processus politique s'est enlisé.

5. Aide Sociale – Action Sociale 2015: tendances?

Quelles sont les tendances? Si l'on n'assiste pas à une amélioration de la conjoncture, amélioration qui serait étonnante, la pression sur les finances publiques va subsister. Ce n'est pas en premier lieu parce que les coûts de l'aide sociale vont continuer d'augmenter, mais parce que les recettes fiscales diminuent. Les recettes fiscales manquantes, que ce soit en raison de la situation économique ou en raison de baisses d'impôts décidées au niveau politique, constituent un handicap majeur pour l'aide sociale. Elle ne dispose pas d'un fonds de compensation. Elle ne peut pas compenser les fluctuations conjoncturelles. Plus que les autres systèmes d'assurances sociales, elle est soumise de manière directe à l'évolution budgétaire. C'est ce qui la rend particulièrement sensible. Cet état de fait ne changera pas au cours des dix prochaines années, bien que l'aide sociale ait assurément besoin de nouveaux mécanismes de financement.

D'un **point de vue organisationnel**, les services sociaux régionaux polyvalents vont s'imposer. Pour la Suisse romande, cela ne représente rien de spécial. En Suisse alémanique, par contre, où, dans de nombreux cantons, ce sont les communes qui s'occupent de l'aide sociale, la régionalisation et la professionnalisation entraîneront des changements qui seront sensibles dans toute la Suisse. Ce processus se fera de manière progressive et quasi imperceptible. On peut encore relever qu'à côté des services publics et privés d'utilité publique, les entreprises axées sur le profit et les indépendants vont jouer un rôle plus important. On observe en effet des évolutions de ce type, notamment en ce qui concerne la gestion des cas et des handicaps à la demande de caisses maladie privées.

Une autre tendance prévisible, c'est que des services mixtes vont s'établir progressivement; sur mandat de l'AI, de l'assurance chômage et de l'aide sociale, ils effectueront des **clarifications** d'ordre médical, social et relatives au marché du travail. A partir de la collaboration interinstitutionnelle volontaire, on pourra observer le développement d'une collaboration reposant sur un engagement contractuel entre les responsables de l'AI, de l'AC et de l'aide sociale. Il n'existe pas d'alternative à cela. Les chevauchements que connaît à tous niveaux l'actuel système social sont dans une large mesure contre-productifs.

De même, dans le domaine des **mesures d'intégration**, une action conjuguée de l'AI, l'AC et l'aide sociale sera inéluctable. Avec la 5e révision de l'AI, des efforts supplémentaires seront entrepris en vue de l'intégration professionnelle et sociale. Puisque l'AC et l'aide sociale proposent déjà des mesures d'intégration, il n'y a pas de raison de mettre en place un troisième système qui créerait en vase clos des places de travail pour des personnes qui souffrent finalement toutes d'une même chose, c'est-à-dire d'une capacité de travail réduite.

Au cours des prochaines années, différentes offres et services vont se créer et offrir une **combinaison de solutions**. Je pense à l'aide sociale et à la prévention en matière de santé, à l'école et au travail social, à la politique relative à la formation ainsi qu'à la famille, aux organismes d'aide à la jeunesse*. L'efficacité d'une intervention de travail social deviendra un critère. Mais dans dix ans, on discutera encore sur la manière d'évaluer cette intervention.

Au niveau de la politique sociale, on observe de plus en plus que les personnes touchant des prestations sociales de transfert ont tendance à se diviser en trois catégories distinctes. Les personnes les mieux placées sont celles qui, à l'avenir également, disposeront d'un droit à l'assurance. A côté d'une rente, calculée d'après le revenu antérieur, elles peuvent conserver une fortune. La deuxième catégorie vit à un niveau qui s'apparente au minimum vital; il s'agit des bénéficiaires des prestations complémentaires et de l'aide sociale. Ce groupe de personnes n'a pas le droit de conserver de fortune personnelle, mais doit l'utiliser. En règle générale, ce groupe ne peut rien léguer à ses descendants. La troisième catégorie comprend les exclus de l'aide sociale, ceux qui ont été renvoyés à l'aide d'urgence ou qui échappent au système de protection sociale, n'en cherchent ou n'en trouvent pas l'accès. Au cours des dix prochaines années, l'Etat social va tendanciellement accentuer les disparités existant entre ces trois catégories et drainer plus de gens vers les basses catégories.

*Die Sozialhilfe wurde zweimal erwähnt. Die zweite Erwähnung habe ich deshalb gestrichen.

6. Rôle et stratégie de la CSIAS

La CSIAS se qualifie d'association spécialisée de l'aide sociale. Cependant, dès sa fondation, elle a été bien plus que cela. Il y a cent ans, elle a réagi à la détresse qui régnait en Suisse et à la diminution de l'aide aux pauvres; elle a établi quelques principes d'un règlement nécessaire à la mise en place d'une aide sociale. Peu à peu, ses vues ont été adoptées en politique, du moins partiellement. C'est ainsi que des concordats ont vu le jour, puis une loi fédérale sur la compétence de l'aide sociale; entre-temps, on a assisté au développement des œuvres sociales exigées dès le début par la CSIAS.

La CSIAS est en quelque sorte née d'un vide au niveau des dispositions étatiques. Aujourd'hui encore, elle remplit partiellement son rôle dans ce vide: le fédéralisme n'est applicable dans le domaine de l'aide sociale que lorsque certains principes sont observés. En tant qu'association spécialisée, la CSIAS soutient le développement d'une aide sociale homogène au niveau suisse. La Conférence des directeurs des affaires sociales (CDAS) ne pourrait-elle pas assumer ce rôle? En partie seulement. A l'opposé de la CDAS, qui est de nature essentiellement politique, la CSIAS a la possibilité de développer une aide sociale qui se situe au point de jonction entre politique et pratique; cette aide est donc applicable et tient compte des besoins de la pratique. En tant qu'association organisée de manière privée, la CSIAS fait des recommandations qui sont adoptées et appliquées en politique.

Ce rôle particulier a son prix, que nous connaissons tous. Quand il s'agit de développer la pratique de l'aide sociale, la CSIAS doit tenir compte du milieu politique. Les critiques y voient parfois la trahison de son caractère spécialisé et de son engagement en faveur des défavorisés. Je ne peux pas leur en vouloir. Mais l'alternative serait de se positionner uniquement du point de vue spécialisé et de perdre ainsi toute influence sur le développement réel de l'aide sociale.

En ce moment, la CSIAS met au point sa stratégie pour les années à venir. Les débats sont déjà avancés. Sur un point, elle s'apprête à faire une déclaration: la

CSIAS veut continuer à occuper la position exigeante qui est la sienne, au point de jonction entre politique et pratique; elle veut aussi contribuer au développement de l'Etat social en construisant des ponts. Sa large représentation, qui s'étend à tous les cantons, au Liechtenstein, à la Confédération, aux villes et communes, de même qu'aux organisations privées, offre la chance unique de pouvoir dialoguer avec toutes les forces de premier plan de l'aide sociale, en vue de développer un réseau social solide, efficace et humain. Sa large représentation empêche parfois la CSIAS de s'exprimer et de prendre position d'une manière clairement affirmée; elle lui permet toutefois d'être une plate-forme pour tous les acteurs de l'aide sociale et de développer une vue générale des choses. Cela renforce sa crédibilité au niveau politique et public.

Les normes restent une préoccupation fondamentale de la CSIAS, mais qui n'est de loin pas la seule. Avec son engagement en matière de lutte contre la pauvreté, de politique familiale, de politique d'asile et au sein des différentes commissions de politique sociale, elle continuera à lutter pour une Suisse sociale.

7. Chances et risques en Suisse romande

La CSIAS sait qu'elle est soutenue dans son engagement par beaucoup d'entre vous qui êtes ici et par l'ARTIAS. Comme c'était déjà le cas il y a cent ans, la Suisse romande s'est dotée, avec l'ARTIAS et d'autres organisations, d'une structure particulière qui réponde à ses besoins. Les Suisses alémaniques, qui ont appris leur leçon, savent qu'il vaut mieux ne pas s'immiscer dans la partie, lorsqu'il s'agit de savoir comment une tâche doit être organisée en Suisse romande. C'est là peut-être le secret des associations nationales qui connaissent le succès: elles savent renoncer à des formes d'organisation rigides et uniformes. Lorsque l'ARTIAS a été fondée il y a dix ans, on a craint qu'elle ne fasse concurrence à la CSIAS en Suisse romande. Cela ne s'est pas produit. Nous nous considérons comme complémentaires. L'ARTIAS existera-t-elle encore dans dix ans? A quoi la CSIAS ressemblera-t-elle? Nous ne le savons pas. Cependant, il est important que nos organisations assument leur rôle en matière de politique sociale – quelle qu'en soit la forme.

La Suisse romande a créé et développé ses propres institutions sociales, comme d'autres parties du pays. C'est ce qui fait la richesse de l'Etat social suisse. Il fait bon savoir qu'il y a des cantons comme le Valais, qui accorde des allocations familiales élevées. Il fait bon savoir qu'il y a des cantons qui considèrent comme normal que des crèches soient financées par l'Etat. Il fait bon savoir qu'il existe des modèles de collaboration interinstitutionnelle qui fonctionnent. Des expériences différentes constituent un enrichissement.

Les différences ne se mettent à poser problème que quand elles deviennent des clichés. C'est ainsi que, durant des décennies, la Suisse romande a eu la réputation d'être plus généreuse que la Suisse orientale en matière d'aide sociale. Et effectivement, on observe ce phénomène depuis septante ans. N'est-ce qu'une question de mentalité? Ou cela tient-il au fait que l'aide sociale est une organisation communale en Suisse orientale et cantonale en Suisse romande? Quoi qu'il en soit, il est intéressant de constater qu'aujourd'hui, l'introduction des nouvelles normes

dans les cantons romands ne suscite pas moins de controverses qu'en Suisse orientale. Peut-être vaut-il la peine de relire Karl Marx, qui a dit que ce sont les conditions matérielles qui façonnent les mentalités et non le contraire. Vu sous cet angle, ce serait avant tout les conditions cadres de l'aide sociale, d'ordre organisationnel et financier, qui - plus que les mentalités - seraient cruciales. Si Marx n'explique pas tout, il peut tout de même avoir un peu raison.

Lorsque l'on dépasse les clichés, on peut entamer un dialogue vraiment passionnant et que nous aimerions continuer de cultiver. Il était déjà passionnant en 1911, à l'occasion de la première conférence de la CSIAS à Lausanne. C'est encore le cas aujourd'hui!

Merci de votre attention