

Acte de la journée d'automne du 27 novembre 2008
Changer d'R
Action sociale: reprendre l'initiative

VII. Synthèse de la journée

*Jean-Claude Simonet, conseiller scientifique
au Service de l'action sociale du canton de Fribourg*

Jeudi 27 novembre 2008
Lausanne, Palais de Beaulieu

Synthèse de la journée

En 2003, lors de notre journée d'automne, nous nous étions interrogés sur les conséquences des mesures d'allègement du budget fédéral sur la protection sociale: sont-elles les prémices d'un grounding du social?

En 2006, à l'issue de la même journée, nous tirions la sonnette d'alarme: attention, l'aide sociale devient de moins en moins maîtrisable («*gérer l'ingérable?*»). Elle se trouve confrontée avec toujours plus d'acuité aux conséquences de multiples transformations socio-économiques, telles que le chômage de longue durée, la pauvreté des enfants, l'augmentation des ruptures familiales, les jeunes en difficultés face à l'insertion professionnelle. Mais les conséquences des problèmes structurels relatifs en particulier au marché du travail ne peuvent pas être éliminées par le biais de l'aide sociale. Or les responsables politiques se focalisent trop souvent sur les symptômes, c'est-à-dire l'inflation des dépenses d'aide sociale. En revanche, les causes des troubles qui affectent l'aide sociale, les réalités auxquelles sont confrontées les populations avec lesquelles nous travaillons restent dans l'oubli.

Aujourd'hui, nouveau pointage, mais cette fois l'optique est différente. Il est temps de changer d'R! Loin de toute résignation ce diagnostic se veut orienté vers le refus, la résistance et même la révolte a-t-on entendu dans la bouche de Simon Darioli. L'objectif annoncé en début de journée par Roger Nordmann est de questionner notre système de protection sociale pour se préparer à réfléchir à de nouvelles alternatives. L'idée n'est pas d'établir un nouveau programme clé en main à la façon d'un parti politique. Notre association réunit des compétences professionnelles, un riche savoir qui peut étayer des solutions, des scénarios, des propositions destinées à provoquer la discussion. Cet objectif a-t-il été atteint? La réflexion a été menée simultanément sur trois fronts: l'architecture de notre système de protection sociale, les valeurs auxquelles il se réfère et le positionnement de l'aide sociale.

Erosion du système de sécurité sociale

Les exposés de cette journée ont d'abord mis en évidence les dysfonctionnements de notre système de protection sociale et leur impact sur les personnes qui ont besoin de ses prestations. De nombreuses incohérences érodent notre système social¹.

Deux phénomènes ont été décrits au fil des exposés: l'érosion du système de protection sociale et la transformation insidieuse du système d'assurance en système du besoin. Béatrice Despland comme Daniel Monnin ont fait état de ces phénomènes. L'érosion du système social consiste dans la réduction ou la contraction des prestations dans les différentes branches des assurances sociales telles que la LAA, la LAMal, la LAI ou la LACI. Plusieurs exemples cités confirment

¹ D'ailleurs, je ne résiste pas à vous témoigner d'une situation qui m'a encore été présentée hier dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle. Un participant à cet espace de coordination a reçu simultanément deux décisions de l'AI et de la caisse de chômage lui apprenant: 1^{ère}) qu'aucune rente AI ne lui serait versée du fait que son taux d'invalidité de 12% était inférieur à 40%, 2^{ème}) que son indemnité de chômage déjà inférieur à son revenu serait réduit des 12% d'invalidité établis par la précédente assurance. Cet homme est ainsi obligé de s'adresser à l'aide sociale pour couvrir son minimum vital.

cette tendance, notamment la suspension du remboursement des prestations LAMal pour les mauvais payeurs, mesure qui avec le recul s'avère très problématique de l'aveu même de Santé Suisse, puisque ce sont souvent les malades chroniques qui en font les frais. La proposition d'abrogation de la LAA émise récemment dans certains milieux participe de la même tendance. La disparition de la perte de gain actuellement comprise dans la LAA est tue ainsi que le transfert de charges sur l'aide sociale qui en résulterait. Ce phénomène découle d'une logique d'assainissement visant autant à juguler les dettes des assurances sociales qu'à réduire les dépenses publiques fédérales. Comme les dépenses publiques, l'endettement et la charge fiscale sont considérés comme excessifs par des acteurs économiques, politiques et institutionnels influents, la protection sociale (sécurité sociale mais aussi santé) est indirectement mise en question, car elle représente environ un tiers de la dépense publique cumulée de la Confédération, des cantons et des communes.

Sans entrer ici sur le bien-fondé de cette logique, il est indéniable qu'elle a engendré une sorte de culture que Daniel Monnin a appelé la «financiarisation». Aujourd'hui les politiques sociales, et la protection sociale en particulier, sont envisagées principalement, sinon exclusivement, comme un poste de dépenses dans le budget de l'État et en termes d'efficacité économique. Personne ne veut explicitement mettre en cause la protection sociale ancrée dans la Constitution fédérale et dans la culture politique de notre pays. Personne non plus ne semble intéressé à une vraie réforme de l'État social, pourtant nécessaire depuis bien des années. Il n'y a plus guère de réflexion sur le fond et même dans les textes officiels une désorientation est perceptible lorsqu'on lit qu'il faut veiller à «*libérer les assurés de leur dépendance à l'assurance*».

Ce phénomène a pour corollaire la transformation du système d'assurance en système d'assistance en laissant l'aide sociale prendre en charge les besoins dont la couverture a été écartée des assurances sociales. Le transfert de charges qui résulte de ce glissement est vraisemblablement à l'origine de l'augmentation des dépenses d'aide sociale, du nombre de bénéficiaires à l'aide sociale et du rallongement des prestations d'aide sociale constatés dans tous les cantons au cours de ces dix dernières années comme l'attestent les chiffres cités successivement par Daniel Monnin et Yves Flückiger. L'introduction récemment dans le canton de Berne du système de bonus-malus dans l'aide sociale n'est que l'application consécutive de la logique d'efficacité économique qui domine l'ensemble du système de protection sociale.

Mise à mal des valeurs de références

Parallèlement, tout au long des exposés plusieurs valeurs et références sur lesquelles se fonde notre protection sociale ont été citées. Référence d'abord à l'art. 41 de la Constitution fédérale qui fonde notre système de bien-être commun. Référence ensuite aux notions de responsabilités individuelle et collective ainsi qu'à la notion de solidarité, lesquelles sont d'ailleurs sous-jacentes à l'art. 41 Cst. La dignité, enfin, a été plusieurs fois évoquée dans les deux témoignages qui ont inauguré la journée; une notion figurant, nous le savons, à l'article 7 de la Constitution fédérale. Ensuite, en rappelant les buts de la protection sociale, Simon Darioli fait allusion à la notion de cohésion sociale. Il dit: «*La protection sociale remplit un double but: venir en aide de manière adéquate aux personnes en difficulté*

temporaire ou durable et assurer la stabilité indispensable au développement économique et la prospérité de l'Etat». Cela n'est pas si loin de la définition de la cohésion sociale par le Conseil de l'Europe: *«la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, à réduire le plus possible les disparités et à éviter la polarisation»*.

Il faut toutefois reconnaître le décalage qui sépare ces valeurs de l'évolution de notre système de protection sociale. Simon Darioli l'a dit clairement : *«(...) force est de constater que les instruments actuels sont devenus inadéquats et que l'approche sectorielle du risque qui a été privilégiée ne permet plus aujourd'hui de remplir les objectifs constitutionnels»*. Les transformations de la protection sociale ont un effet paradoxal: le glissement vers un système assistanciel fait douter du caractère durablement solidaire de notre système de protection sociale dont l'assurance est la figure emblématique. La financiarisation de la protection sociale, la recherche d'efficacité économique, renforce encore la tendance à l'individualisation dans la protection sociale. Le principe de contre-prestation en est une illustration. Mais cette logique s'étend jusqu'à la traque aux abus.

Béatrice Despland a d'ailleurs signalé la subreptice introduction du contrôle des personnes à leur insu dans la LPGA. Une autre variante prend forme dans le système de catégorisation qui consiste à segmenter les populations pour se séparer des mauvais risques et les laisser à la charge de l'aide sociale. La problématique des jeunes en difficultés d'insertion socioprofessionnelle en est un bon exemple. Enfin, dernière manifestation de cette tendance, celle qui consiste à simplifier le discours à des cas individuels, voire à *«pathologiser»* les individus soit pour les écarter de prestations, soit même pour tenter de leur en faire bénéficier. Mais le résultat aboutit finalement à une occultation des problèmes structurels sous-jacents.

Or, ces problèmes sont bien réels et constituent autant de facteurs ayant une influence sur l'évolution des dépenses d'aide sociale. Daniel Monnin en répertorie plusieurs, tant au plan économique que sociodémographique. Yves Flückiger a mis en évidence la variation de ces facteurs d'un canton à l'autre. La monoparentalité, par exemple, le chômage de longue durée (fin de droit) ou l'échec scolaire n'ont pas la même incidence d'un canton à l'autre. Ces facteurs varient sans doute en fonction des dispositifs cantonaux et cela démontre le lien entre le degré de cohésion sociale et les mesures de protection sociale.

Ainsi ces problématiques représentent un risque plus ou moins important selon la force de notre cohésion sociale. Il est symptomatique de voir apparaître des initiatives parlementaires demandant la réorganisation de la protection sociale et qui sont de véritables plaidoyers pour un système social solidaire qui réimpose la construction de la cohésion sociale.

La charge héroïque de l'aide sociale

L'augmentation des dépenses d'aide sociale a immanquablement attiré quelques soupçons quant à l'inefficacité de l'ultime filet de la sécurité sociale. Cela alors même que l'aide sociale ne maîtrise pas la plupart des variables qui influencent ses dépenses. Mais les intervenant-es de cette journée ont relevé les efforts des

institutions et des professionnels de l'aide sociale pour se questionner et si possible perfectionner leur dispositif. Je ne parle pas de la régionalisation et de la professionnalisation de l'aide sociale qui ont déjà démarré dans les années nonante. Il s'agit d'abord des nombreuses études entreprises notamment sur la comparaison des revenus disponibles, les flux migratoires, la situation des working-poor et j'en passe. Il y a ensuite les expériences menées autour de l'insertion et l'évaluation de ces dispositifs, la réorganisation des services sociaux, l'instauration de systèmes de contrôle, le développement de la coordination interorganisationnelle avant même que l'on parle de collaboration interinstitutionnelle, l'examen de solutions de revenu déterminant unifié valable pour toutes les prestations sous conditions de ressources, la mise sur pied de guichets sociaux, l'évaluation des effets de seuil à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale, etc.

Bref, l'aide sociale n'a pas manqué d'imagination pour rendre encore plus efficace son action, quand bien même des efforts peuvent encore être réalisés et toutes les pistes n'ont pas encore été explorées.

Changer d'R

Mais les constats dressés aujourd'hui démontrent que c'est toute l'architecture du système dans lequel l'aide sociale est imbriquée qui est en cause.

Simon Darioli appelle à ouvrir les fenêtres toute grandes pour créer de nouvelles perspectives. A tous les niveaux, chaque expérience, chaque idée compte et mérite d'être valorisée.

Plusieurs initiatives sont déjà sur les rails. Margrith Hanselmann a présenté la réflexion entamée par la Conférence des directeurs des affaires sociales (CDAS) dans ce sens. Elle a fait état de la proposition, à l'occasion de la révision de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS), d'introduire une loi cadre coordonnant les assurances sociales avec l'aide sociale. Afin d'aborder ces questions avec tous les partenaires concernés, elle a annoncé le lancement d'un dialogue national pour parvenir à une bonne vision d'ensemble.

Ces pistes doivent être réunies, échangées, connectées, documentées. Il y a lieu aussi d'organiser cette réflexion et de l'amplifier. C'est là sans doute une force de l'ARTIAS qui réunit ainsi un bon potentiel de créativité. Mais notre association est aussi le moyen de relayer ensuite ces réflexions en particulier au plan politique. Raison pour laquelle l'ARTIAS a tenu à prolonger la tradition d'une présidence politique. L'ARTIAS est en mesure d'interpeller les partenaires, de s'imposer en qualité d'interlocuteur et de faire valoir les expériences provenant du terrain ainsi que notre connaissance de la situation des personnes en difficultés.

Avec ces propos, un peu volontaires, je serais tenté de conclure en me référant au mythe de Sisyphe qui devient ainsi presque un leitmotiv dans nos journées. Changer d'R n'est-il pas à la fois la conscience de toute l'étendue de sa condition et la prise en main de son destin qui, somme toute, contribuent au bonheur de Sisyphe?

Mais j'aimerais soulever un dernier point qui n'a pas ou peu été abordé aujourd'hui. Au-delà de l'aide sociale et du système de protection sociale n'oublions pas le contexte. La cohésion sociale ne se construit pas seule, elle ne peut être réalisée que conjointement avec la société civile, les organisations publiques et privées et l'économie. Or aujourd'hui, nombre d'individus en raison de leur trajectoire biographique mais aussi de la nature des exigences du système socio-économique ne peuvent momentanément ou durablement rebondir dans une logique d'activation au travers, par exemple, de mesures d'insertion, de formation ou de réadaptation. Ce sont des personnes vulnérables sur lesquelles toutes réformes du système de protection sociale n'auront pas forcément de prise. Ces situations interrogent la nature du social, c'est-à-dire ce qui fait le lien, l'appartenance à la communauté, si ce n'est pas le travail ou le système de solidarité relié au travail. Une occasion de rappeler aussi que la cohésion sociale ne dépend pas que du «*social*», mais résulte d'une judicieuse coordination de différentes politiques publiques dans des domaines tels l'emploi, la formation professionnelle ou l'école, sans oublier le monde économique évidemment.

Personne n'a aujourd'hui de réponse à cette question. C'est la raison pour laquelle je partage l'option de Simon Darioli qui invite à explorer encore d'autres pistes, y compris celles moins conventionnelles et plus citoyennes, qui consistent notamment à aller vers les plus vulnérables et à reconstituer un tissu social notamment par le biais associatif. Plusieurs projets ont été menés dans ce sens. Le travail social est doté des ressources nécessaires pour conduire ce type de démarche. Des expériences ont d'ailleurs été réalisées récemment dans cette direction sous la forme de démarches participatives impliquant largement les habitant-es de communes notamment dans la promotion de la qualité de vie (Marly, FR) et qui favorisent le développement du pouvoir d'agir individuel et collectif. Ce type de démarche constitue un renversement de perspective et l'intuition prometteuse d'une gouvernance plus participative contribuant à un renforcement de la cohésion sociale.

Ainsi pour conclure, la référence à notre charte fondatrice, la Constitution fédérale, semble de circonstance pour rappeler l'expression qui figure en préambule: **«La force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible».**