

Journée Aide sociale et protection de l'adulte et de l'enfant

Réflexions du point de vue de la CSIAS

Dr Walter Schmid, Président de la CSIAS
11 mars 2010, Bienne

Anrede

I. Introduction

Les liens entre l'aide sociale et la tutelle sont multiples. Les deux domaines d'activité sont souvent soumis à un seul et même département. A de nombreux endroits, la cheffe du département des affaires sociales est également compétente pour la tutelle. A Zurich ou à Winterthur, le chef des affaires sociales est le président tant de l'autorité sociale que de l'autorité de tutelle. Dans les petites communes, le conseil communal est à la fois l'autorité d'aide sociale et l'autorité de tutelle. La commune de Lotzwil, quant à elle, a conclu avec Langenthal une convention de collaboration qui comprend les domaines de l'assistance publique et de la tutelle. Dans le canton de Berne, l'aide sociale et la tutelle sont regroupées dans une conférence, la Conférence bernoise d'aide sociale et de tutelle. La liste pourrait facilement être prolongée. Et dans le temps déjà, on ne faisait guère la distinction entre hospices pour pauvres, orphelins, incurables et fous. L'assistance publique et la tutelle ressemblent à des sœurs. Des sœurs qui jusqu'à nos jours, habitent souvent la même maison. Dans de nombreux services sociaux, la plaque sur la porte indique l'aide sociale à un étage, la tutelle à l'autre. Et – vous êtes peut-être nombreux à ne pas le savoir –, la CSIAS et l'Association suisse des tutrices et tuteurs officiels habitent le même immeuble et elles se partagent même les bureaux à la Monbijoustrasse 22 au deuxième étage.

Et pourtant, elles ne sont pas sœurs, l'aide sociale et la tutelle. Pour commencer, elles n'ont par exemple pas de parents communs. La tutelle peut faire valoir une paternité qui remonte bien plus loin que celle de l'aide sociale. Elle a ses origines dans le droit romain de la famille d'une part et d'autre part, dans le droit de la tribu du Moyen-Âge. Les termes latins tels que tutela ou cura résonnent jusqu'à nos jours dans la terminologie des langues latines, alors que le mot de Vormundschaft remonte au terme germanique de Munt. L'aide sociale en revanche a des origines moins spectaculaires. Elle est née après la Réforme et ne s'est établie dans un sens moderne qu'au XIXe siècle en tant que nouvelle tâche de l'Etat dépassant les aspects policiers du maintien de l'ordre public. Et c'est également dans leur forme que les sœurs présumées se distinguent considérablement. La tutelle est une figure juridique réglée par le Code civil, l'aide sociale fait partie du droit public, elle est un domaine particulier du droit administratif. La tutelle est la prise en charge globale et la représentation légale, ordonnées par l'Etat et exercées par des individus, de personnes ayant besoin de protection du fait qu'elles ne sont pas en mesure de défendre elles-mêmes leurs intérêts personnels et patrimoniaux. L'aide sociale est un système de prestations géré par l'Etat qui octroie une aide subsidiaire aux personnes en détresse.

L'aide sociale et la tutelle, si semblables à première vue – justement comme des sœurs habitant la même maison – sont pourtant très différentes quand on regarde de plus près. Je pense pouvoir, en guise d'introduction déjà, tirer de cette constatation une conclusion pour la collaboration entre l'aide sociale et la tutelle: il est important de bien connaître le fonctionnement différent de ces deux instituts et de le respecter dans la collaboration.

II. Une grande réforme à l'abri de l'opinion publique

La nouvelle loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte apporte une grande réforme née en quelque sorte à l'abri de l'opinion publique. Mon prédécesseur à la Hochschule Luzern – Soziale Arbeit a même parlé récemment dans le ‚Beobachter‘ d'une petite révolution. Et je pense qu'il a raison. Les élargissements prévus des mesures et la création de nouvelles autorités sont des changements qui dépassent la moyenne helvétique en termes d'esprit novateur législateur. Avec cette réforme, une vieille loi a été adaptée avec une cohérence surprenante aux nouvelles conditions sociales. Et ceci sans l'activisme frénétique qui caractérise certaines révisions des lois d'aide sociale, mais sur la base de savoirs professionnels et dans une perspective à long terme. Du point de vue de l'aide sociale, on pourrait presque être un peu envieux.

Ceci a été possible entre autres par le fait que les travaux de réforme ont pu être menés à l'abri de l'opinion publique. Une réforme de bas en haut. Pendant des années, la vision professionnelle a pu en quelque sorte grimper l'échelle jusqu'aux décisions politiques. L'absence de pression de la part de l'opinion publique a toutefois eu pour conséquence la longue durée, pas atypique des réformes du droit civil. Ce n'est pas que la tutelle n'ait pas régulièrement fait l'objet d'un débat public. En témoignent les cas tragiques largement discutés en public justement ces jours-ci. Mais ceux-ci sont plutôt attribués à la défaillance de certains individus ou organes d'exécution, le système dans son ensemble n'est que rarement remis en cause. Ceci contrairement à l'aide sociale où chaque cas individuel qui foire déclenche presque automatiquement un débat sur le système et des interventions parlementaires. C'est encore pour une deuxième raison que la réforme a pu se faire à l'abri de l'opinion publique : contrairement à l'aide sociale, il ne s'agit pas d'une loi sur des prestations. Les conséquences financières de la réforme sont marginales ou indirectes. Le coût de la réforme se répercutera dans une large mesure sur d'autres comptes, probablement aussi sur ceux de l'aide sociale. Et troisièmement, l'observateur extérieur a l'impression que la réforme n'avait pas de charge idéologique ou alors presque imperceptible.

Pour l'aide sociale, il serait également positif si les travaux de modernisation nécessaires pouvaient être entrepris dans un contexte un peu moins idéologisé, si les pas de réforme ne se heurtaient pas en permanence à la question du financement comme si toute réforme engendrait automatiquement des coûts supplémentaires et si ces travaux pouvaient être réalisés sans être autant exposés au public.

III. La mise en oeuvre dans l'Etat fédéraliste

Une réforme à l'abri de l'opinion publique a toutefois son prix. Notamment lors de la mise en oeuvre dans l'Etat fédéraliste. La mise en oeuvre de cette réforme ne sera pas une promenade du dimanche, car cette réforme dont on n'a que peu parlé et au sujet de laquelle on ne s'est jamais disputé en public, n'a été enregistrée ni par les milieux politiques ni par les cantons et les communes ni par l'opinion publique. Nombre des conseillers d'Etat et de conseillères municipales ne sont pas conscients du travail qui les attend au cours de ces deux, trois années à venir si on veut que la loi soit introduite à temps. Pas surprenant dès lors que la première controverse déclenchée concerne le moment de l'introduction. Et puisque la réforme avec les nouvelles autorités interdisciplinaires aura des répercussions sur l'organisation de chaque commune, la mise en oeuvre nécessitera toute une valse de décisions de mise en oeuvre sur les plans cantonal et communal pour lesquelles il s'agira d'obtenir des décisions démocratiques dans les instances ou dans des votations sur l'organisation communale. On peut être curieux de voir comment cela marchera.

S'y ajoute le fait que la réforme avec la création de tribunaux ou d'autorités spécialisés laisse aux cantons une considérable marge de manœuvre. Si, en prescrivant la création d'autorités interdisciplinaires professionnelles, la Confédération est intervenue dans la liberté organisationnelle des cantons, elle ne leur a toutefois donné que des consignes très générales, parfois uniquement implicites. C'était le prix fédéraliste à payer pour la réforme de la loi. Nous aurons donc une fois de plus 26 solutions différentes. Notamment en ce qui concerne la structuration territoriale. Un tribunal spécialisé par canton, un ou plusieurs tribunaux pour les grandes villes, les districts, les régions etc. Il est d'ores et déjà évident qu'il en résultera un nouveau patchwork qui ne concorde ni avec les associations d'intérêts ni avec les régions de l'assurance chômage. Ainsi, la Suisse n'a jamais réussi à baser la régionalisation inévitable des différents systèmes sur un modèle organisationnel uniforme qui permettrait à l'avenir de faciliter la collaboration.

IV. Les répercussions de la réforme sur l'aide sociale

La réforme de la protection de l'enfant et de l'adulte aura sans aucun doute des répercussions considérables sur l'aide sociale. Au cours de ces prochaines années, il s'agira avant tout de préparer les adaptations dans le domaine organisationnel. Il n'y aura plus d'union personnelle entre les autorités sociales et tutélaires. Les nouvelles autorités de tutelle ne pourront plus être constituées en fonction de critères politiques, elles le seront en fonctions de critères professionnels. Les autorités amateurs seront supprimées. Alors que dans de nombreux cantons, l'organisation de l'aide sociale restera communale, les nouvelles autorités interdisciplinaires seront réservées aux communes d'une certaine taille. Il est à prévoir que l'une des sœurs supposées quittera désormais la maison commune.

Ce qu'il s'agira de définir, ce sont les tâches des services d'enquête. Les services sociaux pourront continuer à être chargés des enquêtes. Les petites communes qui n'ont pas encore de personnel qualifié pour l'aide sociale devront toutefois déléguer cette tâche à d'autres. A noter cependant que sur le plan national, la professionnalisation de l'aide sociale a atteint un niveau élevé si bien que la grande majorité des habitantes et habitants du pays vivent d'ores et déjà dans le bassin de population d'un service social professionnel. Une autre passerelle délicate également sous le nouveau droit concerne la délimitation entre l'aide personnelle en vertu des lois d'aide sociale et le soutien dans le cadre de mandats de droit civil. Celle-ci sera déterminée dans une large mesure par la future juridiction des tribunaux spécialisés.

Par ailleurs, un principe déterminant dès aujourd'hui aura encore plus d'importance, un principe toutefois qui n'est pas lié au nouveau droit, mais à la juridiction récente: en matière de protection de l'enfant, les autorités de protection de l'enfant ont la compétence exclusive et définitive pour ordonner une mesure de protection de l'enfant. Malgré des conséquences financières parfois considérables, l'autorité d'aide sociale n'aura pas la possibilité de réexaminer ces décisions de son point de vue ou de les corriger. Sauf en cas d'abus de droit, elle aura uniquement le droit d'être entendue avant la prise d'une décision de placement. On peut supposer que la future évolution juridique imposera ce principe de manière générale, car la séparation personnelle et organisationnelle entre l'aide sociale et la protection de l'enfant et de l'adulte ira de pair avec une précision des compétences et pouvoirs décisionnels respectifs. Le départ de la maison commune entraînera une différenciation plus marquée des fonctions.

Dans le contexte de cette réforme, les années à venir réserveront donc à l'aide sociale quelques tâches de nature personnelle et organisationnelle. Un développement organisationnel soigneux pourrait être indiqué à de nombreux endroits pour que le départ de la maison commune se fasse de manière ordonnée et sereine et que le bénéfice lié à la clarification et la différenciation des tâches soit visible pour tous.

V. Leçons à tirer pour la réforme de l'aide sociale

Quelles sont les leçons que l'aide sociale peut tirer de la réforme du système de tutelle? Cette réforme nous montre certainement que la régionalisation et la professionnalisation sont un processus irréversible également pour l'aide sociale. Elles vont de pair avec l'exigence de professionnalisme. Si une loi cadre fédérale définissait de manière analogue des principes organisationnels pour l'aide sociale, ceux-ci ne seraient aujourd'hui plus une véritable révolution. La réforme nous apprend aussi qu'il n'a pas été possible d'imposer des critères homogènes définitifs pour la régionalisation. Il est probable que cela serait le cas également pour l'aide sociale. Ainsi, on a loupé une chance de créer des unités de cantons et de régions permettant une coopération optimale entre les différents systèmes de soutien et de protection. Je partage l'avis que l'efficacité ne peut pas être l'unique critère, mais parfois, il s'agirait de mettre dans la balance également le prix du fédéralisme.

En tant que système de prestations, l'aide sociale se distingue de la tutelle dans un point essentiel: elle génère des coûts considérables pour les cantons et les communes. C'est pourquoi le contrôle politique des finances et la légitimation politique vis-à-vis de l'opinion publique revêtent une grande importance. Il serait certes possible également dans l'aide sociale que les décisions soient prises par des autorités spécialisées, mais ces décisions devraient être beaucoup plus fortement cautionnées par les instances politiques qui financent. Dès lors, je ne suis pas sûr quant au nombre de leçons directes que nous pouvons tirer de la réforme.

Mais il y a une chose dont je suis persuadé : cette réforme déclenchera une dynamique qui peut également contribuer à ébranler de vieux concepts et modèles concernant l'organisation de l'aide sociale. Nous savons que le système de tutelle est l'un des instituts très anciens, organisé souvent à l'échelon communal. Avec les pompiers et l'assistance publique. Après le regroupement des services des pompiers effectué à nombreux endroits pour des raisons financières et les déplacements que la réforme de la tutelle entraînera désormais, il reste l'aide sociale. Et comme la théorie des systèmes nous apprend, tout changement dans un élément du système se répercute également sur les autres éléments. On ne sait pas exactement quelles répercussions, on sait juste qu'il y a des répercussions. La curiosité est donc permise.