

Rencontre nationale de la CSIAS, 23 mars 2006 à Fribourg

## Positions et revendications de l'aide sociale à la CII

Simon Darioli, Chef du service cantonal de l'action sociale, Valais

---

Mesdames et Messieurs,

Redoutable mission de résumer la position de l'aide sociale face aux risques et aux chances que présente la 5<sup>ème</sup> révision AI et la collaboration interinstitutionnelle.

Vous avez entendu le message politique de Mme Ruth Luthi, les considérations des spécialistes de l'aide sociale que sont MM. Ruedi Hofstetter, Michel Cornut, Jean-Claude Simonet et Rolf Maegli.

Vous avez pris connaissance du point de vue de l'assurance invalidité, de l'assurance chômage, des assureurs maladie, de la présentation du projet MAMAC par M. Alard du Bois-Reymond. Que penser après tout cela ?

La collaboration interinstitutionnelle, passage obligé de l'aide sociale ou mission impossible ? Une mission impossible pour moi d'essayer de présenter une image uniforme de l'aide sociale alors que nous savons tous que, sous le chapeau des normes CSIAS, elle est cantonalisée, communalisée, construite tantôt sur des principes de sécurité sociale ou de droit constitutionnel, tantôt chargée des vieilles images et mêmes jugements de valeur qui prévalaient au XIX<sup>ème</sup> siècle.

Peut-être, à l'issue de cette journée, avez-vous envie de dire « *la CII pour l'aide sociale, c'est une mission impossible* ». J'ai envie de vous donner raison mais en ajoutant, « *c'est impossible, certes, mais sans la CII, l'aide sociale est encore plus impossible* ».

Au sortir de ce qui semble être une impasse, il me paraît indispensable de prendre un peu de recul pour mettre en évidence, au-delà des mots, des lieux communs, des images toutes faites, la logique de construction du système et, découlant de cette logique, ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. En effet, la CII dépend largement du contexte dans lequel elle s'inscrit et des conditions qui permettent ou empêchent sa concrétisation.

D'abord, un constat : on parle de collaboration interinstitutionnelle depuis près de dix ans. Pourtant, en pratique, dans plusieurs cantons, la mise en place du dispositif de collaboration se fait sur un rythme plus que sénatorial ou souffre de certains blocages. On peut en conclure qu'au-delà de la bonne volonté de chaque partenaire, une collaboration efficace ne pourra se mettre en place que si l'ensemble des problèmes spécifiques et des divergences d'intérêts est pris en compte, analysé et dépassé.

Cette question peut être abordée sur les bases suivantes :

1. Tous les systèmes de protection sociale (LACI, AI, aide sociale) sont soumis à l'impératif de mettre en place des mesures permettant de stabiliser, ou tout au moins de contrôler, l'évolution des coûts. Le frein aux dépenses est une caractéristique commune aux trois systèmes.
2. Dans les trois systèmes, les objectifs stratégiques sont fixés en termes d'intervention précoce, d'insertion, et de retour sur le premier marché du travail. Chacun d'entre eux demande un renforcement de la flexibilité et de la mobilisation du demandeur de prestations.
3. Pour atteindre cet objectif, la mise en réseau des différents types de prestations découlant de la LACI, des législations cantonales sur les demandeurs d'emploi, de l'AI, ou de l'aide sociale, est nécessaire afin d'enrayer les processus de désinsertion et de faciliter le maintien ou le recouvrement de l'autonomie professionnelle et financière de la personne.

Compte tenu de ces trois éléments, la CII apparaît comme une évidence.

### ***Un objectif commun, des stratégies différenciées***

Si les objectifs généraux de la CII peuvent être partagés par tous les acteurs, la mise en place de la collaboration se heurte à un certain nombre de réalités, voire de difficultés.

1. Le marché du travail n'est pas extensible et les différentes organisations chargées de créer des passerelles entre assurances sociales, aide sociale et entreprises du premier marché, se trouvent inévitablement dans des rapports de concurrence plus ou moins implicites.
2. De plus, il faut tenir compte de la difficulté des professionnels à exercer leur mandat. On demande de mettre en œuvre pour chaque personne un objectif d'insertion alors que les possibilités d'insertion, particulièrement dans le premier marché du travail, sont très largement inférieures aux besoins. Il en résulte une certaine frustration pour les professionnels qui se sentent parfois confrontés à une mission impossible et une réelle pression pour les bénéficiaires de prestations, à qui on demande une mobilisation et une flexibilisation toujours plus grandes, pour aller où si le marché du travail est incapable de les absorber ?
3. Différents organismes visent le même objectif d'insertion mais avec des logiques d'intervention différentes :
  - le critère déterminant pour l'AI sera la perte de la capacité de gains (dans un marché du travail équilibré) ;
  - celui des ORP sera l'aptitude au placement (pour autant qu'il y ait des places) ;
  - celui des services sociaux sera l'utilisation de la capacité résiduelle de travail (pour autant que l'on puisse proposer un travail) ;

Dans un contexte tendu et vu la nécessité de contrôler l'évolution des coûts, les critères d'admission et d'exclusion de chaque système tendent à se durcir. Il en résulte des conflits d'intérêts et des difficultés de collaboration entre professionnels des divers systèmes institutionnels.

Il en résulte également que la collaboration interinstitutionnelle doit se construire en intégrant le fait que chaque système prend en charge un certain nombre de personnes et en exporte un certain nombre vers d'autres régimes de protection.

Ce mécanisme est contesté avec l'affirmation que ni l'assurance chômage, ni l'assurance invalidité, n'exportent de coûts sur l'aide sociale.

***Mais alors, pourquoi les dépenses d'aide sociale pour plusieurs cantons croissent de 10 à 15 % chaque année, alors que les conditions d'octroi ont plutôt tendance à se resserrer ?***

Deux éclairages suffisent à répondre à cette question.

✚ Dans le courant 2006, le fonds fédéral de l'assurance chômage atteindra sa limite d'endettement, créant une obligation légale de prendre des mesures correctrices. Le scénario est connu d'avance :

- relèvement du taux de cotisation mais qui ne dépassera pas 0,5 % vu l'opposition de l'ensemble des milieux patronaux ;
- réintroduction du pourcent de solidarité pour la part des salaires dépassant CHF 107'000.-, mesure politiquement sensible mais financièrement cosmétique ;
- raccourcissement de la durée d'indemnisation : on vient de passer de 520 à 400 indemnités journalières : politiquement pas jouable ;
- il reste donc une petite marge de manœuvre : le resserrement des conditions d'examen de l'aptitude au placement, des exigences liées à l'assignation au travail convenable.

✚ Le scénario est identique dans le domaine de l'assurance invalidité. Les débats aux Chambres fédérales de cette semaine l'ont confirmé, en mettant l'accent sur l'endettement de l'assurance maladie, qui frôle les 8 milliards et qui augmente de 4,7 millions par jour.

Le Conseil National a décidé de se concentrer uniquement sur les mesures visant à comprimer le nombre de rentes et à favoriser l'insertion professionnelle. L'examen du volet consacré au financement de l'AI a été remis à plus tard...

Si l'objectif de la 5<sup>ème</sup> révision AI est une réduction de 20 % des nouvelles rentes, il est illusoire de croire que cet objectif sera atteint uniquement par l'intervention précoce.

Petit calcul théorique : si l'objectif global est une réduction de 5 % des dépenses et que 3 % peuvent être atteints par la préservation de la place de travail ou la réinsertion précoce, c'est un résultat intéressant. Appliqué au domaine de l'AI, ces 5 % représentent 600 millions, chiffre articulé pour évaluer les économies potentielles de la 5<sup>ème</sup> révision AI.

Il n'en demeurera pas moins qu'il subsistera ce que j'appellerai des dommages collatéraux, à savoir l'économie réalisée par exclusion du système du 2 % résiduel, qui se retrouvera, quasi inévitablement, à charge de l'aide sociale.

J'ai lourdement insisté sur ce chapitre des constats mais il est indispensable pour sortir l'aide sociale de la culpabilisation dans laquelle on tente de l'enfermer, au travers d'affirmations à peine voilées : « *le social coûte cher parce que les professionnels favorisent l'émergence des besoins* ». Eh bien ! Oui, ils la favorisent et ils ont bien raison de le faire. Rappelons-le, l'aide sociale est octroyée sous conditions de ressources. La notion de besoin ne résulte donc pas d'une appréciation subjective de la situation mais de la réalité des revenus disponibles, ou surtout, indisponibles.

On doit donc poser le problème autrement : l'aide sociale coûte cher et va coûter de plus en plus cher

- ***parce que le système le veut ainsi***
- ***parce que l'autorité politique, bon gré, mal gré, est soumise aux lois d'un marché du travail qui lui échappe***
- ***parce qu'elle refuse de prendre en compte les conséquences d'un système construit sur la privatisation des bénéfices et la collectivisation des coûts liés à la restructuration de pans entiers de l'économie***
- ***parce qu'à défaut de vouloir, ou de pouvoir le faire, on est amené à rétrécir le champ de l'assurance et d'élargir celui des prestations sous conditions de ressources, qui relève de la technique de l'assistance.***

Le constat peut paraître amer. Il est seulement réaliste et si nous étions gagnés par l'amertume, il y aurait lieu de quitter le navire et tout de suite. Je crois cependant qu'il est illusoire de vouloir construire une stratégie d'action qui ne prenne pas froidement en compte les paramètres les plus cruels de la réalité.

Je crois aussi que cette stratégie est possible même si je n'en sous-estime pas l'exigence et les limites de son action.

Elle s'inscrit sur trois axes :

1. témoigner de la réalité ;
2. développer les possibilités de collaboration ;
3. repenser l'organisation même de l'aide sociale.

## 1. Témoigner de la réalité

Les coûts d'aide sociale augmentent et augmenteront encore. Il n'y a aucune raison de s'en culpabiliser. Il faut au contraire montrer et démontrer de manière argumentée que cette augmentation ne résulte pas d'une élévation du taux moyen de paresse de la population suisse mais d'une réduction de la volonté et de la capacité d'intégration du

système économique, politique et social que le peuple suisse veut et qu'il exprime au travers des urnes. En d'autres termes, on a les autorités et le système social qu'on mérite !

## 2. Développer les possibilités de collaboration

Collaborer envers et contre tout ! Même si globalement ces résultats resteront maigres, la collaboration interinstitutionnelle est indispensable pour deux raisons :

1. d'une part, elle permettra à des personnes réelles de trouver une issue à leur exclusion ;
2. d'autre part, elle permettra de mettre en évidence l'impossibilité du système à offrir à nombre d'entre elles une solution acceptable, ceci pour une raison très simple : l'assurance invalidité et l'assurance chômage sont construites sur le principe de l'assurance couvrant un certain nombre de risques définis. Lorsque l'on est hors du risque, on n'est plus couvert. C'est normal. Or, la pression financière sur ces deux régimes amène inévitablement à une redéfinition restrictive de la notion du risque.

L'aide sociale, construite sur un autre principe, relève plus des notions de sécurité sociale, à savoir la couverture des besoins minimaux permettant une existence digne et ceci indépendamment des causes qui ont amené la survenance de l'événement.

Les deux systèmes peuvent être compatibles, à condition que le principe d'universalité du droit à l'aide sociale se fonde réellement sur des notions de droit, et non de sélection des bons et des mauvais pauvres, à condition aussi que l'aide sociale soit réorientée dans son action et non seulement dans les déclarations d'intention sur la réinsertion et non sur l'assistance, sur des perspectives de solution et non sur la traque du bénéficiaire suspect.

Dans ce contexte, la collaboration interinstitutionnelle est possible, pour autant que soient respectés les principes suivants :

1. L'affirmation que la collaboration interinstitutionnelle est nécessaire, non parce qu'elle va de soi mais parce qu'elle est appelée à être un instrument de résolution de problèmes réels. Elle peut souvent se développer dans un climat convivial, mais elle est d'abord un exercice volontariste, qui cherche à dépasser les difficultés et non à les escamoter.
2. La collaboration interinstitutionnelle n'est possible que si elle s'appuie sur des connaissances minimales et la reconnaissance réciproque des objectifs et des méthodes d'intervention de chacun des partenaires. Les professionnels de l'AI ou du chômage ont une action et une marge de manœuvre qui est circonscrite par leur mandat et

leur cadre législatif et réglementaire. Il ne sert à rien de leur en faire le reproche, c'est leur réalité.

3. Enfin, la collaboration n'est possible que si elle décentre son action en mettant les ressources de chacun des régimes au service de la personne et non en essayant de l'enfermer à tout prix dans un cadre législatif et administratif qui ne correspond pas à sa réalité. Placer la personne au centre du dispositif est un lieu commun, mille fois répété, mais demeure probablement la démarche la plus difficile, parce qu'elle doit concilier le respect de l'unicité de chaque trajectoire personnelle et les exigences découlant du système de protection organisé à un niveau collectif.

En d'autres termes, si l'on se place du point de vue de la personne, il ne s'agit plus de savoir si elle entre dans tel ou tel régime, mais ce qui peut être activé, par tel ou tel régime, pour lui proposer un projet cohérent, orienté sur des perspectives de recouvrement de son autonomie.

### 3. Repenser l'organisation de l'aide sociale

Il ne faut pas se le cacher, les instances responsables de l'aide sociale sont en position de partenariat fragile vis-à-vis de l'assurance chômage et de l'assurance invalidité.

Ces deux assurances sont organisées sur un plan national et une base législative fédérale. Elles peuvent, sans difficulté majeure, négocier des accords de collaboration, de prise en charge mutuelle, de transfert d'informations et les faire appliquer au niveau suisse. Ces accords peuvent inclure également d'autres partenaires, comme les assureurs maladie et perte de gains. C'est déjà le cas aujourd'hui.

Il ne faut pas oublier non plus que toutes les assurances ont un intérêt commun : déterminer le plus rapidement possible qui est responsable de quoi et quelles sont les situations qui ne relèvent pas de la responsabilité d'un régime d'assurance, mais d'assistance.

Face à ces assurances, l'aide sociale vient avec ses normes CSIAS, qui ont une valeur de recommandations mais doivent être transcrites dans 26 législations cantonales, dont l'exécution est déléguée, avec une large marge d'interprétation, sur la majorité des 3'000 communes helvétiques.

Dans ces conditions, et d'un point de vue fonctionnel, le partenariat CII est une illusion. Face à deux assurances nationales, aucune instance représentant l'aide sociale n'est en mesure de prendre des engagements dépassant un champ d'application local et de les faire tenir. Même au niveau cantonal, la marge de manœuvre est limitée souvent par l'autonomie communale en matière d'application de l'aide sociale.

On le voit bien avec le projet MAMAC, lancé récemment. Il est construit sur trois principes :

- l'évaluation commune des situations. Ce n'est pas un problème.
- la détermination d'une stratégie d'action commune et contraignante pour toutes les parties. Ce point est problématique pour l'aide sociale. Qui peut s'engager à quoi ?
- la délégation à une instance du leadership de la conduite de la situation. Ceci est également problématique pour l'aide sociale.

À mon sens, la consolidation de l'aide sociale au sein de chaque canton passe par la démonstration de la mécanique de report des coûts sur l'aide sociale et celle de l'opportunité de la CII comme moyen d'en limiter la portée.

Les exigences découlant de l'introduction de cette CII pourraient ouvrir la voie à :

- **la relance du débat sur la nécessité d'une loi cadre au niveau fédéral ;**
- **la relance du débat sur la nécessité d'une cantonalisation opérationnelle et financière plus importante ou même totale de l'aide sociale ;**
- **la mise à disposition de moyens permettant réellement le développement d'une politique d'insertion sociale et professionnelle chaque fois qu'elle est possible ;**
- **l'instauration d'une réelle politique de collaboration avec les autres acteurs de la protection sociale, dans un contexte concurrentiel dépassé par la volonté de trouver des solutions communes.**
- **la recherche des possibilités de développement d'un marché du travail accessible aux bénéficiaires de l'aide sociale. Un nouveau partenariat avec les entreprises est à créer.**

Il s'agit là d'un objectif parfaitement utopique, me direz-vous, et vous aurez tout à fait raison mais la mise en œuvre déterminée et sans concession d'une utopie est souvent le seul moyen d'en faire une réalité.

**Le futur de l'aide sociale ne repose pas sur une légitimation sentimentale. Il se construira au travers d'une analyse de la situation pertinente, d'une stratégie d'action adéquate et d'une mise en œuvre volontariste et rigoureuse.**

Pour réussir dans ce combat, car c'en est un, il faudra savoir concilier l'empathie indispensable à toute relation et la détermination nécessaire à la conduite de l'action.

Malgré toutes les difficultés qui se présentent devant nous, nous n'avons guère d'autre choix que la conviction de rendre cette démarche possible. La question n'est pas tellement de savoir s'il y a un futur, ou non, pour l'aide sociale, mais de déterminer qui fait, ou ne fait plus, partie de la

société helvétique et de décider ce qui sera tenté pour ceux qui en sont exclus. C'est la question que nous devons poser, non aux responsables des assurances sociales, qui agissent dans le cadre du mandat qui leur est confié, ***mais à l'ensemble de la classe politique et finalement des électeurs que nous sommes...***

Simon Darioli