

Artias, que reste-t-il de nos 20 ans ?

Dossier préparé par Simon Darioli

Août-Septembre 2015

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

**20
ans**

Pour fêter ses 20 ans, l'Artias publie cette année une série de dossiers du mois « regard devant-regard derrière ». Pour compléter cette série « objective », il nous semblait opportun d'apporter également un regard critique « subjectif » sur 20 ans d'existence et 20 ans de politique sociale. Qui mieux que Simon Darioli pour apporter un éclairage sans concession : spécialiste de la politique sociale, membre fondateur de l'Artias, Simon Darioli en a été un pilier pendant 19 ans, successivement membre du comité, vice-président, président, re-membre du comité ; désormais retraité de l'administration publique, et de l'Artias, il a accepté de « regarder derrière-regarder devant » pour livrer une analyse personnelle de ces 20 dernières années, et des enjeux qui nous attendent collectivement.

RESUME

Lu, dans un procès-verbal de séance interne à l'Artias : «*On a été confrontés à une série de défis et de questions qu'on a été en mesure de gérer grâce à une culture commune : on peut faire face ensemble...*».

Oui certainement, mais que reste-t-il de nos « victoires » ? Un changement durable dans l'organisation de la sécurité sociale helvétique ? La mémoire de belles batailles à ranger dans l'armoire aux souvenirs et qu'on ressort, une larme à l'œil, lors des rencontres d'anciens combattants ? L'amertume de Sisyphe, avant qu'il n'accepte que le rocher roulera indéfiniment au bas de la pente et que sa vie ne sera justifiée que par son obstination à le rouler encore et encore au sommet de la montagne ? Un peu de tout cela certainement.

Le monde est un perpétuel recommencement. Cent fois nous avons dit « *plus jamais cela !* ». Cent fois nous avons rêvé d'un monde moins brutal et injuste et nous avons mis en place les instruments d'un « nouvel ordre mondial », nous avons voulu une Suisse plus ouverte et solidaire, nous avons résolu de ne plus commettre les mêmes erreurs dans notre travail, dans nos relations, dans nos vies mêmes, et cent fois le rocher a roulé...

Le monde va bien ?

Rappelez-vous cette extraordinaire nuit de novembre 1989, quand le monde découvre, stupéfait, que le mur de Berlin est tombé, gommant d'un coup le soulèvement de la Hongrie en 1956, le printemps de Prague écrasé par les chars en 1968, les ombres noires de la Stasi. Quelques semaines plus tard la Roumanie ouvre ses frontières aux milliers de camions venus de toute l'Europe, apportant des secours qui inondent le marché noir jusqu'en Hongrie. Qu'importe, l'émotion est plus forte que toutes les bonnes raisons, et légitime aussi. Un monde nouveau s'annonce, plus humain, plus confiant dans l'avenir, ayant dépassé les antagonismes idéologiques et guerriers du XXème siècle. Et dans la foulée, en 1990, Nelson Mandela est relâché, après 27 années d'emprisonnement, ouvrant la voie à la fin de l'apartheid.

Même la Suisse se surprend à rêver d'Europe, jusqu'au dimanche 6 décembre 1992. Qu'importe, ce soir-là, si la voie est momentanément bloquée, l'espoir reste permis...

Et puis, de 1991 à 1999 la Slovénie, la Croatie, la Bosnie, le Kosovo s'embrasent, avec des images de camps qu'on croyait définitivement enfermées dans les archives de guerre, le Burundi et le Rwanda rappellent que le génocide n'est pas une réalité du passé, et tant d'autres pays encore....l'Irak, l'Afghanistan, la Somalie, l'Afrique de l'Ouest, où l'occident s'embourbe.

Et puis, plus récemment encore, en 2010, nous avons applaudi le printemps arabe et rêvé d'un espace méditerranéen. Qu'en reste-t-il 5 ans plus tard ? De la Lybie en lambeaux à la Syrie déchirée, partout le crépitement des armes sème la terreur et le chaos, jusque dans nos villes où plane l'angoisse de l'attentat... Et il n'y a plus de Khadafi à payer pour retenir les vagues de réfugiés de l'autre côté de la mer.

L'histoire est un perpétuel recommencement et Sisyphe n'a d'autre choix que de rouler sa pierre, indéfiniment... s'il se décourage et abandonne sa lutte, alors la nuit sera très longue. Ce n'est pas la victoire qu'il attend. Elle ne sera de toute façon qu'éphémère. Non, il affirme ce qu'il est, son refus de l'absurde, de l'injustice et tant qu'il le fera, il ne sera pas vaincu. Il restera une étincelle dans le chaos, la volonté de croire envers et contre tout que l'homme porte en lui des valeurs qui transcendent toutes les turpitudes dont il est capable. Sisyphe n'attend ni le Grand Soir ni le Dernier Jour. Lucide et sans espoir, il refuse de désespérer, pour ne pas devenir une hyène ou un lapin...

La Suisse va bien ?

Quel lien entre les soubresauts de la grande Histoire, celle du monde, et les 20 ans de l'Artias ? Aucun à première vue. Que l'Artias existe ou non ne changera pas l'errance de la planète, même pas celle de la Suisse... Le mot m'a échappé... La Suisse serait-elle aussi dans l'errance ? Les comparaisons sont souvent hasardeuses et il serait inconvenant de mettre l'honorable Helvétie dans le même panier que les autres « Suisses » du monde, le Rwanda, le Togo, le Costa Rica, Singapour, le Népal (je n'invente rien, c'est juste le résultat de quelques clics sur Google, et de quelques clichés dans les dépliants touristiques...)

On aimerait bien être une île protégée au milieu du monde, mais on n'a pas la mer... Alors on s'invente des tempêtes...

La barque de l'asile est pleine avec les 29'000 requérants attendus en 2015. Les 124'000 déjà débarqués en Grèce nous posent moins de problèmes, pas plus que les 100'000 prévus en Turquie ou encore les 60 millions répartis ici et là sur la planète. On ne peut pas porter toute la misère du monde quand même. Et il y a les questions de sécurité... Inquiétant bien sûr... Pourtant, si 0,6% de la population met en danger tout un pays, il faut repenser la sécurité, ou arrêter de jouer à se faire peur, ou simplement changer de journal !

Les finances publiques sont en crise, un peu moins quand même que celles de la Grèce et de quelques pays côtiers du sud de l'Europe, n'en déplaise aux apprentis sorciers des révisions fiscales qui trouvent encore que l'Etat est trop gras. En politique, l'anorexie est aussi une maladie...

L'Europe, justement, on aimerait bien qu'elle nous comprenne un peu mieux depuis le 9 février 2014 et qu'elle ne nous rappelle pas sèchement qu'un franc suisse sur deux est gagné à l'étranger. Le beurre, l'argent du beurre et les charmes de la crémière, ça fait peut-être beaucoup.... Alors on s'angoisse et on se rassure au son du cor des alpes, dans la contemplation des tableaux d'Anker, et en imaginant que les Waldstätten vont rejouer les gros bras à Morgarten pour bouter l'ennemi hors de notre réduit.

Zürich pleure en secret ses banques, le Valais l'heureux temps d'avant la LAT et la Lex Weber, le franc fort nous plombe, on met des bâches sur les glaciers pour qu'ils fondent moins vite. Mais que fait le gouvernement ? Il brade nos traditions et nos valeurs en se couchant sous les déferlantes rageuses et cupides venues des mers étrangères...

La Suisse, une île fièrement campée au milieu des tempêtes planétaires, qui rappelle les valeurs de solidarité et de respect des différences qui ont fait son histoire, une Suisse avec un drapeau rouge et blanc qui répond à celui blanc et rouge dont elle est si fière, qui se souvient qu'en d'autres temps les Amériques ont accueilli ses réfugiés de la misère, une Suisse qui forcerait le respect en ayant suffisamment confiance en elle pour ne pas avoir peur ni de l'ouverture, ni de la fermeté de ses positions. On peut rêver...

On doit rêver, refuser la dérive d'une île flottante qui a perdu ses repères, geignarde face aux menaces extérieures, et qui se rassure en désignant les coupables intérieurs qui ruinent sa prospérité, les faux réfugiés, les faux chômeurs, les abuseurs de l'asile et de l'aide sociale, refuser une Suisse qui perdra à vouloir jouer les gagne-petit. Sisyphe... mais il faut imaginer Sisyphe heureux. Il ne changera pas la Suisse, mais affirmera inlassablement qu'elle vaut mieux que ce qu'elle montre aujourd'hui, pour ne pas devenir une pomme ratatinée.

L'Artias va bien ?

On a rêvé un autre monde, on a espéré une autre Suisse, rageant parfois de peser si peu dans le cours de la réalité, voulant aussi apporter une modeste contribution pour qu'elle soit moins éloignée de nos attentes. Qu'est-ce que cela a changé dans les 20 ans d'histoire de l'Artias ? Très peu, et tout à la fois...

Très peu parce que la goutte d'eau ne change pas le niveau de la mer... Que l'Artias existe ou non ne changera pas l'errance de la planète, même pas celle de la Suisse.

Tout à la fois, parce que la Suisse ne peut être sans le monde, pas plus que l'Artias sans la Suisse. Et si tout est toujours un recommencement, l'Artias n'y échappe pas.

D'une part l'association a toujours dû se positionner face aux fluctuations de la politique nationale, voire internationale, réagissant un jour contre ce qu'elle estimait contraire à ses valeurs, proposant un autre jour des chemins vers une meilleure reconnaissance des droits de celles et ceux qu'elle défend, pour que leur voix soit entendue et prise en compte. Il y a eu des réussites, des frustrations, des échecs aussi. Ce sont les aléas de toute action politique.

Mais l'Artias a aussi été influencée par les grands courants de société, plus conquérante quand le vent soufflait dans les voiles, plus frileuse et protectionniste quand ils devenaient contraires. Un comité, des membres d'association sont aussi des hommes et des femmes engagés dans les réalités nationales, cantonales et institutionnelles. Selon les périodes et les contextes particuliers, les priorités changent, les intérêts sectoriels prennent plus ou moins le dessus sur les visions générales, les solidarités s'expriment avec des intensités variables. Bien sûr, on rappelle toujours que tout le monde est sur le même bateau. Pourtant, quand il tangue et qu'il y a moins de bouées et de canots que de passagers, il est tentant de rester sur les ponts supérieurs, près du bastingage. On ne sait jamais...

Aucune amertume dans ce constat... Juste le rappel d'une réalité. La volonté collective n'est que l'addition des énergies individuelles, forcément limitées et surtout forcément conditionnées par « l'air du temps ». Il serait présomptueux d'affirmer qu'une association comme l'Artias, composée essentiellement d'acteurs de la vie publique (y compris les organisations privées dépendant financièrement - et donc politiquement) du subventionnement public, échappe stoïquement aux errances collectives, aux balancements entre le désir d'ouverture et celui du repli, entre le bien général et l'intérêt particulier.

Il serait tentant, et on cède souvent à la tentation, de se déclarer impuissant, donc irresponsable, face aux vicissitudes du grand monde et de notre petite Suisse. L'inacceptable est toujours le fait d'un autre, étranger à nos valeurs et à nos convictions. Et l'on brandit alors l'étendard de l'indignation, moins pour changer les choses que pour s'assurer de ne pas faire partie « *de ces gens-là* », comme l'aurait chanté Brel... Plus facile d'afficher « *Je suis Charlie* » sur Facebook que de continuer à sourire à Ahmed qui suit le Ramadan et à Fatima qui porte le voile, plus facile que de maintenir les vacances prévues en automne en Tunisie pour ne pas donner raison aux commanditaires d'attentats.

Non coupables, certes, nous le sommes. L'autoflagellation n'a jamais eu de vertu rédemptrice et est l'antithèse de la révolte. Irrresponsables, nous ne le sommes pas.

La réticence à tendre la main au réfugié est la même que celle à le tirer de la mer où il se noie. Evidemment, la mer c'est très loin, ce qui n'empêche pas de dire avec aplomb et sans frémir que « *la barque est pleine* ». Ici, sur la mer, c'est la même barque, le même réfugié.

Le regard compatissant ou suspicieux sur le bénéficiaire d'aide sociale, sur le chômeur, porte la disqualification de ceux qui n'ont pas su réussir, faute plus grave

encore que de réussir en trichant. Sauf quand il s'agit d'un proche, évidemment. Il a été victime d'injustice ou de malchance.

Le refus d'admettre que tout le monde n'est pas égal face à la maladie, au handicap, aux chances de trouver une place dans la société et qu'il est du devoir collectif de corriger ces déficits, dans la mesure du possible, ne diffère guère des modèles de castes qui nous semblent si barbares. Faute de vouloir agir de manière structurelle, par la formation, l'organisation de la vie sociale et la fiscalité qui en donnerait les moyens, on individualise les problèmes. Une fois encore, la réussite est une valeur, un mérite et l'échec une faute, ou un effet collatéral inévitable des exigences de la prospérité collective... Vision cynique et tordue de la réalité ? Pas tant que ça...

Petit exemple : la 4ème révision de la Loi sur l'assurance chômage était inévitable, le seuil d'endettement légal étant dépassé. A défaut de pouvoir uniquement relever les taux de cotisation, ce qui était politiquement inacceptable, il n'y avait guère d'autre choix que de réduire le champ des prestations, par le raccourcissement des durées d'indemnisation, notamment. Il ne s'agit pas ici de discuter du bien-fondé de ces mesures. En tout état de cause, il était prévu et annoncé, jusque dans le Message du Conseil fédéral, qu'elles reporteraient des charges sur l'aide sociale, donc sur les cantons. On peut affirmer que ce transfert était voulu, tellement il était évident avant même l'entrée en vigueur de la loi, en avril 2011.

Ce qui était prévu est arrivé, avec un temps de retard de quelques mois, qui lui aussi avait été calculé et annoncé. Tous les cantons ont dû faire face à une hausse significative des dépenses d'aide sociale dès 2011 et 2012. Jusque là, rien d'anormal. On pourrait même justifier cette hausse en relevant que l'assurance chômage assumait précédemment des tâches qui ne relevaient pas du domaine de l'assurance et que leur transfert à l'aide sociale correspondait à un assainissement et une clarification de la situation.

Les cantons auraient pu défendre leurs intérêts en rediscutant les mécanismes de la péréquation financière pour revenir à l'équilibre de 2008, celui de la RPT, calculé sur les charges de 2005. Ils ne l'ont pas fait. Et que s'est-il passé ? Dans tous les cantons ou presque, les politiques se sont alarmés de la hausse dramatique et intolérable (je n'ai volontairement pas dit insupportable) des dépenses d'aide sociale et ont demandé la réduction des forfaits de base ainsi que des mesures d'insertion. Il y a trop de bénéficiaires, il faut réduire les tranches du gâteau et traquer l'abus. Et les parlements cantonaux sont largement entrés dans ce discours écartant d'un revers de bulletin toutes les explications sur les causes et l'origine de cette hausse brutale des dépenses.

Résultat : en moins de deux ans on a réussi à individualiser un problème structurel que la Confédération, les cantons et l'assurance chômage ne voulaient pas résoudre...

C'est un exemple. On pourrait en citer d'autres dans le domaine de l'invalidité, de l'assurance maladie ou du taux de conversion des rentes...

Pourquoi en parler ici, à propos de l'Artias ? En décembre 2011 et en mars 2013, l'Artias avait publié 2 dossiers du mois sur le thème de la révision de la LACI. Les effets de reports sur l'aide sociale y sont décrits.

On aurait pu s'attendre aujourd'hui à ce que la CSIAS dont le rôle premier est la définition et la défense des normes, ainsi que les responsables cantonaux des affaires sociales montent fermement aux barricades pour dénoncer ce tour de passe-passe en matière de transfert de responsabilité qui dépasse l'entendement : la « victime », passée du statut de chômeur à celui de bénéficiaire de l'aide sociale est devenue l'accusé. On a fait mieux en matière d'honnêteté intellectuelle.

Or, on a surtout entendu des explications défensives, des négociations de détails pour reculer le moins possible, en reculant quand même...

L'Artias, dont le comité est composé largement de responsables des affaires sociales se trouvait de facto en situation inconfortable et sa voix est restée jusqu'ici modeste, sur la scène publique tout au moins. Il était certes difficile de faire mieux, compte tenu « de l'air du temps ». Et les temps sont au repli identitaire (sécuritaire ?), à la défiance vis-à-vis de l'autre, et à la perte de confiance vis-à-vis de son propre devenir.

Alors, faut-il jeter l'éponge ? Ce serait laisser le rocher de Sisyphe au bas de la montagne et accepter la nuit comme une fatalité. Il y a toujours une action possible. Le chemin est souvent sinueux, incertain, difficile mais il existe. On peut essayer de l'esquisser en suivant la trajectoire de l'Artias durant ces 20 années d'existence. Elle a toujours été à la fois l'objet, influencée par les grands courants du moment, et le sujet, porteuse d'une certaine idée de la société et de la justice sociale. En observant comment elle s'est positionnée et adaptée, face aux fluctuations progressistes ou protectionnistes, voire régressives de l'opinion et de la politique helvétique, on peut mettre son actualité dans une perspective historique et dégager quelques lignes stratégiques pour le futur.

« On a été confrontés à une série de défis et de questions qu'on a été en mesure de gérer grâce à une culture commune : on peut faire face ensemble... » disait le procès-verbal de séance cité en début de texte. Il faudrait peut-être dire : *« On est confrontés à une série de défis et de questions qu'on sera en mesure de gérer, si on y fait face ensemble avec une culture commune »*.

Promouvoir une culture commune, c'est remettre en cause tous les intégrismes, même les nôtres, qui alimentent les rancœurs et les rangs du grand intégrisme islamique qui nous fait si peur, les rancœurs aussi de tous les exclus bloqués dans les impasses structurelles que nous avons créées. Objectivement, les meilleurs alliés de l'EI sont les pourfendeurs de minarets imaginaires, les traqueurs de kebab, les Cassandre de l'insécurité, les chantres de la suspicion généralisée. En distillant la peur et le désespoir sous prétexte de défendre des valeurs et le bien public, on alimente la haine et tous les extrémismes, ce qui justifie encore plus de mesures sécuritaires. Au mieux, c'est une politique stupide et contre-productive, au pire, une stratégie délibérée et perverse.

La culture commune est et sera le courage vouloir de dépasser ses peurs, celui de ne haïr et de ne baisser le regard devant personne, en osant une parole claire et forte, pour ne pas devenir un flonflon creux de fanfare. Vaste programme, irréaliste, s'il n'est porté par l'ambition de rester debout et la modestie des gestes quotidiens. L'indignation vraie pose des actes et ne jette pas des anathèmes à tout vent. Si elle sait gérer ensemble ce défi et les questions qu'il pose, l'Artias a un vrai avenir.

Artias, que reste-t-il de nos 20 ans ?

La communication, catalyseur d'énergies

Pour suivre la trame de l'histoire de l'Artias, *des questions et des défis auxquels elle a été confrontée*, j'ai retenu les thématiques des journées d'automne, organisées depuis 1996. Pour une analyse plus fine, il aurait fallu considérer les dossiers du mois. Cependant le nombre et l'hétérogénéité des sujets traités ne permettent pas de dégager une image, ou alors auraient demandé un travail trop fastidieux. De plus le dossier du mois est la réflexion d'un auteur qui n'engage que lui-même et non l'Artias en tant que telle.

Il en va différemment de la journée d'automne. Le thème et les intervenants sont proposés par une commission ad hoc et validés par le comité. Cette journée est l'événement phare de l'année où l'Artias s'expose et expose ce qui lui paraît être une problématique prioritaire dans le champ de l'action sociale. C'est en quelque sorte la grand-messe de l'Artias, qui réunit chaque année entre 150 et 230 participants, nombre qui est presque toujours allé croissant au fil du temps.

Au-delà de la satisfaction légitime qu'elle procure aux organisateurs, la participation importante des acteurs du terrain met en évidence le fait que les journées d'automne se situent à la convergence des préoccupations de l'Artias et des intérêts et questionnements des acteurs du terrain. L'association se positionne au niveau de l'analyse et de la réflexion prospective, les travailleurs sociaux au niveau des interrogations découlant de la pratique professionnelle opérationnelle. Que cette convergence ait pu perdurer durant 20 ans (avec des intensités et des publics variables selon les thèmes abordés) est en soi la démonstration de la pertinence de la démarche et de son utilité. Les professionnels de l'action sociale, particulièrement les assistantes sociales et assistants sociaux, presque toujours absorbés, débordés même, par les volumes et les contraintes de la gestion quotidienne ont souvent un sentiment de solitude et peinent parfois à garder la perspective du sens de leur action et sa complémentarité avec celle déployée par d'autres acteurs de la vie publique et de la protection sociale.

Se cantonner dans des phrases du type « *je ne m'occupe pas de politique, ce qui m'intéresse, c'est la vie des gens que je rencontre* » part d'un bon sentiment, d'un désir d'empathie louable, mais n'en est pas moins une aberration et un aveu d'échec. Les problématiques personnelles sont une composante importante des trajectoires individuelles, mais ne sauraient être résolues sans prise en compte des réalités culturelles, sociales, institutionnelles et in fine politiques qui déterminent largement les champs du possible. De plus, écarter la dimension politique de la réflexion exclut quasiment toute action préventive.

La confrontation de l'analyse et du terrain par la rencontre et l'échange d'expériences est donc un élément constitutif fort d'une culture professionnelle. En ce sens, l'Artias répond à l'une de ses missions. Je n'ai pas abordé ici les multiples activités de l'association, comme le Guide social romand, la veille stratégique, les dossiers du mois, la collaboration (parfois confrontation) avec les sensibilités alémaniques exprimées par la CSIAS, les échanges entre cantons moins formels que les séances officielles du Groupement romand des services d'action sociale (GRAS).

A la différence de ces activités de soutien plus techniques, les journées d'automne sont, on pourrait le dire, la « voix de l'Artias », celle qui permet de cristalliser une thématique dans une manifestation d'envergure. Pour se déployer, l'énergie a besoin de compétences scientifiques ou techniques et aussi de catalyseurs qui la fixent sur un temps plus émotionnel et un rituel. Le 3^{ème} jeudi de novembre, retenu comme date immuable de la manifestation n'est, à cet égard, pas insignifiant. Tous les faiseurs d'opinions, tous les stratèges de partis le savent fort bien et certains sont passés maîtres dans cet art, le poussant jusqu'à la manipulation. Le dénoncer ne suffit pas. Il est de la responsabilité des acteurs sociaux de développer un contre-pouvoir de communication. C'est un métier que nous avons encore largement à apprendre.

L'histoire est un perpétuel recommencement : clin d'œil

- 28 novembre 1996, première journée d'automne de l'Artias.
Thème : *Un revenu minimum d'existence. Et après ?*
- 28 novembre 2013, journée d'automne de l'Artias.
Exposé de Mme Ruth Gurny, Denknetz : *Les nécessités d'une grande réforme : propositions pour une assurance générale de revenu*
- Juillet 2015, dossier du mois de l'Artias.
Thème : *Le revenu de base inconditionnel, la sécurité sociale du XXIème siècle.*

Il ne s'est donc rien passé en 19 ans ? Oh que si... En effet, si le sujet est fondamentalement le même, sa mise en perspective est totalement différente. Mieux, le thème du revenu inconditionnel, fortuitement situé en début d'activité publique de l'Artias et à deux reprises à la fin d'un cycle de 20 ans encadre extraordinairement bien ce qui s'est passé entre deux.

En 1996, le revenu minimum d'existence, présenté par François Höpflinger sociologue enseignant à l'Université de Zürich et Piergiorgio Jardini, chef de la division de l'action sociale du canton du Tessin, proposait un modèle exploratoire, une réflexion sur le devenir possible de la protection sociale. Les deux orateurs mettaient en évidence l'antinomie possible entre revenu inconditionnel et mesures d'insertion.

Mais, en 1996, seul le canton du Tessin disposait d'une base législative prévoyant la possibilité de conclusion de *contrats d'insertion sociale et professionnelle*. Le dispositif opérationnel était par ailleurs encore restreint et expérimental, avec une centaine de contrats seulement. Les législations des autres cantons, romands particulièrement, se sont mises en place ou ont suivi dans ces années-là.

1996 est aussi l'année de mise en place des ORP dans les cantons. Les mesures actives du marché du travail existaient depuis 1992, mais faute d'organes structurés de mise en œuvre opérationnelle, leur impact était peu significatif. De plus, comme 6 mois de *programme d'occupation* recréaient un droit de deux ans aux indemnités de l'assurance chômage, nombre de services sociaux (et j'en faisais partie) ont largement utilisé cette possibilité de renvoyer sur l'assurance chômage les coûts d'aide sociale. En deux ans, de 1992 à 1994, la dépense nette d'aide sociale de la commune de Martigny a diminué de près de moitié.

On avait donc d'une part un modèle futuriste et théorique de revenu inconditionnel et d'autre part les prémices de ce qui est devenu le leitmotiv de l'AI, de l'assurance-chômage et de l'aide sociale durant 20 ans : *l'intégration prime la rente*. Il fallait encore expérimenter et concrétiser cet acte de foi dans les différents dispositifs.

19 ans plus tard, la situation est radicalement différente. Au travers de leurs multiples révisions et adaptations, l'AI, l'assurance chômage et les départements cantonaux chargés de l'aide sociale ont chacun mis en place un arsenal sophistiqué de mesures d'insertion qui peut être évalué. On peut sommairement en tirer quelques conclusions :

La possibilité d'utiliser les mesures d'insertion comme instrument de promotion de l'autonomie des personnes exclues du marché du travail existe et n'est guère contestable.

Les coûts des différents régimes de protection sociale (AI, chômage, aide sociale) ont continué à croître parce que les exigences du marché du travail excluent ceux qui ne peuvent les satisfaire de manière beaucoup plus importante que les possibilités de réinsertion par les mesures.

Il en découle des effets de « culs de sacs » et « porte tournante » insolubles qui paralysent et alourdissent tous les systèmes, les rendant inopérants et parfois contre-productifs.

La réduction des coûts devient impérative dans tous les régimes et se concrétise de deux manières : le rétrécissement du droit aux prestations (critères de reconnaissance, durée d'indemnisation, etc) et l'utilisation du dispositif de mesures d'insertion comme instrument de vérification de la motivation des personnes ouvrant la voie aux pressions, aux refus de prestations quand ce n'est pas à l'exclusion pure et simple. Très souvent, ces mesures d'insertion, prévues initialement comme une opportunité à négocier de gré à gré, ont été décrétées obligatoires, pour les personnes et pour les services aussi.

D'instruments de promotion de l'autonomie des personnes, les mesures d'insertion sont ainsi largement devenues un outil de contrôle social et de légitimation des sanctions.

Or le chômage ne baisse pas, car il est déterminé par des facteurs qui n'ont rien à voir avec la bonne ou la mauvaise volonté des travailleurs. L'AI a stabilisé ses coûts mais en créant une nouvelle catégorie de « handicapés non-AI », inaptes au placement, donc non chômeurs, arrivant à l'aide sociale avec, souvent, un certificat médical d'incapacité de travail. Et l'aide sociale est chargée de mettre en place des mesures d'insertion...

Pour l'aide sociale, revenons à la fin des années 90... Deux écoles se sont développées en Suisse latine. La première, tessinoise, était construite sur le principe du contrat d'insertion sociale et professionnelle, voulu comme une opportunité à négocier de gré à gré entre les parties. Il n'y a de contrat que s'il y a volonté et possibilité de l'organiser, avec un contenu défini. Le Valais, Neuchâtel, Fribourg et le Jura se sont largement inspirés de l'exemple tessinois.

Dans les mêmes années, Vaud et Genève sont partis d'une autre approche, en amont de l'aide sociale, avec le RMCAS et le RMR, plus proches du RMI français. Toute personne arrivant en fin de droit aux prestations de l'assurance chômage a droit à un revenu de substitution proche de celui de l'aide sociale, en termes de montants financiers, mais administrativement indépendant. Des mesures d'insertion accompagnent théoriquement tous les bénéficiaires, mais ne sont concrètement possibles que pour un certain nombre de situations.

Je passe sur les avatars de ces différents dispositifs d'insertion pour relever qu'au bout de 20 ans ils se sont tous rejoints dans des modèles très apparentés avec des mesures obligatoires ou semi obligatoires. Et les coûts continuent - et continueront - d'augmenter...

La proposition d'un *revenu de base inconditionnel* ne s'inscrit donc plus dans le débat politique comme une démarche spéculative. Elle part du constat d'une réalité expérimentée et documentée : le postulat d'une réduction des coûts par les mesures d'insertion est un échec et il faut changer radicalement l'organisation même de la protection sociale.

Les mesures d'insertion gardent tout leur sens, mais à condition de revenir à l'intention première, celle d'offrir des opportunités réelles d'acquisition ou de ré-acquisition de compétences et d'autonomie personnelle.

En 1996, l'Artias a posé une balise... celle d'une réflexion à initier hors du champ académique. 19 ans plus tard il faut passer de la réflexion théorique à la recherche concrète de nouvelles voies, en d'autres termes, passer de l'analyse prospective à l'action militante. Elle peut y apporter sa voix, plus libre que celle des acteurs opérationnels des administrations. Tout ne se fera pas sans tension et des années seront encore nécessaires pour inscrire dans les textes et dans les faits de nouvelles orientations.

Partons d'un postulat : le politique agit quand il est dans la nécessité de réagir. La mise en évidence rigoureuse, médiatisée et proactive des impasses dans lesquelles nous nous enfermons, peut-être une puissante « aide à la décision ». Rappelons aussi qu'il n'y a pas de mandat politique sans électeurs. Cela ne nous laisse pas complètement démunis....

Argumenter avec des chiffres... pour sortir des chiffres !

A la simple lecture des thèmes des journées, une autre constante de l'action de l'Artias peut être dégagée. Il faut des chiffres et des faits pour asseoir la crédibilité de son argumentation. Il faut aussi rappeler sans cesse que les chiffres ne sont que l'expression comptable d'une action qui se construit d'abord sur des valeurs et une vision de la société. Il faut enfin une organisation coordonnée et multidisciplinaire à même de comprendre et de maîtriser la complexité du domaine social. Oublier cette triple dimension conduit irrémédiablement à l'échec.

Sur les chiffres et les faits:

- 1996 : Un revenu minimum d'existence. Et après ?
- 2000 : Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE : quelles conséquences concrètes pour l'action sociale et les assurances sociales

- 2003 : Mesures d'allègement du budget fédéral : le grounding du social ?
- 2006 : Aide sociale : gérer l'ingérable
- 2010 : Quand les dettes enchaînent à l'aide sociale

Sur les valeurs et la vision de la société

- 1997 : Assez compté les pauvres ! Quelles mesures pour lutter contre la pauvreté
- 2002 : Jeunes adultes : dur dur d'être un héros
- 2005 : Comprendre le passé, vouloir l'avenir
- 2007 : Enfants de la précarité : la pauvreté en héritage
- 2008 : Changer d'R. Action sociale : reprendre l'initiative
- 2012 : Trop jeune pour être vieux (avec la CSIAS)
- 2012 : L'action sociale au pied du mur : passer des mesures d'insertion à une politique d'insertion
- 2013 : Perspective enfant – Exigence vis-à-vis de l'aide sociale (avec la CSIAS)
- 2013 : La facture sociale trop chère ? La fracture sociale, pas chère ? Repenser le système en posant les vraies questions
- 2014 : Les droits fondamentaux dans l'aide sociale (avec la CSIAS)
- **2015 : Dé-chiffrer le travail social – Et si on valorisait le sens et les espaces d'action ?**

Sur la coordination et les professions

- 1998 : Coordination des mesures de lutte contre le chômage et des mesures d'aide sociale
- 2001 : Entre décalages et tensions, quel futur pour le social ?
- 2004 : Travail social: vocation, profession, gestion... et après ?
- 2009 : Crise et reprise : oser la formation. Le rôle de la formation et de la requalification pour les bénéficiaires de l'aide sociale.

Sur l'approche multidisciplinaire

- Le transfert de connaissances et de compétences dans le domaine de l'action sociale et socio-sanitaire
- 2011 : Insertion : passer par la case départ. L'illettrisme, un frein à l'emploi
- 2014 : Souffrance sociale et santé psychique : le rôle pivot du travail social

L'agencement des thèmes proposé ici est un peu arbitraire, la même journée pouvant inclure des interventions très différenciées. J'ai retenu les trends généraux ressortant de la page de présentation de chaque journée, pour mettre en évidence la variété, et aussi la cohérence de l'ensemble des journées. Il en ressort le souci constant d'éclairer la réalité sous des angles multiples, de remettre en question les certitudes toutes faites, et surtout d'interroger le présent pour esquisser des lignes d'action future. Si l'Artias a une force et un sens, c'est bien celui-là, fort bien exprimé d'ailleurs par le titre de la journée marquant les 10 ans de l'association : *comprendre le passé, vouloir l'avenir*.

Anticiper pour mieux gérer les difficultés

La volonté d'anticiper les problèmes pour mieux les affronter est manifeste dans les déclarations d'intention de l'Artias. Encore faut-il avoir la capacité de voir l'obstacle qui se profile derrière un texte, un vote, un discours, perçus comme peu dangereux parce qu'ils n'ont pas d'impact immédiat. A plusieurs reprises l'Artias a abordés des sujets « marginaux » qui sont devenus prioritaires 2 ou 3 ans plus tard.

Je citerai comme exemple la journée de 1998, *coordonner les mesures de lutte contre le chômage et les mesures d'aide sociale*. Les ORP étaient encore dans leur phase de consolidation, de même que les dispositifs cantonaux d'insertion relevant de l'aide sociale. Trois ans plus tard, la collaboration interinstitutionnelle (CII) est devenue une priorité nationale, avec des moyens investis par l'AI et le SECO relativement importants, notamment dans le cadre du projet MAMAC. Les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur des attentes, mais le fait d'avoir déjà réfléchi aux questions de collaboration, aux écueils, incompatibilités et conflits d'intérêts possibles a grandement facilité les discussions au niveau national et permis d'éviter une mainmise totale sur le dispositif par le SECO. J'ai participé aux premiers groupes de pilotage, en Valais pour le Service de l'action sociale, et à Berne pour la commission consultative de la CDAS. Ce fut... sportif.

Sentir les vents qui deviendront des tempêtes

Plus significative, l'annonce du programme de la journée d'automne 2003 « *Mesures d'allègement du budget fédéral : le grounding du social ?* » était quasi prémonitoire et reste d'une actualité brûlante 12 ans plus tard. Ci-dessous, un large extrait de la présentation :

Le Conseil fédéral a mis au point le 30 avril 2003 son programme d'allègement des finances fédérales qualifié par le conseiller fédéral Kaspar Villiger « comme le plus grand train de mesures d'assainissement de l'histoire ». Ce programme permettra, dès 2006, de réaliser des économies de 2,7 milliards de francs et d'augmenter les recettes de 522 millions de francs.

D'abord, ce fut l'incrédulité, puis la colère et la consternation. Mais il faut bien prendre acte de la réalité. D'une manière ou d'une autre, l'assainissement des finances fédérales se fera et se répercutera sur l'ensemble du système de protection sociale.

Quarante ans de certitudes se délitent. Il n'y a guère d'illusions à se faire. Ce mouvement s'amplifiera encore les prochaines années. Il s'inscrit dans un contexte de durcissement de l'application des législations sociales (notamment LACI et LAI) qui renvoient de plus en plus de personnes sur les prestations sous conditions de ressources, l'aide sociale tout particulièrement

La journée d'automne de l'Artias vise un double objectif :

- *prendre la mesure des économies budgétaires et de leurs conséquences sur les cantons, les institutions, les conditions de travail de leur personnel et surtout sur les prestations sociales offertes aux personnes en situation de fragilité.*

- *lancer, au-delà de la résignation, une réflexion sur le mode de développement des institutions sociales, sur les possibilités de faire face à cette situation nouvelle.*

En période calme, le changement se fait à la périphérie des systèmes. En période de crise, et c'est le cas aujourd'hui, il doit impérativement se faire en son centre même.

Au-delà de toutes les incertitudes, une chose demeure. Le social de demain sera différent.

Tout s'est réalisé, tel qu'annoncé et au-delà même de nos craintes. Les révisions successives de l'AI et de l'assurance chômage, les transferts de charges sur l'aide sociale, le resserrement des critères d'octroi des prestations, et aujourd'hui la remise en cause même de principes fondamentaux de l'aide sociale.

La situation n'est guère meilleure dans le domaine des institutions sociales qui relevaient de l'art 73 LAI, transférées aux cantons en 2008 dans le cadre de la RPT. Il n'y a pas trop d'agitation pour le moment car les véritables effets se feront sentir en 2016 et plus encore les années suivantes. Petite chronique d'un étranglement annoncé (discrètement) :

- Dès 2003, la progression des coûts des institutions pour personnes handicapées admise par l'OFS est calculée sur la base des coûts 2000 plus 2% par année.
- De 2002 à 2005 plus de la moitié des demandes de nouvelles places en institutions et ateliers présentées par les cantons a été biffée.
- L'étau s'est un peu desserré en 2006, mais seules les constructions nouvelles pour lesquelles le décompte final de construction était parvenu à l'OFAS avant le 31 décembre 2017 pouvaient être reconnues pour le subventionnement. Compte tenu du temps nécessaire à la réalisation d'un immeuble (avant-projet, projet, procédures d'adoption cantonales par le Conseil d'Etat et le Parlement, mise en soumission, construction, établissement des décomptes finaux), seuls les projets agréés par l'OFAS avant 2005 pouvaient respecter l'échéance fixée.
- La quasi-totalité des cantons est ainsi entrée dans la RPT avec une situation déficitaire en matière d'équipements. Tous les retards d'investissement à rattraper sont, depuis le 1^{er} janvier 2008, à charge des cantons.
- Les dispositions transitoires de la RPT obligeaient les cantons à assurer durant 3 ans au moins un financement des institutions équivalent à celui de l'OFAS en 2007.
- Cette période de garantie transitoire a pris fin entre 2011 et 2012, selon les cantons.
- Les nouvelles réalisations entreprises à partir de 2008 sont aujourd'hui opérationnelles et génèrent des coûts d'exploitation qui ne sont pas intégrés aux calculs de la RPT. Rappelons que la base de calcul est fondée sur les coûts 2005 de la Confédération et des cantons. Les réajustements effectués chaque 4 ans concernent l'évolution de la capacité contributive des cantons mais pas le modèle de calcul de la RPT. Les transferts sont donc latéraux, de cantons à cantons.
- Les cantons contributeurs font une lourde pression pour réduire leur facture RPT. Des concessions doivent être faites.
- La répartition des bénéficiaires de la BNS aux cantons devient aléatoire.

- Compte tenu des nouvelles réalisations que les cantons ont dû faire pour répondre à leurs obligations légales (cf LIPPI), leurs charges d'exploitation ont, pour certains d'entre eux augmenté de manière spectaculaire. Les plus touchés sont les cantons « exportateurs » qui ne peuvent plus compter autant qu'auparavant sur les capacités d'accueil des cantons ayant un excédent de places disponibles.
- Conséquence pour les cantons : il faut resserrer le subventionnement... En septembre 2014, le Conseil d'Etat valaisan a décidé que le budget 2015 reconnu des organisations subventionnées serait celui de 2014, moins 5%. La mesure n'a pas pu être appliquée systématiquement (différences selon les secteurs). Ce n'est que partie remise pour 2016.
- Conséquences pour les institutions. Le 20% des charges est incompressible (loyers, intérêts, bien et services, énergie, etc...). Le 80% représente la masse salariale. Il faut donc resserrer les effectifs (baisse du taux d'encadrement, suppression de remplacement, blocage ou réduction des salaires).

On pourrait s'attendre à une forte mobilisation des institutions qui ameutent l'opinion publique, organisent des interventions politiques, utilisent toute les ressources de leurs réseaux. Ce fut le cas, régulièrement, dans un passé récent. Aujourd'hui les silences prudents semblent de mise. Chacun se fait discret dans son coin, espérant sauver les billes et perdre le moins possible... moins que d'autres... C'est le meilleur moyen pour que tous perdent. Il ne s'agit pas de nier que les temps sont moins cléments et qu'il n'y ait pas des ajustements à faire. Ce ne serait pas la première fois dans l'histoire des institutions. Le programme 2003 de la Confédération le démontre.

Ce qui a changé dans les institutions comme dans d'autres domaines du social, c'est la perte de confiance dans les actions concertées, la perte de solidarité, le repli sur des positions défensives prudentes et protectionnistes.

Face à cette évolution, le rôle de l'Artias est plus que jamais indispensable, pour diffuser l'information, pour mettre sur la table les scénarios qu'on ne veut pas voir, pour appeler à l'action commune. Après, le résultat sera ce qu'il sera. Mais au moins chacun aura été mis devant ses responsabilités.

Un capital à valoriser

La réactualisation critique et l'agencement des centaines de pages des actes des journées, quelques milliers si l'on y ajoute les dossiers du mois, permettraient l'élaboration d'une feuille de route politique qui n'aurait guère d'équivalent en Suisse romande. Les ouvrages de références ne manquent pas bien évidemment, mais peu de documents, brefs et faciles d'accès, proposent une telle complémentarité des regards, des approches, des tâtonnements et des ajustements de l'action sociale étalés sur 20 ans... Ce serait un énorme travail, évidemment. Pourtant, l'Artias pourrait réfléchir aux moyens d'utiliser ce capital d'expériences et de réflexions collectées, en le valorisant et le mettant à disposition de politiques, ou de journalistes certainement intéressés.

La formation scolaire et professionnelle

La prise en compte des droits de l'enfant, l'illettrisme, la formation des jeunes adultes et celles de tous les bénéficiaires de prestations, chacun de ces thèmes revient avec force dans les préoccupations de l'Artias. C'est logique et pertinent si l'on considère qu'environ 60% des personnes adultes à l'aide sociale ne sont pas au bénéfice d'une formation professionnelle de base de niveau CFC, alors que la moyenne suisse pour l'ensemble de la population est de l'ordre de 10%.

On peut affirmer que l'absence de formation professionnelle est la cause première de dépendance à l'aide sociale. Elle ne suffit pas en elle-même à provoquer la rupture, mais il suffit très fréquemment qu'un élément perturbateur s'y ajoute (santé, problème familial, chômage etc...) pour déclencher quasi irrémédiablement le processus d'exclusion. L'Artias a donc raison de dire haut et fort que sans investissement important dans ce domaine on s'épuisera à mettre des emplâtres sur des jambes de bois...

Curieusement, le domaine de la formation professionnelle dans le domaine social est peu abordé dans les thématiques de l'Artias. On peut s'en étonner dans la mesure où la fin des années 90 et le début des années 2000 ont été marqués par l'intégration de toutes les formations sociales dans le système HES/Tertiaire non-HES/ secondaire II. Il est vrai que les changements concernaient prioritairement le domaine de l'éducation par la création des professions de niveau secondaire II et que l'Artias s'est plus intéressée au domaine du travail social et des assurances sociales. Les instances de l'éducation ne sont d'ailleurs pas représentées dans l'association. De plus, jusqu'au 1^{er} janvier 2008, date de l'entrée en vigueur de la RPT, les institutions sociales du domaine du handicap et de l'enseignement spécialisé, employeurs largement majoritaires des éducateurs, relevaient prioritairement de l'OFAS et subsidiairement des cantons.

Les modifications du travail social, induites par l'apparition de nouvelles professions non spécifiquement liées au domaine (agents d'insertion, psychologues, économistes, juristes) qui occupent des fonctions sociales de même que la séparation du travail social et du traitement administratif dans les services d'aide auraient pu être un sujet d'interrogations. Ce thème a été effleuré à l'une ou l'autre reprise. Il n'a jamais fait partie des priorités. Cette « absence » du domaine de la formation confirme l'orientation première de l'Artias sur les thèmes de politique sociale et de pratiques professionnelles novatrices. Le soutien des travailleurs sociaux ne s'est jamais fait dans une perspective corporatiste ou syndicale. C'est toujours le sens de l'action et son impact sur les bénéficiaires de prestations qui a été privilégié et c'est bien ainsi. On ne peut pas mélanger tous les genres.

Conclusion

Artias, que reste-t-il de nos 20 ans ? Je dis nos, parce que j'y ai participé activement dès 1994, avec le groupe fondateur de l'association, puis dans le comité, et ce jusqu'en décembre 2013. 19 ans d'un long compagnonnage, fait de projets, de doutes, de quelques colères et surtout d'amitiés et d'enthousiasmes.

Il y avait d'autres groupes cantonaux, romands ou nationaux auxquels j'ai essayé d'apporter une contribution, celle d'un acteur de terrain ayant traversé la plupart des multiples fonctions du social : assistant social dans le domaine des addictions, puis

de l'aide sociale, responsable de service intercommunal, secrétaire du groupement valaisan des centres médico-sociaux, chef du service cantonal de l'action sociale et accessoirement directeur de HES durant trois ans, « prêté » à mi-temps par mon chef de Département à celui de l'Instruction publique. De belles expériences... De toutes, je garde le meilleur des souvenirs.

Celle de l'Artias restera particulière. C'est la seule qui se situait hors de l'opérationnel direct, laissant la liberté de « comprendre le passé pour vouloir l'avenir », un lieu d'échange à la croisée des chemins entre la réflexion, le politique, la communication. L'Artias était aussi pour moi, paradoxalement, un lieu de confrontation et simultanément de recherche de compromis, de solutions concertées. La confrontation est nécessaire à l'avancée des idées et elle peut parfois être rude. Cela n'a pas d'importance, tant qu'elle respecte l'autre et laisse une place à l'écoute (pas toujours visible, je l'admets !). Nous ne sommes pas d'accord, mais s'il pense différemment de moi, je dois essayer d'en comprendre la raison. La confrontation n'est rien d'autre que la mise en perspective des bases de discussion. Elle doit rapidement déboucher sur la négociation d'un espace commun acceptable par chacune des parties. Ce peut être des idées, un projet, une stratégie d'action, dans tous les cas un mouvement vers quelque chose de partagé.

L'intérêt de l'Artias était aussi que cette activité formatrice (j'ai beaucoup appris) pouvait se déployer hors des notions de pouvoir ou de conflits d'intérêts inhérentes à tout poste lié à une activité opérationnelle directe, qui plus est dans une administration. Je pouvais même m'amuser du fait que, parfois, le membre du comité que j'étais n'était pas en totale concordance avec les décisions du chef de l'action sociale. Un peu d'autodérision facilite l'existence, la sienne et celle des autres aussi, je crois.

Je me permets cette conclusion personnelle pour dire que ce que j'ai aimé à l'Artias est ce que j'aimerais qu'elle reste. Un bouillon de culture du social, un incubateur de projets, un lieu de questionnement permanent sur le sens de l'action, de rires et de colères constructives, un lieu de parole claire et d'engagement résolu pour négocier ce qui est négociable et défendre ce qui n'est pas négociable, le droit de chacun à une existence digne. C'est un combat sans fin contre le poids de l'inertie, mais il faut imaginer Sisyphe heureux. C'est une évidence. S'il était malheureux, il ne pourrait partager que sa misère...