

L'Etat social suisse mis au défi de l'innovation



Dans les débats sur l'aide sociale, une grande confusion règne sur les droits d'accès et le niveau des prestations. Le processus d'innovation du système doit se poursuivre, mais en se fondant sur des principes clairs et coordonnés.

Par **Stéphane Rossini**, professeur, chargé de cours, Universités de Genève et Neuchâtel

A l'heure où le Conseil fédéral publie son rapport sur l'aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources [1] et où plusieurs partis politiques nationaux vont prendre position sur ce régime de protection sociale, figurant désormais au rang des thèmes privilégiés des élections fédérales 2015, quelques réflexions s'imposent. Car, il importe de dépasser un discours politique réducteur, susceptible de mettre en péril les processus d'innovation de l'aide sociale.

Ultime maille du filet de protection sociale, l'aide sociale a longtemps été considérée comme un régime marginal. Pourtant, par les prestations qu'elle alloue, cette politique publique est essentielle à la définition des contours et du contenu des pratiques de solidarité. D'aide matérielle assurant la couverture des besoins vitaux, elle a pris de nouvelles formes, notamment par ses prestations d'insertion, sociale et professionnelle.

Comme toute prestation publique, l'aide sociale évolue et est objet de revendications politiques. Avec une incroyable intensité, ce débat cantonal investit le niveau fédéral. Concrètement, après avoir mené une opération de dénigrement et de démantèlement des assurances invalidité et chômage et de leurs bénéficiaires, qualifiés de « profiteurs et d'abuseurs », l'UDC s'en prend désormais avec violence à l'aide sociale. Discrediter le régime et les acteurs qui l'animent pour réduire les prestations allouées caractérise une action politique discutable, à laquelle on ne peut rester indifférent. D'où l'importance d'un débat national sur l'aide sociale, qui intégrera l'application des principes fondamentaux de la sécurité sociale et la nécessité d'innovation systémique des régimes de protection sociale. C'est la seule issue pour repenser de manière dynamique et constructive l'agencement, la nature et le niveau des prestations de solidarité, sans se laisser envahir par des polémiques destructrices, tant pour les institutions que les personnes protégées.

Principes fondamentaux ignorés

Un enjeu paradigmatique majeur sous-tend le développement de la sécurité sociale : l'affaiblissement du principe d'assurance (sociale) au profit de l'assistance. Ce phénomène, considéré à tort comme purement théorique, ouvre une brèche dans l'unité de la cohésion sociale. Il accrédite deux catégories de citoyens, ceux qui ont besoin de l'aide de l'Etat et ceux qui sont pleinement capables d'assumer leur destinée et celle de leur famille. Les conséquences de ce phénomène sont totalement sous-estimées. Plus grave, on observe sur la scène politique et parmi les acteurs chargés d'appliquer les législations sociales, une confusion qui banalise ces deux perspectives, pourtant fondamentalement différentes en termes de droits sociaux, d'accès, d'organisation et de niveau des prestations. A trop cibler, on exclut et court le risque d'un retour marqué de la misère et de la charité.

Réalité, nouveau positionnement

En dix ans, entre 2003 et 2012, les dépenses nettes des prestations sous condition de ressources ont passé de 8,7 à 12,7 milliards de francs (+46% !) et celles de l'aide sociale de 1,2 à 2,4 milliards. Elles ont donc doublé et passé de 14% à près de 19% des dépenses sociales sous condition de ressources. La diversité des situations cantonales reste très grande, le taux d'aide sociale variant d'environ 7% de la population à Neuchâtel à 1% à Nidwald, pour une moyenne nationale à 3,2% en 2013.

Ces évolutions sont préoccupantes et à prendre au sérieux. Leurs conséquences doivent être analysées de manière globale, pour garantir la cohérence de l'action sociale et l'allocation optimale des ressources. Elles doivent être mises en perspective des mesures d'économies : assurances chômage et invalidité ; réduction des primes d'assurance-maladie ; bourses d'étude ; futur niveau des rentes vieillesse. Le temps où l'aide sociale était considérée comme « résiduelle » est révolu. Elle constitue, plus que jamais, un régime social incontournable, qui doit bénéficier d'un nouveau positionnement, dynamique et pleinement intégré dans les réflexions sur l'agencement du système de protection sociale.

Repenser le fédéralisme social

Si le système social est dense et de qualité, il est aussi très complexe. Les démarches de coordination ou d'harmonisation, au mieux, provoquent des résistances, au pire sont illusoires. Une gouvernance adéquate sera difficile sans réformes systémiques. Mais, le risque est grand de n'envisager des réformes qu'à travers une réduction des dépenses. Pourtant, la multiplicité des compétences d'intervention sanitaire et sociale, la pluralité des organisations administratives, les lacunes en termes de transparence ou de pilotage justifient pleinement une rediscussion fondamentale de l'organisation sociale.

Dans cette perspective, les questions d'harmonisation et de coordination intercantionales, le rôle et les compétences de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence des institutions sociales (CSIAS), les modalités de détermination des normes d'aide sociale ou les relations entre Confédération, cantons, communes et institutions privées doivent être appréhendées de manière approfondie. Une autorité politique, la Confédération, en concertation avec les cantons, devrait définir à l'avenir les normes nationales d'aide sociale, en lieu et place d'un organisme associatif privé (la CSIAS), à la légitimité fragile et contestée. Les normes devraient, comme pour d'autres pratiques sociales (prestations complémentaires AVS/AI, subventions LAMal), être non plus indicatives, mais minimales et ayant force obligatoire. Il en va du traitement uniforme des citoyens.

Au carrefour d'une destinée

L'aide sociale est au carrefour de son destin. Les risques d'affaiblissement ou de démantèlement partiel sont une menace sérieuse. Cela alors même qu'elle doit répondre à de nouveaux besoins et défis, parmi lesquels on citera :

- Les mesures de prévention et les actions « en amont » en matière de lutte contre la pauvreté.
- L'aménagement des mesures de soutien matériel aux personnes en situation de pauvreté (définition uniforme des prestations et des ressources financières minimums).
- Le développement des mesures d'intégration sociale et professionnelle, notamment la coordination avec les assurances sociales (LAI, LACI, LAA) et les entreprises.
- Les collaborations accrues entre les services sociaux et ceux de l'emploi.
- Les innovations en matière de contre-prestation intelligente et porteuse de potentiels d'intégration et d'autonomie pour les personnes.
- Les stratégies d'action pour les catégories de population les plus fragiles : familles monoparentales, personnes sans formation, personnes d'origine étrangère, etc.
- La professionnalisation des acteurs d'application de l'aide sociale, l'innovation et l'efficacité des pratiques opérationnelles (organisation de la prise en charge, coordination, suivi de bénéficiaires, évaluations, contrôles, sanctions, qualité, etc.).

Pour relever ces défis, les autorités devront d'abord admettre que la pauvreté est une réalité, un phénomène contre lequel il faut des actions de régulation économique, de formation et de politique sociale. Discrediter l'aide sociale apparaît dans ce contexte comme une manœuvre politique pour éviter de la moderniser et d'innover.

Conclusion provisoire

Avec le récent rapport du Conseil fédéral, l'agenda social s'enrichit d'un thème fondamental de réflexion et d'action. Cinq axes prioritaires peuvent être énoncés.

1. Il est urgent de développer un discours clair et cohérent sur l'aide sociale, sa place dans le système de protection sociale et ses développements. Les trois niveaux institutionnels, Confédération, cantons et communes, doivent contribuer à une vision coordonnée et partagée. En aucun cas on ne peut admettre que la légitimité de l'aide sociale soit contestée.
2. Les défis de l'innovation et d'utilisation optimale des ressources publiques doivent déboucher sur une vision moderne de l'aide sociale. Elle se fera non seulement de manière subsidiaire, mais en étroite complémentarité avec le développement des assurances sociales. L'aide sociale ne se limitera pas à la couverture des seuls besoins matériels minimums, mais sera, partout en Suisse, un instrument d'intégration sociale et professionnelle.
3. Institutionnellement, une uniformisation des pratiques doit être débattue. La question d'une loi-cadre nationale d'aide sociale fait donc sens. Elle clarifiera la terminologie, harmonisera les prestations, renforcera l'innovation et la recherche, déterminera des modes de financement cohérents. Les cantons devront sortir de leurs « territoires sociaux » et porter ce processus de modernisation.
4. La coordination entre les régimes d'assurances sociales et leurs organes d'application et l'aide sociale et les autres régimes sociaux sous conditions de ressources doit être rigoureusement développée. Cela suppose un monitoring des flux de bénéficiaires (et des coûts). La Confédération en portera la responsabilité.
5. Les rôles et les compétences de la Confédération, des cantons et de la CSIAS doivent être repensés. La Confédération sera garante des normes nationales d'aide sociale et les imposera comme norme minimale aux cantons et aux communes.
6. Enfin, la professionnalisation et l'innovation dans la mise en œuvre de l'aide sociale sont incontournables pour répondre aux nouveaux besoins sociaux et garantir la qualité et l'efficacité de l'allocation des prestations.

Enfin, rappelons que dans la terminologie « politiques publiques », figure la notion essentielle de « politique ». Cela signifie que les acteurs de l'action sociale ont eux aussi un rôle déterminant dans la construction démocratique des

mesures de solidarité. Leur engagement est plus nécessaire que jamais.

[1] Conseil fédéral, Aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources. Besoins et possibilités d'intervention, Berne, 25 février 2015 (86 pages à télécharger [en format pdf](#)).