

Comment sortir l'aide sociale de l'impasse ?



Cible de la droite depuis quinze ans, l'aide sociale a subi des révisions et autant de baisses, de restrictions et de sanctions pour les bénéficiaires. Inutile d'attendre que les attaques se calment, de nouvelles pistes s'imposent.

Par **Ueli Tecklenburg**, sociologue, Crissier

Depuis une quinzaine d'années, l'aide sociale constitue la cible privilégiée de la droite suisse, juste après les étrangers et les requérants d'asile [1]. Elle attaque la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) et ses normes, comme elle dénigre les travailleurs sociaux qui seraient trop laxistes avec l'argent du contribuable. Certains cas d'abus sont montés en épingle, et présentés comme une maladie de l'ensemble du système. Comment en est-on arrivé là ? Et comment sortir de l'impasse ?

Rappelons tout d'abord que l'aide sociale en Suisse a connu de profonds changements dans les dernières deux ou trois décennies. De l'aide individuelle et passagère, elle s'est transformée en une sorte de couverture de risques structurels dont elle n'est pas responsable et sur lesquels elle n'a pas d'influence. Elle devient une sorte de rente pour des risques non couverts par les assurances sociales. Mais ni sa forme organisationnelle, ni le calcul de ses prestations ne sont prévus à cet effet.

Les multiples variantes cantonales de l'aide sociale

L'aide sociale suisse obéit au principe dit de subsidiarité. Cela veut dire qu'elle n'intervient qu'au cas où toutes les autres ressources financières n'existent pas, sont insuffisantes ou ne sont pas disponibles à temps. Elle obéit en outre au principe de finalité et elle est donc octroyée indépendamment des causes de la pauvreté, ceci en opposition au principe de causalité régissant les assurances sociales. Selon la Constitution fédérale, les cantons sont compétents en matière d'aide sociale, mais peuvent déléguer cette compétence aux communes. Mises à part les dispositions constitutionnelles fédérales générales, garantissant l'existence de l'aide sociale sur l'ensemble du territoire, il n'existe pas de législation au niveau fédéral en la matière [2].

Dans le but d'atteindre une coordination et une harmonisation minimales entre les cantons, la CSIAS édite des « normes de calcul de l'aide sociale ». Ces barèmes n'ont pas de caractère contraignant, ils ne constituent que des recommandations et acquièrent force de loi uniquement à travers la législation cantonale. Les différences régionales qui en résultent sont parfois telles qu'elles mettent en cause le droit constitutionnel à l'égalité devant la loi et la sécurité du droit. Ainsi, la possibilité offerte aux cantons de déléguer partiellement ou intégralement leur compétence aux communes conduit à une grande variété de pratiques. Dans une faible minorité de cas, les cantons assument la totalité des coûts, alors que dans d'autres, les communes seules assument cette charge. Parmi les cantons qui connaissent un système de péréquation financière entre les communes, de grandes différences existent aussi : de la compensation intégrale des coûts effectifs de l'aide sociale entre toutes les communes, à la compensation partielle ou à la compensation des coûts sur-proportionnels.

De leur côté, les dépenses varient également : les coûts annuels nets par bénéficiaire peuvent plus que doubler d'un canton à l'autre. La fourchette va de 5'025 francs par an et par bénéficiaire à Fribourg jusqu'à 12'097 francs aux Grisons. Ces différences considérables ne sont pas uniquement dues à une composition différente de la population bénéficiaire, elles reflètent aussi la diversité des pratiques. D'autres différences apparaissent dans ce qui est appelé « l'obligation de remboursement des prestations d'aide sociale ». Ceci veut dire que les personnes accumulent une dette qui doit être remboursée si elles « se trouvent dans une meilleure situation financière » après la sortie de l'aide sociale. Quelques cantons ont pratiquement aboli cette disposition, alors que beaucoup d'autres connaissent toujours une obligation générale de remboursement. Selon le Code civil suisse, les parents en ligne directe ascendante et descendante peuvent être obligés à participer aux frais de l'aide sociale, dans la mesure où ils se trouvent dans des « conditions financières aisées ». Mais une fois de plus, les pratiques cantonales sont très inégales.

Les différences intercantionales apparaissent de manière flagrante au sujet des droits et devoirs des bénéficiaires dans les mesures d'intégration. Ainsi, par exemple, la loi sur l'aide sociale tessinoise stipule « un droit des bénéficiaires à des mesures d'insertion sociale », alors que la loi neuchâteloise stipule justement le contraire, à savoir : « le bénéficiaire n'a pas droit à un projet d'intégration, mais peut y être assujéti ». Dans ce dernier exemple, le caractère de contrainte contenu dans la loi se manifeste clairement. Enfin, des différences existent aussi en matière de l'octroi de suppléments d'intégration, selon les normes de la CSIAS. Le taux de personnes à l'aide sociale bénéficiant de l'un ou de l'autre de ces suppléments varie de 30% à 40% dans certains cantons à 70% ou 90% dans d'autres. Cette situation s'approche de l'arbitraire et met l'égalité devant la loi en cause.

La chasse aux « faux invalides » puis à « l'industrie sociale »

Dès le début des années 2000, l'UDC, commence à prendre l'Etat social comme cible privilégiée. Au début, ce n'est pas l'aide sociale qui est visée, mais l'assurance invalidité, avec la notion des « faux invalides ». En 2007, la ligne de mire change : le programme du parti consacre alors tout un paragraphe à l'aide sociale. On y affirme que les normes de la CSIAS sont trop élevées et que les abus dans l'aide sociale sont légion. Dans son programme 2011-2015, le parti revient à la charge et demande explicitement une correction vers le bas des normes. Quatre ans plus tard, l'UDC remet une couche. La référence explicite aux normes dans les lois cantonales sur l'aide sociale doit, selon le parti, être biffée. La professionnalisation dans l'aide sociale doit être stoppée et la primauté doit être donnée à un système de milice.

L'UDC désigne aussi les coupables de cette évolution : ce n'est pas l'augmentation du nombre de cas dans l'aide sociale qui en est la cause, mais les prestations de base trop élevées, les abus, l'idéologie de « romantisme social » et « l'industrie sociale ». Le parti formule alors tout un catalogue d'exigences : les cantons et les communes sont appelés à se retirer de la CSIAS, les normes doivent être baissées et la compétence en matière d'aide sociale doit incomber uniquement aux communes, selon le slogan « qui paie commande ». Le parti demande aussi que la perception régulière de l'aide sociale par des étrangers ait comme conséquence la révocation du permis de séjour, l'expulsion conséquente des « abuseurs », et enfin que le nombre d'étudiants en travail social soit nettement réduit.

Les révisions et les réductions de prestations

La révision des normes CSIAS de 2005 peut être considérée comme un véritable changement de paradigme. L'orientation sur les besoins – qui prévalait jusqu'alors – est remplacée par une orientation mettant en avant les efforts fournis par les bénéficiaires. La notion de « l'Etat social activant », apparue d'abord dans l'assurance chômage au fil des années 90, fait son entrée dans l'aide sociale. Après l'augmentation massive du taux de chômage, l'exigence que « le travail doit valoir la peine » devient primordiale. Au moyen d'incitations financières, les bénéficiaires devraient être reconduits dans le marché du travail. Mais cette incitation est comprise dans un double sens : des efforts pour retrouver du travail doivent être récompensés par des suppléments financiers, alors que des efforts manquants ou la non-coopération doivent être sanctionnés financièrement. Le slogan voit le jour « encourager et exiger ». Sur le terrain, c'est cependant le deuxième principe qui sera le plus souvent mis en avant.

Sous le signe de la crise financière, les considérations pécuniaires deviennent prioritaires. Le nombre croissant de bénéficiaires de l'aide sociale et les coûts en augmentation mettent la pression sur la CSIAS. Une étude mandatée par celle-ci en 2004 arrive à la conclusion que les barèmes « seraient tendanciellement trop élevés ». Jusqu'alors, l'institution calculait les normes sur le comportement de consommation des 20% des ménages les plus pauvres. Suivant les recommandations du rapport, la CSIAS diminue la valeur de référence de 20% à 10% des ménages les plus pauvres. En contre-partie et selon le principe d'incitation, des suppléments d'intégration sont introduits. Les changements dans les normes de 2005 représentent un changement de paradigme dans la mesure où, pour la première fois dans l'histoire de l'institution, sous le signe de « l'Etat social activant », les normes sont abaissées. Elles sont cependant encore compensées partiellement par l'introduction des suppléments, ce qui n'est plus le cas dans la révision suivante de 2015. L'intention louable de la compensation est d'ailleurs souvent violée : d'une part, les suppléments sont octroyés de manière restrictive, d'autre part, la contrainte est souvent mise en avant au détriment du principe de l'encouragement.

A partir de 2010, la campagne orchestrée par l'UDC commence à porter ses fruits. Entre 2013 et 2015, dans 17 cantons au moins, des postulats et motions au sujet de l'aide sociale sont déposés dans les parlements cantonaux et dans une multitude de communes. La majorité des démarches demandent le retrait de la CSIAS, d'autres concernent l'interdiction de posséder une voiture, le durcissement des sanctions, l'abaissement des normes et même la limitation dans le temps de l'octroi de l'aide sociale.

La tempête médiatique et les retraits effectifs ou annoncés augmentent une nouvelle fois la pression sur la CSIAS. En 2014, la Conférence mandate deux études, l'une sur les montants des normes (OFS) et une deuxième sur « l'évaluation des prestations ayant un caractère incitatif » (bureau BASS). La première étude conclut que les montants de base de l'aide sociale pour des ménages d'une ou deux personnes sont environ 100 francs trop bas. La deuxième étude se voit dans l'impossibilité, sur la base des données disponibles, de mesurer effectivement les effets des « prestations à caractère incitatif ». Mais elle constate que les pratiques dans les cantons à ce propos sont extrêmement diverses.

En mai 2015, la CSIAS et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'action sociale (CDAS) s'adressent au public en annonçant une révision des normes dont les points essentiels sont les suivants :

1. la recommandation d'augmentation de l'OFS n'est pas suivie ;
2. les montants de base pour les familles nombreuses et les jeunes adultes sont abaissés ;
3. les possibilités de sanctions sont durcies ;
4. le supplément d'intégration minimal est aboli.

Pour la première fois donc dans l'histoire de la CSIAS, les normes sont abaissées sans compensation, au moins pour certains groupes de bénéficiaires. Les conclusions de l'étude de l'OFS ne sont pas suivies et la référence aux 10% des

ménages les plus pauvres est implicitement abandonnée. En l'absence d'une référence quelconque, le risque est grand que dorénavant la fixation des normes de l'aide sociale deviendra uniquement l'objet d'un marchandage politique en fonction des rapports de force en présence.

L'aide sociale dans l'impasse

Depuis le début des années 2000, les termes du débat en matière de politique sociale se sont déplacés vers la droite. Initiées par la campagne de l'UDC, les attaques contre l'aide sociale sont devenues « convenables » jusqu'au centre de l'échiquier politique. Désormais, tout comme les bénéficiaires, l'aide sociale elle-même se trouve dans une situation de détresse. La diminution successive des prestations se reflète dans l'évolution des montants de base. Celle-ci n'a ni compensé l'évolution des coûts de la vie, ni celle des salaires. Si l'évolution des montants de base de l'aide sociale avait suivi réellement les coûts de la vie depuis 1998, ils devraient aujourd'hui être 10% plus élevés qu'ils ne le sont. En comparaison avec l'évolution des salaires dans la même période, cet écart se monte même à 20%.

Avec cette diminution, la CSIAS a abandonné ses propres principes. Car en 1963 déjà, lors de la publication des premières normes chiffrées, la CSIAS affirme : « L'aide ne devrait pas seulement garantir les besoins de base absolument indispensables, mais surtout permettre un minimum d'existence sociale. Les personnes seules et les familles obligées à recourir à l'aide publique ne doivent pas seulement obtenir une compensation de la vie chère conforme à l'indice des prix à la consommation, mais également profiter d'une part convenable des revenus réels croissants ». En même temps, les pressions sur les bénéficiaires de l'aide sociale se renforcent de manière considérable. En 2001 déjà, la ville de Winterthur avait introduit un projet appelé « Passage » qui obligeait les personnes qui sollicitaient l'aide sociale à fréquenter tout d'abord un programme d'occupation, et ceci avant de pouvoir profiter des prestations de l'aide sociale. Ce projet avait, selon ses responsables, une fonction de « Gate-Keeping », soit « gardien de la porte », terme très éloquent. Par la suite, d'autres villes, dont Zurich et Bâle, ont suivi l'exemple. La ville de Berne a introduit des « places de travail test » qui, cependant, ont été abandonnés suite à un arrêt judiciaire.

Les pressions croissantes sur les bénéficiaires se manifestent aussi dans le durcissement des sanctions [3]. Rappelons l'introduction des inspecteurs ou détectives sociaux. Ils sont devenus monnaie courante à peu près partout. Enfin, une autre évolution laisse songeur. La loi d'application de l'initiative sur le renvoi des étrangers criminels, entrée en vigueur le 1er octobre 2016, crée le nouveau délit de « l'abus social ». Dorénavant, non seulement l'escroquerie à l'aide sociale est mentionnée dans le code pénal suisse, mais également l'obtention frauduleuse de ses prestations. Pour les étrangers, celle-ci conduit au renvoi indépendamment de la gravité de l'infraction et de la peine prononcée. Si les bénéficiaires de l'aide sociale sont sous pression, les travailleurs sociaux actifs dans ce domaine le sont aussi. La peur de ne pas détecter un cas d'abus conduit les professionnels à renforcer drastiquement les contrôles, au détriment du travail social proprement dit. Parallèlement, comme conséquence des mesures d'économie, en beaucoup d'endroits, les travailleurs sociaux doivent s'occuper d'un nombre toujours croissant de cas. [4]

Les pistes pour une nouvelle vision sociale

Face à ces attaques, la gauche est souvent restée désemparée. A maintes reprises, elle a mené une politique de concessions dans l'espoir que ces attaques s'estompent dans un avenir proche. Cette politique n'a abouti à rien ; bien au contraire : la droite a continué et continue à demander une diminution des prestations sociales. C'est pourquoi, une nouvelle vision de la politique sociale s'impose. Le « Denknetz » (réseau de réflexion) a élaboré un modèle de réforme qui va dans ce sens [5]. Il s'appuie sur les éléments suivants :

- Introduction d'une « Assurance générale du revenu », contenant aussi des indemnités journalières sans limitation dans le temps ;
- Introduction d'un revenu de base garanti, dont les montants s'élèvent au moins au niveau des prestations complémentaires AVS / AI ;
- Remplacement de l'aide sociale actuelle par un soutien personnel prenant en compte l'ensemble des conditions de vie du requérant ; abolition de toute forme de contrainte ;
- Amélioration du système de bourses ouvert aussi aux adultes ;
- Obligation faite aux patrons de mettre à disposition un nombre suffisant de places de travail aux personnes avec une capacité de travail limitée ;
- Réduction du temps de travail et création d'un « congé sabbatique inconditionnel » pour toutes et pour tous ;
- Des salaires minimaux suffisamment élevés doivent contribuer à diminuer le nombre de « working poor » qui se retrouvent actuellement à l'aide sociale ;
- Enfin, un congé parental doit être instauré selon la proposition de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales.

[1] Le thème de cet article a également fait l'objet d'une conférence organisée par AvenirSocial Vaud le 1er novembre 2016 à Lausanne.

[2] Une seule exception : la Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS), mais qui ne règle que les compétences entre les cantons.

[3] A ce sujet, consulter la prise de position d'AvenirSocial, mars 2014, [en format pdf](#)

[4] L'émission [Vacarme](#) de la RTS a consacré une semaine de reportages et d'interviews aux assistant-e-s sociaux, avec un débat en présence de Jean-Pierre Tabin et Christophe Girod, voir [cette page](#).

[5] Site internet [Denknetz](#), avec des articles en français, notamment sur l'aide sociale, [en format word](#)