Publié par:
REISO.org
REVUE D'INFORMATION SOCIALE

Aide sociale : enjeux du soutien de longue durée

Blvdone / Fotolia

Une étude vaudoise analyse les trajectoires des personnes qui vivent de l'aide sociale depuis plusieurs années. Elle révèle leur étroite imbrication avec les problèmes de santé. Elle cerne aussi les nouveaux enjeux politiques.

Par ***Laure Kaeser, Pierre-Antoine Schorderet et Caroline Knupfer***, Section politique sociale, Secrétariat général du Département de la santé et de l'action sociale du Canton de Vaud

De la compétence des cantons, l'aide sociale a pour mission d'assurer des moyens d'existence dignes aux personnes provisoirement ou durablement dans le besoin et de soutenir ces personnes dans les démarches leur permettant de retrouver une autonomie sociale et financière. L'étude RI – 5 ans et plus, menée par la Section politique sociale du Département de la santé et de l'action sociale du Canton de Vaud, s'intéresse à un des défis auxquels doit faire face actuellement le dispositif d'aide sociale : si près d'une personne sur deux reste moins d'un an bénéficiaire de l'aide sociale, cette dernière se doit également de prendre en charge des personnes qui n'arrivent pas par eux-mêmes à subvenir à leurs besoins pendant une longue période.

Tendance : la durée de l'aide sociale augmente

Selon l'Office fédéral de la statistique, la valeur médiane suisse de durée d'octroi des dossiers actifs est en effet passée de 19 mois en 2008 à 24 mois en 2015. Une même tendance s'observe dans le canton de Vaud : la part des dossiers actifs de courte durée (moins d'une année) diminue et passe de 44.3% en 2006 à 36.5% en 2015, alors que celle des plus de quatre ans augmente et passe de 17.9% en 2006 à 27.0% en 2013. La part des dossiers de un à quatre ans n'évolue quasiment pas (37.8% en 2006 et 38.4% en 2013)[1].

Certains facteurs structurels tels que les durcissements des conditions d'accès aux prestations de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité (AI) depuis les années 2000 – et par conséquent le transfert de charges opéré vers l'aide sociale – contribuent à expliquer cette tendance. Sont également en cause des parcours individuels vulnérabilisés par différentes circonstances et leur inadéquation avec l'évolution d'un marché de l'emploi de plus en

plus exigeant. Une récente étude quantitative de l'Initiative des villes pour la politique sociale[2] portant sur les personnes allocataires de l'aide sociale depuis plus de trois ans, a identifié les facteurs explicatifs du risque de durer à l'aide sociale : être âgé·e de 45 ans ou plus, ne pas avoir de formation professionnelle, ne pas pouvoir exercer d'activité lucrative (pour des raisons de santé, d'obligation familiale ou de formation en cours) et avoir une famille avec plusieurs enfants dont le plus jeune n'est pas encore scolarisé.

Parcours de vie des personnes aidées sur le long terme

Réalisée dans le canton de Vaud, l'étude[3] est une recherche qualitative et exploratoire qui a choisi de donner la parole aux principaux concernés : les personnes allocataires depuis plusieurs années du Revenu d'insertion (RI), soit le régime d'aide sociale vaudois, afin de rendre compte des trajectoires qui les ont conduites à entrer dans le dispositif et à y durer. Une douzaine de témoignages ont ainsi été recueillis et donnent un éclairage éloquent sur les parcours de vie en amont et à l'intérieur du dispositif.

Premier constat : l'appel à l'aide sociale constitue un point d'arrivée en aval de situations complexes et de problématiques multifactorielles. Il révèle des cumuls de désavantages générés très précocement, soit, pour la plupart des personnes rencontrées, dès la socialisation primaire (milieu familial) et une partie de la socialisation secondaire (formation).

Plusieurs situations semblent constituer des cas typiques d'une longue durée à l'aide sociale.

Premièrement, le cas des familles monoparentales dont la cheffe de famille, car il s'agit pour la plupart du temps de femmes, n'a pas de formation qualifiante. De fait, ces personnes se confrontent à un défi de taille : trouver un travail peu qualifié tout en organisant une prise en charge des enfants adaptée à des horaires souvent irréguliers (travail de nuit, tôt le matin, tard le soir, etc.), ce qui n'est pas sans difficulté dans le contexte actuel de l'accueil de jour des enfants.

Deuxièmement, le cas des personnes qui cumulent un état de santé dégradé, en provenance d'un secteur professionnel dit pénible (restauration, construction, ménages, etc.), et une absence de formation permettant une réorientation : pour les professionnel-le-s du dispositif RI, ces personnes constituent un public très difficile à placer. Elles cumulent la barrière de l'âge, de la formation et de l'état de santé. Sur un marché de l'emploi en quête de performance, leur insertion professionnelle est de fait rendue difficile.

Troisièmement, les personnes considérées par les services sociaux comme non aptes à l'emploi en raison d'un état de santé trop dégradé (physique ou psychique) sont exemptées de toute démarche d'insertion professionnelle : lorsque l'avis médical assure que la personne n'est pas capable de travailler, le RI agit alors comme une rente sociale, à défaut d'avoir été pris en charge par le système assurantiel de l'AI.

Quatrièmement, les personnes qui travaillent à temps plein mais dont le salaire ne couvre pas le minimum vital : ici, le RI intervient comme filet social pour ces personnes aptes à l'emploi. L'aide s'apparente alors à un subventionnement durable, voire permanent, à défaut d'un emploi permettant de subvenir pleinement à leurs besoins.

Cinquièmement, l'un des paradoxes auxquels doivent faire face les personnes à l'aide sociale déclarées aptes à l'emploi est que, toute chose égale par ailleurs, la durée est productrice de durée. En effet, plus un individu est éloigné du marché de l'emploi, plus la méfiance de la part des employeurs est grande quant à ses capacités à faire face aux exigences du marché de l'emploi (horaires, endurance, capacité à travailler en équipe et avec une hiérarchie, dévalorisation ou pertes des compétences, etc.). Si des périodes courtes de chômage sont généralement tolérées, les longues périodes éveillent les soupçons des employeurs soumis à des logiques de productivité et de

rentabilité. Les bénéficiaires du RI de longue durée sont souvent perçu-e-s comme un risque que certaines entreprises ne sont prêtes à assumer.

Finalement, l'appel à l'aide sociale constituant souvent un dernier recours, l'ajout d'autres éléments, tels que l'accès ou la préservation d'un logement, la dépendance à l'alcool ou à un produit stupéfiant, ou encore l'endettement, viennent complexifier la prise en charge, voire s'imbriquent les uns avec les autres pour créer une situation sociale extrêmement fragile.

Impact de l'aide sociale sur la santé

Ces situations diverses ont pour enjeu commun d'impacter la santé des bénéficiaires de longue durée. Nombre de ces dernier-ère-s sont dans l'ambivalence, avec le sentiment de devoir se priver et de vivre en décalage, voire en marge, par rapport au reste de la société, tout en s'estimant « pas si mal lotis » en Suisse par rapport à d'autres pays. Toutefois, force est de constater que la privation matérielle a des conséquences non négligeables sur le lien aux autres : la difficulté des échanges réciproques et le caractère stigmatisant de dépendre durablement de l'aide sociale risquent de les conduire à un isolement progressif.

La privation matérielle a également un impact sur la santé : être allocataire du RI sur une longue durée est vecteur, de même que pour le travail mais pour des raisons différentes, d'usure, de stress, de tensions nerveuses et d'épuisement. À ce titre, il est nécessaire de souligner que les liens entre aide sociale et état de santé sont complexes et souvent réciproques. D'une part, un problème de santé peut conduire à être durablement tributaire de l'aide sociale en raison de la difficulté à trouver un emploi avec une santé dégradée. D'autre part, une inscription durable à l'aide sociale peut contribuer à détériorer l'état de santé. Parmi les personnes interviewées dans le cadre de l'étude RI – 5 ans et plus, aucune n'est épargnée dans sa santé, que ce soit sur le plan psychologique, physique ou les deux.

Les symptômes physiques rencontrés par les participant·e·s à l'étude étaient prévalents avant d'entrer dans le dispositif RI. Fruits de trajectoires professionnelles pénibles, d'accidents ou de maladies chroniques et non reconnus comme invalidants par l'AI, ces états de santé dégradés constituent un véritable frein à la reprise d'activité professionnelle et handicapent le quotidien des personnes affectées.

A une exception près, les répondant·e·s ont tous et toutes connu ou connaissent une dégradation de leur état de santé mentale (symptômes dépressifs et/ou de stress) entamée, pour la plupart, avant l'entrée dans le dispositif d'aide sociale : insomnie, troubles digestifs, perte ou prise importante de poids, épuisement, réaction démesurée face à des problèmes imprévus, ruminations, crainte de l'avenir, prise d'anxiolytique et/ou d'antidépresseurs, sentiment d'isolement, abus d'alcool, de joints, de médicaments.

Mieux comprendre pour mieux agir

Suite à cette étude exploratoire, les auteurs recommandent d'approfondir les connaissances sur la durée à l'aide sociale selon deux axes de recherche :

1. Analyser les parcours des bénéficiaires dans les régimes sociaux en amont du RI, en particulier celui du chômage et celui de l'assurance invalidité.
2. Documenter les modalités de l'appui social proposé aux bénéficiaires de longue durée afin de déterminer si, à terme, une prise en charge spécifique doit être apportée à ce public.

De telles connaissances permettraient de déterminer comment une dégradation des situations peut être évitée ou atténuée en amont du RI, mais aussi de décider si, à terme, l'aide sociale doit être dotée de moyens supplémentaires

pour accompagner dans la durée une partie des personnes d'un dispositif prévu, à l'origine, pour être transitoire.

[1] Office fédéral de la statistique - Statistique de l'aide sociale 2016

[2] Renate Salzgeber, Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2014, 13 Städte im Vergleich, Berne, Initiative des villes pour la politique sociale, 2015. Disponible en format pdf, 80 pages.

[3] « RI – 5 ANS ET PLUS ». Parcours de vie et liens sociaux des personnes allocataires de longue durée du Revenu d'insertion. Rapport de recherche et plan d'action. Département de la santé et de l'action sociale, Canton de Vaud, 91 pages, en ligne.