

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

**Suppression des prestations d'aide sociale:
réflexions socio-politiques et pratiques au sujet
de l'arrêt du Tribunal fédéral du 4 mars 2003**

Dossier préparé par Rosmarie Ruder

Septembre 2003

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

Situation initiale

Par son arrêt du 4 mars 2003, le Tribunal fédéral a rejeté un *recours de droit public* déposé contre un jugement du Tribunal administratif du canton de Berne, jugement par lequel ce dernier tribunal confirmait la décision du service social de la ville de Berne de supprimer totalement, pour abus de droit, les prestations d'aide sociale versées à un client. Le client en question avait refusé d'accepter le poste proposé dans le cadre d'un programme d'occupation qui lui aurait permis de ne plus dépendre de l'aide sociale.

On comprend à la lecture des motivations de l'arrêt, qu'il s'agit manifestement d'un cas particulier choquant pour lequel des tentatives d'intégration entreprises pendant des années se sont soldées par un échec du fait de l'absence de coopération de l'intéressé.

Le Tribunal fédéral n'a expressément *pas* examiné si les conditions d'une atteinte au droit fondamental à un minimum vital étaient réunies ni d'ailleurs si et à quelles conditions le comportement d'un bénéficiaire qui serait constitutif d'un abus de droit pourrait, le cas échéant, justifier un refus de toute prestation de soutien. Il s'est limité à vérifier si la suppression totale des prestations d'assistance était le fruit d'une décision arbitraire ou anticonstitutionnelle. Il a en particulier analysé si le recourant remplissait les conditions de droit cantonal et fédéral pour que son "*droit d'être assisté et aidé dans une situation de détresse*" (art. 12 Cst.féd) soit garanti. Le Tribunal fédéral a nié ce droit dans le cas particulier et a ce faisant clairement précisé que ce droit fondamental (art. 12 Cst) n'est garanti que lorsque la personne qui se trouve dans une situation de détresse ne peut pas subvenir à son entretien. Si une personne déclare vouloir recevoir des prestations d'aide sociale jusqu'à sa retraite, pouvoir trouver de suite un emploi si elle le veut et que de surcroît elle refuse d'accepter un travail convenable qui lui permettrait d'obtenir un revenu même supérieur aux seuils de l'aide sociale, si ces éléments sont documentés et non contestables, alors cette personne ne se trouve pas dans une situation de détresse.

Nous n'effectuerons pas ci-après une analyse juridique de cet arrêt mais le placerons dans le contexte des discussions sociopolitiques en cours et mettrons en évidence quelques aspects pratiques pour l'aide sociale.

Contexte socio-politique

L'aide sociale est devenue progressivement de plus en plus importante dans le système de sécurité sociale depuis le début des années 90. Les éléments centraux sur lesquels ce système repose, à savoir la famille traditionnelle et le plein emploi, connaissent un changement radical.

Les risques nouveaux engendrés par les développements du marché du travail et les modifications subies par les formes de vie sociale ne sont que mal voire pas du tout couverts par le système traditionnel de sécurité sociale. Cela a pour conséquence qu'une partie toujours croissante de la population n'a pas (plus) accès aux piliers

fondateurs de la sécurité que sont le marché de l'emploi et les assurances sociales et est de ce fait exposée au danger de la marginalisation¹.

Les discours officiels ont tendance à n'aborder le problème de la marginalisation précisément que par la «marge». La (ré)-intégration est au centre des stratégies, ainsi que des mesures et programmes qui en découlent. L'origine de cette marginalisation ne se situe cependant pas dans la «marge» de la société mais est un mouvement qui trouve son origine en son centre. C'est là que l'on décide de procéder à des licenciements, que l'on définit si et où des places de travail seront créées, que l'on précise les conditions d'accès au marché du travail et celles d'exercice de ce dernier, que l'on arrête qui a accès à quelles prestations d'assurance sociale.

Le renvoi aux marges de la société permet de faire l'économie de toute réflexion sur leurs origines, en son centre-même. Il permet également de considérer les personnes marginalisées du marché du travail comme étant à l'origine de leur problème. Leurs capacités défaillantes ainsi que leur absence de motivation à remplir les exigences du marché du travail sont présentées comme étant les raisons de leur intégration ratée dans celui-ci, malgré toutes les tentatives de l'Etat. Le phénomène macro-économique du chômage de longue durée se transforme de plus en plus, à la lumière des stratégies incitatives que l'on met en œuvre (p.ex. sous le slogan «*travail plutôt qu'assistance*»), en un problème ou un déficit individuel –lire «personnel». Est ainsi mise en évidence la soi-disant incompetence de la personne lors de la recherche d'un emploi, ou son inadéquation aux conditions «normales et usuelles» de travail. Qui plus est on présume une envie de travailler insuffisante.

On peut le dire de façon plus abrupte encore: les victimes des transformations socio-économiques de notre société sont tenues pour responsables de ces transformations. Une marginalisation de longue durée est comprise comme une façon de s'installer effectivement dans le filet social. Dans ce débat, personne ne parle du fait que des milliers d'emplois ont été supprimés et le seront encore.

L'aide sociale traite de problèmes structurels (chômage de longue durée, working poor, foyers monoparentaux) au moyen d'instruments qui interviennent au niveau de l'individu. Ce faisant, l'aide sociale ne change rien aux conditions cadre de l'économie et de la société qui ont fait surgir les problèmes qui affectent les personnes concernées, même si elle parvient, ponctuellement, à les résoudre. Autrement dit: lorsqu'un poste peut être confié avec succès à un chômeur de longue durée, cela signifie simplement –sauf s'il s'agit d'un poste nouvellement créé– que désormais une autre personne est au chômage.

Cela dit, il ne faut pas en conclure que l'aide sociale doit renoncer aux mesures d'intégration sociale et professionnelle et se limiter à couvrir le minimum vital. Ces mesures sont opportunes et importantes dans des cas concrets mais ont leurs limites. Elles ne peuvent en effet rien changer aux mécanismes économiques et sociaux qui font surgir ces problèmes.

¹ Voir le document de la CSIAS, approuvé par le comité en mars 1999,
<http://www.csias.ch/franzoesisch/domaines/index.html>

Il y a un risque de récupération de cet arrêt du Tribunal fédéral, par celles et ceux qui considèrent que bien des personnes qui perçoivent l'aide sociale pourraient travailler, si elles le voulaient bien, et ne pas percevoir indûment l'aide publique comme elles le font. La distinction entre «bons» et «mauvais» pauvres qui semblait mise à mal par les lois modernes d'aide sociale de la fin du 20^e siècle reprend apparemment vie en ce début de 21^e siècle. Par ailleurs on peut craindre que le débat sur les abus soit au centre des discussions sur l'aide sociale et que l'on rende les cas d'abus responsables de la forte augmentation des dépenses sociales. Les changements sociaux et économiques qui sont à l'origine de la forte augmentation des coûts et du nombre de dossiers sont passés sous silence et les personnes concernées sont désignées comme étant elles-mêmes responsables de leur situation.

Il est intéressant de constater qu'on ne considère jamais les «tricheurs fiscaux» comme responsables de la baisse des recettes fiscales, alors que, paradoxalement, on se contente de tels arguments en matière d'aide sociale.

Réflexions concrètes pour la pratique de l'aide sociale

On ne peut pas ordonner une intégration professionnelle ou sociale par décision: l'intégration signifie entre autres que les personnes concernées sont prêtes à des changements, qu'elles coopèrent. Ce n'est que de cette façon que l'on peut obtenir un succès durable. L'une des conditions essentielles de la coopération –en plus de possibilités réelles d'intégration– c'est le libre arbitre. Seule une adhésion superficielle peut être atteinte par la contrainte et cela n'induit aucun changement de fond.

Des client-e-s qui ne coopèrent pas représentent une grosse charge professionnelle pour les travailleuses et travailleurs sociaux. C'est toujours la même question qui se pose: la cliente, le client est-il même capable de coopérer? Il est parfois difficile de déceler les troubles psychiques cachés qui empêchent une coopération «normale». Mais il est aussi parfois difficile, pour des client-e-s capables en soi de coopérer d'entrer dans un processus de prise en charge impliquant une totale confiance - compte tenu d'une longue série d'échecs, de refus, de marginalisations.

Du fait de la surcharge chronique des travailleuses et travailleurs sociaux le temps manque souvent pour construire une relation basée sur la confiance et pour clarifier avec précision pourquoi un-e client-e n'accepte pas une proposition. De même si la travailleuse sociale, le travailleur social n'est pas conscient-e de son pouvoir, cela peut constituer une source d'échec de la coopération. Les travailleurs sociaux disposent de bien plus d'instruments de pouvoir que leurs client-e-s (qui n'en sont pour leur part pas complètement dépourvu-e-s; prétendre le contraire serait exagéré). La question n'est pas de savoir si cela est bon ou mauvais mais si la travailleuse sociale, le travailleur social, en est conscient-e et de quelle façon il ou elle met en œuvre ce pouvoir². Dans la pratique, de telles luttes de pouvoir ne sont

² Plus en détail sur cette problématique, Silvia Staub-Bernasconi: Soziale Probleme - Soziale Berufe - Soziale Praxis. In: M. Heiner et al.: Methodisches Handeln in der Sozialen Arbeit. Freiburg i.Br. 1994, p. 24 ss.

pas rares entre les professionnel·les et certains de leurs clients. Des discussions régulières de cas en équipe, des supervisions, une collaboration avec d'autres services spécialisés (p.ex. les services médico-sociaux) de même qu'une direction claire permettent d'éviter de telles situations stériles, épuisantes et finalement destructrices.

Les clientes et les clients de l'aide sociale ont des droits; ils ont également des devoirs (*cf. chap. A.5 des normes CSIAS*). S'ils ne respectent pas leurs devoirs, il est possible de réduire les prestations d'assistance (*chap. A.8 des normes CSIAS*). Dans le cas présent, le TF ne s'est cependant pas basé sur les dispositions régissant la réduction, applicables par ailleurs lorsque l'aide est déjà octroyée. Il a nié le besoin d'une assistance puisque la personne en question aurait pu assumer son entretien avec ses propres moyens si elle avait pris le travail proposé (travail considéré comme acceptable). Le comportement du client est qualifié de manquement grave à ses devoirs puisque les tentatives de réintégration menées pendant plusieurs années se sont soldées par un échec et que des réductions de prestations n'ont en rien modifié son attitude.

Si, dans un cas semblable à celui-ci, l'autorité d'aide sociale est placée devant la question de savoir si elle veut totalement cesser les prestations d'aide, cela sous-entend des exigences très élevées en terme de professionnalisme de la part des travailleuses et des travailleurs sociaux. Ceux-ci doivent être en mesure de fournir aux autorités d'aide sociale des arguments fondés en faveur ou en défaveur d'une telle décision. Les réflexions qui suivent donnent quelques pistes sur les points auxquels il faut être particulièrement attentif dans une telle situation:

- ◆ La situation de la personne doit faire l'objet d'un examen complet et professionnel. La personne concernée doit être pleinement capable de discernement; il faut donc pouvoir exclure toute atteinte psychique. Les raisons invoquées pour refuser la proposition doivent être analysées en détail. Des déclarations orales, par exemple sur le caractère acceptable du travail proposé, doivent faire l'objet d'investigations complémentaires. Les arguments présentés sont souvent ambivalents et peuvent cacher les vrais motifs d'un refus (peur d'un échec, manque de confiance en soi, etc.).
- ◆ La procédure doit être transparente pour la personne concernée. On doit en particulier la rendre attentive aux conséquences possibles de son attitude. La cessation des prestations d'aide sociale ne peut intervenir qu'après l'échec d'une mise en demeure.
- ◆ Il faut se poser la question de savoir si, avant de prendre une décision aussi lourde, il ne faudrait pas solliciter l'avis d'une personne extérieure qui ne connaît pas le cas.
- ◆ La personne concernée doit pouvoir faire face immédiatement à ses besoins grâce au travail proposé. Si cette possibilité n'existe plus (p.ex. parce que le poste est occupé par une autre personne), il y a alors à nouveau un besoin d'assistance qui doit faire l'objet d'un nouvel examen.

La suppression totale des prestations d'aide sociale n'est pas admissible si une personne refuse une mesure d'intégration qui ne permet pas d'obtenir un revenu couvrant le minimum vital et donc de sortir de l'aide sociale. Dans un tel cas le besoin d'assistance subsiste et c'est le chapitre A.8 des normes CSIAS qui s'applique.

S'il s'agit de personnes qui ont des obligations d'entretien envers des enfants et un conjoint avec lesquels elles habitent, les prestations d'aide sociale ne peuvent pas être supprimées car les autres personnes touchées ne peuvent pas faire face toutes seules à leur état de nécessité. Lors de réductions il faut dûment tenir compte des intérêts légitimes des enfants et des adolescents (*cf. normes CSIAS, chap. A.8.2*).