

## **Impact du changement d'R sur les personnes et les systèmes**

*Dossier préparé par: Daniel Monnin, collaborateur scientifique à l'ARTIAS*

*décembre 2008*

### *Contexte*

*La journée d'automne 2008 de l'ARTIAS, intitulée «Changer d'R / Action sociale: reprendre l'initiative» a connu un très gros succès.*

*L'ensemble des textes de cette journée fera l'objet d'une publication: les actes de la journée d'automne 2008.*

*Le présent dossier du mois est l'une des contributions à cette journée de novembre 2008, à laquelle nous avons souhaité donner une audience encore plus large.*

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

## RESUME

D'aide d'urgence qu'elle était durant de nombreuses années, l'aide sociale est devenue un soutien à moyen et long terme. Il en résulte une forte augmentation des dépenses et du nombre de dossiers, car l'aide sociale dépend de différentes variables (institutionnelles, économiques, sociodémographiques) auxquelles elle doit s'adapter sans pouvoir véritablement les influencer. La recherche d'économies et d'efficacité, objectif unique venu du secteur de la finance, touche aussi les assurances sociales. Celles-ci limitent leurs prestations, reportant sur l'aide sociale, donc sur les cantons et les communes, des charges que jusque là elles assumaient. Dernier exemple en date: le projet de révision de la LACI (assurance chômage) dont les objectifs officiels sont d'équilibrer les comptes, d'amortir les dettes et de mettre en œuvre la réduction des coûts. Aucune amélioration des prestations n'apparaît à l'horizon de la révision pour faire face aux nouvelles situations sociales. Les «*forces du printemps*» nous permettent cependant d'espérer et de croire qu'une amélioration et une meilleure coordination de notre système social verront le jour.

## RIASSUNTO

Da aiuto d'urgenza che è stato per molti anni, l'aiuto sociale è diventato un sostegno a medio e lungo termine. Ne risulta un forte aumento delle spese e del numero di dossier, poiché l'aiuto sociale dipende da diverse variabili (istituzionali, economiche, sociodemografiche) alle quali deve adattarsi senza poterle veramente influenzare. La ricerca di economie e di efficacia, obiettivo unico proveniente dal settore delle finanze, tocca anche le assicurazioni sociali. Queste limitano le loro prestazioni, riportando sull'aiuto sociale, dunque sui cantoni e sui comuni, delle spese che prima assumevano. Ultimo esempio in ordine di tempo: il progetto di revisione della LADI i cui obiettivi ufficiali sono di equilibrare i conti, d'ammortizzare i debiti e di attuare la riduzione dei costi. Nessun miglioramento delle prestazioni appare all'orizzonte della revisione per far fronte alle nuove situazioni sociali. Le "forze della primavera" ci permettono tuttavia di sperare e di credere che un miglioramento e un miglior coordinamento del nostro sistema sociale vedranno la luce.

## 1. Evolution de l'aide sociale

En 1995, année de la création de l'ARTIAS, dans son livre qui fait référence intitulé en français «*Fondements du droit de l'aide sociale*», Félix Wolfers donne la définition suivante: «*L'aide sociale représente un secours financier temporaire accordé dans des situations d'urgence, lorsque les prestations de sécurité sociale situées plus en amont, comme les assurances sociales ou d'autres prestations versées sous condition de ressources, ne déploient pas ou pas encore leurs effets. L'objectif principal est de permettre à la personne de regagner une indépendance économique et de s'intégrer socialement*»<sup>1</sup>.

Cette définition est-elle pertinente aujourd'hui encore? On peut en douter. Peut-on dire en effet que l'aide sociale n'est accordée principalement que dans des situations d'urgence? Non, et c'est bien en cela notamment que l'aide sociale a changé d'R. En vertu du principe de subsidiarité, elle ne doit intervenir qu'une fois toutes les autres sources de revenus (assurances sociales, prestations cantonales versées sous condition de ressources, obligations de la famille, épargne personnelle, etc.) ont été activées et, à vrai dire, épuisées. Mais une fois l'épuisement atteint, l'aide sociale va intervenir selon ses normes, ses conditions et ses critères. Elle le fera généralement non pas dans l'urgence, mais en procédant aux analyses et investigations propres à l'ouverture de chaque dossier et conformément à la procédure prévue à cet effet, procédure qui, soit dit en passant, est administrativement et financièrement lourde. L'aide sociale deviendra un secours social et financier que quasi tous les bénéficiaires ne souhaitent recevoir que temporairement, mais qui aujourd'hui prend bien souvent la forme d'une aide à moyen ou à long terme, tant la sortie de l'aide sociale est difficile, souvent impossible pour une partie des bénéficiaires. Pourquoi et comment en est-on arrivé là? Comment a-t-on, l'air de rien, changé d'R? Voici quelques éléments de réponse puisés ça et là au cours de divers échanges, dans diverses brochures ou autres documents de travail, ainsi que dans la pratique et le quotidien de l'aide sociale aussi, tout simplement.

## 2. Statistique de l'Initiative des villes

Un constat statistique premièrement. Depuis 1999, neuf villes de Suisse alémanique - Bâle, Berne, Frauenfeld, Lucerne, Schaffhouse, Saint-Gall, Uster, Winterthur et Zurich – comparent certaines données relatives à leurs activités sociales. Un rapport est publié chaque année. Toutes ces villes ont connu une importante augmentation du nombre de dossiers d'aide sociale dès 2002: augmentation de 45% en trois ans à Bâle, au-delà de 30% à Zurich et à Winterthur, de 25% à St-Gall et à Lucerne, de 20% environ à Uster, de 15% à Schaffhouse et à Berne. Les dépenses nettes ont également augmenté de manière parfois très forte : de 2002 à 2005, soit en trois ans, à Bâle et à St-Gall les dépenses nettes ont doublé, à Zurich et à Lucerne elles

---

<sup>1</sup> «*Fondements du droit de l'aide sociale*» Félix Wolfers, éd. Haupt, Berne et Stuttgart

ont augmenté de 50%. Pour la seule année, 2005, l'augmentation des dépenses a été de 40% à St-Gall, de 21% à Lucerne, de 17% à Berne.

L'initiative des villes<sup>2</sup>, qui est à l'origine de cette statistique, présente ainsi à la fois une analyse comparative synchronique ou «*transversale*» (villes différentes, même année) et une analyse diachronique ou «*longitudinale*» (même ville, plusieurs années).

Les villes des cantons latins ne disposent pas d'un outil semblable avec une saisie de données coordonnées et harmonisées utilisé depuis plusieurs années (dès 1999). Cependant, comme l'affirme le Groupement romand et tessinois des services de l'action sociale (GRAS), l'évolution de l'aide sociale en Suisse romande suit nettement, parfois même avec davantage d'ampleur encore, l'évolution constatée dans ces neuf villes de Suisse alémanique.

Or, à l'évidence, cette augmentation n'est pas le seul fruit de l'intervention des services sociaux pour des situations d'urgence selon la définition de Wolffers. Il faut certes agir rapidement parce que les personnes concernées ne viennent souvent qu'au dernier moment, voire même juste après, c'est-à-dire avec des dettes qu'une intervention précoce aurait peut-être pu éviter.

Si les interventions de l'aide sociale n'ont que très occasionnellement un air d'urgence, quels airs ont-elles donc? En d'autres termes, quels ont été jusqu'ici les déterminants de l'évolution de la demande et des dépenses d'aide sociale? De plus, dans un souci de prospective et de prévention des problèmes, il serait tout aussi intéressant de connaître les principaux déterminants qui permettraient d'anticiper l'évolution des cas de recours à l'aide sociale et des dépenses qu'ils entraînent au sein des différents cantons latins.

### **3. Aide sociale: définition et étude des variables**

C'est pour essayer de répondre à ces questions qu'une étude a été confiée au Département d'économie politique et Observatoire universitaire de l'emploi (OUE) de l'Université de Genève. Les travaux relatifs au mandat sont réalisés par M. Pierre Kempeneers avec la collaboration de M. Yves Flückiger et M. Giovanni Ferro-Luzzi.

Il nous faudra attendre quelque temps encore pour connaître les résultats de cette étude. Cependant, on peut d'ores et déjà esquisser quelques pistes de réflexion, quelques remarques et commentaires, quelques exemples et autres éléments sur les variables qui sont à l'origine de cette importante augmentation dans le secteur de l'aide sociale.

C'est ainsi que le GRAS a retenu trois types de variables: les variables institutionnelles, les variables économiques, les variables sociales et démographiques.

---

<sup>2</sup> [www.initiative-villes.ch](http://www.initiative-villes.ch)

Les **variables institutionnelles** d'abord. Il y a:

1. Les normes et les paramètres de l'aide sociale (les normes CSIAS avec les particularités cantonales).

Elles peuvent restreindre ou élargir l'accès aux prestations et influencer le volume des dépenses. Exemples: variation du seuil d'intervention, modification du mode de prise en compte de la fortune, déduction d'une partie du revenu du travail.

2. Les mesures actives de l'aide sociale

L'organisation de programmes d'emploi temporaire payés avec un salaire remplace les prestations d'aide sociale, immédiatement et à terme en favorisant le placement sur le premier marché du travail ou en renvoyant les personnes à l'assurance chômage.

3. Les normes et paramètres des assurances sociales, en particulier ceux de:

- l'assurance chômage (allongement de la période contributive, réduction du nombre maximal d'indemnités journalières, accès à l'assurance pour les personnes venant de terminer leur formation, taux de couverture, etc.);
- l'assurance invalidité (accélération ou ralentissement des procédures, 5<sup>ème</sup> révision de l'AI améliorant l'intervention précoce mais restreignant l'accès à la rente).

4. Enfin, les prestations versées sous condition de ressources (autres que l'aide sociale), telles que les PC à l'AVS et à l'AI, les bourses d'étude et les subventions pour le paiement des primes LAMal, les avances des contributions d'entretien, etc.

Deuxième catégorie: les **variables économiques**:

1. La conjoncture ou, en d'autres termes, la situation économique globale. Celle-ci influence les autres variables économiques, à savoir:
2. Le revenu disponible des ménages qui est à la base de la détermination du droit à l'aide sociale. Ce revenu disponible dépend d'éléments tels que le salaire et les éventuels autres revenus, le montant des cotisations sociales (dont les cotisations d'assurance maladie), le loyer, les impôts, etc.
3. S'agissant du revenu, il faut prendre en considération également le poids que peuvent avoir, dans certaines régions, les branches à faibles salaires qui sont génératrices de working poor.
4. Le taux de chômage et plus spécialement, s'agissant de l'influence sur l'aide sociale, le taux de chômage de longue durée.

Troisième catégorie, les variables **sociales et démographiques**. Parmi celles-ci, il faut citer:

1. L'augmentation du nombre de ruptures familiales (divorces ou séparations de droit ou de fait) entraînant une augmentation du nombre de foyers monoparentaux. Ces ruptures entre personnes de conditions moyennes ou modestes ayant des enfants sont aujourd'hui une cause grandissante d'insuffisance de revenus et de recours à l'aide sociale.
2. L'échec scolaire et l'absence de formation. Présent dans le parcours d'une personne, cet élément augmente de manière importante la probabilité de devoir recourir à l'aide sociale.
3. Lié à cette seconde variable, nous trouvons le taux de population étrangère. Celle-ci est en effet caractérisée souvent par une certaine dépendance à l'aide sociale due à d'autres variables explicatives (lacunes de formation, familles plus nombreuses, etc.). Elle peut être une cause directe, par exemple dans les cas de non-reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger, de discrimination salariale, ou par la moindre intégration aux réseaux facilitant l'accès à l'emploi, par les préjugés, etc.

#### 4. L'urbanisation

La densité urbaine d'un canton est, en partie, une cause du niveau et de l'évolution du recours à l'aide sociale: cette variable nous renvoie en effet à d'autres variables (ruptures familiales, adultes vivant seuls, niveau des loyers, etc.). Elle peut être une cause directe, notamment par le fait qu'elle va, par ses caractéristiques, faciliter l'accès à l'aide sociale. En effet, l'anonymat et la moindre stigmatisation qu'offre une ville peuvent diminuer la crainte à demander l'aide sociale.

5. L'état de santé de la population adulte en âge de travailler conditionne ses chances sur le marché de l'emploi, et, par conséquent, ses revenus et sa probabilité de devoir faire appel à l'aide sociale.

A l'exception des deux premières (normes et paramètres de l'aide sociale et mesures actives de l'aide sociale), toutes ces variables sont imposées à l'aide sociale. Celle-ci les subit et doit s'y adapter. Elle doit s'organiser pour y faire face, mais ne peut pas véritablement les modifier. En d'autres termes, l'aide sociale n'est pas fondamentalement responsable de l'augmentation de ses propres dépenses. Oublier ce principe de base revient à poser de faux diagnostics et, par conséquent, à prescrire de mauvais remèdes.

Il y a deux ans, ici même, dans une conclusion intitulée «*La fièvre de l'aide sociale*», nous faisons les mêmes remarques et observations en disant notamment que:

*«Les dépenses d'aide sociale augmentent, progressent, d'année en année. Mais pourquoi. Qui donc est malade ? Les services sociaux (le thermomètre) ou la société et ses assurances sociales (diminution de la solidarité), ses structures (modifications familiales, urbanisation), son fonctionnement (stress, exigences de qualification, délocalisation, chômage, exclusion)?*

*Ne nous trompons pas de cible, regardons de plus près, affinons notre analyse. Raccourcir le thermomètre ne servirait à rien. Le casser encore moins. Le restructurer, à la rigueur, si c'est pour le rendre plus performant dans ses indications, dans sa précision.*

*L'assurance chômage et l'assurance invalidité souffrent (financièrement parlant, évidemment, puisqu'on ne parle que finances): il est temps dès lors d'amputer leurs prestations. Avec deux membres en moins à notre corps social, qui s'étonnera encore que le "thermomètre charges d'aide matérielle" signale une nouvelle montée de la température?*

*Les services sociaux révèlent le niveau de la température. Ils espèrent à chaque fois que leur constat sera entendu et nous conduira à écouter notre corps, à consulter pour trouver les remèdes nécessaires. Nier un mal profond conduit rarement à la guérison. Il faut agir, il faut traiter. Mais de grâce, ne pensons pas que les services sociaux sont à eux seuls le remède à cette société en ébullition. Ne pensons pas qu'ils sont responsables de la maladie, qu'ils sont le virus à l'origine de la fièvre».*

Conscient de cette difficulté à détecter et formuler les vraies raisons et les vraies causes des augmentations constatées dans le secteur de l'aide sociale, le GRAS a décidé, et les conseillers et conseillères d'Etat des cantons romands et du Tessin réunis au sein de la CLASS (Conférence latine des affaires sanitaires et sociales), ont approuvé cette décision, de faire une étude afin de trouver les véritables éléments et variables qui conduisent à ces augmentations.

#### **4. Economie, finance et efficacité**

L'augmentation constatée a des origines diverses peu ou pas connues ou du moins reconnues. Il ne faut en effet pas oublier que l'aide sociale se trouve à la croisée des mondes. Des mondes financier, économique, social, familial, immobilier et politique. Aujourd'hui, les mondes financier et économique doivent retenir notre attention. Les turbulences financières actuelles ne sont-elles pas *«le symptôme de la pression croissante qui fragilise année après année les assises matérielles, sociales, intellectuelles, et éthiques du système socio-économique»*?<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Voir [www.obsfin.ch](http://www.obsfin.ch) et notamment le manifeste pour une finance au service du bien commun



La place de la finance n'a cessé d'augmenter depuis une trentaine d'années, c'est-à-dire depuis la fin des Trente Glorieuses en 1975. Elle n'a cessé d'augmenter non seulement dans l'économie, mais dans les comportements des acteurs, politiques, économiques et sociaux.

La «*financiarisation*», c'est-à-dire les pratiques, les techniques, les valeurs liées à la finance a transformé l'économie en transformant du même coup la société tout entière, en l'organisant autour de l'efficacité financière.

Et cette efficacité a été poussée à l'extrême pour atteindre son point de rupture en mettant en danger au passage les valeurs fondamentales de la responsabilité, de la liberté de jugement et de la solidarité, qui sont constitutives du bien commun et d'une société libre et humaine. Car portée à l'extrême, la préoccupation d'efficacité conduit les collaborateurs et collaboratrices à perdre le sens et la signification de leurs actes, si ce n'est de gagner un maximum d'argent dans un laps de temps réduit<sup>4</sup>.

## **5. Aide sociale: victime de la recherche d'efficacité en matière d'assurances sociales**

Du coup et dans cette même logique de l'efficacité financière, «*les régimes de protection sociale sont mis sous pression pour en diminuer les coûts. Et là, au croisement des mondes économique et social, c'est un véritable feu d'artifice: les modifications législatives sont tirées en rafale. Pour l'assurance invalidité, deux révisions coup sur coup et un transfert de fait d'une partie des charges sur l'aide sociale*». <sup>5</sup> Il y a eu en effet une diminution de 35% des nouvelles rentes entre 2003 et 2007!!! C'est l'OFAS qui le publie lui-même le 12 septembre 2008<sup>6</sup>, avec probablement une certaine fierté pour ne pas dire une fierté certaine. Est-ce dire que tous les refus que cette diminution contient concernent des personnes qui sont toutes aptes à travailler ou suffisamment fortunées pour assumer leurs besoins vitaux? Quelle proportion de ces personnes devra nécessairement faire appel à l'aide sociale?

Deux jours avant l'annonce de l'OFAS, le Conseil fédéral lui-même publiait un communiqué intitulé: «*AI: les prochaines étapes de l'assainissement*», alors que nous n'avons encore que fort peu de recul sur les effets et conséquences des 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> révisions de l'AI. Et le Conseil fédéral d'écrire ce qui suit: «*Dans le but d'assainir l'assurance-invalidité à long terme, il importe également de libérer les personnes bénéficiaires d'une rente AI, de leur dépendance à l'égard de l'assurance*»<sup>7</sup>. De leur dépendance à l'égard de l'assurance. Il faut espérer qu'il s'agit là d'une mauvaise

---

<sup>5</sup> Voir [www.artias.ch](http://www.artias.ch), dossier du mois de février 2008: Aide sociale: à la croisée des mondes, Martine Kurth [http://www.artias.ch/index.php?option=com\\_content&task=view&id=180&Itemid=104](http://www.artias.ch/index.php?option=com_content&task=view&id=180&Itemid=104)

<sup>6</sup> La réforme de l'AI tient son cap, communiqué de l'OFAS du 12.09.2008 <http://www.news.admin.ch/message/?lang=fr&msg-id=21374>

<sup>7</sup> AI: les prochaines étapes de l'assainissement, communiqué du Conseil fédéral du 10.09.2008 <http://www.news.admin.ch/message/?lang=fr&msg-id=21279>



traduction et non de la volonté du Conseil fédéral d'ouvrir par exemple des centres de désintoxication et de sevrage à l'Al!

## 6. Aide sociale: prochaine victime de l'assurance chômage

L'assurance-chômage (LACI) vient de faire l'objet d'un message adopté par le Conseil fédéral le 3 septembre 2008<sup>8</sup>. Le communiqué que le secrétariat à l'économie, le SECO, a publié à cette occasion ne laisse aucun doute sur les buts et les objectifs de cette révision partielle: «*Cette révision a pour but de rétablir l'équilibre financier de l'assurance par des recettes supplémentaires et des économies du même ordre de grandeur*». Et plus loin de préciser: «*Pour rétablir l'équilibre financier et rembourser les dettes cumulées par l'assurance, il est nécessaire de réviser la loi. Le projet de révision vise les objectifs suivants:*

- **équilibrer les comptes**, d'une part, par une légère augmentation de 0,2 point de pourcentage du taux de cotisation supportée à parts égales par les employeurs et les travailleurs et, d'autre part, par des réductions de prestations du même ordre de grandeur au moins;
- **amortir les dettes** en augmentant le taux de cotisation à titre temporaire et en réintroduisant la cotisation dite de solidarité portant sur la tranche de salaire non assurée située entre le montant maximum du gain assuré et deux fois et demie ce montant (de 126'000 à 315'000 francs) pour;
- **mettre en œuvre la réduction des coûts** en renforçant le principe d'assurance en éliminant les incitations indésirables et en augmentant l'efficacité des mesures de réinsertion».

Il n'y aucune traces d'amélioration des prestations pour tenir compte des modifications constatées sur le marché de l'emploi, notamment à l'égard des jeunes et des personnes âgées. Non, il s'agit bien d'améliorer les finances de cette assurance sociale et, du même coup, d'améliorer les finances de la Confédération. Aux dépens de qui, est-on en droit de se demander? Changer d'air, oui, mais pour la pomper où et à qui? Quel impact pour les personnes et les systèmes cette révision aura-t-elle?

Voici quelques éléments de réponses tels qu'ils figurent dans le message du Conseil fédéral.

«*La réduction des coûts sera avant tout mise en œuvre par le renforcement du principe d'assurance en éliminant les incitations indésirables*». Il s'agit de:

- supprimer la possibilité d'assurer les revenus tirés des mesures du marché du travail (MMT) financées par les pouvoirs publics et de générer ainsi des périodes de cotisation pour l'ouverture d'un nouveau délai-cadre d'indemnisation. Economies: environ 90 millions de francs par an.

<sup>8</sup> 08.000 – Message relatif à la modification de la loi sur l'assurance-chômage, du 3 septembre 2008  
<http://www.news.admin.ch/message/?lang=fr&msg-id=21127>

- après un gain intermédiaire, calculer le gain assuré sur la seule base de ce gain sans prendre en compte les indemnités compensatoires versées par l'assurance-chômage. Economies: 79 millions de francs par an.
- limiter à 50% (au lieu de 80%) la participation de l'assurance-chômage aux MMT fréquentées par des personnes non assurées. Le solde (50%) sera pris en charge par les cantons qui assignent ces personnes à ces mesures. Economies: environ 6 millions de francs (pour l'assurance chômage, bien entendu).
- supprimer la possibilité d'augmenter le nombre d'indemnités journalières pour les régions fortement touchées par le chômage. Le Conseil fédéral peut aujourd'hui l'augmenter temporairement de 120 indemnités, à condition toutefois que le canton concerné participe aux coûts. La suppression de cette possibilité permettrait d'économiser 30 millions de francs par année.

En ce qui concerne les modifications liées aux périodes de cotisation et au nombre d'indemnités, il faut signaler les points suivants:

- ramener la durée d'indemnisation des assurés libérés des conditions relatives à la période de cotisation à 90 indemnités journalières (contre 260 aujourd'hui) et fixer dans l'ordonnance du Conseil fédéral un délai d'attente qui peut aller jusqu'à 120 jours pour les personnes qui viennent d'achever leur formation (cf. art. 18, al. 2, LACI). Economies: environ 90 millions de francs.

Sous forme d'un tableau, voici ces modifications:

Mois de cotisation avant	Mois de cotisation après	Condition supplémentaire	Nombre indemnités Avant	Nombre indemnités Après
12	12		400	<b>260</b>
	<b>18</b>			400
18		Dès 55 ans	520	
	<b>22</b>	Dès 55 ans		520
18		Perception rente AI ou AA ou dépôt rente AI	520	
	<b>22</b>	Perception rente AI <b>taux 40% au moins</b> <del>ou AA ou dépôt rente AI</del>		520

L'ensemble de ces mesures permettra d'économiser environ 533 millions de francs par an, ce qui représente tout de même 10% par rapport aux dépenses 2007.

Le Conseil fédéral prend toutefois la peine de préciser, sans beaucoup d'états d'âme ni de conviction d'ailleurs, que plusieurs opposants au projet craignent un report des coûts sur l'aide sociale. L'adaptation de la durée d'indemnisation à la période de cotisation a particulièrement fait l'objet de vives controverses, les opposants voyant dans cette mesure une diminution disproportionnée des prestations touchant avant tout les jeunes, les chômeurs âgés et les invalides et la source d'un important transfert des coûts sur l'aide sociale.

Faut-il rappeler que derrière tout transfert vers l'aide sociale se cachent, si l'on peut dire, des dossiers concernant des personnes, des foyers, des familles. L'impact des modifications législatives n'est pas ressenti que par les systèmes et les structures. Il atteint avant tout des personnes qui, au lieu de recevoir une prestation selon le principe des assurances, à savoir la couverture d'un risque et le versement d'un montant lié à la cotisation payée, elle-même liée au gain assuré, vont obtenir un montant basé sur le minimum vital, montant par ailleurs remboursable contrairement à celui versé par les assurances sociales. De plus, avant de recevoir l'aide sociale, on devra faire appel, selon le principe de subsidiarité, à toutes les autres sources de revenus possibles, et notamment à l'éventuelle fortune, ainsi qu'aux contributions d'entretien et d'assistance qui découlent du droit de la famille, etc.

## **7. Aide sociale: résultat d'un transfert de la Confédération sur les cantons et les communes.**

Ce transfert des coûts des assurances sociales, de la Confédération sur les cantons et les communes via l'aide sociale est dénoncé depuis de nombreux mois déjà par la Conférences des directeurs et directrices des affaires sociales, la CDAS.

C'est ainsi que, lors de son Assemblée annuelle en septembre 2007, la CDAS a validé les déclarations suivantes:<sup>9</sup>

- *«Depuis le début des années 90, les coûts relatifs à l'aide sociale ont augmenté de manière constante et prononcée.*
- *La Confédération travaille à assainir les assurances sociales (cf. 5ème révision de l'AI, LACI, LAMal/financement des soins). On peut constater un transfert déclaré de la responsabilité en matière de financement vers les cantons (p. ex. en matière de financement des soins : LAMal → PC), tout comme un transfert déguisé (p. ex. surcharge de l'aide sociale en raison des demandeurs de rente AI déboutés et non réintégrables).*
- *Avec un report des charges entre la Confédération et les cantons et/ou une réduction des prestations dans les différentes assurances sociales, le respect*

<sup>9</sup> Mutation du système de protection sociale: la CDAS réagit, dossier du mois de l'ARTIAS octobre 2007  
[http://www.artias.ch/index.php?option=com\\_content&task=view&id=140&Itemid=104](http://www.artias.ch/index.php?option=com_content&task=view&id=140&Itemid=104)

*des objectifs sociaux selon l'art. 41 de la Constitution fédérale ne peut être garanti. C'est ainsi que, par exemple, l'objectif de réduire de 20% les nouvelles rentes de l'assurance invalidité ne fait que reporter le problème.*

- *La transformation des structures au niveau économique et social place les assurances sociales devant de nouveaux défis. A la différence du changement structurel s'opérant sur le plan économique, le changement structurel s'appliquant au domaine social est moins perçu par l'opinion publique. Il apparaît dans les nouvelles formes de vie et d'activité professionnelle. L'augmentation des divorces et des familles monoparentales, tout comme le fait que les personnes ne disposant que d'une formation limitée voient leurs chances réduites sur le marché du travail, en constituent des exemples.*

### **Constats:**

- *L'augmentation constante des frais d'aide sociale n'est plus supportable pour les cantons, villes et communes. Il n'y a donc pas seulement urgence pour les assurances sociales au niveau fédéral, mais également pour l'aide sociale et d'autres prestations d'assistance.*
- *Les assurances sociales doivent être garanties, optimisées et adaptées aux nouveaux défis. Le système de sécurité sociale doit être optimisé, non seulement au regard de ses bases financières, mais aussi de la cohérence et de l'efficacité; par ailleurs, il doit être adapté aux nouvelles mutations sociales et économiques.*
- *L'aide sociale n'est pas conçue pour faire face aux problèmes sociaux et structurels. (cf. p. ex. augmentation des divorces/mères qui élèvent seules leurs enfants et doivent faire appel à l'aide sociale).*
- *L'aide sociale est basée sur le système du besoin et est conçue pour assurer le minimum vital à court terme. Les assurances sociales, ainsi que les prestations du même type (PC), ont été prévues pour assurer le minimum vital à long terme. Avec le déplacement des prestations des assurances sociales vers l'aide sociale, on assiste à une transformation insidieuse du système d'assurances en système du besoin.*
- *Avec le système de frein à l'endettement, la Confédération veut empêcher un nouvel endettement des assurances sociales. Cet assainissement ne doit toutefois pas se faire aux frais des cantons, que ce soit par un transfert direct des charges ou par une réduction indirecte des prestations. Avec les réformes actuelles des assurances sociales (p. ex. révision prévue de la LACI), on est prêt à accepter que des groupes entiers de personnes passent du système d'assurances au système du besoin.*
- *De nos jours, chaque assurance sociale est analysée et assainie séparément. L'assainissement d'une assurance sociale mène très souvent à la surcharge d'une autre assurance ou de l'aide sociale. Cette manière de procéder ne*

*permet pas de résoudre le problème; les compétences sont simplement déplacées.*

### **Principes directeurs:**

- a) *Au niveau de la politique sociale, la priorité est de s'attaquer aux causes et non aux dommages. Les questions de politique sociale doivent donc être adressées de plus en plus à la politique économique, ainsi qu'à la politique de la formation et de la santé (cf. p. ex. places d'apprentissage vacantes et jeunes qui ne trouvent pas de place d'apprentissage en raison de qualifications insuffisantes). De la sorte, il sera également possible de contribuer à résoudre les problèmes socio-structurels.*
- b) *Les conséquences des problèmes structurels relatifs au marché du travail ne peuvent pas être éliminées par le biais de l'aide sociale (environ la moitié des chômeurs en fin de droits ne trouve plus de travail et une moitié va dépendre de l'aide sociale). Par rapport aux assurances sociales, l'aide sociale doit revenir à sa fonction première et subsidiaire de manière plus marquée; c'est-à-dire une aide provisoire à court terme, et non une aide destinée à pallier des situations de détresse au niveau structurel.*
- c) *Le système de minimum vital doit être pensé dans sa globalité. Toute réforme partielle de la sécurité sociale devrait systématiquement prendre en considération les autres prestations sociales, aux trois échelons étatiques. Pour les révisions des assurances sociales, ce ne sont pas seulement les conséquences financières pour les cantons qui doivent être présentées dans le message, mais également les conséquences sur les autres assurances sociales.*
- d) *S'agissant de garantir et assainir les assurances sociales, la Confédération et les cantons doivent fixer ensemble les règles du jeu et optimiser en particulier la coordination entre les trois échelons étatiques. D'éventuels reports de charges devraient se faire de manière analogue au système de bilan global selon la RPT.*
- e) *Les tentatives d'intégration des différents systèmes partiels des assurances sociales devraient être coordonnées face aux employeurs (cf. objectifs d'intégration de l'assurance invalidité, de l'assurance-chômage, de l'aide sociale et récemment aussi de la CNA). Cette coordination devrait s'effectuer dans le cadre de la CII MAMAC».*

### **8. Aide sociale et efficacité des communes: l'exemple bernois du bonus-malus**

Dans un rapport relatif à la péréquation financière et à la répartition des charges entre le canton et les communes, le Conseil d'Etat bernois va soumettre à son parlement, au chapitre de l'aide sociale, l'introduction d'un système de bonus – malus. Comme l'a dit à la Radio suisse romande le 11 novembre dernier le chef du Département des finances, M. Urs Gasche: *«Nous pensons qu'il est aujourd'hui nécessaire d'introduire un système de bonus – malus, non pas pour motiver entièrement, mais partiellement les communes à s'améliorer dans le domaine de l'aide sociale. Ce n'est pas vraiment que nous exigeons une plus grande dureté des*

*communes, mais nous voulons une loi qui permet de récompenser les communes qui sont plus efficaces, ce qui n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui».*

Dans le rapport sur l'Optimisation de la répartition des tâches ainsi que de la péréquation financière et de la compensation des charges dans le canton de Berne (LPFC 2012), rapport du 29 octobre 2008 présenté par le Conseil exécutif au Grand Conseil, on trouve le texte suivant au chapitre du financement de l'aide sociale:

*«L'aide sociale est financée de manière solidaire à l'heure actuelle, le canton assume la moitié des coûts, l'autre moitié étant prise en charge par la totalité des communes en fonction de leur population.*

*Il convient d'inciter davantage les communes à économiser et à faire preuve d'innovation. Afin d'optimiser le système de répartition des charges existant, le Conseil-exécutif propose par exemple d'instaurer des systèmes de bonus-malus.*

*D'une manière générale, un système de bonus/malus doit être introduit dans le domaine de l'aide matérielle pour, d'une part récompenser les communes efficaces et économes, et d'autre part pénaliser les services sociaux faisant montre de faibles taux d'intégration sur des périodes relativement longues, ou de durées d'assistance inexplicablement longues.*

*Dans le domaine des programmes d'occupation et d'insertion, des bonus seront accordés à partir de 2010 pour le placement durable de personnes bénéficiant de l'aide sociale sur le premier marché de l'emploi. Cela incitera encore davantage les communes à être plus efficaces et économes dans ce domaine».*

Il faut espérer que les communes ne répercuteront pas le système des bonus-malus sur les salaires des assistants sociaux et assistantes sociales et que ces personnes n'auront pas d'ici quelques années à rembourser les bonus qu'elles auront touchés, comme on le demande, malheureusement sans succès d'ailleurs, aux cadres de l'UBS.

Pour être juste, il convient de préciser que le système des bonus-malus figure parmi d'autres mesures visant à maîtriser les dépenses d'aide sociale dans le canton de Berne. Toutes les mesures proposées ne sont pas aussi provocatrices. En allant sur le site internet de ce canton, vous trouverez le rapport complet relatif à ce projet de nouvelle péréquation financière et de compensation des charges.

## **9. Conclusion: la boucle est bouclée**

Avec ce système bonus-malus, la boucle de la recherche d'efficacité à tout prix, la «*financiarisation*» de l'aide sociale est bouclée. Les assurances sociales se désengagent reportant sur l'aide sociale des charges que celle-ci ne peut maîtriser. L'aide n'est plus une aide d'urgence, mais une aide à moyen et long terme. Les dépenses d'aide sociale étant à la charge des cantons et des communes, ceux-ci,

par l'intermédiaire de la Conférence des directeurs et directrices des affaires sociales (CDAS) protestent auprès de la Confédération malheureusement trop souvent sans

succès. Il leur reste alors à «accuser» les communes de gestion peu rationnelle et peu économe et de proposer, pour améliorer ce fonctionnement, un système de bonus-malus.

Décidemment, on a beaucoup de peine à raisonner autrement qu'en termes de bons ou de mauvais. Les bonnes et les mauvaises communes, les bons et méritant bénéficiaires de l'aide sociale et les mauvais et abuseurs bénéficiaires. Décidemment aussi, les abus dans l'aide sociale, mais nous parlons ici des abus de pouvoir, des abus de fausses analyses, des abus de «il n'y a qu'à», des abus de jugement des personnes, des abus de raisonnement à court terme, font beaucoup de dégâts. Il faut les dénoncer, car de trop nombreuses personnes en souffrent. Il faut les combattre, car ils ne sont pas une fatalité.

Malheureusement beaucoup de choses peuvent être malgré nous réduites et détruites. Sachons pourtant voir dans notre travail, comme au cours de cette journée, tout ce qui se construit, tout ce qui grandit, tout ce qui nous laisse espérer et nous motive. On prête à Pablo Neruda<sup>10</sup> cette affirmation:

*«Vous pouvez couper toutes les fleurs que vous voulez. Vous ne maîtriserez pas pour autant la force du printemps».*

---

<sup>10</sup> Pablo Neruda, né le 12.07.1904 à Parral, au Chili, a obtenu le prix Noble de littérature en 1971. Il meurt à Santiago du Chili le 24 septembre 1973, 13 jours après l'assassinat du président Allende