

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Aide sociale: à la croisée des mondes

Dossier préparé par:

Martine Kurth, secrétaire générale de l'ARTIAS

Février 2008

Ce dossier est un condensé d'un texte rédigé pour Actualité sociale, revue d'Avenir social:
www.avenirsocial.ch

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

RESUME

Les dépenses d'aide sociale ont pris l'ascenseur ces dernières années. Une augmentation qui a affolé les budgets communaux et cantonaux et généré au passage des discours peu étudiés sur les tricheurs et les profiteurs, et sur l'angélisme supposé des travailleuses et travailleurs sociaux.

Pourtant, l'explosion des besoins d'aide sociale est parfaitement logique. Elle se situe au carrefour où se croisent les mutations sociales et des modes de vie, la nouvelle donne d'une économie globalisée, et l'incapacité politique à adapter l'entier du dispositif de protection sociale à la réalité, de façon cohérente et non dogmatique. Pour faire court, le divorce et les enfants sont aujourd'hui trop souvent facteurs de pauvreté¹, la pression à la productivité sur le lieu de travail rend de plus en plus souvent fragile voire malade, et l'assainissement financier des assurances sociales envoie à l'aide sociale des catégories entières de population², malades ou sans emploi, qui ne sont plus considérées ni comme invalides ni comme chômeuses.

RIASSUNTO

Le spese di assistenza sono aumentate in modo importante in questi ultimi anni. Un aumento che ha sconvolto i budget comunali e cantonali e generato dei discorsi poco fondati sugli imbroglioni e gli approfittatori, e sull'ingenuità presunta delle operatrici e degli operatori sociali.

Tuttavia, l'esplosione dei bisogni di assistenza è perfettamente logica. Si situa all'incrocio dove si incontrano i mutamenti sociali e i modi di vita, il nuovo contesto di un'economia globalizzata, e l'incapacità politica di adattare l'intero dispositivo di protezione sociale alla realtà, in modo coerente e non dogmatico. Per farla breve, il divorzio e i bambini sono oggi troppo spesso fattori di povertà¹, la pressione alla produttività sul luogo di lavoro rende sempre più fragile, addirittura malato il lavoratore, e il risanamento finanziario delle assicurazioni sociali invia all'assistenza delle categorie intere di popolazione, ammalate o senza lavoro, che non sono più considerate né come invalide né come disoccupate.

¹ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13.html>

² De l'AI à l'aide sociale, Gisèle Ory, http://www.artias.ch/media/JA_Actesextraits/2006/5_Actes2006_Ory.pdf
site ARTIAS: Sécurité sociale/ /Transferts de charges/Assurance-invalidité

Augmentation de la longévité, diminution du nombre d'enfants par famille, inversion de la pyramide des âges, explosion des divorces, éclatement de la famille traditionnelle au profit d'une multitude de choix de vie, progrès en matière d'égalité hommes-femmes, ces évolutions fondamentales ont totalement bouleversé le paysage social ces trente dernières années.

Et pourtant, d'un point de vue politique, c'est presque comme s'il ne s'était rien passé. Le législateur n'a ni anticipé, ni même tellement suivi et accompagné ces évolutions majeures en termes de politique sociale.

Dans la mesure où certains considéraient, et considèrent d'ailleurs toujours, que le travail des femmes était une mauvaise chose, on a fait comme si le travail des femmes n'existait pas.

Pas besoin donc de systématiser la création de structures d'accueil de qualité pour les enfants. Pas besoin de mettre en place une fiscalité moderne, qui intègre véritablement la notion de doubles revenus et des dépenses qui y sont liées (frais de garde notamment), une fiscalité qui tienne compte de la réelle capacité contributive, et non uniquement d'une organisation familiale traditionnelle désormais minoritaire. Pas besoin de réfléchir à des modèles de prévoyance vieillesse qui prennent en compte des parcours professionnels moins linéaires. Pas besoin de revoir un système de protection sociale conçu pour des hommes chefs de famille, en âge de travailler, et censés trouver du travail sur un marché équilibré.

On a fermé les yeux. Et on a encore du mal à les ouvrir. Le problème, c'est que cette cécité a des conséquences non négligeables. D'un point de vue individuel certes, et ce n'est pas un détail, mais vu le nombre d'individus touchés, les conséquences deviennent de fait collectives.

En ne prenant pas en compte la réalité, c'est au sentiment de justice sociale que le législateur a touché, et, partant, à l'esprit de solidarité.

Est-il juste d'encaisser les royalties fiscales sur le travail des femmes, mais de faire comme si elles ne travaillaient pas quand il s'agit de mettre en place des infrastructures ou de prendre en compte l'entier du coût de leur travail (frais de garde, frais d'externalisation de certaines tâches, par exemple) dans le calcul fiscal ou dans le calcul du droit à certaines aides? Quel sentiment de justice dans ces familles dont les deux parents travaillent à plein temps pour des salaires tout juste moyens³, courent à longueur d'année entre la crèche, les courses et le travail, n'ont droit à aucune aide, et n'ont au final même pas les moyens de partir 10 jours en vacances?

Ce sentiment-là d'injustice a notamment deux conséquences possibles: soit une diminution du travail rémunéré de l'un ou des deux parents, qui permet d'arrêter de courir au quotidien, sans trop lourdes conséquences financières grâce au passage de la catégorie des contributeurs à celle des bénéficiaires d'aides. Soit une plus grande perméabilité à l'air du temps qui donne l'impression de travailler beaucoup pour peu, alors que d'autres ne le font pas et paraissent avoir au moins autant. Une plus grande perméabilité à l'air du temps qui suspecte le tricheur ou le fainéant derrière chaque pauvre, chaque malade ou chaque étranger.

Dans les deux cas de figure, c'est l'idée même de solidarité qui est mise à mal. Chacun pour soi, l'essentiel étant, comme au jeu de l'avion, de ne pas être l'imbécile au bout de la ligne.

³ Lire sur ce sujet: Les classes moyennes à la dérive, Louis Chauvel, Seuil, octobre 2006

Globalisation

Or, la nouvelle donne induite par la globalisation économique fait de la solidarité une condition plus nécessaire que jamais pour maintenir un minimum de sentiment de sécurité sans lequel la cohésion sociale n'a plus aucune chance.

Au niveau économique, on assiste en effet, depuis une quinzaine d'années, à une délocalisation progressive des emplois industriels non qualifiés, qui ne s'accompagne bien évidemment pas d'une délocalisation concomitante de celles et ceux qui vivaient ici de ces emplois. Corollaire de ce mouvement, des exigences accrues en matière de compétences professionnelles et des exigences accrues en matière de formation⁴ – à l'entrée comme à la sortie. Toutes exigences auxquelles une partie d'entre nous ne peut pas forcément répondre ici et maintenant.

On a également assisté à un durcissement du marché de l'emploi. A titre d'exemple, le travail temporaire s'est passablement développé dans les années 90, et tend aujourd'hui à devenir un passage obligé avant d'obtenir un emploi à durée indéterminée⁵. Or, les missions temporaires par le biais des agences de placement et de location de services deviennent des emplois de longue durée (parfois plusieurs années) avec une couverture sociale moindre (couverture LPP dès le 4^{ème} mois souvent au minimum LPP, lacunes dans la couverture maladie, délais de résiliation très brefs, position dominante des agences comme employeurs-recruteurs, pas de formation continue).

Lorsque les personnes qui vivent cette situation craquent, elles sont affaiblies physiquement et moralement. Elles sont également affaiblies en termes de «compétitivité» sur le marché de l'emploi en raison de la diminution de leur niveau de qualifications lié au manque de formation continue entre autres.

En clair, entre la concurrence d'une main d'œuvre étrangère très qualifiée et très mobile, la pression sur la productivité et les salaires, la quasi-institutionnalisation du travail temporaire, l'insécurité de l'emploi, toutes les travailleuses et tous les travailleurs sont fragilisés, mais celles et ceux qui ont peu ou pas de qualifications sont face à une concurrence féroce qui leur laisse très peu de chance.

Or l'entier de notre système de sécurité sociale est basé sur le travail. Qui n'en a pas perd sa protection, maintenant, mais également pour demain (moins cotisations AVS, 2^{ème} pilier).

Au niveau économique toujours, on subit également, depuis quelques années, une collectivisation des coûts des restructurations économiques; on transfère sur le système social les charges découlant de l'adaptation du système économique à la mondialisation. Les restructurations bancaires par exemple ont coûté au bas mot 20.000 à 30.000 emplois.

De l'assurance à l'assistance⁶

Du coup, les régimes de protection sociale sont mis sous pression, pour diminuer les coûts... Et là, c'est le feu d'artifice: les modifications législatives sont tirées en rafale. Pour l'assurance invalidité, deux révisions coup sur coup, et l'objectif de diminuer les nouvelles rentes de 30%. L'assurance-chômage prévoit à ce stade une réduction de la durée des allocations et une augmentation de la période de cotisation⁷. L'assurance maladie suspend

⁴ Voir à ce sujet <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/medienmitteilungen.Document.102231.pdf>

⁵ Voir à ce sujet *Le marché de l'emploi, vers un nouveau paradigme?* Dossier du mois de mars 2007 de l'ARTIAS: http://www.artias.ch/index.php?option=com_content&task=view&id=142&Itemid=145

⁶ Histoire et structure des assurances sociales en Suisse, Dr Philippe Gnaegi, Schulthess, Zurich 1998

⁷ Voir sur ce sujet la position de la CDAS: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Stellungnahmen/2008_Vnl_Teilrevision_AVIG_Stellungnahme_SODK_f.pdf

depuis deux ans le remboursement des factures pour les assurés qui sont en retard de paiement (art 64a LAMal). La discussion doit reprendre au Parlement à propos de la baisse du taux de conversion en matière de prévoyance professionnelle, ce qui signifie en clair une baisse des rentes du 2me pilier vieillesse. Etc, etc, etc.

L'AI ayant déjà atteint son objectif de diminuer de 30% l'octroi de nouvelles rentes, où sont passés les «refusés»? Si l'assurance-chômage augmente la période de cotisation ouvrant un droit, de quoi vivront celles et ceux qui n'auront pas travaillé assez longtemps? Avec quoi mangeront celles et ceux qui auront plus rapidement perdu leur droit à des indemnités chômage? Comment se soignent celles et ceux qui, étranglés par des primes impossibles, n'ont pas payé leur assurance-maladie? Comment font-elles pour élever leurs enfants, celles qui, malgré un emploi, n'ont pas de quoi nouer les deux bouts?

L'aide sociale, l'aide sociale, l'aide sociale, l'aide sociale et l'aide sociale⁸.

Et voilà comment notre système de protection sociale glisse insidieusement du principe de l'assurance à celui de la prestation sous conditions de ressources; de la solidarité collective à la responsabilité individuelle.⁹

Ce n'est pas sans conséquences. La plus visible étant évidemment l'explosion des dépenses de l'aide sociale. Or l'aide sociale n'est pas prévue pour aider durablement, elle n'a pas été pensée pour se substituer aux assurances sociales en cure d'amaigrissement, elle n'est pas faite pour résoudre des problèmes structurels.

En outre, l'aide sociale est un système subsidiaire, administrativement coûteux puisqu'il implique des contrôles réguliers, de nouveaux calculs de budget à chaque changement, même minime, de situation.

Diminuer l'aide sociale

Cette augmentation des besoins d'aide sociale affole les budgets cantonaux et communaux; on ne sait plus comment maîtriser ces dépenses. Alors on invente.

On a commencé par renforcer les contrôles. Ce qui est plutôt juste tant et aussi longtemps que la mise en place de ces contrôles se fait dans un cadre éthique explicite, que la dignité des personnes contrôlées est respectée, et que le principe qui sous-tend la démarche vise à faire respecter la justice sociale plutôt qu'à faire la chasse aux sorcières¹⁰.

Mais l'incidence des contrôles sur les coûts d'aide sociale est insignifiante.

Ensuite, on a activé. Insertion professionnelle en ligne de mire, tout le monde au travail. Le problème, c'est que la concurrence est rude sur le marché de l'emploi. Tous les régimes veulent insérer par l'économique, et certains ont plus de moyens financiers pour le faire. Il arrive même qu'on attende de l'aide sociale qu'elle insère des personnes qui n'ont pas pu l'être par l'AI ou le chômage malgré des moyens à disposition largement plus conséquents.

Et puis, insérer à tout prix c'est une chose, mettre à disposition les moyens d'une insertion durable, c'en est une autre, qui a un coût.

Au final, une activation de bonne qualité et respectueuse des personnes ne produira d'effets financiers qu'à plus long terme, et pour autant que le marché de l'emploi ne soit pas saturé.

⁸ Voir à ce sujet *Mutation du système de protection sociale: la CDAS réagit*, dossier du mois d'octobre 2007 de l'ARTIAS: http://www.artias.ch/index.php?option=com_content&task=view&id=140&Itemid=104

⁹ Voir à ce sujet les contributions de Béatrice Despland et de Simon Darioli, http://www.artias.ch/index.php?option=com_thema&rootid=26&catstr=x64x59x53x49x46x45x188x134x68x&Itemid=162&pos=0 site ARTIAS: Sécurité sociale/Transferts de charges et ciblage des prestations

¹⁰ Voir à ce sujet *Le contrôle des prestations d'aide sociale*, dossier du mois d'octobre 2006 de l'ARTIAS: http://www.artias.ch/index.php?option=com_content&task=view&id=101&Itemid=145

Enfin, on a commencé à diminuer les montants d'aide. Pas beaucoup (notion extrêmement relative en fonction du montant dont on dispose pour vivre!), pas tellement pour ceux qui sont en mesure de jouer le jeu. Mais ça n'est vraisemblablement qu'un début.

Ce qui est frappant, dans l'ensemble de ces mesures, c'est qu'elles ne visent qu'une cible: les bénéficiaires de l'aide sociale.

C'est aux plus fragiles qu'on demande ce qu'on n'osera jamais demander aux autres: tout dire, tout montrer, ne laisser aucune zone d'ombre; s'activer absolument et trouver les ressources pour y croire malgré tout quand aucun employeur ne vous rappelle jamais, accepter n'importe quel travail même s'il est inacceptable; voir diminuer encore les maigres ressources avec lesquelles il faut tenter de vivre au quotidien.

Ce qui se met en place revient-il à reconnaître la dignité, la liberté, le droit au respect en fonction de la hauteur des moyens d'existence?

Ce qui est frappant, dans l'ensemble de ces mesures, c'est qu'elles ne visent pas la source du problème. Peut-être faudrait-il commencer par interroger les politiques économiques, les politiques de formation, qui, si on n'y prend garde, peuvent se transformer en gigantesques machines à fabriquer de l'exclusion.

Peut-être faudrait-il poser clairement sur la table le problème des salaires qui ne permettent pas de vivre. La collectivité a-t-elle le choix de prendre ou non à sa charge une partie des coûts économiques des entreprises? Pourquoi le lien entre rentabilité économique réelle et hauteur du salaire n'intervient-il que lorsqu'il s'agit de bas salaires et non de managers.

Tant et aussi longtemps que l'aide sociale devra payer aux working poor ce que l'économie n'assume pas, tant et aussi longtemps que les assurances sociales devront financer une partie du salaire des personnes en voie de réinsertion, le débat sera faussé.

La privatisation des bénéfices et la mauvaise habitude prise de collectiviser les coûts (mise à la retraite anticipée, mise à l'AI, chômage, chômage partiel, etc...) et de réclamer ensuite une diminution de la quote-part de l'Etat¹¹ posent de véritables problèmes en termes de cohésion sociale.

C'est donc encore et toujours qu'il faut rappeler que la cohésion sociale est une condition cadre du développement économique. Parce que si on admet, au nom de l'efficacité économique, de lâcher en route une part grandissante de la population, alors l'ensemble de la collectivité, économie comprise, doit se donner les moyens de garantir des solutions de subsistance dignes à cette part grandissante de la population.

Peut-être faudrait-il enfin, de façon très terre à terre, commencer par se demander de quel montant de base il faut disposer aujourd'hui pour vivre dignement quel que soit son statut: étranger, réfugié, personne âgée, invalide, working poor, chômeur de longue durée, etc...

Est-il acceptable de maintenir des traitements différenciés des pauvres en fonction de leur statut? La dignité des uns vaut-elle plus que celle des autres?

Et le travail social?

Face à l'ensemble de ces pressions-là, le travail social public n'est pas loin du burn out. Manque de reconnaissance, soupçon au mieux d'angélisme et d'incompétence, au pire de complicité de tricherie, positionnement délicat entre rôle d'autorité et rôle d'accompagnement, travail difficile avec des usagers usés, de plus en plus souvent en rupture, ou atteints de troubles psychiques importants.

¹¹ Voir à ce sujet *La crise fiscale de l'Etat et la crise de l'Etat social*, dossier du mois de mars 2004 de l'ARTIAS: http://www.artias.ch/index.php?option=com_content&task=view&id=106&Itemid=145

Les travailleurs et travailleuses sociales sont victimes du même mal que l'aide sociale: la confusion faite entre pompiers et pyromanes. Ni l'aide sociale, ni celles et ceux qui travaillent pour elles ne sont responsables de la réalité qu'ils côtoient quotidiennement. Ils essaient simplement d'éteindre l'incendie avec la bouteille d'eau qu'on leur a laissé.

Il ne revient certes pas aux actrices et acteurs du social de parler à la place de celles et ceux avec qui nous travaillons. Mais avons-nous à nous taire pour autant? Il nous appartient de documenter sans relâche la réalité de la précarité; de ne plus attendre une reconnaissance qui ne viendra pas, mais d'imposer dans le débat public nos connaissances de la réalité, les valeurs éthiques qui sous-tendent notre travail et qui sont en principe celles d'une démocratie évoluée.

Il nous appartient de rappeler avec force que nous ne pourrions pas vivre ensemble si nous ne respectons pas, à titre individuel et à titre collectif, des valeurs fondamentales telles que la solidarité, la dignité, la liberté et la justice sociale.