

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Le «tourisme social»: mythe et réalité l'exemple de la Suisse latine

Dossier préparé par Jean-Pierre Tabin, professeur à l'EESP-HES-S2

Le «tourisme social»: mythe et réalité. L'exemple de la Suisse latine. Cahiers de l'éesp N° 37
14 x 21,5 cm, broché, 2004, 224 pages, ISBN 2-88284-041-1, 30 francs

Direction de la recherche : Jean-Pierre Tabin et Véréna Keller, professeurs à l'EESP-HES-S2

Chargées de recherche: Kathrin Hofmann, assistante de recherche à l'EESP-HES-S2; Sophie Rodari, professeure à l'Institut d'études sociales (IES) de Genève, HES-S2

Collaborations: Anne-Lise Du Pasquier, professeure à l'IES, HES-S2; René Knüsel, professeur à la Haute école fribourgeoise de travail social (HEF-TS), HES-S2; Véronique Tattini, professeure à la Haute école santé-social Valais (HEVs2), HES-S2

Novembre 2004

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

RESUME

L'objectif de cette recherche est de savoir s'il existe une dynamique de «tourisme social» dans sept des cantons de Suisse latine (Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Tessin, Valais, Vaud). Par «tourisme social», nous entendons une pratique stratégique qui consisterait à rechercher un lieu de domicile après avoir procédé à une comparaison des prestations sociales et déboucherait sur un déménagement vers le canton ou vers la commune les plus avantageux.

La Suisse n'est pas le seul pays où ce genre de question se pose. Cette crainte d'un «tourisme social» est surtout répandue dans les fédérations ou confédérations qui n'ont pas harmonisé leurs prestations sociales, comme la Suisse, les Etats-Unis ou l'Union européenne.

L'étude répond à trois questions principales:

1. Est-ce que les prestations sociales sous condition de ressources sont différentes d'un canton ou d'une commune à l'autre?
2. Comment s'expliquent les déménagements?
3. Est-ce que des bénéficiaires de l'aide sociale déménagent pour obtenir de meilleures prestations d'aide?

Nous rendons compte ici des principales conclusions auxquelles nous sommes arrivés au cours de cette recherche.

RIASSUNTO

L'obiettivo di questa ricerca è di sapere se esiste una dinamica di « turismo sociale » in sette cantoni della Svizzera latina (Friburgo, Ginevra, Giura, Neuchâtel, Ticino, Vallese e Vaud). Per «turismo sociale» intendiamo una pratica strategica che consisterebbe a cercare un luogo di domicilio confrontando le prestazioni sociali, e a traslocare verso il cantone o il comune più vantaggiosi.

La Svizzera non è il solo paese dove si pone questo genere di questioni. Questo timore di un «turismo sociale» è diffuso soprattutto nelle federazioni o confederazioni che non hanno armonizzato le loro prestazioni sociali, come la Svizzera, gli Stati Uniti o l'Unione europea.

Lo studio risponde a tre domande principali:

1. Le prestazioni sociali con limite di reddito sono diverse da un cantone o da un comune all'altro?
2. Come si spiegano i traslochi?
3. Vi sono beneficiari d'assistenza sociale che traslocano per ottenere migliori prestazioni d'aiuto?

Riportiamo qui le principali conclusioni alle quali siamo giunti nel corso di questa ricerca.

1. EST-CE QUE LES PRESTATIONS SOCIALES SOUS CONDITION DE RESSOURCES SONT DIFFERENTES D'UN CANTON OU D'UNE COMMUNE A L'AUTRE?

Pour réaliser cette comparaison, nous avons procédé en trois étapes. D'abord, nous avons inventorié et comparé 13 dispositifs d'aide individuelle sous condition de ressources dans les sept cantons concernés par notre étude. Ensuite, nous avons fait de même avec les dispositifs de 3 communes par canton (soit 21 communes en tout). Enfin, nous avons créé des situations types de manière à pouvoir, concrètement, examiner quelles montants touchent les personnes établies dans différents lieux.

A. Les dispositifs cantonaux

Au plan cantonal, nous nous sommes intéressés aux 13 dispositifs d'aide individuelle sous condition de ressources.

13 dispositifs cantonaux sous la loupe

Dispositifs	Cantons concernés
1. L'aide sociale	Tous
2. Les avances sur pension alimentaire	Tous
3. Les mesures cantonales pour chômeurs en fin de droit ou sans droit aux prestations de la loi fédérale sur l'assurance chômage et insolvabilité (LACI)	Tous
4. L'aide aux victimes d'infractions (LAVI)	Tous
5. L'assistance judiciaire	Tous
6. Les prestations complémentaires (PC) à l'assurance vieillesse et survivants ou à l'assurance invalidité (AVS et AI)	Tous
7. Les prestations de naissance et de maternité sous condition de ressources	FR, NE, TI, VS, VD
8. Les allocations pour enfants (de famille) sous condition de ressources	FR, GE, TI, VS, VD
9. Les allocations de formation sous condition de ressources (bourses d'études et d'apprentissage)	Tous
10. L'allocation individuelle de logement	GE, VD
11. Le subside pour le paiement de la cotisation à l'assurance maladie (LAMal)	Tous
12. Le subside de réduction ou de remise des cotisations à l'assurance vieillesse et survivants, à l'assurance invalidité et à l'assurance perte de gain (AVS/AI/APG)	Tous
13. L'aide aux frais de soins et de maintien à domicile	TI, VS

L'image que l'on peut se faire de ces 13 dispositifs est assez contrastée.

➤ **Les prestations découlant des cinq lois fédérales sont relativement uniformes**

Quatre des cinq dispositifs qui relèvent de lois fédérales sont souvent identiques, parce que leur application postule une certaine unité de doctrine (LAVI, subside de réduction ou de remise des cotisations AVS/AI/APG, PC à l'AVS/AI, assistance judiciaire). Les lois d'application présentent une relative homogénéité des modalités d'octroi et des prestations. Le cinquième dispositif, le subside pour le paiement de la cotisation à l'assurance maladie, fait exception, car la LAMal laisse aux cantons une autonomie très importante.

➤ **C'est moins le cas des 8 dispositifs cantonaux d'aide individuelle sous condition de ressources**

Les 8 dispositifs cantonaux d'aide individuelle sous condition de ressources sont beaucoup moins homogènes (les lois sur l'aide sociale, les mesures particulières développées par les cantons pour les chômeurs/euses en fin de droit ou sans droit LACI, les allocations familiales, les allocations de logement, les bourses, les prestations de naissance et de maternité, l'aide aux frais de soins et de maintien à domicile ainsi que les avances sur pension alimentaire).

Le fédéralisme opère, ce qui se traduit par une diversité des politiques développées et des prestations offertes. Ces différences se manifestent aussi bien dans les modalités permettant de déterminer le droit à une prestation que dans les prestations elles-mêmes. En effet, elles divergent entre cantons et entre dispositifs d'un seul et même canton à plusieurs points de vue: la définition du revenu déterminant (revenu imposable ou effectif, genre et montants des déductions), l'échelle d'équivalence, la fortune admise et la manière de la prendre en compte, l'automatisme de la prestation (accordée par exemple sur la base de la déclaration d'impôts ou sur demande), etc.

Par ailleurs, tous les dispositifs n'existent pas dans l'ensemble des cantons. Mais l'absence d'un dispositif ne signifie pas nécessairement que les prestations sont moins importantes, car elles peuvent être compensées par une prestation fournie sans condition de ressources (c'est le cas, à Genève, de l'assurance maternité qui remplace avantageusement les prestations de naissance et de maternité sous condition de ressources).

Dans le cadre de *l'aide sociale*, les recommandations de la CSIAS ont permis d'harmoniser (presque complètement) les montants cantonaux pour l'entretien. L'addition des forfaits 1 et 2 pour une personne donne au maximum 1216 francs (Genève) et au minimum 1055 francs (Jura, Fribourg, Valais, Tessin): les différences correspondent donc aux normes édictées par la CSIAS concernant les spécificités régionales. Demeurent cependant des disparités dans les prestations circonstanciées et dans le remboursement de l'aide sociale, qui peuvent se révéler importantes.

Les prestations circonstanciées sont versées en fonction de la situation particulière des bénéficiaires. Si tous les cantons admettent la prise en charge de tels frais, c'est à la fois dans l'étendue des frais pris en compte et dans les montants accordés que

se niche la diversité. Par exemple, dans le canton de Genève, la prise en charge des frais de transports publics fait partie des prestations circonstanciées, alors que, dans le canton de Vaud, ils sont compris dans le forfait de base, et une demande supplémentaire fait l'objet d'une négociation. Dans ce dernier canton, seuls les déplacements effectués pour des motifs professionnels sont remboursés sur présentation des tickets, selon les directives d'application internes en plus du forfait. Autre exemple, les cantons de Vaud, du Tessin, de Neuchâtel et de Fribourg remboursent les frais de lunettes médicales, alors qu'ailleurs ils ne sont pas mentionnés. Ils sont parfois, comme dans le canton de Genève, tout de même payés.

Une différence significative dans le statut accordé à l'aide sociale et dans la manière de la considérer se trouve dans le principe de remboursement. Seuls deux cantons, Neuchâtel et le Jura, ont opté pour l'abandon du remboursement dans leur loi. Genève prévoit le remboursement, mais le délai de prescription tombe plus vite, après 5 ans déjà (contre 10 ans dans les autres cantons). Les législations actuellement en vigueur dans les cantons de Fribourg, du Tessin, de Vaud et du Valais prévoient en principe le remboursement dès que la situation financière du bénéficiaire le permet. La situation est en rapide évolution: le Grand conseil genevois a décidé, en décembre 2003, de supprimer la dette d'assistance; dans le canton de Vaud, elle sera supprimée dès 2006.

Des mesures cantonales pour chômeurs en fin de droit ou sans droit LACI ont été développées dans tous les cantons latins. Les mesures cantonales pour chômeurs/euses en fin de droit se caractérisent par leur diversité en ce qui concerne les modèles de prise en charge et les conditions d'octroi. Ces dispositifs ont été mis en place dans le but d'«activer» les bénéficiaires de l'aide sociale, parfois d'autres populations également (incitations à l'autonomie sociale ou à la (ré)intégration du marché de l'emploi). Un encouragement financier, généralement de 100 à 250 francs, est parfois versé aux personnes qui acceptent de signer un contrat d'insertion. Les limites de revenus peuvent être fixées dans un barème, selon les normes CSIAS ou sur une autre base. La durée des prestations est très variable suivant les cantons.

Ainsi, pour le RMR vaudois, la prestation peut être renouvelée après une année, mais la durée totale est limitée à deux ans. Dans le RMCAS genevois, la prestation peut aussi être renouvelée pour une année, mais pour un nombre de fois illimité. La situation des indépendant•e•s est traitée de façon différente selon les cantons. Dans le canton de Genève, ils/elles sont exclu•e•s des dispositifs, alors que dans les cantons de Neuchâtel, de Vaud ou du Tessin, ils/elles peuvent en bénéficier: la prestation tessinoise ne concerne d'ailleurs plus que les anciens indépendants depuis l'entrée en vigueur de la LAPS le 1er février 2003. Dans ces régimes destinés aux chômeurs/euses, on exige le plus souvent une domiciliation dans le canton, et même jusqu'à 7 ans de domicile pour un•e étranger•ère hors UE dans le cadre du RMCAS genevois.

Les *avances sur pension alimentaire* se différencient principalement au niveau des conditions d'octroi et des montants maximaux avancés. Deux visions de la famille et de la politique sociale en leur faveur s'opposent dans ce domaine et influencent le droit de l'ex-conjoint-e à bénéficier d'une avance sur pension alimentaire. Dans les

cantons romands, c'est l'unité familiale formée par l'adulte ayant l'autorité parentale et la garde des enfants qui est considérée comme référence, alors qu'au Tessin la législation met au centre l'enfant.

Dans certains cantons, des avances sont versées non seulement pour l'entretien de l'enfant, mais également pour une pension alimentaire à l'ex-conjoint-e. Les avances sur les pensions alimentaires dues à des adultes existent dans les cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura – mais pas au Tessin (ni d'ailleurs en Suisse alémanique, sauf à Zoug). La comparaison des limites de gains est problématique, car le revenu de référence retenu par les cantons concernés varie. Pour le canton de Fribourg, c'est le revenu brut qui fait foi. Les cantons de Vaud, du Jura, de Neuchâtel et de Genève se basent sur le revenu net (allocations familiales comprises), le canton du Valais utilise le revenu imposable et celui du Tessin n'impose pas de limites de revenu pour ouvrir le droit aux avances.

Les *prestations de naissance et de maternité* sous condition de ressources n'existent pas dans les cantons de Genève (qui connaît une assurance maternité sans condition de ressources) et du Jura. Dans les autres cantons, le montant des prestations varie et la durée pendant laquelle elles sont accordées aussi. Le canton de Vaud attribue un montant fixe de 200 francs pendant 6 mois et d'éventuelles prestations de perte de gain, lorsque le revenu familial mensuel net est inférieur à la limite d'un revenu déterminant. Neuchâtel fait varier le montant des prestations en fonction d'un revenu déterminant. Le montant des allocations peut ainsi aller de 50 à 2500 francs sur une durée de 12 mois. Le Tessin se distingue dans l'approche développée dans ce domaine. La politique familiale a fait l'objet dans ce canton d'une réflexion approfondie qui trouve son aboutissement dans la loi de 2002 sur les allocations familiales.

Les *allocations pour enfants (de famille)* sous condition de ressources n'existent pas dans les cantons du Jura et de Neuchâtel. Les autres cantons disposent d'une législation et offrent des prestations qui prennent ou non en compte les personnes sans activité lucrative. Le Tessin se distingue depuis l'adoption et la refonte de son système d'aide en faveur des familles: dans ce canton, une allocation intégrative est destinée aux familles remplissant les conditions définies dans la loi pour leurs enfants jusqu'à 15 ans.

Les *allocations de formation sous condition de ressources* (bourses) sont également très malaisées à comparer, parce que les conditions pour obtenir une telle aide sont réglées par des barèmes complexes propres à chaque canton, qui dépendent notamment du type de formation entreprise. En outre, les montants alloués varient dans chaque canton en fonction de critères complexes et difficilement comparables. Il semblerait cependant que ce soit dans le domaine des allocations de formation que les différences soient les plus importantes, par exemple en matière de prêts d'honneur ou de versement de bourses à fonds perdus, et de soutien ou non à la deuxième formation, etc.

L'*allocation individuelle* de logement n'existe que dans les cantons de Genève et Vaud. Le canton de Genève octroie une aide matérielle aux personnes qui remplissent les critères exigés. Dans le canton de Vaud, plus aucun immeuble ne correspond aux critères de la loi.

L'*aide aux frais de soins et de maintien à domicile* n'existe qu'en Valais et au Tessin. Lorsque les prestations complémentaires à l'AVS/AI sont insuffisantes, le Valais accorde des prestations après enquête de la caisse de compensation.

➤ **Une politique d'information sur les dispositifs très variable**

La politique d'information diffère d'un canton et d'un dispositif à l'autre. L'information sur les dispositifs liés à la législation fédérale est en général disponible et accessible auprès des services spécialisés, ainsi que sur l'internet. Par contre, elle reste relativement opaque en ce qui concerne les prestations cantonales sous condition de ressources, même si demander ces prestations relève d'un droit.

En résumé

On n'observe pas de différences significatives et uniformes en faveur de l'un ou de l'autre canton. Autrement dit, aucun canton n'apparaît à l'évidence comme systématiquement plus avantageux qu'un autre. Nous le vérifierons plus loin à l'aide des situations types. Un canton avantageux à un moment donné peut très bien ne plus l'être quelques mois plus tard, simplement parce que la situation de la personne a changé ou parce que la prestation est accordée pour une durée limitée.

La comparaison des données d'un endroit à l'autre est en outre très délicate, d'une part parce que la matière est complexe, d'autre part parce que l'accès à l'information est très difficile, et enfin parce que, parfois, les critères d'éligibilité se fondent sur des bases incomparables (définition du revenu déterminant, par exemple), enfin parce que les législations en la matière sont en constante réforme, ce qui oblige à réviser fréquemment les comparaisons: on le voit à l'exemple du Tessin, qui a entièrement révisé son dispositif d'aide sous condition de ressources début 2003, on peut le voir aussi à l'exemple du canton de Vaud, qui vient, fin 2003, de réformer son système d'aide sociale (et de revenu minimum de réinsertion).

Il paraît donc peu vraisemblable qu'une personne puisse avoir les compétences, les moyens et le temps de se livrer à ces comparaisons qui, à l'évidence, ne donnent pas un tableau simple et facilement utilisable. Cette comparaison devrait en outre tenir compte du fait que, pour ouvrir le droit à certaines prestations, une présence minimale dans le canton est exigée (par exemple 2 ans dans le canton du Jura pour l'accès aux mesures cantonales pour chômeurs en fin de droit ou sans droit LACI, 1 an dans le canton de Genève pour les avances sur pensions alimentaires, 1 an dans celui de Neuchâtel pour les prestations de naissance et de maternité sous condition de ressources, 6 mois dans le canton de Fribourg pour les allocations pour enfants (de famille) sous condition de ressources, etc...)

B. Les dispositifs communaux

Afin de compléter nos informations et de savoir si, dans certains cantons, des communes sont plus avantageuses que d'autres, nous avons choisi d'étudier 21 communes dans les 7 cantons concernés par notre étude. Dans ces communes, nous avons étudié les dispositifs d'aide individuelle sous condition de ressources.

Les 21 communes choisies

Canton de Fribourg : Fribourg, Bulle, Neyruz
Canton de Genève : Genève, Vernier, Plan-les-Ouates
Canton du Jura : Delémont, Porrentruy, Alle
Canton de Neuchâtel : Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Cressier
Canton du Tessin : Bellinzona, Lugano, Cugnasco
Canton du Valais : Sion, Sierre, Port-Valais
Canton de Vaud : Lausanne, Yverdon-les-Bains, Cossonay

➤ **Des dispositifs modestes et moins formalisés que les dispositifs cantonaux**

Si les dispositifs cantonaux font l'objet de législations qui prévoient relativement précisément les normes d'accès, les prestations communales d'aide sous condition de ressources sont d'un autre type. Souvent faiblement formalisées, elles laissent une large marge d'appréciation au service communal concerné, qui peut tenir compte de situations particulières. Les normes, quand elles existent, sont souvent souples.

Les prestations communales d'aide sous condition de ressources ont souvent débuté par l'aide aux personnes âgées, une population largement touchée par la pauvreté avant que ne soient mises en place les prestations complémentaires AVS/AI. Cela explique que 9 communes sur les 21 sélectionnées distribuent un complément aux prestations complémentaires fédérales (et cantonales pour Genève). Sur les 13 types de prestations recensés dans les communes étudiées, six concernent les familles; cinq sur six concernent les enfants et les charges qu'ils induisent en rapport avec la fréquentation de l'école ou d'une crèche. Cependant, leur incidence réelle dans la vie de personnes touchées ou menacées par la pauvreté est à relativiser: les montants accordés par les communes sont modestes et le plus souvent ponctuels. Des conditions de durée de domiciliation dans la commune existent dans plusieurs communes, par exemple l'aide sociale lausannoise complémentaire n'est octroyée qu'après 10 ans de résidence dans la commune.

➤ **Un accès à l'information difficile**

L'action des services communaux permet parfois de répondre aux besoins d'une famille ou d'intervenir préventivement, évitant ainsi une détérioration de la situation. Cette souplesse, liée à la proximité du centre de décision, rend cependant très peu transparentes les prestations fournies – et encore moins les critères qui président à l'attribution de ces prestations. Dans le travail de recueil systématique qu'a nécessité cette recherche, nous avons été confrontés aux limites de l'accès aux informations et à la difficulté d'en connaître l'application, notamment les détails de celle-ci.

Le fonctionnement de certains (grands) services sociaux communaux permet une accessibilité facilitée (large horaire d'ouverture), un accueil professionnel, un relatif anonymat. Ces caractéristiques, qui sont celles des communes les plus importantes d'une région, ont été mentionnées parmi les motifs entrant en compte pour justifier un déménagement dans trois interviews (sur un total de 42, voir plus loin).

En résumé

Les prestations communales sous condition de ressources sont de dimension modeste.

Les critères d'attribution ne sont guère accessibles au public, et la comparaison objective des prestations est pratiquement impossible.

Enfin, les conditions de domiciliation qui existent parfois peuvent rendre vain ce type d'exercice.

C. Les situations types

Après avoir établi l'inventaire des dispositifs cantonaux d'aide sous condition de ressources, nous voulions comparer plus précisément les réalités cantonales, de manière à concrétiser les différences observées. Pour construire les situations types, nous nous sommes basés sur les données statistiques de l'aide sociale fournies par les différents cantons romands qui ont mandé la recherche et sur des données tirées de différentes études.

Les quatre situations types

- La première situation est celle d'une femme seule sans salaire.
- La deuxième situation concerne une femme divorcée avec deux enfants en bas âge, touchant un salaire net de 3546 francs
- La troisième situation concerne un couple avec 2 adolescent•e•s, leurs salaires nets s'élèvent à 4576 francs
- La quatrième situation, enfin, est celle d'un homme, seul, âgé de 67 ans, originaire d'un pays situé hors de l'UE, en Suisse depuis 9 ans, qui touche 800 francs de rentes.

Pour réaliser les comparaisons entre cantons, nous avons, pour chacune des situations, déterminé le revenu disponible. Ce revenu a été calculé à partir du revenu propre à chacune de ces situations (identique dans tous les cantons), duquel nous avons déduit les principales dépenses contraintes (ces dépenses sont différentes de canton en canton: loyer, assurance maladie, impôts, frais de garde des enfants). Ensuite, nous avons ajouté l'ensemble des transferts sociaux auxquels chaque situation type peut prétendre (différents également selon les cantons), ce qui nous a permis d'obtenir le revenu disponible. Nous tenons compte de tous les types de transferts sociaux, qu'ils soient alloués sous condition de ressources ou non.

Dans toutes les situations types, des différences de revenu entre cantons existent, qu'il faut cependant relativiser en fonction du coût de la vie. Dans la situation 1, les disparités sont davantage imputables aux différents régimes (aide sociale versus mesures d'insertion).

Les cantons de Genève, Tessin et Valais paraissent souvent donner des prestations plus élevées; ces cantons ne se situent jamais plus bas qu'en quatrième position. A l'autre extrémité, on trouve le canton de Neuchâtel, dont la meilleure position est la cinquième. Les cantons de Fribourg, Jura et Vaud ont des positionnements plus disparates.

Les 4 situations: revenu disponible, position des cantons

	<i>GE</i>	<i>TI</i>	<i>VD</i>	<i>JU</i>	<i>VS</i>	<i>NE</i>	<i>FR</i>
Situation 1 (aide sociale)	1216 fr.	1176 fr.	1110 fr.	1076 fr.	1076 fr.	1059 fr.	1055 fr.
	<i>VS</i>	<i>FR</i>	<i>TI</i>	<i>GE</i>	<i>VD</i>	<i>JU</i>	<i>NE</i>
Situation 1 bis (mesure d'insertion ou aide sociale)	2220 fr.	1802 fr.	1487 fr.	1216 fr.	1110 fr.	1076 fr.	1059 fr.
	<i>GE</i>	<i>JU</i>	<i>VS</i>	<i>TI</i>	<i>VD</i>	<i>FR</i>	<i>NE</i>
Situation 2	3457 fr.	3323 fr.	3295 fr.	3077 fr.	2734 fr.	2683 fr.	2444 fr.
	<i>TI</i>	<i>VS</i>	<i>GE</i>	<i>FR</i>	<i>NE</i>	<i>JU</i>	<i>VD</i>
Situation 3	3799 fr.	3774 fr.	3656 fr.	3529 fr.	3418 fr.	3219 fr.	3083 fr.
	<i>GE</i>	<i>TI</i>	<i>VD</i>	<i>JU</i>	<i>VS</i>	<i>NE</i>	<i>FR</i>
Situation 4	1274 fr.	1170 fr.	1110 fr.	1076 fr.	1076 fr.	1059 fr.	1049 fr.

Aucun canton n'est systématiquement plus favorable qu'un autre et les avantages ne sont pas durables (ils évoluent en fonction de la situation des bénéficiaires, âge, durée de séjour, etc.) Les dispositifs sont multiples, et l'accès à l'information extrêmement difficile. On peut en outre remarquer que le versement de l'aide sociale réduit fortement les disparités entre revenus disponibles.

En résumé

Deux éléments ressortent de ces comparaisons.

D'abord, la récolte des données en elle-même est une opération longue et complexe à mener, d'une part parce que les informations ne sont pas immédiatement disponibles, d'autre part parce qu'elles ne sont pas forcément comparables entre elles. Près de 13 mois de recherche ont été nécessaires à une équipe de plusieurs chercheuses et chercheurs pour réaliser cette comparaison, et il a fallu constamment requérir l'aide directe, compétente et personnalisée des services concernés. De plus, nous avons été confrontés à des dispositifs évoluant rapidement, et posant de ce fait des problèmes d'analyse comparative difficiles, et parfois même sans solution. Aucune instance n'a une vue de l'ensemble des dispositifs existants. Pareille comparaison, pour une personne à l'aide sociale, est donc invraisemblable: même en se limitant à un seul dispositif, la réalisation de cette comparaison semble pour le moins improbable.

Ensuite, comparaison faite, aucun lieu ne ressort systématiquement comme étant le plus avantageux, et aucun avantage n'est durable. Les différences constatées sont cependant bien réelles et la complexité des dispositifs, ainsi qu'un certain manque de transparence (dans le cas de certaines prestations, par exemple l'aide sociale publique), permettent de véhiculer toutes sortes de fantasmes sur le niveau des prestations.

2. QUI DEMENAGE ET POURQUOI?

A) Les mouvements migratoires en Suisse

➤ **Un solde migratoire intercantonal pratiquement nul**

Selon les données 1999 de l'OFS, les migrations internes dans les cantons concernés par l'étude touchent environ 31000 personnes en tout. Le solde migratoire est très faible, puisque 31386 personnes arrivent d'un autre canton, tandis que 31430 partent vers un autre canton.

➤ **L'attrait des centres urbains**

La situation de chaque canton est, par ailleurs, très différente, car les flux s'effectuent essentiellement au profit de quatre centres: Zurich, Genève, Lausanne et Berne.

De 1990 à 2000, l'analyse de l'évolution démographique, en tenant compte des naissances, des décès et des migrations, permet les constats suivants:

- Fribourg cumule un mouvement naturel positif (rapport entre naissances et décès) avec des mouvements migratoires positifs (avec l'étranger et avec les autres cantons);
- Vaud montre la même constellation que Fribourg, bien que son gain migratoire avec l'étranger soit plus faible que la moyenne nationale;
- le Valais et Genève ont une croissance positive, mais les flux migratoires internes sont à peine positifs;
- le Tessin a un gain naturel proche de zéro, mais les migrations internes et externes offrent des gains largement positifs au canton;
- Jura et Neuchâtel enregistrent un léger excédent des naissances et des pertes migratoires internes. Ces cantons ont un faible accroissement de la population (en dessous de la moyenne nationale).

En résumé

Il ressort que le solde migratoire intercantonal est insignifiant.

Cependant, les cantons romands et le Tessin ont vu leur population s'accroître. Genève et Vaud ont même affiché une croissance légèrement supérieure à la moyenne nationale (5,9 %).

B) Déménager

➤ **Un déménagement se décide pour une multitude de motifs**

Un déménagement n'est pas seulement un acte individuel et raisonné, mais aussi un acte répondant à un contexte socio-économique et à des dynamiques sociales variées et complexes. C'est un ajustement qui met en jeu les motivations ou contraintes suivantes :

- la recherche d'un logement plus confortable et mieux adapté à sa situation personnelle;
- la recherche d'une meilleure qualité de vie;
- des motifs liés à l'offre de formation;
- des motifs familiaux, économiques et financiers, comme déménager en vue d'un nouvel emploi, réduire les coûts liés aux déplacements et aux frais de logement, acheter son propre logement, réorganiser sa vie maritale.

➤ **L'âge et la situation personnelle, notamment, influencent les motifs de déménagement**

On sait que l'âge et la situation personnelle influent sur les motifs de déménagement, les plus jeunes déménageant surtout pour des motifs professionnels. Les ressources, le niveau de formation et la situation d'emploi influencent aussi les décisions de déménagement, mais aussi le système de valeurs. En effet, les motivations et les freins à la mobilité s'expliquent aussi par le sens que chaque personne leur attribue en fonction de son attitude générale face à la mobilité. L'importance qu'elle accorde à l'intégration à des réseaux, la représentation qu'elle se fait de la commune de domicile en termes d'attraction ou de répulsion, et, plus globalement, son système de représentation du monde, jouent un rôle dans le processus de décision.

➤ **La position sociale influe sur les comportements migratoires**

Une décision du même type – déménager – est envisagée de manière différente suivant l'inscription d'une personne dans un champ social ou un autre. S'il est considéré comme «*normal*» pour un·e étudiant·e qui se destine à une carrière au sein de l'université d'aller étudier à l'étranger quelque temps, ce n'est guère le cas pour un apprenti. Un homme qui change de ville ou de pays pour un nouvel emploi, un père de famille qui déplace avec lui son épouse et ses enfants, peut le faire plus légitimement qu'une femme. Si un·e cadre supérieur·e se doit d'être mobile dans son travail s'il/elle veut espérer développer sa carrière, ce n'est pas forcément le cas d'un·e ouvrier·ère, pour qui le terme même de carrière n'a pas guère de sens. Il faut donc replacer la décision dans le contexte socio-économique dans lequel s'inscrit la personne.

Cela a pour conséquence que la question du «*tourisme social*» doit être non seulement considérée sous l'angle d'une réalité *objective*, notamment de l'existence de différences concernant l'accès aux prestations d'aide sociale, mais renvoie également à l'appréciation *subjective* que les bénéficiaires se font de leur commune de domicile et de la commune visée.

C) Les comportements migratoires des bénéficiaires de l'aide sociale

➤ Pourquoi ces déménagements sont stigmatisés

Si le tourisme est, depuis longtemps, promu en Suisse, le «*tourisme social*» est connoté de manière très négative. Cette question a des racines profondes. Des comportements de ce type sont dénoncés dès le XIXe siècle et plus encore au XXe siècle, au plan communal (des villes se plaignent de recevoir des ruraux attirés par les prestations sociales), cantonal (des cantons tentent de limiter l'accès de ressortissants d'autres cantons à leurs prestations sociales) et national (le Conseil fédéral ou des parlementaires dénoncent le fait que des personnes de nationalité étrangère sont attirées par le niveau des prestations sociales).

L'analyse de la presse que nous avons réalisée montre que l'argument du «*tourisme social*» se nourrit de la peur, plus ou moins diffuse, des abus. Abus de prestations et abus de domicile, plus généralement abus de droit. La présentation de scénarios d'invasion du territoire par des «*étrangers*» qui veulent abusivement profiter de prestations (au moins moralement) indues est là pour le montrer. Notre analyse démontre que cette peur des abus ne repose cependant pas sur des enquêtes ou sur des constats, mais sur des impressions.

Certes, dans certaines situations, la mobilité intéressée est encouragée, comme on peut le voir sur les sites de la promotion économique des cantons concernés ou dans le cadre de la LAMal: les autorités incitent les assuré•e•s à changer de caisse maladie en faisant jouer la concurrence.

Toutefois, si le changement en vue de l'amélioration de sa situation n'est pas uniformément condamné, la gêne reste entière. Modifier son comportement de manière à profiter d'opportunités est mal perçu, ce qui entrave une habilitation même partielle du phénomène, puisque même les autorités peinent à instaurer un esprit positif autour de ce genre de pratiques. Evidemment, le phénomène est encore renforcé dans le cas de personnes dépendantes financièrement, car on est très souvent tenté de s'interroger sur leur autonomie de jugement.

➤ Un groupe très hétérogène

Il faut relever l'hétérogénéité de la population qui fait appel aux services d'aide sociale. Les trajectoires sociales singulières qui aboutissent à une aide sociale ne permettent pas de les relier à un seul groupe social.

Il suffit, pour s'en convaincre, d'étudier (lorsque nous les avons) les motifs qui ont amené des personnes à l'aide sociale. Les revenus insuffisants sont un motif important (environ 30% à 50% des situations) qui recouvre des réalités fort différentes: bas salaires (*working poors*), prestations d'assurance insuffisantes, absence de droit à des prestations d'assurance, etc. La variété des «*autres motifs*» et leur distribution montrent que nous n'avons pas affaire à un groupe homogène, puisqu'on y trouve aussi bien des personnes en attente d'une prestation d'assurance que des personnes malades ou rencontrant des difficultés de gestion.

En tout état de cause, les bénéficiaires de l'aide sociale sont souvent issus d'une population défavorisée et sont définis par les décisions prises en amont et en dehors

de l'aide sociale telles le marché de l'emploi, les assurances sociales et l'organisation administrative de l'Etat notamment. Les décisions de recourir à l'aide sociale ne relèvent donc pas principalement de choix individuels.

➤ **Des déménagements plus fréquents**

Des rares données que nous avons pu collecter qui concernent l'installation dans les communes ou la durée de séjour dans celles-ci (aucun des cantons concernés par cette étude n'a développé de statistiques concernant ce point), nous pouvons déduire que la fréquence des déménagements est relativement élevée chez les bénéficiaires récents d'une aide sociale, ce qui s'explique sans doute par la précarité de leur statut.

Des données zurichoises (ville) confirment ce fait, puisque environ 30% des nouvelles et nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale zurichoise âgés entre 20 et 64 ans entre 1993 et 1995 habitent la commune depuis moins d'un an, alors que la moyenne de déménagement dans ce groupe d'âge dans la population est de 10% environ. 30% des jeunes nouveaux bénéficiaires (hommes célibataires âgés de 20 à 39 ans) habitent la commune depuis moins d'un an, contre 18% de la population du même âge. L'*Initiative des villes*, qui fournit des données concernant les nouveaux dossiers d'aide sociale financière ouverts durant l'année d'enquête (2002) dans 8 villes alémaniques indique quant à elle que 19,5% des nouveaux bénéficiaires habitent la commune depuis moins de 6 mois.

En ce qui concerne l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale, cette mobilité ne semble cependant pas se confirmer. Selon les données les plus récentes de l'Office fédéral de la statistique, 7,4% des bénéficiaires de l'aide sociale du canton de Zurich au 31 décembre 2001 sont domiciliés dans la commune depuis moins d'une année, et seulement 4% dans le canton depuis moins d'une année.

➤ **L'exemple des personnes de nationalité suisse de retour de l'étranger**

Pour compléter notre information, il nous a paru opportun de tenter de savoir comment les Suisses de retour de l'étranger choisissent leur premier lieu de séjour et si les motifs qui les avaient amenés à décider de leur commune d'établissement prenaient en compte les prestations espérées ou si d'autres critères étaient à la base de leur choix.

A notre connaissance, il n'existe aucune statistique complète sur cette population qui permettrait de faire un état des lieux de type quantitatif des endroits où cette population s'est établie, ou d'analyser les motifs pour lesquels les Suisses de retour de l'étranger choisissent un canton, une ville plutôt qu'un autre ou qu'une autre. Nous savons cependant qu'environ 350 personnes en 2000, 385 en 2001 et 600 en 2002 sont arrivées en Suisse. Sur les 600 personnes de 2002, 31% sont venues s'établir à Genève, 23% à Zurich, 8% dans le canton de Vaud.

Selon l'Aide sociale aux Suisses de retour de l'étranger (ASE), les cantons d'établissement choisis de préférence sont ceux qui permettent le plus facilement de trouver un emploi. Selon l'Unité des Suisses de retour de l'étranger dépendant de l'Hospice général de Genève (HG), il y a quatre motifs importants qui expliquent que Genève soit choisie en priorité: la connaissance des lieux, la langue, le service

assuré aux personnes (Genève est le seul canton à assumer un accueil spécialisé) et le réseau de personnes.

En résumé

Avant tout, trois éléments ressortent de ces informations.

D'abord, si on peut constater une attirance vers les centres urbains, elle n'est ni uniforme, ni d'une ampleur extraordinaire.

Ensuite, les motifs de déménagements sont complexes et ne peuvent être réduits à un simple calcul rationnel.

Enfin, la question du «*tourisme social*» est une question récurrente, qui n'a jamais été démontrée. Par définition, elle vise systématiquement l'étranger: à la nation, au canton ou même à la commune. Elle participe de cette manière à la construction d'une identité collective.

3. EST-CE QUE LES BENEFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE DEMENAGENT POUR OBTENIR DE MEILLEURES PRESTATIONS D'AIDE ?

Après avoir établi la comparaison des prestations des cantons et des communes, ainsi que des données générales sur les migrations, il nous restait à vérifier si une différence supposée de prestations pouvait jouer un rôle dans les motifs de déménagement des bénéficiaires.

Sélection des bénéficiaires à interviewer

Pour ce faire, nous avons interrogé 42 bénéficiaires de l'aide sociale ayant élu domicile dans l'une des 21 communes choisies entre le 1er janvier et le 31 décembre 2001 et ayant été nouveau bénéficiaire de l'aide sociale entre le 1er janvier et le 31 mars 2002.

Les motifs de déménagement évoqués par les personnes interviewées ne sont pas liés à une comparaison des prestations sociales. La famille et l'emploi, dans cet ordre, sont les motifs principaux de déménagement, ce qui correspond à ce que nous avons pu apprendre de la littérature spécialisée sur le sujet. De manière générale, la connaissance des prestations sociales de la nouvelle commune de domicile est très médiocre.

Une large majorité des personnes interrogées mentionnent qu'elles ne connaissent pas (à l'avance) les prestations sociales de leur nouvelle commune de domicile. Les 12 personnes qui disent avoir disposé d'une information ont une connaissance peu approfondie des prestations sociales (3 personnes), tirée de sources diverses (brochures d'information, etc.), ou ont eu des informations sur une aide précise (aide sociale publique: 4 personnes; aide sociale privée: 1 personne; chômage:

1 personne; etc.). 33 personnes disent n'avoir pas essayé de connaître les prestations de leur nouvelle commune avant de déménager.

Lorsqu'on leur demande de comparer les prestations, 18 personnes notent des différences au niveau de l'accueil ou du suivi, et seulement 2 des différences au niveau financier. 6 personnes portent un jugement identique sur les aides de leur ancienne et de leur nouvelle commune. 9 personnes notent mieux l'aide de leur nouvelle commune... et 9 moins bien.

Les personnes interviewées se jugent mal renseignées sur l'aide que les services sociaux peuvent leur fournir dans leur région.

En résumé

Deux éléments ressortent de ces informations.

Les bénéficiaires interrogés déménagent pour des motifs qui n'ont rien à voir avec une évaluation des prestations sociales.

Les bénéficiaires interrogés ont une perception très incomplète et très sommaire de ces dispositifs, car leur connaissance dépend de leur situation personnelle et de leurs besoins particuliers.

CONCLUSION

Durant cette recherche, qui a duré 13 mois, un groupe composé de 6 professeur•e•s HES et d'une assistante de recherche s'est penché sur la question des mouvements migratoires en matière d'aide sociale.

L'investigation, menée sous plusieurs angles complémentaires, nous permet de faire les sept constats suivants.

1. La comparaison est impossible pour un particulier

La comparaison objective, documentée et précise des dispositifs d'aide est impossible pour une personne ne disposant pas du soutien des spécialistes des cantons et des communes concernées: les informations sur les dispositifs ne sont pas toujours accessibles, elles ne sont nulle part centralisées, la multiplicité et la diversité des régimes rendent la comparaison extrêmement complexe, enfin les changements qui interviennent dans ces régimes ont pour conséquence que toute comparaison est éphémère (un avantage aujourd'hui dans une région peut très bien ne plus exister demain).

Une comparaison systématique est hors de portée des bénéficiaires les plus avertis, puisqu'elle n'a pu être réalisée qu'avec difficulté par une équipe de recherche. Le choix de déménager ne peut raisonnablement relever d'une décision rationnellement prise à la suite d'une comparaison des prestations offertes par différentes communes ou cantons. A la limite, elle pourrait tout au plus constituer un élément entraînant une décision, mais cette hypothèse est elle aussi invalidée par notre recherche.

2. Les personnes interrogées ont une connaissance sommaire des dispositifs

Comme l'ont montré les entretiens menés avec des bénéficiaires, leur connaissance des dispositifs est liée à leur situation propre à un moment donné, ce qui leur interdit d'anticiper, le cas échéant, des avantages de prestations d'aide individuelle. Un pourcentage non négligeable (16 sur 42) des personnes interviewées n'était pas à l'aide sociale avant de déménager, ou ne l'a été que durant une courte période; l'assistance de longue durée ne semble donc pas être la caractéristique de cette population qui déménage.

Lorsqu'on leur demande d'exprimer une comparaison entre les aides reçues, les bénéficiaires signalent le plus souvent des variations d'ordre relationnel. Les différences de niveau de prestations sont très rarement signalées, et elles sont considérées comme minimales, voire insignifiantes par rapport aux autres disparités... D'ailleurs, pour quelques-unes des personnes interrogées, la situation s'est dégradée après le déménagement.

3. Les personnes interrogées évaluent plutôt positivement les aides reçues

Le niveau de satisfaction des prestations reçues est relativement élevé, que ce soit dans la commune de départ ou dans celle d'arrivée. Les personnes que nous avons rencontrées n'ont donc pas déménagé suite à une insatisfaction liée aux aides reçues.

4. Les personnes interrogées déménagent pour des motifs identiques à ceux de la population

Les motifs de déménagement des personnes n'ont rien à voir avec une évaluation personnelle des prestations sociales d'une région. Les déménagements, plus fréquents vers les agglomérations, sont essentiellement expliqués par des motifs familiaux et professionnels. Ce constat, tiré de nos interviews, est tout à fait conforme aux résultats des études menées par l'OFS.

Tout cela infirme l'hypothèse de déménagements basés sur des stratégies pour maximiser un avantage. Quant à penser que des personnes déménagent sur un «*coup de tête*», de façon non rationnelle, sur la base d'une information fautive, qu'elles ne vérifient pas, nos constats montrent que ce type de tourisme social n'existe pas davantage.

5. Aucun lieu n'est systématiquement plus avantageux pour des bénéficiaires potentiels

Nous pouvons affirmer que la comparaison des prestations d'aide sous condition de ressources dans les sept cantons de Suisse romande et italienne ne permet pas d'identifier de lieux qui soient systématiquement avantageux pour les bénéficiaires potentiels, ce qui est conforme avec les résultats publiés par la CSIAS. Des différences existent, elles peuvent avoir une certaine importance (au plan financier), mais elles varient en fonction de la situation personnelle (âge, composition du ménage, durée de résidence, emploi) et n'ont aucune stabilité. Un canton avantageux à un moment donné peut très bien ne plus l'être quelques mois plus tard, simplement parce que les enfants ont grandi ou parce que la prestation est accordée pour une durée limitée. Enfin, l'aide sociale a un effet égalisateur entre les situations.

Certains prétendent qu'il ne peut être complètement exclu que des bénéficiaires de l'aide sociale changent de commune ou de canton pour obtenir une prestation plus élevée sur un ou deux points, ou pour profiter de réductions tarifaires. Mais un déménagement, avec toutes les conséquences qu'il entraîne, peut-il sérieusement se décider sur la base d'un hypothétique gain impossible à calculer, certains aspects risquant de se péjorer par ailleurs ? Cela semble hautement improbable.

6. L'absence de coordination entre dispositifs pose problème

Notre étude documente, une fois de plus, la complexité du système de sécurité sociale helvétique. L'absence de coordination et d'harmonisation entre les régimes, les cantons et les communes pose problème et crée les différences.

Les différences entre prestations sont en grande partie dues au système fédéraliste : la comparaison avec d'autres pays montre que la question du «*tourisme social*» et des différences de prestations est typique des Etats fédéraux, et absente des Etats centralisés, parce que n'ayant aucun fondement: en effet, les prestations sont partout les mêmes.

Une harmonisation des mesures, à l'intérieur des cantons et entre cantons, ou, encore mieux, une intégration¹ des prestations sociales sous condition de ressource permettrait d'éviter les pièges de politiques ciblées différentes les unes des autres et opaques. Une loi-cadre en matière de garantie du minimum vital permettrait de rendre caduque la crainte d'un «*tourisme social*».

L'opacité actuelle du système a un effet connexe: elle alimente le soupçon, car, en l'absence de certitudes concernant les droits d'éligibilité et l'égalité des prestations reçues, les citoyen•ne•s sont amené•e•s à développer un soupçon contre les personnes qui bénéficient de ces aides.

7. Une durée de séjour minimum est parfois exigée pour obtenir une prestation

Différents dispositifs communaux et cantonaux sous condition de ressources exigent dans leurs modalités d'octroi un séjour d'une certaine durée. C'est une difficulté supplémentaire pour la comparaison, mais c'est aussi le signe que, habités par la crainte d'un «*tourisme social*», les autorités concernées ont décidé de péjorer la situation de l'ensemble des personnes pouvant avoir besoin d'une aide.

La question de l'existence d'un «*tourisme social*», abondamment utilisée dans des campagnes politiques, n'a donc guère de réalité. La croyance à l'existence de ce type de comportement est liée à un certain type de représentation des personnes à l'aide sociale. D'une part, parce que la dépendance de l'Etat est totalement déconsidérée et les citoyens ont peu de respect pour ceux et celles qui deviennent dépendants de l'Etat social pour survivre. Considérés comme incapables, comme mauvais citoyens, ils sont l'antithèse de l'intégration sociale, caractérisée par la capacité de subvenir soi-même à ses besoins, sans l'aide de l'Etat. D'autre part, bien que souvent jugées anomiques et apathiques, les personnes qui reçoivent l'aide sociale sont accusées d'être des utilisateurs rationnels (voire cyniques) de

¹ Rappelons que le modèle de type «*intégration*» propose de réduire au maximum la diversité des transferts en réévaluant et en transformant l'aide sociale, pour en faire l'instrument principal de garantie du minimum vital. Voir à ce propos : Rossi Martino (1/1996), Un modèle d'inspiration scandinave pour intégrer la garantie du minimum vital dans une réforme globale du système suisse de sécurité sociale, *Revue suisse de Science politique* 2 (1), pp. 73-87.

l'ensemble des services offerts par les appareils. Bref, les bénéficiaires de l'aide sociale, qu'ils soient passifs ou actifs sont toujours critiquables et fautifs.

Nous savons désormais que la conduite stratégique, en matière de prestations individuelles sous condition de ressources, est plus qu'improbable. Les travailleuses sociales et les travailleurs sociaux peuvent donc se consacrer sans souci à leur tâche première: redonner du pouvoir, de la dignité et du respect d'eux-mêmes aux personnes qui viennent les consulter.