

## Actes de la journée

### **La facture sociale, trop cher ? La fracture sociale, pas cher ?**

Repenser le système  
en posant les vraies questions

Animation de la journée :  
Laurent Bonnard, journaliste

Jeudi 28 novembre 2013  
Lausanne, Palais de Beaulieu

## **Table des matières**

- I. **Aide sociale : relever les défis et se faire entendre**  
Michel Cornut, chef du service social, Ville de Lausanne
  
- II. **Poser les jalons pour l'aide sociale : chances et trajectoires**  
Dorothee Guggisberg, secrétaire générale, SKOS/CSIAS
  
- III. **Qui pense quoi du système ? Les vues partagées et les divergences entre Confédération et cantons**  
Ludwig Gärtner, vice-directeur, OFAS
  
- IV. **Les nécessités d'une grande réforme : propositions pour une assurance générale de revenu**  
Ruth Gurny, Denknetz
  
- V. **Sortir des régimes dissociés : réflexions et limites**  
Yvan Fauchère, juriste, Artias
  
- VI. **Il faut imaginer Sisyphe heureux...**  
Simon Darioli, chef du Service de l'action sociale du canton du Valais

Rectificatif du Canton de Vaud

## I. Aide sociale : relever les défis et se faire entendre

Michel Cornut, chef du Service social, Ville de Lausanne

Ce n'est un mystère pour personne : depuis 1990, la demande d'aide sociale explose, littéralement, dans notre pays. Nous le devons à la globalisation de l'économie et à la précarisation de l'emploi qu'elle entraîne en Suisse, à la réduction des prestations de l'assurance invalidité et de l'assurance chômage et aux transferts de charges qu'elle implique, à la crise économique en Europe et aux mouvements migratoires qu'elle suscite, pour ne citer que quelques facteurs importants. Aujourd'hui, cette demande se maintient à un niveau élevé, en particulier en Suisse romande.

L'exemple de la Ville de Lausanne vaut le détour. L'aide sociale versée à ses habitants coûtait 7 millions de francs en 1990, elle en coûte plus de 110 aujourd'hui. Entre 2008 et 2012, 22'000 Lausannois auront sollicité l'aide sociale, temporairement ou durablement. 5'200 ménages ou 9'000 personnes sont aidées en permanence, plus de 7% de la population active.

Mais c'est partout que les services sociaux sont très sollicités, et qu'ils font face à l'ampleur de la demande. Ils ne remplissent pas seulement leur fonction de garantie du minimum vital, ils ont aussi développé une fonction de réadaptation ou de réinsertion socioprofessionnelle jusque-là dévolue aux seuls régimes sociaux fédéraux. Partout, de nouveaux programmes et de nouvelles collaborations interinstitutionnelles ont vu le jour, pour que les bénéficiaires de l'aide sociale puissent s'affranchir de cette aide, se former, être activement soutenus dans leur recherche d'un logement ou d'un emploi par exemple.

On devrait donc célébrer, à la fin de cette décennie, les Trente Glorieuses du travail social en Suisse. Et lors de cette célébration, nous couvrir de louanges pour avoir pareillement fait face à la fracture sociale qui affecte si douloureusement notre pays !

Nous savons que cela n'arrivera pas. Non seulement l'ampleur de cette fracture est encore largement ignorée, mais nous avons plutôt droit, d'ores et déjà, à un procès en indolence. Que font les services sociaux ? N'est-ce pas du fait de leur générosité débordante, ou parce qu'ils tolèrent les abus de leurs usagers, que l'aide sociale est pareillement sollicitée ? Et s'ils n'étaient pas, ainsi, eux-mêmes, à l'origine de la paupérisation qu'ils dénoncent par ailleurs ? Dans son programme 2011-2015, l'UDC écrit *«les généreuses prestations transforment le réseau social des cantons appliquant les directives de la CSIAS (...) en une confortable chaise longue. Preuve en est que le nombre de personnes vivant de l'aide sociale augmente massivement, surtout dans les cantons et les communes ayant une pratique sociale généreuse et une politique d'immigration laxiste»*.

Mais cette méfiance n'est pas le fait de l'UDC en particulier. Elle est suffisamment répandue pour que notre profession soit le plus souvent tenue éloignée des processus décisionnels qui la concernent au premier chef. Il ne vous aura sans doute pas échappé que, dans nombre de cantons, la législation sur l'aide sociale, ou ses dispositions d'application, auront été revues sans véritablement associer les métiers concernés, avec tous les risques que cela comporte. Comme le relève un collectif d'auteurs dans un ouvrage paru aux éditions de l'EESP en 2003, *«l'efficacité de l'intervention sociale risque à terme d'être diminuée par l'espace grandissant entre les professionnels qui, par leur position, sont les mieux à même de lire les épreuves individuelles vécues par les bénéficiaires, d'analyser leurs besoins, d'adapter les réponses institutionnelles ou d'en détecter les lacunes ... et des «ingénieurs sociaux»*

*qui malgré la distance les séparant parfois des situations, sont appelés à élaborer des réponses au niveau public et politique»<sup>1</sup>.*

C'est dire, Mesdames et Messieurs, que les héros de l'aide sociale sont non seulement fatigués, mais aussi très peu reconnus.

Comment pourrait-il en être autrement ? Comment faire face aux défis majeurs auxquels nous sommes confrontés tout en gagnant en reconnaissance, et en influence, dans le champ de l'action sociale et au-delà, au sein de la société ? Comment les héros de l'aide sociale, et du travail social, pourraient-ils valablement prendre part aux débats concernant la pauvreté et les moyens de la surmonter ? Je vous suggère aujourd'hui une stratégie en cinq étapes :

1. clarifier le but et la nature du travail social
2. aligner la pratique du travail social sur son but
3. aligner le travail social sur les exigences de la professionnalité dont il se réclame
4. communiquer
5. proposer

## **1ère étape : clarifier le but et la nature du travail social**

La première étape est une clarification concernant le travail social, son but, ou son ambition. Contrairement à ce que d'aucuns paraissent penser, le but du travail social n'est pas la délivrance de l'aide sociale. Je me réfère ici au code de déontologie du travail social en Suisse :

- *«Le travail social est une contribution de la société à l'attention particulière des personnes et groupes qui, temporairement ou durablement, connaissent des limitations illégitimes dans l'accomplissement de leur vie, ou qui disposent d'un accès insuffisant ou restreint aux ressources sociales».*
- *Il «consiste à encourager les changements permettant aux êtres humains de devenir plus indépendants, et ce aussi à l'égard du travail social»<sup>2</sup>.*

Notre projet n'est donc pas un projet d'assistance, mais un projet de lutte contre la pauvreté. Non pas la pauvreté en général, mais la pauvreté de chacune des personnes qui vient nous demander de l'aide. L'octroi d'une prestation financière assurant le minimum vital, pour indispensable qu'il soit, n'est pas le cœur de notre métier. Le cœur de notre métier est de permettre aux personnes qui ont été contraintes de solliciter cette prestation financière de pouvoir s'en passer parce qu'elles ont accédé, avec notre aide, d'une manière ou d'une autre, à la capacité de *«gagner leur vie»* - l'assistance n'étant certainement pas le statut social digne que nous pouvons revendiquer pour elles.

---

<sup>1</sup> René Knüsel, Marie-Claire Rey-Baeriswyl, Caroline Raynaud, Yvan Sallin, L'intervention sociale ... entre institutions, professions et formations, Editions EESP, Lausanne, 2003

<sup>2</sup> Code de déontologie du travail social en Suisse, Avenir social, juin 2010

Si donc nous défendons les droits de nos usagers, et notamment le droit au minimum vital en cas d'indigence, nous ne le faisons qu'à titre transitoire, et par défaut, le temps pour eux d'accéder à une plus juste place au sein de la société, le cas échéant avec notre soutien.

Vous n'ignorez pas ce que disait Confucius aux assistants sociaux de son temps, 500 ans avant Jésus-Christ : *«si un homme a faim et que tu lui donnes un poisson, tu le nourriras pour un jour, si tu lui apprends à pêcher, tu le nourriras pour la vie»*. L'aide sociale nourrit pour un jour, ou pour un mois, et nul doute que cela peut s'avérer indispensable. Mais le travail social veut nourrir pour la vie. Il vise l'intégration sociale, au service de laquelle toutes les politiques publiques devraient être déployées.

Des personnes et des groupes, toujours plus nombreux, sont aux prises avec des limitations illégitimes dans l'accomplissement de leur vie, des limitations telles qu'ils se trouvent, littéralement, exposés à la faim, et nous avons cette incroyable prétention de leur permettre, grâce à notre appui, non pas simplement de vivre avec ces limitations, mais de les dépasser.

Considérons-nous, pour autant, que ces personnes et ces groupes sont responsables, voire seuls responsables, de leur situation ? Certainement pas. Mais qu'ils pourraient bien se construire eux-mêmes un avenir sans indigence si de nouvelles opportunités leur étaient enfin offertes, si de nouveaux accès leur étaient enfin ouverts, vers une meilleure intégration et participation sociales. Voilà ce que nous considérons. Ces personnes et ces groupes ne sont pas premièrement porteurs d'une problématique particulière et intrinsèque à laquelle il conviendrait de se résigner. Ils ne sont pas premièrement *«fragiles»*. Ils ont premièrement connu des trajectoires et des circonstances telles qu'ils se trouvent contraints de demander de l'aide. Et qu'ils pourraient même se trouver contraints de demander de l'aide pour la vie, mais à leur corps défendant, si nous nous contentions de les aider, jour après jour, mois après mois, au lieu de rendre de nouvelles trajectoires et de nouvelles circonstances enfin possibles, au lieu de faire notre job.

Je dis bien notre job, parce que nous ne poursuivons pas notre but en qualité de militants, éventuellement charitables, mais en qualité de professionnels. Encore une clarification nécessaire.

Nous exerçons un métier à part entière, avec son salaire, mais aussi sa déontologie, son expertise, ses protocoles. Dans le référentiel suisse des professions, l'assistant social doit notamment *«élaborer et négocier des solutions, aider la personne à choisir et à réaliser le projet le mieux adapté à sa situation, favoriser son autonomie»* et cela suppose un savoir-faire suffisamment étendu, et spécifique, pour justifier une formation, un diplôme, une profession.

Quelle est la marque du professionnel ? Le professionnel est foncièrement préoccupé par le résultat de son travail, dont il ne cesse de s'assurer, et qu'il cherche continuellement à améliorer, en référence à son éthique et à son projet. Le professionnel n'est pas seulement un homme ou une femme de bonne volonté, mais aussi un homme ou une femme en quête de maîtrise et de réussite.

Et cela vaut également pour le travail social, assurément. Nous ne nous payons pas de mots : un usager est plus indépendant en ce sens qu'il perçoit désormais le

salaire de son travail, un autre est plus indépendant en ce sens qu'il habite son propre logement, ou qu'il règle ses factures de telle sorte qu'il ne s'expose plus à la perte de son logement, un autre est plus indépendant parce qu'il a recouvré une assurance maladie et requis les soins dont il avait besoin, un autre encore est plus indépendant parce qu'il a progressé dans l'apprentissage de la langue et qu'il s'est constitué le réseau primaire qui lui faisait défaut après avoir été contraint de quitter son pays. Tout cela peut être observé, objectivé, il n'y a rien de plus concret et de plus mesurable qu'une pauvreté vaincue, fut-ce partiellement, envers et contre les logiques de discrimination les plus implacables.

Le sociologue François Aballéa écrit, à propos du travail social, que *«constituer une profession n'est pas une fin en soi. En revanche, définir une professionnalité originale donc une expertise spécifique et une déontologie, ou plus globalement un système de références propre garantissant l'efficacité et la finalité sociale peut constituer, sans doute, loin des revendications corporatistes, une ambition légitime»*<sup>3</sup>

Je me résume : le but de notre action est de permettre à ses bénéficiaires de dépasser les limites illégitimes auxquelles ils se heurtent, et cela de telle manière qu'ils soient plus indépendants, y compris de l'aide sociale, y compris du travail social lui-même, et nous avons la prétention d'y parvenir grâce à notre professionnalisme.

Notre défi, c'est bien sûr d'aligner, au quotidien, la pratique du travail social sur cette vision du travail social, son but ou sa raison d'être, et sur la professionnalité dont il se réclame. C'est la 2ème étape de notre stratégie.

## **2ème étape : aligner la pratique du travail social sur son but**

Le but, tout d'abord. Nous sommes là pour engager une action permettant de rendre nos usagers plus indépendants, mais le moins que l'on puisse dire, c'est que cela ne va pas de soi. Un jour, l'usager présente un avis de coupure de courant en nous demandant de prendre en charge un arriéré d'électricité, le lendemain il exige l'attestation qui lui permettra de ne pas payer la taxe sur les chiens, et le surlendemain il revient encore solliciter une avance en raison de frais imprévus et d'un frigo désespérément vide. Comment ne pas répondre à toutes ces demandes ?

Mais aussi, comment y répondre, sans perdre de vue le véritable but, qui ne saurait être l'assistance ? Et comment éviter de nouer avec l'usager une relation d'aide qui non seulement ne le rendrait pas plus indépendant, ou plus fort, mais qui, tout au contraire, le rendrait dépendant de nous, plus ou moins durablement, le transformerait insidieusement en simple consommateur toujours mieux averti de prestations sociales toujours plus importantes ?

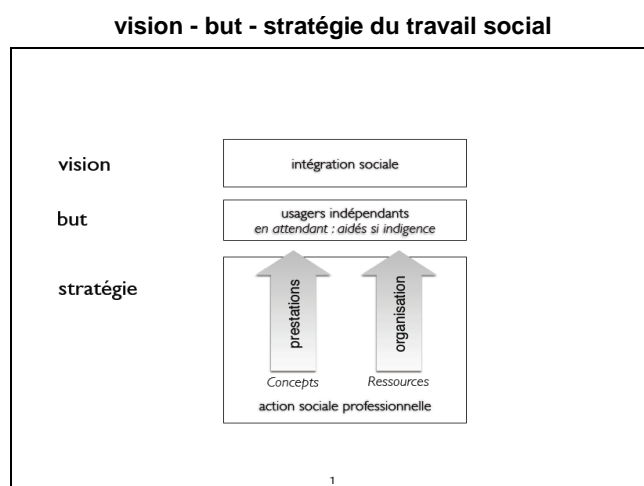
Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que le travailleur social est porteur d'attentes et d'espairs, au moins aussi sûrement que l'usager qui s'adresse à lui. Le travailleur social a autant besoin de l'usager, pour exister en sa qualité de professionnel de l'action sociale (qui en principe aime aider), que l'usager a besoin du travailleur social, pour obtenir l'aide (qu'il n'aime pas demander)... Aussi s'agit-il, entre le travailleur social et l'usager, d'une relation à risques, que la littérature met

---

<sup>3</sup> Aballea François, «Décentralisation et transformation du travail social» in Sociétés & représentations, no 5, décembre 1997.

bien en évidence. Risque de reconstruire la demande de l'utilisateur pour que nous puissions la prendre en compte ou la traiter même lorsque nous ne sommes pas en mesure d'y répondre; risque de disposer de l'utilisateur, de le sommer de se conformer au plan d'insertion, d'apprentissage, de guérison dont il est devenu l'objet, inéluctablement et malgré lui, dès lors qu'il a demandé de l'aide; risque de le sommer de devenir ce que l'on espère de lui ou pour lui, sans égard à ses demandes et attentes, dès lors qu'il s'est trouvé démuné, contraint de s'adresser à nous.

Ce n'est que lorsque nous devenons conscients de ce qui se joue pour nous, dans la relation à l'utilisateur, et conscient des risques de cette relation, que nous pouvons éventuellement aider. Ce n'est que lorsque nous n'avons plus besoin d'aider qu'une aide est éventuellement possible, que nous devenons capables d'aligner tant les prestations que l'organisation du travail social, sur le but ou l'ambition du travail social, et sur les exigences de la professionnalité qu'il revendique.



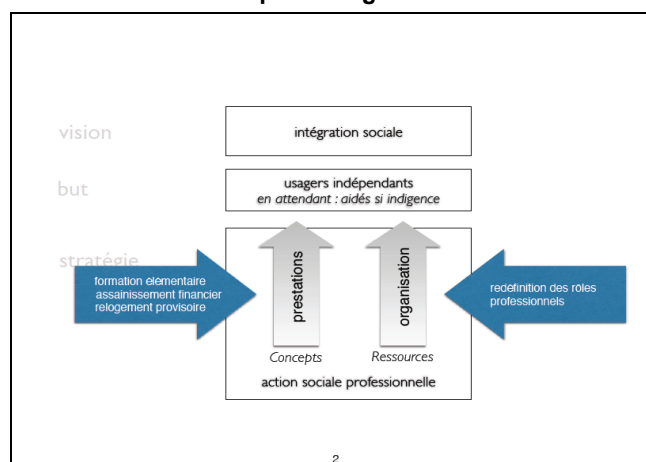
Ce tableau résume cette démarche. Nous nous référons à la vision d'une société où chacun a sa place. Nous rappelons par exemple qu'une ville vraiment « sociale » n'est pas une ville qui offre beaucoup de prestations sociales, mais une ville où ces prestations ne sont pour ainsi dire plus nécessaires, parce que toutes les politiques publiques, la politique économique, la politique du logement, de l'urbanisme, des transports, de l'éducation, sont déployées avec le souci permanent de l'intégration sociale. Au nom de cette vision, nous intervenons, à titre professionnel, pour offrir de nouvelles chances à nos usagers d'être intégrés. Nous devons constamment réaligner tant les prestations que l'organisation de nos institutions sur la finalité de l'action sociale. Je souhaite citer, ici, le sociologue Saül Karsz, à propos de ce qu'il appelle la rectification des pratiques :

*«Il s'agit d'interroger les buts de l'intervention, le statut des destinataires et des intervenants, les contenus alloués à la double logique de l'idéologie et de l'inconscient. Il s'agit d'infléchir l'usage des dispositifs et des ressources en changeant, dans la mesure du possible, la définition de ce qu'éducatif, normal, insertion, veulent dire. Et de mobiliser des apports théoriques peu ou pas mobilisés jusque-là ... La rectification qui n'est pas un acte, mais un processus plus ou moins long, semé d'embûches, de retours en arrière, et également de points de non retour, avec des deuils nécessaires mais aussi des satisfactions inédites, des dégagements créateurs».*



Quelques exemples, maintenant, si vous le voulez bien. Et que l'on me pardonne de me référer à l'expérience que je connais le mieux, à savoir celle du service social de Lausanne.

#### Exemples d'alignements



L'alignement des prestations sur le but nous a amenés à développer de nouvelles prestations de formation élémentaire des adultes, d'assainissement financier des ménages privés, de prévention des expulsions du logement et de relogement provisoire, par exemple. Alors que l'alignement de l'organisation nous a amené à reconstruire les rôles professionnels pour confier la délivrance de la prestation financière à nos collaboratrices et collaborateurs administratifs et la prestation d'appui social à nos assistantes sociales et assistants sociaux.

Ce n'était certainement pas la seule voie possible, mais c'est celle qui nous aura permis, notamment, de proposer davantage de cours ou de stages à davantage d'usagers intéressés à saisir de nouvelles opportunités d'accéder à davantage d'indépendance. A continuer de distribuer des poissons tout en offrant plus sûrement qu'auparavant la possibilité d'apprendre à pêcher. Je suis fier de ce résultat, bien sûr, mais surtout, je suis fier des travailleurs sociaux qui se sont engagés dans une action plus difficile et plus exigeante que celle qui les mobilisait précédemment, une action qui implique également davantage de collaboration entre généralistes et spécialistes, de travail en réseau.

Une action rendue possible, aussi, grâce à l'augmentation substantielle des budgets alloués par l'Etat pour les mesures d'insertion socioprofessionnelle.

D'autres étapes devront suivre, naturellement. La prochaine est de proposer aux requérants de l'aide sociale non pas une assistance dont ils s'affranchiront peut-être, avec notre soutien, mais d'emblée un travail salarié, adapté à leurs possibilités, qui leur permettrait de gagner leur vie par eux-mêmes, au moins partiellement, tout en saisissant l'opportunité d'améliorer leurs chances sur un marché de l'emploi de plus en plus compétitif.

Nous savons que nombre de nos usagers, plus de la moitié, sont dépourvus de formation professionnelle. Et nous n'ignorons pas qu'une partie significative d'entre eux a subi des épreuves majeures : guerre civile, abus sexuel, violence parentale ou conjugale ... Toutes choses qui ne laissent personne indemne. Aussi, que les victimes affaiblies, brisées parfois, n'accèdent pas si aisément que cela à l'emploi ne doit pas surprendre. Jugées «*inaptes au placement*» voire «*inemployables*», elles ne

souffrent pas moins de leur désœuvrement. Surtout, elles demeurent le plus souvent capables de travailler et il y aurait donc un grand intérêt à leur proposer nous-mêmes des jobs à seuils adaptés, sur le modèle développé par Emmaüs Défi en France par exemple.

Qu'est-ce qui est le plus rationnel, et le plus éthique, en effet ? Faire imprimer les étiquettes des vins vaudois en Chine, et augmenter sensiblement les impôts de toutes les communes viticoles du canton pour qu'elles puissent payer leur part à la facture sociale vaudoise, ou rapatrier cette impression ici, pour la confier à une entreprise capable, le cas échéant grâce à une aide publique, d'engager nos usagers ?

Ces derniers, en tous les cas, n'hésiteraient pas une seconde. Nous avons recueilli les témoignages de quelques-uns d'entre eux, dans le cadre d'un ouvrage paru en 2005. Ils se sont exprimés très clairement.

Christoph : *«le type qui reçoit son congé après vingt ans de bons et loyaux services, qu'est-ce qui se passe dans sa tête ? (...) S'il n'a pas honte comme moi j'ai honte, il va aller directement dans un organe pour être aidé. Il va être aidé financièrement, on lui paie son assurance maladie, son loyer, mais pour moi c'est un type qui flotte; ce n'est pas en rendant les gens dépendants de l'aide sociale qu'on va les aider».*

Myriam : *«il y a un illogisme complet. D'un côté on nous reproche de ne pas être autonomes, mais d'un autre côté on ne fait rien pour rendre cette autonomie possible; si vous êtes à l'aide sociale et que vous ne faites rien, eh bien, vous vous habituez à ne rien faire».*

Arlette : *«si le service social peut me trouver quelque chose, ne serait-ce que pour m'occuper, ça me ferait plaisir, parce que moi je ne peux pas rester sans rien faire».*

Barbara : *«aidez-nous, ne nous laissez pas parkés comme des bons à rien !».*

Mireille : *«moi, si je viens à l'aide sociale (...), j'aimerais qu'on regarde avec moi pourquoi je suis dans cette situation et ce qu'il y a comme moyen pour m'en sortir».*

L'alignement est une démarche majeure et de longue haleine... une démarche que nos usagers attendent de nous à juste titre.

### **3ème étape : professionnaliser la pratique du travail social**

L'alignement sur la professionnalité dont nous nous réclamons est peut-être plus difficile encore. Si en effet nous avons cette extraordinaire prétention, permettre à des personnes et des groupes, toujours plus nombreux, de dépasser, grâce à notre appui, les limitations illégitimes qu'ils rencontrent dans l'accomplissement de leur vie, alors nous devons sans cesse nous assurer des résultats de notre action, la remettre en question chaque fois que nécessaire, développer continuellement notre expertise.

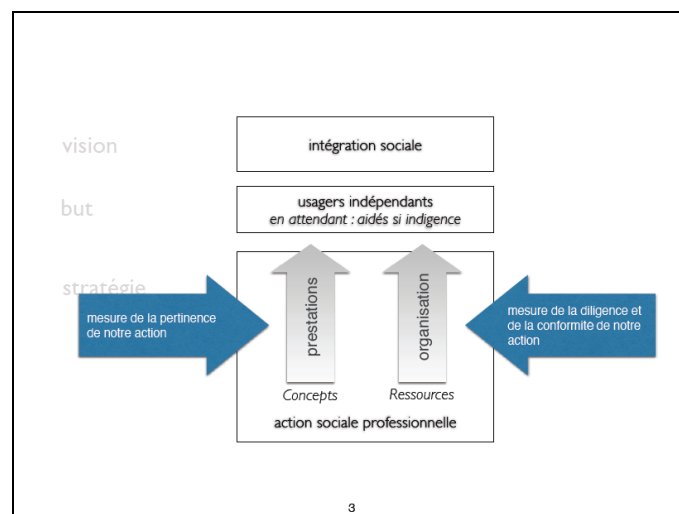
Je prétends aider l'utilisateur à trouver un emploi ? Je dois naturellement très bien connaître l'utilisateur, sa trajectoire, son CV, et je dois m'être assuré, d'un moyen ou d'un autre, de ses compétences techniques, personnelles, sociales, et je dois très bien connaître, encore, le marché de l'emploi, non pas le marché de l'emploi en

général mais les entreprises auxquelles l'utilisateur offre ses services, les besoins et les attentes de ces entreprises ! Je prétends aider l'utilisateur à surmonter son endettement ? Je dois très bien connaître l'utilisateur, sa façon de gérer son budget, son rapport aux objets matériels, et je dois très bien connaître, encore, toutes les possibilités offertes par la loi sur les poursuites, ainsi que les procédures à suivre pour faire aboutir l'une ou l'autre possibilité offerte par cette loi, règlement amiable des dettes, concordat judiciaire, faillite personnelle !

Et dès lors, de deux choses l'une. Ou bien cette expertise change la donne, permet à des usagers de surmonter leur pauvreté, ou bien elle ne change rien, et je ne sers à rien. On conçoit donc aisément que la mesure des résultats puisse faire peur, parce qu'elle pourrait montrer très exactement cela, que je ne sers à rien. Mais si je ne sers à rien, autant le savoir, autant le reconnaître, pour mieux rebondir, inventer un autre chemin, pour qu'un homme qui a faim puisse tout de même apprendre à pêcher et à se nourrir pour la vie.

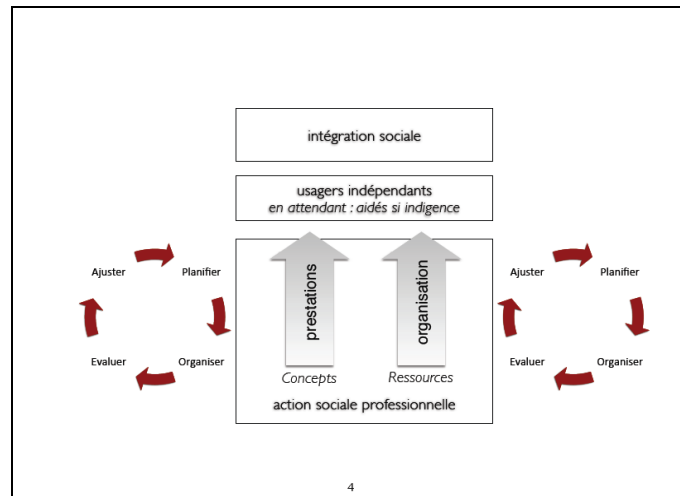
Inventer un autre chemin, par exemple à travers l'analyse de pratique et la réflexion partagées avec mes collègues. Non pas seulement pour mon compte, mais aussi pour le compte de l'institution qui a fait appel à moi, pour qu'elle devienne une organisation apprenante, une organisation qui apprend de ses succès et de ses échecs, et tire profit des compétences acquises par chacun de ses membres.

#### Exemples de mesures en lien avec les exigences de la professionnalité



Au service social de Lausanne, cet alignement, encore inachevé, nous a conduit à nous fixer, à nous-mêmes, certaines exigences, certaines «valeurs cibles» de diligence, de conformité et de pertinence dans la délivrance de nos prestations. Et à mesurer périodiquement nos résultats, les «valeurs atteintes», dans ces domaines.

### Boucles d'amélioration continue



C'est ce que les qualitiens appellent la «*boucle d'amélioration continue*» - planifier, organiser, évaluer, et ajuster, autant que nécessaire. Elle concerne aussi bien la conception de nos prestations que l'organisation de nos ressources.

Alors, et alors seulement, nous sommes en droit de considérer que certains usagers se heurtent à des limitations telles qu'ils ne les surmonteront peut-être pas, parce que, aussi professionnels que nous puissions être, nous ne sommes pas tout puissants. Le fait est que, dans ce pays, il n'y a pas d'assurance obligatoire contre la perte de gain en cas de maladie et qu'il n'y a pas non plus d'assurance contre l'invalidité, lorsque celle-ci n'est pas à l'origine d'une perte de gain. Comment diable surmonter une telle limitation ? Mais si nous sommes alignés sur les valeurs du travail social et sur les exigences de la professionnalité dont il se réclame, nous sommes probablement capables d'indiquer précisément combien de nos usagers ne sont pas éligibles à l'insertion professionnelle du fait de leur maladie, physique ou psychique, ou du fait de leur invalidité. Nous documentons une réalité sociale encore occultée, le cas échéant avec un médecin conseil, et qui sait si nous ne créerons pas un régime distinct, qui reconnaît leur incapacité de gain et les libère, formellement, des obligations auxquelles les bénéficiaires de l'aide sociale sont normalement astreints.

Voilà qui m'amène tout droit à la 4ème étape de notre stratégie de conquête d'influence.

### 4ème étape - Communiquer

Il s'agit maintenant de communiquer.

- communiquer pour donner aux réalités sociales les plus indésirables, et par conséquent cachées, un maximum de visibilité jusqu'à ce qu'elles en deviennent socialement et politiquement insupportables;

- communiquer, pour donner à notre action tendant à changer ces réalités, une action le plus souvent ignorée, un maximum de visibilité, aussi, de telle sorte que chacun comprenne à quel point les services sociaux doivent multiplier et diversifier sans cesse leurs interventions.
- communiquer, enfin, pour rappeler que nos interventions ont non seulement leur coût, mais aussi leurs limites, et qu'il vaudrait peut-être mieux prévenir que guérir, porter une attention accrue, en amont, dans toutes les politiques publiques, aux impératifs de l'intégration sociale.

Rappelez-vous, nous n'agissons pas en militants, mais en professionnels, capables de fournir aux médias des informations que personne d'autre ne peut fournir, et que personne d'autre ne veut fournir. Vous ne faites le procès de personne, vous ne vous indignez pas, vous livrez des faits, des chiffres, des données, agrémentés de témoignages, de récits uniques, les vôtres et ceux de vos usagers. Des hommes ont faim et ne savent pas ou ne peuvent pas pêcher ... Combien sont-ils ? Quelles sont leurs trajectoires ? Quelle est l'ampleur de l'aide qui doit leur être délivrée ? A quelles conditions pourraient-ils s'en affranchir ? Si vous êtes alignés sur les valeurs que vous revendiquez, et sur les exigences de la professionnalité dont vous vous réclamez, vous vous êtes posés ces questions, nécessairement, et vous avez des réponses originales qui ne manqueront pas de susciter un large intérêt.

Là encore, pardonnez-moi d'évoquer l'expérience du service social de Lausanne. En 10 ans, nous avons participé activement à 5 reportages de Temps Présent, publié un livre, deux brochures, favorisé et soutenu le tournage de deux films, dont un a remporté le grand prix SSR du meilleur long métrage. L'une des réalités que nous avons cherché à mettre au jour, dans le cadre de cet effort de communication, c'est que les services sociaux de presque toutes les villes européennes relogent à l'hôtel, et par conséquent à grands frais, les personnes expulsées de leur logement et menacées d'être à la rue. Nous avons montré que des usagers restent plusieurs années à l'hôtel, au tarif de 80 fr, 90 fr, voire 100 fr par jour, tant il leur est difficile de trouver un appartement, par exemple en raison de leur origine, de leur nationalité voire de la couleur de leur peau. Nous avons révélé le coût de ce relogement en hôtel à Lausanne, 300'000 fr par mois pour environ 130 personnes. Nous avons choisi de le faire savoir, urbi et orbi. Et nous l'avons fait en publiant aussi un recueil de 10 témoignages d'usagers logés à l'hôtel et cherchant un appartement activement, mais en vain, depuis plusieurs années. Je vous présente six d'entre eux; en fait, ce sont eux, les véritables héros. Eux, et les assistantes sociales et les assistants sociaux qui se tiennent à leur côté.

## Portaits

*De haut en bas et de gauche à droite : Sabrina, Serge, Laura, Sellappanathan, Tiffany, Fabio*



Et c'est ce qui nous a permis de passer à la 5ème et dernière étape, à savoir proposer et mettre en œuvre des solutions.

### **5ème étape : proposer des solutions**

Nous disposons, à partir des interventions conduites en faveur de nos usagers, d'éléments de diagnostic qui nous permettent non seulement d'interroger pertinemment les injustices de l'ordre social, mais aussi de proposer des dynamiques de reconstruction. Il est d'autant plus aisé, par ailleurs, de devenir une force de proposition que vous avancez des solutions aux problèmes que vous aurez contribués à rendre insupportables, à force de les placer sous les feux de la rampe.

Dans le cas que je viens de citer, nous avons demandé à pouvoir construire nous-mêmes des logements modulaires sur tout terrain disponible en Ville, même pour quelques années seulement. Une solution qu'il n'était plus guère possible, alors, de nous refuser, après tout ce tapage, et que même l'UDC a soutenu au Conseil communal de Lausanne, oubliant pour un soir la théorie de la chaise longue. C'est ainsi que nous inaugurerons, dans moins d'un an, les 60 premiers logements destinés aux usagers actuellement à l'hôtel ou en hébergement d'urgence.

Cela fait bientôt trente ans que l'on nous impose des stratégies censées contenir l'aide sociale. Et que nous contestons fréquemment leur pertinence, leur efficacité, ou encore l'idéologie dont elles relèvent ... tout en les subissant. Le moment est venu de prendre les devants et, sur la base de notre expertise, d'avancer des propositions concrètes. C'est alors que nos réalisations parleront d'elles-mêmes.

Tiens, le service social construit des logements modulaires ? C'est donc que la crise du logement doit être vraiment grave. Tiens, le service social propose des jobs, avec un salaire à la clé ? C'est donc qu'il y a des assistés qui préféreraient travailler, et qui, véritablement, ne trouvent pas de travail, faute des qualifications nécessaires. Tiens, le service social dispense des cours de rattrapage scolaire ? C'est donc qu'il y a un sacré problème avec l'école (ce qui est tellement vrai dans le canton de Vaud, soit dit en passant, que la carte de l'aide sociale et la carte des résultats aux épreuves cantonales de référence se superposent presque à la perfection). Ainsi, à travers les réponses originales que nous apportons, toutes les limitations illégitimes, tous les manques des politiques publiques, sont mis au jour et cela de la manière la plus éclatante qui soit.

Notre action, si elle est alignée sur notre ambition ou nos valeurs, si elle est professionnelle, devient une critique radicale de l'ordre du monde, ou plutôt de son désordre, une critique plus efficace que tous les discours et toutes les manifestations.

## **Conclusion**

Clarification, alignement, communication et proposition, telles sont les étapes d'une stratégie de reconquête qui doivent nous amener, à termes, à devenir des acteurs incontournables, mais aussi crédibles, pour les ingénieurs sociaux comme pour les autorités. Pour que puissent être déployées à la fois des actions de prévention, relevant de toutes les politiques publiques, et des actions de réparation, relevant de la politique sociale et du travail social, permettant à nos usagers de devenir plus indépendants, ici et maintenant.

Notre intérêt est naturellement de déployer une telle stratégie ensemble, et de manière concertée, par exemple au sein de l'Artias. Ensemble nous pourrions déterminer, puis communiquer, le nombre de mères qui, en Suisse, élèvent seules leurs enfants, et sont contraintes de solliciter l'aide sociale, faute de solution de garde; ensemble, nous pourrions déterminer, puis communiquer, le nombre de travailleurs pauvres, victimes d'une telle précarisation de l'emploi qu'ils doivent recourir à l'aide sociale pour obtenir le minimum vital, et nous pourrions aussi publier les noms de leurs employeurs. Ensemble nous pourrions déterminer, puis communiquer, le nombre de jeunes qui grandissent à l'aide sociale, quittent l'école à 13, 14 ou 15 ans, puis demandant l'ouverture de leur dossier d'assisté, le jour anniversaire de leurs 18 ans, en ayant perdu tout repère, et toute perspective (à Lausanne, ce sont plus de 600 jeunes par année). Ensemble nous pourrions déterminer, puis communiquer, le nombre de nos bénéficiaires qui déclarent avoir été victimes, dans leur enfance ou leur adolescence, d'abus sexuels, et qui, parce que justice n'a pas été faite, ne parviennent pas à se reconstruire.

Car nous avons ce pouvoir : rendre toutes ces réalités sociales indésirables tellement visibles et tellement concrètes qu'elles en deviennent insupportables, insupportables au point que les réponses que nous proposerons, en notre qualité de professionnels du travail social, au nom de notre ambition et de nos valeurs, permettront à des hommes et des femmes d'être plus indépendants, de vivre plus dignement. Qu'un seul homme souffre moins, et le monde est déjà meilleur !

## **II. Poser les jalons pour l'aide sociale : chances et trajectoires**

Dorothee Guggisberg, secrétaire générale, SKOS/CSIAS



## **Introduction**

Avril 2013 : la commune de Berikon dans le canton d'Argovie publie un arrêt du Tribunal fédéral qui la concerne. La commune avait supprimé l'aide sociale à un jeune bénéficiaire qui s'était montré peu coopératif : non-respect des délais et des conditions et refus de participer à un programme d'insertion professionnelle. La commune estimait que ce comportement revenait à un abus de droit et elle a supprimé les prestations d'aide sociale. Le jeune homme a fait recours contre la décision de la commune. Le Tribunal fédéral lui a donné raison – comme avant lui le Tribunal de district et le Tribunal administratif cantonal. Le jeune homme n'avait pas commis un abus de droit. En revanche, le Tribunal fédéral a constaté des vices de procédure du côté de la commune.

Cela pour la reconstitution très succincte du cas. La CSIAS a salué la décision du Tribunal fédéral sur le principe, puisque celle-ci apportait de la clarté dans la question de l'abus de droit et de la démarche conforme à l'Etat de droit. Dans les semaines et les mois qui ont suivi, ce propos a déclenché un vaste débat médiatique et public – avant tout en Suisse alémanique. Le débat ne portait pas seulement sur la CSIAS et les normes CSIAS, mais aussi et surtout sur l'aide sociale en général.

Je vais essayer d'analyser le débat et de le positionner dans le cadre d'une discussion plus élargie en suivant la perspective du micro au macro. Je me concentrerai ici sur quelques points.

### **Analyse I : fonction de l'aide sociale ou « récalcitrance » – c'est quoi ?**

On a reproché à la CSIAS, en saluant l'arrêt du Tribunal fédéral, de protéger les bénéficiaires non coopératifs de l'aide sociale. Six communes ont quitté la CSIAS pour cette raison. Ce chiffre n'est pas élevé, mais l'écho médiatique a été grand.

Cela montre deux choses :

- a) l'aide sociale est un sujet extrêmement sensible,
- et
- b) l'aide sociale est un acte non seulement matériel et politique, mais également de communication.

Conjointement, ces deux choses ont permis la naissance d'un nouveau terme à la fois porteur d'un potentiel qui peut scandaliser mais aussi expression de sources de tensions dans l'aide sociale : « récalcitrance ».

L'adjectif récalcitrant qu'on a attribué au jeune homme de Berikon a été généralisé pour un comportement non-coopératif à l'aide sociale pour tout le monde.

L'exigence qu'une personne fournisse quelque chose pour obtenir de l'aide sociale est considérée comme juste par l'opinion publique et elle est largement incontestée. Le devoir de coopérer et le principe de la contre-prestation lient le soutien par l'aide sociale à un comportement actif. Que faire lorsque des bénéficiaires de l'aide sociale s'y refusent ? Vous connaissez toutes et tous de tels cas dans votre quotidien professionnel.

La « récalcitrance » n'est pas un terme clairement défini. Il veut dire désobéissance, opiniâtreté au sens de non-conformité au système. Dans le contexte du cas de Berikon, ce terme a été utilisé comme synonyme d'abus de droit. Cela bien que le Tribunal fédéral ait statué que le comportement du jeune homme n'était pas abusif.

Et pourtant, cette image s'est rapidement imposée dans les médias.

Les clientes et clients non coopératifs peuvent être éreintants et pénibles. Ils demandent aux travailleurs sociaux beaucoup de professionnalisme, de patience et de détermination. C'est très exigeant, notamment pour les petites communes qui, en règle générale, disposent de ressources plus limitées. Les normes CSIAS prévoient certes des sanctions claires (chapitre A.8) et la possibilité de supprimer les prestations d'aide sociale dans certaines circonstances, mais tout le monde ne réagit pas de la même manière aux incitations et aux sanctions.

Mais dans tous les cas, les procédures juridiques doivent se dérouler correctement. C'est un principe démocratique fondamental de l'Etat de droit. Ce droit est le même pour tout le monde, indépendamment du comportement ou des causes du besoin de soutien par l'aide sociale.

Les personnes difficiles font partie de l'aide sociale et font également partie de la société – et cela, nous devons le reconnaître. L'Etat social est là également pour elles.

## **Analyse II : taxes automobiles plutôt qu'aide sociale**

Une autre discussion est de nature essentiellement politique et soulève également des questions de principe : la réduction des prestations d'aide sociale. Des interventions politiques dans ce sens ont été déposées dans de nombreux cantons; dans d'autres, des programmes d'austérité décidés pour des raisons de politique financière entraînent des restrictions financières.

Prenons l'exemple du canton de Berne. Dans une votation populaire, l'impôt sur les véhicules motorisés a été supprimé – c'est une perte de recettes de 120 millions de francs pour un déficit global de presque 500 millions de francs. Début septembre, une motion demandant la réduction des prestations d'aide sociale de 10% a été acceptée par une grande majorité du Parlement cantonal et avec un large soutien jusque dans les milieux bourgeois. On doit s'attendre à ce que par la suite, le forfait pour l'entretien soit lui aussi être revu à la baisse.

Dans d'autres cantons, des baisses d'impôts ont également entraîné des économies importantes. Dans le canton de Lucerne, les personnes qui n'ont pas travaillé au cours des 18 mois précédents ne touchent plus que 85% des prestations d'aide sociale. Le canton de Soleure vient de décider plusieurs écarts par rapport aux normes CSIAS, entre autres dans le but de faire varier le montant des prestations.

De telles décisions posent des jalons. Si le fisc manque des recettes qu'il a baissées lui-même, les pauvres sont eux aussi priés de passer à la caisse. Et l'exemple du canton de Berne montre qu'ils contribuent plus que les personnes riches proportionnellement à leurs revenus disponibles.

Les normes CSIAS existent parce qu'une législation fédérale fait défaut et parce que les cantons et les communes souhaitent en principe une relative harmonisation des prestations d'aide sociale. Les différences dans les modalités concrètes existent depuis toujours, mais avec l'exemple du canton de Berne, on remet désormais directement en cause le forfait pour l'entretien qui, jusque-là, était pour l'essentiel incontesté.

Quel est le montant dont l'être humain doit disposer pour vivre ? C'est une question qui préoccupe régulièrement. Le minimum vital n'est pas une valeur scientifique, mais le résultat de négociations politiques. La plupart des lois cantonales d'aide sociale ont fixé le minimum vital social. L'aide sociale doit assurer une vie dans la dignité et éviter l'exclusion de la société. L'aide sociale fournit ainsi une contribution importante à la paix sociale en Suisse. Et elle fournit également une contribution au succès économique, puisque, avec l'aide sociale, nous disposons d'un filet de sécurité qui sert la société dans son ensemble. L'utilité de l'aide sociale n'est donc pas uniquement individuelle, mais également – et très fortement – économique et sociale.

### **Activer, moraliser, individualiser**

En politique sociale – tout comme ailleurs – la responsabilité individuelle n'est certainement pas indésirable et n'est pas en contradiction avec le principe de la solidarité. Bien au contraire, elle en fait partie. Lors des Journées CSIAS de Soleure, Gret Haller, ancienne présidente du Conseil national, a expliqué que la notion de solidarité est une notion politique et non pas morale. Elle a rappelé l'existence d'une relation entre les êtres humains dans laquelle ceux-ci peuvent s'attendre à ce que les autres les assistent quand ils sont dans une situation de détresse. Dans l'Histoire, par exemple la famille, le clan ou les corporations prenaient ce rôle. Les gens fournissent un soutien parce qu'ils peuvent s'attendre à ce qu'on les aide à leur tour s'ils se trouvent dans le besoin. Gret Haller appelle cela la confiance en la réciprocité qui rend cette assistance possible. Aujourd'hui, cette assistance ne se base toutefois plus sur les liens éthiques entre membres d'une famille ou d'une tribu, mais sur le droit, inscrit dans une large mesure dans la législation sociale.

La complémentarité entre responsabilité individuelle et solidarité est stipulée déjà par la Constitution fédérale (art. 6) et elle peut être considérée comme la ligne directrice de la politique sociale suisse<sup>4</sup>. Elle se manifeste par exemple dans la participation aux coûts dans le système de santé, dans la répartition des contributions aux assurances sociales ou dans le partenariat social.

Aujourd'hui, la responsabilité individuelle est mise en avant. Les conditions-cadre structurelles sont soumises à une individualisation et à une moralisation croissante. On pose de plus en plus souvent la question de la faute personnelle. En même temps, le débat sur l'abus dans l'aide sociale a généralisé la problématique d'un cas individuel à l'ensemble de l'Etat social. Les bénéficiaires de l'aide sociale et avec eux les travailleurs sociaux sont exposés au soupçon généralisé d'abuser de l'argent ou de le distribuer trop généreusement.

---

<sup>4</sup> W. Schmid, Handbuch Sozialwesen Schweiz, 2013. p. 426

„La pauvreté, c'est du vol“ – tel est le titre d'un livre paru récemment. Les pauvres nous appauvrissent nous tous. Les dépenses sociales qui ne cessent d'augmenter ruinent la Suisse. Selon l'auteur, c'est la faute non seulement de la „*machinerie gigantesque de l'administration sociale*“, mais également, et surtout, des coûts que les pauvres nous occasionnent. Le livre a connu un écho étonnamment large dans les médias...

## Conclusion

Fondamentalement, l'aide sociale fonctionne bien en Suisse. Elle est – sur le plan national et par rapport à l'ensemble des dépenses sociales et aux autres systèmes de prestations – relativement peu coûteuse et – toujours sur le plan national – quantitativement plus ou moins stable. Et pourtant, elle est toujours en discussion et souvent critiquée. Comment est-ce possible ?

L'analyse nous montre quelques défis et incohérences.

1. L'aide sociale est régulièrement la cible de l'instrumentalisation politique. Dans son programme, l'UDC a formulé l'objectif d'une réduction des normes CSIAS avec pour résultat de nombreuses interventions politiques sur les plans cantonal et communal. Mais l'aide sociale est un des piliers central du système social en Suisse. Il faut répéter le soutien et la légitimation politique régulièrement – des cantons, des communes et villes et aussi de la Confédération.
2. L'aide sociale est subsidiaire aux autres prestations sociales. Elles devraient donc soulager l'aide sociale. Les réformes de l'assurance chômage ou de l'invalidité mais aussi d'autres prestations ne devraient donc pas se faire à charge de l'aide sociale. L'aide sociale est devenue toujours plus complémentaire. Aujourd'hui elle couvre des risques de l'existence pour lesquelles elle n'était pas prévue (Working poor, divorce, foyer monoparental, etc.)
3. L'un des grands défis – ressenti particulièrement par les organes d'exécution – réside dans la complexité des structures au sein de l'aide sociale justement en raison de la subsidiarité et du principe de l'individualisation. Une simplification s'impose et les dysfonctionnements doivent être éliminés. Mais ce qui a l'air simple s'avère être long et complexe. Ce n'est pas seulement l'aide sociale qui est concernée, mais également, entre autres, l'interaction avec d'autres œuvres sociales – les assurances chômage et invalidité. Des initiatives sur le plan de la politique sociale et la volonté politique sont indispensables.<sup>5</sup>
4. L'été dernier le Conseil des Etats a refusé une loi cadre sur l'aide sociale. Mais sa nécessité persiste. L'harmonisation et la coordination à l'échelon fédéral restent pertinentes. Si elle requiert une base constitutionnelle, pourquoi ne pas la créer ?

---

<sup>5</sup> vgl. Schmid, S. 424, In : Sozialwesen Schweiz

Là encore, il nous faut une volonté politique claire. Et les cantons devraient être unanimes à vouloir faire avancer considérablement la chose.

Si les normes CSIAS restent le chemin à poursuivre actuellement, il faut leur donner le soutien politique correspondant ! En effet, l'aide sociale ne peut être réduite ni aux normes CSIAS ni à la CSIAS ni à des autorités spécifiques.

5. Nous avons dit que l'aide sociale est un acte non seulement matériel et politique mais également de communication. Cela veut dire que nous devons d'une part analyser les tendances politiques et convaincre par nos prestations, mais nous devons aussi communiquer. Communiquer signifie deux choses :
  - premièrement, nous devons disposer des faits nécessaires pour étayer matériellement nos arguments. Les nombres de cas et les contextes doivent être posés clairement, par exemple à l'aide de rapports sociaux.
  - deuxièmement, nous devons communiquer de manière compréhensible. Nous devons réduire la complexité de manière à pouvoir nommer les enjeux en quelques mots concis. Une entreprise difficile, mais pas impossible – à cet égard, nous avons à apprendre.

Pour poser des jalons dans l'aide sociale, nous n'avons pas besoin de repartir à zéro. Repenser l'ensemble du système peut certes donner des impulsions importantes au mécanisme actuel, mais celui-ci ne devrait pas être fondamentalement remis en jeu. Les acquis mêmes sont trop importants. Pour les conserver, les adapter aux évolutions et les rendre aptes au futur en tant qu'ensemble, nous avons besoin de charnières qui fonctionnent bien et efficacement. C'est une tâche politique et matérielle de tous les échelons étatiques.

## **III. Qui pense quoi du système ? Les vues partagées et les divergences entre Confédération et cantons**

Ludwig Gärtner, vice-directeur, OFAS

Les évolutions économiques, sociales, démographiques et politiques posent des défis à la sécurité sociale et l'influencent. Les réformes des assurances sociales doivent être comprises comme autant de réponses à ces défis. Elles ont, semble-t-il, des répercussions sur l'aide sociale, tantôt négatives, tantôt positives. Les solutions radicalement différentes par rapport au système actuel de sécurité sociale laissent quant à elles beaucoup de questions sans réponse. C'est pourquoi le développement progressif du système en place est le meilleur moyen de garantir la sécurité sociale future de la population.

## 1. Contexte

Le *marché du travail* détermine dans une large mesure les chances de gain et de revenu, ainsi que le chômage. Au cours des vingt dernières années, le nombre d'emplois a baissé dans le domaine de la production, alors que les domaines techniques, la santé et le social, ainsi que l'information et la communication ont connu un essor important. Cette évolution se traduit par un changement des exigences en termes de formation des actifs. Le chômage incompressible a progressivement augmenté au cours des dernières décennies. Cependant, en comparaison internationale, le taux de chômage reste à un niveau très bas en Suisse. La qualité du système éducatif et les investissements réalisés dans la formation et le perfectionnement y sont clairement pour quelque chose.

L'*évolution démographique* se ressent non seulement dans la prévoyance vieillesse, mais aussi dans d'autres assurances sociales et dans le domaine de la santé, en raison du vieillissement de la population active. Dernièrement, c'est toutefois l'immigration, en tant qu'aspect de l'évolution démographique, et ses conséquences sur le système de sécurité sociale qui sont au cœur du débat.

L'*évolution de la société* a elle aussi des effets sur la sécurité sociale. De par leur participation accrue au marché du travail, les femmes bénéficient de leur propre couverture sociale, tandis que les changements dans la composition des familles ont un impact sur les prestations de soutien au sein de la famille et partant sur les prestations de systèmes publics subsidiaires éventuellement nécessaires, comme l'aide et les soins à domicile ou l'aide sociale. Et qui dit taux de divorce élevés dit augmentation de la proportion de familles monoparentales, qui présentent un risque de pauvreté supérieur à la moyenne.

La sécurité sociale fait partie de la politique sociale et a donc une *dimension politique*. L'évolution des assurances sociales, mais aussi des prestations sociales au niveau cantonal, n'est donc pas uniquement le résultat d'évolutions factuelles, mais elle découle aussi des interprétations et réactions politiques engendrées par ces évolutions. Les mesures de politique sociale considérées comme nécessaires et les majorités politiques évoluent avec le temps, ce qui se traduit par des réformes de la politique sociale.

## 2. Sécurité sociale : conséquences et adaptations

Ces évolutions ont des répercussions sur la sécurité sociale. Les différentes révisions sont la preuve que les changements économiques et sociaux n'ont pas échappé aux assurances sociales. Dans l'*assurance-vieillesse et survivants*, le splitting et les bonifications pour tâches éducatives et d'assistance ont constitué

une avancée majeure vers une prévoyance vieillesse indépendante de l'état civil, qui conserve son caractère exemplaire en comparaison internationale également. En outre, le financement par la TVA a été introduit et l'âge de la retraite des femmes a été relevé de deux ans en raison des déficits élevés enregistrés dans les années 1990. En réaction aux déficits accumulés par l'*assurance-invalidité* au début des années 1990, le taux de cotisation a été relevé en 1995, et l'AI a bénéficié par deux fois d'un transfert de capitaux provenant du régime des allocations pour perte de gain. En outre, des mesures ont été prises dans le cadre des 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> révisions de l'AI afin d'éliminer le déficit structurel annuel d'un à deux milliards de francs, et un financement additionnel temporaire a été instauré. Pour répondre aux problèmes sur le marché du travail, l'*assurance-chômage* a été développée par étapes depuis la moitié des années 1970. Les durées maximales de perception ont ensuite retrouvé un niveau plus modeste après la fin de la récession dans les années 1990. Enfin, l'*assurance-maladie*, avec la loi de 1994, repose sur des bases modernes et a été adaptée au fil des ans aux nouvelles évolutions.

D'aucuns regrettent que les réformes prennent autant de temps ou considèrent qu'elles vont dans la mauvaise direction. Il ne faut toutefois pas oublier que l'organisation des assurances sociales constitue par la force des choses une question hautement politique qui suscite de vives controverses. En conséquence, les processus politiques de négociation sont longs et les décisions sont le fruit de compromis entre des exigences divergentes. Cependant, le bilan global du système de sécurité sociale est positif, comme l'illustrent la stabilité du risque de pauvreté de la population et le fait que 3% seulement de la population est tributaire de prestations d'aide sociale.

Dans le débat actuel sur l'immigration, des voix s'élèvent pour dénoncer la baisse des salaires, l'augmentation du taux de chômage et la hausse du nombre de bénéficiaires de prestations d'aide sociale, qui seraient provoquées, selon certains, par l'immigration. Des études montrent cependant que les accords bilatéraux conclus avec l'UE ont permis de combler en partie le manque de main-d'œuvre qualifiée<sup>1</sup>, et que l'immigration n'a eu qu'un impact marginal sur l'occupation de la main-d'œuvre suisse et sur le chômage<sup>2</sup>. Aucune pression sur les salaires n'a pu être constatée<sup>3</sup>. Pour ce qui est des conséquences sur les assurances sociales, elles sont nettement positives. Dans le 1<sup>er</sup> pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, les immigrés en provenance de l'UE versent environ 22% des cotisations et ne touchent que 15% de l'ensemble des prestations. Sans l'immigration, l'AVS enregistrerait déjà des déficits dépassant le milliard de francs depuis l'an 2000, et ses découverts seraient encore bien plus importants depuis 2008. Même en tenant compte du fait que les cotisations versées aujourd'hui donneront droit à des rentes, on peut partir du principe que le bilan global est positif pour l'assurance<sup>4</sup>. En ce qui concerne les

---

<sup>1</sup> Mühlemann, S., Wolter, St. 2013. Personenfreizügigkeit dämpft den Fachkräftemangel in der Schweiz. In : Die Volkswirtschaft 6-2013, pp. 16 à 19.

<sup>2</sup> Favre, S., Lalive, R., Zweimüller, J. 2013. Verdrängungseffekte auf dem Schweizer Arbeitsmarkt bleiben gering. In : Die Volkswirtschaft 6-2013, pp. 8 à 11.

<sup>3</sup> Müller, T., Asensio, N., Graf, R. 2013. Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse. Laboratoire d'économie appliquée (LEA), Observatoire universitaire de l'emploi (OUE), Université de Genève.

<sup>4</sup> Dans le 1<sup>er</sup> pilier, les cotisations sont perçues sur la totalité du salaire, alors que les rentes sont plafonnées. Etant donné que ce sont principalement des personnes hautement qualifiées touchant



conséquences sur l'aide sociale, les avis divergent. Alors que la ville de Fribourg constate une augmentation des bénéficiaires de prestations d'aide sociale en provenance des Etats de l'UE<sup>5</sup>, les analyses réalisées par la ville de Zurich montrent au contraire que l'immigration de citoyens de l'UE n'a pas entraîné d'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale<sup>6</sup>. Quoi qu'il en soit, et malgré les fluctuations économiques, le taux d'aide sociale est très stable (env. 3%) depuis 2005, première année pour laquelle on dispose d'une statistique de l'aide sociale couvrant l'ensemble du pays.

### 3. Assurances sociales et aide sociale

Les cantons et les communes se plaignent souvent d'être les seuls à supporter les conséquences des changements sociaux et économiques, qui se répercutent sur l'aide sociale. Une analyse de la situation sur une période relativement longue montre clairement que tel n'est pas le cas (cf. ci-dessus). Pour illustrer leurs doléances, les cantons et les communes invoquent avant tout les révisions de l'assurance-invalidité et la dernière révision de l'assurance-chômage.

A partir des années 1990, la progression du nombre de bénéficiaires de rente AI s'est nettement accélérée : les chiffres ont pratiquement doublé en l'espace de dix ans. Or, les mesures prises dans le cadre des 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> révisions de l'AI ont permis d'inverser cette tendance. Entre 2003 et 2011, le nombre de nouvelles rentes a baissé de 45%. Simultanément, l'AI a beaucoup intensifié ses mesures de réadaptation en faveur des personnes souffrant d'un handicap. Le nombre de personnes handicapées qui ont pu garder leur emploi ou en retrouver un autre avec l'aide de l'AI est passé de 5800 en 2007 à 16 600 en 2012.

Quels ont été, au cours de cette période, les changements affectant l'aide sociale ? La statistique suisse d'aide sociale fournit des informations couvrant l'ensemble du pays de 2005 à 2011<sup>7</sup>. Le nombre de cas<sup>8</sup> est passé de 136 000 en 2005 à 130 000 en 2008, avant de repartir à la hausse et de franchir à nouveau le seuil des 136 000 en 2011<sup>9</sup>. La baisse du nombre de cas enregistrée jusqu'en 2008 s'est produite en même temps que le recul du nombre de nouvelles rentes AI. Ce fait contredit l'hypothèse selon laquelle une diminution du nombre de nouveaux bénéficiaires de rente AI se serait traduit par une augmentation du nombre de personnes tributaires d'aide sociale. En revanche, le recours accru à l'aide sociale depuis 2008 est effectivement concomitant avec la baisse du nombre de nouvelles rentes AI. Cela dit, on constate d'importantes divergences entre les cantons. Toujours selon la statistique suisse d'aide sociale de l'Office fédéral de

des salaires élevés qui ont immigré dans le cadre des accords bilatéraux, on peut partir du principe qu'elles apportent une contribution nette au financement de l'AVS, même en tenant compte de leurs prétentions futures.

<sup>5</sup> La Liberté, 8.3.2013

<sup>6</sup> Tagesanzeiger, 12.11.2013

<sup>7</sup> Office fédéral de la statistique :

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/03/03/dos/04.html> (état au 12.11.2013)

<sup>8</sup> L'évolution du nombre de bénéficiaires d'aide sociale correspondant à peu de chose près à celle du nombre de cas, nous renonçons à l'illustrer séparément.

<sup>9</sup> Les chiffres relatifs aux nouveaux bénéficiaires de rente AI et aux bénéficiaires d'aide sociale ne sont pas directement comparables, car l'AI recense le nombre de nouveaux bénéficiaires de prestations (sans compter les sorties du système), tandis que l'aide sociale répertorie l'effectif (solde des entrées et sorties).

la statistique, le nombre de bénéficiaires d'aide sociale est resté pratiquement constant en Suisse entre 2005 et 2011, mais les variations annuelles moyennes du nombre de bénéficiaires dans les cantons se situent dans une fourchette de -4,5 à +4%. Au cours de la même période, les dépenses d'aide sociale par bénéficiaire ont augmenté d'environ 3% sur l'ensemble du territoire suisse. Selon les cantons, cette variation se situe entre -7 et +11%. Il est logique qu'une augmentation du taux de bénéficiaires d'aide sociale associée à une hausse notable des dépenses moyennes par cas fasse croître les coûts de l'aide sociale. Dans certains cantons, la progression annuelle moyenne des coûts est nulle alors qu'elle dépasse les 10% dans d'autres cantons. Manifestement, les facteurs expliquant ces différences sont multiples. On ne saurait déterminer si les réformes de l'AI ont eu une influence, ni dans quelle mesure, le cas échéant. D'ailleurs, il se peut que le succès des efforts de réadaptation entrepris par l'AI ait permis de décharger quelque peu l'aide sociale.

La révision de l'assurance-chômage en 2011 n'a pas non plus entraîné les retombées redoutées par les cantons sur l'aide sociale. Les cantons estimaient qu'un tiers des coûts économisés dans l'assurance-chômage viendraient grever les budgets de l'aide sociale<sup>10</sup>. Une analyse des effets a montré que certains chômeurs en fin de droit ont effectivement dû se tourner vers l'aide sociale. Toutefois, les coûts effectifs pour l'aide sociale ont été nettement inférieurs aux prévisions<sup>11</sup>.

#### **4. Propositions d'amélioration et solutions de rechange**

Les détracteurs de l'actuel système de sécurité sociale proposent différentes améliorations ou solutions de rechange. Une des propositions prévoit une *assurance générale du revenu*. L'idée centrale est de réunir toutes les branches d'assurance sociale qui protègent l'individu contre une perte de gain. Une telle solution offrirait en effet une meilleure couverture grâce à de meilleures prestations. Elle aurait en outre l'avantage de résoudre des problèmes de coordination et de délimitation entre les différentes branches d'assurance. En revanche, elle engendrerait aussi une hausse des coûts et une redistribution plus importante, tout en brouillant quelque peu les liens de causalité entre les prestations et les risques assurés. Elle ne répondrait pas non plus à la question de savoir comment délimiter judicieusement le droit aux prestations dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE. Tous ces points sont hautement controversés au niveau politique. Par ailleurs, les réglementations actuelles dans le domaine des assurances sociales sont des compromis institutionnalisés, trouvés au terme de longues négociations et tractations politiques. Renoncer à ces compromis pour trouver une nouvelle solution globale constitue un risque politique énorme pour tous les acteurs. C'est un projet dont l'issue est incertaine et qui recèle un

---

<sup>10</sup> Peter, M., Schwegler, R., Maibach, M. 2010. Auswirkungen der Änderungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes auf die Kantone (en allemand, avec synthèse en français). Mise à jour après les décisions du Parlement au printemps 2010. Rapport final. Publié par la conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales. [CDAS](#) (état au 12.11.2013).

<sup>11</sup> Salzgeber, R. 2013. Conséquences de la 4<sup>e</sup> révision de l'assurance-chômage pour l'aide sociale. In : La vie économique 9-2013, pp. 62 à 66

risque d'enlisement politique considérable vu le nombre substantiel de questions à régler.

Une solution totalement différente et bien plus radicale est l'instauration d'un *revenu de base inconditionnel*, qui viendrait remplacer les prestations financières des assurances sociales et de l'aide sociale. Une initiative populaire a été déposée et le Conseil fédéral entend présenter un message relatif au revenu de base inconditionnel en 2014. La votation populaire aura vraisemblablement lieu en 2015. De manière générale, on peut envisager deux variantes de revenu inconditionnel, dont l'une offrant un revenu de base modeste. Dans ce cas, l'incitation à exercer une activité lucrative est forte et le marché de l'emploi peut être dans une large mesure libéralisé. Reste à décider si, en cas de besoins individuels accrus (par ex. en cas de handicap), il n'y aurait pas lieu d'octroyer des prestations supplémentaires ou des prestations d'intégration. L'autre variante est un revenu de base relativement élevé. Dès lors, l'exercice d'une activité lucrative n'étant plus indispensable, les bénéficiaires disposeraient d'une liberté de manœuvre et pourraient s'engager de manière bénévole dans la mesure où leurs besoins économiques de base seraient couverts. Il est évident que dans ce cas, l'offre de travail diminuerait. Parallèlement, le taux d'imposition du revenu du travail serait très élevé pour financer le revenu de base. Le travail au noir deviendrait d'autant plus attrayant. Ce projet ne répond pas non plus à la question de savoir comment délimiter judicieusement le revenu de base dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE.

L'article constitutionnel de l'initiative populaire ne fixe pas le montant du revenu de base inconditionnel. Les auteurs de l'initiative ont cependant évoqué une somme mensuelle de 2500 francs par adulte et 625 francs par enfant<sup>12</sup>; ils défendent donc visiblement la deuxième variante. Sur le plan politique, cette proposition est très controversée : elle suppose une redistribution massive et instaure des prestations inconditionnelles, qui sont donc dues sans motif. Il s'agit d'une solution radicale qui remplace non seulement le système de sécurité sociale actuel, mais aussi le système économique dans son ensemble.

La *troisième solution* consiste à éliminer progressivement les injustices et redondances existantes entre les différentes assurances au fil des révisions à venir, tout en encourageant et en améliorant la collaboration entre les systèmes existants, surtout pour ce qui est de l'intégration au marché du travail. Dans sa réponse au postulat de Silvia Schenker (09.3655) « *Assurance générale du revenu* », le Conseil fédéral s'est clairement prononcé en faveur de cette solution<sup>13</sup>.

## 5. Conclusion

Le système de sécurité sociale doit relever les défis de taille posés par les nouvelles exigences résultant des mutations sociales et économiques, ainsi que de l'évolution démographique et de la migration. Il s'agit de trouver des solutions

---

<sup>12</sup> <http://bedingungslos.ch/>, état au 12.11.2013

<sup>13</sup> Conseil fédéral 2012. Perte de revenu et couverture sociale. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat de Silvia Schenker (09.3655) « Assurance générale du revenu » du 12.6.2009.

adéquates. Des adaptations seront nécessaires à tous les échelons du système. Force est de constater que la couverture sociale reste bonne en dépit de tous les changements intervenus. Ces vingt dernières années, ni la pauvreté ni les conditions de travail précaires n'ont fortement progressé.

Pourtant, l'évolution du contexte lance des défis communs aux assurances sociales et à l'aide sociale. Les réformes réalisées dans les assurances sociales ont des répercussions sur l'aide sociale. Les résultats de plusieurs études et statistiques permettent néanmoins de conclure que nous ne sommes pas en présence de vases communicants : les personnes ne bénéficiant pas de prestations des assurances sociales n'ont pas forcément recours à l'aide sociale. En outre, les révisions des assurances sociales ont parfois des conséquences favorables pour l'aide sociale : ainsi, il semble que l'importance accordée à la réinsertion par l'assurance-invalidité a aussi permis de soulager l'aide sociale. Les grandes différences constatées dans l'évolution de l'aide sociale selon les cantons ne permettent pas de déceler un schéma et ne confirment pas l'hypothèse d'un transfert de charges des assurances sociales vers l'aide sociale.

Un examen approfondi des solutions de remplacement du système de sécurité sociale qui font actuellement débat montre que les systèmes proposés ne sont pas à même de relever les défis complexes de la sécurité sociale. En outre, ils ne paraissent guère réalisables du point de vue politique et ne permettront pas de réunir une majorité. Le système en place et son orientation générale sont capables – à condition de réaliser les révisions nécessaires – de garantir la sécurité sociale de la population suisse pour les années à venir.

## **IV. Les nécessités d'une grande réforme : propositions pour une assurance générale de revenu**

Ruth Gurny, Denknetz  
Traduction : Sabine Dormond

## **Pour une protection solidaire et équitable : l'assurance générale du revenu AGR**

Les assurances sociales ont pour mission importante de protéger les assurés contre la pauvreté et l'exclusion. Durant le siècle dernier, la Suisse a mis en place ce système et l'a développé au cours d'un long processus. Mais depuis le milieu des années nonante, le nombre de personnes en situation de pauvreté augmente à nouveau. Ce constat a amené le « Réseau de réflexion Suisse » à plancher sur une grande réforme des branches de nos assurances sociales qui se consacrent aux risques de perte de revenu. Cette réflexion collective a débouché sur une proposition de réforme en profondeur<sup>1</sup> : en lieu et place de l'actuelle palette d'assurances spécifiques, il s'agit de créer, avec l'assurance générale du revenu AGR, une seule assurance sociale garantissant la sécurité matérielle des gens pendant toute la durée de leur vie active<sup>2</sup>.

### **Pourquoi une grande réforme est-elle nécessaire ?**

- Le système actuel se base sur des réalités sociales dépassées. Par exemple la fiction du poste qu'on occupe sa vie durant. Or, le fait est que bien des gens alternent (volontairement ou non) les phases d'activité professionnelle et les phases sans emploi. Les assurances sociales ne sont pas adaptées à ce phénomène.
- Le système ne tient pas mieux compte de la réalité des femmes d'aujourd'hui : à côté des tâches ménagères et de l'éducation des enfants, beaucoup de femmes occupent pendant des années de petits emplois à temps partiel, ce qui les préteinte lourdement dans le cadre de nos assurances sociales.
- Actuellement, le système des assurances sociales est une jungle : selon la description du motif de la perte de gain, on se trouve confronté à des règles, mesures et prestations complètement différentes. Cela conduit à des injustices. Pendant ce temps, beaucoup d'assurés se retrouvent en détresse matérielle et doivent être pris en charge par l'aide sociale.
- Le système actuel comporte des doublons, des conflits de compétence et des réflexes de renvoi entre les acteurs des diverses branches des assurances sociales – au détriment des assurés.

---

<sup>1</sup> Ruth Gurny, Beat Ringger : Die grosse Reform : Die Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV. Zürich, édition 8, 2009.

<sup>2</sup> Cette proposition de réforme ne porte ni sur l'assurance maladie, ni sur l'assurance vieillesse (premier et deuxième piliers).

- Malgré sa grande complexité, le système de sécurité sociale comporte de grosses lacunes (par exemple le fait que l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie n'est pas obligatoire ou que le risque de pauvreté des enfants n'est pas suffisamment assuré). Les chiffres de l'aide sociale sont éloquentes : en Suisse, la proportion de personnes au bénéfice de l'aide sociale a doublé entre 1990 et 2011, passant de 1,5 à 3%.

## **Les principaux éléments de la proposition de réforme**

Le modèle de l'assurance générale du revenu AGR comporte les éléments suivants :

- «Une pour tout» : création d'une seule assurance sociale pour la couverture matérielle du minimum vital pendant toute la vie active en lieu et place de l'actuelle palette d'assurances spécifiques (maternité/service civil et service militaire/maladie/accident/chômage/invalidité).
- Une solution qui comble des lacunes aussi importantes que celles des indemnités journalières en cas de maladie et de la couverture du risque de pauvreté chez les enfants (prestations complémentaires pour familles).
- L'intégration des travailleurs indépendants : le droit aux prestations commence le jour où la personne peut prouver qu'elle postule un emploi. La personne peut aussi ne postuler qu'un travail à temps partiel et conserver parallèlement une activité indépendante partielle, le taux d'activité global ne pouvant naturellement pas dépasser 100%.

## **Les prestations de l'AGR**

- Indemnités journalières : toute personne qui, en raison d'une maladie, d'un accident, du chômage, du service civil ou du service militaire, de la maternité ou de son implication dans la garde d'enfants en bas âge, ne peut pas exercer d'activité lucrative ou seulement de façon limitée, ainsi que toute personne qui n'obtient pas un emploi qu'on peut raisonnablement exiger («travail décent»), perçoit les indemnités journalières assurées par l'AGR. Celles-ci correspondent à 80% de son dernier salaire assuré ou 70% pour les personnes qui n'ont pas d'enfant à charge. Les prestations sont plafonnées vers le haut par analogie aux règles de l'actuelle assurance chômage. Les allocations familiales sont assurées à 100%. En cas d'accident ou de maladie, le niveau actuel des prestations est maintenu par les contributions patronales.
- Rentes : en cas d'incapacité de travail prolongée, la personne a droit à une rente équivalente aux dernières indemnités journalières perçues. En cas d'incapacité de travail prolongée avant l'entrée dans la vie active, on reprend les réglementations de l'AI en vigueur avant la 5e révision de l'AI. Les prestations de l'AGR sont subsidiaires vis-à-vis des prestations du deuxième pilier (invalidité et

survivants). Les prestations du deuxième pilier sont préservées. Si elles ne suffisent pas à atteindre le niveau des prestations de l'AGR, la différence est comblée par l'AGR.

- Prestations complémentaires : des prestations complémentaires sont versées aux rentiers dont la rente n'atteint pas le minimum vital social. Les assurés qui ont des enfants à charge en bénéficient également, si le revenu déterminant est inférieur au minimum vital social (prestations complémentaires pour familles).
- Prestations de conseil et d'intégration : il existe toujours des programmes de conseil et des mesures d'intégration, mais ceux-ci sont désormais regroupés sous le même toit. Il est primordial que les acteurs des diverses branches des assurances sociales ne soient plus dans un rapport de lutte et de concurrence, parfois au détriment des assurés. Personne n'ignore qu'à l'heure actuelle, les collaborateurs de l'AI, de l'aide sociale et de l'assurance chômage frappent souvent aux mêmes portes, afin de trouver un emploi pour leurs clients. Or, cela ne rend service à personne.
- L'AGR subventionne l'occupation des personnes dont la capacité de travail est durablement diminuée et la promotion de la formation professionnelle des personnes ayant des besoins particuliers.
- L'aide sociale est intégrée à l'AGR et fondée sur une base homogène pour toute la Suisse. Libérée de la tâche d'atténuer les problèmes de pauvreté d'ordre structurel, elle est ramenée à sa mission véritable qui consiste à soutenir les personnes dans des situations de détresse particulières. Concernant les offres d'intégration et d'occupation, l'important est surtout que toutes les prestations émanent enfin d'un seul et même organisme, l'AGR. Les offres d'intégration et d'occupation sont facultatives et s'orientent en fonction des perspectives des ayants droit; elles ne cherchent pas à les discipliner.

### **Le principe de base : la réciprocité entre l'individu et la société**

- L'AGR se fonde sur l'idée de réciprocité : elle rattache l'obligation de travailler au droit d'exercer un travail décent, selon la définition de l'Organisation internationale du travail OIT, et supprime ainsi la pression exercée sur les chômeurs pour les contraindre à accepter n'importe quel travail, aussi précaire soit-il, avec toutes ses conséquences fatales pour l'individu, la politique sociale et l'économie politique. Le travail exigé de l'individu doit s'orienter sur les qualifications et perspectives des assurés. Le droit à une indemnité journalière dont le montant se base sur le salaire initial est garanti pendant cinq ans.
- De leur côté, les travailleurs doivent entreprendre tout ce qu'on est en droit d'exiger d'eux pour limiter autant que possible la phase de perte de gain. Ils ont droit à des indemnités journalières en attendant de pouvoir à nouveau assurer leur subsistance avec un travail décent. Les dispositions de la libre circulation des personnes s'appliquent pour les travailleurs de l'Union européenne. L'ARTIAS en



clarifie actuellement les implications exactes (exportation des prestations, dispositions de carence, etc.).

## **Le financement de l'AGR**

- Le financement de l'AGR s'inspire du modèle des assurances sociales : il passe par les impôts, ainsi que par les cotisations des employés et des employeurs, à raison de 3,7% chacun (tout compris, les salariés paient aujourd'hui 4,1% de leur salaire et les employeurs seulement 3,6% pour les assurances sociales qui se rapportent à la vie active).
- Les cotisations se calculent sur toutes les parts du revenu.
- Les indépendants cotisent désormais sur la base du revenu net imposable des vingt-quatre derniers mois. On applique comme pour l'AVS, une échelle de cotisation progressive.
- Si le chômage dépasse une valeur limite, un impôt de solidarité est perçu, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, sur les hauts revenus, les grandes fortunes et les gros bénéficiaires des entreprises pour assurer le financement de l'AGR.
- Comme dans le cadre des assurances sociales actuelles, la Confédération verse des contributions à l'AGR.

## **Les coûts**

L'AGR entraîne des coûts supplémentaires liés à l'amélioration des prestations. Ces dépenses additionnelles sont en partie compensées par des économies, en particulier du côté de l'aide sociale qui n'a plus à colmater les brèches du système actuel. À cela s'ajoutent des économies liées au gain d'efficacité sur le plan administratif. Le tableau suivant présente les estimations budgétaires du réseau de réflexion (pour plus de détails, voir notre publication)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ruth Gurny, Beat Ringger, loc. cit., p. 78 ss.

	Dépenses additionnelles	Économies
Prestations complémentaires pour familles	900	500
Pas de limite temporelle des indemnités journalières	1400	700
Autres améliorations	300	
Économies administratives		250
Économies du côté de l'aide sociale grâce à l'indemnité journalière en cas de maladie		350
Total	2600	1800
Solde	800	

- D'après nos calculs, les dépenses supplémentaires liées à l'amélioration des prestations se montent à environ 2,6 milliards de francs. Elles sont compensées par des économies du côté de l'aide sociale et par un gain d'efficacité sur le plan administratif correspondant à près de 1,8 milliard de francs. Le solde des dépenses additionnelles se monte ainsi à près de 800 millions de francs par an.
- Recettes supplémentaires : les cotisations sociales étant désormais prélevées, comme pour l'AVS, sur toutes les parts de salaire, il en résulte des recettes supplémentaires de l'ordre de 900 millions de francs.
- Conclusion : l'AGR n'est pas une aventure politique; son financement s'appuie sur des bases solides dans le cadre d'un modèle qui a fait ses preuves (prélèvement en pourcents des salaires du côté des employeurs et des salariés, contributions de l'État par le biais des impôts).

### Remarque finale

Nous sommes convaincus que l'AGR contribue à une société plus solidaire et plus équitable. Ce modèle permet d'éliminer beaucoup de cas de pauvreté. Cependant, nous ne voulons pas qu'il soit compris comme la »solution miracle«. L'AGR n'éliminera pas d'un seul coup la pauvreté et l'exploitation; il restera encore beaucoup à faire. Il faudra notamment continuer à lutter pour des salaires équitables et pour une réduction déterminante du temps de travail, pour plus de démocratie dans l'économie et, dans l'esprit d'une politique sociale fondée sur des investissements, pour un nombre suffisant de crèches de qualité à des prix abordables, pour des bourses pour la formation continue tout au long de la vie active et pour des congés pour motifs familiaux dans l'intérêt des proches concernés.

### ***Compléments d'information / sources***

- Ruth Gurny, Beat Ringger : Die grosse Reform : Die Schaffung einer Allgemeine Erwerbsversicherung AEV. Zurich, edition 8, 2009
- <http://www.denknetz-online.ch> Allgemeine Erwerbsversicherung AEV

## **V. Sortir des régimes dissociés : réflexions et limites**

Yvan Fauchère, juriste, Artias



Plusieurs propositions générales de réforme ont été faites ces dernières années. A l'occasion d'un postulat de Mme Sylvia Schenker concernant l'Assurance Générale du Revenu, le Conseil fédéral a passé en revue les propositions de réforme globale de la protection sociale. Il les a toutes rejetées dans un rapport publié l'année dernière<sup>1</sup>. Je rebondirai donc parfois sur ce rapport.

En premier lieu, j'aborderai l'évolution des problématiques qui amènent à l'aide sociale et l'évolution des assurances sociales dans ces domaines. Nous regarderons brièvement si l'on peut déceler une certaine logique à l'augmentation de l'aide sociale, malgré la situation économique relativement favorable, et si la protection sociale manque de vision globale.

Avant de réfléchir à d'éventuelles réformes, l'Artias s'est demandé quelles limites au changement l'on devait prendre en compte. Partant du postulat que la libre circulation des personnes avec l'Union européenne continuera d'exister sous sa forme actuelle, nous examinerons quelles limites elle pose à la sortie d'un régime dissocié d'assurances sociales. Je terminerai finalement par une réflexion personnelle sur la dissociation entre assurances sociales régies au niveau fédéral et aide sociale, régie sur les plans cantonal et communal.

Quelles sont donc les problématiques qui amènent à l'aide sociale ? L'Artias, en partenariat avec d'autres organisations (la CDAS, la CLASS, l'Initiatives des Villes : politique sociale et la CSIAS), a lancé un projet « *cohérence et coordination des politiques sociales en Suisse : incidences sur la prise en charge des bénéficiaires de l'aide sociale* ». Le premier module du projet visait à réaliser un état des lieux à partir de l'aide sociale afin d'identifier les problématiques qui amènent à l'aide sociale et empêchent d'en sortir. Il a été procédé à une synthèse de la littérature scientifique des 15 dernières années. Le résultat figure dans un rapport final d'Evaluada de 2011 publié sur le site de l'Artias<sup>2</sup>.

## **1. Les problématiques qui amènent à l'aide sociale :**

Le constat qui ressort de ce rapport n'est pas étonnant en soi. Les problématiques qui amènent à l'aide sociale peuvent être regroupées en deux catégories :

- le travail, c'est-à-dire le statut sur le marché de l'emploi;
- la famille, c'est-à-dire la composition du foyer.

Le salaire détermine dans une large mesure le revenu du ménage, tandis que la composition du ménage influe sur les revenus potentiels, mais surtout sur les dépenses. Or, le salaire n'est évidemment pas déterminé par le niveau des dépenses. Je ne vous apprendrai rien en disant qu'en conséquence les familles monoparentales sont, par exemple, très fortement surreprésentées à l'aide sociale.

---

<sup>1</sup> [Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat \(09.3655\) Schenker Silvia « Assurance générale du revenu », « Couverture sociale du revenu chez les actifs », 14 septembre 2012.](#)

<sup>2</sup> [Evaluada, Les problématiques qui amènent à l'aide sociale et qui empêchent d'en sortir – Etat des lieux des connaissances, Rapport final, 9 mai 2011.](#)

Regardons maintenant l'évolution dans ces deux domaines du travail et de la famille.

## 2. Evolutions concernant le travail et la famille

### 2.1. Travail<sup>3</sup>

Tout d'abord, au niveau global, le marché de l'emploi actuel a évolué vers une concentration des activités simples, nécessitant peu de qualifications, dans les pays émergents, et un développement des activités à forte valeur ajoutée dans les pays industrialisés. Il y a une hausse des exigences professionnelles requises sur le marché du travail suisse. Pour le Conseil fédéral, et je cite son rapport sur la « *couverture sociale du revenu chez les actifs* », « *cette évolution est cependant prise en compte à la fois par la population elle-même, qui relève son niveau de qualification, par les politiques sectorielles en amont des assurances sociales, en particulier dans le domaine de l'instruction et de la formation professionnelle, et enfin également par le système de sécurité sociale dans lequel les mesures d'intégration ont gagné en importance depuis une vingtaine d'années.*»<sup>4</sup>

Il y a également une intensification des rythmes de travail et une augmentation des contraintes de temps dans la réalisation des tâches. L'intensification du travail concerne les échéances, mais également son organisation. Le nombre de personnes qui perçoivent souvent ou très souvent des situations de stress liées au travail a augmenté. Tout cela a généré une augmentation de troubles psychosociaux.

Finalement, s'agissant de la flexibilisation des rapports de travail, pour le Conseil fédéral, il n'y a pas eu de grands changements sur ce plan. Selon lui, il n'y a pas eu d'accroissement du nombre de contrats de travail flexibles ces dix dernières années et les relations de travail atypiques et précaires sont un phénomène marginal. On peut contester ces dernières affirmations<sup>5</sup>. On ne le fera pas, parce qu'en se focalisant sur le travail atypique, on risque de perdre de vue que la flexibilité du travail et la précarité qui en découle est un phénomène qui touche, à des degrés divers et sous des formes différentes, tous les travailleurs et travailleuses de tous les secteurs économiques.

De manière générale, le chômage a pris le caractère d'un phénomène structurel étroitement lié aux dynamiques du marché du travail.

---

<sup>3</sup> Voir : [Angelica Lepori, Spartaco Greppi, Christian Marazzi, Travail, chômage et Etat social, Rapport final.](#)

<sup>4</sup> Supra note 1, p. 9.

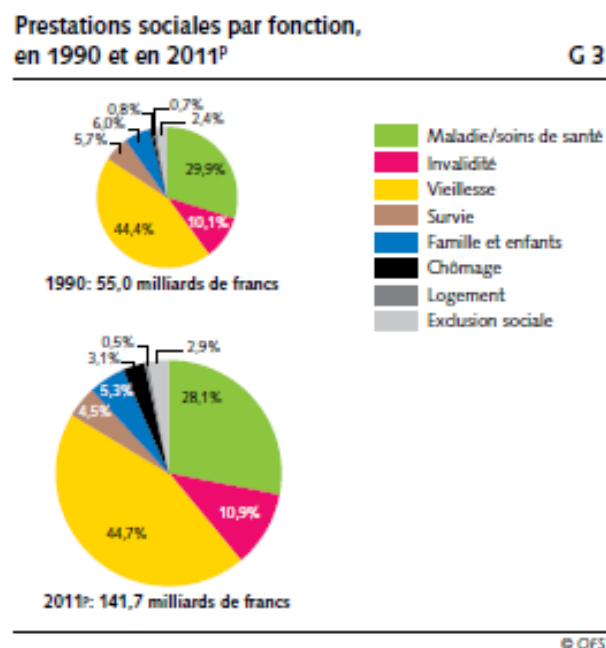
<sup>5</sup> Entre 2001 et 2010, le nombre de travailleurs titulaires d'un contrat d'une durée inférieure à 6 mois a augmenté de 33%; celui des travailleurs titulaires d'un contrat d'une durée de 6 mois à 3 ans a augmenté de 38%, alors que le nombre de travailleurs titulaires d'un contrat à durée indéterminée a augmenté de 9%. En outre, le nombre de travailleurs temporaires employés par le biais d'agences privées de placement et de location de services a passé de 142'154 en 1998 à 277'885 en 2010. [Angelica Lepori, Spartaco Greppi, Christian Marazzi, Travail, chômage et Etat social, Rapport final.](#)

## 2.2. Famille

Je serai encore plus bref du côté de la famille, mais les évolutions sont tout aussi importantes. Le nombre de divorces a pris l'ascenseur. L'indicateur conjoncturel de divortialité est passé de 13% au début des années 1970 à 54.4%. en 2010. En outre, le nombre de ménages d'une seule personne est en constante augmentation<sup>6</sup>. Pour le Conseil fédéral, il est controversé de savoir si les suites d'un divorce constituent un risque social ou la conséquence d'une décision privée et si la précarité qui peut en découler doit être traitée comme un risque assuré ou différemment<sup>7</sup>. Selon lui, le débat au Parlement fédéral sur les prestations complémentaires pour les familles montre que « *si certaines familles manquent de ressources financières, cela résulte de choix politiques plutôt que d'une incohérence du système actuel de protection sociale : on ne peut reprocher aux assurances sociales de ne pas couvrir une situation qui n'est pas reconnue comme relevant de leur mandat*<sup>8</sup>. »

## 3. Evolution des assurances sociales

Face à ces évolutions de la société et donc de ses besoins, regardons plus globalement comment nous avons réorganisé les dépenses sociales. Voici l'évolution des prestations sociales en Suisse par fonction entre 1990 et 2011.



(selon ipc : 55 milliard 1990 = 72 milliards 2011)

<sup>6</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/dienstleistungen/forumschule/them/02/02b.html>.

<sup>7</sup> Supra note 1, p. 10.

<sup>8</sup> idem.

La vieillesse et la santé représentent toujours trois quarts des dépenses. Ce qui nous intéresse particulièrement, c'est l'évolution dans la répartition des dépenses. Sans surprise, la part des dépenses de l'exclusion sociale et du chômage a augmenté. Pour le reste, si le but était d'avoir un gâteau similaire, le résultat est prodigieux. En 20 ans, les dépenses ont plus ou moins doublé (en prenant en compte l'inflation), il y a eu des évolutions sociales majeures et malgré tout, nous arrivons à une répartition relativement similaire par fonction. Il faut évidemment être prudent avec de tels chiffres. On peut néanmoins se demander face à cet extraordinaire résultat si nous agissons en bons gestionnaires financiers et comptables plutôt que face aux besoins.

Prenons un exemple concret de besoin qui évolue. Les cas AI de maladies psychiques ont été multipliés par 9 entre 1986 et 2006<sup>9</sup>. Conséquence : l'AI a été assainie depuis cette date par de multiples révisions en passant d'une assurance de rentes en une assurance de réadaptation et en redéfinissant les maladies psychiques. Parce que chaque assurance sociale est analysée et si nécessaire assainie indépendamment des autres. C'est ainsi que l'assainissement d'une assurance sociale risque d'entraîner la surcharge d'une autre assurance ou plus simplement de l'aide sociale. Nous avons encore l'exemple des multiples révisions de l'assurance chômage.

Une des conséquences est que l'aide sociale s'est transformée d'une aide temporaire dans des circonstances spéciales de détresse en une mission d'assurer un revenu à long terme pour un nombre croissant de situations problématiques de niveau structurel.

Que faire dès lors, au niveau de l'articulation générale du système, face à cette augmentation de l'aide sociale, pour lui permettre de revenir à sa première mission et/ou pour lui donner les moyens de faire face à sa nouvelle fonction.

Commençons par les éventuelles limites au changement.

#### **4. Les éventuelles limites au changement**

##### **4.1. Rapport au travail et compétitivité internationale**

Les premières limites internationales sont économiques. Certains projets de réforme ont comme point d'ancrage de changer le rapport au travail en combattant la pression sur les travailleuses et travailleurs d'accepter n'importe quelle forme de travail. Se pose alors le problème de l'incitation au travail et de la compétitivité. Existe-il aujourd'hui une limite économique empêchant de redéfinir fondamentalement le rapport au travail dans un seul pays ? La question reste ouverte.

Passons aux limites directes posées par la libre circulation des personnes avec l'Union européenne.

---

<sup>9</sup> [OFAS, Analyse de dossiers d'invalidité pour raisons psychiques, Forschungsbericht 6/09.](#)



## 4.2. La libre circulation des personnes

Dans le cadre de la suite de son projet « *cohérence et coordination des politiques sociales en Suisse* », l'Artias a donné un mandat à une spécialiste de droit européen et de droit social, la professeure Bettina Kahil-Wolff, de confronter un système d'assurance sociale unique aux règles découlant de la libre circulation des personnes avec l'Union européenne.

La libre circulation des personnes vise à permettre aux travailleurs et travailleuses de circuler librement. Dès lors, les travailleurs et leur famille ne doivent pas subir trop d'inconvénients en termes de protection sociale en passant d'un pays à un autre. Pour ce faire, l'accord sur la libre circulation des personnes comprend des règles concernant la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale.

Nous parlons ici des assurances sociales, pas de l'aide sociale. Que veut-dire coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale ? Il ne s'agit pas d'unifier les lois. Chaque pays reste libre de choisir son système social.

On détermine tout d'abord le droit de quel pays est applicable. Ce sera souvent le droit du pays où la personne travaille qui s'applique. Ensuite, il est prévu ce qui est appelé la totalisation des périodes. C'est-à-dire que lorsque le droit suisse s'applique, on va devoir considérer des périodes de résidence, d'emploi à l'étranger, etc. comme si elles avaient été accomplies en Suisse<sup>10</sup>.

La libre circulation des personnes pose ainsi une limite précise et directe en interdisant des « délais de carence »<sup>11</sup>. Soumettre des prestations d'assurances sociales à la condition d'avoir résidé pendant plusieurs années en Suisse n'est pas permis<sup>12</sup>. Il faut en effet comptabiliser les périodes de résidence dans l'Union européenne, comme si la personne avait résidé en Suisse.

Qu'en est-il du versement d'indemnités, lorsque la personne repart à l'étranger ? Il est prévu de manière générale la levée des clauses de résidence<sup>13</sup>. C'est-à-dire que les prestations ne peuvent être supprimées du fait que le bénéficiaire réside ailleurs qu'en Suisse. Par exemple, aujourd'hui, une personne qui reçoit une rente AI ou AVS et qui déménage dans un pays de l'Union européenne, continue de bénéficier de sa rente à l'étranger. On parle ainsi d'exportation des prestations.

Toutefois, l'exportation des prestations ne s'applique pas de manière uniforme dans les différents domaines des assurances sociales. Les prestations de chômage sont exportables en général seulement pour une

---

<sup>10</sup> Art. 5 du Règlement 883/2004.

<sup>11</sup> Ce sont les prestations de maladie, de maternité et de paternité, d'invalidité, de vieillesse, de survivant; en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles; les allocations de décès, les prestations de chômage; de préretraite, les prestations familiales. Art. 3 du Règlement 883/2004.

<sup>12</sup> Art. 6 du Règlement 883/04.

<sup>13</sup> Art. 7 du Règlement 883/04.

durée de trois mois. En clair, cela signifie qu'une personne au chômage qui quitte la Suisse pour un pays européen continuera à toucher ses prestations pendant trois mois.

Dès lors, pour savoir dans quelle mesure les indemnités d'une assurance sociale unique sont exportables, il faut au préalable les rattacher à une branche de la sécurité sociale. En d'autres termes, il faut savoir quel risque d'assurance est couvert dans chaque cas concret. C'est problématique puisqu'un des buts d'une assurance sociale unique est précisément d'éviter de distinguer entre les causes.

Si l'on assimile, dans un cas concret, les indemnités à une prestation d'invalidité, de maladie ou d'accident, alors ces prestations sont exportables sans limite de temps. C'est-à-dire que la personne peut en bénéficier, même si elle déménage dans un pays de l'Union européenne. A l'inverse, si l'on assimile les indemnités à des prestations de chômage, elles seront exportables seulement quelques mois.

Une assurance unique pose dès lors un sérieux problème de sécurité juridique. Au moment où une personne bénéficie d'indemnités journalières d'une assurance sociale unique couvrant la perte du revenu en général, on ne sait pas forcément si elle peut continuer d'en bénéficier, au cas où elle déménage à l'étranger. Ce serait aux tribunaux de le déterminer après coup, avec toute la difficulté que cela comporte, en particulier dans les cas complexes de causes multiples de perte du revenu.

Les règlements européens ont été rédigés en visant des systèmes classiques d'assurances sociales ayant une approche causale; c'est-à-dire où des risques définis sont assurés et pas simplement une perte de revenu. L'accord sur la libre circulation des personnes, bien qu'il laisse la Suisse libre de choisir son système social, pose ainsi ici un problème pratique pour sortir totalement d'un régime dissocié.

Finalement, les indemnités d'une assurance unique qui seraient assimilées à des prestations chômage ne seraient exportables que de manière limitée dans le temps. En revanche, toutes les autres indemnités d'une assurance sociale unique seraient exportables de manière illimitée. Une assurance sociale unique prévoyant des prestations généreuses et illimitées dans le temps pourrait dès lors poser un important problème de coûts et éventuellement d'appel d'air.

En conclusion, il n'est pas aisé de sortir complètement d'un régime dissocié d'assurances sociales. De plus, avant de redéfinir le filet de protection sociale, il faut garder à l'esprit que les prestations d'aide sociale ne sont évidemment pas exportables; à l'inverse, les prestations d'assurances sociales sont généralement exportables.

## 5. La dissociation institutionnelle : pas de compétence fédérale, ni de loi-cadre

J'en viens maintenant à la dissociation institutionnelle entre assurances sociales et aide sociale. L'aide sociale est de compétences cantonale et communale, tandis que les assurances sociales sont de compétence fédérale.

Une objection générale du Conseil fédéral sur les propositions générales de réforme faites jusqu'ici est que les diverses propositions se focalisent sur les personnes à l'aide sociale et qu'il est hasardeux de prendre la population à l'aide sociale comme point de départ pour remettre en cause tout le système<sup>14</sup>. En d'autres termes, est-ce que ce qui ne fonctionne pas pour une minorité, bien que grandissante, doit amener à changer le système pour tout le monde ?

L'aide sociale est le socle de la cohésion sociale et c'est certainement le meilleur observatoire des dysfonctionnements puisque presque tout s'y répercute. C'est également un indicateur de ce qui se passe pour une partie plus importante de la population. Un sondage d'une société de recouvrement indiquait par exemple ce mois-ci qu'un Suisse sur quatre n'a plus d'argent à dépenser une fois payées ses factures mensuelles<sup>15</sup>. Cela ne veut pas forcément encore dire que c'est à l'aide sociale de réécrire tout le système. Mais ces dysfonctionnements ne doivent pas être ignorés.

L'aide sociale s'inscrit dans un contexte très vaste. Lorsqu'on modifie les règles dans un domaine de l'économie et du social, cela aura souvent rapidement des répercussions importantes ailleurs. Or, c'est particulièrement vrai pour l'aide sociale, puisque celle-ci dépend de multiples paramètres : assurances sociales, droit du travail, logement, migration, etc. En bout de chaîne, l'aide sociale est dépendante de domaines sur lesquels les responsables de l'aide sociale n'ont que peu de prise. Il y a le problème évident de certains transferts de charges. L'exemple de la dernière révision de l'assurance-chômage est parlant. Mais ce n'est pas qu'une question de transfert de charges. Il y a également des créations de charges. Par exemple, la libre circulation n'est certes pas la cause première du problème de logement, mais elle a des répercussions sur celui-ci, ce qui a ensuite des répercussions sur l'aide sociale.

L'aide sociale dépend de presque tout ce qui touche à la compétitivité du pays et à la cohésion sociale. Pour assurer le lien entre compétitivité et cohésion sociale, la notion de «flexisécurité» (ou flexicurity) est apparue aux alentours des années

---

<sup>14</sup> « Les dépenses de l'aide sociale des cantons et des communes se montent quant à elles à 3,9 milliards (2009), et ses allocataires représentent environ 3% de la population. C'est sur ce dernier groupe de population que se focalisent les diverses propositions de réformes. Pourtant, malgré sa grande importance pour la politique sociale, il serait hasardeux de le prendre comme point de départ pour remettre tout le système en question. En effet, les situations de pauvreté et de précarité procèdent souvent de problèmes multiples autres que financiers. L'aide sociale est conçue pour répondre aux circonstances individuelles et au besoin de services, de conseils et d'accompagnement. Elle constitue ainsi une réponse plus adéquate que les assurances sociales avec leurs prestations matérielles et d'intégration standardisées. » supra note 1.

<sup>15</sup> <http://www.intrum.com/ch/fr/presse-publications/news/pressemitteilungen/European-Consumer-Payment-Report-2013/>.

2000 sur le plan international. Cela visait une grande flexibilité du marché du travail en contrepartie d'assurances sociales fortes. Si l'on glisse gentiment vers moins de protection au niveau des assurances sociales (ex. révisions AI, révisions LACI), alors l'aide sociale gagne encore en importance au niveau de la cohésion sociale. Le choix, caricatural, entre une aide sociale à nouveau ponctuelle dans des circonstances exceptionnelles ou un environnement toujours plus compétitif et une aide sociale qui augmente ne peut être fait qu'avec une vision globale. Les problèmes qui vont impacter l'aide sociale doivent donc être pris en compte quand on légifère dans d'autres domaines. Et si l'on fait le choix d'un environnement toujours plus compétitif, alors une partie des gains que ce choix procure doit permettre de gérer l'augmentation de l'aide sociale. Or, un échelon s'occupe de ce qui est travail, assurance sociales, migrations, etc. et un autre échelon s'occupe de la plupart des prestations sous conditions de ressources.

Les décisions de l'échelon supérieur font ainsi peser une pression difficile sur les budgets de l'étage inférieur. Bien sûr, nous réfléchissons à l'art et la manière de mieux se faire entendre quand les législations fédérales qui impactent l'aide sociale sont édictées. Mais le socle de la cohésion sociale ne devrait pas en être réduit à devoir attirer l'attention sur les problèmes à chaque modification spécifique. Pour que ces problèmes soient automatiquement pris en compte, cela nécessite peut-être que les mêmes personnes décident. Le Conseil fédéral a publié ce mois-ci la « *vue d'ensemble des perspectives de financement des assurances sociales jusqu'en 2035* » sur plus de 100 pages. Concernant l'aide sociale, il est simplement indiqué : « *l'aide sociale n'est pas abordée dans le présent rapport, les données disponibles n'étant pas suffisantes pour aboutir à des projections significatives*<sup>16</sup>. »

En outre, l'aide sociale étant subsidiaire, la complexité des assurances sociales s'y répercute dans sa gestion. Certains d'entre vous, gérant l'aspect financier de l'aide sociale pour les bénéficiaires, sont soumis à de multiples procédures, parfois toujours plus complexes. Prenons, par exemple, les demandes d'allocations familiales ou le remboursement des frais de lunettes. Un groupe de travail de l'Artias se penche sur la question de la simplification de l'aide sociale. La simplification n'est malheureusement souvent pas possible, puisque ce type de procédures découle de la subsidiarité de l'aide sociale. C'est souvent seulement en changeant les lois fédérales qu'on pourrait simplifier la pratique. Plus l'aide sociale augmente, plus les services grossissent et plus ces questions de gestion devraient être prises en compte quand on légifère en matière d'assurances sociales.

En résumé, l'aide sociale changeant de rôle, la question de cette répartition des compétences entre cantons et Confédération doit être reposée.

Plusieurs motions concernant une loi-cadre sur l'aide sociale et la répartition des compétences entre cantons et Confédération, ont été déposées ces dernières

---

<sup>16</sup> [Vue d'ensemble des perspectives de financement des assurances sociales jusqu'en 2035, Conseil fédéral, novembre 2013.](#)

années. Reprenons rapidement en résumé tous les arguments du Conseil fédéral pour les rejeter<sup>17</sup> :

- les assurances sociales sont de la compétence de la Confédération, alors que les cantons sont responsables de l'aide sociale; au nom du fédéralisme, on ne devrait rien modifier;
- l'assistance aux personnes dans le besoin demande un service de proximité et la prise en compte de circonstances locales;
- il est loisible aux cantons d'uniformiser leurs réglementations afin de réduire les différences, par exemple en s'obligeant à appliquer les normes développées par la CSIAS;
- une redistribution irait à l'encontre de la RPT qui a procédé à un désenchevêtrement des tâches conjointes; une participation de la Confédération aux charges de l'aide sociale risquerait de conduire à des transferts de charges indésirables des cantons à la Confédération.

Passons sur le premier « argument » qui ne dit rien d'autre que : c'est comme ça et pas autrement.

Concernant le deuxième argument que l'aide sociale demande un service de proximité : lorsque nous réfléchissons à une compétence fédérale et à une loi-

---

<sup>17</sup> Motion Wehrli 09.3659 du 12 juin 2009. Réorganisation des tâches et des compétences dans la sécurité sociale «les assurances sociales sont de la compétence de la Confédération, alors que les cantons sont responsables de l'aide sociale (excepté pour les requérants d'asile et les réfugiés). Le Conseil fédéral estime que, au nom de l'efficacité du fédéralisme, on ne devrait rien modifier sur ce plan».

- «la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et la cantons (RPT) a permis de désenchevêtrer les tâches entre ces deux niveaux, y compris dans le domaine de la sécurité sociale. Une redistribution visant à définir davantage de tâches communes irait en sens contraire»;

Motion Humbel 11.368 du 16 juin 2011. Encadrer la couverture des besoins vitaux par une loi fédérale :

- «l'assistance aux personnes dans le besoin (art. 115 Cst.) qui demande un service de proximité et la prise en compte de circonstances locales, reste exclusivement du ressort des cantons. Ainsi, les principes sont fixés et le fait que l'aide sociale n'est pas réglée au niveau fédéral ne cause pas de lacune dans le droit entre les buts sociaux constitutionnels et le système de sécurité sociale»;

- «le Conseil fédéral ne juge pas l'intervention de la Confédération indispensable à une harmonisation plus poussée des dispositions cantonales d'aide sociale, si tel était le souhait des cantons»;

- «la coordination des assurances sociales entre elles et avec l'aide sociale fonctionne bien dans l'ensemble»;

Motion Weibel 11.374 du 17 juin 2011. Loi-cadre sur l'aide sociale.

«L'aide sociale doit permettre en particulier aux personnes concernées de s'intégrer dans la société et dans le monde du travail. Ce mandat d'intégration ne peut être rempli qu'en connaissance des conditions locales, raison pour laquelle l'application de l'aide sociale doit absolument rester au niveau cantonal ou local».

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 09.3655 Schenker Siliva

«Une participation de la Confédération aux charges de l'aide sociale risquerait de conduire à des transferts de charges indésirables des cantons à la Confédération».

«Il est loisible aux cantons d'uniformiser leurs réglementations afin de réduire les différences, par exemple en s'obligeant à appliquer les normes développées par la CSIAS».

cadre, nous visons les prestations financières qui doivent être versées aux bénéficiaires, pas le travail social de proximité.

S'agissant de l'harmonisation entre les cantons et de l'égalité de traitement, on constate que l'harmonisation est de plus en plus mise à mal. On peut observer aujourd'hui des baisses dans certains cantons par rapport aux normes CSIAS, notamment à cause de la pression budgétaire. Faut-il dès lors un alignement vers le niveau le plus bas pour maintenir une certaine harmonisation ? Plus l'aide sociale augmente, plus la pression budgétaire sur les cantons et les communes est élevée et plus l'harmonisation sera difficile; alors que plus l'aide sociale augmente, plus elle devient importante pour la cohésion sociale.

S'agissant du transfert de charges des cantons à la Confédération, il n'est dès lors au contraire pas sain que l'aide sociale pèse trop sur les budgets des cantons et des communes. C'est le risque de modifications brutales avec une vision à court terme.

## 6. Conclusion

En conclusion, nous devons garder en perspective que les prestations d'aide sociale ne sont pas exportables dans l'Union européenne, au contraire de la plupart des prestations d'assurances sociales. Cela ne doit pas nous condamner à l'immobilisme, mais une fusion totale des assurances sociales avec des prestations généreuses n'est pas évidente à mettre en place. Je n'ai presque pas abordé les politiques en amont. Ce n'est pas en raison d'une importance moindre. Certaines limites au changement montrent au contraire leur importance.

Comme la CDAS l'a relevé à plusieurs reprises, « *les réformes doivent être abordées dans une perspective globale, sociale et sociétale* ». Lors de l'examen de la motion sur la loi-cadre sur l'aide sociale rejetée cet été par le Conseil des Etats, le Conseil fédéral a indiqué qu'une plus grande harmonisation de l'aide sociale était souhaitable. Il a donc décidé de procéder à un tel examen et de tirer au clair dans quelle mesure une législation-cadre est possible sur la base de la Constitution en vigueur, et s'il convient le cas échéant d'envisager une modification de celle-ci<sup>18</sup>. Un postulat a encore été déposé au début de ce mois par la CSSS-N<sup>19</sup> sur une loi-cadre relative à l'aide sociale. Après autant de motions et postulats sur le sujet, espérons finalement un large débat argumenté.

Le Conseil fédéral indique dans son rapport sur « *la couverture sociale du revenu chez les actifs* » que « *le principal défi susceptible de déstabiliser à brefs délais un système de sécurité sociale serait un chômage structurel de masse – un péril pour tout système et non seulement le nôtre* ». C'est éminemment vrai, mais cela ne dit pas qu'il ne faut pas l'envisager et ne pas se donner les meilleurs moyens d'y faire éventuellement face.

---

<sup>18</sup> [Motion 12.3013, Loi-cadre sur l'aide sociale, avis du Conseil fédéral du 25 avril 2012.](#)

<sup>19</sup> [Postulat 13.4010, Loi-cadre relative à l'aide sociale.](#)

## **VI. Il faut imaginer Sisyphe heureux...**

Simon Darioli, chef du Service de l'action sociale du canton du Valais

*« La sollicitude de l'Etat pour la population laborieuse est aussi de son intérêt, bien entendu. Une classe ouvrière vivant au jour le jour, sans espoir d'une vieillesse à l'abri des inquiétudes, sans la certitude d'être garantie contre une incapacité de travail imprévue, opprimée au contraire par le souci de l'avenir de la famille, ne saurait avoir l'ardeur au travail qu'il lui faudrait pour donner toute la mesure de ses forces dans l'intérêt de l'économie nationale.*

*Survienne l'incapacité de travailler, cette même classe ouvrière sera de surcroît obligée de recourir à l'assistance publique, grevant par là le budget de l'Etat. La détresse de couches entières de la population enfin est de nature à aggraver les antagonismes de classes et par l'explosion du mécontentement, à compromettre sérieusement la paix sociale, indispensable à la prospérité de l'Etat.*

*Pour toutes ces raisons, il faut reconnaître d'emblée le devoir moral de l'Etat, en même temps que son intérêt bien entendu, de s'occuper du problème des institutions de prévoyance en faveur du salariat. Sans doute ne manque-t-il pas de gens pour voir dans le principe même de la sollicitude de l'Etat une immixtion inopportune de ce dernier et dans la réalisation de cette sollicitude, le danger d'une effémination (!) et d'une dépravation, la création d'une armée d'oisifs.*

*Les objections de cet ordre sont cependant dénuées de tout fondement. La situation économique de la population est le fruit du régime économique et social établi ou tout au moins toléré et protégé par l'Etat. Et si dans certains cas, on abuse de son appui, ou si l'attente du secours provoque chez certains individus prédisposés à cet égard la fainéantise au lieu du goût du travail, pareils phénomènes doivent conduire non point à nier en principe la légitimité de la sollicitude de l'Etat mais bien plutôt à rechercher le meilleur moyen d'exercer celle-ci. »*

Bon, voilà... Tout est dit. Il suffit de mettre le texte en application en s'interrogeant tout de même si l'effémination de la société est un risque de dépravation ou une esquisse de solution. Ce texte, il n'est pas de moi, il n'est pas non plus issu de la plume d'un exalté missionnaire un peu machiste, ni même d'un syndicaliste cherchant à électriser les foules un jour de 1<sup>er</sup> mai. Non, c'est un extrait du Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance invalidité, vieillesse et survivants et la création des ressources nécessaires à la Confédération pour les assurances sociales. Il date du 21 juin 1919. Nonante-quatre ans plus tard, on devrait renvoyer le Conseil fédéral s'inspirer de ses propres archives !

Nonante-quatre ans plus tard, les assurances sociales sont là. Il faut le saluer. Elles sont là, mais dans un ensemble si complexe qu'on en a oublié la finalité. Le « comment faire » mobilise tous les débats, toutes les réformes au point d'occulter la question première : la sécurité sociale, ça sert à quoi ?

Dans son message de 1919, le Conseil fédéral donne une réponse simple qui devrait être une évidence. Au-delà des considérations morales sur le droit fondamental de toute personne à faire partie de la société, la protection sociale a pour but premier le maintien de la stabilité sociale, indispensable à la prospérité de l'Etat. Bismarck, qu'on ne saurait qualifier d'extrémiste de gauche, l'avait bien compris à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. L'Etat allemand était à cette époque menacé d'explosion par la montée du mécontentement social porté par les mouvements ouvriers. Il fallait réagir, et vite,



en bousculant les establishments, en remettant en cause les privilèges de castes, en proposant une vraie vision de société.

Rassurez-vous, je ne suis pas un nostalgique des temps anciens. Bismarck n'était pas un saint et les conseillers fédéraux de 1919 n'auraient pour rien au monde renoncé à leur redingote et chapeau haut de forme. Ils ont toutefois eu le mérite de voir le danger, regarder un peu plus loin que la prochaine échéance électorale, et de proposer des solutions, même si elles avaient pour but final de ne surtout pas remettre en cause la pérennité de l'Etat et peut-être même de leur propre situation.

Il faut renvoyer les politiques d'aujourd'hui à l'école de leurs ancêtres et nous-mêmes nous inspirer de ce qui les a fait agir et non nous enfermer dans nos propres considérations vertueuses.

Les politiques d'aujourd'hui ne voient pas, ne voient plus, que le danger est là, encore latent mais perceptible. Ils disent «*3% de la population à l'aide sociale est un phénomène périphérique* ». Ils ne voient pas que derrière ces 3%, il y a encore près de 20% qui vivent au jour le jour, sans certitudes du lendemain. Ils ne voient pas que la classe moyenne, qui reste la meilleure garante de la stabilité d'un Etat, est en train de s'effriter. Ils ne voient pas que l'Italie est à une heure de voiture, l'Espagne et la Grèce à une heure d'avion. Alors, ils se réfugient dans les identités locales.

Pour Isérables, le canton du Valais est la source de tous les maux. Pour le canton du Valais, c'est la Berne fédérale qui l'étrangle avec la loi sur l'aménagement du territoire et la lex Weber. Pour la Berne fédérale, c'est l'hydre européenne qui met à mal la sécurité, la place financière helvétique, son identité même avec les accords sur la libre circulation des personnes et l'obligation de se conformer au droit européen.

On vient même à demander avec sérieux si la Suisse ne devrait pas dénoncer la Convention européenne des droits de l'Homme pour permettre en toute indépendance le renvoi de criminels étrangers.

L'ennemi vient de l'extérieur, mais le coupable vient aussi de l'intérieur. Si les assurances sociales vont mal, c'est qu'il y a trop d'invalides, de faux chômeurs, de faux demandeurs d'aide sociale. Dorothee Guggisberg a rappelé le débat qui agite la Suisse alémanique et dans une moindre mesure la Suisse romande. Il est tout à fait révélateur. Le Tribunal fédéral, qui est quand même l'instance suprême du droit helvétique, estime que, dans un cas particulier, il n'y a pas d'abus de droit et que la commune responsable de l'aide sociale a commis des erreurs de procédure.

On pourrait en prendre acte et faire mieux la fois suivante. Non, on reproche à la CSIAS qu'en diffusant l'arrêt du Tribunal fédéral, elle protège les bénéficiaires non coopératifs de l'aide sociale. Des communes quittent la CSIAS.

Autre exemple : confrontés à des difficultés financières, plusieurs cantons remettent en cause les normes d'aide sociale avec des propositions de réduction drastiques.

Derrière le fait que l'aide sociale est encore considérée comme un devoir de société subrogé à des conditions de comportements -il y a les bons pauvres et les mauvais pauvres- il y a un autre constat que l'on peut faire, plus inquiétant encore.

La société s'est individualisée au point que l'intérêt public n'est acceptable que dans la mesure où il sert les intérêts particuliers, au point que la réussite individuelle représente la valeur suprême et que de ne pas réussir devient une faute. De là à dire que la pauvreté, c'est du vol des deniers publics, il y a un pas que certains n'hésitent pas à franchir, comme l'a rappelé Dorothee Guggisberg.

Cette individualisation est entrée dans les mœurs, est entrée dans nos habitudes, est entrée dans nos propres vies. Nous en sommes tous responsables. De là à dire « *chacun pour soi, Dieu et l'Etat pour personne* », il n'y a qu'un pas, qu'on pourrait bien franchir. Pour la suite, je vous renvoie au Message du Conseil fédéral de 1919.

Bien, j'ai poussé mon coup de gueule, ça soulage... Après, on fait quoi ? Eh bien, je propose, une fois encore, de revenir au Message du Conseil fédéral.

Pourquoi dit-il que la sollicitude de l'Etat pour la classe laborieuse est aussi de son intérêt bien entendu ? Pas parce qu'il s'inquiète du devenir individuel de telle ou telle personne, mais parce qu'il veut protéger la pérennité de l'Etat et du système établi. Qu'est-ce que cela veut dire, si l'on transpose la problématique à la situation actuelle, et à ce qui est en jeu. Posons d'abord quelques faits.

Michel Cornut l'a remarquablement démontré, la problématique de l'aide sociale n'est pas un phénomène périphérique. Elle met en évidence les dysfonctionnements sérieux de notre société. La Ville de Lausanne dépense 300'000 francs par mois pour l'hébergement en hôtels de bénéficiaires de l'aide sociale. Il y a crise du logement. Cette crise du logement est évidemment liée à la surpopulation étrangère. On oublie de dire, dans le même temps, qu'entre 1990 et 2013, la surface de logement disponible par personne en Suisse est passée de 34 m<sup>2</sup> à 50 m<sup>2</sup>, un record mondial. On oublie de dire que la pénurie de logements est liée à l'augmentation de la population de certaines régions, comme l'arc lémanique par exemple, augmentation liée au développement économique de ces régions. On oublie de dire que la divortialité qui touche près de 50% des ménages multiplie les besoins de dédoublement de logements. On oublie de dire enfin que le vieillissement de la population qui est une très bonne chose en soi multiplie les logements occupés par une ou deux personnes.

Bien sûr, la population étrangère occupe des logements. Rappelons quand même qu'en principe elle est là avec un permis de travail.

Le débat sur les étrangers est largement focalisé sur les requérants d'asile qui, soit dit en passant, ne représentent que 0,5% de la population résidant en Suisse.

Alors, de deux choses l'une, si 0,5% de la population met en péril la sécurité de l'entier du pays, qu'en est-il des 3%, c'est-à-dire six fois plus, qui dépendent de l'aide sociale ?

Qu'en est-il des 3% qui relèvent de l'assurance chômage, qu'en est-il des 5% ou 6% qui, directement ou indirectement, dépendent des prestations de l'assurance invalidité ? Il faut garder le sens des proportions. Les bénéficiaires directs ou indirects de l'AI, de l'assurance chômage ou de l'aide sociale représentent 30 à 40 fois plus que le nombre de personnes relevant du droit d'asile. Où est le danger ?

Autre fait, qui transparait de l'exposé de Ludwig Gärtner. Les réformes successives des assurances sociales, particulièrement l'assurance invalidité et l'assurance chômage, ont un objectif premier : restreindre le champ d'intervention de l'assurance pour résoudre leur défaut de financement.

On spéculer sur le fait que la réduction des prestations aura un effet incitatif sur les personnes et les pousseront à se mobiliser pour trouver elles-mêmes des solutions. C'est en partie vrai, mais où arrivent les personnes, non reconnues invalides sur la base d'un examen médico-théorique applicable à un marché hypothétique du travail, qui sont néanmoins inaptes au placement ? A l'aide sociale.

Où arrivent les personnes qui, malgré leurs efforts et ceux de l'ORP mandaté pour les accompagner dans une réinsertion rapide et durable, atteignent leur fin de droit chômage ? À l'aide sociale ou dans les mesures cantonales pour les chômeurs en fin de droit.

De façon plus générale, il faudrait examiner les effets pernicioeux de la RPT, vaste exercice qui visait à rééquilibrer et à stabiliser la répartition des charges entre Confédération et cantons. Dans le domaine social tout particulièrement, les dépenses statiques ont été laissées à la charge de la Confédération, par exemple les rentes AVS qui progressent en fonction de l'indice du coût de la vie, les charges dynamiques étant renvoyées aux cantons, comme la part des prestations complémentaires (PC) dépassant la couverture des besoins minimaux et destinées à la couverture des soins ou de l'hébergement en institutions, charges qui évoluent en fonction de l'indice du coût de la santé.

On pourrait aussi parler de l'introduction de la contribution d'assistance financée par la suppression de la moitié de l'allocation d'impotence pour les personnes en institution qui coûte aux cantons annuellement 40 à 50 millions de francs.

On pourrait parler enfin du système d'enveloppe retenu pour le financement des organisations 74 LAI ou de Pro Senectute qui a pour effet de mettre les cantons dans un dilemme : soit financer de manière complémentaire le manco des subventions fédérales, ce qui est contraire à la RPT, soit se tenir strictement aux principes de la RPT, et contraindre ces organisations à réduire leurs prestations.

Je n'ai pas de prétention à l'exhaustivité, il ne s'agit que d'exemples. Mais que fait-on avec cela ?

On peut proposer des exemples alternatifs globaux comme l'a fait Mme Ruth Gurny, avec l'assurance générale du revenu.

Ce type de réflexion est indispensable, même s'il ne faut pas se faire d'illusions, ce n'est pas demain, ni après-demain, qu'il pourra se concrétiser. Il y a pour l'instant trop d'intérêts sectoriels en jeu, que ce soit entre Confédération et cantons, ou entre assurances sociales pour obtenir le moindre consensus d'entrée en matière.

Actuellement, chacun cherche à sauver sa peau sur le dos de l'autre et ne remet en aucun cas en question sa propre situation.

On peut aussi, c'est l'autre bout de la chaîne d'intervention, se poser en avocat de la défense des personnes que nous devons aider, être comme le disait Dom Helder Camara, « *la voix du peuple sans voix* ». C'est indispensable mais il faut aussi se poser des questions. Quelle langue parlons-nous, qui ait une chance d'être comprise ?

Est-ce que le problème des personnes à l'aide sociale ou exclues de la société est aussi le problème de ceux qui sont appelés à prendre des décisions les concernant ? Je n'en suis pas certain. C'est pourtant eux qu'il faut convaincre.

On peut enfin explorer une troisième voie, un peu cynique, mais qui nous remet en question dans nos propres certitudes, nos propres discours. La stratégie est simple. Il faut mettre de l'acide sur la plaie, là où ça fait mal à celui qui a la responsabilité de décider et non à celui qui subit ses décisions. Il y a diverses manières de le faire : tout le monde s'accorde à dire que la crise du système de protection sociale est d'abord une crise financière pour les assurances sociales, qui sont financées au niveau fédéral, et pour l'aide sociale ensuite, qui est financée au niveau cantonal ou communal.

En mettant en évidence et en chiffrant les phénomènes de transfert, on pourra démontrer que l'équilibre de la RPT et des finances des assurances sociales fédérales est assumé, de manière non négligeable, par un transfert de charges sur les personnes, ce qui ne dérange pas grand'monde, mais aussi sur les cantons, qui eux-mêmes les répercutent sur les communes.

Dans cette perspective, nos alliés objectifs ne sont pas les bénéficiaires de nos prestations, mais les responsables des finances des communes et des cantons. Que pouvons-nous leur proposer en leur fournissant des arguments pour leur propre combat ?

Deux choses :

1. Mettre en évidence la nécessité, voire l'urgence de redéfinir les paramètres de la RPT en mesurant ses effets sur l'évolution des charges entre 2005, date de référence pour l'établissement des calculs et 2013. Je suis persuadé que dans cet exercice, les chefs des départements cantonaux des finances ne seront pas insensibles à nos chiffres.
2. Deuxième axe, les assurances sociales échappent largement à la mécanique de la RPT. L'assainissement de l'assurance chômage et de l'assurance invalidité se fait partiellement sur le dos de l'aide sociale, donc des cantons. Il y a intérêt pour les cantons à soutenir la création d'un mécanisme de mutualisation des dépenses des assurances sociales et de l'aide sociale. Ce n'est pas si compliqué, et cela pourrait être un palier intermédiaire pour aller en direction d'une assurance générale de revenu. Je m'explique.

Entre la Confédération et les cantons, on établit un système de facture sociale, comme l'ont fait de nombreux cantons et cela fonctionne très bien. Concrètement, chaque dispositif, chômage, assurance invalidité, assurance vieillesse, aide sociale reste responsable de la gestion de son domaine et de ses dépenses. Les montants engagés par la Confédération pour ses dispositifs fédéraux (hors cotisations patronales et salariales) et par les

cantons pour l'aide sociale sont collectés dans un compte global. La répartition des charges est établie selon une clé prédéfinie entre Confédération et cantons.

Un mécanisme de péréquation est ensuite mis en place pour rembourser les cantons qui ont eu des dépenses supérieures à leur quote-part et leur facturer, le cas échéant, la différence entre les montants qu'ils ont effectivement engagés, et ceux de leur participation au pot commun.

Ce mécanisme aurait trois effets non négligeables :

1. Il assure l'équilibre des charges entre Confédération et cantons.
2. Il laisse à chaque dispositif la liberté d'aménager son organisation et ses prestations, en fonction du principe d'assurance légalement défini, sans que cela n'amène de transferts de charges. Ce qui n'est pas pris par l'assurance invalidité l'est par l'aide sociale et revient dans le pot commun réparti entre tous.
3. La concurrence financière entre dispositifs étant neutralisée, le développement de mécanismes de collaboration interinstitutionnelle s'en trouve facilité d'autant. Il ne s'agit plus d'économiser et de renvoyer les charges sur quelqu'un d'autre mais de trouver la meilleure solution possible face à une situation donnée.

Voilà, il ne s'agit que d'un exemple, qui mériterait réflexion. Nous pouvons lancer des idées, apporter de l'eau au moulin, mais le dossier devra être porté par les responsables des finances des cantons.

Autre axe moins financier, mais aussi politique et un peu subversif : il n'est pas du rôle d'organisations publiques ou parapubliques de se lancer dans des opérations de dramatisation et de déstabilisation sociale. Il y a des mouvements associatifs pour cela.

Par contre, nous devons être attentifs à ce qui se passe sur le terrain, être à l'écoute de ce que dit la rue, plus ou moins maladroitement et le remettre dans une forme audible par l'autorité politique. Je me réfère encore une fois au message du Conseil fédéral. *« La sollicitude de l'Etat pour la population laborieuse est aussi de son intérêt, bien entendu. (...) Surviennne l'incapacité de travailler, cette classe ouvrière sera très souvent obligée de recourir à l'assistance publique, grevant par là le budget de l'Etat. La détresse de couches entières de la population enfin est de nature à aggraver les antagonismes de classes et par l'explosion du mécontentement, à compromettre sérieusement la paix sociale, indispensable à la prospérité de l'Etat. »*

Notre devoir militant est d'assurer la prospérité de l'Etat. C'est un travail de Sisyphe. Nous devons probablement rouler sans fin la pierre que reprendront nos successeurs. C'est aussi un choix de vie qui nous engage à titre personnel, choix libre et conscient.

Il faut imaginer Sisyphe heureux, c'est le souhait que je vous fais, que je nous fais aussi, à trois semaines de rendre les clés du Service cantonal valaisan de l'action sociale. Et pour ne pas être trop romantique, j'aimerais vous laisser avec une phrase de Saul Alinski, tirée du manuel de l'animateur social, une phrase qui m'a porté durant plus de trente années : « *le pouvoir au bout du fusil... est un cri de ralliement absurde... quand les fusils sont dans l'autre camp.* »

## Rectificatif du Canton de Vaud

Lors de la journée d'automne, le représentant de l'OFAS a présenté des chiffres concernant l'évolution du coût par dossier d'aide sociale.

Position du canton de Vaud quant aux chiffres présentés :

*"Les données concernant le coût par dossier sont fausses pour le canton de Vaud. En effet, les données vaudoises pour 2005, présentées par l'OFAS, ne tiennent compte que d'un des deux régimes d'aide sociale, alors que les données 2006 à 2011 tiennent compte des deux régimes d'aide sociale – l'aide sociale vaudoise et le RMR, qui ont fusionné en 2006 pour devenir le revenu d'insertion, le RI. Les chiffres 2005 sont donc sous-estimés de plus de 57 millions. Après correction, la progression 2005-2011 du coût par dossier pour le canton de Vaud est de 128% et non 189% comme indiqué par erreur dans l'exposé de M. Gärtner. L'évolution dans le canton de Vaud est donc légèrement supérieure à la moyenne suisse de 117%. Le montant des normes n'ayant pas évolué durant cette période, cette évolution s'explique par une durée légèrement plus longue des personnes à l'aide sociale".*