

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 suisse¹. 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.

¹ 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.²
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 ?

² 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.

