

Mettre en œuvre la participation des bénéficiaires de longue durée de l'aide sociale à la définition de leurs besoins spécifiques et à l'amélioration de leur prise en charge

Les propositions principales des participantes et participants

1. Introduction

Le projet « participation des bénéficiaires de longue durée à l'aide sociale à la définition de leurs besoins » a permis à quatre groupes d'une quinzaine de personnes chacun de travailler à des propositions collectives d'amélioration de l'accompagnement.

Une petite partie des participant-e-s a choisi de continuer le travail, sous l'égide de l'Artias, pour préparer une synthèse et une mise en avant des propositions qui leur paraissent les plus importantes. C'est celle qui suit.

Certaines et certains participant-e-s ont également décidé de créer des associations de bénéficiaires, dont les buts et les statuts sont divers mais visent toutes plus ou moins à s'inscrire comme interlocuteurs sur les questions d'aide sociale.

L'Artias est heureuse que le projet « participation » débouche aussi sur la création de ces associations, qui sont entièrement autonomes et n'ont pas de liens particuliers avec l'Artias. Il va de soi cependant qu'elles pourraient, à l'avenir, devenir partenaires ponctuelles dans le cadre de projets spécifiques, à l'instar d'autres institutions.

2. La synthèse et le choix des propositions prioritaires

La première notion à retenir, qui a aussi structuré la journée d'automne 2019 de l'Artias, est celle de la temporalité : trois temps, avec leurs problèmes spécifiques, que sont l'arrivée à l'aide sociale, le temps à l'aide sociale, la sortie de l'aide sociale.

L'arrivée à l'aide sociale : établir une relation de confiance, surmonter le traumatisme, faire un bilan pour rebondir, éviter les dettes

L'arrivée à l'aide sociale est mentionnée comme un traumatisme et nécessite une attention particulière. Les participant-e-s au projet soulignent l'importance de pouvoir tisser une relation de confiance avec leur assistant ou assistante sociale, ce qui demande le temps de s'approprier. Un rythme d'entretiens plus soutenu à l'arrivée à l'aide sociale est suggéré, avec, au fil de la confiance qui s'installe, des possibilités et des propositions de bilans en réseau, ponctuels ou plus réguliers (bilan de compétences, opportunités de formation, de formation continue et insertion, questions familiales, isolement, possibilités d'accompagnement spécifique, risque d'endettement, santé psychique, etc.) si le bénéficiaire le souhaite et si la situation l'indique.

Cette notion de bilan est importante comme espace pour nommer et mettre à plat les problèmes, trouver les ressources pour les résoudre et pouvoir rebondir. Elle est importante aussi pour clarifier la distance parfois importante entre les projets rêvés et les possibilités réalistes de les mettre en œuvre concrètement et de manière pérenne ; pour prendre en compte les limitations fonctionnelles et ce qu'elles impliquent (par exemple des problèmes physiques, douleurs, incapacités à rester longtemps assis-e, difficultés de concentration) pour penser une insertion « avec » et non « en dépit de ».

En outre, les participant-e-s relèvent qu'une écoute attentive et qu'un respect de la dignité et de la personne du bénéficiaire est essentielle tout au long du temps à l'aide sociale et que les assistant-e-s sociaux-ales devraient disposer de suffisamment de ressources en temps et de liberté d'appréciation dans leur travail pour assurer au mieux cette aide personnelle.

Des explications claires sur les risques d'endettement en arrivant à l'aide sociale et les moyens de les prévenir sont également clairement revendiquées. Il n'est pas si évident de faire face à des obligations financières (par exemple un leasing qu'on ne peut pas dédire sans délai, un appartement trop cher pour les normes d'aide sociale qu'on ne quitte pas du jour au lendemain) tout en vivant d'un seul coup avec le minimum de l'aide sociale. Et les dettes sont, on le verra plus loin, un des éléments majeurs qui freinent la sortie de l'aide sociale. En ce sens, une prise en charge financière différenciée en fonction des conditions (contrats à honorer par exemple, situation d'endettement préalable, etc.) à l'arrivée à l'aide sociale, pour faire face sereinement à ces obligations et permettre d'adapter le budget, devrait être thématifiée, pour éviter que ce passage à l'aide sociale ne devienne une trappe de dettes dont il est difficile et angoissant de sortir.

Transition entre arriver et « être à l'aide sociale » : les antennes ou permanences

Les participant-e-s au projet mettent en avant la création d'antennes, ou de permanences, dans lesquelles ils et elles seraient parties prenantes, pour prévenir les ennuis lors de baisses de revenus, accompagner les personnes qui vivent mal ces baisses, échanger et maintenir un regard bienveillant et chaleureux, utiliser la force collective.

Ces antennes peuvent prendre des formes diverses, soit institutionnalisées sous la responsabilité des autorités, soit libres et indépendantes, menées par des associations, notamment de bénéficiaires. Les formes différentes ne s'excluent pas et peuvent cohabiter.

Les buts ne sont pas exactement les mêmes selon le type d'organisation et qui en prend la responsabilité.

Nous laissons le développement de la forme associative à la créativité des dites associations et nous évoquerons ici la possibilité de permanences officielles, qui pourraient être destinées à toutes les personnes qui doivent faire face à une diminution de revenu (naissance d'un enfant, retraite, chômage, APG Covid, faillite, divorce, maladie, aide sociale, etc.). Ces permanences, chaleureuses et ouvertes, devraient être des lieux qui donnent envie d'y venir, sans forcément de raisons explicites. Elles additionnent les compétences professionnelles (travail social, calcul de budget, conseils endettement, santé...) et les compétences de personnes vivant ou ayant vécu la précarité, l'aide sociale, l'exclusion, qui accepteraient des formations courtes pour tenir ce rôle. Cet apport est fondamental en ce sens qu'il permet une approche encadrée « de pairs », un regard qui inclut et partage, une ébauche possible d'appartenance à une force commune.

De telles permanences, ouvertes de fait à une part très importante de la population si le spectre est celui d'une réduction de revenu, diminuent l'écueil de la stigmatisation, jouent un rôle de prévention et de détection, d'aiguillage vers les services ad hoc en cas de besoin. Elles devraient aussi être conçues de manière à ouvrir des possibles collectifs.

« Être à l'aide sociale » : les enfants, les jeunes et la franchise sur le revenu

Les enfants qui vivent longtemps à l'aide sociale ont des besoins particuliers qu'il faut prendre en compte ; en ce sens, le forfait pour les enfants pourrait être augmenté d'une petite centaine de francs par mois.

En outre, il serait judicieux de réfléchir à augmenter la franchise sur le revenu des jeunes, qu'ils soient apprentis ou qu'ils cherchent, comme une grande partie des jeunes, à gagner un peu d'argent de poche en faisant des petits boulots durant leur scolarité ou leur formation. Augmenter leur franchise sur le revenu les encourage à déclarer leurs petits jobs... et à en faire.

De manière générale, la franchise sur le revenu pourrait être plus incitative, en augmentant son montant à certaines conditions.

Transition entre « être à l'aide sociale » et en sortir : l'insertion

Insertion socio-professionnelle : encourager les bonnes pratiques et poser des limites

L'insertion socio-professionnelle réunit trois partenaires : une personne ou usager-ère, un service (service social ou service de l'emploi) et une entreprise.

Dans cette triade, le rôle central est occupé par l'Etat : c'est lui qui va définir une politique d'insertion, subventionner des entreprises et sélectionner des usager-ères qui participeront aux mesures qu'il aura préalablement conçues.

Presque toujours, l'objectif de la politique et des mesures d'insertion est d'insérer professionnellement les usager-ères, donc de remplacer leur revenu de substitution par un salaire acquis sur le 1^{er} marché du travail. Cet objectif perdure, même si, pour des raisons en premier lieu structurelles, en lien avec la fin du plein emploi et la mise en concurrence des travailleurs-euses sur le continent européen, cela n'est pas – ou plus – possible dans tous les cas.

L'usager-ère se trouve dans un rapport de dépendance vis-à-vis de l'Etat : il ou elle est tenu-e de tout mettre en œuvre pour retrouver une indépendance financière et doit également participer aux mesures d'insertion qui lui sont proposées, sous peine de sanction. D'un autre côté, l'usager-ère peut avoir intérêt à entrer dans une mesure de formation ou à effectuer un stage. Au niveau de la relation entre le service et l'usager-ère, la problématique de l'insertion perd son caractère systémique et devient une problématique individuelle.

Au vu du cadre économique qui rend difficile au départ la réinsertion professionnelle dans le cas d'une perception de longue durée de l'aide sociale lorsqu'elle n'est pas en complément de revenu, l'on peut partir de l'hypothèse que les mesures les plus prometteuses sont celles qui remportent l'adhésion tant du service que de l'usager-ère. La participation des usagers-ères à leur projet d'insertion est d'ailleurs inscrite dans plusieurs législations cantonales¹ et le volontariat représente aussi l'approche que la Ville de Zurich a choisie depuis 2018².

¹ À titre d'exemples : art. 54 de la Loi sur l'action sociale neuchâteloise ; art. 50 de la Loi sur l'action sociale vaudoise.

² Melanie Studer (et al.) : Travailler aux conditions de l'aide sociale – Rapport final, 2020, p.71
www.thirdlabourmarket.ch

Si la relation entre l'usager-ère et le service est bien codifiée, avec, en règle générale en Suisse romande³, l'élaboration d'un projet d'insertion puis la signature d'un contrat d'insertion, la relation suivante, celle qui lie l'usager-ère avec l'entreprise d'insertion, l'est beaucoup moins et la signature d'un contrat de travail fait figure d'exception⁴. La position de l'usager-ère vis-à-vis de l'entreprise d'insertion n'est pas semblable, dans la majorité des situations, à un employé soumis au droit du travail. Elle est souvent plus précaire, car l'usager-ère vit avec un revenu proche du minimum vital de l'aide sociale et s'expose à des sanctions en cas d'arrêt de la mesure.

Si l'entreprise d'insertion peut retrouver relativement facilement un-e usager-ère pour les mesures qu'elle propose, elle se trouve, par contre, dans une situation de dépendance vis-à-vis du service de l'Etat qui subventionne les mesures d'insertion.

De la position centrale de l'Etat découlent des obligations qui reviennent au service qui place l'usager-ère dans une mesure après l'élaboration d'un projet d'insertion. En particulier, la personnalité et la dignité de l'usager-ère doivent être respectées lors de l'élaboration du projet, puis du contrat d'insertion. Cette obligation perdure lorsque l'usager-ère se retrouve en mesure.

Cette obligation implique notamment que le service doit veiller à ce qu'une mesure ne concurrence pas un emploi dont l'entreprise d'insertion a besoin et qui devrait être occupé par une personne salariée. En particulier, lorsqu'une mesure dure plus de 6 mois ou une année, une vérification doit être faite et, le cas échéant, l'usager-ère doit être engagé-e en tant que salarié-e de l'entreprise.

Sur un plan plus général, les services sociaux doivent veiller à ce que les mesures d'insertion ne concurrencent pas le premier marché du travail (également pour des raisons liées à ... l'insertion) et contrôler qu'une entreprise n'utilise pas les usager-ère-s placé-e-s dans les mesures à la place d'un-e employé-e salarié-e et, le cas échéant, cesser de collaborer avec ces entreprises. Des exemples d'entreprises ou d'institutions qui ont rappelé les personnes en insertion durant le semi-confinement de mars 2020, pour pouvoir tourner, ont permis de mettre en lumière des pratiques difficiles à soutenir, aussi pour les personnes concernées.

Enfin, les mesures d'insertion doivent faire l'objet d'une évaluation qui inclut l'avis des usager-ère-s.

Sortie de l'aide sociale : accompagnement et moratoire sur les dettes

Souvent, la sortie de l'aide sociale représente un véritable défi, d'autant plus si elle se fait par la reprise d'un emploi. D'un coup, il faut non seulement assurer professionnellement, mais aussi gérer l'administratif courant et des frais supplémentaires. Offrir la possibilité de maintenir un accompagnement social durant les mois qui suivent la sortie de l'aide sociale semble de nature à rassurer et à donner l'élan dans certaines situations.

³ Melanie Studer (op.cit.), p. 17

⁴ Un contrat de travail est signé dans 20,6% des cas. Les autres principales formes d'engagement sont l'existence d'un plan d'engagement pour les usagers-ères (38,2%) et la contre-signature d'un règlement d'entreprise (32,3%). Melanie Studer (op.cit.), p.29

D'autant qu'en plus de la situation présente, il n'est pas rare qu'il faille s'occuper du passé et en particulier des anciennes dettes. Le danger est de se retrouver avec des poursuites, qui ont pour effet de ramener le budget à la hauteur du minimum vital des poursuites et, potentiellement, de compromettre la réinsertion professionnelle, la recherche d'un nouveau logement, etc.

Comment appréhender la question des dettes qui attendent à la sortie de l'aide sociale ?

En premier lieu, en instaurant un moratoire sur les dettes d'une durée de six mois pour permettre à la personne concernée de se relever et d'établir un nouveau budget courant. Cette période permet de se concentrer sur la sortie de l'aide sociale et sur les impératifs et le budget courants, et pas obligatoirement de commencer un désendettement ou un remboursement des dettes.

Ce moratoire ne prétend pas résoudre la question du désendettement, respectivement de la libération des dettes des particuliers. En 2019, le Parlement avait adopté deux motions qui demandent à ce que les personnes qui ne peuvent rembourser leurs dettes puissent avoir accès à une procédure de désendettement⁵. En effet, dans de nombreuses situations, le désendettement ne peut être réalisé en remboursant ses dettes. La loi sur la poursuite pour dettes et la faillite doit être complétée par un instrument permettant réellement l'annulation des dettes des débiteurs n'ayant aucune perspective de remboursement dans un terme raisonnable.

Groupe de travail des participants « valorisation », janvier 2021

⁵ Il s'agit des motions 18.3510 Hêche « Permettre la réinsertion économique des personnes sans possibilités concrètes de désendettement » et 18.3683 Flach « Prévoir une procédure de désendettement pour les particuliers, dans l'intérêt des débiteurs comme des créanciers. »