

Actes de la journée d'automne 2021

Hors dispositifs, hors radars : coup de projecteur sur le non-recours aux prestations sociales

Animation de la journée :

Laurent Bonnard, journaliste

Jeudi 18 novembre 2021
Lausanne, Musée Olympique

ARTIAS

Rue des Pêcheurs 8
1400 Yverdon-les-Bains
Tél. 024 557 20 66
info@artias.ch
CCP 10-2156-5
www.artias.ch
www.guidesocial.ch

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Table des matières

I. Introduction

Benjamin Roudit, président de l'Artias, conseiller national
Amanda Ioset, secrétaire générale de l'Artias

II. Comprendre le non-recours

Barbara Lucas, professeure ordinaire, Haute école de travail social • HES-SO Genève

III. Les rouages du non-recours des personnes de nationalité étrangère

Caroline Regamey, chargée de politique et action sociales au CSP Vaud

IV. Bureau d'information sociale

Hossam Adly, secrétaire général adjoint chargé de l'insertion et de l'innovation
au département de la cohésion sociale du canton de Genève

V. Aide économique de base (oratrice excusée lors de la journée)

Ursi Krajnik-Schweizer, secrétaire générale du département de l'action sociale
de la Ville de Zurich

VI. La plateforme précarité et le projet Ensemble-NE (orateur excusé lors de la journée)

Frédéric Richter, chef du service de l'action sociale de la Ville de Neuchâtel

VII. Projet d'accompagnement social adapté aux bénéficiaires

Nadège Dergalenko, cheffe de service prestations sociales,
Géraldine Rufener, chargée de projet accompagnement social

VIII. Fribourg pour tous (oratrice suppléante de la journée)

Kathrin Gabriel-Hofmann, assistante sociale au Service de l'action sociale
du canton de Fribourg

I. Introduction

Benjamin Roduit, président de l'Artias, conseiller national
Amanda Ioset, secrétaire générale de l'Artias

Benjamin Roudit, président de l'Artias, conseiller national

Je vous souhaite la bienvenue à cette journée d'automne, qui est pour moi la première en tant que président de l'Artias. Je me réjouis particulièrement de pouvoir vous retrouver après cette difficile période de Covid, qui a représenté un défi pour le domaine de l'aide sociale. Nous vous proposons aujourd'hui d'aborder la question du non-recours, une thématique d'importance et d'actualité.

On parle de non-recours aux prestations sociales quand des personnes qui auraient droit à une prestation (aide sociale, prestation complémentaire, subsides d'assurance maladie, etc.) n'y ont pas recours pour différentes raisons (méconnaissance, découragement face à la complexité des dispositifs d'aide, peur de perdre leur permis de séjour, honte ou crainte de la stigmatisation).

Pour ce qui concerne plus particulièrement l'aide sociale, qui est une aide d'ultima ratio, il faut mentionner que la plupart des cantons suisses pratiquent encore une obligation de remboursement, qui peut être un élément supplémentaire de dissuasion.

Le non-recours n'est pas un phénomène récent, mais en Suisse, on n'avait encore peu conscience du problème avant la pandémie. Celle-ci a agi comme un révélateur. Elle a mis en lumière des situations de personnes subissant une baisse de revenus mais renonçant à se tourner vers les dispositifs officiels d'aide, en particulier les personnes étrangères par crainte de perdre leur permis de séjour.

Le non-recours à des prestations sociales a un coût social et sanitaire pour la société et pour les individus concernés, qui risquent la précarité, l'exclusion sociale, l'endettement, la perte de leur logement ou encore de devoir renoncer à des soins de santé.

Le Parlement est partagé sur le sujet. De nouvelles interventions, auxquelles j'ai pris part, demandent d'agir contre ce phénomène :

- L'initiative parlementaire Marti « La pauvreté n'est pas un crime » permettrait de diminuer le non-recours des personnes étrangères en réintroduisant une certaine sécurité de séjour pour les personnes titulaires d'un permis B et C vivant en Suisse depuis plus de dix ans ;
- Avec la motion « Personnes à risques de pauvreté ou de surendettement. Détection précoce. Agir avant qu'il ne soit trop tard », je demande au Conseil fédéral de donner des compétences légales qui permettent aux cantons qui le souhaitent de mettre en place des programmes de prévention sociale et du surendettement efficaces ;
- Dans le cadre des discussions de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique sur le rapport sur les assurances sociales de l'OFAS, il a été question de la communication sur le droit aux prestations complémentaires ou aux réductions de primes d'assurance-maladie et des moyens de l'améliorer.

Mais on nous rétorque la plupart du temps qu'il s'agit d'une affaire des cantons et non de la Confédération. Ce qui démontre l'importance de poursuivre les réflexions et la sensibilisation sur le sujet.

Il me reste à vous remercier pour votre participation à cette journée d'automne. Vous aurez l'occasion d'écouter un panel relevé de personnes compétentes dans leur domaine, dont vous enrichirez les propos par le partage de vos expériences et par l'échange de bonnes pratiques.

Le tout sera mis en valeur par l'animation d'un professionnel de la communication, M. Laurent Bonnard, habitué à nous tirer hors de notre zone de confort.

Je cède maintenant la parole à notre secrétaire générale Amanda Ioset, pour qui il s'agit également de la première journée d'automne.

Amanda Ioset, secrétaire générale de l'Artias

Pourquoi le non-recours ?

Quand je suis arrivée à l'Artias le 1^{er} avril dernier, ma première réunion a été celle du groupe de travail qui organise la journée d'automne. Lors de ces réunions, les membres du groupe proposent différents thèmes possibles, puis il s'agit de trancher. En l'occurrence, celui du non-recours s'est tout de suite imposé. Du fait de l'importance que le non-recours était en train de prendre dans le débat public depuis le début de la pandémie, il nous a semblé évident que l'Artias devait proposer un éclairage, un espace de réflexion et d'échange à ce sujet.

Ayant moi-même personnellement renoncé à recourir à des prestations sociales alors que j'y aurais eu droit, et cela pendant plusieurs années, je savais à quel point, même en connaissant bien le système de sécurité sociale, il peut être difficile de se sentir légitime à recourir à une aide. La pression sociale, la honte, le fait de ne pas vouloir dépendre du soutien d'autrui peuvent jouer un rôle. C'est l'une des dimensions que nous vous proposons d'explorer aujourd'hui.

Par ailleurs, le phénomène du non-recours pose un certain nombre de questions.

Qu'est-ce que l'existence d'un non-recours, dont l'ampleur est significative, nous dit sur notre système de sécurité sociale ?

Comment diminuer le décalage entre les dispositifs d'aide tels qu'ils existent aujourd'hui et les besoins sociaux ?

Est-ce que notre aide sociale est toujours en mesure de jouer son rôle de dernier filet, surtout en temps de crise ?

Quels effets la digitalisation grandissante des services publics aura-t-elle sur ce phénomène ? La diminution du contact humain risque de faire augmenter le non-recours, en particulier chez les personnes les plus isolées, les plus précarisées, les plus en difficulté de lecture ou d'écriture. Comprendre les causes et les mécanismes du non-recours aujourd'hui peut nous aider à penser la numérisation pour qu'elle soit un outil supplémentaire pour l'action sociale plutôt qu'un obstacle, voire une cause de rupture pour de nombreuses personnes.

Un autre questionnement qui occupe l'Artias en lien avec le non-recours est celui de la participation des personnes concernées à la conception, la gestion et l'évaluation des dispositifs qui leur sont destinés. Il ne sera pas possible d'adapter les aides aux besoins sociaux – et ainsi d'agir contre le non-recours – sans repenser la place des usagers et des usagères dans la politique sociale.

Je vous invite à avancer dans cette journée avec ces questionnements en arrière-plan.

Merci pour votre attention.

II. Comprendre le non-recours

Barbara Lucas, professeure ordinaire,
Haute école de travail social ▪ HES-SO Genève

Cette présentation est basée sur les résultats d'une recherche récente portant sur le non-recours des familles aux prestations sociales financières dans le canton de Genève (Lucas et al. 2019 ; Lucas & Maggi 2019). Pour la première fois en Suisse, des entretiens approfondis ont été menés avec des personnes directement concernées, n'ayant pas sollicité d'aide, ou très tardivement, malgré leur situation financière difficile. Ces récits nous informent de façon privilégiée sur la façon dont les personnes en situation de précarité perçoivent les services et les professionnel-le-s du social. En montrant comment le non-recours peut être lié aux *rappports* que les citoyen-ne-s entretiennent avec les institutions sociales, ces résultats fournissent des pistes pour améliorer au quotidien l'accès aux droits sociaux.

Le terme de « non-recours » renvoie aux personnes qui ne bénéficient pas d'une offre de droit ou de service à laquelle elles pourraient prétendre (Warin 2010). Dans le domaine social, les premiers travaux sont publiés dans les pays anglo-saxons dès les années 1970. La recherche se diffuse ensuite en Europe continentale à partir des années 1980, révélant l'existence d'un phénomène de grande ampleur. Les taux de non-recours aux prestations sociales en Europe varient entre 40% et 60% (Eurofund 2015). En Suisse, le non-recours fait l'objet d'une attention croissante (Lucas, Bonvin, Humbelin 2021). À ce jour, les données manquent encore, mais on estime à 26,3% le taux de non-recours à l'aide sociale à Berne (Humbelin 2019) et celui de non-recours aux prestations complémentaires AVS à Bâle-Ville à 29% (Humbelin 2021).

Les entretiens menés à Genève font apparaître différents motifs de non-recours aux prestations sociales financières, souvent entremêlés. Ils confirment en premier lieu l'importance du contexte social et de l'organisation du régime de prestation cantonal. Ainsi, la *pression des normes sociales est indéniable*. Dans un système de type assurantiel comme celui de la Suisse, un « lourd fardeau d'autojustification »¹ pèse sur les personnes au bénéfice de prestations sous conditions de ressource. Le fait même de devoir *demandeur* une aide suscite des sentiments de « honte » (un terme utilisé de façon récurrente dans les entretiens). Par ailleurs, un fort stigmatisme reste associé au statut de bénéficiaire (ou « d'assisté »), particulièrement dans le cas de l'aide sociale (Lucas 2020). Ne pas solliciter une aide dans ce cas, c'est refuser de s'assimiler à une catégorie de personnes socialement dévalorisée. Pour autant, le fait de ne pas solliciter d'aides publiques peut aussi être revendiqué de façon positive, comme un choix effectué à l'aune de ses valeurs (l'autonomie, le travail). Le non-recours aux aides sociales est alors associé à la fierté de ne pas dépendre d'aides publiques pour s'en sortir.

Un autre motif important de non-recours a trait aux *difficultés à s'informer et s'orienter* au sein du dispositif de protection sociale. Dans le canton de Genève, ce dispositif est développé et relativement généreux. Revers de la médaille, il se révèle particulièrement complexe (pluralité d'institutions, de prestations, de conditions). La quantité d'informations, la difficulté à rapporter les prestations identifiées à son cas particulier, les problèmes d'orientation au sein du réseau peuvent générer un sentiment de désarroi. La quête d'information est décrite comme « éprouvante » (plus particulièrement pour les personnes allophones, isolées, ayant un bas niveau de formation ou de littératie). En l'absence de soutien, certain-e-s abandonnent.

¹ Pour reprendre l'expression de Nancy Fraser.

En second lieu, les entretiens montrent que le non-recours peut aussi être directement lié aux relations que les citoyen-ne-s entretiennent avec les institutions sociales elles-mêmes et les professionnel-le-s qui y travaillent. Ainsi, une part du non-recours relève d'une forme d'*exclusion administrative* (Brodkin, Majmundar 2010), au sens où ce sont les procédures formelles et informelles déployées au sein des diverses administrations qui entravent l'accès aux droits. Un premier motif d'exclusion prend sa source dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). De nombreuses personnes de nationalité étrangère (titulaires d'un permis B pour la plupart) expliquent avoir renoncé à l'aide sociale lorsqu'elles ont appris que leur permis de séjour pourrait être remis en cause par le fait de recevoir ces prestations. Qui plus est, alors que les institutions sociales semblent bénéficier d'un relativement haut niveau de confiance, on constate que de mauvaises expériences, en tant que bénéficiaires au sein d'un service ou lors d'un premier contact au guichet, peuvent générer du non-recours. Pour une part, ce sont les exigences formelles multiples, la confrontation avec les innombrables « papiers » et un langage administratif abscons qui découragent de potentiels bénéficiaires de poursuivre leur démarche. Mais les récits laissent aussi percevoir l'existence d'un malentendu sur les attentes, qui se cristalliserait dès l'accueil. Contrairement à ce qui est souvent supposé en effet, la première demande n'est pas toujours financière (voir aussi Neuenschwander et al. 2012). Lorsqu'une personne pousse la porte d'un service comme on appelle à l'aide, une réponse technocratique formatée sur la seule prestation financière est perçue comme une fin de non-recevoir.

Dans ce contexte, il importe de souligner le rôle clé que peuvent jouer les *professionnel-le-s du social* du point de vue de l'accès aux droits sociaux. Les récits recueillis sur ce thème sont fortement ambivalents, combinant critiques virulentes et infinie reconnaissance. Les attentes sont fortes en effet vis-à-vis des travailleuses sociales et des travailleurs sociaux. Et si la confiance est donnée d'emblée, elle peut aussi se perdre. L'expérience de préjugés notamment, et plus particulièrement des attitudes ou paroles manifestant une forme de mépris de classe, peut conduire certaines personnes à renoncer définitivement à solliciter une institution. Par ailleurs, dans un contexte d'interaction asymétrique, où les bénéficiaires potentiels sont parfaitement conscients de leur position de faiblesse et de la marge discrétionnaire des travailleuses sociales et des travailleurs sociaux, tout ce qui peut être interprété comme un jeu de pouvoir suscite en retour un rejet violent de la part du bénéficiaire potentiel. A l'inverse, les récits montrent que les professionnel-le-s jouent un rôle actif et essentiel dans l'accès aux droits. Par leur écoute (sans jugement), leur attention personnalisée, leur expertise et aide concrète, ils préviennent le non-recours. Mieux, ils transforment les destins : les récits de raccrochage aux droits sont tous des récits de rencontres décisives, bénissant la personne qui, au sein d'une association, d'un service social communal ou cantonal a su se montrer présente et attentive au bon moment.

On le constate, le non-recours est un phénomène complexe, qui se comprend à l'articulation de plusieurs types de motifs. Si les normes sociales et l'orientation au sein du réseau sont des déterminants importants du non-recours, notre enquête montre aussi l'importance de ce qui se joue dès l'accueil dans les administrations et le rôle clé des professionnel-le-s dans la prévention du non-recours. Ainsi, malgré la force des mécanismes qui s'ancrent dans un contexte structurel, il existe une possibilité d'agir sur le non-recours à l'échelle de l'institution, des services ou des pratiques professionnelles. Afin que le raccrochage aux droits ne relève plus seulement d'un heureux hasard.

Références

Brodkin, E. Z., & Majmundar, M. (2010). "Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20: 827-848.

Eurofound. (2015). *Access to social benefits: reducing non-take-up*. Luxembourg: Publications Office of the European Commission.

Hümbelin, O; Richard, T.; Schuwey, C.; Luchsinger, L.; Fluder, R. (2021). *Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt – Ausmass und Beweggründe* Bern: Bericht im Auftrag des Amtes für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt.

Hümbelin, O. (2019). Non-Take-Up of Social Assistance: Regional Differences and the Role of Social Norms, 45(1): 7–33.

Lucas, B; Bonvin, J.-M.; Hümbelin, O. (2021) "The non-take-up of health and social benefits: What implications for social citizenship?". *Revue Suisse de Sociologie* Vol 47 (2) :161-180.

Lucas, B. (2020). "Pauvreté cachée. Les raisons du non-recours à l'aide sociale." *Almanach Social 2020. Quand l'aide sociale évoluera*. Lucerne, Ed. Caritas : 113-128.

Lucas, B. & J. Maggi (2019). "Mettre à l'agenda la question du non-recours. Le cas du canton de Genève" dans Warin P. (ed.) *Agir sur le non-recours*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble : 37-59.

Lucas, B. ; Ludwig, C. ; Chapuis, J. ; Maggi J. et Crettaz, E. (2019). *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situations de précarité ?* Genève, Haute école de travail social, HES-SO.

Neuenschwander, P., Hümbelin, O., Kalbermatter, M., & Ruder, R. (2012). *Der schwere Gang zum Sozialdienst*. Zürich, Suisse: Seismo.

III. Les rouages du non-recours des personnes de nationalité étrangère

Caroline Regamey, chargée de politique et action sociales au CSP Vaud

Introduction

Le propre du non-recours à l'aide sociale des personnes de nationalité étrangère est qu'il est particulièrement difficile à identifier et à quantifier. Raison pour laquelle il est indispensable de thématiser cette question sous ses différents aspects, ce que je me propose de faire dans cette intervention.

La crise socio-sanitaire, et en particulier la période de semi-confinement du printemps 2020 a contribué à mettre en lumière différentes formes de non-recours et de remettre la question des besoins sociaux au centre des préoccupations. Pourtant, force est de constater que les problématiques liées au non-recours à l'aide sociale préexistaient largement au contexte de crise.

Pour bien comprendre les rouages du non-recours à l'aide sociale des personnes de nationalité étrangère, il est nécessaire de se pencher sur les conditions-cadres que la Suisse a posées.

Dans cette optique, nous nous pencherons successivement sur les fondements de l'organisation de l'assistance en Suisse, sur la diversification de l'aide sociale en fonction des statuts des personnes, et bien sûr sur l'évolution des dispositions en droit des étrangers.

Ces éclairages permettent de contextualiser et comprendre le double mouvement contradictoire qui s'exerce en ce moment : la sincère préoccupation des autorités d'aide sociale¹ et de diverses organisations pour les personnes qui échappent aux modalités de la solidarité organisée d'une part, et les durcissements en matière de droit des étrangers qui ne cessent de s'accroître d'autre part. Ces durcissements s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie visant à limiter l'accès à l'aide sociale pour les personnes de nationalité étrangère en pesant sur leurs possibilités de demeurer en Suisse. Les développements proposés démontrent que le non-recours à l'aide sociale des personnes de nationalité étrangère n'est pas du tout étonnant : il est la conséquence directe des dispositions mises en place depuis longtemps.

L'éclairage historique proposé permet de comprendre que le non-recours des personnes de nationalité étrangère ne peut être que marginalement impacté par les démarches visant à faire reculer le non-recours de manière générale (améliorations globales en matière d'information sociale sur les droits, aides à évaluer le droit à des prestations comme jestime.ch, etc.).

¹ CSIAS, Charte Aide Sociale Suisse, Initiative des villes pour la politique sociale notamment.

Table des matières

1. La crise : un contexte propice à requestionner la situation	3
2. Assouplissement de la prise en compte du « critère de l'aide sociale »	4
3. Un détour historique éclairant	6
4. Organisation de l'assistance publique en Suisse	6
5. De l'aide sociale aux aides sociales.....	8
6. Evolution des dispositions en matière de droit des étrangers	12
7. Une lame de fond.....	14
8. Sources.....	17

1. La crise : un contexte propice à requestionner la situation

Il reste néanmoins que les constats posés pendant la crise ont produit un contexte propice à requestionner cette situation, notamment par rapport au rôle et aux missions de l'aide sociale.

En effet, la visibilité donnée à la détresse de nombreuses personnes migrantes qui se pressaient dans les distributions alimentaires et dans les dispositifs d'aide d'urgence non publique a joué comme un révélateur de la question des droits sociaux dans l'espace public.

Les principaux constats ont été de deux ordres. D'une part, la question du non-droit à l'aide sociale de certaines catégories de personnes de nationalité étrangère : les personnes sans statut légal, qui ont un droit théorique à une aide sociale – l'aide d'urgence, mais qui n'en font pas usage². D'autres personnes avec des statuts précaires n'ont formellement pas accès à l'aide sociale : ce sont notamment les personnes européennes avec permis B de moins d'une année.

D'autre part, une configuration relativement inquiétante s'est donnée à voir : celle de personnes qui ont un droit à l'aide sociale, mais qui se sont comportées comme si elles n'en avaient pas, et se sont adressées aux dispositifs d'aide d'urgence. Les études menées à Genève³ lors des distributions alimentaires concordent d'ailleurs à démontrer que parmi les personnes qui s'y adressaient, au minimum 30% avaient un titre de séjour qui leur donnait accès à l'aide sociale.

² En effet, user de ce droit revient à s'auto-dénoncer et risquer le renvoi, ce qui explique qu'il n'est que très exceptionnellement et marginalement utilisé.

³ Bonvin J.-M., Lovey M., Rosenstein E., Kempeneers P. : La population en situation de grande précarité en période de COVID-19 à Genève : conditions de vie et stratégies de résilience, rapport final de l'étude sollicitée par la Fondation Colis du Cœur, Université de Genève, septembre 2020.
Médecins sans frontières et HUG Genève : Conditions de vie, santé et sécurité alimentaire des familles avec enfants participant aux distributions alimentaires durant la crise du COVID-19 à Genève, juin 2020.

Pour ces situations dans lesquelles le droit à l'aide sociale existe bel et bien, c'est le lien étroit entre le fait de percevoir de l'aide sociale et le risque de non-renouvellement ou de non-transformation de permis qui a de fait anéanti ce droit. Dans les CSP notamment, comme dans d'autres structures distribuant de l'aide d'urgence, les demandes émanant de ces personnes avec un droit à l'aide sociale ont donné lieu à diverses réflexions : aider directement ces personnes, ou les encourager à user de leur droit tout en leur promettant de les défendre en cas de difficultés ont été deux voies utilisées.

Dans cette configuration, nous avons pu observer deux formes de non-recours : un non-recours délibéré de la part de personnes qui ne voulaient pas demander une aide sociale même en étant en grandes difficultés, par crainte des répercussions ; et pour celles qui s'adressaient aux services d'aide sociale pour obtenir de l'aide, une forme de non-recours plus directement subi. En effet, dans les guichets d'aide sociale, les informations données sous forme de mises en garde, avertissements, mésinformations, voire même les refus d'entrer en matière au motif des dangers représentés, ont produit un effet dissuasif, ont joué comme obstacles supplémentaires, et ont sans doute entretenu voir renforcé le climat d'insécurité et de crainte existant.

Le contexte de durcissement du droit des étrangers produit en effet une sorte de glissement des missions des services d'aide sociale, qui ne sont pas forcément bien outillés pour renseigner de façon précise les personnes sur les dangers encourus sur leur permis de séjour, et se trouvent un peu prises en otage dans cette configuration.

Ces formes de non-recours « volontaire » et subi observées durant les périodes les plus dures de la crise socio-sanitaire ne constituent selon toute vraisemblance qu'un épiphénomène. Cela n'enlève rien au fait que dans l'un comme dans l'autre cas ces constats sont de l'ordre de l'intolérable, et particulièrement dans le contexte de crise qui prévalait alors.

2. Assouplissement de la prise en compte du « critère de l'aide sociale »

L'affaire n'est pas simple, car à ce moment-là, divers mouvements et notamment parlementaires, usaient de leur influence pour que la prise en compte de l'aide sociale dans les décisions en matière de permis de séjour soit revue et adaptée au contexte tout à fait extraordinaire créé par la pandémie. Suite à une demande de la Commission des institutions politiques, l'accord du Conseil fédéral pour un assouplissement du critère d'aide sociale a été publié par voie d'ordonnance le 13 mai (2020), dans l'objectif que la situation ne prétérite pas les personnes concernées. Il a conduit à une recommandation du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) en juin 2020 aux cantons de faire valoir leurs prérogatives dans ce sens.

Dans plusieurs cantons, les autorités ont promis la clémence. Par exemple, le Conseil d'État vaudois a communiqué le 2 juillet 2020 un assouplissement exceptionnel du critère de l'aide sociale en lien avec la crise de Covid-19 dans l'examen des conditions de séjour des personnes étrangères. Dans le cadre d'une restriction drastique de l'activité économique imposée par la pandémie, l'instruction des conditions économiques/des critères d'aide sociale (maintien, révocation ou non-renouvellement du permis) par le Service de la population vaudois a été reportée au 30 juin 2021.

Dans les cantons romands, des différences importantes ont été observées⁴, par l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE) notamment, en matière de communication de cet assouplissement au public concerné. Si certains cantons ont édicté des directives cantonales – Vaud dès la première vague, Fribourg en mars 2021 par exemple - certains ont produit des communiqués et d'autres ont appliqué la souplesse préconisée par le SEM sans communication ad hoc.

Plusieurs raisons ont pu concourir à rendre fragile cet assouplissement du point de vue des personnes concernées : la question de la communication peu diffuse envers son public, les effets pervers de la suspension des renouvellements produisant de fait une certaine précarité selon l'ODAE, ainsi que le fait que ce soit ensuite l'autorité fédérale qui fait usage de sa marge d'appréciation pour examiner au cas par cas les dossiers.

Quoi qu'il en soit, les dispositions prises, certes espérées et attendues, n'ont pas produit d'effet très visible. En d'autres termes, les personnes concernées ne se sont pas vraiment adressées davantage aux aides publiques à disposition ; le danger perçu par les personnes se trouvant dans ces configurations, même de façon ponctuelle, ne semble pas avoir réellement reculé. Cela nous a conduit à interpréter que ce danger est actuellement largement intériorisé par les personnes concernées et que ce ne sont pas des mesures ponctuelles qui peuvent changer la donne.

Le non-recours de certaines personnes de nationalité étrangère, préexistant à la crise, participe d'ailleurs peut-être à expliquer le léger recul de l'aide sociale sur le plan statistique ces dernières années⁵.

Il pourrait être aussi l'un des facteurs explicatifs de la non-augmentation de l'aide sociale qui est constatée actuellement dans plusieurs cantons⁶ et en Suisse en général, à l'encontre des prévisions posées. Pour rappel, le pronostic posé en mai 2020 postulait une augmentation de 28% d'ici fin 2022. La prévision revue en janvier 2021 passait à 21% d'augmentation. Enfin, dix-huit mois après le début de la pandémie, aucune augmentation de l'aide sociale n'est perceptible, on constate même une baisse par rapport à 2019⁷.

⁴ Voir à ce sujet l'article : Aide sociale et Covid-19 : des pratiques cantonales disparates, dans le dossier thématique *Aide sociale et permis de séjour en temps de coronavirus* du numéro 1 du Journal Panorama de l'ODAE, juin 2021.

⁵ Voir à ce sujet les données de l'OFS, notamment : Vue d'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale 2016 et 2019 (OFS 2020), qui montre une diminution des permis C et B (hors asile) entre ces deux années.

⁶ A l'exception des cantons de Genève et Zurich.

⁷ CSIAS : Situation actuelle et défis à venir pour l'aide sociale. Document d'analyse. Octobre 2021.

3. Un détour historique éclairant

Dans le contexte actuel, l'entrée en vigueur de la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) en 2019 est souvent mentionnée comme date charnière impliquant le lien entre le fait de percevoir de l'aide sociale et le risque de non-renouvellement de permis de séjour. Or, si les dispositions de 2019 constituent bel et bien un durcissement légal qui étend les risques encourus par les personnes qui dépendent de l'aide sociale, cette situation découle de dispositions légales bien antérieures.

Parmi les éclairages que je vous propose de parcourir, je commencerai par le plus ancien, celui qui concerne les fondements de l'assistance, et particulièrement *la volonté de limiter l'établissement des personnes ayant recours à l'aide sociale* ; le deuxième passe en revue les moments qui ont conduit à diversifier – remodeler – l'aide sociale en plusieurs dispositifs distincts qui ciblent des groupes différents de la population. Le troisième est celui qui retrace l'évolution des dispositions en matière de droit des étrangers.

Tous ces éclairages se rejoignent en ce qu'ils interrogent la question de la définition des destinataires de la solidarité sociale et celle de la légitimité à recevoir une aide de la collectivité. *Ces questions touchent donc fondamentalement aux enjeux de l'appartenance à une collectivité (ou communauté), ainsi qu'aux fondements de la solidarité.*

4. Organisation de l'assistance publique en Suisse

Quelques jalons historiques permettent de comprendre la façon dont la Suisse a organisé la relation entre l'appartenance à la communauté, l'aide sociale et l'établissement, ainsi que la circulation des personnes dans le pays⁸.

Depuis 1491, bien avant la constitution de l'État fédéral, c'est la Diète fédérale, constituée des assemblées des députés des cantons, qui attribue la responsabilité de l'assistance aux cantons : dans ces derniers, la question se pose alors de définir *qui* peut être aidé.

En 1551, la Diète détermine que l'entretien des personnes indigentes revient aux communes auxquelles elles appartiennent. Cette décision amène les communes à réformer leur droit de cité, notamment par la distinction entre bourgeois-e-s (qui possèdent la bourgeoisie) et habitant-e-s (les personnes qui vivent dans une commune en étant originaires d'une autre commune, d'un autre canton ou d'un autre pays). C'est alors la qualité de bourgeois-e qui détermine un droit à l'établissement indépendant de l'indigence. Les non-bourgeois-e-s ne peuvent prétendre à l'assistance, leur commune d'origine étant responsable d'intervenir.

C'est dès lors la question du cercle des bénéficiaires de l'assistance qui est en jeu, et qui va influencer durablement celle du droit de cité.

⁸ Voir à ce propos Tabin J.-P., Frauenfelder A., Togni C., Keller V. : Temps d'assistance. Le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIXe siècle, Lausanne : Antipodes, 2008, auxquels nous empruntons quelques éléments de cette chronologie.

En 1681, la Diète fédérale adopte le principe de l'expulsion des pauvres non originaires d'une des communes d'un canton, qui peuvent être refoulé-e-s hors des frontières du canton. Cette population a néanmoins droit à la « passade », soit le gîte et le couvert pendant un temps très limité.

Lors la naissance de l'État fédéral, en 1848, la Constitution du nouvel État fédéral garantit à tout-e citoyen-ne suisse (de confession chrétienne) le droit de s'établir librement dans toute l'étendue du territoire helvétique (art. 41 Cst. féd.), mais ajoute le devoir, si besoin, de prouver être en état de s'entretenir, ainsi que sa famille, par ses propres moyens.

Autrement dit, seul-e-s les citoyens et citoyennes suisses autonomes financièrement ont alors droit à la liberté d'établissement en Suisse. La notion d'autonomie financière se trouve ainsi déjà posée dans la toute première Constitution fédérale.

Art. 41. La Confédération garantit à tous les Suisses de l'une des confessions chrétiennes, le droit de s'établir librement dans toute l'étendue du territoire suisse, conformément aux dispositions suivantes :

1) Aucun Suisse appartenant à une confession chrétienne ne peut être empêché de s'établir dans un Canton quelconque, s'il est muni des pièces authentiques suivantes :

(...)

c. D'une attestation qu'il jouit des droits civiques et qu'il n'est point légalement flétri;

Il doit de plus, s'il en est requis, prouver qu'il est en état de s'entretenir lui et sa famille, par sa fortune, sa profession ou son travail.

Les Suisses naturalisés doivent, de plus, produire un certificat portant qu'ils sont depuis cinq ans au moins en possession d'un droit de cité cantonal.

(...)

6) Le Suisse établi dans un autre Canton peut en être renvoyé :

b) Par ordre des autorités de police, s'il a perdu ses droits civiques et a été légalement flétri, si sa conduite est contraire aux mœurs, s'il tombe à la charge du public, ou s'il a été souvent puni pour contravention aux lois ou règlements de police.

En 1874, la Constitution fédérale précise les notions en lien avec l'assistance des personnes sans ressources, pour lesquelles l'autonomie cantonale continue à être la règle : tout-e citoyen-ne suisse a le droit de s'établir dans un lieu quelconque du territoire suisse.

Il est précisé que « le droit à l'établissement dans un canton peut être retiré à (celles et) ceux qui tombent d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique, et auxquels leur commune (de leur canton d'origine) refuse une assistance suffisante après avoir été invitée officiellement à l'accorder. » (art. 45, al. ³ Cst. féd.). Exceptionnellement, l'établissement peut être refusé ou retiré à ceux qui ont été à réitérées fois punis pour des délits graves, comme à ceux qui tombent d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique et auxquels leur commune ou leur Canton d'origine refuse une assistance suffisante après avoir été invitée officiellement à l'accorder.

Dans les Cantons où existe l'assistance au domicile, l'autorisation de s'établir peut être subordonnée, s'il s'agit de ressortissants du Canton, à la condition qu'ils soient en état de travailler et qu'ils ne soient pas tombés, à leur ancien domicile dans le Canton d'origine, d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique.

La liberté d'établissement n'est donc pas formellement acquise. La notion de dépendance durable à l'assistance, que nous connaissons encore, est déjà posée.

A noter encore qu'on ne trouve pas de distinction dans ce cadre entre personnes non-bourgeoises et étrangères.

Un siècle après, en 1975, une révision constitutionnelle pose que l'assistance incombe au canton de résidence, et que les frais sont pris en charge par le canton de domicile. Cette disposition est acceptée en votation populaire.

En 1977, on trouve dans la Loi sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS) la précision que les autorités ne peuvent engager une personne indigente à quitter le canton que dans des circonstances restrictives.

La distinction y apparaît concernant les personnes de nationalité étrangère (art. 10 al.3 LAS) : « *s'il s'agit d'étrangers, les dispositions concernant la révocation des autorisations de résidence, l'expulsion, le renvoi et le rapatriement sont réservés.* »

Ainsi, on peut constater qu'en Suisse, les conditions de circulation – et d'établissement – sont conditionnées au degré d'autonomie des personnes qui font partie du cercle des destinataires de l'aide sociale, tel que celui-ci est défini aux différentes périodes.

De la sorte, l'organisation de l'aide sociale impose sa primauté sur les autres considérations.

5. De l'aide sociale aux aides sociales

Un éclairage intéressant et complémentaire se dégage du mouvement et des circonstances qui ont conduit à diversifier – remodeler – l'aide sociale en plusieurs dispositifs distincts qui ciblent des groupes différents de la population.

Mais il est préalablement important de rappeler qu'il y a une trentaine d'années, les personnes de nationalité suisse et étrangère (de tous statuts, y compris requérantes d'asile et sans statut) étaient traitées de la même manière dans l'aide sociale.

Premier verrouillage

Le premier verrouillage de l'aide sociale ordinaire⁹ s'est produit en deux temps à la fin des années 1980. D'abord, l'assistance aux personnes requérantes d'asile et admises provisoirement s'est trouvée précisée dans une loi fédérale (LAsi) et dans un cadre propre que l'on peut considérer comme un sous-régime spécifique de l'aide sociale. Ensuite, la réduction des prestations sociales accordées a été poursuivie comme une mesure supplémentaire dans la politique de dissuasion¹⁰.

Fin 1991, les restrictions budgétaires dans le domaine de l'asile entraînent une modification d'importance autant qualitative que financière en matière d'assistance : la référence aux recommandations de la CSIAS est abandonnée et remplacée par un minimum vital d'*exception*, largement inférieur, puisqu'il représente la moitié environ du montant de l'aide sociale ordinaire. La discrimination qui en résulte est officiellement assumée¹¹.

Peu après, en 1995, c'est le droit à un minimum d'existence qui se trouve instauré par une jurisprudence du Tribunal fédéral qui légitime ce droit, tout en le distinguant ouvertement du droit à l'aide sociale. En cause, un recours déposé par trois ressortissants (tchèques) auxquels une commune et le canton de Berne avaient refusé toute assistance.

Ce droit, directement déductible en justice, est alors considéré comme un droit individuel non écrit garanti par la Constitution fédérale. Ce droit vise la satisfaction des besoins élémentaires de la personne humaine tels que se nourrir, se vêtir et disposer d'un abri, et est constitutif d'après le Tribunal fédéral d'un État de droit démocratique.

« L'obligation d'empêcher des personnes se trouvant sur son territoire de tomber dans la déchéance physique doit être envisagée non seulement comme un devoir d'humanité, mais aussi comme un devoir inhérent aux fonctions d'un État moderne. »

Le Tribunal fédéral précise d'ailleurs le caractère restreint des prestations découlant de ce droit, qui ne saurait être confondues avec les PC AVS/AI, supérieures, ni avec le salaire insaisissable de la loi sur les poursuites et faillites, supérieur également, de même que le minimum admis en matière d'aide sociale.

« [...] Des différences de traitement ne sont pas pour autant exclues : celui qui est établi en Suisse (qu'il soit Suisse ou étranger) a d'autres besoins en matière d'assistance que celui qui, lors d'un séjour de courte durée, tombe dans le dénuement ou qui ignore encore s'il pourra ou non rester en Suisse (par ex. au titre de requérant d'asile) »¹².

⁹ Ce qualificatif d'aide sociale « ordinaire » permet dès lors de différencier l'aide sociale au sens des normes de la CSIAS des autres normes d'aide sociale qui ont été instaurées.

¹⁰ Maillard A. et Tafelmacher C. : Faux Réfugiés ? La politique suisse de dissuasion d'asile 1979-1999, Lausanne, Ed. D'en Bas, 1999, pp. 251-261.

¹¹ En 1994, la ratification par la Suisse de la Convention internationale de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale est accompagnée d'une réserve (d'application) émise par le Conseil fédéral et en lien avec la législation helvétique régissant le statut des personnes de nationalité étrangère.

¹² ATF 121 I 367.

On peut donc retenir que le droit à un minimum d'existence date de 1995, et qu'il est inscrit dans la nouvelle Constitution fédérale de 1998, à l'article 12, en tant que Droit d'obtenir de l'aide dans les situations de détresse :

« *Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine* ».

Deuxième verrouillage de l'aide sociale

En 2004, une nouvelle catégorie de personnes sans statut légal¹³ est produite par une modification de la loi sur l'asile, qui instaure des décisions de non-entrée en matière (NEM) sur certaines demandes d'asile. Ces décisions de NEM sont accompagnées d'une coupure de l'assistance.

L'objectif annoncé au grand public est de pousser les personnes déboutées de l'asile à quitter le territoire. Pourtant, même les départements compétents sont obligés d'admettre que les mesures restrictives – en l'espèce les coupures d'assistance – ne sont pas à même d'atteindre cet objectif.

Reste à verrouiller l'accès à l'aide sociale¹⁴. En effet, contrairement à la grande majorité des personnes sans statut légal qui ne peuvent invoquer l'application de leur droit sans être renvoyées, les personnes sous le coup d'une NEM n'encourent pas ce risque lorsque leur renvoi est impossible. En clair, si l'application de certains droits, comme le droit à l'aide sociale, restait jusqu'ici très théorique pour les sans-papiers, la situation particulière des personnes sous le coup d'une NEM va conduire les autorités compétentes à se déterminer sur deux plans : d'une part exclure explicitement l'application de certains droits à certaines catégories de personnes, et d'autre part définir ce que couvre le droit inaliénable au minimum vital garanti par l'art. 12 de la Constitution fédérale.

La situation provoquée était inédite. En effet, la garantie constitutionnelle, même avec son caractère subsidiaire, s'applique à cette nouvelle catégorie constituée par les refusé-e-s de l'asile devenus sans-papiers s'ils sont dénués de toute ressource – ce qui est la plupart du temps le cas. De par l'organisation de l'aide sociale en Suisse, les cantons se sont trouvés responsables de servir l'aide minimale garantie aux personnes démunies exclues du domaine de l'asile.

En application de la jurisprudence du Tribunal fédéral et en interprétation de l'art. 12 Cst, les autorités d'aide sociale réunies en conférence intercantonale ont procédé à l'élaboration d'une aide minimale dite *d'urgence* – terminologie inédite elle aussi – sous forme de recommandations¹⁵. L'aide d'urgence en question, par suite d'une interprétation restrictive de l'article 12 Cst., est conçue comme une aide minimale servie en nature et de manière très ponctuelle : elle comprend essentiellement de la nourriture, un abri pour la nuit, et l'accès à des soins d'urgence. Son coût est chiffré à 8 francs par jour pour une personne seule pour

¹³ Dites « NEM » par raccourci et personnification de la procédure.

¹⁴ Voir à ce sujet : Regamey C., Gafner M. : Sans-papiers : test social et nivellement des droits, revue Plaidoyer 3/05, pp. 64-69.

¹⁵ Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) : Recommandations sur l'aide d'urgence pour les personnes ayant fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière (NEM), 25 mars 2004.

la nourriture et l'hygiène, et à 5 francs pour l'abri de nuit. Aucun autre besoin hormis celui des soins d'urgence n'est évoqué.

Enfin, chaque canton étant responsable de l'application sur son territoire et les normes n'étant pas contraignantes, de grandes différences de traitement se sont affirmées. Par l'ensemble de ces caractéristiques, l'aide d'urgence ainsi instaurée s'ancre dans une logique désincitative et de dissuasion.

L'introduction de cette aide d'urgence a également pour effet d'instaurer un nouveau montant financier largement inférieur à tous ceux existant, y compris celui du régime d'exception d'aide sociale pour requérant-e-s d'asile. Les recommandations introduisent en effet un « sous-sous-minimum vital », puisque son montant (théorique) de 240 francs par mois est inférieur de moitié à l'aide sociale d'exception servie aux requérant-e-s d'asile, et représente moins du quart du montant d'aide sociale ordinaire destiné aux besoins essentiels. Des points de vue conceptuel et juridique, cette étape est loin d'être anodine puisqu'elle abaisse drastiquement le seuil critique du minimum vital. Pour exemple, soumettons à réflexion le fait qu'à la même période, dans les recommandations en matière d'aide sociale de la CSIAS révisées à la baisse, on trouve l'inscription d'un *minimum vital absolu* chiffré à 800 francs par mois. Lequel minimum est considéré comme intouchable et comme l'extrême limite en dessous de laquelle on ne peut en aucun cas aller sans attenter à la dignité humaine.

Peu après, le droit à l'assistance des personnes sans-papiers (sans être sous le coup d'une NEM) est revu à la baisse, et la nouvelle norme de l'aide d'urgence s'applique dès lors à elle aussi. Cette exclusion de l'assistance en vigueur dans le droit d'asile est étendue dès 2008 aux personnes qui ont déposé une demande d'asile mais qui ont été déboutées.

Comme cela ressort dans les divers mouvements qui se sont produits, les arguments avancés pour réduire les montants d'assistance ont essentiellement été axés sur le fait que les besoins des personnes dont on ne sait pas si elles pourront rester en Suisse ou dont on souhaite le départ ne sont pas les mêmes que ceux des personnes qui y demeurent.

Cet argument avait été avancé en 1995 déjà, et ce qui est problématique, mis à part le fond bien sûr, c'est qu'il a été réutilisé quasiment tel quel, mais dix ans plus tard pour justifier une norme encore plus restrictive.

On l'a vu aussi, ces baisses d'assistance poursuivaient un objectif de dissuasion (pousser les personnes à ne pas venir en Suisse, respectivement à quitter le territoire).

Cette re-modélisation de l'aide sociale en plusieurs normes d'application visant des publics différents démontre bien l'utilisation du levier du droit à l'aide sociale pour des buts exogènes de politique des étrangers.

6. Evolution des dispositions en matière de droit des étrangers

La première loi fédérale en matière de droit des étrangers est la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, la LSEE, qui date de 1931.

Elle stipule en son article 10 qu'« *un étranger ne peut être expulsé de Suisse ou d'un canton que pour les motifs suivants : Al. c. si lui-même, ou une personne aux besoins de laquelle il est tenu de pourvoir sont tombés à la charge de l'assistance publique ou privée ou sont, avec certitude, sur le point d'y tomber d'une façon permanente.* »

Il s'agit de la seule mention explicite de l'assistance dans la loi, présente dans le cadre des motifs d'expulsion.

En droit des étrangers, les bases de la relation entre perception d'aide sociale et extinction du droit de séjour sont donc déjà posées en 1931.

La teneur de l'article est légèrement modifiée (en 1949 semble-t-il) en une formulation qui va rester inchangée pendant plusieurs décennies : « *Si lui-même, ou une personne aux besoins de laquelle il est tenu de pourvoir, tombe d'une manière continue et dans une large mesure à la charge de l'assistance publique.* »

Les lois successives vont moduler cette disposition et la préciser, mais à partir de 2005 seulement. En effet, le projet de Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) modifie considérablement la législation en la matière. Il est mis en consultation en 2005, et entrera en vigueur en 2008 après référendum et votation populaire.

Cette loi introduit de nouvelles notions, notamment liées à l'autonomie financière :

- Concernant les conditions d'entrée : il faut disposer des moyens financiers nécessaires à son séjour.
- Concernant le logement : il faut disposer d'un logement approprié.
- Concernant le regroupement familial : il faut disposer d'un logement approprié et ne pas dépendre de l'aide sociale.
- Dans la réglementation du séjour (partout) : il n'existe aucun motif de révocation au sens de l'article 62.

En effet, la fin du séjour est réglementée aux articles 62 et 63 de la loi. L'article 62 traite de la révocation des autorisations et d'autres décisions :

« *L'autorité compétente peut révoquer une autorisation, à l'exception de l'autorisation d'établissement, ou une autre décision fondée sur la présente loi, dans les cas suivants : (...)* c. *lui-même ou une personne dont il a la charge dépend de l'aide sociale.* »

L'article 63 traite spécifiquement de la révocation de l'autorisation d'établissement :

1 L'autorisation d'établissement ne peut être révoquée que dans les cas suivants :

(...) e. lui-même ou une personne dont il a la charge dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale.

Une exception (sorte de « protection ») pour les personnes durablement installées, soit depuis plus de 15 ans et sans interruption, figure dans cet article :

2 L'autorisation d'établissement d'un étranger qui séjourne en Suisse légalement et sans interruption depuis plus de quinze ans ne peut être révoquée que pour les motifs mentionnés à l'al. 1, let. b. et à l'art. 62, let. b.

Jusqu'en 2019, les dispositions ne subissent pas de modification majeure. La Loi sur les étrangers et l'intégration, LEI, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019, introduit de nouvelles restrictions, concernant les critères d'obtention des permis de séjour/d'établissement, les critères de renouvellement de ces permis, les conditions du regroupement familial, les effets de la dissolution de la famille et donc du regroupement familial, et introduit des exigences d'intégration.

En résumé, la LEI reprend toutes les restrictions existantes et y ajoute :

- Des exigences en matière d'intégration – surtout linguistiques ;
- Une nouvelle condition pour le regroupement familial des ressortissant-e-s d'États tiers : pas de prestations complémentaires ni de risque d'en obtenir ;
- La levée de la protection liée à la durée pour les permis C, avec une possibilité de rétrogradation du titre de séjour.

La communication des données concernant l'aide sociale, le chômage, les prestations complémentaires, ainsi que les informations provenant des autorités scolaires et de protection de l'adulte et de l'enfant, sont détaillées et précisées.

Ce cadre légal adapté durcit encore les exigences de l'État suisse à l'égard des personnes de nationalité étrangère en matière d'autonomie et d'intégration. La dépendance à l'aide sociale y apparaît comme un levier renforcé pour réduire les possibilités de maintien du séjour.

Juste après l'entrée en vigueur de la LEI, la même année, de nouvelles restrictions s'annoncent.

Le Rapport du Conseil fédéral, intitulé « Compétences de la Confédération en matière de prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants des États tiers », est publié en juin 2019 en réponse à un postulat¹⁶. Ce dernier charge le Conseil fédéral « d'examiner quelles sont les possibilités offertes par la législation pour restreindre – voire exclure – l'octroi de prestations de l'aide sociale aux ressortissants de pays tiers. (...) ».

¹⁶ Postulat 17.3260 de la Commission des Institutions politiques du Conseil des États du 30 mars 2017.

L'intention dans ce rapport est de restreindre l'accès à l'aide sociale par le biais de la législation sur les permis de séjour des ressortissant-e-s des États tiers, puisqu'il n'est pas possible d'agir sur les droits des personnes européennes (sauf en cas de perte du statut de travailleur), ni sur ceux des personnes réfugiées (reconnues), sans risque de produire des discriminations proscrites par le droit international.

Plusieurs dispositions s'appuyant sur ce rapport ont été communiquées depuis lors. Notamment dans un communiqué du Conseil fédéral du 15 janvier 2020, qui annonce de nouvelles restrictions, comme la simplification de la révocation de l'autorisation d'établissement en cas de dépendance à l'aide sociale, ou la restriction de l'aide sociale octroyée aux titulaires d'une autorisation de séjour au cours de leurs trois premières années de présence en Suisse. Ces mesures devraient être mises en consultation. Trois autres mesures qui ne nécessitent pas de modifications de la loi sont directement mises en œuvre : le renforcement du suivi statistique des ressortissant-e-s étrangers à l'aide sociale ; l'approbation par le SEM des renouvellements de permis B pour les personnes à l'aide sociale venant d'États tiers ; et l'harmonisation entre cantons de ce qui doit être considéré comme de l'aide sociale.

Le mouvement d'instrumentalisation de la politique sociale par la politique migratoire ne cesse donc de se renforcer, puisque l'accès aux prestations sociales est de plus en plus utilisé comme instrument de contrôle et de gestion de la population immigrée.

7. Une lame de fond

Comme le montre ce survol selon ces trois axes, les menaces sur le séjour des personnes de nationalité étrangère non seulement ne datent pas d'hier, mais se présentent vraiment comme une lame de fond.

Il s'agit d'une configuration de dispositions qui convergent dans la même direction, à savoir conjuguer l'intérêt économique de la Suisse (avec le besoin de main-d'œuvre étrangère), tout en prônant la préférence nationale et en limitant tant que faire se peut l'accès à la solidarité organisée.

Le cadre en est plutôt extensif, avec d'étranges particularités (récentes) :

- Une interprétation controversée de l'ALCP, inscrite dans la LEI¹⁷, avec la perte de la qualité de travailleur en cas de perte d'emploi et d'aide sociale, qui permet de limiter l'aide sociale à cette catégorie de personnes¹⁸ ;
- les PC traitées à l'instar de l'assistance, mais seulement en matière de regroupement familial et uniquement pour les ressortissant-e-s d'États tiers
- et peut-être d'autres encore...

¹⁷ Cela constitue une bizarrerie en soi.

¹⁸ Il aura fallu en effet distordre la notion de libre circulation et de traitement similaire des personnes dépendant de l'ALCP pour y parvenir, ce qui constitue une sorte de passage en force. Voir à ce sujet : Frick C., Gafner M., Regamey C. : La libre circulation à l'épreuve de l'aide sociale, revue Plaidoyer 6/14.

Ces dispositions font système. L'obligation de communication entre les diverses instances les relie, elle en est un élément central. La vision qui s'en dégage est utilitariste et fait fi des buts mêmes de l'aide sociale et de la couverture des besoins des personnes, ainsi que de la visée de protéger la dignité humaine, notion à géométrie variable. On peut évoquer les notions de chauvinisme social, et de domopolitique comme le fait Jean-Pierre Tabin¹⁹ qui sont éclairantes et très adaptées à la situation helvétique.

Cette lame de fond produit toutes les conditions du non-recours à l'aide sociale des personnes de nationalité étrangère, et peut-être aussi du non-recours à d'autres prestations sociales.

En effet, les toutes dernières observations de terrain effectuées dans les Permanences Info-Conseil Migration du CSP Vaud au cours du mois d'octobre 2021, nous confirment que nombre de personnes de nationalité étrangère, qui rencontrent des difficultés budgétaires, viennent avant toute démarche se renseigner sur les risques qu'elles peuvent encourir.

Deux principaux types de constats sont posés. Le premier concerne des personnes qui ont un accès théorique à l'aide sociale, mais qui ont peur de solliciter cette aide, par exemple des personnes européennes avec des permis d'établissement. Certaines craignent pour leur procédure de naturalisation en cours, ou même pour celle entamée par leurs enfants. D'autres, se trouvant en incapacité de travail non encore reconnue n'osent pas s'adresser à l'aide sociale dans la période d'entre-deux alors qu'elles sont démunies de moyens financiers. Le deuxième concerne les fréquentes interrogations que viennent partager d'autres personnes, et notamment : « *Est-ce que les PC (prestations complémentaires fédérales ou cantonales) c'est de l'aide sociale ? Est-ce que les subsides, ou le chômage, c'est de l'aide sociale ? Est-ce que la bourse d'étude de mon enfant est de l'aide sociale ?* ».

Ce type d'interrogations indique à tout le moins que les personnes concernées sont conscientes de la précarité de leur situation statutaire. L'augmentation de la précarité que peuvent vivre ces personnes qui renoncent à des aides... prévues justement pour réduire les risques de paupérisation de la population est une source d'inquiétude importante.

Pour conclure, notons que le « mérite » de la crise socio-sanitaire aura peut-être été de mettre en lumière et démontrer que l'aide sociale ne joue pas son rôle dans un certain nombre de cas, et de remettre la question à l'agenda politique grâce à des initiatives parlementaires.

Deux initiatives sont à citer à ce titre, particulièrement intéressantes du fait qu'elles visent à modifier le cadre légal fédéral.

¹⁹ Tabin J.-P. : Le côté obscur de l'État social, in La Pauvreté exclut, Almanach social 2021, Éd. Caritas, Lucerne, janvier 2021.

D'abord celle de Samira Marti : *La pauvreté n'est pas un crime (Initiative 20.451)*, déposée en juin 2020, qui postule qu'« *Après 10 ans passés en Suisse, il ne doit plus être possible de prononcer un renvoi fondé uniquement sur le recours à l'aide sociale, à moins que la personne concernée soit délibérément tombée dans la pauvreté ou qu'elle n'ait rien fait pour en sortir.* ». Une modification de la LEI est requise. La Commission des institutions politiques du Conseil national y a donné suite le 27.5.2021, celle du Conseil des États n'y a pas donné suite le 16.11.2021.

L'autre initiative, non encore traitée, est celle d'Ada Marra, déposée en juin 2021 : *Pour que les conditions d'accès à l'aide sociale et les conséquences du fait d'y accéder ne deviennent pas des éléments de paupérisation supplémentaires (Initiative. 21.454)*. Cette dernière thématise la question du non-recours, de ses différentes causes (remboursabilité, traitement différencié des personnes selon leur statut) et insiste sur les leviers nécessaires pour lutter contre la pauvreté.

Gageons que le traitement de ces initiatives parlementaires donnera lieu à des débats très intéressants, qui devraient en tous les cas illustrer les tensions politiques et idéologiques que ne peut manquer de susciter cette problématique.

Reste que la situation est pour le moins tendue et inquiétante concernant le sort des personnes de nationalité étrangère qui sont en difficulté et se trouvent exclues, en partie du moins, des dispositifs de la solidarité organisée. Si la pauvreté n'est pas un crime, le fait d'être de nationalité étrangère – et dans une situation fragilisée – représente à l'heure actuelle un facteur ouvertement discriminant.

8. Sources

Bonvin J.-M., Lovey M., Rosenstein E., Kempeneers P. : La population en situation de grande précarité en période de COVID-19 à Genève : conditions de vie et stratégies de résilience, rapport final de l'étude sollicitée par la Fondation Colis du Cœur, Université de Genève, septembre 2020.

Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) : Recommandations sur l'aide d'urgence pour les personnes ayant fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière (NEM), 25 mars 2004.

Conférence suisse des institutions d'action sociale : Situation actuelle et défis à venir pour l'aide sociale. Document d'analyse. CSIAS, octobre 2021.

Frick C., Gafner M., Regamey C. : La libre circulation à l'épreuve de l'aide sociale, revue Plaidoyer 6/14.

Maillard, A., Tafelmacher C. : Faux Réfugiés ? La politique suisse de dissuasion d'asile 1979-1999, Lausanne, Ed. D'en Bas, 1999.

Médecins sans frontières et HUG Genève : Conditions de vie, santé et sécurité alimentaire des familles avec enfants participant aux distributions alimentaires durant la crise du COVID-19 à Genève, juin 2020.

Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers-ères : Aide sociale et Covid-19 : des pratiques cantonales disparates » dans le dossier thématique *Aide sociale et permis de séjour en temps de coronavirus*, Journal Panorama no 1, ODAE, juin 2021.

Office fédéral de la statistique : Vue d'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale 2016 et 2019, OFS 2020.

Tabin J.-P., Frauenfelder A., Togni C., Keller V. : Temps d'assistance. Le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIXe siècle, Lausanne : Antipodes, 2008.

Tabin J.-P. : Le côté obscur de l'État social, in *La Pauvreté exclut*, Almanach social 2021, Éd. Caritas, Lucerne, janvier 2021.

Regamey C., Gafner M. : Sans-papiers : test social et nivellement des droits, revue Plaidoyer 3/05, pp. 64-69.

Secrétariat d'Etat aux migrations : Compétences de la Confédération en matière de prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 17.3260 de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 30 mars 2017, SEM, juin 2019.

Stanic P. : Incidences de l'aide sociale sur les permis de séjour dans la LEI, [Dossier du mois de l'ARTIAS](#), février 2020.

IV. Le Bureau d'information sociale (BiS) à Genève : Un projet pilote de lutte contre le non-recours aux prestations sociales

Hossam Adly, secrétaire général adjoint, département de la cohésion sociale du canton de Genève

Introduction

Cette journée consacrée au phénomène du non-recours aux prestations sociales offre l'opportunité au département de la cohésion sociale du canton de Genève (DCS) de pouvoir dresser un premier bilan du projet pilote de Bureau d'information sociale (BiS), né dans le contexte de la crise sanitaire et dont l'objectif consiste à renforcer et faciliter l'accès aux prestations sociales.

Cette présentation mentionne premièrement les constats sur lesquels se base ce projet pilote, ainsi que les objectifs qu'il poursuit. En deuxième lieu, son déroulement et son fonctionnement sont décrits. Enfin, quelques éléments de bilan et d'évaluation de la phase pilote, qui a pris fin le 4 novembre dernier concluent ce retour d'expérience. Précisons encore que ce bilan est décliné en une partie statistique et en une partie qualitative, basée sur l'évaluation des partenaires impliqués dans le projet et que je présenterai dans un instant.

1. Constats de départ et objectifs du projet

Dans le canton de Genève, la problématique du non-recours est thématiquée depuis plusieurs années et constitue l'une des priorités de l'actuel [Plan d'action contre la précarité à Genève](#), lancé en 2020, afin d'inscrire ce phénomène à l'agenda politique.

Plus récemment, dans le contexte de la crise sanitaire et sociale liée à l'épidémie de COVID-19, la [Plateforme nationale contre la pauvreté](#) a insisté sur l'importance de favoriser l'accès à l'information concernant les prestations sociales afin de renforcer le recours à celles-ci pour les personnes vulnérables.

Outre la question de l'accessibilité à l'information sociale, les causes du non-recours, comme l'a exposé la Professeure Barbara Lucas, sont également la complexité administrative, caractérisée par une multitude d'acteurs et d'institutions sociales, ainsi que la stigmatisation ou le sentiment de honte liés au fait de recourir à des prestations.

Le canton de Genève, les communes et les acteurs tels que l'Hospice général ou le secteur associatif, avaient donc pour objectif de dépasser ces obstacles de longue date. La crise sanitaire a agi comme un accélérateur et un incubateur pour développer des solutions innovantes à des problématiques inédites. En effet, très rapidement, on a assisté à une précarisation importante de la population, dont certaines personnes étaient en dehors des radars, comme les images de files d'attente lors des distributions d'aide alimentaire l'ont démontré à partir du printemps 2020.

Lors de la première vague épidémique, les personnes les plus précaires et les plus vulnérables du canton ont été impactées très rapidement et très fortement. Cela concerne en particulier les personnes sans statut légal. A titre d'exemple, [une étude du Professeur Jean-Michel Bonvin](#) et son équipe a démontré que de nombreux bénéficiaires de l'aide alimentaire possèdent des droits sociaux sans toutefois les activer.

La deuxième vague en revanche, apparue à l'automne 2020, bien qu'ayant entraîné des restrictions moindres, a mis en péril les revenus d'un cercle de personnes beaucoup plus important. Des personnes qui n'avaient jamais eu recours à des prestations sociales, ou dont les revenus étaient stables jusqu'alors, ont soudain eu besoin d'une information ou d'une orientation sociale pour éviter une dégradation rapide de leur situation.

Or, les permanences sociales existantes, en raison de la hausse des sollicitations et de l'obligation du travail à distance, ont peiné à répondre à toutes les personnes tandis que l'accès à ces permanences était difficile à cette période.

Sur la base de ces constats, le besoin de mettre rapidement sur pied une structure qui offre une information et une orientation sociales aux personnes impactées par la crise, est apparu comme une priorité dès le début de la deuxième vague épidémique. C'est ainsi qu'a été élaboré, sur une proposition du Conseiller d'Etat Thierry Apothéloz, le projet pilote de Bureau d'information sociale (BiS), à partir du mois de novembre 2020.

Pour mettre en œuvre un tel dispositif, la dimension interinstitutionnelle est apparue comme fondamentale, dans une logique de simplification administrative et pour éviter l'effet « boule de flipper » d'une institution à l'autre. Les objectifs poursuivis par le projet BiS sont les suivants :

- **Accueillir** : accueillir un public large, sans poser de critères d'admission, de manière anonyme, gratuite et non formalisée.
- **Informer** : dans une logique "hors murs" institutionnels, offrir une première information à toute personne sur ses droits dans le domaine social et sanitaire.
- **Orienter** : préparer et mettre à jour une documentation sociale et sanitaire de base pour diriger chaque personne vers l'organisme de soutien le plus adéquat, en fonction de sa situation.
- **Accompagner** : soutenir les personnes afin qu'elles puissent accéder aux prestations auxquelles elles ont droit en facilitant leur approche administrative (transmission du formulaire adéquat, explications des pièces nécessaires, accès aux ressources en ligne, etc.).

2. Déroulement et fonctionnement du BiS

En quoi consiste ce projet pilote ? Le BiS prend la forme d'un guichet unique, ouvert chaque jeudi après-midi et accessible de façon gratuite, sans rendez-vous et de manière anonyme si souhaité.

Le dispositif repose en grande partie sur les travailleuses sociales et travailleurs sociaux des trois principaux acteurs de l'action sociale à Genève (Hospice général, communes et associations). Leur rôle consiste à recevoir les personnes et à les orienter vers les prestations les plus adéquates ou l'institution la plus pertinente, avec pour objectif un accompagnement vers l'accès aux prestations.

Huit communes du canton ont été impliquées dans le projet. Outre la délégation de personnel social, leur rôle consiste à mettre à disposition les lieux dans lesquels se tient le BiS. Elles prennent également en charge des tâches administratives et mettent à disposition des ressources logistiques (imprimantes, vitres plexiglas, masques et gel hydroalcoolique, barrières vaubans, etc.). Elles ont également déployé une stratégie de communication de proximité propre à chaque territoire, nécessaire pour faire connaître le dispositif dans les lieux d'implantation.

Les centres d'action sociale (CAS) de l'Hospice général ont également mobilisé des assistantes sociales et assistants sociaux. En moyenne, deux représentant-e-s de l'Hospice général étaient présent-e-s de façon hebdomadaire pour accueillir et orienter la population, en vue notamment de faciliter le recours à l'aide sociale pour les personnes éligibles.

Les associations, réunies au sein du CAPAS (collectif d'associations pour l'action sociale), ont délégué des assistantes sociales et assistants sociaux qui ont apporté une grande diversité de compétences au projet. Dédiée pour certaines à des publics spécifiques, leur présence s'est avérée complémentaire avec celle des autres assistant-e-s sociaux communaux ou de l'Hospice général.

Parmi les aspects d'innovation sociale du BiS, une psychologue spécialisée déléguée par l'association genevoise des psychologues (AGPsy) a également été présente chaque semaine sur le site du BiS, dans le but d'offrir gratuitement et sans rendez-vous une écoute et une orientation aux personnes impactées par la crise sanitaire, laquelle a eu des effets non-négligeables sur la santé mentale de la population, et plus largement à toute personne exprimant un besoin d'écoute.

L'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAIS-DCS) a délivré sur place des renseignements spécifiques concernant les prestations sociales délivrées par le canton. Cette présence a également permis, lorsque cela pouvait être utile, un accès à la base de données du Revenu déterminant unifié (RDU).

Le projet a encore pu compter sur un partenariat avec l'ASLOCA, association suisse des locataires, et l'association pour la sauvegarde du logement de personnes précaires (ASLPP) pour les questions de logement, la Fondation genevoise de désendettement (FGD) pour proposer un soutien en matière de surendettement, ainsi qu'avec la Haute école de travail social (HETS), qui a recruté des étudiant-e-s pour aider à l'organisation du BiS.

Les personnes qui sollicitent le BiS sont orientées vers l'un-e des intervenant-e-s représentant les organismes ci-dessus, afin d'identifier des solutions concrètes aux problématiques rencontrées. En fonction des situations, plusieurs intervenant-e-s peuvent participer à un entretien, de sorte à permettre une analyse globale de la situation. Dans la mesure du possible, l'intervention des travailleuses sociales et travailleurs sociaux aboutit à une action concrète : prise de rendez-vous pour assurer un suivi de prise en charge, démarches administratives (formulaires, appels à d'autres services, etc.), impression de documents, etc.

Exemple

Une personne se rend au BiS en raison de difficultés à assumer ses charges. Elle est accueillie par une assistante sociale qui l'informe qu'il existe à Genève des prestations complémentaires famille (PCFam), ce qu'elle ignore. Le représentant du canton vérifie immédiatement quant à lui dans la base de données du RDU l'état de ses demandes de prestations et sa potentielle éligibilité. Ensuite, un assistant administratif aide la personne à remplir le formulaire de demande, imprimé sur place, avant de fixer un nouveau rendez-vous pour finaliser les démarches avec les documents manquants. En cas de besoin, la personne peut également solliciter un entretien avec la psychologue dans un espace confidentiel au sein du BiS.

Lors d'une première phase du projet pilote, du 26 novembre 2020 au 14 janvier 2021, le BiS a été lancé de façon hebdomadaire sur l'un des sites de distribution d'aide alimentaire de la fondation Colis du cœur et aux mêmes horaires. En effet, selon le principe de l'arbre qui cache la forêt, il était important que l'aide aux plus vulnérables ne se limite pas uniquement aux prestations alimentaires, mais qu'elle puisse également porter sur d'autres déterminants de précarité tels que la santé, le logement, l'endettement et qu'elle puisse, lorsque cela est possible, faciliter l'accès à des prestations sociales financières.

Durant la deuxième phase, du 4 février au 24 juin 2021, il a été décidé de découpler le BiS de la distribution d'aide alimentaire en suivant l'hypothèse qu'une partie du public cible qui n'était pas frappé par la très grande précarité pouvait être réticente à être amalgamée aux bénéficiaires de l'aide alimentaire. Pour toucher le plus grand nombre de personnes et pour répondre à la recommandation d'« aller vers » les populations vulnérables, un principe de mobilité a été introduit dans le projet pilote, à raison d'un déplacement toutes les dix semaines, dans un lieu du centre-ville de Genève.

Durant la troisième phase du projet pilote, du 8 juillet au 4 novembre, un dispositif davantage décentralisé a été mis en place dans des communes suburbaines du canton, à Thônex, entre le 8 juillet et le 26 août, puis sur la Rive droite du lac, au Grand-Saconnex et à Versoix, entre le 2 septembre et le 4 novembre.

Dans un souci de collaboration interinstitutionnelle et pour réduire l'effet stigmatisant du BiS, une ligne graphique *ad hoc* et neutre a été développée, pour éviter la crainte de s'adresser à un service du canton, d'une commune ou autre.

Par ailleurs, un site internet interinstitutionnel (www.info-sociale.ch) a été mis en ligne, regroupant de nombreuses ressources sociales ou sanitaires.

La communication du BiS se fait à une échelle macro (campagnes d'affichage, transports publics, etc.) et à l'échelle de la proximité via les canaux des communes (journaux communaux, associations, écoles, réseau santé, etc.).

3. Bilan et évaluation

3.1 Bilan statistique

Durant la phase pilote du projet, un monitoring comportant plusieurs indicateurs statistiques a été produit à chaque session du BiS. Parmi les principaux résultats, on peut évoquer les chiffres suivants :

- Du 26 novembre 2020 au 4 novembre 2021, 43 sessions du BIS ont été organisées dans 6 lieux d'implantation différents, pour une période d'environ 10 semaines par occurrence.
- Fréquentation : au total le BiS a été fréquenté par environ 1'300 personnes. Certains lieux ont été beaucoup plus fréquentés que d'autres. La fréquentation oscille entre 15 et 50 personnes en moyenne par semaine.
- Problématiques rencontrées : le type de problématiques rencontrées au sein du BiS concerne très largement des problèmes financiers (57% des sollicitations). Les problèmes de logement viennent ensuite (34%) puis des questions en lien avec le droit des étrangers.
- Orientation : les travailleuses sociales et travailleurs sociaux du BIS ont orienté les personnes vers une ou plusieurs associations caritatives dans 1/3 des cas, vers un centre d'action sociale dans 25% des situations et vers les services sociaux communaux dans 15% des cas.

Pour les autres orientations, une réponse a pu être donnée sur place une fois sur quatre. Le monitoring ne permet cependant pas de savoir si la réponse a été satisfaisante pour la personne ou s'il n'y avait pas de « bonne » orientation, comme cela s'est parfois produit pour les personnes sans statut après la fin des aides liées à la crise du coronavirus.

- Domiciliation : sur la majorité des sites d'implantation du BiS, les personnes qui sollicitent la permanence proviennent en majorité du bassin géographique d'implantation, c'est-à-dire du territoire communal ou du secteur où la permanence se tient (entre 49 et 64%).

3.2 Bilan qualitatif et évaluation

Au terme de la phase pilote, qui a pris fin le 4 novembre dernier après une année de mise en œuvre, l'ensemble des partenaires a contribué à l'évaluation du projet, en complément des statistiques ci-dessus. Il ressort de cette évaluation les principaux résultats suivants :

- Général : Le BiS constitue un exemple de solution mise en place de manière réactive par des acteurs différents pour répondre à une problématique urgente. La démarche d'innovation sociale représente également l'un des points forts du projet du fait que des solutions aux besoins et enjeux liés au contexte social et sanitaire aient été trouvées de manière collaborative et expérimentale. Cet aspect a suscité la motivation des intervenant-e-s de terrain.

- Objectifs : sur les quatre objectifs (accueillir, informer, orienter, accompagner), les trois premiers sont atteints, le BiS constitue un dispositif d'information et d'orientation sociale accessible facilement. En revanche, le suivi et l'accompagnement effectif vers l'activation de droits sociaux n'ont pu être réalisés de manière systématique. Dans les conditions actuelles du projet, il a été impossible d'accompagner les personnes jusqu'à la décision d'octroi d'une prestation et le suivi par les autres services sociaux communaux, associatifs ou par l'Hospice général, n'a pas pu être effectué de manière systématique.
- Collaboration interinstitutionnelle : la coordination est réalisée de manière transversale et interinstitutionnelle, ce qui constitue un avantage et une avancée en termes de collaboration entre les acteurs du domaine social. La collaboration entre les partenaires du BiS, *in situ* ou lors de réunions de coordination, est perçue comme l'un des principaux succès du projet pilote. Malgré une difficulté de dédier des ressources au BiS partagée par toutes les entités, le fait de pouvoir partager un même espace, échanger sur des situations, connaître de nouvelles prestations ou renforcer son réseau a constitué une plus-value certaine du projet.
- Prestations : la diversité des prestations proposées et disponibles au sein du BiS répond à de nombreuses problématiques. Cependant, pour lutter efficacement contre le non-recours, un accès renforcé à l'ensemble des services du canton en charge des prestations sociales devrait être développé, de sorte à faire du BiS un guichet unique.
- Publics : il ressort de l'expérience pilote que les personnes ayant sollicité le BiS sont pour beaucoup des non-recourant-e-s aux prestations. En revanche, le BiS ne parvient pas à apporter une réponse à certains publics spécifiques, comme par exemple les titulaires de permis B qui craignent pour le renouvellement de leur autorisation de séjour, ou encore les personnes sans statut légal.
- Lieux, fréquence et horaires : le projet pilote démontre que le lieu d'implantation du BiS constitue un levier pour atteindre certains publics, dès lors qu'une majorité de personnes résidant à proximité des lieux d'implantation ont fréquenté les différents BiS. Cependant, un lieu centralisé facilite la communication et permet de mieux faire connaître le lieu sur la durée. Une diversification des horaires et jours d'accueil pourrait également agir contre le non-recours.

En outre, une attention particulière doit être portée à la communication pour s'assurer que les personnes concernées puissent connaître le dispositif.

4. Conclusion : bilan général et perspectives

Après une année de mise en œuvre, la phase pilote et son évaluation ont pris fin. En revanche, le BiS a été prolongé dans le quartier des Minoteries, dans un espace de quartier mis à disposition par la Ville de Genève, jusqu'au 13 janvier 2022. Sur la base de l'évaluation dont cette présentation est une synthèse, le Conseiller d'Etat Thierry Apothéloz, les Magistrat-e-s en charge des affaires sociales dans les communes concernées et les partenaires du projet se sont déterminé-e-s en faveur d'une poursuite, voire d'une pérennisation cette prestation, mais en adaptant certaines modalités du dispositif. Par conséquent, pour élaborer cette nouvelle phase du BiS, dissociée de la crise sanitaire, la prestation sera temporairement mise en suspens, dans l'attente de la mise en œuvre d'un concept renouvelé.

Durant cette phase pilote, le BiS est apparu comme une expérience d'innovation sociale visant à lutter contre le non-recours aux prestations sociales en favorisant la collaboration et les synergies entre diverses institutions et organismes. Pour s'assurer de manière effective que ce projet contribue à la lutte contre le non-recours, la dimension d'accompagnement devrait être renforcée jusqu'à l'activation des droits sociaux.

Cependant, cette expérience pilote permet de thématiser la problématique du non-recours ou de la complexité administrative et de l'inscrire à l'agenda politique du canton et des communes. A cet égard, la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19 a joué le rôle de catalyseur pour trouver des solutions innovantes afin d'améliorer la prise en charge de la population et lutter contre la précarité du canton de Genève.

* * *

V. Aide économique de base (oratrice excusée lors de la journée)

Ursi Krajnik-Schweizer, secrétaire générale du département de
l'action sociale de la Ville de Zurich

1. Situation initiale

Le début de la pandémie du coronavirus a créé une situation paradoxale en ville de Zurich : alors que les dispositifs visant à assurer une protection sociale minimale étaient massivement développés, une pauvreté inconnue jusqu'alors à Zurich s'est manifestée. Celle-ci se reflétait en particulier dans les longues files d'attente aux divers points de distribution de denrées alimentaires gratuites. Une analyse des groupes de personnes demandant de l'aide, mandatée par le Département des affaires sociales de la ville de Zurich à la Haute école zurichoise de travail social (ZHAW Soziale Arbeit), a montré que ce sont surtout les étrangers et les étrangères occupant des emplois précaires qui se trouvaient dans une grande détresse économique. Les raisons en sont notamment le chômage partiel, la perte d'emploi, des conditions salariales précaires de longue date, l'absence de réserves financières, l'endettement et le non-recours à l'aide sociale.

Sur la base de ces conclusions, le Conseil exécutif de la ville de Zurich a initié en juin 2021 le projet-pilote « Aide économique de base » (AEB) pour les personnes en situation économique précaire n'ayant soit pas d'accès, soit pas d'accès sans risques à l'aide sociale ou à d'autres prestations sous condition de ressources. Les étrangers et les étrangères concernés ne peuvent ou ne veulent pas recourir aux prestations de soutien de l'aide sociale. Soit parce qu'ils font partie des quelques 10 000 sans-papiers vivant, selon notre estimation, en ville de Zurich, et qu'ils n'ont tout simplement pas droit à des prestations, soit parce qu'en tant que migrant-e-s titulaires d'un permis B ou C, ils risquent de perdre leur statut de séjour s'ils perçoivent des prestations d'aide sociale.

2. Paramètres fondamentaux du projet-pilote

2.1 Buts

L'« aide économique de base » permet aux personnes ayant leur résidence habituelle à Zurich et qui n'ont pas accès à l'aide sociale ainsi qu'aux personnes pour qui le recours à l'aide sociale représente un risque au regard du droit des étrangers, de bénéficier d'un soutien financier temporaire pour couvrir leurs besoins de base et de recevoir des conseils individuels. Cette prestation, financée par les impôts, aide à stabiliser ou à améliorer la situation financière des personnes en situation économique précaire.

2.2 Bases légales

La prestation trouve ses bases dans les articles suivants de la Constitution fédérale : l'article 35, al. 2 Cst., sur la réalisation des droits fondamentaux et l'article 12 Cst., qui fonde le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse. La Constitution du Canton de Zurich contient également un article sur le soutien aux personnes dans une situation de détresse (art. 111, al. 1, Cst./ZH).

Sur ces bases, le Conseil exécutif de la Ville de Zurich a accordé, par décision du 30 juin 2021 ([STRB n° 0690/2021](#)), un crédit-cadre de deux millions de francs en faveur d'organisations de la société civile pour le projet-pilote « Aide économique de base ». Le Conseil municipal a approuvé le financement du projet-pilote par décision du 14 juillet 2021 ([GR n° 2021/199](#) relatif au crédit supplémentaire, 1ère série). Actuellement, la décision du Conseil exécutif est annulée en raison d'une plainte auprès de l'autorité de surveillance (voir chapitre 4).

2.3 Procédure et calendrier

Le Conseil exécutif accorde une aide financière à quatre organisations partenaires sélectionnées, qui ont chacune des groupes cibles clairement distincts et qui possèdent déjà une longue expérience dans le soutien et le conseil de ces groupes cibles. Il a défini quatre lignes directrices qui fixent le cadre de la mise en œuvre du projet pilote, qui représentent également les conditions d'octroi des subventions aux organisations ([cf. STRB n° 690/2021](#)). Dans ce cadre, ces dernières disposent d'une marge d'appréciation pour aménager l'aide financière dans la pratique en fonction du groupe cible. Le Département des affaires sociales a conclu avec chacune des organisations compétentes un contrat de prestations couvrant la période du projet-pilote. La durée du projet est prévue du 1er juillet 2021 au 31 décembre 2022.

2.4 Organisations et groupes cibles

Pour la mise en œuvre opérationnelle du projet, les organisations partenaires suivantes ont été sélectionnées pour les groupes cibles correspondants : **Caritas Zurich** (familles étrangères), **Croix-Rouge suisse du canton de Zurich** (personnes seules et couples étrangers), **Solidara Zurich**, **Isla Victoria** (travailleurs et travailleuses du sexe) et **Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich SPAZ** (sans-papiers).

2.5 Lignes directrices

La ville a défini, pour les organisations mentionnées, les lignes directrices suivantes, qui servent de cadre à l'orientation de l'aide économique de base.

2.5.1 Résidence habituelle dans la Ville de Zurich

Les personnes concernées vivent en Suisse depuis au moins cinq ans et dans la ville de Zurich depuis au moins deux ans. En outre, elles doivent soit être connues de l'organisation responsable de leur situation, soit avoir été dirigées vers elle par une autre organisation établie dans la ville. Si ces conditions ne sont pas remplies, les organisations vérifient la résidence, au moyen de documents tels qu'une attestation de domicile, qu'une copie du contrat de bail ou qu'une copie du permis de séjour.

2.5.2 Subsidiarité

Afin de garantir la subsidiarité, les organisations examinent les demandes d'aide économique de base et déterminent s'il existe un droit à d'autres prestations de soutien ou à des prestations en amont. Si c'est le cas, aucune aide économique de base n'est versée. Font exception les personnes qui auraient droit à l'aide sociale, mais qui y renoncent en raison des conséquences de la perception d'aide sociale en droit des étrangers. Lors d'entretiens de clarification, les organisations prennent des mesures pour éviter les doubles perceptions (délimitation claire des groupes cibles, auto-déclaration des personnes concernées quant à l'exhaustivité et l'exactitude des données).

2.5.3 Montant du soutien économique

L'aide économique de base sert à garantir les besoins de base pour la subsistance et la santé. Son montant s'oriente sur les montants de l'assistance dans le domaine de l'asile et est donc inférieur à celui de l'aide sociale. Le montant de l'aide financière est fixé par les organisations sur la base des besoins individuels.

2.5.4 L'AEB comme solution transitoire

L'aide économique de base sert à surmonter les situations d'urgence pour les personnes en situation financière précaire. Elle est fournie de manière temporaire. En règle générale, des financements à long terme de plus de six mois ne sont pas prévus. Le versement de l'AEB est lié à un conseil professionnel axé sur les besoins de la personne soutenue (entre autres, conseil budgétaire, information et sensibilisation sur le recours à l'aide sociale).

3. Bilan intermédiaire

En novembre 2021, par rapport aux mois précédents, presque deux fois plus de familles avec un statut de séjour légal ont déposé une demande de soutien par l'aide économique de base. Alors qu'au début des versements, de nombreux sans-papiers bénéficiaient de l'aide économique de base, il s'agit désormais majoritairement de personnes disposant d'un permis B ou C et vivant parfois depuis plus de 10 ans en ville de Zurich. Depuis le début du projet pilote, 115 personnes au total - dont 68 adultes et 47 enfants - ont reçu une aide financière. Au total, 123 912 francs ont été versés à la fin novembre 2021.

4. Procédure auprès de l'autorité de surveillance

Le 15 juillet 2021, trois personnes ont déposé une plainte auprès de l'autorité de surveillance de la commune de Zurich, le Conseil de district (Bezirksrat) de Zurich, contre le projet pilote « Aide économique de base ». Il a été donné suite à ce recours le 9 décembre 2021. La décision du Conseil exécutif STRB n° 0690/2021 du 30 juin 2021 a été annulée et l'effet suspensif retiré. Dans ce contexte, la mise en œuvre du projet-pilote avec des aides financières de la ville a dû être immédiatement stoppée à la mi-décembre 2021. Le Conseil exécutif a déposé un recours contre cette décision auprès du Conseil d'Etat du Canton de Zurich. Actuellement, il n'est toujours pas possible de soutenir les organisations partenaires avec des aides financières de la ville (situation au 20 janvier 2022).

Peu avant Noël, la paroisse évangélique réformée de Zurich a déclaré qu'elle prendrait le relais de la ville de Zurich et financerait le versement de l'aide économique de base aux personnes touchées par la pauvreté jusqu'à un montant de 100'000 francs. Grâce à ce soutien, le projet-pilote peut être poursuivi pour le moment.

5. Pour aller plus loin

- [Communiqué de presse de la paroisse évangélique réformée de Zurich du 20 décembre 2021 : Kirchgemeinde Zürich springt bei Basishilfe ein](#)
- [Communiqué de presse du 20 décembre 2021 : Stadtrat zieht Entscheid zur wirtschaftlichen Basishilfe weiter](#)
- [Communiqué de presse du 25 novembre : Stadtrat reicht Rekurs gegen Entscheid zur wirtschaftlichen Basishilfe ein](#)
- [Communiqué de presse du 8 novembre : Erste Zwischenbilanz zur neuen wirtschaftlichen Basishilfe](#)
- [Communiqué de presse du 30 juin 2021 : Rahmenkredit für Pilotprojekt «Wirtschaftliche Basishilfe»](#)
- [Communiqué de presse du 10 mai 2021 : Neue «Wirtschaftliche Basishilfe» hilft Armut in Zürich zu verhindern](#)

VI. La plateforme précarité et le projet ENSEMBLE-NE

Frédéric Richter, Chef du service de l'action sociale de la Ville de Neuchâtel,
membre de la plateforme précarité

Introduction

Ensemble-ne.ch est un site internet destiné à orienter les personnes en demande de soutien divers (logement, surendettement, soutien psychologique, etc.). Ce projet est porté par « la plateforme précarité », un groupe d'institutions neuchâtelaises actives dans le champ socio-sanitaire. Ce court article revient sur la genèse de ce projet et décrit l'organisation innovante qui le soutient.

Genèse d'un projet

En 2018, la direction du service de l'action sociale de la Ville de Neuchâtel a rencontré différents acteurs de terrain spécialisés dans l'accompagnement des personnes en prise avec la pauvreté au sein de la commune. Notons que Neuchâtel a l'un des taux d'aide sociale les plus élevés de Suisse (9,3% en 2020). De ces échanges est ressorti, d'une part, que les réalités rattachées à la pauvreté (logement, nourriture, isolement, etc.) étaient cachées et, d'autre part, que les acteurs de terrain se connaissaient parfois mal et collaboraient globalement peu ensemble.

Avec la pandémie de Covid-19 survenue en 2020, différentes actions envers des populations défavorisées ont rendu plus visible une certaine précarité. Dans ce contexte, à l'initiative de la Ville de Neuchâtel, une rencontre de responsables d'institutions (14) actives dans le domaine de la précarité dans la région du littoral neuchâtelais a été organisée pour faire un échange de vues sur la situation. Les constats à Neuchâtel étaient les mêmes qu'ailleurs : beaucoup de solidarité, mais un risque de voir se développer en Suisse une plus grande précarité. Les participant-e-s à cette discussion décident alors de se revoir sous la forme d'un atelier pour mettre en évidence plus concrètement les bonnes pratiques vécues durant le premier confinement lié au Covid-19, les besoins qui en découlent et les pistes d'amélioration. Les chefs des services cantonaux de la santé publique et de l'action sociale y sont invités.

Trois éléments ont été mis en avant :

a) *La nécessité et le grand intérêt à mieux se connaître et à développer un réseau à l'échelle cantonale*

Cet élément démontre une nouvelle fois que les réseaux interinstitutionnels sont des organismes vivants, qui doivent être entretenus et nourris pour être en capacité de réagir aux réalités dont ils s'occupent (innovation). Les participant-e-s à l'atelier, auxquels ont été associés les chefs des services cantonaux de la santé publique et de l'action sociale, ont appelé à une réelle coordination au niveau cantonal, soulignant ici le besoin de renforcer les liens des spécialistes pour développer une intervention collective.

b) *Des constats communs*

La crise sanitaire a rendu plus visibles les défis pour lutter contre la pauvreté : absence de coordination entre les différents acteurs, contraintes relatives au financement des actions, manque d'habitude à partager ses projets comme ses ressources, manque de temps et parfois constat d'impuissance. Les participant-e-s se sont rendu compte qu'ils partageaient les mêmes défis au sein de leurs institutions.

c) *Des actions concrètes*

Enfin, soucieux de ne pas ajouter un espace de discussion supplémentaire sans plus-value significative, une volonté claire et unanime s'est exprimée pour que les échanges de ce groupe aboutissent à des propositions concrètes, du moins à ce que l'on veuille à rester en phase avec les réalités et besoins perçus sur le terrain.

Pour se préparer aux conséquences à venir de la pandémie, le groupe a souhaité trouver le moyen de concrétiser cette volonté de s'unir pour répondre aux constats partagés. La première réponse a été de donner un nom au groupe ; ainsi, après deux séances d'échanges constructifs, la « Plateforme précarité » est née.

Restait le défi de passer des bonnes intentions de 14 responsables d'institution à la constitution d'un groupe qui prétend essayer de mieux répondre aux différents besoins de la population en prise avec la précarité. Un petit groupe de volontaires se propose d'y réfléchir.

Le site internet ensemble-ne.ch

Dès octobre 2020, cinq membres de la plateforme s'activent donc par écrans interposés, mesures sanitaires obligent, pour matérialiser les intentions exprimées par les acteurs de cette nouvelle plateforme précarité. L'idée d'une solution informatique émerge. L'objectif est d'abord de créer une plateforme qui permette aux acteurs institutionnels de mieux connaître leurs prestations respectives et par là, de collaborer plus efficacement.

Rapidement s'ajoute l'idée, au travers d'un site internet, de mettre ces informations à disposition des publics concernés afin d'améliorer l'accessibilité aux offres existantes dans le canton. De par l'urgence de la situation sanitaire et l'enthousiasme entourant ce projet, le site internet www.ensemble-ne.ch est développé en deux mois et lancé en janvier 2021. Une année plus tard, 164 prestations de 57 organisations (associations, fondations, services publics) y sont détaillées. Le site est construit de façon à répondre aux publics concernés au travers de 11 thèmes (cf. illustration ci-dessous) et 22 questions spécifiques. Ces éléments sont traduits dans quatorze langues et des coordonnées (téléphone, mail, site web et/ou adresse physique) sont accessibles directement pour chaque prestation.

Selon le souhait des membres de la plateforme précarité, le site est également conçu pour renforcer la collaboration interinstitutionnelle. Une partie non publique (« plateforme interinstitutionnelle ») est ainsi réservée aux 57 institutions inscrites. Elles ont la possibilité d'y publier des annonces ou des actualités.



Capture d'écran de la page d'accueil du site internet www.ensemble-ne.ch représentant les 11 thèmes principaux.

Une organisation agile

Alors que le site est créé et que de nombreuses institutions ont participé à l'alimenter, il reste encore à trouver une solution organisationnelle pour soutenir les travaux de la plateforme précarité. Cette solution doit respecter le besoin de souplesse et de réactivité exprimé par les membres, mais doit aussi permettre d'éviter l'écueil d'une institutionnalisation trop classique du projet, en créant par exemple une association ou une fédération. Cette variante induirait automatiquement une certaine lourdeur, avec une mission commune à définir, à faire valider par les membres et leurs comités ou conseils de fondation respectifs, à cela s'ajouterait encore un secrétariat dédié, bref la plateforme risquerait de devenir un espace d'échange « de plus ».

Fort de cette volonté de faire autrement et de se donner une chance d'apprendre les uns des autres, nous nous sommes inspirés des modèles d'organisation holocratique¹ et avons opté pour une « organisation en cercles ». Ce type d'organisation permet, de par sa flexibilité, à faire face à une certaine complexité. Complexité due au nombre important d'associations, institutions et services engagés pour une même cause. Complexité également liée à un environnement toujours plus volatile et incertain, comme l'année 2020 nous l'a rappelé.

Nous avons renoncé à l'approche reposant sur un organigramme classique, car celui-ci peut effrayer et sa mise en œuvre est chronophage, de plus il s'adapte peu aux changements. Dans l'organisation en cercles, les cercles se mettent en place pour correspondre à la réalité. Dès que celle-ci se transforme, les cercles peuvent se recomposer sous une autre forme, un peu à l'image des cellules d'un organisme vivant. Il existe par ailleurs des solutions informatiques peu onéreuses et très pratiques pour soutenir ce type de représentation.

Cette proposition a surpris au départ, car le fonctionnement en cercles suppose un changement de paradigme. On a l'habitude en effet de se référer à des responsables, alors qu'ici, ce sont les compétences, les envies et le travail collectifs qui sont valorisés et qui guident les actions.

À ce jour, 23 institutions ont rejoint la plateforme précarité dont la raison d'être a été définie comme suit : « La plateforme se développe entre les mains d'acteurs institutionnels et associatifs. Le but est d'échanger, de se coordonner et d'agir pour assurer une présence sociale et sanitaire cohérente dans le canton [de Neuchâtel] ».

En conclusion

Cette aventure est issue de la volonté de mieux comprendre et répondre aux réalités du terrain. En s'appuyant d'emblée sur des principes de solidarité, de transparence, d'inclusivité et de créativité, plusieurs acteurs ont répondu à l'appel et sont montés dans le train. Les autorités soutiennent ce projet qui vise à renforcer les collaborations. Il reste des défis importants, comme concrètement le développement des outils collaboratifs de la plateforme ou le financement de la communication pour le site ensemble-ne.ch. Mais le défi le plus grand restera de parvenir à mettre les politiques publiques plus en phase avec les besoins de la population. La plateforme précarité souhaite contribuer au développement de ces politiques publiques en créant des ponts avec les acteurs de terrain et en favorisant l'ouverture aux besoins de la société civile.

* * *

¹ L'holocratie est une forme de management constitutionnel fondée sur la mise en œuvre formalisée de modes de prise de décision et de répartition des responsabilités communs à tous dans une constitution. (Source : Wikipédia). Il s'agit de sortir de l'organigramme vertical et de développer une gouvernance partagée et une responsabilité collective.

VII. Projet d'accompagnement social adapté aux bénéficiaires

Nadège Dergalenko, cheffe de service prestations sociales, Géraldine Rufener,
chargée de projet accompagnement social

Introduction

L'accès à l'information et la prévention de l'exclusion sociale sont au cœur de la mission de l'Hospice général. Dans un contexte perpétuel de transitions, l'Hospice général vise à offrir des prestations qui répondent pleinement aux besoins des personnes, en fonction de leur situation particulière. L'accompagnement social administratif et/ou financier se devait d'évoluer en termes de pratiques et postures professionnelles.

Parallèlement, la durée moyenne d'aide augmente, les situations rencontrées sont qualifiées de plus en plus complexes avec des ressources en personnel qui ne suivent pas l'augmentation du nombre de personnes suivies. En 2010, le nombre de personnes ayant reçu des prestations financières s'élevait à 20'668 (11'497 dossiers) contre 26'664 personnes (14'722 dossiers) en 2016. En 2020, ce chiffre s'élève à 30'622 (18'703 dossiers).

Par ailleurs, la pratique témoigne à quel point la situation d'une personne peut rapidement se détériorer lorsqu'elle est appréhendée de manière tardive. Trop souvent la personne en situation de précarité tarde à demander de l'aide et pousse la porte du centre d'action sociale de quartier alors que sa situation est dégradée.

Face à ces constats, l'intervention sociale se devait d'être plus agile, flexible et efficiente avec, en perspective, la mise en place d'un accompagnement social adapté au rythme et aux besoins de chaque personne.

Dès 2017, l'Hospice général a questionné son modèle de prise en charge et le thème du non-recours a accompagné cette réflexion sous l'angle de l'accessibilité à l'information et aux prestations sociales.

La crise sanitaire n'a fait qu'accroître le besoin de lien, de l'information et de l'orientation. Répondre rapidement aux situations nouvelles (par exemple en faveur des indépendants¹) a été une préoccupation constante de l'Hospice général depuis le début de cette crise.

Table des matières

1. Service design été 2017	3
2. Changement de paradigme et évolution de l'intervention sociale	3
3. Un référentiel pour unifier les pratiques sur des fondamentaux	4
4. Réflexions sur les pratiques et la posture professionnelle.....	5
5. Le développement du pouvoir d'agir et l'accessibilité à l'information et aux prestations sociales.....	6
6. Déstigmatisation et campagne de communication	7
7. Perspectives et indicateurs	7

¹ Uniquement dans le but d'en alléger la forme, le générique masculin utilisé dans ce texte a valeur de genre neutre et désigne aussi bien les hommes que les femmes.

1. Service design été 2017

Dès juillet 2017, l'Hospice général a engagé une réflexion de fond sur l'accueil des personnes dans les centres d'action sociale (ci-après CAS). L'accueil et le suivi des personnes sollicitant l'Hospice général sont devenus une priorité bien avant la crise sanitaire. La participation des personnes aidées s'est imposée. Pour avoir une meilleure compréhension du parcours des personnes arrivant à l'aide sociale et recueillir leur témoignage, un service design a donc été conduit incluant la participation de 36 usagers et de 24 collaborateurs de toutes fonctions confondues (assistants sociaux, gestionnaires financiers administratifs, secrétaires sociaux et responsables d'unités).

A l'issue de cette démarche de consultation, **3 axes sur lesquels travailler** ont été identifiés :

- Revoir l'accueil et l'espace dans lequel les personnes sont accueillies ;
- Repenser l'évaluation sociale ;
- Créer un *compte-utilisateur* – application mobile et/ou extranet.

2. Changement de paradigme et évolution de l'intervention sociale

L'institution s'est alors engagée dans un changement profond de prise en charge des personnes sollicitant les services de l'Hospice général en passant d'un accueil et d'un accompagnement standardisés vers un **accompagnement social adapté aux besoins de chacun**.

L'accueil et le suivi, trop souvent basés sur des processus, évoluent vers une prise en charge impliquant un accompagnement social proposant une singularisation de l'aide, un accompagnement personnalisé et adapté à chacun selon ses potentialités.

C'est également un changement d'état d'esprit qui est attendu de la part des collaborateurs afin de restaurer un lien de confiance avec la personne à accompagner. Plutôt qu'une approche trop souvent marquée par le contrôle, l'échange d'informations (plutôt que de documents) et le dialogue sont à privilégier. C'est s'engager d'une évolution d'un travail **sur** autrui vers un travail **avec** autrui, en cherchant à développer son pouvoir d'agir. L'assistant social se situe plus comme un guide pour la personne.

Accompagner les usagers avec des problématiques complexes et multiples dans des projets singuliers avec des objectifs personnalisés implique nécessairement de repenser la collaboration, les synergies avec les différents acteurs de l'action sociale. En ce sens, l'institution est consciente de modifier le regard des partenaires sur les prestations offertes, et que toute cette transformation peut prendre du temps...

3. Un référentiel pour unifier les pratiques sur des fondamentaux

Afin de créer un socle de référence sur lequel s'appuyer, les responsables des centres d'action sociale se sont engagés dans la rédaction d'un **référentiel de l'accompagnement social** qui fonde les actions de l'institution :

- Le bénéficiaire est **acteur** de son parcours : c'est-à-dire apte à résoudre les difficultés qui l'occupent ;
- **La progression de son autonomie, son insertion sociale et professionnelle durable** sont visées ;
- Le **travail social de maintien** est valorisé lorsque cela se justifie ;
- Un accompagnement **cultivant les ressources** de la personne (confiance en soi...) et le **développement de ses compétences** sont attendus ;
- Nous sommes **capables** de distanciation, de souplesse, d'ouverture, de réflexion et de remise en question ;
- Des méthodes d'intervention sociale favorisant le développement de **synergies** nouvelles sont choisies, les partenariats internes et externes sont recherchés dans l'objectif de viser un accompagnement tenant compte d'une **approche systémique** des situations.

Bien que l'autonomie soit recherchée, il est devenu essentiel de reconnaître le travail social de maintien, de relever que toutes les personnes ne sont pas capables de s'inscrire dans un projet d'insertion professionnelle et qu'elles peuvent avoir de la difficulté à se projeter ou anticiper. Ainsi, l'accompagnement social consiste parfois à les soutenir dans la gestion de leur situation présente, de prévenir une péjoration de celle-ci et de les accompagner à faire valoir leurs droits.

Dès les premiers contacts avec les professionnels du CAS, un diagnostic/évaluation de la situation avec la personne permet de récolter toutes les informations pertinentes à la compréhension et l'analyse de sa situation et son environnement. Une approche globale de la situation permet de construire avec la personne et son réseau un accompagnement social sur mesure.

Dès 2018, afin de sortir d'un schéma de suivi standardisé pour tous, une phase exploratoire a engagé le changement de paradigme pour permettre à chaque collaborateur de modifier leur pratique. Les initiatives de chacun ont alors été encouragées, afin de tester de nouvelles manières de faire, en prenant le risque de se tromper et de remettre en question des pratiques bien ancrées. Toutes ces initiatives ont été recensées, partagées afin de pouvoir dans l'avenir les ajuster, les « challenger ».

Le rapprochement entre ceux qui aident et ceux qui sont aidés devient primordial dans l'intervention. La relation devient un élément central, cela demande du temps, de la confiance.

4. Réflexions sur les pratiques et la posture professionnelle

A l'automne 2019, une identification sur le terrain des pratiques et mesures en cours ou testées dans les unités ont été recensées et 9 thématiques ont été prioritaires par les équipes :

- Diagnostic social, projet d'accompagnement et moyens de sa mise en œuvre
- Accueil – espace et processus
- Communication et digital
- Insertion socio-professionnelle
- Offrir un accompagnement adapté aux personnes atteintes dans leur santé
- Budget et situation financière
- Logement
- Situations difficiles et/ou complexes
- Gestion administrative et coordination entre fonctions dans l'accompagnement des bénéficiaires

En parallèle, la période de crise sanitaire a mis en lumière les pratiques déjà initiées et révélé les outils déjà exploités (visio, vidéos, email).

Au vu de la richesse des adaptations des pratiques à un contexte si particulier, il est apparu essentiel de capitaliser sur ces expériences. Des interviews ont été menées auprès d'un échantillon de 10 usagers et de 17 collaborateurs, toutes fonctions confondues. Cette démarche a permis d'obtenir leur avis quant à l'évolution des pratiques dans un contexte de transition et de dégager des pistes d'améliorations de l'accompagnement social.

Toutes ces thématiques ont été formalisées et partagées avec les équipes sous forme de fiches dans le but de :

- Clarifier le sens de nos actions, pratiques, mesures mises en œuvre dans les unités (= pourquoi) autrement dit : quel est notre objectif lorsque nous pratiquons de telle ou telle manière ?
- Questionner les pratiques et potentiellement renoncer à certaines devenues obsolètes ou ne répondant pas aux besoins des usagers ;
- Gagner en cohérence en harmonisant les principes de l'accompagnement social ;
- Accompagner le changement de posture des collaborateurs.

Pour ce faire, depuis fin mai 2021, 33 responsables d'unités et 250 collaborateurs devenus référents de ces thématiques, se sont engagés dans des ateliers favorisant l'intelligence collective entre pairs de différentes unités/CAS. Les référents thématiques sont garants de la connaissance, s'appuient sur la pratique du terrain pour challenger le contenu des fiches thématiques et ont l'opportunité de « polliniser » les contenus discutés au sein de l'atelier afin de développer des actions relatives aux principes de la thématique. Cet échange de pratiques entre pairs permet le questionnement et l'ouverture. L'évolution des pratiques ne peut s'entendre sans l'évolution des postures professionnelles. L'Hospice général promeut les formations relatives au développement du pouvoir d'agir, et invite l'intervenant social à rendre le bénéficiaire acteur.

5. Le développement du pouvoir d'agir et l'accessibilité à l'information et aux prestations sociales

Afin de mieux accueillir nos usagers, l'institution met en œuvre des prestations encourageant la prise d'initiative en faveur de leur autonomie :

- **Au niveau de l'accueil :** Les espaces d'accueil ont été repensés en adaptant l'espace aux besoins relevés et en développant la posture du « aller vers ». Dès l'accueil des personnes, les équipes visent à offrir un accueil personnalisé. Pour ce faire, les équipes s'organisent pour :
 - Proposer une écoute de qualité et offrir une réponse individualisée, travailler sur la posture professionnelle ;
 - Offrir un processus d'accueil simplifié, rapide et efficient ;
 - Valoriser le rôle central des secrétaires sociaux dans le processus d'accueil et fonctionnement de l'unité ;
 - Harmoniser les outils et pratiques ;
 - Offrir un espace chaleureux, convivial et ouvert permettant les interactions entre les personnes ;
 - Garantir une accessibilité téléphonique aux sollicitations externes et internes ;
 - Garantir aux personnes l'accès à l'information sociale (espace informatique, mise à disposition du catalogue des mesures d'insertion, de la nouvelle plateforme d'informations relatives aux droits et thématiques sociales [Infodoc](#)) et assurer une orientation de qualité ;
 - Prendre en considération les besoins spécifiques de certains publics (exemple : personnes en situation d'illettrisme) ;
 - Lutter contre le non-recours aux prestations sociales.

- **Au niveau de l'accompagnement social :**
 - L'assistant social co-construit un projet d'accompagnement social avec le bénéficiaire, avec les partenaires internes (conseiller en insertion, référent en collaboration inter-institutionnelle, etc.) et/ou externes (commune, médecin, etc.) basé sur un diagnostic / une évaluation de la situation ;
 - Des synergies nouvelles se mettent en place au sein des CAS basées sur la complémentarité entre les fonctions secrétaires sociaux, gestionnaires financiers administratifs, conseillers en insertion professionnelle et assistants sociaux ;
 - L'intervenant social utilise différents espaces (ex. dans un lieu plus informel), différentes approches tant individuelles que collectives, différents outils et supports en fonction du sujet traité avec l'utilisateur.

- **Au niveau des équipes, quartiers et/ou des communes :**
 - L'intervision, l'analyse de la pratique et la supervision entre professionnels sont encouragées dans les unités et entre unités ;
 - Des ateliers en faveur des personnes accompagnées leur permettent de se rencontrer, d'échanger et de s'entraider ;
 - Des permanences hors-murs se mettent en place en partenariat avec d'autres institutions/associations afin d'aller au plus près des personnes (ex : Bureau d'information sociale, Colis du cœur, permanences dans les communes etc.).

6. **Déstigmatisation et campagne de communication**

Finalement, ces changements impliquent l'institution dans son ensemble et visent l'accès à l'information et aux prestations sociales qui permettent à la personne de mieux connaître les possibilités et droits qui s'offrent à elle. Une campagne sous l'hashtag [#çapeutarriver](#), a été lancée par l'Hospice général visant à mieux informer la population et à déstigmatiser les personnes faisant appel à l'aide sociale et à prévenir la précarisation.

7. **Perspectives et indicateurs**

Dans une logique itérative, l'Hospice général souhaite mesurer les effets de ces évolutions et ainsi poursuivre la démarche service design en intégrant les personnes en situation de précarité (accompagnées ou pas) ainsi que les collaborateurs dans l'évaluation de l'accueil et de l'accompagnement social à l'Hospice général.

Les résultats de cette prochaine étude seront mis en perspective avec ceux de 2017 afin d'apprécier l'évolution notable en s'appuyant sur des indicateurs pertinents qui restent à ce jour à consolider. En effet, c'est en s'appuyant sur des indicateurs quantitatifs mais aussi qualitatifs que l'Hospice général ajustera son approche de l'accompagnement des personnes tout en tenant compte des transformations sociétales actuelles.

* * *

VIII. Fribourg pour tous (oratrice suppléante de la journée)

Kathrin Gabriel-Hofmann, assistante sociale au Service de
l'action sociale du canton de Fribourg

À la suite du désistement de deux orateurs de la journée d'automne, Mme Kathrin Gabriel-Hofmann, assistante sociale au Service de l'action sociale du canton de Fribourg, a très aimablement accepté de présenter le guichet d'information et d'orientation sociales Fribourg pour tous.

Pour en savoir plus sur Fribourg pour tous, nous vous renvoyons vers son concept institutionnel :

https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-01/concept-institutionnel-fpt_0.pdf

Lieu d'accueil : Rue du Criblet 13, à Fribourg

Permanence téléphonique : 0848 246 246

Site internet et adresse e-mail :

www.fribourgpourtous.ch - fribourgpourtous@fr.ch

www.freiburgfueralle.ch - freiburgfueralle@fr.ch

