

Working Paper

Arguments pour une réorientation fondamentale de l'aide sociale Sortons de l'impasse!

Août 2014

Groupe de travail sur la politique sociale, le travail et l'économie «care»

Monika Bürgi, Urs Chiara, Silvia Domeniconi, Ruth Gurny, Beat Ringger, Corinne Schärer, Ueli Tecklenburg, Bettina Wyer

La droite suisse critique l'aide sociale depuis des années: elle crée des scandales autour du nombre croissant de bénéficiaires de l'aide sociale, elle attaque la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) et ses normes, comme elle dénigre les travailleurs sociaux qui seraient trop laxistes avec l'argent du contribuable. La plupart des médias jouent le jeu en relayant ces positions et en les rendant acceptables jusqu'au centre de l'échiquier politique. Pas à pas, l'aide sociale est ainsi manœuvrée dans une impasse. A cet égard, il est incontestable que l'aide sociale soit confrontée à des difficultés. Le fait est qu'elle est de plus en plus (sur)chargée de tâches pour lesquelles elle n'a pas été conçue. A la base, sa mission consistait à prendre en charge temporairement les individus qui seraient passés au travers des mailles du filet social. Mais depuis longtemps, on ne peut plus guère parler de cas individuels. L'aide sociale est plutôt devenue le dépotoir de risques structurels. Elle n'est toutefois pas faite pour cela, ce qui rend les dérapages inévitables. Une aubaine pour tous ceux qui ont tout intérêt à démanteler l'état social. Nous devons sortir de cette impasse dans l'intérêt d'une Suisse solidaire et équitable. L'aide sociale sous sa forme actuelle doit être remplacée par une couverture de base qui redonne à toutes et tous des perspectives.

L'augmentation des cas à l'aide sociale: un faisceau de causes sociétales

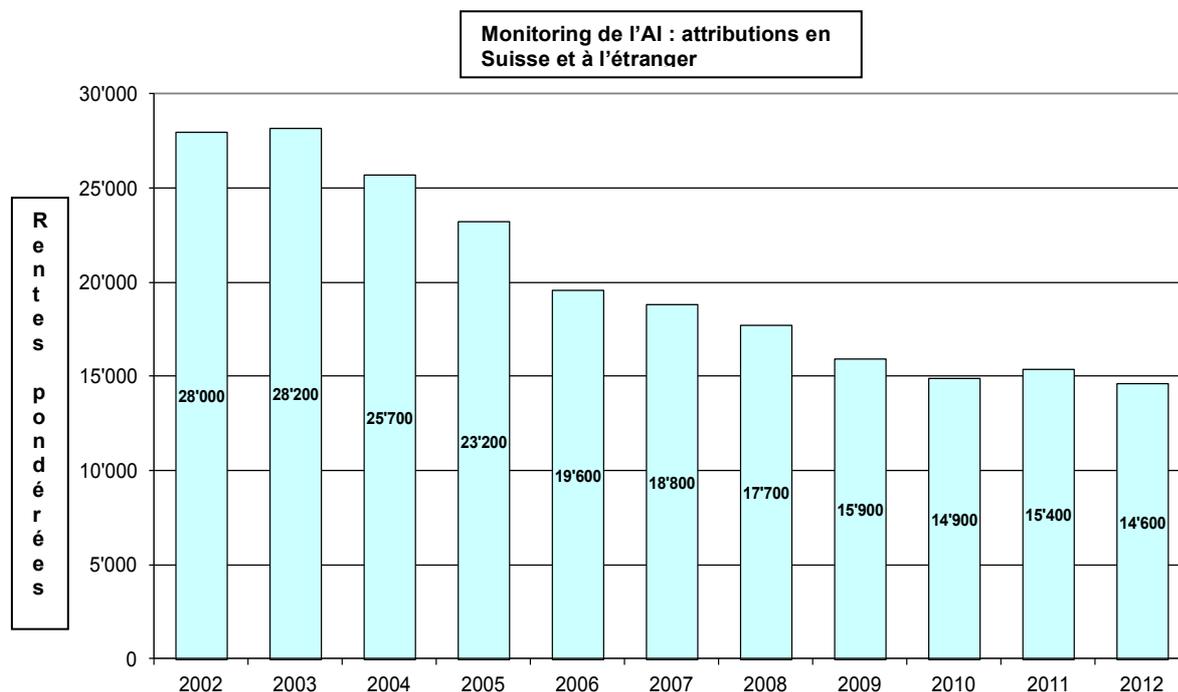
Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale a massivement augmenté en quelques décennies, et cette augmentation dépasse amplement la croissance de la population. En 1970, on estimait leur nombre à 30 000 personnes¹, ce chiffre a augmenté jusqu'en 2012 à plus 250 000 (OFS 2013). Cette augmentation est à mettre sur le compte de différents facteurs:

- **Changements sur le marché du travail:**
en premier lieu, on peut citer les changements massifs qui se sont produits

sur le marché du travail: beaucoup d'individus doivent prendre connaissance du fait que leurs qualifications professionnelles ne sont plus demandées ou ne suffisent pas pour obtenir un revenu qui leur permette d'en vivre. Beaucoup n'arrivent plus à suivre les changements structurels très rapides. Les conséquences en sont souvent des difficultés psychiques qui peuvent réduire les performances de ces personnes.

- **Changement politique:** si, jusqu'à la fin des années 1980, un nombre considérable de personnes dont les performances étaient réduites trouvaient encore un emploi dans les entreprises, celles-ci furent à partir des années 1990 de plus en plus transférées à l'Assurance-invalidité (AI). Depuis 2005 environ, l'AI s'est montrée de plus en plus restrictive; et depuis, le nombre de nouvelles rentes AI a rapidement diminué. Beaucoup de personnes n'ont plus d'autre choix que de demander l'aide sociale.
- **Augmentation des rapports de travail atypiques ou précaires:** il y a un nombre croissant de personnes sous-employées qui ne peuvent vivre de leur salaire. Avec les gens qui travaillent dans les branches à bas salaires, ils constituent le groupe des «working poors» qui, malgré un travail rémunéré, sont dépendants de l'aide sociale.
- **Démantèlement des prestations du système de sécurité sociale se situant en amont:** depuis les années 1990, les assurances AI et chômage (LACI) ont connu des révisions qui ciblaient une baisse des prestations. On peut ensuite citer la suppression de prestations cantonales, comme par exemple dans le canton de Zurich, l'aide aux chômeurs ou, dans le canton de Genève², le Revenu Minimum Cantonal d'Aide Sociale (RMCAS). L'absence d'une assurance perte de gain en cas de maladie obligatoire ou de prestations suffisantes pour soutenir les familles fait que certaines personnes deviennent des cas d'aide sociale.
- **Changements dans les structures familiales:** le nombre de divorces a approximativement doublé au cours de ces 50 dernières années³, ce qui a massivement accru le risque de pauvreté particulièrement pour les femmes divorcées.

Graphique Politique restrictive de l'AI



Comme le montre le monitoring de l'Office fédéral des assurances sociales, dès 2003, la pratique dans l'attribution de nouvelles rentes a été toujours plus restrictive. En 2012, l'AI a octroyé 44% de rentes en moins qu'en 2003 (communiqué de presse de l'AI du 17 mai 2013).

La conjoncture des soupçons d'abus

L'augmentation massive des cas d'aide sociale et des dépenses qui en découlent n'est pas restée sans réaction politique. La devise selon laquelle les prestations sociales doivent être davantage accordées «à ceux qui en ont vraiment besoin» a tout d'abord émergé de la droite, puis toujours plus du centre. Ce qui laisse à entendre que beaucoup de personnes bénéficient de l'aide sociale alors qu'elles n'y auraient en fait pas droit. Le soupçon général d'abus de l'aide sociale a pesé et pèsera encore sur tous les bénéficiaires. Un sondage actuel, qui a été effectué dans le cadre du groupe de travail du Réseau de réflexion pour cet article dans les villes de Zurich, Berne, Bâle, Winterthur, Coire et Uster montre que le taux d'abus à l'aide sociale, à savoir la simulation délibérée d'une situation de détresse ou la falsification de déclarations, le détournement de prestations ou le maintien délibéré d'une situation d'indigence, se situe entre 1,7 et 4 %⁴. Dans la ville de Zurich en 2012, ont été constatés 528 cas d'obtention illégale de prestations et 55 cas de détournement (sur un total de 12 650 cas). Le taux de demandes de recouvrement des prestations d'assistance s'élève à 3% bruts (présentation à la conférence de presse des autorités et des services d'action sociale de juin 2013). En 2012, Bâle a contrôlé 219 cas sur un total de 7077 cas d'aide sociale. Dans 54% des cas, les soupçons d'abus ont pu être écartés; le taux d'abus se situe ainsi à 1,7%. En 2012, la ville de Winterthur en est arrivée à 4% d'obtention illégale de prestations d'aide sociale (Ville de Winterthur: abus dans l'aide sociale en 2012). Toujours en 2012, dans la commune d'Uster, 4 plaintes sur un total de 281 cas d'aide sociale ont été déposées (informations fournies par le responsable du service de l'action sociale d'Uster). A Coire en 2013, l'obtention illégale a été confirmée dans 18 cas sur un total de 540 cas d'aide sociale (informations fournies par le responsable du service de l'action sociale de la ville de Coire), ce qui représente un pourcentage de 3,3%. La ville de Berne chiffre les abus pour la première moitié de 2013 à 3% (Statistique de l'aide sociale de la ville de Berne). L'association Inspection sociale du canton de Berne a examiné la situation dans

tout le canton pendant la période allant de mai 2012 à décembre 2013. A la suite de quoi, seuls 26 abus sur environ 26 000 cas par année ont pu être prouvés, à savoir 1 pour mille (Raaflaub, 2014).

Dans l'AI également, le taux d'obtention illégale de prestations se situe bien en-dessous de ce que l'on prétend couramment. Selon l'Office fédéral des assurances sociales, seuls 400 soupçons ont pu être confirmés sur 2290 dossiers mis à l'enquête (sur un total de 450 000 bénéficiaires), soit bien moins de 1%⁵. A mentionner dans ce contexte qu'une diminution de dépenses de 7,6 millions de francs a directement résulté de ces contrôles. En contrepartie, les coûts de la lutte contre les abus dans l'assurance se sont élevés en 2012 à environ 7,5 millions de francs (Source: OFAS 2013b).

Un changement de paradigme: du droit à l'assistance à une politique d'activation

Parallèlement à l'augmentation massive des cas, un changement de paradigme – analogue à ce qui s'est passé dans d'autres domaines de la sécurité sociale (LACI) - s'est produit dans la pratique de l'aide sociale qui a aussi eu des retombées sur la révision des directives de la CSIAS en 2004 (entrée en vigueur en avril 2005). En ayant supprimé le forfait pour l'entretien I⁶ et II et introduit le supplément d'intégration, le pouvoir de disposition financier des travailleurs sociaux s'est significativement accru et le montant des prestations matérielles de l'aide sociale dépendent désormais directement de l'attitude des bénéficiaires. Ces suppléments d'intégration, si on les utilisait de manière conséquente, devraient en effet stabiliser le forfait pour l'entretien, et dans quelques cas, même l'augmenter. Le traitement très différent selon les cantons et parfois même arbitraire prêterite pourtant les clients et clientes. Salzgeber et Neukomm ont démontré en 2007, dans une comparaison des chiffres de l'aide sociale dans les villes suisses, comment les suppléments d'intégration étaient alloués. En 2007, 14% des bénéficiaires de l'aide sociale de la ville de Zurich ont reçu un supplément d'intégration, alors qu'ils étaient 52% dans la ville de Berne. L'observation des trois formes

de suppléments octroyés dans huit villes de moyenne à grande importance de Suisse alémanique montre que, à part à Berne, Lucerne et Schaffhouse, plus de la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale (et même 71% à Saint-Gall) ne reçoivent aucun supplément, bien que ceux-ci soient censés, dans l'esprit de la révision des directives CSIAS de 2005, compenser la baisse du forfait pour l'entretien (Salzgeber/Neukomm, 2008 cités par Lindenmeyer/Walker, 2010, p.20).

Dans les faits, ce changement de paradigme a conduit à différencier encore plus qu'avant les «bons» des «moins bons» bénéficiaires de l'aide sociale. La différenciation entre la pauvreté «digne» et «indigne» qui avait cours à l'époque où l'Etat faisait l'aumône aux pauvres («Almosenstaat») est redevenue présentable⁹. L'exigence selon laquelle les clientes et clients doivent apporter une certaine contre-prestation pour pouvoir obtenir une aide financière constitue le cœur du concept de l'activation. A cet effet, la Confédération et les cantons ainsi que des prestataires privés ont créé une panoplie de cours et de mesures toujours plus variés qui doivent aider les personnes sans emploi à gérer activement leur chômage dans le but de se réintégrer rapidement sur le marché primaire du travail. Les personnes qui ne souhaitent pas suivre ces mesures doivent s'attendre à des sanctions sous la forme de réductions de prestations, de leur suppression ou de décisions de non entrée en matière. Le système de l'activation est caractérisé par un mélange de contrainte et d'assistance ainsi qu'un mélange de responsabilité des bénéficiaires et d'efforts de la part de l'Etat pour les soutenir avec de nombreuses mesures. Comme les programmes, selon le paradigme de l'activation, sont toutefois avant tout astreints de vérifier et d'augmenter les performances de la clientèle, un suivi individuel, qui serait absolument nécessaire pour des personnes qui ont des problèmes complexes, n'est presque pas possible. De sorte qu'une réintégration des chômeurs et chômeuses de longue durée dans le marché primaire du travail ne réussit que rarement et que le champ d'activation est devenu une industrie de contre-prestations auto-référenciée. La diversité et l'organisation

interne des mesures d'activation attestent qu'on essaie certes de prendre en compte professionnellement les différents besoins et les requêtes des clients et clientes et de les accompagner individuellement. Les difficultés structurelles du champ d'activation, comme notamment le fait que la participation ne soit pas volontaire, la pression économique sur les programmes, le manque d'implication des employeurs et d'autres facteurs, comme par exemple la limitation temporelle et l'enchevêtrement des aides et des sanctions, vont à l'encontre du centrage sur les clients et peuvent empêcher une aide efficace (cf. Wyer, 2013). Cela lance aussi des défis presque insurmontables aux professionnels du travail social qui ont pour tâche de réduire les difficultés structurelles dans le quotidien institutionnel et qui, en même temps, sont confrontés au problème que la contrainte mène à des frustrations tous azimuts et à une dévalorisation systématique des offres d'intégration et de qualification.

Un tournant dans la politique sociale est nécessaire

Depuis le tournant du siècle, le système de navigation de la politique sociale s'infléchit toujours plus dans la direction de la contrainte au travail et d'une baisse des prestations liées aux besoins¹⁰. En cas de litige, les personnes concernées se retrouvent face à un puissant appareil et sont confrontées à des démêlés juridiques onéreux et très longs. De sorte que l'acception moderne d'une politique sociale qui repose sur des droits est toujours plus remise en question. Selon ce principe, toutes et tous ont droit à une assistance de la collectivité, quand ils en ont besoin temporairement ou en permanence. Ce droit doit aussi valoir en cas de chômage parce que la société ne parvient pas à offrir à toutes et tous un revenu provenant d'un travail rémunéré. La remise en question toujours plus importante de ce consensus moderne qui avait remplacé le «Almosenstaat», ce régime bourgeois du 19^{ème} siècle où l'Etat faisait l'aumône aux pauvres, ouvre la voie à un retour progressif de notre système de valeur qui s'articule autour de l'état de droit à, justement cet «Almosenstaat». La

(ré)introduction des visites à domicile imprévisibles en fait aussi partie, comme elles se pratiquent déjà dans certaines communes, ce fut par exemple le cas en Argovie à Spreitenbach (cf. à ce sujet p.ex. Zander, 2013).

Le Réseau de réflexion plaide pour une réforme en profondeur de la politique sociale. La conviction que les droits humains de tous doivent totalement et sans exception être respectés en constitue le centre. La responsabilité des individus d'organiser leur vie privée doit être en accord avec les possibilités d'organisation qui leur sont offertes. Les systèmes d'assistance doivent être structurés de telle sorte qu'ils offrent une réelle aide pour mener une vie autonome.

L'aide sociale ne peut toutefois pas être réformée avec des mesures isolées. Il faut donc une remise au point fondamentale que nous esquissons comme suit, en mots-clés.

- Comblent les lacunes dans l'ensemble des assurances sociales actuelles par la réalisation de l'Assurance générale du revenu (AGR). Elle couvre les risques de perte de gain en cas de maladie (assurance d'indemnités journalières en cas de maladie) et prend en compte les indépendant-e-s.
- Les personnes qui ne trouvent pas de travail décent malgré des efforts raisonnablement exigibles (Decent work selon l'OIT), ont droit à des indemnités journalières sans restriction temporelle. Les gens dont les performances sont durablement réduites, reçoivent sans réserve une rente (partielle).
- Quand la somme des revenus déterminants d'un ménage ne couvre pas les dépenses reconnues, le revenu du ménage sera complété à hauteur d'une couverture de base, indépendamment de la raison pour laquelle le revenu est insuffisant. Pour calculer le droit aux indemnités, les dépenses reconnues sont comparées aux revenus déterminants et la différence sera compensée¹¹.
- L'aide sociale actuelle est remplacée par une assistance à la vie et à la carrière intégrée. Les offres appropriées d'intégration et de conseil sont adaptées à la situation et aux besoins des personnes concernées. Il faut renoncer à toute forme de contrainte au

travail et éliminer toute forme de sanction à cet égard.

- Les gens qui se sont retrouvés dans une impasse professionnelle et sont de ce fait sans emploi, doivent pouvoir effectuer une formation ou une reconversion professionnelle, sans pour autant perdre à cause de cela le soutien de l'assurance sociale. Il est absurde que seules les personnes disposant d'une fortune considérable puissent le faire alors que toutes les autres sont privées de perspectives professionnelles. Nous avons besoin d'un système de bourses, qui permette aussi aux adultes de se réorienter professionnellement, comme le demande par exemple l'initiative populaire de l'Union des étudiant-e-s de Suisse¹².
- Les employeurs doivent être obligés de créer un nombre suffisant de places de travail pour les personnes dont les performances sont réduites ou qui souffrent d'autres limitations. Les assurances sociales doivent leur fournir l'assistance nécessaire sous la forme d'un soutien professionnel, d'un accompagnement et de conseils.
- Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que suffisamment de places de formation soient créées dans les soins, la prise en charge et la santé. De même, le temps de travail doit être raisonnablement réduit, par exemple en créant un droit inconditionnel au congé sabbatique pour tous (Groupe de travail Politique sociale du Réseau de réflexion, dans Gurny et Tecklenburg, 2014). On arrivera de la sorte à détendre la situation sur le marché du travail rémunéré et à améliorer les perspectives pour ceux qui ne trouvent actuellement pas de travail.
- Les salaires minimums doivent garantir que le «travail en vaille la peine» et que le nombre de «working poors» puisse être réduit.
- Et enfin, un congé parental doit être introduit comme la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales le préconise (Commission fédérale pour les questions familiales, 2010).

• **Redistribution des richesses, maintenant!**

Le travail devient chaque année plus productif, de plus en plus de richesses sont créées. Et pourtant, le tournant néolibéral des 30 dernières années a conduit à ce que ces richesses se concentrent entre les mains d'une petite minorité, pendant que la grande majorité de la population repartait les mains vides et que beaucoup devaient accepter des détériorations massives (plus de stress au travail, des primes et des taxes plus élevées, des prestations des assurances sociales

péjorées). A quoi s'ajoute que ces richesses s'accumulent sur un marché financier sursaturé, renforçant la dynamique spéculative et provoquant à un rythme toujours plus rapide des crises financières. Ces richesses doivent être retirées des marchés financiers et mobilisées pour accomplir des tâches utiles à la société. C'est pour cela qu'il faut autant des impôts redistributifs sur les bénéficiaires, la fortune, les héritages et les revenus élevés que la garantie de salaires minimums décentes.

Remarques

¹ Des chiffres précis sur les bénéficiaires de l'aide sociale pour toute la Suisse ne sont disponibles que depuis 2005.

² Les chiffres de l'aide sociale ne sont qu'un indicateur parmi d'autres de la pauvreté réelle en Suisse. Dans le nouveau rapport sur la situation économique et sociale de la population suisse (OFS 2013), le taux de pauvreté indiqué est de 7,6%, ce qui correspond à 580 000 personnes. Si l'on prend aussi en compte celles qui sont menacées de pauvreté, elles seraient en tout 14,3% - à savoir 1 090 000 personnes. Le taux de pauvreté diffère grandement de celui des bénéficiaires de l'aide sociale. Selon l'Office fédéral de la statistique, en 2005, 28,2% de la population en situation de pauvreté ont déclaré n'obtenir aucune prestation d'assistance publique. La proportion des personnes qui ne font pas valoir leur droit est estimée, selon différentes sources, entre 40 et 66% (Neuenschwander et al., 2012, p. 42).

³ Voir par exemple à ce sujet la série de données de l'Office fédéral de la statistique, Encyclopédie statistique de la Suisse, Tableau su-d-01.02.02.03.01.20.

⁴ L'enquête a aussi porté sur la ville de Saint-Gall. Selon les informations transmises par le responsable des services sociaux de Saint-Gall, aucune statistique des cas d'abus n'y est cependant tenue.

⁵ C'est infiniment peu en comparaison des abus estimés dans les assurances de choses (cambriolage, vol, etc.). Dans ce domaine, selon les estimations de l'Association suisse d'assurances, il y a tromperie dans environ 10% des annonces de sinistres (voir à ce sujet www.srf.ch/konsum/themen/versicherungen/bei-versicherungsschaeden-wird-oefters-mal-geschummelt).

⁶ Le nouveau forfait pour l'entretien se base sur le revenu des 10% des ménages à plus faible revenu; auparavant, c'était le quintile inférieur qui faisait référence (les revenus des 20% des ménages à plus faible revenu).

⁷ Le supplément d'intégration minimal SIM (CH 100.-), le supplément d'intégration (CHF 100.- à 300.-), la franchise sur le revenu (CHF 400.- à 700.-).

⁸ Il s'agit des villes de Zurich, Bâle, Berne, Winterthur, Saint-Gall, Lucerne, Schaffhouse et Uster.

⁹ Voir aussi à ce sujet la position critique publiée récemment par l'association professionnelle «Travail social Suisse, avenir social»: http://www.avenirsocial.ch/fr/cm_data/Sanctions_aidesociale_PositionAS_F.pdf

¹⁰ La motion acceptée par le Parlement bernois «Optimisation des coûts dans l'aide sociale» qui avait été déposée par l'UDC est la première d'une longue série de propositions politiques de la droite allant dans le même sens. Le Gouvernement bernois a reçu le mandat d'économiser 10% des dépenses totales de l'aide sociale.

¹¹ La couverture de base prévue dans l'AGR se base sur la méthode de calcul des prestations complémentaires. Le niveau des dépenses reconnues doit toutefois encore être fixé en tenant compte des effets de seuil indésirables.

¹² Voir à ce sujet <http://www.vss-unes.ch/stipendieninitiative/text-der-stipendieninitiative/9/?lang=fr>

Bibliographie

- Avenir Social: «Les sanctions dans le domaine de l'aide sociale. La position d'AvenirSocial», in [www.avenirsocial](http://www.avenirsocial.ch/de/cm_data/Sanktion_AvenirSocial_2014.pdf), mars 2014, www.avenirsocial.ch/de/cm_data/Sanktion_AvenirSocial_2014.pdf.
- Baer, Niklas (2013): Was ist schwierig an schwierigen Mitarbeitern? *Swiss Journal of Neurology and Psychiatry*, 2013, 264 (4), 123-131.
- Bolliger, Christian; Fritschi, Tobias; Salzgeber, Renate; Zürcher, Pascale; Hümbelin, Oliver (2012): Eingliederung vor Rente. Evaluation der Früherfassung, der Frühintervention und der Integrationsmassnahmen in der IV. Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Bern.
- OFS: *Rapport social statistique suisse 2011*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2011.
- OFAS: *Statistiques de l'AI 2011*, Office fédéral des assurances sociales, Berne, 2012.
- OFS: *Rapport annuel 2011 sur la statistique suisse de l'aide sociale*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2012
- OFS: *Situation économique et sociale de la population 2012*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2013.
- OFAS: *Statistiques de l'AI 2011*, Office fédéral des assurances sociales, Berne, 2012 (a).
- OFAS: *Lutte efficace contre les abus dans l'AI*, Office fédéral des assurances sociales, Berne, 2013 (b).
- Pfaffinger Monika: «Modèle 'Congé parental et allocations parentales' et position de la COFF», Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, Berne, 2010, http://www.ekff.admin.ch/c_data/fr_Praesi_MP_IV2015.pdf
- Gurny Ruth et Ringger Beat: «Modèle du congé sabbatique inconditionnel (CSI)» in *Annuaire 2012*, Réseau de réflexion, Zürich, 2012
- Urs Chiara, Silvia Domeniconi, Ruth Gurny, Beat Ringger, Avij Sirmoglu: «Assurance générale du revenu», Réseau de réflexion, Zurich, 2009
- Lindenmeyer Hannes et Walker Katharina: «La collaboration de l'assurance-chômage et de l'aide sociale en matière de conseil et de placement» in *La Vie économique* 9-2010, Seco, Berne, 2010
- Neuenschwander, Peter; Hümbelin, Oliver; Kalbermatter, Marc; Ruder, Rosmarie (2012): Der schwere Gang zum Sozialdienst. Wie Betroffene das Aufnahmeverfahren der Sozialhilfe erleben. Seismo, Zürich.
- PK-Rück und Institut für Versicherungswirtschaft Universität St. Gallen (2014): Invalidität in der Schweiz – Einflussfaktoren und zukünftige Entwicklung. Studie 2014. www.pkruock.com/docs/pdf/iv_studie_pkreck_ivw_irp_hsgpdf.pdf.
- Raaflaub, Matthias (2014): Sozialhilfe: Auf über 1000 Fälle ein nachgewiesener Missbrauch. Der Bund, 29.2.2014.
- Seco: *Etude sur le stress 2010: Le stress chez les personnes actives occupées en Suisse - Liens entre conditions de travail, caractéristiques personnelles, bien-être et santé*, Secrétariat d'Etat à l'économie, Berne, 2010, <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/04731/index.html?lang=fr>
- Wyer, Bettina (2014): Der standardisierte Arbeitslose. Eine Analyse der Situation langzeitarbeitsloser Klienten und Klientinnen in der aktivierenden Sozialpolitik am Beispiel von Beschäftigungsprogrammen. Dissertation, Universität Fribourg.
- Zander, Corsin (2013): Sozialhilfebezüger unter Generalverdacht. NZZ, 15.8.2013.