

CARITAS

2020



Almanach **social**

Quand l'aide sociale évoluera

L'annuaire de Caritas
sur la situation sociale en Suisse
Rétrospective, perspectives

Stéphane Beuchat

Les travailleurs sociaux entre mandat constitutionnel et pression politique

L'aide sociale est sous pression, ce qui n'est pas sans incidence sur l'activité des travailleurs sociaux. Les conséquences sont désastreuses : d'une part, le caractère intégratif des prestations de l'aide sociale est rarement évoqué dans les débats autour de la politique sociale ; les valeurs, essentielles pour la société, d'équité, de solidarité, d'égalité des chances et de sécurité sociale ne sont guère thématiques, efficacité et économies étant les maîtres mots. D'autre part, les cas complexes risquent d'être négligés dans un environnement qui donne la priorité aux critères économiques.

Les autorités de l'aide sociale font face à un contexte où l'appel aux contrôles et aux économies est devenu la priorité¹. Le paradigme sous-jacent est celui de l'État social actif, et son corollaire la responsabilisation individuelle. Pour les professionnels de l'action sociale, cela implique de clarifier et d'interpréter les droits aux prestations d'aide sociale, et de prendre des décisions, non seulement selon leur conception de l'exercice de leur profession, mais aussi au regard des droits fondamentaux et des prescriptions réglementaires. Les objectifs ultimes de l'aide sociale économique et personnelle – la garantie de l'existence et l'intégration sociale – et le droit à une vie conforme à la dignité humaine sont souvent relégués au second plan.

Jeter un regard sur le passé permet de mieux comprendre les enjeux autour de l'aide sociale aujourd'hui. Avec le changement de valeurs amorcé dans les années 1980, on emploie prioritairement des critères économiques tels que l'efficacité, la nécessité d'épargner et la responsabilisation personnelle pour l'évaluation des problèmes sociaux et des conflits interpersonnels. Les débats se concentrent sur le caractère « raisonnable » des coûts ; les valeurs essentielles pour la société que sont l'équité, la solidarité, l'égalité des chances et la sécurité sociale, et la façon de les concrétiser ne sont pratiquement pas abordées. La nouvelle gestion publique s'est aussi immiscée dans les affaires sociales. À l'État providence est venu se substituer l'État social actif, avec ses mesures d'activation et de contrôle. De plus en plus, les droits aux prestations sociales sont complétés par des obligations d'adaptation ou vidés de leur substance, selon l'appréciation politique. Divers programmes d'activation et révisions de lois ont vu le jour suite à des polémiques attisées par les débats et les médias sur les « abus » et les caisses prétendument ou effectivement vides.

Ce passage du *welfare regime* au *workfare regime* a été formalisé par la révision des directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (Csias) en 2005, qui a introduit les trois nouveautés fondamentales suivantes :

- un système d'incitation récompensant les efforts consentis pour retrouver un emploi ;
- des mesures d'intégration pouvant revêtir un caractère obligatoire ;
- des sanctions différenciées pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui ne respectent pas les prescriptions.

Enjeux dans le contexte de l'État social actif

Les travailleurs sociaux sont formés à analyser les problèmes sociaux et à élaborer des propositions de solutions qui seront mises en œuvre au moyen de méthodes d'accompagnement. Engagés sur le front des conflits interpersonnels, ils s'occupent des besoins de personnes confrontées à des situations à difficultés multiples². Dans l'exercice quotidien de leurs missions, les travailleurs sociaux sont souvent amenés à devoir expliquer et justifier leur travail vis-à-vis de l'extérieur.

Les enjeux pour les travailleurs sociaux dans le contexte de l'État social actif (système d'incitations financières, mesures d'intégration, sanctions) sont présentés ci-après du point de vue d'AvenirSocial, l'association professionnelle suisse du travail

social³. AvenirSocial s'engage en faveur du renforcement de l'aide sociale. L'objectif est de combattre la pauvreté, pas les pauvres.

Système d'incitations financières et mesures d'intégration

Il convient tout d'abord de souligner que plus la durée de perception de prestations est longue, plus le risque de désintégration sociale est grand, les chances de réintégration professionnelle sont faibles et les dépenses annuelles par bénéficiaire, élevées. La question est de savoir si les mesures d'activation sont susceptibles d'accélérer substantiellement la sortie d'une situation de précarité et donc de mettre fin à la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale. Nous savons aujourd'hui que la pauvreté suit souvent une progression très dynamique. Les statistiques sur la durée de perception des prestations et les raisons de l'affranchissement de l'aide sociale montrent par exemple que les investissements dans l'intégration sont bénéfiques au début du recours de l'aide sociale. Une part notable des bénéficiaires (50 %) s'affranchit ainsi de l'aide sociale en moins d'un an. Par ailleurs, les trois quarts des usagers perçoivent des prestations pendant au plus trois ans⁴. Cette prestation d'intégration est rarement évoquée dans les débats de politique sociale et les médias. On oublie également souvent que près des deux tiers des bénéficiaires de l'aide sociale – enfants/adolescents, chômeurs de longue durée, personnes très peu qualifiées, personnes confrontées à des difficultés très complexes ou souffrant de graves problèmes de santé – ne sont pas en mesure de s'intégrer sur le marché du travail. Proposer des mesures de qualification est ici de loin insuffisant.

Le principe de l'activation a été pensé dans l'intérêt de la communauté politique et non dans celui des personnes dans le besoin. Les communes et les cantons subissent une pression politique pour réduire les coûts et faire en sorte que les usagers s'affranchissent le plus rapidement possible de l'aide sociale. Que faire si un allongement de la durée du suivi psychosocial et de la perception des prestations est indiqué au vu de la complexité de la situation ? De tels cas complexes risquent d'être foulés aux pieds.

Les bénéficiaires des prestations sont en outre considérés comme des receveurs passifs, ce qui justifie la mise en œuvre de programmes d'activation. L'objectif est que les usagers retrouvent une autonomie financière, dans la mesure du possible, une activité lucrative. La nature de l'activité, la réalisation de l'utilisateur ou le fait qu'il s'identifie à son travail – tout cela n'intéresse guère l'aide sociale. Le travail se trouve ici réduit à une fin en soi. Comment les travailleurs sociaux peuvent-ils donc motiver les

gens à reprendre une activité si celle-ci vise uniquement la survie matérielle dans la perspective de l'État social actif ? Les personnes confrontées à des difficultés multiples en particulier doivent commencer par se créer une perspective de vie, un processus long et difficile. La question de l'activité lucrative n'est là qu'un aspect parmi d'autres.

Les effets des mesures d'incitation constituent par ailleurs une grande inconnue. Une étude sur l'évaluation des prestations à caractère incitatif commandée en 2015 par la Csias a montré que si les incitations financières ont un impact positif sur le retour à l'emploi, il n'est pas établi que ces effets soient durables et améliorent la participation au marché du travail à long terme⁵. Sur le plan individuel, les mesures d'activation ont leurs limites : même la meilleure des politiques d'activation ne crée guère d'emplois sur le marché du travail primaire.

Sanctions dans l'aide sociale

Les sanctions et le débat autour des abus sur lequel elles s'appuient ont de tout autres objectifs que le bien-être des personnes dans le besoin. Le simple fait d'utiliser le terme « abus » montre qu'il n'est pas question ici de droits ni d'obligations, mais de morale. Les abus sont toujours scandaleux, le terme renvoie à une dépolitisation par moralisation. Les sanctions effectives comme les menaces de sanctions poursuivent des objectifs à la fois individuels et collectifs de dissuasion et de stigmatisation et, dans le contexte de l'aide sociale, de préservation de l'éthique de travail. Les pressions exercées sur les bénéficiaires de l'aide sociale constituent aussi un avertissement pour les personnes confrontées à des conditions de travail ou de vie précaires : elles doivent les accepter pour ne pas se retrouver dans une situation encore plus difficile. Les sanctions sont par ailleurs liées au besoin de justifier politiquement l'aide sociale, et plus largement la solidarité publique. La pression et la contrainte constituent une source de démotivation chez l'être humain. Dans le travail social, cela peut nuire à la transparence et induire un refus de coopération, la non-présentation à un rendez-vous, un comportement agressif, etc., ce qui complique l'accompagnement et le suivi proposés par les professionnels.

Positions de l'association professionnelle du travail social

Un certain nombre d'enjeux doivent être relevés dans l'aide sociale. Cinq positions d'AvenirSocial fondées sur le Code de déontologie du travail social en Suisse⁶ et de la conception du travail social comme profession des droits humains sont exposées ci-après.

Hausse immédiate du forfait pour l'entretien

Une étude parue début 2019 a confirmé que les montants accordés au titre de l'aide sociale sont insuffisants. Une personne seule a besoin d'au moins 1082 francs par mois, soit 100 francs de plus que ce à quoi elle peut prétendre aujourd'hui. L'étude montre par ailleurs qu'un trop faible niveau de prestations a de graves conséquences pour les gens, par exemple une augmentation de l'endettement ou des problèmes de santé résultant d'une mauvaise alimentation. Les économies réalisées sur les dépenses d'habillement, sur les frais de transport ou les hobbies entraînent une stigmatisation et l'exclusion sociale⁷. C'est pourquoi nous demandons une reconnaissance des résultats établis selon des critères scientifiques et une hausse de 100 francs du forfait pour l'entretien.

Inefficacité des sanctions

AvenirSocial Suisse est opposé au principe d'une aide sociale qui fonde son action sur la discipline et le recours aux sanctions. S'il est légitime de procéder à des contrôles proportionnés dans le cas de prestations sous condition de ressources, ceux-là ne doivent pas conduire à un état de suspicion généralisé où l'action de l'administration devient stigmatisante. L'aide sociale doit encourager, soutenir et favoriser l'intégration, ce qui ne saurait être réalisé avec des menaces de sanctions. Les mesures visant à garantir le droit au minimum vital et l'intégration doivent être empreintes de valeurs comme l'estime et la confiance, et se fonder sur le principe de la dignité humaine. Ce n'est qu'ainsi que la société pourra offrir une chance d'intégration aux personnes en situation de précarité et reconnaître leurs conditions de vie et leurs efforts quotidiens. Cette attitude est une condition indispensable à la cohésion sociale ainsi qu'au rôle de passerelle entre les individus et la société que remplit l'aide sociale.⁸

Mesures d'intégration non contraignantes

AvenirSocial est favorable à toutes les mesures qui vont dans le sens d'une intégration sociale durable des usagers et demande l'application du droit à l'intégration sociétale et professionnelle. La réussite de ces mesures dépend dans une large mesure de la volonté d'intégration de l'économie. Les programmes mis en place doivent notamment avoir pour objectifs la promotion de l'autonomisation des usagers, ainsi que leur intégration sociétale, culturelle et économique. Les mesures proposées doivent toutefois impérativement être suivies sur une base volontaire. D'un point de vue déontologique, toute mesure d'intégration rendue obligatoire par la menace de réduction ou de suppression de l'aide sociale doit être rejetée. Les ambitions des programmes d'intégration doivent être claires et se fonder sur des critères de qualité objectifs. Des mesures générales et des aides spécifiques visant à remédier aux problèmes familiaux, financiers ou de santé doivent par ailleurs être proposées pour favoriser l'intégration et éviter le recours à l'aide sociale. Un revenu minimal suffisant, des logements abordables, des places de crèche et des possibilités de formation sont notamment nécessaires, ainsi que des activités de voisinage ancrées dans la communauté, utiles pour l'intégration sociale et culturelle. La société a elle aussi le devoir d'offrir des perspectives de bien-être. Faire le bonheur des gens malgré eux est une stratégie fondamentalement dangereuse.⁹

Monitoring national de la pauvreté

La structure fédérale de la Suisse complique la mise en œuvre rapide de mesures concrètes dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Bien que la pauvreté soit considérée comme une problématique transversale, rien n'est fait pour remédier aux déficits structurels qui la favorisent. Une stratégie nationale cohérente de lutte contre la pauvreté doit prendre au sérieux les individus, ainsi que leurs besoins et expériences. Les personnes dans le dénuement doivent être directement impliquées. Mener une politique de lutte contre la pauvreté digne de ce nom impose d'anticiper les évolutions futures, et d'identifier les facteurs de risque et les besoins d'action. Aux yeux d'AvenirSocial, des mesures judicieuses ne peuvent être prises que sur la base de données objectives et comparables. Nous demandons donc au Conseil fédéral de mettre en place un monitoring annuel de la pauvreté en Suisse – conformément au rapport « Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014–2018 »¹⁰.

Devoir d'ingérence politique

Aux deux mandats traditionnels du travail social est venu s'ajouter un « troisième mandat », sur la base de données scientifiques relatives à la profession, de critères déontologiques et de principes relatifs à la dignité humaine (droits humains). Le triple mandat du travail social implique que les droits humains doivent être considérés comme une base de légitimation qui va au-delà des lois et des contrats, et qu'ils permettent, si nécessaire, aux professionnels du travail social de déterminer leur propre mandat¹¹. Dans ces conditions, les travailleurs sociaux ne disposent pas seulement d'un instrument d'action, ils ont également une obligation plus large, celle de participer, par des prises de position motivées, aux débats publics et à la vie politique¹².

Stéphane Beuchat est secrétaire général adjoint d'AvenirSocial, l'association professionnelle du travail social en Suisse.

Notes

- ¹ cf. Vérena Keller (2019) : L'aide sociale en Suisse, chronologie des transformations. Interventions et décisions aux niveaux fédéral, cantonal et communal, 2000-2018. URL : [avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/05/Sozialhilfe_Chronologie_F_10mai19-1.pdf](https://www.avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/05/Sozialhilfe_Chronologie_F_10mai19-1.pdf) (18. 6. 2019).
- ² Situation où des problèmes physiques, psychiques, relationnels et financiers touchent une personne sous une forme, sur une durée et avec un degré d'intensité tels que sa santé et son bien-être en pâtissent, et qu'elle n'est pas en mesure de s'intégrer socialement par ses propres moyens.
- ³ AvenirSocial est l'association professionnelle suisse du travail social. Fondée en 2005, elle représente les intérêts des professionnels au bénéfice d'une formation tertiaire en travail social, pédagogie sociale, animation socioculturelle, éducation infantile et animation socioéducative. Aux côtés du comité, divers groupes de travail spécialisés constituent le cœur de l'association. Les régions d'AvenirSocial s'engagent au niveau cantonal en faveur de la mise en réseau des spécialistes du travail social, et s'expriment sur des objets politiques cantonaux et régionaux. Le secrétariat général établi à Berne est le bras opérationnel de l'organisation et sa voix au niveau politique national. URL : [avenirsocial.ch](https://www.avenirsocial.ch) (18. 6. 2019).
- ⁴ cf. Comparaison des indicateurs de l'aide sociale de villes suisses, rapport 2017, 14 villes impliquées, page 25. URL : [staedteinitiative.ch/cmsfiles/indicateurs_sociale_rapport_2017_fr.pdf](https://www.staedteinitiative.ch/cmsfiles/indicateurs_sociale_rapport_2017_fr.pdf) (18. 6. 2019).
- ⁵ cf. « Schlussbericht Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien », page 8. URL : [skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/Revision/2015_Studie_Anreizsystem_d_def.pdf](https://www.skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/Revision/2015_Studie_Anreizsystem_d_def.pdf) (en allemand uniquement, 18. 6. 2019).
- ⁶ Code de déontologie du travail social en Suisse. Un argumentaire pour la pratique, AvenirSocial. URL : [avenirsocial.ch/fr/publications/brochures-professionnelles/](https://www.avenirsocial.ch/fr/publications/brochures-professionnelles/) (18. 6. 2019).
- ⁷ « Schlussbericht Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien (2019) ». URL : [skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/medien/medienkonferenzen/2019_medienkonferenz/190108_Grundbedarf-Schlussbericht.pdf](https://www.skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/medien/medienkonferenzen/2019_medienkonferenz/190108_Grundbedarf-Schlussbericht.pdf) (en allemand uniquement, 18. 6. 2019).
Résumé en français : [skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/medien/medienkonferenzen/2019_medienkonferenz/190108_Rapport_final_Buero_BASS.pdf](https://www.skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/medien/medienkonferenzen/2019_medienkonferenz/190108_Rapport_final_Buero_BASS.pdf) (17. 7. 2019).
- ⁸ cf. « Les sanctions dans le domaine de l'aide sociale : Position d'AvenirSocial ». URL : [avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/Sanctions_aidesociale_PositionAS_F.pdf](https://www.avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/Sanctions_aidesociale_PositionAS_F.pdf) (18. 6. 2019).
- ⁹ cf. « Programmes d'intégration dans l'aide sociale : Position d'AvenirSocial ». URL : [avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/PositionnementIntegration_AvenirSocial.2012_F.pdf](https://www.avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/PositionnementIntegration_AvenirSocial.2012_F.pdf) (18. 6. 2019).
- ¹⁰ cf. « Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014–2018 ». URL : [contre-la-pauvrete.ch/fileadmin/kundendaten/18_April_18/Rapport_CF_Resultats_du_Programme_de_prevention_et_de_lutte_contre_la_pauvrete.pdf](https://www.contre-la-pauvrete.ch/fileadmin/kundendaten/18_April_18/Rapport_CF_Resultats_du_Programme_de_prevention_et_de_lutte_contre_la_pauvrete.pdf) (18. 6. 2019).

- ¹¹ Cf. Silvia Staub-Bernasconi (2018) : Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft. Soziale Arbeit auf dem Weg zu kritischer Professionalität. Opladen, Toronto, Barbara Budrich.
- ¹² Nous pouvons citer en particulier le rejet, à 52,6% des voix, de la révision de la loi sur l'aide sociale dans le canton de Berne dans le cadre de la votation du 19 mai 2019. AvenirSocial s'est mobilisé avec succès, dans le cadre de la campagne « VERKEHRT! » ou aux côtés d'autres acteurs de la société civile, contre le projet du Grand Conseil qui prévoyait des réductions de 8 à 30% des prestations d'aide sociale. Pour d'autres exemples, voir : Silvia Staub-Bernasconi (2019) : Menschenwürde – Menschenrechte – Soziale Arbeit. Die Menschenrechte vom Kopf auf die Füße stellen. Opladen, Berlin, Toronto, Barbara Budrich.