

CARITAS

2020



Almanach **social**

Quand l'aide sociale évoluera

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

Véréna Keller

Du prix de l'aide

L'aide sociale balance entre deux mandats : réduire la détresse et maintenir l'ordre dominant. Quelles sont les conditions pour recevoir une aide, et comment ces conditions ont-elles évolué ces dernières décennies ? Les personnes qui recourent à une assistance paient un lourd tribut et subissent d'importantes atteintes à leurs droits fondamentaux.

Les groupes de bénéficiaires de l'aide sociale se sont profondément modifiés au cours des cent dernières années en Suisse. Au début du XX^e siècle, l'aide sociale – l'assistance selon le terme de l'époque – était destinée à l'ensemble des pauvres, car il n'existait pas d'assurances sociales générales. Les enfants, les veuves et les vieillards étaient les principaux destinataires, ainsi que les chômeurs. Au fil du siècle, le cercle des bénéficiaires de l'aide sociale s'est considérablement restreint. Aujourd'hui, elle n'intervient plus que pour les pauvres non protégés par une assurance sociale, et cela à titre subsidiaire. Depuis 1964, l'aide sociale est fondée sur une référence nationale, les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (Csias). Depuis 1995, la garantie de l'existence relève d'un droit à la dignité humaine qui sera inscrit dans la Constitution fédérale de 1999. Chaque canton a sa propre législation en matière d'aide sociale, ce qui produit des modalités variables d'un canton à l'autre. Toutefois, les principes et, donc, les défis et contradictions de l'aide sociale sont les mêmes sur l'ensemble du territoire suisse. L'aide sociale régule certains effets de la pauvreté. Elle

n'a pas été mise en place pour lutter contre les causes de la pauvreté – les inégalités entre riches et pauvres, entre hommes et femmes, entre gens d'ici et gens d'ailleurs ; elle peut, tout au plus, révéler ces causes. Ainsi, l'aide sociale contribue-t-elle à stabiliser l'ordre établi.

Dans ce contexte, les autorités ont dû, de tout temps, trancher des questions délicates centrales : comment faire coexister, dans un même dispositif, la solidarité et le contrôle ? Qui faut-il aider, et à quelles conditions ? Ces questions n'ont pas de réponses scientifiques. Les réponses sont politiques, idéologiques, historiquement situées et donc controversées.

Dans cette contribution, je vais montrer quelques éléments des différentes réponses données à ces questions en Suisse durant les dernières décennies. L'accent sera mis sur les bénéficiaires et l'actualité. Les sources utilisées sont notamment une recherche sur l'histoire de l'aide sociale depuis la fin du XIX^e siècle et une chronologie des transformations récentes de l'aide sociale¹.

Une question de légitimité

Est-ce que toute personne pauvre mérite une aide ? Une enquête du milieu du XIX^e siècle exprime déjà cette préoccupation : « Le premier point qui doit attirer notre attention, c'est le choix des personnes à qui l'on accordera des secours. Il est évident que ce choix ne doit pas être arbitraire, mais qu'il doit être fondé sur quelque principe. Or, ce principe nous paraît être la distinction entre la misère résultat du vice ou de l'imprévoyance, d'avec la misère résultat du malheur ou des lois de la nature. »² La distinction entre bons et mauvais pauvres, entre pauvres valides et non valides, n'est pas figée. Le principal critère est la légitimité de ne pas travailler. Les pauvres valides doivent travailler, tandis qu'aux autres – enfants, vieillards, malades – sont attribués des secours.

En Suisse comme ailleurs, cette catégorisation se cristallise actuellement dans une diversité des dispositifs couvrant le minimum vital. Ce dernier est à géométrie variable comme le montre l'encadré 1. Il est trois fois plus élevé pour les personnes au bénéfice d'une rente vieillesse ou invalidité que pour les requérants d'asile en procédure et 600 francs au-dessus de celui des destinataires de l'aide sociale.

Encadré 1 Montants mensuels pour les besoins de base (sans frais de logement, de santé, professionnels, etc.), ménage d'une personne, 2019

Prestations complémentaires fédérales AVS-AI	1621 francs
Droit des poursuites	1200 francs ³
Aide sociale normes Csias	986 francs
Requérants d'asile en procédure	environ 480 francs ⁴
Aide d'urgence pour réfugiés avec une décision de non-entrée en matière (NEM) ou de renvoi	env. 10 francs par jour en nature ⁴

On le voit : la détermination du minimum vital n'a rien de scientifique ou d'objectif, car, a priori, les besoins vitaux sont identiques pour une rentière AI, un bénéficiaire de l'aide sociale et une requérante d'asile. Les montants différenciés expriment une hiérarchie fondée sur la légitimité, le mérite concédé à chaque catégorie de personnes dans le besoin.

Au sein même de l'aide sociale, diverses catégorisations s'opèrent. La question du genre a son importance. On n'attend pas des hommes et des femmes – des pères et des mères – la même attitude face à l'emploi. Les normes de la Csias (voir ci-dessous) précisent jusqu'en 1971 : « Une mère capable d'éduquer ses enfants doit prioritairement se consacrer à cette tâche plutôt que d'apporter un revenu d'appoint. Lorsqu'elle en est incapable, il convient qu'elle travaille. »

Plus près de nous dans le temps, la Csias introduit trois catégorisations, toujours en vigueur.

En 2003 est introduite une catégorie « jeunes adultes ». Ces personnes reçoivent un montant inférieur. Les sanctions possibles sont plus drastiques et l'injonction à la formation et à l'insertion est plus forte.

Selon une seconde catégorisation, les montants sont différenciés en fonction du comportement des personnes et d'un jugement sur leur « mérite » ou « effort » pour retrouver un emploi. Ce principe dit d'activation est introduit lors de la révision des normes de la Csias de 2005 (voir ci-dessous).

Une troisième catégorisation échelonne les montants de l'aide en fonction du nombre d'années d'imposition fiscale ou d'emploi. En clair : cette catégorisation discrimine les personnes sans passeport suisse. L'encadré 2 en présente quelques exemples.

Encadré 2 **Discriminations des personnes sans passeport suisse**

Sur proposition du gouvernement, le canton de Lucerne réduit le forfait pour l'entretien à 85 % des normes Csi-as pour une personne seule et à 90 % pour un ménage à plusieurs personnes pour les personnes qui ont travaillé en Suisse pendant moins de dix-huit mois (janv. 2013).

Le Grand Conseil du canton d'Argovie accepte une motion (UDC, PDC, PLR) demandant de réduire l'aide sociale en fonction du nombre d'années d'imposition et du nombre d'années de cotisation à l'AVS (nov. 2017).

Le Grand Conseil du canton de Bâle-Campagne accepte une motion UDC intitulée « Le nombre d'années d'imposition définit le montant de l'aide sociale » contre l'avis du gouvernement qui la juge discriminatoire, illégale, irréalisable et injustifiée (mars 2018).

Une même motion est déposée au Grand Conseil du canton de Zurich par des députés UDC (déc. 2018, encore non traitée en mai 2019).

L'appartenance

Définir qui peut recevoir une aide nécessite de clarifier, en plus de la légitimité, la question de l'appartenance.

Historiquement, en Suisse, l'assistance est l'affaire des communes, selon deux principes, le droit du sang et le droit du sol. Le droit du sang limite l'aide aux originaires ou « bourgeois » de la commune. Les autres pauvres – vagabonds, mendiants, étrangers à la commune – sont renvoyés après une aide minimale de courte durée. Ce principe fonde, par exemple, la première loi sur l'assistance (1888) du canton de Vaud. Ce canton, encore agricole, est caractérisé par une stabilité de sa population. Le canton de Neuchâtel, en revanche, industrialisé et employant une main-d'œuvre plus mobile, pratique dès sa première loi (1889) l'assistance au lieu de domicile, logique de droit du sol. Neuchâtel accorde une même aide à l'ensemble des habitants, quelle que soit leur origine. Il faudra attendre 1979⁵ pour que le principe de l'aide au lieu de domicile soit généralisé en Suisse. Ce n'est que depuis cette date qu'il est interdit de renvoyer les personnes nécessiteuses dans leur commune d'origine. Elles disposeront enfin de la liberté d'établissement sur l'ensemble du territoire de leur propre pays⁶.

Quant aux personnes non titulaires d'un passeport suisse, l'entrée dans le pays leur est refusée si elles ne peuvent démontrer qu'elles disposent des moyens financiers nécessaires à leur séjour. Celles qui obtiennent une aide sociale, en toute légalité, peuvent être expulsées de Suisse. Le regroupement familial et la naturalisation sont impossibles⁷.

Un pas de plus est franchi en assimilant les bénéficiaires d'aide sociale sans passeport suisse à des criminels. À la suite de l'acceptation de l'initiative populaire fédérale de l'UDC « Pour le renvoi des étrangers criminels » en novembre 2010, un article 66a est ajouté au Code pénal. Cet article, entré en vigueur en octobre 2016, énumère les infractions qui mènent obligatoirement à l'expulsion de la Suisse, dont le meurtre, le viol, la pédophilie, l'incendie intentionnel, la traite d'êtres humains, le trafic de drogue et l'escroquerie à l'aide sociale. L'UDC orchestre une véritable campagne sur cette thématique dans les cantons (encadré 3).

Encadré 3 **L'aide sociale est assimilée à la criminalité**

Dans le canton de Zurich, un projet de révision de loi sur la naturalisation (Bürgerrechtsgesetz) exclut les bénéficiaires de l'aide sociale de la naturalisation par manque d'indépendance économique. L'UDC, estimant la révision insuffisante, lance un référendum intitulé « Pas de naturalisation pour les criminels ». Lors de la votation populaire en mars 2012, les deux propositions sont refusées.

Dans le canton de Berne, les Jeunes UDC lancent une initiative populaire intitulée « Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale ». L'initiative est acceptée en votation populaire (nov. 2013).

En octobre 2016, l'UDC de Bâle-Ville dépose une initiative populaire identique, mais la retire par la suite. Le même scénario se produit en novembre 2016 dans le canton de Saint-Gall.

On voit que l'assistance est affaire d'appartenance et d'intégration. La définition de l'appartenance dépasse, et de loin, les frontières communales, elle se pose aujourd'hui à l'échelle mondiale. Le traitement des réfugiés le démontre : la Suisse, comme d'autres pays européens, pratique une politique telle qu'on se demande parfois si les réfugiés sont considérés comme faisant partie de l'humanité.

Les normes de la Csias

Quelle aide attribuer aux personnes nécessiteuses ? Combien leur donner, sous quelle forme et à quelles conditions ? Question délicate s'il en est, car il faut, tout à la fois, éviter une trop grande misère et maintenir l'injonction au travail salarié.

Jusqu'à loin dans le XX^e siècle, l'aide est généralement fournie en nature⁸. Les possibilités (ou plutôt, obligations) de travail sont une forme d'assistance très répandue. Avec la généralisation de la société de consommation, la prestation d'aide sera progressivement versée en argent, non sans susciter quelques inquiétudes : les pauvres sauront-ils faire bon usage des secours ? Ne risquent-ils pas de dépenser l'argent pour la boisson ou le jeu ? Ce souci, qui contient un volet éducatif, traduit une tension entre autonomie et contrôle. C'est bien dans cette lignée qu'aujourd'hui encore les dépenses des bénéficiaires sont contrôlées.

En 1963, l'Association des assistants aux pauvres, ancêtre de la Csias, publie les premières normes chiffrées « Richtsätze für die Bemessung von Unterstützungen ». Les montants d'aide sont indiqués dans une fourchette variant en fonction de l'âge, du sexe et de l'état civil. À cette prestation de base peuvent s'ajouter divers montants accordés « au besoin » pour des vêtements, le chauffage, les soins de santé, les transports, la formation, les loisirs, l'argent de poche, etc.⁹ Ces montants sont accordés sur demande et avec preuve de la dépense, ce qui ouvre la voie à toutes les inégalités et lourdeurs bureaucratiques.

Dans les années 1990, les montants de l'aide deviennent forfaitaires, notamment dans un esprit de responsabilisation et d'autonomie des bénéficiaires. Ils sont désormais rigoureusement définis en fonction du nombre de personnes composant le ménage, indépendamment de leurs caractéristiques. Dès 1998, les normes distinguent le forfait I qui couvre les besoins de base et correspond au « minimum vital indispensable pour mener durablement en Suisse une vie conforme à la dignité humaine ». Quant au forfait II, appelé aussi minimum vital social, il permet de participer à la vie sociale, préserve ou restaure l'intégration et tient compte des spécificités régionales. Il est explicitement appliqué à tous les ménages aidés.¹⁰

Les montants du forfait pour l'entretien augmenteront rapidement entre 1963 et 2003 où ils atteignent leur point culminant. Dès 2005, ils sont réduits drastiquement, encore compensés pour une partie des bénéficiaires (encadré 3). Le forfait est adapté au renchérissement en 2011 et en 2013 et le sera à nouveau en 2020. Il n'a pas été adapté à l'évolution des salaires réels, alors que les normes préconisent depuis leur première édition en 1963 que l'aide sociale doit assurer non pas les seules dépenses strictement nécessaires à la survie, mais un minimum d'existence social afin que les personnes assistées puissent participer convenablement à l'augmentation des revenus réels. Ainsi, en 2014, le forfait pour l'entretien se situe 20 % plus bas qu'en 1998.¹¹

**Encadré 4 Le forfait pour l'entretien, ménage d'une personne, normes de la Csiar.
Francs courants (valeurs nominales)¹²**

1963	180 à 230 francs + montants au besoin
1972	360 francs + 80 francs argent de poche
1982	510 francs + 120 francs librement disponibles
1992	670 francs + 150 francs librement disponibles
1998	1010 francs + forfait II 45 à 100 francs
2003	1030 francs + forfait II 46 à 160 francs
2005	960 francs + suppléments dans certains cas
2011	977 francs + suppléments dans certains cas
2013	986 francs + suppléments dans certains cas

Le forfait pour l'entretien, déterminé en fonction du nombre de personnes composant le ménage assisté, comprend aujourd'hui les dépenses pour la nourriture, les boissons et le tabac, les vêtements et chaussures, l'électricité et le gaz, l'entretien courant du ménage, l'achat de menus articles courants, les soins corporels, les frais de transport, le téléphone et les frais postaux, la formation et les loisirs, les soins corporels, l'équipement personnel, les boissons prises à l'extérieur et autres (p. ex. cotisation à des associations, petits cadeaux).

Au forfait pour l'entretien s'ajoutent le loyer avec les charges, les frais médicaux de base ainsi que de possibles prestations circonstanciées sur demande. Les éventuels revenus du ménage (salaire, rente, autre) en sont déduits.

Deux grandes révisions des normes ont lieu depuis le tournant du siècle (2005 et 2015), en réaction à un contexte hostile d'idéologie néolibérale estimant que l'État social rend les pauvres passifs, paresseux et profiteurs. La légitimité des normes de la Csiar est attaquée par des démissions fracassantes de quelques communes, dont celle de Berikon (AG) qui a fait grand bruit en 2013.

En 2005, la première révision totale des normes marque un tournant puisqu'elle remplace la logique des besoins par une logique de l'effort des bénéficiaires. Plusieurs villes (notamment Berne, Bâle, Zurich) ont préparé le chemin d'une telle révision en

introduisant des systèmes dits d'incitation (« le travail plutôt que l'aide sociale », « le travail doit valoir la peine ») conformément au principe d'activation censé favoriser le retour à l'emploi. Le forfait pour l'entretien est réduit de 7 % pour tous, réduction qui peut être compensée, dans certains cas, par des prestations à caractère dit incitatif. Ces changements sont légitimés par une étude qui suggère de rendre l'aide sociale « moins attractive que l'emploi à plein temps ». Selon l'étude, l'aide sociale « ne devrait pas garantir le minimum d'existence pour les bénéficiaires aptes au travail » et les prestations devraient correspondre aux dépenses du dernier décile de la population (et non au dernier quintile comme auparavant)¹³.

La seconde révision date de 2015 et entre en vigueur en 2016. Elle se fonde sur une étude de l'OFS qui conclut que le forfait pour l'entretien est d'environ 100 francs trop bas¹⁴ par rapport à la norme-référence de la Csias. Malgré l'étude, les montants de l'aide sont réduits pour les familles nombreuses et certains jeunes adultes, et les possibilités de sanctions sont renforcées : le forfait peut être réduit jusqu'à 30 % (auparavant 15 % au maximum). Une nouvelle étude confirmera que le forfait pour l'entretien est trop bas et qu'une aide réduite entame la santé, la nourriture et exclut les bénéficiaires de la vie en société.¹⁵

Pour et contre l'aide sociale

Ces révisions sont censées freiner les attaques contre l'aide sociale et maintenir les normes Csias comme référence nationale. Elles manquent toutefois leur but. Une véritable sous-enchère entre cantons et communes pour l'aide sociale la plus restrictive, orchestrée par l'UDC, est en cours. Au travers d'innombrables interventions dans les cantons et les communes, diffusées bruyamment par une partie de la presse, cette campagne séduit d'autres partis, voire certaines administrations et, parfois, des citoyens lors de votations. L'encadré 4 en donne quelques exemples (détails in Keller 2019).

Encadré 5 **Attaques contre l'aide sociale**¹⁶

Le Canton de Genève réduit la prestation financière pour les nouveaux bénéficiaires et la fixe au montant de loin le plus bas de Suisse pour les adultes jusqu'à 25 ans (févr. 2012).

Le Canton de Neuchâtel baisse de 15 % le forfait pour les jeunes assistés, catégorie qui désigne dans ce canton des personnes jusqu'à 35 ans (mars 2014).

« Lorsque les travailleurs ont moins d'argent que les bénéficiaires de l'aide sociale/optimisation des coûts de l'aide sociale. » Cette motion PDC demande de réduire de 10 % les diverses prestations prévues par les normes Cσίας. Elle est acceptée par le Grand Conseil valaisan (sept. 2014).

Les bénéficiaires de l'aide sociale ne doivent pas posséder de voiture. Après un processus parlementaire à rebondissements, le Grand Conseil zurichois refuse d'interdire aux bénéficiaires de l'aide sociale la possession d'une voiture (janv. 2015).

« Cartes prépayées pour les étrangers à l'aide sociale. » Un député UDC demande de remettre des cartes prépayées aux bénéficiaires étrangers pour éviter l'envoi d'argent dans leur pays. Le Grand Conseil valaisan refuse ce postulat (sept. 2015).

Les droits de recours des bénéficiaires doivent être limités selon une initiative parlementaire (UDC, PLR, Vert'libéraux) acceptée par le Grand Conseil zurichois (mars 2017). Un recours au Tribunal fédéral est pendant (juin 2019).

« Pas de produits de luxe pour les bénéficiaires de l'aide sociale. » Cette motion UDC demande de supprimer du forfait de base les coûts pour les cigarettes et les boissons prises à l'extérieur, soit de le réduire de 100 francs pour une personne seule. Le Grand Conseil de Bâle-Campagne refuse la motion (févr. 2018).

« Pas de privilèges pour les bénéficiaires de l'aide sociale comparés aux personnes qui travaillent. » Cette initiative parlementaire (UDC, UDF, PBD) veut supprimer le financement de vacances et les traitements médicaux de luxe. Le Grand Conseil zurichois l'accepte (nov. 2018).

« Pas de formation universitaire pour les bénéficiaires de l'aide sociale ». C'est ce que demande une motion (UDC, PLR, Vert'libéraux) acceptée par le Grand Conseil zurichois (janv. 2019).

Point d'orgue au printemps 2018. En l'espace de quelques semaines, les parlements de trois grands cantons (AG, BL, BE) diminuent le forfait pour l'entretien jusqu'à 30% suite à des interventions de l'UDC, soutenues par d'autres partis de droite. L'UDC du canton de Zurich suit en décembre 2018 et dépose une même motion demandant une réduction de 30%. Au grand soulagement de nombreuses personnes, la diminution décidée par le parlement bernois est refusée en votation populaire en mai 2019 suite à un référendum constructif (« projet populaire ») lancé par une large coalition.

On le voit : ces attaques visent tout à la fois les personnes sans passeport suisse, les pauvres, les droits fondamentaux, les institutions et les procédures démocratiques.

Le ton est de plus en plus haineux et agressif, la logique, au mieux, celle d'un retour à la charité du XIX^e siècle. Les mots d'ordre sont la restriction des vivres et des droits, la mise au pas, la vexation, la punition, l'exclusion et la criminalisation.

D'autres voix, toutefois, prennent fait et cause pour une aide sociale solide. Des institutions, des associations professionnelles, syndicales et politiques arguent que l'aide sociale est indispensable pour la cohésion sociale et qu'elle profite à toute la société. En mars 2019, la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS), l'Union des villes suisses, l'Initiative des villes pour la politique sociale, la Croix-Rouge suisse, la Société suisse d'utilité publique et la Csias lancent, ensemble, une charte en faveur d'une aide sociale solide et équitable.¹⁷

Des enfants, des mères cheffes de famille, des « working poor »

Dans ce climat répressif, qui ose encore demander une aide sociale ? Comment les caractéristiques des bénéficiaires ont-elles évolué durant les dernières années ?

Pour le passé, à vrai dire, on n'en sait presque rien. De par la compétence cantonale en matière d'aide sociale, pendant longtemps, les seules données chiffrées disponibles étaient cantonales ou communales, relevées selon le génie propre de chaque canton ou commune. Aucune comparaison intercantonale n'était réalisable, et il était impossible de suivre l'évolution sur le plan national. On sait seulement que durant les grandes crises, le nombre de personnes assistées augmente drastiquement.¹⁸

Les premières données supracantonales sont récoltées et publiées par l'Initiative des villes pour la politique sociale dès 1999 (Indicateurs de l'aide sociale). Les données proviennent de 13 villes, dont deux en Suisse romande. Depuis 2005, des statistiques nationales systématiques sont publiées annuellement par l'Office fédéral de la statistique (OFS) : la Statistique de l'aide sociale. Les données disponibles pour cette courte période de douze ans montrent une stabilité certaine.

En 2017, l'OFS dénombre en Suisse 278 345 personnes qui ont perçu une aide sociale économique au moins une fois dans l'année. Ce nombre correspond à 3,3 % de la population résidente. Ce taux est stable depuis 2005 (3,2 %), alors que le nombre absolu de personnes aidées a augmenté dans la même mesure que la population résidente (237 495 personnes aidées en 2005)¹⁹.

En 2017, près d'un tiers des bénéficiaires (29 %) sont des enfants et des adolescents (31 % en 2005). Ils vivent avec des parents aidés, le plus souvent avec un seul

parent, la mère dans 95 % des cas. En Suisse, près d'une famille « monoparentale » sur quatre a besoin de l'aide sociale, ce qui démontre, d'abord, la division sexuée du travail qui laisse le parent séparé ou divorcé ayant la garde des enfants (très majoritairement les mères) en assumer les coûts si le père ne peut ou ne veut y contribuer et, ensuite, l'absence de protection sociale dans ces situations.

Quant aux personnes en âge AVS, elles sont pour ainsi dire absentes de l'aide sociale – elles sont protégées par les rentes et les prestations complémentaires.

En 2017 toujours, un quart des bénéficiaires de l'aide sociale (26 %) a un emploi et 5 % travaillent même à plein temps (en 2009, première année disponible, 29 % ont un emploi, 9 % travaillent à plein temps). Les autres trois quarts se départagent pour moitié entre des personnes en recherche d'emploi et des personnes non actives, c'est-à-dire qui ne cherchent pas d'emploi pour des raisons d'âge, de santé, de formation en cours et/ou de devoirs éducatifs. Si, donc, les bénéficiaires sont plus souvent sans emploi que la population résidente, on voit aussi que l'emploi, et même l'emploi à plein temps, ne protège pas contre la pauvreté – c'est le phénomène des « working poor ». Les bas salaires, souvent gagnés dans des conditions précaires, touchent plus particulièrement les femmes et les personnes peu qualifiées, souvent sans passeport suisse.

La faible qualification professionnelle est une autre caractéristique des bénéficiaires. Près de la moitié d'entre eux (47 %) n'a pas de formation au-delà de la scolarité obligatoire, une proportion plus de deux fois supérieure à celle de la population résidente. Mais attention : l'autre moitié (53 %) a achevé une formation professionnelle ou supérieure. Une formation professionnelle ne protège donc pas de la pauvreté.

Qu'en est-il, enfin, de la nationalité des bénéficiaires, souvent pointée pour les dénigrer, délégitimer le droit à l'aide, dénoncer un prétendu tourisme social ? Les personnes sans passeport suisse sont presque trois fois plus souvent tributaires de l'aide sociale que les Suisses et les Suissesses : en 2017, 2,3 % des Suisses et 6,3 % des étrangers reçoivent l'aide sociale. Or, la surreprésentation est le fait de ressortissants extra-européens, alors que les titulaires d'un passeport de l'Union européenne s'y retrouvent moins souvent que les Suisses. La surreprésentation est due à des qualifications professionnelles souvent faibles ou non reconnues, au fait que ces personnes travaillent, pour beaucoup d'entre elles, plus souvent dans des secteurs à bas salaires et peu protégés. Le risque de devoir s'adresser à l'aide sociale est alors accru.

Quant à la durée de l'aide sociale, elle augmente depuis 2005, mais reste limitée, ce qui conserve à l'aide sociale son rôle d'aide transitoire. En 2017, la durée (en comptant les dossiers clos dans l'année) est de moins d'un an pour 51 % des dossiers, entre

un et deux ans pour 18% et supérieure à deux ans pour 31% des dossiers. En 2005, les durées étaient de moins d'un an pour 62% des dossiers, entre un et deux ans pour 17% et supérieures à deux ans pour 21% des dossiers.

On le voit : les bénéficiaires de l'aide sociale sont les personnes de classes sociales populaires non couvertes par des assurances. Les groupes et le nombre de personnes devant recourir à l'aide sociale sont déterminés par des paramètres dynamiques sociaux, politiques et administratifs propres à chaque époque et à chaque lieu et externes au système d'aide sociale. Le marché de l'emploi et les salaires, l'organisation des familles et la division sexuée du travail, la démographie et le marché du logement sont des facteurs décisifs. De même, les groupes de bénéficiaires sont fonction de l'étendue des dispositifs en amont de l'aide sociale. En vertu du principe de subsidiarité, l'aide sociale intervient en cas d'absence, d'insuffisance ou d'attente de prestations sociales. Ainsi, toute modification dans les assurances sociales en cas de chômage, de vieillesse, de maladie, d'accident ou d'invalidité modifie la composition des groupes et le nombre de personnes assistées. De même, les prestations pour les familles, y compris la disponibilité ou l'absence de structures d'accueil extrafamilial pour enfants et les conditions d'accès aux formations et aux bourses sont des facteurs de risque, respectivement de protection contre le besoin de recourir à l'aide sociale. Voilà de nombreux facteurs qui permettraient de prévenir le besoin d'aide sociale.

Enfin, les normes sociales dominantes rendent plus ou moins légitime le recours à l'aide sociale qui sera plus ou moins rendu visible voire honteux pour certains groupes comme les jeunes adultes ou les réfugiés. D'autres groupes sont souvent passés sous silence : les mères cheffes de famille, les enfants et les personnes proches de la retraite.

Une citoyenneté écornée

Le recours à l'aide sociale peut entraîner de lourdes conséquences pour les bénéficiaires. Les personnes assistées ne bénéficient pas des mêmes droits que les autres habitants. Ce ne sont pas des citoyens comme les autres. Stigmatisation, punition, honte accompagnent l'aide sociale – une véritable politique de dissuasion. Voyons plutôt.

La liberté d'établissement des pauvres sur tout le territoire n'est garantie que depuis 1979 et à la condition de posséder un passeport suisse, comme nous l'avons vu plus haut dans ce texte. Cette liberté n'est pas toujours respectée, comme le montre

l'exemple de Rorschach (SG). Son maire (UDC) refuse, en septembre 2013, à une bénéficiaire de l'aide sociale de nationalité suisse de s'établir dans sa commune. Sa décision sera cassée par le Tribunal cantonal.

Ce n'est pas tout. Jusqu'au dernier quart du XX^e siècle, le droit de vote des hommes pauvres peut être restreint. En 1915, le Tribunal fédéral admet toujours l'exclusion des indigents du droit de vote. Ce n'est que depuis 1976 que la condamnation pénale et l'insolvabilité ne peuvent plus priver un citoyen de ses droits civiques²⁰.

En outre, la protection de la sphère privée est limitée. Les demandeurs de prestations d'aide doivent fournir toute information demandée par l'autorité et l'autoriser à recueillir des informations quant à leur propre situation et celle de leurs proches dans les domaines personnel, professionnel, financier et de la santé, sous peine de restrictions, voire de refus de l'aide. Ces informations circulent librement entre les administrations. Elles peuvent être récoltées à l'insu des bénéficiaires.

Encadré 6 **Protection limitée de la sphère privée**

En 2008, la 5^e révision de l'assurance-invalidité introduit le principe dit de la détection précoce. Elle abolit le secret médical et oblige le médecin traitant de l'assuré-e à fournir les informations demandées par l'assurance sans l'accord de la personne. De même, elle permet la transmission des informations et une collaboration étroite avec les autorités de l'aide sociale (art. 3 et 68bis LAI).

Depuis 2009, les services d'aide sociale doivent communiquer spontanément aux autorités migratoires les noms des étrangers qui reçoivent l'aide sociale (art. 97 LEI et art. 82b OASA).

Depuis 2011, les services d'aide sociale ont accès au système Plasta de l'assurance-chômage, base de données qui renseigne sur l'ensemble des mesures prises à l'égard des personnes au chômage (art. 96c LACI).

De nombreux services d'aide sociale mettent en place des systèmes de détectives et d'enquêteurs, suivant l'exemple de la commune d'Emmen (LU), qui, la première, engage des détectives sociaux en 2005. La pratique de surveillance, courante dans le cadre des assurances sociales, obtient une base légale lors d'une votation fédérale référendaire (LPGA, nov. 2018).

Ces pratiques dressent un portrait de bénéficiaires fraudeurs et irresponsables. Les mesures de contrôle sont multiples et musclées, l'ingérence dans la sphère privée est drastique.

La liberté personnelle et celle de disposer de sa vie ne sont pas pleinement accordées à qui sollicite des prestations d'aide. Les normes de la Csi as exigent, sous peine de réduction voire de suppression des prestations, de « collaborer », de chercher et d'accepter un emploi « approprié » aussi en dehors de la profession initiale et de participer à un programme d'occupation « utile » et « raisonnable » alors que la Constitution garantit le libre choix de la profession et interdit le travail forcé²¹.

Aujourd'hui, les services d'aide sociale comprennent, en plus du soutien financier, une aide dite personnelle assurée généralement par des assistants sociaux sous forme de conseils, de soutien, d'accompagnement, d'aide dans les démarches administratives ou d'orientation vers des ressources spécialisées. La nature de cette prestation est ambiguë. Si son objectif déclaré est une aide vers l'autonomie, elle constitue un puissant moyen de contrôle, d'éducation et de normalisation. Il est rare que les bénéficiaires puissent décider librement de recourir à l'aide personnelle ; elle leur est très généralement imposée.

On le voit : une véritable machinerie de dissuasion marque l'aide sociale. Il est possible que de nombreuses personnes renoncent à demander une aide alors qu'elles en auraient besoin et y auraient droit parce qu'elles ne veulent et ne peuvent pas accepter de telles ingérences dans leur vie, une telle soumission, une telle disqualification, un prix si élevé.

Conclusion

J'aimerais donner le mot de la fin à un député PDC valaisan, Jean-Claude Savoy. Le député Savoy dit ceci lors du débat d'une motion demandant de réduire les prestations d'aide sociale :

« Je tiens, au préalable, à signaler que je suis un homme de droite et président de commune. Je ne peux pas laisser dire ce qui se dit ici aujourd'hui. Qui sont les gens dont on parle ? [...] Ce sont, tout d'abord, des cabossés de la vie, des gens qui ont 59, 60, 61 ans qui ont fait casseroliers toute leur vie dans des hôtels, qui sont malades, qui n'ont plus aucune chance de trouver un emploi. Ce sont des filles-mères, sans formation, qui ont quitté l'école trop vite, que l'on ne peut pas placer parce que, tout simplement, elles ont à charge un enfant. [...] L'assistance sociale est un domaine qui est extrêmement contrôlé par les communes, par les assistants

sociaux, et on ne peut, aujourd'hui, accepter de suivre toujours ce trend qui continue à dire que ces gens abusent. Donc, moi, je pense très fortement à ces gens-là. Je suis un homme de droite, mais je les soutiens »²².

Véréna Keller est professeure émérite à la Haute école de travail social et de la santé à Lausanne, et vice-présidente d'AvenirSocial, l'Association professionnelle du travail social en Suisse.

Notes

- ¹ Tabin et al. 2010 ; Keller 2019.
- ² Enquête sur le paupérisme, p. 151.
- ³ Selon la Conférence des préposés aux poursuites et faillites, version du 1.7.2009, toujours en vigueur.
- ⁴ Montants fixés par les cantons.
- ⁵ Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin du 24.6.1977 (LAS) entrée en vigueur le 1.1.1979.
- ⁶ Tabin et al. 2005.
- ⁷ Loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 entrée en vigueur en 2008, art. 5, 44, 62 et 63, renommée Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration entrée en vigueur le 1.1.2019
- ⁸ L'aide publique en nature a duré encore bien plus longtemps, par exemple par le biais des magasins pour pauvres en ville de Genève jusqu'en 1978.
- ⁹ Hänzi 2011, p. 232.
- ¹⁰ Normes de la Csi 12/02, B.2-3 et B.2-6.
- ¹¹ Selon les calculs de Gurny & Tecklenburg 2016, p. 20.
- ¹² Gurny & Tecklenburg 2016, p. 9.
- ¹³ Gerfin 2004, p. 32 et 7.
- ¹⁴ OFS 2014.
- ¹⁵ Stutz et al. 2018.
- ¹⁶ Keller 2019.
- ¹⁷ charte-aidesociale.ch.
- ¹⁸ Tabin et al. 2010.
- ¹⁹ OFS 2019.
- ²⁰ Poledna 2014.
- ²¹ Art. 27 CF et commentaire Hänzi 2011, p. 76.
- ²² Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais , session ordinaire de septembre 2014, p. 265. Débat de la motion 2.0029 « Lorsque les travailleurs ont moins d'argent que les bénéficiaires de l'aide sociale/optimisation des coûts de l'aide sociale ».

Indications bibliographiques

- Csias* : Concepts et normes de calcul de l'aide sociale. Berne, 2016.
- Enquête sur le paupérisme dans le canton de Vaud en 1840. Lausanne, 1977.
- Gerfin Michael* : Schlussbericht Evaluation der Richtlinien der SKOS zuhanden der SKOS. Bern, 2004.
- Gurny Ruth & Tecklenburg Ueli* : Fallgruben und Sackgassen. Zur Entwicklung der schweiz. Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten. Zürich, 2016.
- Hänzi Claudia* : Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz. Basel, 2011.
- Keller Véréna* : L'aide sociale en Suisse, chronologie des transformations. Interventions et décisions aux niveaux fédéral, cantonal et communal, 2000 à 2018. Berne, 2019.
- OFS* : Forfait Csias pour l'entretien – calcul actualisé. Berne, 2014.
- OFS* : Statistique de l'aide sociale 2017. Neuchâtel, 2019.
- Poledna Tomas* : Droit de vote. Dictionnaire historique de la Suisse (DHS), 2014.
- Stutz Heidi, Stettler Peter, Dubach Philipp & Gerfin Michael* : Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien. Schlussbericht. Bern, 2018.
- Tabin Jean-Pierre, Frauenfelder Arnaud, Togni Carola & Keller Véréna* : Temps d'assistance. Le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIX^e siècle. Lausanne, 2010.