

Stéphane Rossini
Président du Conseil national

L'aide sociale, révélatrice des enjeux futurs l'Etat social suisse

1. Contexte institutionnel et politique

Longtemps considérée comme « l'ultime maille » du filet de protection sociale, l'aide sociale constitue un régime particulier mais essentiel, par les prestations qu'elle alloue, dans la définition des contours des politiques de solidarité. Sous condition de ressources, l'aide sociale intervient en complémentarité des assurances sociales, qui sont le cœur de la sécurité sociale. Relevant des cantons et des communes, dans une configuration variant selon les cantons, elle se caractérise par une grande diversité, qui s'est d'ailleurs renforcée à partir des années 1990. D'aide matérielle assurant la couverture des besoins vitaux (l'assistance publique), elle s'est modernisée et a pris de nouvelles formes, notamment en matière d'insertion sociale et professionnelle.

Comme toute prestation de politique publique, l'aide sociale évolue et se développe en regard des transformations économiques et sociales et des innombrables mutations qui caractérisent l'espace sociétal. Elle est donc objet de revendications politiques. Ainsi, les interrogations et les critiques sur l'aide sociale sont aussi vieilles que le travail social. Cependant, depuis quelques années, ce débat investit de manière récurrente et vive le niveau fédéral, malgré la dimension cantonale (et communale) de l'aide sociale. Concrètement, après avoir mené une opération de dénigrement et de démantèlement de l'assurance-invalidité et de l'assurance-chômage et, plus particulièrement de leurs bénéficiaires, qualifiés de « profiteurs et d'abuseurs », l'UDC s'attaque maintenant à l'aide sociale. Un climat délétère s'installe. En discréditer les acteurs devient la règle.

Dans ce contexte tendu, il importe de tenir un débat national sur l'aide sociale. Celui-ci intégrera l'application des principes fondamentaux de la sécurité sociale et la nécessité d'innovation systémique du système suisse de protection sociale. C'est la seule issue pour repenser de manière dynamique et constructive

la politique sociale, l'agencement, la nature et le niveau des prestations de solidarité. C'est aussi le seul contrepied intelligent aux velléités de démantèlement social qui sévissent dans les milieux économiques et à droite de l'échiquier politique.

2. Les principes fondamentaux : un enjeu majeur, totalement ignoré !

Malgré le dénigrement de l'aide sociale, un enjeu paradigmatique majeur sous-tend le développement de la sécurité sociale : l'affaiblissement du principe d'assurance (sociale) au profit de l'assistance (sous conditions de ressources). Ce phénomène, considéré à tort comme théorique, est essentiel à l'efficacité du système social. Car, il a été démontré que le ciblage des prestations par l'aide sociale est une fausse « bonne idée », un a priori bon sens. S'il permet de privilégier ceux qui le sont le moins, en leur réservant des prestations dont ils seraient les uniques bénéficiaires, ces mesures engendrent des charges administratives importantes et ont un coût symbolique élevé. Le ciblage ouvre une brèche dans l'unité de la cohésion sociale. Il accrédite deux catégories de citoyens, ceux qui ont besoin de l'aide de l'Etat et ceux qui sont pleinement capables d'assumer leur destinée et celle de leur famille.

Politiquement, cette dérive paradigmatique est totalement sous-estimée. Plus grave, on observe une confusion certaine sur la scène politique ou parmi les acteurs chargés d'appliquer les législations sociales. On banalise ainsi des approches fondamentalement différentes en termes de droits sociaux, d'accès et de niveau des prestations. De plus, stigmatisation, humiliation, processus administratifs complexes ou refus d'une dette financière ou morale envers la société contribuent à laisser sur le bord du chemin les nombreuses personnes renonçant aux prestations. Le renforcement de l'aide sociale pose donc clairement les jalons du retour de la charité. Quel paradoxe ! D'autant plus que l'universalité des prestations d'assurances sociales a permis d'effacer la stigmatisation et la honte liées au geste de recevoir d'autrui ses propres moyens de subsistance. Le ciblage des prestations est une régression de la politique sociale. C'est le progrès à l'horizon 1880 !

De plus, en proposant que les communes renoncent à appliquer les critères minimums recommandés par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), l'UDC ajoute une salve supplémentaire à l'encontre des victimes de problèmes sociaux, ignorant les lacunes systémiques de l'organisation actuelle du système social. Il est certes plus aisé de s'attaquer aux personnes les plus faibles que d'énoncer des idées innovatrices pour prévenir les problèmes sociaux ou innover en matière

d'intervention sociale. Cette nouvelle fronde nuit à la cohésion sociale de ce pays. Elle remet en cause les fondements de notre Constitution.

3. L'augmentation des besoins pose une vraie question systémique

Quelques éléments statistiques méritent d'être rappelés : entre 2003 et 2012, les dépenses nettes des prestations sous condition de ressources ont passé de 8,7 à 12,7 milliards de francs, soit + 46% ; les dépenses nettes d'aide sociale ont ainsi passé de 1,2 à 2,4 milliards de francs. Elles ont donc doublé et passé de 14% à près de 19% des dépenses sociales sous condition de ressources. Le taux d'assistance a passé de 3,8% en 2005 à 4,6% en 2013. Entre 2012 et 2013, le nombre de dossiers d'aide sociale a augmenté de 3%, celui des bénéficiaires de 2,7% ; la diversité des situations cantonales reste très grande, le taux d'aide sociale variant d'environ 7% de la population à Neuchâtel à 1% à Nidwald, pour un moyenne nationale à 3,2% en 2013.

Ces évolutions doivent être prises au sérieux et leurs conséquences analysées dans une approche globale de fonctionnement du système de protection sociale, pour garantir la cohérence de l'ensemble, l'allocation optimale des ressources et les effets les plus efficaces possibles. Elles doivent par ailleurs être mises en perspective des mesures d'économies prises dans : les assurances chômage et invalidité ; la réduction des primes d'assurance-maladie ; les bourses d'étude ; le futur niveau des rentes vieillesse. L'aide sociale devient donc, plus que jamais, un régime social qui doit prendre une nouvelle dimension ; tout le contraire d'un démantèlement ! Ses développements imposent des réponses systémiques.

4. Le mythe des abus et le populisme

Depuis plus de dix ans, l'UDC et ses alliés bourgeois alimentent le mythe des abus dans l'utilisation du système social. Abus dans toutes les assurances sociales et dans l'aide sociale sont brandis et exagérés pour dénigrer la sécurité sociale. Or, la réalité est fort différente. Dans les assurances invalidité et chômage, il a été démontré que les abus sont rares (1% dans l'AT) ; de même pour l'aide sociale. En fait, le discours sur les

FAI), de même pour l'aide sociale. En fait, le discours sur les abus n'a rien à voir avec les abus. Il sert à discréditer la politique sociale et à stigmatiser les bénéficiaires de prestations. Comme si l'on choisissait d'être malade, invalide ou au chômage ; comme si les gens prenaient plaisir à subir l'humiliation de l'assistance publique ! Il y a donc instrumentalisation des régimes sociaux et détournement de la réalité pour défendre des positions idéologiques de réduction des prestations sociales. A quand la même virulence contre les abuseurs du fisc ? Parce que ce débat cultive la stigmatisation et désigne des coupables, il est pervers et intolérable.

5. Repenser le fédéralisme social

Les habitants de ce pays méritent une solidarité bien pensée, car elle est un élément central de la cohésion de la Nation et de la prospérité. Si notre système social est de qualité, il est aussi complexe et de plus en plus difficile à gérer de manière optimale. Son extension provoque des controverses, alors que l'on doit répondre à des besoins nouveaux et à des difficultés de coordination ou d'harmonisation. Le risque est grand de n'envisager une réforme que par une seule réduction des dépenses ! La refonte structurelle apparaît dès lors comme un défi essentiel à la modernisation de l'Etat social. On ne pourra pas s'y soustraire.

La multiplicité des compétences et des régimes, les diversités administratives et de gestion, les lacunes en termes de transparence ou de pilotage amènent à revoir les agencements et les coordinations. Il s'agit de faire sauter les cloisons et verrous, comblant des lacunes, simplifiant son organisation, facilitant la cohérence des prestations. L'aide sociale doit s'inscrire pleinement dans cette dynamique. Il convient donc de poser les jalons d'un régime de protection sociale cohérent, applicable de manière uniforme sur l'ensemble du territoire, à la fois pour garantir l'égalité de traitement des citoyens et pour le développer en complémentarité des régimes d'assurances sociales fédérales.

Dans cette perspective, les questions d'harmonisation et de coordination intercantionales, du rôle et des compétences de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS/SODK) et de la Conférence des institutions

sociales (CSIAS/SKOS) et de la détermination des normes d'aide sociale, ou des relations entre Confédération, cantons et institutions privées doivent être posées et discutées de manière approfondie. La Confédération devrait définir à l'avenir les normes nationales minimales d'aide sociale. Cette tâche ne devrait donc plus être celle d'un organisme associatif privé (la CSIAS), mais d'une autorité politique. Les normes devraient, comme pour d'autres pratiques sociales (prestations complémentaires AVS/AI, subventions LAMal), être non plus indicatives, mais minimales et obligatoires. Elles seraient définies en concertation étroite avec les cantons (CDAS).

6. L'aide sociale au carrefour de sa destinée

L'aide sociale est au carrefour de son destin. La perspective de démantèlement de ce qui constitue l'ultime maille du filet de la protection sociale ne doit en aucun cas sous-estimée. C'est une menace sérieuse sur l'édifice de la solidarité suisse en matière de protection sociale. Cela d'autant plus que l'aide sociale devra répondre à l'avenir à de nouveaux besoins. Pensons, notamment, aux problématiques que sont :

- Les mesures de prévention et les actions « en amont » en matière de lutte contre la pauvreté.
- L'aménagement des mesures de soutien matériel aux personnes en situation de pauvreté (définition des ressources financières minimums : les besoins vitaux).
- Le développement des mesures d'intégration sociale et professionnelle, notamment la coordination avec les assurances sociales (LAI, LACI) et les entreprises.
- Les collaborations accrues entre les services sociaux et ceux de l'emploi.
- Les innovations en matière de contre-prestation intelligente et porteuse de potentiels d'intégration et d'autonomie pour les personnes.
- Les stratégies d'action pour les catégories de population les plus fragiles : familles monoparentales, personnes sans formation, personnes d'origine étrangère.
- La professionnalisation des acteurs d'application de l'aide sociale, l'innovation et l'efficacité des pratiques opérationnelles (organisation de la prise en charge, coordination, suivi des bénéficiaires, évaluation)

coordination, suivi de bénéficiaires, évaluations, contrôles, sanctions, qualité, etc.).

Les attaques contre l'aide sociale expriment enfin la grande difficulté des autorités suisses d'admettre que la pauvreté est une réalité, un phénomène qui frappe un pays aussi riche que le nôtre, contre lequel il faut des actions de régulation économique (la lutte contre les bas salaires), de formation et de politique sociale. Reconnaître l'existence de la pauvreté et la nécessité d'y répondre par des actions politiques spécifiques est par conséquent devenu un enjeu majeur. Discrediter l'aide sociale apparaît dans ce contexte comme une manœuvre pour éviter de la moderniser et d'innover. L'aide sociale est un droit et un moyen de préserver la dignité humaine. Cette dimension lui confère une dimension essentielle.

Conclusion provisoire... Quelques enjeux majeurs

En regard des développements des régimes d'aide sociale, plusieurs questions s'imposent à l'agenda politique :

1. Il faut un discours clair et cohérent sur l'aide sociale, sur sa place dans le système de protection sociale et sur ses développements. Les trois niveaux institutionnels, Confédération, cantons et communes, doivent contribuer à une vision coordonnées et partagées. En aucun cas la légitimité des régimes d'aide sociale ne doit être contestée. Au contraire, l'aide sociale fait pleinement partie du système de protection sociale.
2. Les défis de l'innovation sociale et d'utilisation optimale des ressources publiques doivent déboucher sur une vision moderne de l'aide sociale : en complémentarité des assurances sociales et qui ne se limite pas à la couverture des besoins matériels minimums. L'aide sociale doit être partout en Suisse un instrument d'intégration sociale et professionnelle.
3. Institutionnellement, une uniformisation des pratiques doit être débattue. Cela signifie que la question d'une loi-cadre nationale d'aide sociale doit figurer à l'agenda politique. Elle doit clarifier la terminologie, harmoniser les prestations, renforcer l'innovation et la recherche.
4. La coordination entre les régimes d'assurances sociales et leurs organes d'application et l'aide sociale, mais encore les autres régimes sociaux sous conditions de ressources

les autres régimes sociaux sous conditions de ressources doit être rigoureusement développée. Cela suppose un monitoring des flux de bénéficiaires entre les régimes suisses de protection sociale.

5. Pour y parvenir, les rôles de la Confédération, des cantons (CDAS) et de la CSIAS doivent être repensés. La Confédération devrait définir les normes nationales d'aide sociales et les imposer comme norme minimale aux cantons et aux communes.
6. La professionnalisation et l'innovation dans la mise en œuvre de l'aide sociale sont nécessaires pour répondre aux nouveaux besoins sociaux et à l'efficacité et l'efficience de l'allocation des prestations sous conditions de ressources.

[Retour](#)