

La pression s'accroît sur l'aide sociale : Revendications de l'Initiative des villes : Politique sociale

Situation de départ

Le 21 novembre 2003, l'Initiative des villes : Politique sociale a arrêté sa position à propos de l'étude consacrée par la CSIAS à la couverture du minimum vital dans le fédéralisme suisse. L'Initiative des villes s'est alarmée de l'existence de problèmes systémiques et d'inégalités. Elle a trouvé particulièrement choquant qu'un emploi rétribué ne suffise pas toujours pour vivre. Elle critique le pilotage insuffisant des assurances et plus particulièrement les lacunes en matière de coordination entre les assurances sociales, les prestations allouées selon le besoin, l'aide sociale et la politique fiscale. A l'échelon individuel, le sens des responsabilités s'émousse lorsque le revenu du ménage diminue malgré l'apport d'un salaire supplémentaire. Le piège de l'assistance se referme si les revenus tombent en dessous de la barre de l'aide sociale et toute incitation à l'autonomie s'envole. Avec le slogan « le travail rémunéré doit être profitable ! » (cf. annexe), l'Initiative des villes a souligné que le débat sur les incitations mérite d'être repris et conduit de manière différente. En effet, inciter quelqu'un à accepter un emploi rétribué ou à augmenter son taux d'activité ne peut constituer le seul instrument à disposition de l'aide sociale. Les différents régimes d'assurances et leurs synergies – également avec le domaine de la fiscalité – sont déterminants pour promouvoir l'autonomie économique. Forte de ces constats, l'Initiative des villes avait projeté d'organiser un séminaire pour apporter sa contribution à la discussion sur le thème des incitations.

L'Initiative des villes a tenu parole. Le 11 mai 2004, elle a dédié sa conférence de printemps au thème « Une politique d'incitation représente-t-elle une issue pour l'aide sociale ? ». Le moment était favorable car la question des incitations constitue également l'un des points forts de la révision des normes CSIAS. L'argument est en outre actuel et il donne lieu, sur certains points, à des discussions opposant des points de vue tranchés. L'objectif de la conférence résidait dans la volonté de provoquer un débat de fond et de présenter les arguments contradictoires concernant certains sujets importants en relation avec les dispositifs d'incitation, l'assurance de base et les contre-prestations.

Les spécialistes et politiciens intéressés ont pu prendre connaissance des résultats des exposés, ateliers, table ronde ainsi que la documentation disponible. Les discussions ont mis en lumière les profondes divergences existant dans l'évaluation de l'impact des modèles d'incitation. En revanche, tous sont unanimes à reconnaître le rôle décisif que jouent les mesures prises en amont de l'aide sociale, c'est-à-dire dans le domaine des assurances sociales.

Präsidium
Ruedi Meier
Sozialdirektor, Luzern

Vice-Présidence
Marie-Thérèse Maradan
Ledergerber,
Directrice des Affaires
sociales, Fribourg

**Secrétariat Suisse
latine**
Philippe Meystre
Secrétariat général
Sécurité sociale
et environnement
Place Chauderon 7
1000 Lausanne 9
T 021 315 72 11
F 021 315 70 01
initiative-villes
@lausanne.ch

**www.
initiative-villes.ch**

Geschäftsstelle
Deutschschweiz
staedteinitiative
@stadtluzern.ch

Les conclusions, résultant de cette vision d'ensemble, ont été mises en consultation auprès des membres et adoptées ensuite par le Bureau.

Tenir tête à la pression politique

L'aide sociale est remise profondément en cause par le marasme économique, par une augmentation des prises en charge supérieure à 30%, par l'insuffisance des ressources individuelles et par les charges croissantes résultant des programmes d'économies. Après chaque période de récession, les chiffres de l'aide sociale se fixent à des niveaux plus élevés qu'à la fin de la crise précédente. Le besoin de légitimation s'accroît et les critiques se durcissent. Organes d'exécution de l'aide sociale, villes et communes ont la responsabilité de s'opposer à l'actuelle polémique concernant le prétendu gaspillage des ressources et de faire parler les faits.

Que l'aide sociale soit sous pression n'a rien à voir avec un quelconque manque d'efficacité ou avec les prestations prétendument généreuses servies par les services sociaux. Les causes de cette situation sont connues et il est nécessaire de les exposer au public : la garantie du minimum vital et la responsabilité de l'intégration ont été en réalité déléguées au régime de l'aide sociale suite à des dysfonctionnements du système ainsi qu'à l'absence de pilotage et de coordination. L'aide sociale a réagi de manière innovante en investissant dans des programmes d'intégration, en offrant des prises en charge sur mesure, en améliorant la collaboration interinstitutionnelle (LACI-AI-aide sociale) et en testant de nouveaux modèles d'intervention. Si atténuer les conséquences de certains risques structurels était possible avec un nombre restreint de situations de prise en charge, l'exercice confine aux limites lorsqu'il faut s'occuper d'un grand nombre de cas. L'Initiative des villes ne s'est pas seulement donné pour mission de décrire les prestations délivrées par l'aide sociale et les limites de ce régime. Elle entend au contraire contribuer à remédier aux dysfonctionnements existants. Elle oeuvre pour que l'économie, la société et le politique s'associent à la recherche de solutions durables, réalistes et indépendantes du climat politique du moment.

Des incitations dans le domaine de l'aide sociale ? Certes, mais à l'intérieur d'un cadre défini !

Les dispositifs d'incitation nécessitant d'être différenciés, ils sont par nature malaisés à mettre en œuvre. Les dissemblances entre grandes et petites villes ou entre villes et campagne appellent des solutions spécifiques. Aucun modèle n'est applicable à l'entier du territoire suisse. Il est cependant nécessaire de disposer d'une interprétation uniforme et contraignante des notions de minimum vital et de contrat d'intégration dans le domaine de l'aide sociale. Accorder uniformisation, force obligatoire et flexibilité constitue aussi l'un des principaux défis de la révision en cours des normes CSIAS. Il ne faut pas laisser le soin à l'arbitraire de définir la fonction essentielle des lignes directrices même si le besoin d'amélioration se fait sentir.

Il faut s'en tenir aux faits et considérer de manière réaliste les attentes formulées à l'endroit d'un dispositif incitatif dans le domaine de l'aide sociale :

- L'Initiative des villes part du principe que la grande majorité des bénéficiaires de l'aide sociale veulent assurer leur existence matérielle par leur propre travail et que de ce fait, ils sont sensibles aux incitations, qu'elles soient matérielles ou immatérielles.
- Les dispositifs d'incitation doivent respecter leurs propres engagements. Encore faut-il le pouvoir. Aucune contre-prestation ne saurait être exigée de la part des usagers sans une offre suffisante en places de travail, en programmes de qualification, de coaching et d'occupation, ou en structures d'accueil de jour.
- La mise à disposition de telles offres exige des investissements – le débat relatif aux incitations ne doit pas se cantonner à la seule recherche d'économies à court terme dans les dépenses d'aide sociale.
- Les milieux économiques comme les pouvoirs publics sont appelés à partager leur responsabilité sociale en créant des emplois adéquats.
- L'aide sociale est confrontée à un nombre extrêmement élevé de cas. Toutefois, ce sont des personnes confrontées à des problèmes aux multiples facettes qui sont en cause derrière la notion abstraite de « cas ». En l'absence de solutions toutes faites, l'aide sociale doit mettre en place une vaste palette d'offres, comprenant outre le conseil et le suivi, la prise en compte des déficits et des chances des usagers.
- En faisant abstraction des travailleurs paupérisés, l'objectif d'insertion professionnelle dans le premier marché du travail ne peut être atteint que par une minorité. Par contre, la situation se présente mal pour la majorité des bénéficiaires : problèmes de santé, déficits dans la formation scolaire ou professionnelle, faibles compétences émotionnelles et sociales, charges familiales. L'aide sociale doit s'attacher à trouver des solutions tenant compte de ces différents obstacles.
- Si l'intégration professionnelle demeure problématique, l'intégration sociale représente en revanche un objectif réaliste. Variable, le potentiel d'intégration des allocataires d'aide sociale appelle des mesures diversifiées. Il faut toutefois admettre que l'on manque de places de travail et de mesures favorisant l'intégration professionnelle et sociale.
- La marge de manœuvre pour des incitations matérielles est limitée : contre le bas où l'on se heurte à la nécessité de garantir la dignité humaine ; contre le haut parce qu'il s'agit de ne pas allouer des ressources qui avantageraient leurs destinataires au détriment des travailleurs dont la rétribution se situe dans la zone des bas salaires. La question de l'orientation à donner à l'incitation est ainsi soulevée.
- Il faut s'attaquer à l'ensemble du problème de la concurrence dans la frange des bas salaires au lieu de le rattacher exclusivement à l'aide sociale, ce qui entraîne un nivellement par le bas de l'aide sociale. Des approches envisageables peuvent être trouvées dans les salaires minimaux, tels qu'ils existent aux Etats-Unis, même s'ils sont très faibles, ainsi que dans l'exonération fiscale du minimum vital.
- Les incitations de nature financière ne sont pas seules en cause : les conditions générales jouent aussi un rôle dans le processus d'intégration. Prise en charge extra-familiale des enfants, cours de langue et programmes de qualification exigent des investissements. Ceux-ci ne doivent pas être contestés au nom de la nécessité de réaliser des

économies. Ils sont en effet payants : à long terme, on épargnera sur les conséquences financières et sociales de l'exclusion.

- Les allocataires d'aide sociale ne sont pas les seuls dont on attend des contre-prestations : l'ensemble des coûts résultant des mécanismes d'exclusion actuels doivent être pris en considération – l'économie, le marché de l'emploi et la société dans son ensemble sont tout particulièrement interpellés ; ils doivent agir en faveur de l'intégration des plus faibles. Des valeurs telles que les droits fondamentaux, la dignité humaine ou la solidarité représentent des principes fondateurs de la démocratie ; ils ne sauraient être jetés par-dessus bord au motif qu'ils entraînent des dépenses.

Poursuivre les débats dans une perspective élargie et promouvoir l'intégration

Dans des situations particulières, les modèles incitatifs peuvent représenter une issue à l'aide sociale. Ils ne permettent toutefois pas de corriger les défauts du système de sécurité sociale. L'Initiative des villes s'engage par conséquent en faveur de la poursuite du débat sur la politique sociale. Celui-ci doit être mené dans une **perspective élargie** et en vue de consolider durablement la sécurité sociale.

A cet égard, la mission d'assurer le minimum vital et de réaliser l'objectif d'insertion ne doit pas être plus longtemps déléguée à l'aide sociale sans doter cette dernière des ressources et de la marge de manœuvre nécessaires. Villes et communes estiment qu'il est urgent d'assurer la coordination entre assurances sociales, prestations allouées sous condition de ressources, aide sociale et politique fiscale. Leurs exigences sont particulièrement pressantes en ce qui concerne le pilotage et le sens à donner aux dispositions incitatives. Ce besoin augmente avec l'accentuation de la problématique des coûts et de leur financement.

Aide sociale et assurances sociales possèdent aujourd'hui un dénominateur commun : assumer les conséquences du risque de désintégration auquel la société est exposée. Le fossé historique entre aide sociale et assurances sociales doit être comblé par des mesures ciblées et orientées vers un objectif de collaboration.

Faire des économies sur le dos des services sociaux coûte cher ! La réflexion ne doit pas s'arrêter à mi-chemin du calcul arithmétique : faire des économies en rabotant les effectifs est une politique de courte vue, car ces prétendues économies feront rapidement exploser les prestations de l'aide sociale. Quand le personnel social est submergé de cas à traiter, l'aide personnelle en pâtit et les prestations subsidiaires ne peuvent plus être intégrées de façon ciblée dans la démarche d'affranchissement de l'aide sociale. En outre, il devient de plus en plus difficile de contrôler les abus. Il faut donc bien au contraire étoffer les ressources en personnel dans les services sociaux, seule manière de promouvoir l'intégration et de faire baisser durablement les coûts.

La mission d'insertion de l'aide sociale englobe tout à la fois l'intégration sociale et l'intégration professionnelle. C'est avant tout l'aide sociale personnalisée qui est mise à contribution – alors que, paradoxalement, les travailleurs sociaux ont toujours moins de temps à accorder à chaque situation.

Pour ce motif, les villes participent au renforcement de la collaboration interinstitutionnelle (CII). Interface entre assurance chômage, assurance invalidité et aide sociale, la CII ouvre de nouvelles voies pour garantir la sécurité matérielle ainsi que l'intégration sociale et professionnelle. La CII est une démarche prometteuse ; elle n'en est toutefois qu'à ses débuts et doit être étendue :

- Par une implication plus importante – ayant force obligatoire – de tous les partenaires : AI, LACI, aide sociale mais aussi, à l'avenir, assurance perte de gain, assurance accident et employeur.
- Par un élargissement des objectifs de collaboration : investir dans la prévention et l'intégration en vue de réduire les dépenses à moyen terme.
- Par un développement des liaisons à l'échelon local : rapprochement des institutions à l'échelon cantonal et communal, pilotage commun des choix stratégiques.
- Par une utilisation commune des compétences clés des partenaires et par une stratégie commune d'intégration.
- Par le démantèlement systématique des obstacles (législatifs, structurels, financiers) qui compliquent la collaboration.

L'Initiative des villes soutient la revendication portant sur l'élargissement de la collaboration interinstitutionnelle (CII). Elle recommande de mettre en œuvre de nouvelles démarches pilotes en application de l'art. 64 quater LAI.

L'Initiative des villes plaide en faveur de l'introduction de **prestations complémentaires pour les familles**. L'aide financière communale ne peut pallier la paupérisation des familles, devenue un problème d'envergure nationale, que de manière insuffisante. Le chapitre des enfants vivant dans la pauvreté ne doit pas être récurrent dans l'ordre du jour du monde politique. Le temps presse ! Les prestations complémentaires pour les familles seraient un instrument puissant pour endiguer la paupérisation des familles et pour décharger financièrement et personnellement l'aide sociale. Cet allègement est d'autant plus nécessaire que l'aide sociale en a besoin pour se consacrer davantage à l'aide personnelle.

Les prestations complémentaires pour les familles doivent avoir les effets suivants :

- assurer l'existence matérielle des familles avec enfants en bas âge, notamment les familles monoparentales, sans revenus provenant d'une activité lucrative ;
- apporter des prestations qui assurent l'existence aux familles ayant des revenus provenant d'une activité lucrative (travailleurs paupérisés).

60% des familles avec enfants constituent la majeure partie des personnes pauvres et leur nombre est appelé à croître. Le risque de pauvreté de ces familles n'est pas une donnée individuelle mais une situation de détresse structurelle qui peut être combattue de la manière la plus efficace par une prestation d'aide sociale à l'échelon fédéral.

Le document « La pression s'accroît sur l'aide sociale : Revendications de l'Initiative des villes : Politique sociale » a été mis en consultation auprès des membres de l'Initiative des villes et a été adopté par le Bureau le 5 juillet 2004.

Annexe: page 6 de la Position de l'Initiative des villes : Politique sociale sur l'étude de la CSIAS "La couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse"

Travailler doit être profitable !

Il convient de faire disparaître les défauts du système et de débarrasser la route des pièges à pauvreté qui l'encombrent. Quel que soit leur lieu de domicile, chaque individu et chaque famille doivent pouvoir assurer leur existence de manière autonome au moyen d'un emploi rétribué. Travailler doit être profitable !

L'aide sociale se trouve aujourd'hui en première ligne pour garantir le minimum vital des travailleurs pauvres. Peu d'incitations matérielles à demeurer économiquement autonome sont mises en œuvre. Selon l'étude CSIAS, une politique d'insertion digne de ce nom n'existe que dans un nombre réduit de cantons.

A l'heure actuelle, seuls quelques modèles incitatifs sont expérimentés. On est en train d'en évaluer l'efficacité mais on ne dispose encore d'aucun résultat. Avec la CSIAS, l'Initiative des villes est d'avis que les dispositifs assuranciers existants jouent en la matière un rôle plus décisif que l'aide sociale. L'étude CSIAS a clairement démontré que le débat sur les incitations doit être conduit de manière renouvelée et sur d'autres bases. Les incitations ne doivent pas se limiter à des aspects monétaires. Elles doivent également comprendre des incitations non financières. Il conviendrait d'une part d'instituer des incitations axées sur l'emploi rémunéré et, d'autre part, de concevoir des mesures orientées vers la promotion de la responsabilité individuelle à travers une offre différenciée en places de travail « de niche » (marché secondaire / complémentaire du travail). Ce qui est primordial, c'est de clarifier suffisamment tôt les besoins individuels en matière de conseil, de promotion et, tout particulièrement, de formation. La discussion sur les incitations ne doit par ailleurs en aucun cas se limiter aux ménages pauvres ou modestes. La classe moyenne doit être intégrée dans cette nouvelle approche du problème. L'Initiative des villes a l'intention de reprendre la discussion dans le cadre d'une prochaine conférence, lorsque les résultats des évaluations des dispositifs d'insertion seront disponibles.

Inciter quelqu'un à prendre un emploi ne peut pas se réaliser sur la base des seules dispositions relatives à l'aide sociale. Une interaction coordonnée de l'ensemble des instruments concourant à garantir le minimum vital est indispensable. Tout comme les mesures relatives au marché du travail, les politiques fiscale et sociale doivent s'accorder à l'échelon cantonal pour inciter les gens à accepter un revenu additionnel provenant d'un travail rétribué. C'est la seule manière de satisfaire aux exigences posées par l'art. 41 Cst : « La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que: (...) ^d toute personne capable de travailler puisse assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables (...) ».