

Aide sociale

De tous les problèmes que présente la science administrative, l'assistance publique est sans contredit le plus difficile. Une gloire immortelle est réservée à celui qui aura le bonheur de le résoudre... Je suis loin de prétendre à cette gloire, mais cette question qui intéresse tant d'existences devra bientôt être décidée par notre canton, je veux essayer de présenter quelques idées sur cette matière importante. Si l'une d'elle seulement est susceptible d'une application utile, je serai plus que récompensé."

F.-L. Berger, du Paupérisme dans le Canton de Vaud, Lausanne, 1836, page 7.

Racines

Les pratiques qui relèvent aujourd'hui de l'aide sociale correspondent aux résultats de la mise en place de l'État-protecteur. Longtemps appelée "assistance", elle a été la forme prédominante du secours aux plus démunis. On parlait des pauvres et des miséreux.

Actuellement, elle est devenue le dernier filet de la sécurité sociale. A ce titre, elle est très sensible aux évolutions et à la conjoncture.

En 1640, 236 mendiants qui avaient passé le Rhin furent exécutés à Bremgarten. Mais cette rigueur excessive ne peut être constante ; elle est limitée au moment où l'affluence et l'audace des vagabonds les rendent particulièrement obsédants et dangereux. On persévère - effort illusoire - dans les mesures destinées à faciliter l'identification des mendiants récidivistes : marques, tonsures, ablation des oreilles.

A. Verdeil, Histoire du canton de Vaud, tome 2, Lausanne, 1854, p. 205

Tout semblait résolu

A la faveur de la haute conjoncture, et à la suite du déploiement du système de sécurité sociale, on a crû que le système d'aide sociale ne constituait qu'un pur résidu, marginal, et c'était presque le cas. Il est d'ailleurs significatif que les recherches consacrées à la sécurité sociale ne lui aient porté qu'une attention fort modeste. La situation est en passe de changer.

Les principes constitutifs de l'aide sociale

a) L'aide sociale est une prestation d'urgence attribuée aux personnes qui ne sont plus en mesure de bénéficier d'autres formes de soutien en particulier de la famille, du secteur privé ou des assurances sociales. Elle assume donc une fonction de subsidiarité.

b) L'aide sociale est consentie aux personnes nécessiteuses quelles que soient les raisons qui les aient conduites dans cet état de besoin (principe d'individualisation et de besoin).

c) L'aide sociale publique est octroyée aux individus sous certaines conditions et dans le cadre de l'imposition de règles de comportement (principe de contrôle).

Il apparaît donc clairement que le système d'aide sociale ne peut être analysé que dans la mesure où l'on considère l'ensemble du système de sécurité sociale. Le schéma de la *page suivante* tente de montrer le lieu social de cette forme d'aide. Elle intervient essentiellement lorsque les systèmes centraux d'intégration sociale ne fonctionnent plus. En outre, l'aide sociale affirme explicitement un objectif de réintégration sociale qui peut être directe ou, le cas échéant, passer par des instances spécialisées agissant sur la base d'interventions à caractère médical ou plus ou moins répressif. Les liens entre l'aide sociale et les instances répressives sont encore présents ; il suffit pour s'en convaincre d'évoquer la notion de privation de liberté à des fins d'assistance".

Pour comprendre l'aide sociale, il est essentiel de considérer le fait qu'elle est profondément individualisée. Elle ne se préoccupe guère de considérer les causes sociales qui ont pu conduire à la situation de besoins, elle met l'accent sur l'état personnel du demandeur, auquel elle fait un devoir de fournir les renseignements les plus détaillés sur ses conditions de vie.

"On exigeait des mendiants la production de lettres d'autorisation ou même le port d'un insigne : ours de plomb, à Berne, écusson de métal, à Zurich, croix d'étoffe noire et blanche, à Fribourg. L'insigne doit être porté bien en évidence."

J. Niquille, l'Hôpital de Notre-Dame à Fribourg, 1921, p. 99.

Assistés des villes et assistés des champs

L'organisation de l'aide sociale et la grande proximité qu'elle entretient avec la cellule élémentaire du système politique que constitue la commune conduit à l'existence d'une très grande diversité des formes d'organisation repérables. En observant le tableau No 2, on constate que l'aide sociale peut se structurer de manière fort diverse.

Dans les grandes communes urbaines elle s'intègre à un système complexe de services sociaux alors que dans les petites communes rurales elle s'organise selon un système de milice et de proximité extrêmement peu structuré. Entre ces deux pôles, d'autres formes d'organisation sont repérables. On devine aisément que celles-ci peuvent engendrer des pratiques notablement différenciées.

L'observation empirique le confirme. Ainsi, dans un même canton, la proportion de bénéficiaires de l'aide sociale peut passer de 1 à 5, selon que l'on considère des régions rurales ou des agglomérations urbaines.

De plus en plus d'assistés

Si l'on connaît le rapport étroit qui lie l'aide sociale au fonctionnement général de la sécurité sociale et plus généralement des systèmes centraux d'intégration que sont la famille et le travail, on ne saurait s'étonner de constater actuellement une sensible croissance du nombre de bénéficiaires. On connaît les difficultés qui caractérisent l'adaptation de la sécurité sociale aux transformations de la famille (divorces, familles monoparentales), ainsi qu'à la fragilisation de l'accès à l'emploi. Les données observées au cours des trois dernières années (voir les travaux de Höpflinger et Wyss, de Rüst, ainsi que les rapports des administrations publiques) font état d'une croissance très significative du nombre d'assistés, mais également du coût des prestations ; on parle de "lourdeur des cas".

L'appareil juridique en matière d'aide sociale

Il est composé d'un ensemble de normes produites soit par la Confédération, les cantons et les communes. Une palette d'ordonnances et de règlements organisent la gestion du système. Il est

intéressant de constater combien ces normes sont peu précises et laissent la voie ouverte à l'interprétation.

En matière d'exécution, des lignes directrices sont publiées et mises à jour par la Conférence suisse des institutions d'assistance publique (CSIAP). Cette institution s'efforce de soutenir un processus d'harmonisation entre les cantons et au sein même de ceux-ci. Les législations fédérales, cantonales, et communales, s'attachent essentiellement à définir les responsabilités. En quelque sorte, il s'agit de répondre à l'éternel problème : qui va prendre en charge le demandeur d'aide et comment vont se répartir les coûts entre les instances concernées ? On notera qu'aucun canton ne définit la hauteur de l'aide matérielle qu'il distribue. Ces "détails" sont généralement précisés dans le cadre des règlements de mise en œuvre, voire de cas en cas après étude du dossier. Les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'assistance publique ne sont évidemment pas toujours appliquées. Certains cantons sont plus "généreux", d'autres beaucoup plus "chiches".

La question de la garantie d'un revenu minimum d'existence dans la Constitution

Dans le cadre d'une hypothèse de développement, voire mise à jour de l'aide sociale, la question de l'ancrage d'un droit au revenu minimum d'existence dans la Constitution fédérale se pose. A ce propos, divers avis se sont exprimés dont ceux de Jürg Paul Müller (Grundrechte, Berne, 1991, p. 41). et de Félix Wolffers, dans ce dossier.

Les auteurs s'accordent à penser que le droit constitutionnel contient un droit au minimum d'existence. La traduction de ce droit dans les législations cantonales connaît des différences significatives. Certaines d'entre elles affirment explicitement ce droit à l'aide sociale, alors que d'autres cantons le refusent explicitement. Dans de nombreux cas, les législations cantonales restent ouvertes à ce sujet ou, en tout cas, sont fort imprécises dans leurs expressions.

Dans ces conditions, on peut légitimement se demander dans quelle mesure il conviendrait de proposer une législation fédérale. La situation actuelle rend en tout cas ce débat pertinent et digne d'intérêt. Il ne s'agit évidemment pas d'innover pour innover, mais un certain nombre de lacunes méritent d'être mises en évidence qui peuvent conduire à juger opportun une transformation de la situation que nous connaissons aujourd'hui.

Les législateurs humains auraient dû épuiser leur génie à chercher les moyens de prévenir la misère et le crime avant que de penser à le punir".

A. Verdeil, Histoire du canton de Vaud, tome 3, Lausanne, 1854, p. 119.

Lacunes

Énumérons-les.

- La situation juridique des bénéficiaires de l'aide sociale est très peu transparente.
- La Constitution fédérale contient implicitement un droit non écrit au minimum d'existence.
- La législation actuelle en matière d'aide sociale permet aux administrations publiques un large espace d'interprétation. Dans ces conditions, le danger d'arbitraire est particulièrement significatif.
- La législation actuelle est très imprécise en ce qui concerne l'ampleur de l'aide disponible. On est loin de disposer d'une pratique uniforme et contraignante.
- En l'absence de règles explicites, on peut limiter ou élargir l'aide sociale dans des proportions particulièrement importantes.
- La contribution de la famille, ainsi que l'obligation de rembourser sont réglées de manière particulièrement différente selon les cantons et même au sein d'un même canton. Les modalités d'accès à l'aide sociale sont fréquemment très mal définies.

— Le droit de recours est fort différent selon les cantons.

— L'opacité qui caractérise le droit en matière d'aide sociale ne permet guère la mise en place d'une approche analytique, voire scientifique du domaine.

— Enfin, la croissance massive des coûts de l'aide sociale, en particulier pour les grandes agglomérations et les communes qui connaissent un fort taux de chômage, rend problématique son financement.

Dans ces conditions, il conviendrait d'explicitier les principes fondamentaux de l'aide sociale, de construire un système général de critères en matière de prestations et de fixer des minimums. De plus, il serait opportun d'uniformiser les règles en matière d'obligation de remboursement et de responsabilité de la famille, ainsi que d'unifier les règles qui garantissent une application uniforme du droit.

Rien de plus hypocrite, écrit L. Paulian, que l'attitude de la société qui dit aux pauvres : "Je reconnais que tu ne peux travailler, je suis dans l'impossibilité de t'aider, je te défends de mendier et je te rappelle que le suicide est un crime devant Dieu".

L. Paulian, Paris qui mendie, mal et remède, Paris, 1893, p. 17

Faut-il réformer l'aide sociale ?

Il semble bien que la nécessité de réformer l'aide sociale ne soit guère controversée. En revanche, les chances de réalisation à court terme d'un tel projet sont fragiles dans l'état actuel des finances publiques. Dans ces conditions, il est intéressant d'observer que de nombreuses réformes ont déjà été entreprises par diverses communes et certains cantons et que, d'une certaine manière, il s'agit plutôt de généraliser des initiatives déjà prises et expérimentées dans notre pays. Ceci est d'autant plus vrai que l'on sait qu'une construction fédéraliste de la politique sociale a l'avantage de pouvoir bénéficier d'une masse d'expérimentations sociales réalisées par les divers partenaires concernés.

L'aide sociale, comme système de détection avancée des problèmes sociaux

La pratique de l'aide sociale devrait permettre d'observer l'émergence de nouveaux problèmes sociaux, voire les dysfonctionnements des appareils de sécurité sociale. Cependant, et ceci n'est en aucun cas une critique de la décentralisation de l'aide sociale, les moyens de coordination et de synthèse de l'information sont si limités que l'espoir de voir se dessiner une telle fonction est extrêmement limité. De lourds efforts devraient être entrepris pour réussir à maîtriser une question dont on devine l'importance sociale.

Quelles mesures envisager ?

On peut imaginer un nombre important de réformes qui permettraient d'améliorer l'aide sociale telle qu'elle est actuellement en vigueur. A ce sujet, les stratégies peuvent être multiples et il s'agit, en définitive, de choix politiques fondamentaux.

Nous reprenons ici de manière synthétique les propositions présentées par François Höpflinger dans cet ouvrage.

A) Allègement significatif de la fonction de l'aide sociale

Dans cette perspective, il serait possible d'envisager divers modèles tels que l'impôt négatif, le revenu minimum garanti, le revenu minimum d'insertion, voire d'autres modèles du même type.

Dans le même sens, un renforcement significatif du système de sécurité sociale. Un élargissement de l'ensemble du système des prestations complémentaires pourrait décharger fortement le secteur de l'aide sociale.

B) Des réformes au niveau fédéral

- a) On pourrait ancrer explicitement un droit au minimum d'existence dans la Constitution fédérale.
- b) Introduire une loi fédérale-cadre sur l'aide sociale publique.
- c) Généraliser le principe de la responsabilité du lieu de domicile.
- d) Abroger le devoir d'assistance de la famille.
- e) Promouvoir une participation financière de la Confédération aux charges de l'aide sociale, selon la proposition de la CSIAP ?
- f) Créer un organisme fédéral de conseil et de coordination en matière d'aide sociale.

C) Réformes au niveau cantonal (dans la mesure où elles ne sont pas encore réalisées)

- a) Créer un système de compensation intercantonal en matière d'aide sociale.
- b) Mettre en place un service cantonal de conseil pour les autorités en matière d'aide sociale et pour les professionnels concernés.
- c) Définir des normes cantonales contraignantes en matière d'aide sociale matérielle.
- d) Réaliser une réglementation précise des procédures permettant l'obtention de l'aide sociale.
- e) Mettre en place une fonction d'ombudsman en matière d'aide sociale.
- f) Promouvoir des solutions régionales, en particulier par la régionalisation de l'aide sociale.
- g) Coordonner plus étroitement les divers acteurs produisant des services dans le domaine de l'action sociale (par exemple unifier les instances d'information et de conseil, clarifier les critères d'attribution des subventions).

D) Réforme de l'aide sociale au niveau communal (dans la mesure où elles n'ont pas encore été réalisées)

Pour les petites communes (moins de 4000 habitants) :

- a) Déléguer l'aide sociale à un service social régional, voire régionaliser complètement l'aide sociale.
- b) Garantir l'anonymat dans l'attribution de l'aide sociale (possibilité offerte aux demandeurs de se faire représenter par un tiers).
- c) Renoncer à la mise en place d'une commission sociale élue.

Pour les communes moyennes (entre 4'000 et 10'000 habitants) :

- a) Transformer les commissions sociales en commissions de spécialistes.
- b) Renoncer à la représentation proportionnelle des partis au sein des autorités responsables de la mise en œuvre de l'aide sociale.
- c) Garantir la présence d'étrangers au sein des organes d'exécution de l'aide sociale.
- d) Promouvoir la participation active, avec voix délibérative, des professionnels de l'action sociale au sein des instances chargées de la mise en œuvre de l'aide sociale.
- e) Élaborer une définition claire de la répartition des tâches entre les instances responsables de l'action sociale et les services chargés de la mettre en œuvre.
- f) Garantir l'indépendance des services d'action sociale par rapport aux autres services de l'administration.

Dans les villes (communes de plus de 10'000 habitants) :

- a) Encourager une meilleure coordination entre les institutions centrales et celles qui se trouvent à la périphérie, voire dans les communes qui font partie de l'agglomération urbaine.
- b) Mettre en place des boutiques d'information sociale.
- c) Promouvoir le renforcement des centres de quartiers polyvalents.
- d) Élaborer des programmes d'intégration, voire de réintégration sociale.
- e) Instituer un système de détection des problèmes sociaux (en particulier sur la base d'un recueil systématique d'indicateurs sociaux).

Faut-il préciser que ce chapelet de propositions constitue autant de pistes à explorer dans la perspective d'une amélioration du fonctionnement de l'aide sociale. Sans nier l'opportunité du maintien de spécificités liées aux situations locales particulières, on conviendra que la plupart de ces mesures ont déjà été expérimentées et retenues dans de nombreuses communes et cantons, et qu'une accélération des initiatives visant à l'amélioration du système s'impose dans la conjoncture actuelle.

Quant à l'organisation de l'assistance, elle n'est pour eux, comme pour trop de gens une simple question de gros sous, alors qu'elle est en dernière analyse la quintessence de la question sociale autour de laquelle le monde s'agite".

Dr E. Savoy, Paupérisme et bienfaisance, Fribourg, 1922, p. 25

L'heure des choix

Les dilemmes de l'aide sociale

Le passage de la notion d'assistance à celle d'aide sociale exprime clairement l'intention de réduire, tant que faire se peut, l'aspect dévalorisant du recours à de telles prestations. L'opération a-t-elle réussi ? On peut en douter, un simple lifting verbal n'est pas en mesure de transformer une réalité.

Le "liber vagatorum", publié au XVI^{ème} siècle, met déjà en garde contre les exploités des simulateurs. Il distingue 28 catégories de mendiants cherchant à se dérober au travail par toutes sortes de supercheries. Ce peuple de vagabonds se sert d'un jargon international et cette immense corporation, véritable état dans l'état, constitue un danger pour la sécurité matérielle et morale de la société.

B. Reggenbach, Das Armenwesen der Reformation, Bâle, 1883, p. 1.

Le projet de réinsertion exprimé dans la définition publique de l'aide sociale conduit sans doute à un certain nombre de réussites. Il n'en reste pas moins que l'aide sociale tend à correspondre au lieu d'une société en voie de dualisation, à un segment de population placée sous contrôle parce qu'elle n'a pas sa place dans la vie dite normale. Le phénomène devient particulièrement visible en période de crise.

Stigmatisation et affirmation des valeurs dominantes

En voulant être un état provisoire, cette situation d'aide ne peut manquer de stigmatiser ceux qui s'y trouvent. Pour empêcher l'enfermement dans un réseau de dépendance, la pratique de l'aide sociale tend à affirmer les normes dominantes, voire à rectifier les comportements. Mais que signifie l'affirmation de la valeur du travail, quand le travail fait défaut ? Que signifie l'appel à l'honnêteté et à la bonne gestion lorsque les ressources sont dérisoires dans une société profondément monétarisée où tout s'achète, même l'eau ? Pas étonnant dans ces conditions que l'aide sociale soit amenée à "tricher", pensons en particulier à l'obligation de rembourser qui apparaît souvent parfaitement dérisoire et n'est plus pratiquée dans de nombreuses communes. Cela se fait, bien sûr, discrètement, car il faut ménager les principes.

Fragilités en amont

L'aide sociale a bon dos. Fréquemment, son rôle consiste à pallier les insuffisances, voire les inadaptations des principaux secteurs des assurances sociales. La couverture de certains risques, qui pourrait constituer un droit, est ainsi transformée en un acte "semi-honteux" ou, au moins, très fréquemment considéré comme tel. Ce climat est vraisemblablement entretenu par le flou juridique qui entoure l'attribution de l'aide sociale. Si l'arbitraire est peut-être moins fréquent qu'on veut bien le dire, il subsiste une large place pour les fantasmes.

Lors de l'enquête fédérale de 1870 en vue d'établir une statistique du paupérisme, nombre de communes vaudoises manifestèrent leur méfiance en refusant tout renseignement. "Prévoyant dit l'une d'elle, que toutes ces perquisitions n'auront d'autres buts que de s'emparer dans un temps plus ou moins éloigné des biens appartenant aux pauvres, nous ne voyons pas l'urgence de répondre aux questions posées..."
G. Niederer, *Le paupérisme en Suisse*, Zurich, 1878, p. 54.

La boîte noire

L'absence de données fiables sur l'importance de l'aide sociale et ses principales caractéristiques ne peut manquer de nourrir les spéculations les plus extravagantes. Dans ces conditions, comment éviter les discours sur les abus et les couplets sur l'irresponsabilité ? Les travaux actuellement disponibles montrent pourtant un fait élémentaire. Il existe sans doute quelques abus, ils sont certainement extrêmement limités dans le domaine de l'aide sociale. En revanche, tout donne à penser que nombre de personnes susceptibles de faire appel à ces prestations y renoncent à tel point qu'on peut se demander : comment vivent-elles ? Il est certain que les grandes disparités entre les communes en matière de recours à l'aide sociale cachent de multiples souffrances et des situations en voie de dégradation dont les victimes peuvent être des enfants, voire l'ensemble de la famille, des personnes qui tentent de survivre discrètement dans un état de besoin.

Fausse économie

Nous sommes à un tournant. L'aide sociale qui avait acquis un statut résiduel tend à devenir de plus en plus lourde et à peser sur des budgets publics déjà fortement malmenés. Dans ces conditions, on peut comprendre que des voix s'élèvent pour appeler à l'économie. Mais la question est délicate et mérite réflexion. En fait, il est des économies qui n'en sont pas. Réduire l'aide sociale, ce peut être fournir de la clientèle aux hôpitaux, voire aux prisons. On sait à quel prix. Limiter l'accès à l'aide sociale peut être catastrophique pour certaines catégories de nouveaux pauvres, que tout dans leur culture prévient contre ces formes de dépendances. Il peut en résulter des dégradations catastrophiques de situations singulières.

Les économies dans l'aide sociale peuvent également correspondre à un simple transfert de responsabilités d'un bureau à l'autre, parfois au sein de la même administration. Est-il plus simple de se passer le ballon ? Le bilan global pour les finances publiques peut être encore plus lourd. On sait, par exemple, que l'aide sociale intervient très fréquemment lorsqu'apparaissent les problèmes de santé. Une limitation de ces prestations entraînerait vraisemblablement la nécessité de faire appel à d'autres sources ; avec le risque d'aggravation des problèmes qui ne peuvent qu'alourdir la facture. Enfin, comment ne pas évoquer le fait que la dégradation d'une situation se reporte fréquemment sur les enfants ; on sait que les coûts de leur prise en charge sont notoirement plus élevés.

Quelques aumônes que l'on fait à un homme nu dans les rues ne remplissent point les obligations de l'État qui doit à tous les citoyens une subsistance assurée, la nourriture, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soit point contraire à la santé.

Montesquieu, *Esprit des lois*, 1, 23, p. 29

Réformes en action ?

Il suffit d'observer l'évolution de ces derniers siècles pour constater que ce qui s'appelle actuellement l'aide sociale s'est constamment transformé. Aujourd'hui encore, au rythme du

fédéralisme et des autonomies communales, des réformes significatives voient le jour. Néanmoins, nous sommes sans doute placés face à deux défis.

a) D'une part, il est urgent de traquer les trous du filet de la sécurité sociale et de les colmater. Plus, il importe d'adapter nos régimes aux changements des modes de vie qui sont en définitive les vrais créateurs des besoins nouveaux. C'est d'ailleurs dans cette perspective que les travaux du PNR 29 sont actuellement conduits. Peut-on se payer une telle réforme ? Beaucoup en doutent qui appellent à un moratoire, voire à une réduction de l'État protecteur. Il y a peut-être quelques économies à faire ci et là. Le système est perfectible. Gageons cependant que s'il devait y avoir démantèlement du système de sécurité sociale, ce ne sont pas des économies qui seraient engendrées, mais des coûts, sans compter des effets immatériels dans des sphères aussi importantes que la cohésion sociale, même la sécurité.

b) Au-delà de cette approche centrale qui tente de résoudre le problème à la source, on peut imaginer que des réformes soient également entreprises au sein du système actuel d'aide sociale. Nous les avons largement évoquées plus haut. Cependant, l'heure est sans doute venue d'explorer, voire de mettre en œuvre des systèmes plus novateurs. Le débat sur l'opportunité de la mise en place d'une forme de revenu minimum, particulièrement d'un revenu minimum d'insertion, est déjà amorcé (voir en particulier l'étude de Pierre Gilliland in : Jean-Michel Bonvin et Jean-Pierre Fragnière, Sécurité sociale en Suisse, Université de Genève, 1993). Dans ce dossier, les contributions de Pascale Vielle et d'Antonin Wagner font état de ces réflexions et en montrent les enjeux. Les sceptiques crieront à l'utopie. Il serait naïf d'imaginer de telles réformes en Suisse dans un secteur aussi sensible aux conditions régionales et locales.

C'est oublier que, d'une certaine manière, des formes de revenu minimum existent déjà en Suisse et qu'elles sont mises en œuvre. Leur adaptation à la situation d'aujourd'hui et de demain ne devrait pas rencontrer des obstacles insurmontables mais pourrait être induite par des initiatives concertées visant à la convergence et par une harmonisation par le haut des modèles en voie d'expérimentation ou de création. Dans un tel processus, la Conférence nationale des institutions d'assistance publique est appelée à jouer un rôle déterminant. Il conviendrait cependant que les pouvoirs publics prennent quelques initiatives résolues pour accélérer ce processus de coordination et stimuler la mise en œuvre.

Sur toutes ces questions, dans le cadre des travaux du PNR 29, on lira avec intérêt les travaux de François Höpflinger, Kurt Wyss, Stéphane Rossini, Pierre Gilliland et Félix Wolffers.