

Un minimum social d'existence !

par Christian KISSLING, Justice et Paix, Berne

Toujours plus de personnes, surtout dans les villes, sont touchées par la pauvreté et l'indigence et recourent à l'aide sociale, ce «dernier filet» de la sécurité sociale. Contrairement aux bénéficiaires des assurances sociales, ces assistés se heurtent à des lacunes juridiques et organisationnelles. Ce vide législatif permet à la Confédération de se délester du poids de la paupérisation pour en charger communes et cantons, qui, eux, le supportent de façon inégalitaire. La Commission nationale Justice et Paix et l'Institut d'éthique sociale de la FEPS ont publié un document relatif à cette question. Il tente de montrer comment l'aide sociale pourrait être organisée pour mieux s'acquitter de ses tâches et plaide en la faveur de la création d'un revenu minimum d'existence. Le texte qui suit est tiré de ce document.¹

Du point de vue de l'éthique sociale, le fait de posséder implique une responsabilité sociale. La justice se mesure donc au principe suivant : les différences dans la répartition de la richesse doivent être gérées de telle sorte que même les personnes les plus défavorisées puissent profiter de l'aisance des privilégiés ; en outre, elles doivent pouvoir gravir les échelons de la société. Or, ce but fondamental de toute société libérale ne peut être atteint par de simples mesures correctrices de politique sociale au sens strict. L'aide sociale ne saurait compenser, par exemple, les déficits causés par la politique de la formation et de la famille. Comment faire alors pour que les personnes marginalisées non seulement gardent matériellement «la tête hors de l'eau», mais puissent aussi participer au progrès de la société ?

Outre le minimum vital qui assure la survie purement physique d'une personne, la société doit garantir à tous ses membres un minimum social d'existence. Il s'agit de la

sauvegarde de la «dignité de l'être humain». Celle-ci est violée lorsqu'une personne ne peut plus faire valoir ses droits, lorsqu'elle est dépendante de la charité d'autres êtres humains et exclue du développement social. Le minimum social d'existence implique que la personne soit en mesure de participer à la vie de la société. La charité et la miséricorde privées ne sauraient remplacer ici l'effort de la politique car il est impensable qu'une société démocratique puisse tolérer la marginalisation durable d'une partie de sa population ; au contraire, elle doit avoir un intérêt existentiel à l'intégration sociale de chacun de ses membres. Une société à deux vitesses non seulement nuit à l'économie à long terme, mais elle est aussi inadmissible d'un point de vue d'éthique sociale.

Or, différentes études montrent que depuis le milieu des années septante, les inégalités augmentent.² Le système de sécurité sociale suisse génère bien deux classes de solliciteurs : ceux dont les

risques sont «reconnus» et qui peuvent donc revendiquer des droits bien définis, couverts par les assurances sociales, et les autres, dont les risques n'entrent pas dans ces catégories, qui doivent s'adresser à l'aide sociale et qui deviennent ainsi des «cas sociaux». D'un point de vue d'éthique sociale, cette distinction n'a aucune légitimité : la raison pour laquelle une personne n'est pas en mesure de subvenir elle-même à son entretien ne doit jouer aucun rôle en terme de sécurité sociale.

En fait, l'aide sociale ne devrait se distinguer des assurances sociales que par un usage plus important des prestations immatérielles de soutien (conseils et mesures actives en vue d'une aide à l'autonomie), qui impliquent bien entendu une «contre-prestation» de la personne soutenue, à savoir des efforts actifs d'intégration.

Cette distinction entre assurés et assistés est d'autant plus inquiétante que le nombre des seconds ne cesse d'augmenter. Pourtant, entre 1990 et 1996, le total des dépenses des assurances sociales a augmenté d'environ 40%. Malgré cela, les dépenses publiques en matière d'aide sociale ont pratiquement doublé, passant de 1,5 à 3 milliards de francs. Cette indigence n'est pas un problème conjoncturel, mais structurel : l'aide sociale doit couvrir des risques sociaux d'un genre nouveau, qui ne sont pas pris en compte par les assurances sociales (fin du droit à l'assurance chômage, perte du «salaire nourricier» pour la femme et les enfants après un divorce, etc.).

Le fait d'avoir un emploi ne protège même plus nécessairement de la pauvreté. En 1992, environ 250 000 personnes vivaient dans un ménage où au moins une personne avait un emploi à temps plus ou moins complet mais touchait un revenu inférieur au seuil de pauvreté défini par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).³ Ce chiffre a très probablement augmenté

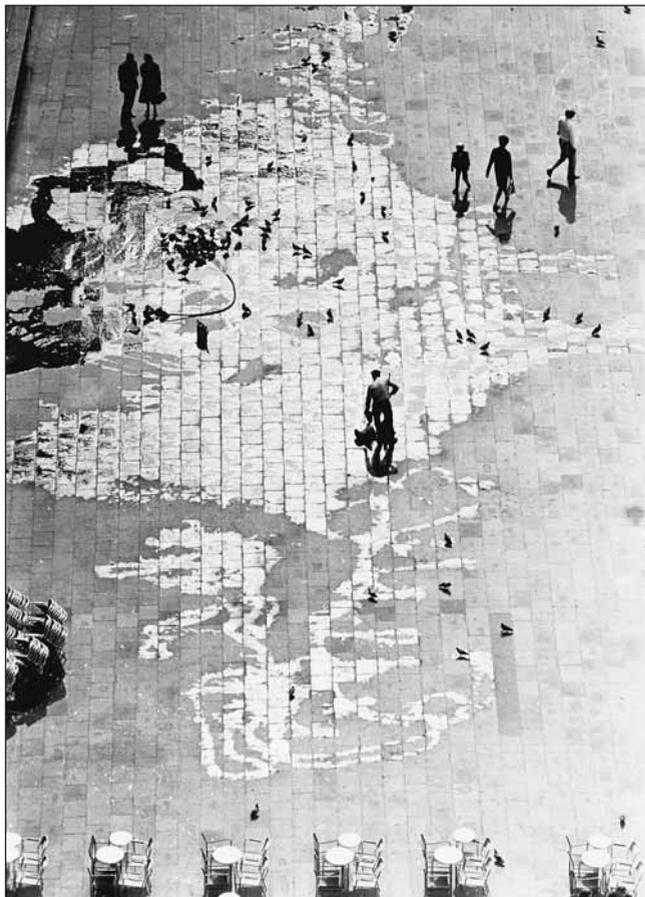
depuis. Par conséquent, l'aide sociale doit de plus en plus compléter le revenu insuffisant du travail.

Une question se pose d'ores et déjà : l'aide sociale est-elle tout simplement en mesure de remplir durablement et de manière fiable les tâches qui lui incombent ? Il est permis d'en douter, car malgré l'accroissement de sa signification, l'organisation juridique de l'aide sociale est restée pratiquement la même.

Large place à l'arbitraire

A la différence des assurances sociales organisées au niveau fédéral, l'assistance publique est du ressort des cantons et elle est, pour une part essentielle, fournie par les communes, surtout en Suisse alémanique. Ce sont donc communes et cantons qui doivent assumer l'augmentation des demandes d'aide sociale. Or, celle-ci résulte en partie du démantèlement de notre système d'assurances sociales. Il y a de nombreux exemples de transfert de charges des assurances sociales vers l'assistance et, par conséquent, de la Confédération sur les cantons et les communes : le démantèlement des prestations de l'assurance chômage durant la période à fort taux de chômage des années nonante, l'échec de la diminution des coûts individuels des primes d'assurance maladie dans plusieurs cantons, l'élévation de l'âge de la retraite pour les femmes dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS. En fin de compte, les décisions politiques de la Confédération ont été cofinancées dans une mesure considérable par les budgets d'assistance des cantons et des communes.

Cette surcharge des communes et cantons pose des problèmes d'équité. Tout d'abord, entre subventionneurs : le processus de concentration de «cas sociaux» dans les agglomérations urbaines⁴ conduit à une répartition inéquitable des charges.



L'exclusion sociale démantèle une société.

Ensuite, entre bénéficiaires. Il n'existe pas de règles homogènes valables pour l'ensemble de la Suisse en ce qui concerne l'aide sociale. En droit fédéral, on ne dispose toujours pas de définition du minimum social d'existence. Les directives de la CSIAS sur l'organisation et le calcul des prestations de l'aide sociale ont le statut de simples recommandations. Résultat, même lorsque l'évaluation des besoins d'assistance se base plus ou moins directement sur les directives de la CSIAS, il existe selon les cantons et les communes une disparité de traitement presque incroyable pour les bénéficiaires de prestations. Ainsi, une comparaison approximative montre que les barèmes de l'aide sociale

dans le canton de Genève sont environ 40% plus élevés que dans le canton de Fribourg.⁵ Pire, les lois cantonales d'assistance ne contiennent souvent même pas de dispositions claires sur la manière dont les prestations d'aide sociale doivent être calculées dans les communes. Il en résulte qu'un ménage, par exemple dans le canton de Berne, peut toucher dans une commune 1712.– francs par mois, alors que dans une autre commune, le même ménage, avec le même revenu, ne touchera rien du tout. De telles injustices sont inadmissibles.

Ce n'est pas seulement le niveau mais aussi la qualité de l'aide sociale qui diffèrent fortement entre les communes. Les petites communes ne peuvent souvent pas s'offrir un service social professionnel, alors que dans les villes, il est beaucoup plus simple de faire appel aux services compétents de l'aide sociale.

Autre point négatif de notre système : on ne peut faire valoir aucune prétention juridique à une aide sociale d'un certain montant et d'une certaine qualité, comme c'est le cas pour les prestations des

assurances sociales. Aussi est-ce encore considéré comme infamant pour de nombreuses personnes de se rendre à l'assistance. Dans les petites communes, le conseiller communal responsable de l'aide sociale et la personne indigente se connaissent personnellement, ce qui a souvent un effet très dissuasif. En outre, de nombreuses personnes savent que les services sociaux peuvent se retourner contre les proches de la personne indigente (art. 328 ss. CC) et que dans la situation financière actuelle difficile, ils le font de plus en plus. Pour la plupart des gens qui pourraient faire valoir leur droit à des prestations d'aide sociale, il est donc tout, sauf

aisé, de se résoudre à frapper à la porte du service social. On évalue même que seule une personne sur trois qui auraient droit à l'aide sociale la demande (taux de non perception). Cela n'est pas seulement injuste, mais contre-productif : l'expérience montre que les chances de réintégration sont d'autant plus grandes (et par conséquent les coûts globaux d'autant plus bas) que le service social intervient rapidement.

Objectif : une loi fédérale

Plusieurs des problèmes énumérés au paragraphe précédent pourraient être mieux abordés si notre pays disposait d'une loi sur l'aide sociale. Il n'est aucunement question de retirer l'aide sociale aux cantons et aux communes pour en faire une tâche de la Confédération. Il s'agit plutôt de créer des bases, des critères et des dispositions valables pour l'ensemble du pays. Une péréquation financière devrait être créée entre les cantons dont les charges pour l'aide sociale sont inégales. Les cantons seraient habilités à introduire également une péréquation des coûts entre leurs communes. Il faudrait, en outre, attribuer à la Confédération une responsabilité plus large dans cette composante toujours plus importante de la sécurité sociale, puisque des décisions politiques prises au niveau fédéral ont influencé très directement les dépenses des cantons et des communes pour l'aide sociale. L'AVS et l'AI pourraient être prises comme modèles d'une loi sur l'aide sociale, non seulement en ce qui concerne les prestations, mais aussi le financement.

Une telle loi fédérale sur l'aide sociale devrait définir un minimum social d'existence en deçà duquel on a le droit d'être aidé par des services sociaux professionnels, si nécessaire intercommunaux, dont les décisions pourraient faire l'objet de recours.

Et enfin, point crucial de l'aide sociale, elle s'appliquerait à garantir la participation

sociale de tous les groupes de population. Il s'agit de permettre aux indigents d'entretenir des contacts sociaux, de les soutenir dans leurs démarches d'intégration dans le monde du travail (pour les personnes en état de travailler). Pour cela, il faut bien davantage qu'une simple aide financière. Un conseil et un accompagnement compétents des personnes marginalisées et de leurs proches sont également indispensables. Une loi fédérale sur l'aide sociale devrait rendre ce soutien accessible à tous, partout dans le pays.

Un tel discours hérissera peut-être ceux qui parlent d'une « pléthore » de l'Etat social. Ce serait oublier que le progrès économique et social des dernières décennies a sa contrepartie : le rejet de groupes sociaux entiers en marge de la société. La question de l'organisation de l'aide sociale est donc déterminante pour savoir si nous voulons vivre dans une société où tous peuvent trouver leur place, ou dans une société où règne la loi du plus fort.

Ch. K.

(adaptation L. Bittar)

¹ **Christian Kissling et Roland J. Campiche**, *Le dernier filet de la sécurité sociale. Réflexions éthiques sur l'amélioration de l'aide sociale*, Institut d'éthique sociale de la FEPS et Commission nationale suisse Justice et Paix, Berne/Lausanne septembre 1999, 12 p.

² **René Lévy et al.**, *Tous égaux ? De la stratification aux représentations*, Seismo, Zurich 1997.

³ **Caritas Suisse**, *Les working poor en Suisse : ils sont pauvres et pourtant ils travaillent*. Prise de position de Caritas Suisse, Lucerne 1998, basé sur **R.E. Leu, S. Burri, T. Priester**, *Qualité de vie et pauvreté en Suisse*, Berne 1997.

⁴ **A. Cunha, J.-P. Leresche, I. Vez**, *Pauvreté urbaine. Le lien et les lieux*, Réalités sociales, Lausanne 1998.

⁵ **C. Regamey et H. Gropetti**, *Minimum pour vivre. Etude de diverses normes*, La Passerelle, Lausanne 1999, 246 p.