



**« Vaincre la pauvreté, c'est aussi la prévenir.
Au lieu de traiter financièrement les
symptômes en réduisant les prestations,
il faut investir avec détermination dans
la prévention. »**

Observations de Caritas sur la politique de lutte contre la pauvreté 2016

Corriger le démantèlement social – vaincre la pauvreté en Suisse

En question : le démantèlement de l'aide sociale publique

En bref : en 2010 – Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale –, Caritas s'est engagée à publier chaque année ses observations sur la politique de lutte contre la pauvreté. Le présent rapport s'intéresse à l'aide sociale et observe l'engagement de la Suisse pour vaincre la pauvreté et mettre en œuvre dans le pays l'Agenda 2030 de développement durable. L'analyse montre que la réforme des Normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS engagée par cette institution ont conduit à une réduction des prestations et que cette révision n'a pas permis de stopper le démantèlement entrepris par les cantons. Or, les réductions de prestations, qui frappent de plein fouet les personnes touchées par la pauvreté, ont des conséquences préoccupantes. Les droits des personnes en situation de pauvreté sont violés, l'aide personnelle est de plus en plus ténue. Caritas invite les cantons et les communes à stopper sans délai ce démantèlement social et à s'engager au contraire dans une politique de lutte durable et visionnaire contre la pauvreté. Il faut que les cantons inscrivent la lutte contre la pauvreté dans une adéquation avec l'Agenda 2030.

Avec sa Déclaration « réduire la pauvreté de moitié », Caritas a lancé en 2010 – Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – une décennie de lutte contre la pauvreté en Suisse. Aujourd'hui, six ans plus tard, la pauvreté n'est plus un tabou en Suisse. La Confédération a ainsi lancé en 2013 son programme national de lutte contre la pauvreté qui pose des jalons dans les domaines de la formation, de l'intégration sociale et professionnelle, du logement et de la pauvreté des familles. C'est la première fois que la lutte contre la pauvreté fait l'objet d'un traitement au plan national.

L'adoption l'an passé de l'Agenda 2030 a donné une nouvelle impulsion à la lutte contre la pauvreté, au plan international, mais aussi national. L'Agenda 2030 adopté en septembre 2015 par la Suisse et les autres pays membres de l'ONU énonce 17 objectifs de développement durable. La Suisse s'est donc engagée à lutter contre la pauvreté et à mettre en place en Suisse même une politique cohérente visant à éliminer la pauvreté. Et c'est le moment que l'on choisit dans notre pays pour mettre l'aide sociale publique sous pression. Dans tous les cantons, on engage des processus dits de réforme.

Le présent rapport d'observation de la politique de lutte contre la pauvreté rappelle que l'aide sociale est un élément central de la lutte contre la pauvreté ; il présente les dernières tendances en la matière et l'évolution dans le contexte de la Constitution fédérale et de l'Agenda 2030 de l'ONU.

Évolutions récentes dans l'aide sociale publique

La Constitution fédérale, art. 12, définit ainsi le droit d'obtenir une aide dans des situations de détresse: «Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine». Mais il manque une loi fédérale qui permet de mettre en œuvre ce droit au minimum vital. C'est pour pallier cette lacune que la CSIAS a institué des Normes destinées à fournir un cadre d'orientation aux cantons et aux communes. L'aide sociale est un élément central de la sécurité sociale en Suisse. Elle organise le soutien de toute personne se trouvant en situation de détresse en fonction de ses besoins et contribue ainsi à la cohésion sociale. Mais ces dernières années, les Normes de la CSIAS et l'aide sociale ont subi de plus en plus de pressions. Le débat public et politique est mené sous le seul angle des coûts et l'on instrumentalise des cas isolés d'abus pour décrédibiliser l'aide sociale. La CSIAS n'a pas échappé à ce climat délétère et elle a engagé un processus de révision.

Deux études, l'une examinant la pertinence du montant du forfait pour l'entretien de l'aide sociale et l'autre l'efficacité du système d'incitation, forment la base de cette révision. Une consultation des membres de la CSIAS a également été lancée pour mettre en évidence la conception que l'on se fait des Normes de la CSIAS. Il résulte de ces différentes analyses, outre la décision de faire adopter désormais les Normes de la CSIAS par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), qu'un processus de révision à deux étages a été lancé.

Dans le cadre de la première étape, la CDAS a décidé de réduire les montants du minimum vital des familles nombreuses ainsi que les prestations d'aide aux jeunes, de durcir les possibilités de sanctions et de supprimer les suppléments minimaux d'intégration. Dans un deuxième temps, on a précisé le contenu des prestations circonstanciées, on a élaboré des approches pour diminuer les effets de seuil, on a précisé la délimitation entre aide d'urgence et aide sociale et on a défini un processus de compensation du renchérissement. De plus, on a édicté des réglementations plus strictes en matière d'intégration professionnelle des mères, ainsi qu'en matière de logement.

Le minimum vital social n'est plus garanti

La révision des Normes engendre des réductions de prestations pour les personnes concernées. Les réductions du forfait pour l'entretien décidées dans la première étape, notamment, ne tiennent pas compte des conclusions scientifiques des études demandées par la CSIAS qui démontrent justement que le forfait pour l'entretien de l'aide sociale ne couvre désormais plus l'entretien des petits ménages et qu'il devrait être augmenté. Malgré ces conclusions, la CDAS a décidé de réduire les forfaits pour l'entretien des jeunes adultes et des familles nombreuses.

Ainsi, le budget minimal nécessaire pour vivre en Suisse pour une personne seule ou une famille n'est plus calculé selon les besoins du 10 % de la population au revenu le plus faible, une mesure pourtant éprouvée scientifiquement. Le minimum vital social des personnes dans la détresse, tel qu'il était défini jusqu'ici, est enterré.

Concrètement, voici les nouveautés les plus importantes :

- Le forfait pour l'entretien est réduit de 76 francs par personne et par mois pour les ménages de six personnes et plus.
- Les indemnités pour jeunes adultes de moins de 25 ans vivant dans un ménage séparé sont réduites de 20 % et passent de 986 francs à 789 francs.
- Les possibilités de sanctions augmentent de 30 % pour les cas graves, avec une marge de manœuvre de 5 à 30 %.
- Il n'y a plus de supplément minimum d'intégration.
- Les coûts de logement des personnes touchées par la pauvreté doivent être aussi réduits que possible. Les enfants n'ont plus droit à une chambre individuelle.
- Les mères doivent reprendre une activité professionnelle aussi vite que possible après la naissance de leur enfant.

L'harmonisation par le démantèlement des prestations – la pression politique persiste

Le processus de réformes des Normes de la CSIAS a été formellement conclu cette année. Il avait été lancé dans le but de minimiser les différences de pratiques cantonales en matière d'aide sociale.

En automne 2016, en ce qui concerne cette harmonisation, le constat est le suivant : la plupart des cantons ont mis en œuvre les nouvelles normes de la première étape. Trois cantons ne les mettent pas en œuvre, ce qui peut signifier qu'ils les remplissent déjà. Dans deux cantons, la décision de les mettre en œuvre est encore pendante. Concrètement, cela veut dire que 20 cantons réduisent leur forfait d'entretien pour les familles nombreuses et décident donc qu'une famille de six personnes et plus touchera 76 francs de moins par personne. 23 cantons baissent le forfait d'entretien des jeunes adultes. Dans 17 cantons, les jeunes adultes doivent s'arranger d'une baisse de 20 %, et d'une somme de 789 francs par mois. Six cantons fixent le forfait d'entretien pour jeunes adultes encore plus bas. Par exemple, le canton de Schaffhouse fixe ses indemnités pour jeunes adultes à 755 francs par mois au lieu de 986 francs. En Thurgovie, les jeunes adultes en ménage séparé touchent au maximum 611 francs par mois. En revanche, la limite d'âge des jeunes adultes en Thurgovie est fixée à 30 ans et non pas 25 ans comme la CSIAS le préconise. En Valais également, les jeunes adultes sont perdants. Ils ne touchent que 500 francs par mois.

Les sanctions sont durcies dans 18 cantons selon la CSIAS. Six cantons outrepassent même les recommandations de la CSIAS en matière de sanctions. Cela veut dire que la sanction peut être plus élevée que la réduction de 30 % du forfait d'entretien prévue, ou qu'elle peut durer plus de six mois. En Valais, par exemple, le forfait d'entretien pour adultes peut désormais être diminué de plus de 300 francs et à Lucerne, les diminutions du forfait d'entretien en cas de sanction peuvent s'élever à 35 %. Dans le canton de Bâle-Campagne, les sanctions peuvent aller jusqu'au point que seule l'aide d'urgence est encore versée.

L'analyse de la mise en œuvre des Normes CSIAS montre en outre que même les mesures qui n'ont pas été appliquées dans tous les cantons disparaissent avec la révision : 16 cantons suppriment le supplément minimum d'intégration, un canton le conserve. Cette mesure concerne les personnes qui ne peuvent pas occuper un emploi pour des raisons de santé ou familiales. Le supplément d'intégration pour les familles monoparentales est supprimé dans dix cantons, dix autres ne l'avaient pas mis en œuvre et il est garanti dans 4 cantons. Les parents seuls qui doivent assurer à la fois un emploi et le travail de prise en charge des enfants voient donc leurs ressources financières réduites.

Donc, une majorité des cantons appliquent les nouvelles normes. L'harmonisation entre cantons des réglementations en matière d'aide sociale est synonyme d'une nette réduction des prestations. En même temps, les nouvelles normes n'empêchent pas les cantons de prévoir des réductions de prestations allant au-delà de ces nouvelles réglementations. Les Normes révisées de la CSIAS ne sont donc pas le plus grand dénominateur commun entre les cantons, malgré d'intenses débats, la consultation et leur adoption par la CDAS. De plus, on peut également douter que la révision soit à même de stopper les attaques dont l'aide sociale fait l'objet. En effet, des interpellations visant à diminuer encore les prestations de l'aide sociale sont encore pendantes dans plusieurs cantons. Par exemple, dans le canton de Schwytz, une motion pendante demande que l'aide sociale économique s'élève au maximum à 90 % de ce que préconisent les Normes de la CSIAS. Et la révision partielle de la loi sur l'aide sociale soumise à consultation par le Conseil d'État prévoit une réduction générale de 10 % du forfait pour l'entretien dans le canton de Schwytz. Afin de renforcer les incitations au travail, le forfait pour l'entretien des jeunes adultes doit aussi être diminué de 20 % supplémentaires. Dans le canton de Berne, une nouvelle loi sur l'aide sociale prévoit notamment de diminuer le forfait pour l'entretien de 15 % pendant 3 à 6 mois. À quelques exceptions près, cette nouvelle règle doit être appliquée dès le début du recours à l'aide sociale.

Les œuvres d'entraide endossent de plus en plus de tâches

Cette évolution de l'aide sociale n'est pas sans conséquence sur les œuvres d'entraide qui doivent combler les lacunes de l'aide sociale. Dans le contexte des durcissements récents, la question se pose toutefois de savoir si les œuvres d'entraide doivent prendre également des tâches qui sont en fait du ressort du champ de compétence de l'aide sociale publique. Caritas, la Croix-Rouge suisse et l'Armée du Salut ont donc commandé une étude qui devait mettre en évidence les potentiels processus de transfert. Le sondage en ligne auprès des services de consultation des œuvres d'entraide, des entretiens approfondis portant sur des cas typiques avec les personnes travaillant dans ces services et des interviews d'experts ont montré les tendances suivantes :

L'aide sociale se limite de plus en plus à une aide matérielle :

le soutien de l'aide sociale publique est de plus en plus souvent réduit à la seule prestation financière. Le manque de ressources des services sociaux en personnel et en fonds ne permet plus de garantir le conseil personnel. Le mandat d'intégration est également de plus en plus négligé. En outre, des obstacles administratifs freinent l'accès à l'aide matérielle, si bien que les personnes qui en ont besoin se tournent de plus en plus souvent vers les œuvres d'entraide pour trouver un soutien et un conseil.

Les prestations circonstancielles sont exclues :

l'aide sociale est censée s'adapter aux besoins des personnes pauvres, ce qui signifie qu'elle devrait offrir des prestations circonstancielles et prendre en charge, par exemple, une facture de dentiste ou l'achat d'un meuble. L'étude a montré que de plus en plus souvent, ces prestations circonstancielles ne sont pas versées ou que l'argent nécessaire provient d'une fondation. Parfois, les personnes concernées sont renvoyées à l'aide des œuvres d'entraide pour les cas particuliers.

Les infractions contre le droit à l'aide sociale

se multiplient :

avec la pression financière et celle du temps à disposition, le système de l'aide sociale est devenu moins fiable et plus susceptible de faire des erreurs. Il y a de plus en plus d'infractions au droit en vigueur. Les personnes touchées par la pauvreté doivent faire valoir leurs droits par le biais de services de consultation juridique ou d'œuvres d'entraide. Les travailleurs sociaux sont insuffisamment formés en matière de droit administratif et de droit de l'aide sociale.

Les travailleurs sociaux emploient moins leur marge d'appréciation :

sous pression politique, les travailleurs sociaux font de plus en plus preuve d'une « obéissance à la lettre », au détriment des bénéficiaires.

Les personnes concernées subissent des réductions de prestations directes et cachées :

outre les réductions directement liées à la révision des Normes de la CSIAS, on constate aussi une augmentation des réductions cachées : des prestations (p. ex. des prestations circonstancielles) ne sont plus accordées ou des sanctions sont mises en œuvre à leur maximum, au mépris du modèle d'échelonnement.

Les ménages témoignent de difficultés de plus en plus grandes à survivre avec l'aide matérielle :

les personnes concernées ont de plus en plus de peine à assurer leur existence avec l'aide sociale matérielle qu'ils reçoivent. Le renoncement de la compensation au renchérissement, l'augmentation des loyers et les réductions cachées de prestations contribuent à leur précarisation. Les personnes qui ne sont pas en mesure de repérer les erreurs de droit auxquelles elles sont soumises sont ainsi privées de prestations auxquelles elles peuvent légitimement prétendre.

Agenda 2030 : les cantons et les communes ont des obligations !

L'Agenda 2030 de développement durable que la Suisse a signé en septembre 2015 oblige les cantons et les communes à suivre une politique de lutte contre la pauvreté cohérente. Pourtant, avec les récentes coupes de prestations de l'aide sociale, la lutte contre la pauvreté est considérablement affaiblie en Suisse. Cette évolution contredit à la fois la Constitution fédérale et les objectifs de l'Agenda 2030. Il est donc urgent d'entreprendre les démarches suivantes :

- En vertu de la Constitution fédérale, art. 12, quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. La Confédération, les cantons et les communes doivent respecter cet engagement constitutionnel. Le minimum vital social n'est pas négociable.
- L'aide sociale publique doit remplir son mandat en matière de lutte contre la pauvreté. Ce mandat comprend une aide matérielle, mais aussi une aide personnelle et un soutien par le biais de prestations circonstanciées. Il s'agit de donner aux cantons et communes les ressources nécessaires pour qu'ils puissent respecter ce mandat. Une péréquation des charges au sein des cantons permettrait de désamorcer la situation tendue des communes plus fortement touchées par les coûts de l'aide sociale.
- L'État de droit doit être garanti. Les personnes pauvres ont droit à des procédures correctes et à des décisions vérifiables. La formation des travailleurs sociaux doit être améliorée en matière de droit administratif et de droit de l'aide sociale.
- L'Agenda 2030 exige une politique cohérente de lutte contre la pauvreté. C'est également valable pour les cantons et les communes. Ces derniers doivent présenter un plan de mise en œuvre en même temps que la Confédération et en accord avec elle.
- Pour vaincre la pauvreté, il faut aussi travailler à la prévenir. Au lieu de traiter financièrement les symptômes en réduisant les prestations, il faut investir avec plus de détermination dans la prévention de la pauvreté. Pour ce faire, il faut instituer des salaires permettant d'assurer le minimum vital, des prestations complémentaires pour familles, des mesures permettant de concilier vie de famille, profession et formation, des offres d'encouragement précoce à des prix raisonnables, des investissements dans la formation continue et la formation de rattrapage et des incitations à la construction de logements bon marché. L'Agenda 2030 montre la voie.



Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

Caritas Suisse

Adligenswilerstrasse 15
Case postale
CH-6002 Lucerne

Téléphone: +41 41 419 22 22
Téléfax: +41 41 419 24 24
Courriel: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Compte postal: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Système de gestion de la qualité
ISO 9001, no. de client 14075
NPO-Label, no. de client 22116