

Ruth Gurny, Ueli Tecklenburg

Sortir de l'impasse : le minimum vital plutôt que l'aide sociale

Depuis le début du nouveau millénaire, l'aide sociale est constamment prise pour cible par la droite suisse. Des experts et des politiciens engagés tentent de toutes leurs forces de repousser ses attaques. Il est toutefois de plus en plus clair que si nous ne voulons pas nous retrouver dans une impasse, il faut faire davantage que parer simplement à ces assauts. Une stratégie de défense pure et simple ne mène à rien, car l'aide sociale actuelle présente bel et bien de nombreuses lacunes – quoique différentes de celles pointées par la droite. C'est là qu'entre en jeu le modèle de garantie du minimum vital axé sur les besoins, conçu par le groupe de prospective sociale « Réseau de réflexion Suisse », qui vise à mettre un terme à la course à la baisse de l'aide sociale et à l'inégalité de la répartition entre les communes. Le principe des prestations complémentaires (PC) sert de modèle à cet égard.

Depuis des années, la droite politique suisse dénigre l'aide sociale et surtout les personnes qui en bénéficient. Elle dénonce une dangereuse explosion des coûts, les abus et les excès relevant du romantisme social, un secteur social en plein boom et une solidarité mise à rude épreuve.¹ C'est surtout l'Union démocratique du centre (UDC) qui tient de tels propos. Au début du millénaire, les stratèges du parti ont avant tout pris pour cible l'assurance-invalidité et lancé le terme des « faux invalides ». Dès

2007, leur centre d'attention s'est déplacé. Dans le programme du parti pour 2007–2011, l'UDC a consacré un chapitre séparé à l'aide sociale², critiquant les taux prétendument trop élevés de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (Csias) et l'existence d'abus massifs dans l'aide sociale. Les années suivantes, la vis a encore été resserrée et une correction à la baisse des taux pratiqués par la Csias a été explicitement demandée.³

Le programme 2015–2019 demande la suppression du caractère obligatoire des normes Csias dans toutes les lois cantonales sur l'aide sociale et souhaite de manière générale que le système de milice prenne le dessus sur la professionnalisation.⁴ La prise de position sur l'explosion des dépenses sociales et une bureaucratie sociale excessive affirme que la flambée des coûts de l'aide sociale prend des contours menaçants. La liste des revendications qui en découlent est longue. Outre le retrait des communes et des cantons de la Csias et l'adaptation fondamentale à la baisse des normes Csias, l'ancrage du principe « qui paie commande » est exigé : la responsabilité et le financement de l'aide sociale doivent être enracinés au niveau communal. Selon cette prise de position toujours, le recours régulier à l'aide sociale doit conduire au retrait du permis de séjour, et les stages de formation ainsi que les places d'études dans le secteur social doivent être considérablement réduits.

Cette prise de position a le caractère d'un véritable document de campagne : la moitié du document est constituée de demandes types aux échelons communal et cantonal (questions, postulats, interpellations, motions) visant à la réduction de l'aide sociale, au retrait de la Csias, etc. Le tir à boulets rouges contre la Csias n'a pas été infructueux : celle-ci a cédé et annoncé une révision de ses normes en 2015. Après la réduction du forfait d'entretien en 2005 déjà, encore partiellement compensée à l'époque par les suppléments d'intégration, cette révision a conduit à une nouvelle réduction nominale, du moins pour certains groupes de bénéficiaires.

Les vannes sont ouvertes

Dès que la Csias a ouvert les vannes en 2015 avec la révision de ses normes, une véritable course à la baisse a eu lieu dans de nombreux cantons. Dans certains cas, les taux d'aide sociale ont été considérablement réduits. C'étaient avant tout les taux pour les jeunes adultes qui étaient dans le collimateur. Alors que la Csias avait encore recommandé un taux cible de 789 francs par mois pour ce groupe, plusieurs cantons sont descendus bien plus bas : le canton du Valais par exemple, avec 500 francs, ou

celui de Genève, avec 457 francs. Le canton de Neuchâtel a même inventé une limite d'âge de 35 ans pour les jeunes adultes.

Les coupes ne devaient toutefois pas toucher uniquement les jeunes adultes. Dans le canton de Berne, le Parlement a adopté une révision de la loi prévoyant une réduction générale de 8 % des taux d'aide sociale, même si le canton n'avait déjà pas respecté la compensation du renchérissement recommandée par la Csias en 2014 et réduit le supplément d'intégration. En outre, les taux devaient être rognés jusqu'à 30 % pour les personnes admises à titre provisoire, les jeunes adultes aux capacités d'intégration déficientes et les personnes aux compétences linguistiques insuffisantes. Mais il n'en a rien été : en mai 2019, les électeurs du canton de Berne ont rejeté de justesse le projet de loi à l'issue d'une campagne de votation acharnée.

Le Parlement du canton d'Argovie a adopté deux postulats qui prévoient une réduction de 30 % de l'aide sociale et l'établissement d'un lien entre l'aide sociale et le paiement de cotisations AVS et d'impôts. Dans le canton de Bâle-Campagne, le Parlement a soutenu une motion visant également à réduire de 30 % l'aide sociale. Dans le canton de Zurich, une motion de l'UDC sur les fondements de la loi sur l'aide sociale est en cours d'examen (état juin 2019). Le montant du forfait d'entretien doit être réduit de l'ordre de la réduction maximale de sanction de 30 %. Seule la couverture des besoins matériels de base (frais de logement, soins médicaux de base, forfait d'entretien) doit être garantie. Les personnes motivées et engagées souhaitant s'intégrer doivent peu à peu recevoir une prime de motivation qui, avec le minimum vital, correspond à l'actuel forfait d'entretien.

Pour des motifs constitutionnels, un récent avis de droit du juriste bernois Pascal Coullery remet en question cette logique baissière désordonnée, car elle peut violer des dispositions constitutionnelles, telles que l'interdiction de l'arbitraire et de la discrimination, la reconnaissance de la liberté individuelle et de la dignité humaine.⁵

L'exigence de réduire les prestations matérielles des plus démunis est particulièrement cynique dans la mesure où, malgré le renchérissement, le forfait d'entretien selon les normes Csias est déjà inférieur en termes nominaux à ce qu'il était voilà 20 ans (1998 : ménage composé d'un seul adulte 1 010 francs, dès 2020, 997 francs). En outre, le rapport social du canton de Berne de 2015 montre que le revenu du décile de revenu le plus bas a diminué de 34,3 % entre 2001 et 2013, tandis que celui du décile le plus élevé a augmenté de 10 % au cours de la même période.⁶

Dans le canton de Zurich, le droit de recours des bénéficiaires de l'aide sociale a été aboli. Un recours est cependant toujours pendant devant le Tribunal fédéral.⁷ Et

ce dernier vient de rendre une ordonnance suspensive (état juin 2019). Les modifications, qui ont un impact décisif sur les personnes concernées, ne seront donc pas mises en œuvre jusqu'à nouvel ordre.⁸

Une simple stratégie de défense ne suffit pas

Les attaques de la droite contre l'aide sociale sont scandaleuses et témoignent d'un mépris pour les personnes poussées en marge de la société. Il paraît normal de les contrer et de protéger ces personnes. Mais défendre le statu quo ne suffit pas. Il y a de sérieuses raisons de soumettre l'aide sociale sous sa forme actuelle à un examen approfondi. La première question à laquelle répondre concerne la fonction originelle de l'assistance sociale, à savoir si « une aide à court terme dans des cas individuels » correspond toujours aux réalités sociales actuelles.⁹

Le monde du travail a radicalement changé au cours des dernières décennies. La numérisation, la mondialisation et la concurrence qui en découle entre les différents sites économiques menacent l'emploi de nombreux salariés en raison de délocalisations ou de la suppression de sites de production et de services à court terme.¹⁰ Les personnes dotées d'un maigre bagage éducatif et professionnel ne trouvent souvent pas de travail, ou tout au plus une activité très mal payée, et courent le risque de tomber sous le seuil de pauvreté en dépit d'un emploi rémunéré. Les travailleurs âgés qui perdent leur emploi n'en retrouvent pas, deviennent chômeurs et n'ont finalement plus droit à des prestations. Selon Caritas, les personnes ayant épuisé leur droit aux prestations sont passées de 15 000 à 40 000 par an depuis le début du millénaire.¹¹ Ces personnes n'ont plus d'autre choix que de s'adresser aux services sociaux.

Au cours de la même période, la famille a changé. Aujourd'hui, elle ne parvient plus très bien – ou plus du tout – à remplir sa fonction de système de solidarité primaire. De nos jours, la moitié de tous les mariages finissent par un divorce et le nombre de ménages monoparentaux (en grande majorité des mères) est en forte hausse. La difficulté de concilier la vie professionnelle avec la garde des enfants et la réduction du taux d'occupation qui en découle – souvent dans les secteurs à bas salaires – conduisent à la pauvreté. Ici aussi, la voie vers l'aide sociale est toute tracée.

Les risques mentionnés ne constituent pas des situations d'urgence de brève durée. Ce sont des problèmes structurels. L'UDC peut fulminer à ce propos, mais la

chose est claire : en l'absence d'une autre forme de soutien social, l'aide sociale passe d'une assistance à court terme dans des cas individuels à un instrument qui doit absorber des risques structurels. La valeur moyenne de la durée de l'aide sociale en est un indicateur : elle est passée de 19 à 23 mois entre 2008 et 2015.¹²

Les désavantages d'une structure fédéraliste

En plus de ces questions émergent à partir des changements sociaux, un problème de l'aide sociale actuelle réside dans la structure fédéraliste qui crée d'énormes inégalités et injustices. La Constitution fédérale stipule que les cantons sont responsables de l'aide sociale. Il en résulte 26 législations cantonales en matière d'aide sociale, avec d'énormes différences dans le mode de financement, les montants des prestations de soutien, le genre et la disponibilité des mesures d'intégration, les allocations ou l'obligation de remboursement. Les différences sont parfois si grandes que le droit constitutionnel à l'égalité et à la sécurité du droit est remis en question.

De plus, de nombreux cantons délèguent leur compétence en matière d'aide sociale aux communes. Ils sont libres de décider d'aider ou non ces dernières à supporter les coûts engendrés (compensation des charges) et de la manière de le faire. Dans trois cas seulement, les coûts de l'aide sociale sont entièrement supportés par le canton (AI, GL, GE) tandis que dans dix autres, seules les communes sont responsables du financement de l'aide sociale. Dans les autres cantons, les coûts sont répartis entre le canton et les communes, la part cantonale variant entre 5 et 75 %. En outre, il existe de grandes différences dans les mécanismes de compensation des charges entre les communes. Les réglementations vont de la compensation intégrale des dépenses effectives d'aide sociale entre toutes les communes (BE, SO, VD, JU, FR) à l'absence totale de compensation intracantonale des charges sociales (OW, ZH), en passant par la compensation partielle entre les communes (GR) et la compensation partielle des coûts dépassant la moyenne par le canton (AG, TG, SG).

Dans tous les cantons où les communes doivent supporter une grande partie des coûts, des cas provoquant des scandales peuvent facilement se produire. Par exemple, le « cas Hagenbuch » dans le canton de Zurich. La présidente de la commune, membre de l'UDC, a affirmé que la municipalité devait augmenter le taux d'imposition de 5 % en raison des coûts sociaux causés par une famille érythréenne. Bien que l'on ait appris par la suite qu'une grande partie de ces coûts résultait des mesures de protection

de l'enfance que le canton devait assumer, l'affaire a fait grand bruit dans les médias et contribué à susciter du ressentiment à l'égard des bénéficiaires de l'aide sociale.

C'est là que la compensation intercommunale des charges joue un rôle important : elle empêche que l'indignation à l'égard de l'aide sociale ne soit attisée par les milieux populistes gonflant des cas individuels. Elle contrebalance également l'injustice causée par le fardeau excessif pesant sur des communes dotées de faibles ressources financières. Le canton de Vaud suit une voie particulière et différenciée avec sa facture sociale (Département de la santé et de l'action sociale, secrétariat général, 2017). La facture sociale ne concerne pas seulement l'aide sociale, mais aussi toute une série d'autres dépenses sociales comme les PC, les réductions de primes, la part cantonale AVS/AI, les bourses d'études, les formations spéciales, etc. Les communes supportent les dépenses sociales, quels que soient le nombre de leurs bénéficiaires et les coûts engendrés. Seuls comptent la capacité financière, les recettes fiscales et le nombre d'habitants des communes. Les dépenses sociales sont réparties en parts à peu près égales entre le canton et les communes. Dans plusieurs parlements cantonaux, des dossiers sont actuellement en suspens concernant la compensation intracantonale des charges.¹³

Vu les multiples problèmes entourant l'aménagement de l'aide sociale, de nombreux acteurs se sont mis en quête de solutions ces dernières années. Jusqu'ici, deux propositions ont occupé l'avant-scène : l'exigence d'une loi-cadre fédérale visant à lutter contre la choquante inégalité de droit résultant de la structure fédéraliste de l'aide sociale et la proposition visant à généraliser la compensation intracantonale des charges. Comme le montrent clairement les échecs des tentatives de révision, la voie de l'harmonisation de l'aide sociale par le biais d'une loi-cadre risque de rester bloquée jusqu'à nouvel ordre – plus d'un siècle après les exigences formulées à l'époque par l'Association des assistants aux pauvres (Armenpflegerverein ; lire l'encadré).

Sortir de l'impasse

Après avoir fait preuve de bonne volonté vis-à-vis des exigences radicales de la droite de notre pays, après avoir cédé et fléchi, rien de positif ne s'est produit, bien au contraire : au lieu d'assurer les fondements de l'État social moderne, on a sapé le droit de s'engager en faveur d'une société fondée sur la solidarité et la justice. Même les tentatives de rénover en douceur les lois cantonales pertinentes ont régulièrement échoué ou ont été mises en veilleuse.

Nous sommes à la croisée des chemins. Soit nous remettons en question les orientations et les valeurs que nous avons défendues jusqu'ici par peur de nos adversaires. Soit nous nous engageons dans une direction radicalement nouvelle pour assurer la garantie du minimum vital. Il est nécessaire que cette orientation tienne compte de deux principes : les droits de l'homme doivent, sans exception, rester pleinement valables pour tous les résidents de notre pays, et la responsabilité propre d'organiser l'existence des personnes concernées doit être en accord avec leurs possibilités réelles de le faire. Les systèmes d'aide soient aménagés de telle sorte qu'ils conduisent réellement à un mode de vie autonome et ne servent pas au contrôle, à la répression et à la mise sous tutelle des concernés.

C'est là qu'intervient le modèle de garantie du minimum vital pour tous, tel qu'il a été élaboré par le « Réseau de réflexion Suisse » dans le cadre de son groupe spécialisé dans la politique sociale.¹⁴ Le modèle est basé sur l'extension des prestations complémentaires (PC) existantes, met un terme à la funeste concurrence en matière d'aide sociale et abolit la répartition injuste entre les communes. La garantie du minimum vital proposée ici est, comme les prestations complémentaires, un instrument axé sur les besoins et ne doit donc pas être confondue avec le revenu de base inconditionnel.¹⁵

Les paramètres suivants décrivent le modèle de la garantie du minimum vital pour tous :

1. La garantie du minimum vital pour tous remplace l'aide sociale. Ses principales caractéristiques sont basées sur le modèle des prestations complémentaires¹⁶. Toutefois, elle couvre désormais toutes les situations de fragilité et pas seulement, comme auparavant, les rentiers AVS et AI.
2. Si le total des revenus déterminants d'un ménage ne couvre pas les dépenses reconnues, le revenu du ménage est complété à hauteur du minimum vital, quelle que soit la raison (accident, invalidité, chômage, maladie, revenu insuffisant tiré de l'activité lucrative, etc.). Le calcul des dépenses reconnues et des recettes déterminantes se fonde sur les définitions des prestations complémentaires.
3. Le groupe de référence de l'unité qu'il s'agit de soutenir est le ménage. Nous nous fondons sur la définition de l'Office fédéral de la statistique : un ménage est un groupe de personnes vivant généralement ensemble, c'est-à-dire partageant le même logement.¹⁷
4. Le revenu déterminant comprend le revenu de l'activité lucrative, le revenu sous forme de rente des assurances sociales (AC, AVS, AI, deuxième pilier) et le

revenu du capital. La fortune est également prise en compte selon des règles claires et correspond à la consommation de la fortune établie dans les PC. Les montants à titre de fortune librement disponible sont traités selon les règles des PC, avant la dernière révision de 2019.

5. Les dépenses reconnues comprennent principalement la couverture des besoins vitaux, le loyer et les charges locatives ainsi que les frais médicaux de base.
6. Les délais de carence en vigueur pour les étrangers selon les dispositions des PC s'appliquent aux personnes qui ne sont pas citoyennes suisses. La possibilité de retrait du permis de séjour (séjour annuel et même autorisation de séjour) en cas de recours important à l'aide sociale est supprimée. Aujourd'hui, les permis B et C peuvent être retirés ou non renouvelés en cas de recours à l'aide sociale ; s'agissant du permis C, ce retrait s'applique seulement en cas de « recours à l'aide sociale durable et important ». La pratique actuelle est en contradiction avec les directives de l'UE. En principe, toutes les personnes titulaires d'une autorisation de séjour en Suisse devraient avoir droit à des prestations. Les délais de carence tels qu'ils sont actuellement réglés dans le cadre du droit sur les étrangers et les mesures d'accompagnement sur la libre circulation des personnes avec l'UE sont repris.
7. L'obligation actuelle d'entretenir les parents proches (dette alimentaire) dans l'aide sociale est supprimée, de même que l'obligation de remboursement inscrite dans de nombreuses lois cantonales sur l'aide sociale. Nous excluons explicitement le remboursement par les héritiers après le décès du bénéficiaire, comme décidé dans la révision des PC de 2019. Cette obligation de remboursement n'est rien de plus qu'un impôt sur les successions pour les petites gens.
8. La garantie du minimum vital pour tous est une prestation sociale enracinée au niveau fédéral. Une modification de la Constitution est donc nécessaire, car l'article 115 de notre Constitution fédérale délègue l'aide aux personnes dans le besoin aux cantons.
9. La garantie du minimum vital pour tous est financée par les recettes fiscales générales, par analogie avec les PC, la répartition des coûts entre la Confédération et les cantons devant encore être réglementée en détail.
10. Les personnes aptes au travail bénéficiant du minimum vital sont toujours tenues de chercher du travail. Cela ne vaut pas pour les personnes dans l'incapacité de travailler pour des raisons psychiques ou physiques et pour les plus de 55 ans, dans la mesure où la recherche d'emploi est manifestement vouée à l'échec.

11. Les offices régionaux de placement (ORP), les offices de conseil AI et les services sociaux fusionnent en services polyvalents, créant ainsi d'importantes synergies.
12. Jouant le rôle de conseil intégré en matière de profession et de cursus, ces services aident les personnes concernées à trouver un emploi. Cela exige non seulement une dotation suffisante des services compétents en ressources financières et humaines, mais aussi une offre diversifiée de mesures d'intégration adaptées aux besoins des bénéficiaires.
13. Les employeurs sont tenus de créer un nombre suffisant d'emplois pour les personnes accusant une baisse de leur performance au travail ou d'autres restrictions de leurs capacités.
14. Pour l'intégration des adultes sur le marché du travail, la garantie du minimum vital se fonde sur les programmes Forjad et Formad du canton de Vaud, mais renonce à une limite d'âge. Le modèle vaudois mise sur des bourses d'études plutôt que sur l'aide sociale. Il propose un soutien et un accompagnement actifs dans la perspective d'une formation professionnelle de base (formation professionnelle, formation élémentaire, stages en entreprise, validation des acquis) adaptée à l'âge et aux connaissances professionnelles.¹⁸
15. Certaines personnes renoncent volontairement à un emploi rémunéré et acceptent de vivre avec peu d'argent. Elles se consacrent plutôt à l'art, ont des engagements sociopolitiques ou optent pour un mode de vie avec un niveau de consommation volontairement bas. Le modèle « Alternative » est introduit pour ces personnes renonçant volontairement à la recherche d'un emploi alors qu'elles sont aptes au travail. Ce modèle sert également à rendre possibles des périodes de repos. Mais dans tous ces cas, les taux de prestations sont réduits de 20%. Il n'est possible de recourir au minimum vital dit alternatif que si la fortune est inférieure à la franchise actuelle pour les PC. Contrairement au modèle de la garantie du minimum vital général, le modèle « alternatif » comprend également une obligation de remboursement, en premier lieu, dans le cas d'une dévolution de fortune importante (héritage, don, gain à la loterie, etc.). La limite de fortune déterminante est la franchise actuelle pour les PC. En second lieu, si dans les dix ans qui suivent la fin du recours aux prestations, un revenu supérieur au revenu médian suisse est réalisé.

Parallèlement à l'introduction de la garantie du minimum vital pour tous, deux mesures d'accompagnement sont importantes. Premièrement, il faut introduire un

salaires minimum suffisamment élevés, faute de quoi l'instrument du minimum vital dégénère en un subventionnement des employeurs. Deuxièmement, il faut faire en sorte que l'exonération fiscale du minimum vital aux niveaux fédéral et cantonal soit supérieure de 10 % à ces taux.

Estimation des coûts

La garantie du minimum vital pour tous améliore grandement la situation matérielle des personnes touchées comparativement à la situation actuelle. Elle entraîne toutefois des coûts supplémentaires. Ces derniers découlent principalement du fait que le niveau des prestations des bénéficiaires actuels de l'aide sociale doit être porté au niveau des prestations complémentaires actuelles et que le groupe des bénéficiaires doit être élargi.¹⁹ Au vu des données disponibles, on ne peut faire qu'une estimation de ces coûts, car il faudrait notamment inclure les frais de location, les réductions de primes et la fortune disponible au niveau du ménage. Or, on ne dispose malheureusement pas de telles données. Les auteurs quantifient ci-dessous les coûts résultant (a) de l'augmentation du niveau des prestations et (b) de l'élargissement du groupe des bénéficiaires.

- (a) Les conséquences financières de la hausse du niveau des prestations peuvent être extrapolées provisoirement à partir des dépenses d'aide sociale actuelles pour le forfait d'entretien²⁰ pour le minimum vital, et ce, en utilisant un facteur de conversion de l'aide sociale en PC :

Dépenses totales au titre de l'aide sociale au sens étroit (état 2017)	2,8 milliards de francs
Dont dépenses pour forfait d'entretien : 40 % ²¹	1,1 milliard de francs
Application d'un taux de conversion de 1,62 ²² pour hausse au niveau des PC	1,8 milliard de francs
Dépenses supplémentaires (a)	0,7 milliard

- (b) Il est plus difficile d'estimer les conséquences financières de l'élargissement du groupe des bénéficiaires. Il faut tenter de déterminer le nombre de personnes dont le revenu se situe entre le « seuil d'accès à l'aide sociale » et le « seuil d'admissibilité aux PC ». Par définition, elles ne sont soutenues que de manière

complémentaire (en complément du revenu). De plus, leur fortune ne doit pas dépasser la franchise pour les PC. Plusieurs approches sont possibles ici. On pourrait tenter de prendre en compte, à titre d'élément partiel, les calculs actuels des coûts supplémentaires découlant de l'introduction des prestations supplémentaires pour les familles. Mais cette approche n'est pas judicieuse parce que les données disponibles²³ comprennent un revenu hypothétique de l'activité lucrative, comme c'est le cas dans la réglementation des prestations supplémentaires pour les bénéficiaires de rentes AI.²⁴

En lieu et place, nous partons des chiffres disponibles pour le taux de risque de pauvreté, en supposant que les personnes concernées se trouvent approximativement dans ce segment. En 2017, ce taux était de 14,7% de la population résidente, soit 1 176 000 personnes. De ce total, il faut retrancher les 300 000 personnes qui bénéficient déjà de PC et qui ne sont donc pas incluses dans le calcul des coûts supplémentaires pour la garantie du minimum vital. Il y a également lieu de soustraire du total des personnes en situation de risque de pauvreté celles qui bénéficient déjà d'une aide sociale. Leurs subventions supérieures sont déjà incluses sous (1), soit 320 000 personnes. Il reste donc environ 500 000 personnes entrant désormais dans le groupe des bénéficiaires du minimum vital. Il convient cependant de garder à l'esprit que le taux de risque de pauvreté ne tient pas compte de la fortune possible des personnes.²⁵ Pour parvenir à un rapprochement, on suppose un nombre entre 250 000 et 400 000 personnes et, par souci de simplification, on calcule une dépense annuelle par personne de 4 000 francs à titre d'aide complémentaire (on peut supposer qu'une grande partie de ces personnes bénéficient déjà de réductions de primes et, dans certains cas, d'indemnités de logement). Les charges financières supplémentaires pour le minimum vital sont donc les suivantes :

Charges supplémentaires (b) :	
250 000 à 400 000 personnes à 4 000 francs d'aide annuelle	1,0 à 1,6 mia francs
Charges supplémentaires totales (a) et (b) :	1,7 à 2,3 mia francs

Les coûts cités ne sont pas négligeables. Si on les considère dans le contexte des charges totales de la Suisse en matière de prestations sociales²⁶, on peut cependant relativiser :

les dépenses totales en matière de prestations sociales en Suisse se sont élevées à 170 milliards de francs en 2018. Les ressources financières supplémentaires pour un minimum vital solidaire correspondent donc à environ 1 à 1,5 % du total des dépenses pour les prestations sociales. On pourrait considérablement réduire ces coûts supplémentaires par diverses mesures. Tout d'abord, en introduisant un salaire minimum. Le lancement simultané d'une assurance générale du revenu (AGR) tel que proposé par le « Réseau de réflexion Suisse » il y a quelques années, pourrait aussi contribuer à cette réduction.²⁷

On pourrait obtenir une réduction supplémentaire des coûts en versant des PC aux personnes vivant dans des établissements de l'habitat accompagné. C'est le réseau « Bien vieillir » qui attire l'attention sur ce point.²⁸ Près de 30 % des personnes qui vivent dans des établissements pour personnes âgées pourraient adopter une forme de vie – en particulier la vie dans les établissements de l'habitat accompagné – qui répondrait mieux à leurs besoins et préoccupations. Cependant, elles sont obligées de vivre dans un EMS pour des raisons financières, car leur séjour en établissement pour personnes âgées est couvert par les PC, et ne le serait pas ailleurs. Le séjour y est cependant beaucoup plus cher que dans les institutions de l'habitat accompagné. Le potentiel d'économies devrait donc être non négligeable.

Finalement, le rétablissement du niveau d'imposition d'il y a une décennie pourrait également contribuer au financement solidaire d'un tel minimum vital. Les mêmes milieux qui réclament haut et fort une réduction des dépenses d'aide sociale ont durant cette période poursuivi la « politique des caisses vides ». Les évaluations de l'Administration fédérale des contributions montrent l'ampleur des réductions d'impôts des dix dernières années. Dans tous les cantons, la charge fiscale pour un couple marié gagnant 100 000 francs a été réduite. En moyenne, ces couples ont payé 12 % de moins en 2016 qu'en 2005. La charge fiscale des hauts revenus, de 200 000 francs et plus, a également reculé (URI : -25 %, ZG : -24 %, GL et OW : -17 %). L'impôt sur l'entreprise, qui avait été réduit en moyenne de 20,7 à 17,7 %, a notamment aussi été concerné.²⁹ Adoptée en mai 2019, la réforme fiscale RFFA³⁰ réduira les recettes fiscales de 14,3 % supplémentaires, ce qui n'est pas bon pour les caisses publiques.

Remarque finale

Le livre « Repenser la solidarité » de Martino Rossi et Elena Sartoris a été publié voilà plus de 20 ans, en 1996. Les auteurs y écrivaient en substance qu'il semblait opportun de réfléchir à une sorte de révolution copernicienne de la sécurité sociale suisse pour le prochain millénaire. Selon eux toujours, les ajustements partiels constamment apportés à tel ou tel instrument de sécurité sociale sans aucun modèle de référence semblaient de plus en plus inadéquats et controversés et ne faisaient que renforcer l'entropie.³¹

Le tournant du millénaire a été pris depuis longtemps, mais la révolution copernicienne n'a malheureusement pas encore eu lieu. À l'époque déjà, l'idée d'étendre le droit aux prestations complémentaires avait été mise en discussion. Quoi qu'il en soit, plusieurs cantons ont désormais fait entrer les prestations complémentaires pour les familles dans leur législation. En novembre 2018, la Csias a également demandé que l'instrument des PC soit utilisé pour protéger les chômeurs de longue durée de plus de 55 ans ayant épuisé leur droit aux prestations. Il semble que l'idée d'étendre les PC à d'autres groupes fasse peu à peu son chemin et devienne admissible : même le Conseil fédéral s'est récemment prononcé en faveur d'une rente transitoire pour les personnes d'un certain âge en fin de droits, rente fondée pour l'essentiel sur le modèle des PC.³² Une lueur d'espoir se dessine à l'horizon.

Le groupe spécialisé du « Réseau de réflexion Suisse » espère que sa proposition contribuera à apporter le changement nécessaire dans les débats publics et à mettre un terme à une politique qui conduit à la paupérisation d'un nombre de personnes de plus en plus important. Il est clair pour nous que même le modèle du minimum vital ne peut gommer toutes les injustices. Par exemple, des effets de seuil ne peuvent pas être totalement exclus. Mais nous pouvons créer l'égalité et la sécurité du droit pour toutes les personnes vivant en Suisse et améliorer considérablement leur situation. Enfin et surtout, nous mettrions un terme à la course à l'abîme qui a cours depuis des années vis-à-vis des plus démunis de notre société.

Vaines propositions de réforme

Le débat sur une loi-cadre fédérale pour l'aide sociale et la garantie du minimum vital ne date pas d'hier. Il illustre la difficulté ou l'impossibilité de rénover le système actuel. L'exigence d'une solution fédérale avait déjà été formulée lors de l'assemblée constitutive de l'Association des assistants aux pauvres (Armenpflegerverein, à l'origine de la Csias) en 1905. Elle a ensuite été reprise en 1955. D'autres interventions suivirent. Au milieu des années 1990, avec un groupe de travail, la conseillère nationale PS Christine Goll présente une loi-cadre basée sur un projet de Pascal Coullery.³³ Son initiative parlementaire a été ensuite retirée en 1993 pour être discutée au sein de la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national (CSSS-N), laquelle a procédé à une consultation. Il s'est avéré que l'idée d'un nouvel article constitutionnel était acceptée par de nombreuses organisations, mais seulement par une minorité de cantons. La commission a alors tenté de mettre en œuvre cette idée dans le cadre de la révision totale de la Constitution fédérale. Mais ses efforts ont été vains, car le consensus régnait sur le fait que la nouvelle Constitution ne devait pas créer de nouveaux droits. En 2000, les travaux ont été abandonnés.

En 2006, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a décidé de créer un groupe de travail chargé de la révision de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS) et de l'élaboration d'un cadre pour l'assistance sociale au niveau fédéral. Sur la base des recommandations de ce groupe, l'assemblée plénière de la CDAS a décidé en juin 2008 qu'il fallait concrétiser l'idée d'une loi sur la « coordination des systèmes de garantie du minimum vital » et creuser la vision d'un article constitutionnel sur l'intégration et la garantie d'un minimum vital pour servir de base à une loi-cadre fédérale sur la garantie de ce minimum.³⁴

Toutefois, il a encore fallu trois ans pour que la discussion soit relancée par deux initiatives parlementaires à l'été 2011 : la motion de Thomas Weibel (PVL, ZH) devait charger le Conseil fédéral de présenter une loi-cadre souple sur l'aide sociale tandis que celle de Ruth Humbel (PDC, AG) demandait d'encadrer la couverture des besoins vitaux par une loi fédérale. Le Conseil fédéral a proposé le rejet des deux propositions, car les possibilités d'action correspondantes faisaient défaut au niveau fédéral. Afin d'accélérer le traitement du dossier, la CSSS-N a repris la motion Weibel à son nom et présenté la motion de la commission « Loi-cadre sur l'aide sociale » en février 2012. Grâce au large soutien apporté à la motion, le Conseil fédéral a finalement accepté d'examiner les questions relatives à l'harmonisation de l'aide sociale. L'objet a été adopté par le Conseil national en octobre 2012, mais rejeté par le Conseil des États en juin 2013.

Début novembre 2013, la CSSS-N a de nouveau déposé une intervention, cette fois sous forme de postulat. Le Conseil fédéral a été invité à présenter un rapport sur l'opportunité d'une loi-cadre sur l'aide sociale. Le Conseil national a transmis le postulat au Conseil fédéral, qui a présenté le rapport souhaité en 2015.³⁵ Il y faisait notamment référence aux résultats du processus de consultation. Tandis que la Csias et l'Initiative des villes pour la politique sociale appelaient à un cadre plus contraignant pour l'aide sociale au niveau fédéral et préconisaient une base constitutionnelle et une loi-cadre sur l'aide sociale, la CDAS et l'Association des communes suisses ont fait part de leur refus. La CDAS s'est prononcée pour l'approbation des normes Csias, ce qui devait leur conférer une plus grande légitimité (cette demande s'est ensuite concrétisée dans le cadre de la révision des normes Csias en 2015). L'Association des communes suisses a donné la préférence à une solution de concordat. Le Conseil fédéral s'est finalement rallié à la CDAS, laquelle a rejeté dans sa majorité une loi-cadre sur l'aide sociale afin de ne pas alourdir davantage la complexité du système actuel et compte tenu également du fait que la Confédération n'entend pas s'engager dans son financement.

La Prof. Dre Ruth Gurny est sociologue et ancienne présidente du « Réseau de réflexion Suisse ». Ueli Tecklenburg est sociologue et ancien directeur de la Csias.

Notes

- ¹ Gurny, Tecklenburg, 2016.
- ² UDC, 2007.
- ³ UDC, 2011.
- ⁴ UDC, 2015a.
- ⁵ Coullery, 2018.
- ⁶ Conseil-exécutif de Berne, 2015.
- ⁷ UFS, 2019.
- ⁸ UFS, 2019a.
- ⁹ Ferroni et Knöpfel (1999) l'ont explicitement signalé il y a 20 ans déjà (1999).
- ¹⁰ Selon la « NZZ », la Suisse a un taux de chômage plus élevé que la Hongrie, la Pologne ou l'Allemagne si le taux de chômage est calculé selon les critères de l'OIT, c'est-à-dire si toutes les personnes qui cherchent du travail et susceptibles d'être immédiatement placées sont enregistrées. Selon ces statistiques, le taux de chômage en Suisse était de 4,6 % (« Neue Zürcher Zeitung », 4 mars 2019).
- ¹¹ Caritas Suisse, 2018.
- ¹² Office fédéral de la statistique, 2015.
- ¹³ Dans le canton de Zurich, par exemple. Des représentants du PS, du PVL et des Verts ont présenté à l'été 2014 une initiative parlementaire appelant à une répartition des charges sociales pour « des charges sociales élevées non influençables ». L'initiative parlementaire a été provisoirement soutenue en 2015. Afin d'éviter toute confusion avec le projet cantonal SV17, la commission a recommandé que le Grand Conseil traite le dossier à l'automne 2019, après la votation sur le référendum sur le projet cantonal de mise en œuvre du projet fiscal SV17.
- ¹⁴ Pour un complément d'information sur le « Réseau de réflexion Suisse » et son groupe spécialisé dans la politique sociale, cf. : denknetz.ch
- ¹⁵ Voir l'évaluation critique du RBI dans la publication du « Réseau de réflexion Suisse » : « Würde, bedingungslos ». Éd. Ruth Gurny, Beat Ringger et Ueli Tecklenburg, 2015.
- ¹⁶ Nous nous référons ici aux prestations complémentaires conformément à la loi sur les prestations complémentaires (LPC) avant la dernière révision, laquelle a entraîné certaines péjorations.
- ¹⁷ URL : media-stat.admin.ch/web/apps/glossary/index.php?n=glo-420-de (20. 5. 2019).
- ¹⁸ Complément d'information sur Forjad : URL : vd.ch/themes/formation/etablisements-de-formation/centre-dorientation-et-de-formation-professionnelles-cofop/forjad/ Informations sur Formad : URL : fachkraefte-schweiz.ch/de/qualifizierung/beispiele/415/formation-pour-adultes-formad/ (20. 5. 2019).
- ¹⁹ D'autres améliorations, telles que les mesures d'insertion professionnelle, n'ont probablement pas d'incidence sur les coûts, car il existe aujourd'hui déjà des programmes décentralisés et parfois peu coordonnés.
- ²⁰ La base du calcul est le forfait d'entretien, car les autres dépenses (frais de logement, soins médicaux de base et prestations circonstanciées) restent pour l'essentiel inchangées par rapport aux prestations PC.

- ²¹ Estimé sur la base des données du canton de Berne = 35 % (2015), en tenant compte des coûts des Autorités de protection de l'enfance et de l'adulte (APEA) de 10%, et du canton de Vaud = 49 % (2018), cette fois sans les réductions de primes.
- ²² Estimé sur la moyenne des multiplicateurs entre les montants de base pour l'aide sociale et les PC pour les ménages d'une, deux, trois ou quatre personnes.
- ²³ Lors du traitement des PC pour familles en 2004, la Commission de la santé et des affaires sociales du Conseil national a calculé des coûts entre 880 et 895 millions de francs pour trois modèles différents, y compris un revenu hypothétique. Communiqué de presse CSSS-N, 2004 : « L'introduction de prestations complémentaires pour familles bénéficie d'un accueil largement favorable »).
- ²⁴ URL : ahv-iv.ch/p/5.01.d (20. 5. 2019).
- ²⁵ URL : bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/indikatoren/armutsgefaehrungsquote.html (20. 5. 2019).
- ²⁶ Les prestations sociales sont définies comme les dépenses de services publics et privés visant à alléger le fardeau des ménages et des particuliers. Il s'agit notamment des assurances sociales, des rentes, des indemnités journalières, des prestations PC, des réductions de primes et de l'aide sociale.
- ²⁷ Gurny, Ringger, 2009.
- ²⁸ Le réseau prévoit de lancer une initiative populaire. Un nouvel art. 117b de la Constitution fédérale prévoit les prestations de base en soins, l'aide et le soutien aux actes de la vie quotidienne. Le paragraphe 5 du projet d'article constitutionnel prévoit la prise en charge du financement des prestations complémentaires liées au logement encadré.
URL : gutes-alter.org/volksinitiative/ (20. 5. 2019).
- ²⁹ Caritas Suisse, 2018.
- ³⁰ RFFA : votation populaire sur la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (19. 5. 2019).
- ³¹ Rossi, Sartori, 1996, p. 283.
- ³² Schäfer, 2019.
- ³³ Coullery, 1993.
- ³⁴ Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, 2008.
- ³⁵ Conseil fédéral suisse, 2015.

Indications bibliographiques

Office fédéral de la statistique : Rapport social statistique suisse. Neuchâtel, 2015.

Caritas Suisse : Pour une lutte efficace contre la pauvreté en Suisse. Prise de position. Lucerne, 2018.

Coullery Pascal : Das Recht auf Sozialhilfe. Berne, 1993.

Coullery Pascal : Der Anspruch auf existenzsichernde Leistungen und seine verfassungsrechtlichen Grundlagen. Berne, 2018.

- Département de la santé et de l'action sociale. Secrétariat général*: La facture sociale. Participation des communes aux dépenses sociales. Lausanne, 2017.
- Ferroni Andrea M., Knöpfel Carlo*: Braucht die Schweiz eine neue Sozialhilfe? In: Zeitschrift für Sozialhilfe, n° 5, 1999, pp. 65–70.
- Gurny Ruth, Ringger Beat*: Die grosse Reform. Die Schaffung einer allgemeinen Erwerbsversicherung. Zurich, 2009.
- Gurny Ruth, Ringger Beat, Tecklenburg Ueli*: Würde, bedingungslos. Zurich, 2015.
- Gurny Ruth, Tecklenburg Ueli*: Fallgruben und Sackgassen. «Denknetz»-Grundlagen, 2016. URL: denknetz.ch/wp-content/uploads/2017/07/denknetz_grundlagen_sozialhilfe_april_16.pdf (25.4.2019).
- Conseil-exécutif de Berne*: Rapport social 2015, La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne. Berne, 2015.
- Rossi Martino, Sartori Elena*: Repenser la solidarité. Zurich, 1996.
- Schäfer Fabia*: Mehr Geld für ältere Arbeitslose. «Neue Zürcher Zeitung» (NZZ), 15.5.2019. URL: nzz.ch/schweiz/mehr-geld-fuer-aeltere-arbeitslose-ld.1482050 (16.5.2019).
- Conseil fédéral suisse*: Aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 13.4010. Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national «Loi-cadre relative à l'aide sociale» du 6 novembre 2013. Berne, 2015.
- Conférence suisse des institutions d'action sociale Csias*: Compensation intracantonale des charges dans l'aide sociale. Berne. URL: skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/grundlagen_und_studien/2014_Factsheet_LastenausgleichSH_def.pdf (25.4.2019).
- Conférence suisse des institutions d'action sociale Csias*: Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitnehmende, 2018. URL: skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/medien/medienkonferenzen/2018_medienkonferenz/PP_Praesentation_55plus_D_def.pdf (25.4.2019).
- Union démocratique du centre UDC*: Sanierung vor Finanzierung – Schluss mit der Scheininvalidität. Berne, 2004.
- Union démocratique du centre UDC*: Mein Zuhause – meine Schweiz (Wahlplattform 2007–2011). Berne, 2007.
- Union démocratique du centre UDC*: Programme du parti 2011–2015. Berne, 2011.
- Union démocratique du centre UDC*: Missbrauch und ausufernde Sozialindustrie stoppen. Berne, 2015a.
- Union démocratique du centre UDC*: Programme du parti 2015–2019. Berne, 2015b.
- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)*: Loi fédérale en matière d'assistance (LAS), Rapport final du groupe de travail. Berne, 2008.
- UFS. Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht*: UFS zieht Kantonsratsentscheid vor das Bundesgericht. URL: sozialhilfeberatung.ch/entry/ufs-zieht-kantonsratsentscheid-vor-das-bundesgericht (26.4.2019).
- UFS. Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht*: Bundesgericht: Verschärfung im Bereich der Sozialhilfe darf nicht in Kraft treten. URL: sozialhilfeberatung.ch/entry/bundesgericht-verschaerfung-im-bereich-der-sozialhilfe-darf-nicht-in-kraft-treten (31.5.2019).