

Débat: le travail salarié est-il un privilège pour les bénéficiaires de l'aide sociale?

L'aide sociale est un thème récurrent depuis quelques années. Les abus supposés ou réels dont elle fait l'objet, ainsi que l'insuffisance, voire l'inexistence, d'incitations à reprendre une activité lucrative ou à l'élargir ont alimenté un débat permanent sur cette question dans les médias et le monde politique. Les économistes critiquent plus particulièrement le fait que les diverses sources – parfois indépendantes – de l'État social maintiennent pour des raisons rationnelles ses bénéficiaires dans un état de dépendance. Pour augmenter l'efficacité du système, on voudrait développer le modèle de «l'aide sociale active». Il est d'autant plus surprenant de constater que, dans cet entretien très factuel, le représentant du patronat et celui des services sociaux n'affichent que très peu de divergences de vue sur l'aide sociale.



Thomas Daum
Union patronale suisse (UPS), Directeur



Walter Schmid
Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), Président

La Vie économique: Selon l'étude du Seco présentée dans cette édition, environ un tiers des nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale ont pu se réinsérer durablement sur le marché du travail. Un autre tiers fait la navette entre des emplois temporaires et l'aide sociale (effet dit du tourniquet). Ce résultat vous surprend-il?

Walter Schmid: La réalité vécue par les services sociaux montre qu'une réintégration n'est de loin pas possible dans tous les cas. Ils savent par expérience que la proportion de leurs bénéficiaires qui ne trouvent du travail que par intervalles est passablement élevée. Vus sous cet angle, les chiffres mentionnés ne me surprennent pas.

Thomas Daum: Je ne suis pas non plus étonné de ce résultat. Ce qui est réjouissant, c'est qu'un tiers des personnes reviennent tout de même sur le marché du travail. On ne peut probablement pas éviter une certaine alternance entre emploi et aide sociale. Dans l'ensemble, je considère ce résultat comme une invitation à faire encore mieux. Il y a de l'espoir. Dans l'assurance-invalidité également, les efforts d'activation et de réinsertion professionnelle n'ont été entrepris que récemment. Trop longtemps, l'aide sociale a seulement été considérée comme un appui financier.

La Vie économique: Cet autre résultat de l'étude n'est guère surprenant non plus: c'est aux seniors, aux travailleurs sans formation et aux personnes ayant des difficultés linguistiques que la réintégration professionnelle pose le plus de problèmes.

W. Schmid: En effet, les personnes sans formation et celles qui ont des difficultés linguistiques sont fortement représentées au sein de l'aide sociale. Pour elles, la recherche d'un emploi s'avère particulièrement ardue. C'est la base du problème. Voilà pourquoi l'aide sociale s'efforce d'offrir des possibilités de formation à ses assujettis socialement défavorisés et d'améliorer l'intégration des migrants.

Th. Daum: Au fond, ce résultat confirme tout ce que nous savions déjà, à savoir que la langue et la formation jouent un rôle déterminant. La qualification professionnelle passe par la langue. Celle-ci a également une grande influence sur l'intégration dans les réseaux sociaux. Elle véhicule la culture et les normes comportementales. De nombreux bénéficiaires de l'aide sociale – en particulier les mi-

grants – souffrent d'un lourd déficit sur ce plan. Les résultats de l'étude désignent donc les secteurs dans lesquels il faut agir. Ils montrent aussi que la politique de migration et d'intégration doit redoubler d'attention sur ces questions.

La Vie économique: À votre avis, quels sont les principaux facteurs qui ont contribué à faire augmenter le taux d'aide sociale?

Th. Daum: Au cours des deux dernières décennies, les exigences posées aux travailleurs se sont profondément modifiées, au même titre que le marché du travail. Beaucoup de gens n'ont pas pu combler les lacunes qui sont alors apparues dans leur qualification professionnelle. À cela s'ajoutent les transformations de la société, telles que la forte augmentation du taux de divorce et le nombre croissant de mères élevant seules leurs enfants. Cette combinaison de différentes causes, en interaction les unes avec les autres, complique la tâche de l'aide sociale. Il y a encore un autre facteur qui conduit les gens vers cette institution: de nombreuses personnes sont victimes de la culture et des attrait du «tout est permis» et de la «consommation immédiate». Beaucoup d'adolescents veulent gagner de l'argent le plus vite possible, au lieu de suivre une formation, et ils ne pensent pas aux conséquences de leurs actes.

W. Schmid: La question de l'endettement et la possibilité d'obtenir rapidement des crédits sont un autre aspect de cette problématique. Nombreuses sont les personnes qui arrivent à l'aide sociale en croulant sous une montagne de dettes. De notre point de vue, une meilleure protection contre le petit crédit serait un instrument utile pour empêcher les gens de tomber dans le piège de l'endettement. Permettez-moi de revenir sur le taux d'aide sociale: c'est un chiffre qui ne dit pas grand-chose en soi, parce que les cantons et les communes accordent déjà différents types de prestations suivant les besoins, avant qu'elle n'intervienne. Les prestations complémentaires et les allocations de logement retardent donc son apparition. Ainsi, le taux d'aide sociale est moindre lorsque ces instruments supplémentaires existent. Il est d'ailleurs influencé, le plus banalement du monde, par la possibilité de déménager, généralement de la campagne vers la ville.



Photo: Hannes Saxer

Thomas Daum: Ce que l'aide sociale peut apprendre de l'AC, c'est la manière de traiter avec les employeurs. Depuis la crise de 2001-2003, on reconnaît que les ORP font du bon travail. L'aide sociale accuse encore un certain retard, mais elle est sur la bonne voie.

La Vie économique: *Dans quelle mesure la crise conjoncturelle actuelle a-t-elle déjà entravé la réintégration de bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché du travail?*

Th. Daum: Durant les deux prochaines années, l'aide sociale va certainement subir, dans une large mesure, l'évolution sur le marché du travail. Pour le moment, ce n'est pas encore le cas.

W. Schmid: Je partage cette appréciation sur le fond. J'apporterais simplement une précision: de plus en plus de gens vont déjà directement à l'aide sociale, sans passer par un Office régional de placement (ORP). La plupart d'entre eux occupaient auparavant des emplois précaires – contrats de travail à durée déterminée, travail sur appel, etc. – qui ne leur ont pas donné droit à l'ouverture d'un délai-cadre d'indemnisation.

La Vie économique: *Qu'appelleriez-vous des objectifs réalistes en matière d'aide sociale?*

W. Schmid: Étant donné que les bénéficiaires de l'aide sociale forment une population hétérogène, on peut seulement formuler des objectifs spécifiques pour les différents groupes qui la composent. Dans le cas d'un ménage monoparental, par exemple, offrir aux enfants une bonne éducation pourrait être un but suffisant. Pour un autre bénéficiaire, ce pourrait être de trouver un emploi malgré son handicap psychique. Pour un toxicomane, un objectif réaliste serait que sa situation ne se détériore pas. Dans le cas d'un adolescent, on peut chercher à ce qu'il ne traîne pas dans la rue et qu'il entreprenne une formation.

Th. Daum: Je considère tout de même que l'aide sociale doit poursuivre des objectifs stratégiques: assurer aux bénéficiaires une autonomie maximale et la meilleure intégration possible dans la société, donc aussi sur le marché du travail. Cependant, nous devons

apprendre à fixer des objectifs réalistes. Vouloir que l'aide sociale réinsère définitivement tous ses assujettis dans la vie active n'est pas, dans bien des cas, une idée réaliste.

W. Schmid: L'aide sociale est subsidiaire. Celui qui s'adresse à ses services s'est souvent présenté à d'autres offices, comme les ORP, et bien des choses dépendent du fonctionnement des systèmes de prévoyance situés en amont. Si vous durcissez l'AI, vous aurez des malades psychiques privés de rente, mais qui doivent tout de même survivre et qui ne sont pas les bienvenus sur le marché du travail. Aucun employeur ne se presse pour les engager. Certaines personnes aboutissent à l'aide sociale parce que leur cas ne relève pas d'un système de prévoyance et qu'elles n'ont aucune chance sur le marché du travail.

Th. Daum: On peut multiplier les exemples: il y a effectivement beaucoup de groupes différents et l'aide sociale collabore étroitement avec les systèmes standardisés (AC, AI). Il faut en chercher les causes jusque dans les politiques éducatives, car le manque de qualifications constitue un important facteur de risque. C'est pourquoi tout doit être mis en œuvre au niveau de la formation pour exploiter le potentiel des individus et leur faire acquérir un maximum de compétences, le but étant toujours de rendre aux bénéficiaires la plus grande autonomie possible.

La Vie économique: *Quelle valeur attribuez-vous aux programmes d'emploi temporaire? Ont-ils un quelconque effet de tremplin?*

Th. Daum: Même s'ils n'ont pas un effet de tremplin, je suis profondément convaincu que de bons programmes d'emploi temporaire peuvent empêcher les gens de s'éloigner toujours plus du monde du travail et de perdre tout lien avec la réalité professionnelle. Naturellement, rien ne garantit que les bénéficiaires pourront sortir du chômage et de l'aide sociale. Nous ne devons, toutefois, pas relâcher nos efforts dans ce domaine.

W. Schmid: La question n'est pas seulement l'effet de tremplin; elle inclut également l'intégration sociale. Le monde politique a toujours été prêt à soutenir des programmes qui visent l'intégration professionnelle, rarement malheureusement ceux destinés à l'intégration sociale. Il considère, en effet, que l'une a un intérêt et pas l'autre.

La Vie économique: *Selon les auteurs de l'étude, les mesures de réintégration ont donné des résultats décevants. À votre avis, les services d'aide sociale font-ils fausse route par moment ou, pour formuler la question autrement, travaillent-ils selon des objectifs suffisamment clairs?*

Th. Daum: Lorsque je parle avec des politiciens qui ne sont pas directement confrontés à

la question, je constate qu'ils assimilent presque systématiquement l'aide sociale au versement d'argent. Pourtant, elle est beaucoup plus qu'une simple prestation financière. L'assistance personnelle est au moins aussi importante. Les milieux politiques devraient accorder plus de poids à cet aspect qui nous oblige à différencier les groupes. Cela ne veut pas dire que l'aide sociale doit devenir une sorte de cocon douillet. Il s'agit plutôt de se concentrer sur les caractéristiques que présente chaque cas. Certaines personnes ont véritablement besoin en priorité d'un appui financier, éventuellement complété par un mentorat ou des mesures analogues. D'autres sont principalement tributaires de prestations non monétaires. Le monde politique devrait mener une réflexion plus approfondie sur cette diversité et sur l'engagement des différents instruments. Cela permettrait aussi d'assigner aux services sociaux les bons objectifs.

W. Schmid: Je suis très heureux d'entendre ces propos. Les fameuses normes Csias, qui définissent la manière dont l'aide sociale doit être dispensée, en sont une illustration éclatante: alors que ces recommandations très détaillées occupent un classeur entier, une seule page contient les tarifs des prestations de base allouées aux assujettis. Une grande partie du texte traite de l'intégration. Il serait très utile que les politiciens aient une vision un peu plus large de la question. Cela ne signifie pas que les services sociaux prennent toujours les bonnes décisions. Ils sont, toutefois, censés faire partie de ceux qui apprennent le plus vite, en raison de la pression de la société. L'échange intensif de savoir et d'expériences entre eux au sein de la Csias renforce considérablement leur capacité de découvrir des choses nouvelles, des pratiques couronnées de succès, et de les reprendre à leur compte.

La Vie économique: *Vous n'êtes donc pas d'avis qu'il existe dans le domaine des services sociaux un besoin de formation ou d'échange de bonnes pratiques?*

Th. Daum: L'accompagnement des bénéficiaires s'est énormément professionnalisé, si on compare avec la situation qui prévalait dans les années quatre-vingt. Je peux en juger, car je m'occupais d'aide sociale à l'époque dans le cadre de mon activité politique au niveau communal. Nous n'avons toujours pas résolu, me semble-t-il, la question de l'organisation de l'aide sociale dans les petites communes. Ces dernières ne disposent toujours pas de collaborateurs professionnels. Il faut aussi tenir compte de l'autre partie, à savoir le pouvoir politique, qui assure une fonction de surveillance et de pilotage. Il est très important, à mon sens, que la direction stratégique de l'aide sociale soit organisée selon un sys-

tème de milice. Cependant, j'attendrais de ses autorités qu'elles fassent davantage d'efforts pour intensifier le dialogue entre les services sociaux professionnels et l'opinion publique. C'est essentiel, car il s'agit en fin de compte d'engager des montants substantiels provenant de l'argent du contribuable.

W. Schmid: Ce qui manque le plus à l'aide sociale, c'est du personnel en nombre suffisant. C'est notamment le fait de le lui refuser qui coûte le plus cher, car elle fait un travail bâclé, avec toutes les conséquences qui en découlent. Pendant longtemps, nombre de politiciens n'ont pas perçu ce lien. Dans la crise actuelle, j'ai l'impression que les responsables des services sociaux ont moins de peine à faire entendre leurs arguments en faveur d'une augmentation du personnel. Le fait que l'aide sociale soit bien souvent du ressort des communes conduit à une forte politisation de cette institution, ce qui représente également un problème. On le voit bien par comparaison avec la Suisse romande, où l'aide sociale est réglée au niveau cantonal. Les débats y sont nettement moins houleux, parce que ce thème n'est pas disséqué jusque dans les dernières ramifications de l'État fédéraliste. Si l'aide sociale est bien organisée, pilotée par des professionnels, et qu'une collaboration s'établit éventuellement au niveau régional, rien ne s'oppose à ce qu'elle continue de dépendre des communes.

Th. Daum: Je suis un défenseur de l'aide sociale au niveau des communes. C'est là qu'on peut le mieux comprendre et influencer son évolution. Un transfert de cette compétence aux cantons ou, pire encore, à la Confédération présenterait des risques: en raison de l'éloignement, l'aide sociale ne ferait plus l'objet de débat et la médiatisation de deux ou trois cas critiques suffirait à enflammer brusquement les esprits. Naturellement, il y a aussi dans les communes des discussions désagréables et des attaques parfois totalement injustifiées; elles donnent, toutefois, l'occasion de se pencher sur le thème. D'après mon expérience, la population est généralement prête à participer lorsque le débat est sérieux et qu'on l'informe correctement. Il importe de montrer ce que les prestations de l'aide sociale représentent pour la société. En effet, une bonne gestion des différents types de problèmes est de nature à décharger la population. Durant les quatorze années de mon mandat politique au niveau communal, je n'ai jamais eu de problèmes pour obtenir les crédits nécessaires.

La Vie économique: *L'assurance-chômage (AC) obtient de bons résultats en matière de réintégration des chômeurs. Son principe de base est celui de «l'obligation mutuelle». L'aide*

Encadré 1

L'aide sociale active

La Vie économique: *Que pensez-vous de l'aide sociale active?*

W. Schmid: Cette question a été traitée de manière détaillée et nuancée lors des Journées de la Csias, qui se sont tenues les 3 et 4 septembre 2009 à Soleure, sous le thème «Prévention, activation et intégration en période de crise économique». Environ 200 professionnels étaient présents⁴. En voici, très brièvement, la conclusion: établir des incitations n'est pas aussi facile que beaucoup d'économistes et de politiciens veulent bien le croire. Dans certains cas, les gens se montrent réfractaires à toute pression et alors la situation est bloquée. Le Csias est actuellement en pleine réflexion sur la manière de concevoir une aide sociale efficace.

Th. Daum: Comme dans l'éducation, il s'agit dans l'aide sociale de trouver le bon dosage entre les exigences et les encouragements. Selon la personne et le groupe, il convient d'exercer plus ou moins de pression. Cela, aucun professionnel de l'aide sociale ne le contestera. Il faut, par ailleurs, toujours prendre en considération la dimension familiale: que se passe-t-il, surtout avec les enfants, lorsqu'on impose quelque chose à un chef de famille? En tant que non-professionnels, nous ne nous intéressons trop souvent qu'à des cas isolés. Nous ne voyons pas assez toutes les implications qui font la différence entre la bonne et la mauvaise manière de traiter un dossier relevant de l'aide sociale.

a Internet: www.skos.ch/fr/?page=veranstaltungen/referate



Photo: Hannes Saxer

Walter Schmid: Le taux d'aide sociale est un chiffre qui ne dit pas grand-chose en soi. Là où des prestations complémentaires ou des allocations de logement sont disponibles, cette dernière n'entre en scène qu'avec un certain décalage. Ainsi, le taux d'aide sociale est moindre lorsque ces instruments supplémentaires existent.

sociale pourrait-elle en tirer certains enseignements?

Th. Daum: Ce que l'aide sociale peut apprendre de l'AC, c'est la manière de traiter avec les employeurs. Depuis la crise de 2001-2003, on reconnaît que les ORP font du bon travail. L'aide sociale accuse encore un certain retard, mais elle est sur la bonne voie. Il existe, par ailleurs, des différences notables entre ces deux systèmes sur le plan de la définition des tâches: l'AC s'occupe principalement de la rupture du lien entre l'individu et le marché du travail; l'aide sociale, elle, se voit également confrontée à bien d'autres ruptures qui doivent être résolues avant de pouvoir envisager un retour à la vie active.

La Vie économique: *Comment fonctionne, selon vous, la collaboration entre l'aide sociale et l'AC?*

W. Schmid: Le contact avec les employeurs est, en effet, un problème. À la Csias, nous nous demandons déjà pourquoi trois instances – l'AC, l'AI et l'aide sociale – doivent s'occuper de l'insertion sur le marché du travail. Il nous paraîtrait judicieux de confier à un seul organe toute l'intermédiation avec les employeurs ou la logistique des programmes d'occupation, peu importe à qui revient la compétence d'assurer la subsistance des personnes concernées.

La Vie économique: *Pourquoi ne pas tenter un grand «dégagement par le gardien», en intégrant l'AC, l'AI et l'aide sociale dans une même institution sociale?*

W. Schmid: Je ne crois pas au «dégagement» qui pourrait résulter d'un regroupement de l'AC, de l'AI et de l'aide sociale. Malgré tout, nous devrions avoir la franchise de nous interroger sur ce qui existe aujourd'hui. Nous constatons que l'AC fonc-

tionne à merveille pour les douze premiers mois de chômage. Vers la fin du délai-cadre, quand on s'approche de l'épuisement du droit aux indemnités, il ne se passe plus grand-chose. En effet, les problèmes des gens sont toujours les mêmes et ils refont surface au niveau de l'aide sociale, sinon de l'AI. Si quelqu'un ne parvient pas à trouver un emploi durant la première année de chômage, on devrait recourir à d'autres méthodes et à d'autres instruments pour lui venir en aide.

Th. Daum: Nous avons toujours préconisé une limitation raisonnable des prestations de l'AC. Cette discussion a été menée dans les années nonante, surtout par rapport aux limites entre les différents systèmes. Somme toute, l'argumentation de M. Schmid revient au même: plus le chômage dure longtemps, moins il découle de problèmes liés au marché du travail ou à l'employabilité; d'autres causes sont en jeu, qui peuvent conduire vers l'aide sociale ou l'AI. Il conviendrait d'approcher les chômeurs avant l'épuisement de leur droit aux indemnités journalières, en se basant sur certains critères – temporels ou autres –, afin de leur proposer des mesures appropriées aux causes de leur situation. Avec la 5^e révision de l'AI, on a également commencé de détecter de manière aussi précoce que possible les pièges potentiels de cette institution.

La Vie économique: *Dans quel domaine toutes les institutions sociales ont-elles des intérêts communs?*

W. Schmid: À une époque où il ne suffit plus d'envoyer un dossier de candidature pour remettre le pied à l'étrier, l'AC, l'AI et l'aide sociale partagent plus ou moins les mêmes intérêts. La Constitution permet, dans une telle situation, d'apporter une aide spéciale aux chômeurs. Le législateur n'en a jamais fait usage jusqu'ici.

Th. Daum: Le passage de l'AC vers les autres systèmes de sécurité sociale mériterait certainement d'être amélioré. Des coentreprises sont possibles. On ne doit, toutefois, pas en conclure la nécessité d'un nouvel allongement de la période d'indemnisation, donc un report de la fin de droits. On pourrait tout aussi bien plaider pour que les compétences de l'AC s'arrêtent plus tôt. Cependant, la détermination exacte de cette limite ne revêt qu'une importance secondaire par rapport à la problématique de fond. Manifestement, il existe des problèmes de passage entre les systèmes et ils doivent être abordés de manière indépendante.

La Vie économique: *Messieurs, je vous remercie de cet entretien.*