

Programmes d'intégration dans l'aide sociale : Position d'AvenirSocial

Soziale Arbeit Schweiz
Travail social Suisse
Lavoro sociale Svizzera
Lavor sociala Svizra

Information Engagement Réseau



Des programmes d'intégration très divers ont été mis en place ces dernières années dans pratiquement tous les cantons et toutes les villes de Suisse¹. Avenir-Social souhaite sensibiliser les professionnel-le-s du travail social concerné-e-s et les politiques, afin qu'une approche critique et nuancée soit possible à propos des programmes d'intégration. Le lien établi dans le cadre de l'Etat social « activateur » entre apport d'une prestation sociale et obligation de fournir une contre-prestation soulève des questions de déontologie. Le présent document de position se concentre dans ce contexte sur les principes minimaux à prendre en considération pour les programmes d'intégration réalisés dans le cadre de la politique activatrice actuelle.

Contexte

Le changement de paradigme du « Welfare » au « Workfare » dans les assurances sociales et dans l'aide sociale trouve son origine dans la politique que les USA appliquaient dans les années 80. Ce changement gagna l'Europe au cours des années 90 avec la législation « New Deal » du nouveau gouvernement travailliste en Grande-Bretagne en 1997. D'un point de vue historique, le workfare n'est pas quelque chose de nouveau, mais peut être comparé aux anciennes pratiques d'encadrement social des individus (par la discipline) au début de l'ère industrielle dans les hospices, les prisons ou les maisons de travail².

En Suisse, le principe d'activation a pris une forme concrète lors de la révision des directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) en 2005. Par le principe d'activation, l'objectif suivant est poursuivi : les bénéficiaires de prestations considérés comme aptes à exercer une activité lucrative sont incités à exercer une telle activité aussi vite que possible, cela par des obligations contractuelles, des programmes d'intégration et des sanctions. Les programmes d'intégration sont ainsi des mesures qui encouragent l'intégration sociale et/ou professionnelle et qui ont lieu hors des consultations sociales proprement dites. La politique d'activation part du principe que le bénéficiaire de prestations est passif, et qu'il doit être « activé » par des programmes appropriés. Une telle politique sociale présuppose premièrement que les prestations d'aide matérielle doivent être maintenues à un niveau aussi bas que possible. Deuxièmement, on part de l'idée que les personnes concernées ne veulent en principe pas améliorer d'elles-mêmes leur situation de vie et qu'elles doivent donc forcément obtenir une aide de l'Etat pour le faire.

Une étude commandée par la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage tire un bilan qui peut faire perdre quelques illusions sur l'efficacité de l'aide sociale activatrice. « Le résultat principal de notre analyse d'impact est décevant [...] et met en évidence le danger que, en particulier avec des mesures d'intégration sur une longue période, il y ait un maintien à l'aide sociale sur une longue durée, [...] car aussi bien le personnel d'accompagnement que les usagers diminuent instinctivement l'intensité de la recherche d'emploi dans ce contexte. Un enseignement important, qui était déjà ressorti d'autres études d'évaluation, est que le fait de ne prendre aucune mesure est dans beaucoup de cas la mesure la plus efficace »³.

1 P.ex. le modèle « Passage » à Winterthour et dans le canton de BS; BIAS et TAP dans le canton de BE; programmes d'intégration de la ville de Zurich ou de la ville de Berne; modèle des contre-prestations dans le canton de Genève; programme de formation professionnelle dans le canton de VD, etc.

2 Cf. Wyss (2009), pp. 9 ss. Pour un aperçu de l'aide sociale par l'Etat activateur, voir aussi Nadai (2007).

3 Cf. Aepli, Ragni (2009), p. 12. L'efficacité est en général mesurée par l'indicateur suivant: temps mis par une personne pour trouver un poste de travail. Cette vision purement économique néglige les possibles aspects positifs des programmes sociaux d'intégration dans certains cas. C'est un élément allant dans le sens d'une revendication que la participation aux programmes d'intégration se fasse sur une base volontaire.

Le bilan du point de vue des bénéficiaires de l'aide sociale est plus nuancé, comme le montrent plusieurs études suisses⁴. Certains apprécient de telles mesures dans le sens qu'il s'agit d'une reconnaissance de leurs besoins spécifiques et d'une possibilité pour eux d'offrir une contribution à la société, alors que d'autres se sentent mis sous pression, stigmatisés et parfois exploités.

Bases constitutionnelles

Les prestations de l'aide sociale se basent notamment sur la Constitution fédérale (Cst) qui prévoit à son art. 12 un droit à 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». Ce droit fondamental inscrit dans la Cst depuis la révision de celle-ci en 1999 constitue un grand progrès, car cela signifie que, pour la première fois en Suisse, un droit à une telle aide figure dans la législation. De ce droit, on ne peut néanmoins pas déduire un droit direct à un soutien; cela concerne uniquement la personne qui «n'est pas en mesure de subvenir à son entretien». Par cette formulation, on accorde une grande importance à la responsabilité individuelle, bien que cette responsabilité ne puisse pas être considérée comme une obligation légale que l'Etat pourrait exiger. De l'art. 12 Cst, on ne peut pas déduire un droit à un minimum vital, mais seulement un droit aux «moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine»⁵. Selon le Tribunal fédéral, ce droit existe uniquement lorsque les mesures préalables d'entraide qui constituent une charge supportable sont épuisées⁶, dont fait partie la participation à des mesures d'occupation et d'intégration et «l'acceptation d'un travail supportable/acceptable [...] même si le revenu acquis ainsi est inférieur aux prestations de soutien». Plus loin: «En cas de refus de participer à des mesures d'occupation et d'intégration aptes à assurer le besoin de minimum vital, [...] les prestations de soutien (financier) peuvent être complètement annulées»⁷. Selon la pratique du Tribunal fédéral, l'aide garantie par le droit constitutionnel pour une existence conforme à la dignité humaine peut être complètement supprimée. Cette position contredit le fait que l'essence

4 Cf. Mäder (2008); cf. aussi de Jonckheere et Mezzena (2008) ou Tabin et al. (2008).

5 Cf. ATF 121 I 367, p. 371: «Die Sicherung elementarer menschlicher Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach ist die Bedingung menschlicher Existenz und Entfaltung überhaupt.» et p. 373: «Verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag. Es ist in erster Linie Sache des zuständigen Gemeinwesens, auf Grundlage seiner Gesetzgebung über Art und Umfang der im konkreten Fall gebotenen Leistungen zu bestimmen. Dabei kommen sowohl Geldleistungen wie auch Naturalleistungen in Betracht.» La mention explicite de l'aide médicale se trouve à ATF 130 I 71, p. 75: «Der Anspruch umfasst zudem nur ein Minimum, d.h. einzig die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung), um überleben zu können.»

6 Le législateur parle à ce propos d'obligation de diminuer le dommage. La personne touchée doit entreprendre tout ce qui est en son pouvoir pour maintenir aussi faibles que possibles les conséquences financières pour le prestataire de prestation d'un dommage survenu, comme par exemple accepter sans délai un travail convenable, utiliser correctement une fortune, tenir compte du revenu du/de la partenaire ou payer l'avoire de libre passage.

7 Pour les deux citations voir ATF 130 I 71, p.71.

des droits fondamentaux est inviolable, selon l'art. 36 ch. 4 Cst.⁸ Une suppression de l'aide en cas de détresse⁹ est de ce point de vue contraire à la Cst et, dans ces conditions, l'aide en cas de détresse prévue par la Cst devrait également être garantie lorsque les situations de détresse pour lesquelles la responsabilité de la personne concernée est engagée¹⁰.

Légalité vs légitimité dans le travail social

Lorsque, à la fin du XIX^e siècle, l'histoire du travail social débuta sur mandat étatique, le double mandat était constitutif de son activité (aide et contrôle). Rien n'a fondamentalement changé à ce sujet jusqu'à aujourd'hui. Au «premier» mandat de l'Etat (qui est double) est venu s'ajouter parallèlement à la professionnalisation du travail social un «deuxième» mandat dès les années 60 du XX^e siècle, le mandat relatif aux usagers du travail social (être présent pour prendre au sérieux les besoins des usagers). Le champ de tension entre le premier mandat (Etat) et le deuxième mandat (usagers) a été étudié de plus en plus clairement dans les années 90. Comme solution pour sortir de ce dilemme, Staub-Bernasconi a proposé un «troisième mandat» pour le travail social, sur la base de données scientifiques de description et d'explication relatives à la profession, de critères déontologiques (code de déontologie, ci-après CD) ainsi que de principes relatifs à la dignité humaine (droits humains). Le triple mandat¹¹ du travail social implique que les droits humains doivent être considérés comme une base de légitimation qui va au-delà des lois et des contrats, des mandats et des relations de travail, et qu'ils permettent, au besoin, de déterminer son propre mandat (mandat défini par les professionnels du travail social). Dans ces conditions, le travail social ne dispose pas seulement d'un instrument pour l'action, il a également une obligation plus large, celle de participer aux débats publics et à la vie politique (CD 5.8).

Cela vaut en particulier pour la discussion publique sur l'aide d'urgence et sa réduction, qui a bien été «légalisée», mais qui n'est pas légitime du point de vue des droits humains, et donc du point de vue du travail social (CD 5.10). Dans ce contexte, nous esquissons ci-après quelques positions de base, qui constituent des objectifs.

Positions de base sur les programmes d'intégration dans l'aide sociale

D'une manière générale, AvenirSocial est favorable à toutes les mesures qui vont dans le sens d'une intégration sociale durable des usagers. La condition pour de telles mesures est qu'elles correspondent à des règles (lois, ordonnances) susceptibles de créer des systèmes justes, c'est-à-dire des structures de pouvoir adaptées aux besoins humains et socialement justes, et par là même acceptables pour le travail social (CD 8.3 / 9.2 / 9.7 / 10.3). D'un point de vue déontologique, les positions suivantes peuvent (entre autres) être définies en ce qui concerne les programmes d'intégration :

8 Cf. à ce sujet ATF 131 I 166 E5.2: «Nach Art. 36 Abs. 4 BV ist der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar. Damit entfällt die Möglichkeit, die verfassungsrechtlich für ein menschenwürdiges Dasein erforderlichen Mittel über die Herleitung von Grundrechtsschranken zu kürzen oder zu verweigern, darf doch der Kerngehalt von Grundrechten auch nicht beschränkt werden, wenn die Voraussetzungen von Grundrechtseingriffen nach Art. 36 Abs. 1-3 BV an sich erfüllt wären.»

9 La notion d'aide en cas de détresse se réfère au droit constitutionnel prévu à l'art. 12 Cst, qui a été précisé de la manière suivante par le TF (cf. note 5): «Verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag.»

10 Cf. Pärli - Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen: Eine bloss minimale Garantie der Existenzsicherung, URL: <http://www.agile.ch/bilanz-grundrechtsschutz>.

11 Pour une explication nuancée du triple mandat du travail social, cf. Staub-Bernasconi (2007), p. 198ss.. Dans ce contexte également Schmocker (2011), p. 20-23.

- Les mesures d'intégration qui sont obligatoires sous la menace de réduction ou de suppression d'aide sociale¹² doivent être refusées d'une manière générale; idem pour les mesures qui sont obligatoires pour obtenir une aide sociale (CD 8.4).
- Les programmes d'intégration poursuivent des objectifs clairement définis et se basent sur des critères de qualité élaborés de manière professionnelle (CD 12.3), qui sont vérifiés périodiquement par une commission tripartite (Etat, employeurs, employés) (CD 13.2). Les objectifs d'une mesure d'intégration sont concrets et correspondent aux souhaits des participants (CD 12.2).
- Une analyse de processus de la mesure d'intégration doit être effectuée périodiquement par des professionnels, qui disposent des compétences requises (diagnostic de cas). A la fin du programme, une évaluation a lieu si un accord mutuel est obtenu pour ce faire (CD 13.1).
- Au centre des programmes d'intégration, il y a la promotion de l'autonomie des usagers (CD 8.8 / 10.2), leur intégration sociale et culturelle (CD 7.1 / 8.7), les principes de l'égalité de traitement (CD 8.4), l'autodétermination (CD 8.5) et la participation (CD 8.6).
- Dans le cadre des programmes d'intégration, il faut tenir tout particulièrement compte des dispositions légales sur la protection des données personnelles sensibles (CD 12.4).

Pour le reste, dans le cas des programmes d'intégration comme dans tous les autres cas de la pratique du travail social, il faut se référer au code de déontologie (CD 1.3 / 5.4 / 5.6 / 5.7 / 9.1 / 9.3 et 15.3).

Pour des informations complémentaires :

Stéphane Beuchat
 Secrétaire général adjoint AvenirSocial
 031 380 83 00 / s.beuchat@avenirsocial.ch

¹² La pratique de cessation d'aide sociale en cas de refus ou d'interruption d'une mesure d'intégration fait souvent partie intégrante des programmes. Il faut faire remarquer que, dans certaines circonstances, sur la base des directives CSIAS (A.8.5), une réduction ou une suppression de prestations peut avoir lieu.

Sources et références

- Aeppli, D., Ragni, T. (2009): Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? Analyse der Einflussfaktoren der kurz- und mittelfristigen Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt von Neuzugängern in die Sozialhilfe der Jahre 2005 und 2006. Publikation zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 28, Bern: SECO.
- AvenirSocial (2010): Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Ein Argumentarium für die Praxis der Professionellen.
- AvenirSocial, Vorstand Schweiz (2011): Glossar zum Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. In: Schmocker, B.: Soziale Arbeit und ihre Ethik in der Praxis. Eine Einführung mit Glossar zum Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Bern, AvenirSocial.
- De Jonckheere, C., Mezzena, S. (2008): Entreprise d'insertion par l'économie pratiques et effets. In: Conrad, Ch, von Mandach, L.: Auf der Kippe. Integration und Ausschluss in der Sozialhilfe und Sozialpolitik. (pp. 118-130). Zürich: Seismo.
- Mäder, U. (2008): Wider den sozialen Rückzug – Anmerkungen zur Einführung von Segmentierungsverfahren in der Sozialhilfe. In: Conrad, Ch, von Mandach, L.: Auf der Kippe. Integration und Ausschluss in der Sozialhilfe und Sozialpolitik. (pp. 107-117). Zürich: Seismo.
- Nadai, E. (2007): Die Vertreibung aus der Hängematte: Sozialhilfe im aktivierenden Sozialstaat. Jahrbuch 2007, Denknetz.
- Pärli, K.: Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen: Eine bloss minimale Garantie der Existenzsicherung, <http://www.agile.ch/bilanz-grundrechtsschutz>
- Schallberger, P., Wyer, B. (2010): Praxis der Aktivierung. Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung. Konstanz, UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Schmocker, B. (2011): Soziale Arbeit und ihre Ethik in der Praxis. Bern, AvenirSocial – Soziale Arbeit Schweiz.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2009): Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Eine Standortbestimmung der SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten.
- Seithe, M. (2010): Schwarzbuch Soziale Arbeit. Wiesbaden: VS-Verlag.
- SozialAktuell Juni 2009: Aktivierende Sozialhilfe. AvenirSocial.
- SR 101, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999.
- Staub-Bernasconi, S. (2007): Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft. Systemtheoretische Grundlagen und professionelle Praxis - ein Lehrbuch. 1. Aufl. Bern: Haupt (UTB Soziale Arbeit, Sozialwissenschaften, 2786).
- Tabin, J.-P., Frauenfelder, A., Togni, C. & Keller, V. (2008): Temps d'assistance. Le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIXe siècle. Lausanne: Antipodes.
- Wyss, K. (2009): Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus. Edition 8.

AvenirSocial
Travail social Suisse
Case postale 8163, 3001 Berne
+41 (0)31 380 83 00
info@avenirsocial.ch
www.avenirsocial.ch