

La garantie d'un revenu en Suisse Colloque: Politiques de Lutte contre la pauvreté

**2./3. Octobre 2014, Université de Lausanne
Walter Schmid, directeur de la HES Lucerne Travail Social**

Mesdames et Messieurs, cher collègues

Je tiens tout d'abord à vous remercier cordialement de votre invitation. C'est pour moi un insigne honneur que de pouvoir m'adresser à vous dans ce colloque. Je suis ému de revenir ici, à l'Université de Lausanne, où j'ai commencé mes études il y a exactement 42 ans, mais c'était alors à la Cité.

Lorsqu'on vit en Suisse alémanique, on a parfois l'impression que la Suisse se termine sur les rives de la Sarine. C'est particulièrement le cas lorsqu'il est question de politique sociale. On sait qu'il y a là-bas, un peu plus à l'ouest, une région qui fait certes partie de la Suisse, mais pas tout à fait, car elle est habitée par des gens qui ne sont pas de vrais Suisses ou qui, en tout cas, ne sont pas en phase avec les valeurs suisses, pensent en termes d'État-providence et n'ont aucun sens de la responsabilité personnelle. C'est du moins ce que pensent les représentants d'un grand parti politique de notre pays, dont les succès ne se limitent pourtant pas à la Suisse alémanique. Il est donc tout à l'honneur des organisateurs d'avoir justement invité un Alémanique à prononcer l'exposé d'ouverture de ce colloque. Oui, nous reviendrons à ce parti politique, non pas pour parler du parti en lui-même, mais de sa tendance perceptible à tenir un discours politique qui est précisément d'une grande importance pour notre thématique du minimum vital. Qu'est-ce que le minimum vital? Quel doit être le niveau de ce minimum vital? Que signifie, dans ce contexte, une "garantie", et à quelles conditions cette garantie doit-elle être applicable? Il ne s'agit pas seulement, en l'occurrence, d'une question de droit, mais d'une question hautement politique. Et c'est pourquoi il s'agit de l'aborder aussi sous l'angle politique. Toutefois, et heureusement, certaines limites sont posées, au niveau politique, par le droit constitutionnel.

Dans mon exposé, je voudrais vous faire part de quelques réflexions sur la question du minimum vital et sur sa signification dans la lutte contre la pauvreté; puis, dans une seconde partie, je voudrais aborder les raisons qui, à mon sens, conduisent à une précarisation du minimum vital et de son importance pour la lutte contre la pauvreté. Dans ma démarche, je ne procéderai pas de façon purement systématique, mais plutôt d'une manière itérative. Veuillez ne pas m'en tenir rigueur si mes propos se teintent parfois d'une touche un peu personnelle, qui peut s'expliquer par mes nombreuses années d'activité à la présidence de la CSIAS. Je suis bien conscient que la lutte contre la pauvreté va beaucoup plus loin que la garantie d'un minimum vital et qu'elle comprend l'éducation, la santé, les conditions de logement et bien d'autres choses encore. Mais cela, ce seront les thèmes du colloque proprement dit. Cependant, la garantie d'un minimum existentiel est un préalable essentiel à la réduction de la pauvreté. Elle seule permet à l'individu d'exercer les droits et options qui sont primordiaux pour réussir sa vie. Bref: lutter contre la pauvreté va plus loin que garantir un minimum vital. Mais la lutte contre la pauvreté n'est rien sans la garantie d'un revenu.

Les garanties constitutionnelles

Je commencerai donc par le principe fondamental: l'État social suisse garantit à tous ses citoyens et citoyennes la sécurité sociale, l'égalité des chances, le droit d'obtenir de l'aide dans les situations de détresse et le droit aux moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. C'est ce que dit la Constitution fédérale. Le système de sécurité sociale, qui s'est développé par petites étapes, sur des décennies, est devenu toujours plus dense, différencié et complexe. Il comprend les assurances sociales, de nombreuses prestations cantonales en cas de besoin (sous

condition de ressources) et l'aide sociale. Ces instruments entrent en jeu lorsqu'une personne ne peut pas ou ne peut plus subvenir elle-même à ses besoins existentiels, c'est-à-dire lorsque, confrontée à certains risques inhérents à l'existence, elle ne peut pas gagner sa vie, ne peut pas non plus exercer une activité lucrative lui procurant un revenu suffisant et qu'elle ne peut pas compter sur l'aide de sa famille.

Dans l'État social comme dans la lutte contre la pauvreté, ce sont aujourd'hui les assurances sociales qui tiennent le rôle principal. Ce sont elles, par exemple, qui ont permis d'éliminer dans une large mesure la pauvreté chez les personnes âgées. Les personnes ayant droit à une rente d'invalidité peuvent compter, elles aussi, sur une protection sociale efficace et durable. Avec les prestations complémentaires a été mis en place un système qui permet de protéger les personnes ayant droit à une rente AVS ou AI avant qu'elles ne tombent dans la pauvreté. Nous sommes ici devant un premier cas important de minimum vital, celui des prestations complémentaires. Ces prestations complémentaires sont nettement supérieures au minimum fixé par le droit régissant l'aide sociale. Complétées parfois par des prestations cantonales et communales, elles assurent un revenu modeste aux personnes qui ont droit à une rente. Ce standard relativement élevé correspond à un certain degré d'acceptation, au niveau politique, du principe selon lequel les personnes âgées et invalides ne doivent pas être trop défavorisées. La pratique restrictive suivie par l'AI ces dernières années révèle toutefois, d'une part, qu'il s'en faut de beaucoup que les personnes atteintes dans leur santé puissent toutes compter sur une rente et, d'autre part, que les controverses quant à la question de savoir qui est invalide et qui ne l'est pas sont des querelles byzantines. En deux mots comme en cent: les personnes incluses sont celles qui peuvent compter sur des prestations de l'AVS ou de l'AI; celles qui en sont privées sont exclues.

Les différentes acceptations du minimum vital

Un deuxième point: il existe, nous le savons bien, différentes acceptations du minimum vital. Il y a par exemple le minimum vital selon le droit des poursuites et le minimum vital au sens social. Mais il y a encore d'autres acceptations se rapportant au droit fiscal, au droit de la famille ou à l'assistance judiciaire gratuite, et qui toutes constituent, sous une forme ou une autre, un critère servant à déterminer la mesure des prestations de l'État ou à établir le montant des impôts et des redevances. Ils reposent tous sur une certaine représentation du minimum vital, parce qu'ils ne se bornent pas à considérer la simple survie, mais tiennent compte d'autres facteurs qui vont au-delà de la stricte survie. Ce faisant, ils sont tous, d'une manière ou d'une autre, au service de la lutte contre la pauvreté. On peut s'étonner à juste titre qu'il n'existe pas un droit unique en matière de garantie du minimum vital. En fin de compte, l'être humain n'a qu'une seule existence. Mais les diverses acceptations du minimum vital (tout comme les assurances sociales) se sont développées chacune dans un contexte culturel et politique particulier et elles visent toutes, malgré leurs points communs, des objectifs différents. C'est la raison pour laquelle il existe différentes sortes de minimum vital qu'il est difficile de mettre en harmonie. Dans certains cantons, pourtant, des tentatives ont été faites en vue d'unifier à tout le moins les bases de calcul.

Un troisième point: il convient d'aborder, dans ce contexte, l'article 12 de la Constitution fédérale. Il est essentiel pour la question que nous traitons ici et vous en connaissez tous la teneur:

Art. 12 Droit d'obtenir de l'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.

Cet article est la base légale par excellence de la garantie du minimum vital. Il est fondé sur les droits de l'Homme. Il est intangible dans sa substance. Cette disposition est applicable de manière universelle et peut donc être alléguée par toute personne séjournant sur le territoire suisse. Sa genèse a toutefois été difficile. La classe politique a eu du mal à accepter d'inscrire dans la nouvelle

version de la Constitution ce droit fondamental non écrit. Lorsqu'il est question de garanties sociales, la Suisse est toujours à la peine. Qu'il suffise d'évoquer ici la Charte sociale européenne, qui n'a toujours pas été ratifiée par la Suisse. Finalement, l'écartèlement entre deux principes de notre Constitution – les principes de solidarité et de responsabilité individuelle – a été résolu par un compromis, sous la forme de l'article 12 Cst., qui, ne serait-ce que du point de vue rédactionnel, a été un accouchement au forceps. Les conditions de la garantie sont restrictives et les prestations limitées à un minimum. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral lui-même a toujours veillé à ne pas induire de cet article un catalogue de prestations. C'est pourquoi personne ne peut encore dire aujourd'hui quel est réellement le montant du minimum vital absolu au sens de l'article 12 Cst. Il n'existe pas de directives du TF analogues aux directives de la CSIAS. Néanmoins, il existe cet article formulant en substance un droit fondamental qui ne saurait être restreint. Et c'est déjà quelque chose.

Il importe ici de dissiper un malentendu: même si l'article 12 pose le principe de l'aide sociale et n'a pas seulement pour but la simple survie biologique, le minimum existentiel social, comme le connaît l'aide sociale, se situe nettement plus haut que le minimum constitutionnel. On prétend parfois qu'imposer des réductions des frais de subsistance ou que réduire les prestations d'aide sociale revient à violer la Constitution. Ce n'est pas le cas. Le minimum existentiel social, comme le prévoient actuellement des cantons ou les directives de la CSIAS, se fonde sur des lois cantonales, et ne relève donc pas du droit constitutionnel. Il ne sert pas seulement à garantir un minimum vital, mais également à permettre l'intégration. Comme l'énoncent la plupart des lois et les directives de la CSIAS, il a pour but de permettre une participation à la vie sociale. Les personnes assistées ne doivent pas être dans la misère, elle doivent pouvoir mener une existence modeste. Représentant un tiers des bénéficiaires de l'aide sociale, les enfants, en particulier, doivent être protégés contre l'exclusion. L'aide sociale contribue ainsi de façon décisive à la lutte contre la pauvreté.

Les menaces au minimum vital

Dans la seconde partie de mon exposé, je vais aborder les motifs pour lesquels les garanties du minimum vital telles qu'elles sont aujourd'hui inscrites dans notre droit et notre législation me paraissent parfois précaires et menacées. La détermination d'un minimum vital ne m'apparaît plus comme une base sûre pour lutter contre la pauvreté. La Suisse ne manque pas de ressources pour assurer un revenu modeste à la population touchée par la pauvreté, là n'est pas la question. Sur les quelque 150 milliards de francs versés chaque année en Suisse sous la forme de transferts sociaux, ce sont peut-être 20% seulement qui servent effectivement à lutter contre la pauvreté, et cela essentiellement pour l'aide sociale, les prestations complémentaires, les réductions de primes d'assurances maladie et les prestations cantonales sous condition de ressources. Les 80% restants sont utilisés pour la couverture des risques et la redistribution. À la différence de la Suisse, il y a en effet des pays qui manquent tout simplement de ressources. C'est le cas, par exemple, de la Grèce, surendettée et insolvable, en butte à des coupes draconiennes dans le budget de l'État, ou de nombreux pays du tiers monde. Mais chez nous – et même si certains prétendent le contraire – ce n'est pas une question de viabilité financière, mais de pertinence dans l'utilisation des ressources et d'équité en matière de répartition. La garantie d'un minimum vital est menacée pour d'autres raisons qui tiennent à l'acceptabilité politique.

L'invitation à ce colloque, telle qu'elle m'a été adressée, comportait une illustration qui m'a paru très juste: on y voit une personne – un homme ou une femme – portant des chaussettes de laine et se tenant en équilibre sur une corde raide. Mettant précautionneusement un pas devant l'autre, elle semble avoir de bonnes chances d'atteindre son but. Mais on n'en est pas sûr. On est impatient de savoir si elle va y parvenir. Le risque de chute ne peut être écarté d'emblée. Il en va de même, en Suisse, pour ce qui est de la garantie d'un minimum vital. Cette garantie est menacée sur plusieurs fronts. Quelles sont ces menaces?

La primauté de la responsabilité individuelle et la négation de la garantie

"Ils pourraient s'en sortir par eux-mêmes si seulement ils le voulaient."

Ou pour le dire en termes très simples cette personne est certes dans le dénuement, mais c'est bien de sa faute. Ainsi, le droit à la garantie d'un minimum vital requiert que l'on se trouve en situation de détresse et que l'on ne soit pas en mesure d'y remédier par ses propres moyens. La primauté est donnée à la responsabilité individuelle. Soit, en fin de compte, au revenu propre. Dans la pratique, ce sont surtout les chômeurs qui se voient reprocher de manquer de volonté, de rechigner à travailler pour subvenir à leurs propres besoins. Les plus touchés sont ceux qui, pendant des années, se sont efforcés, sans succès, de trouver un emploi. L'aide sociale réagit souvent en pratiquant des coupes dans ses prestations. Certains milieux politiques exigent même la suspension de l'aide, arguant que l'aide sociale ne doit être qu'une aide transitoire, et non une rente. Il est de moins en moins reconnu que la pauvreté a aussi des causes structurelles. L'individu est rendu entièrement responsable de son destin. Lorsque la cause de la pauvreté n'est plus recherchée que du côté de l'individu concerné, il ne reste qu'un pas à franchir pour lui faire porter, à lui seul, la responsabilité de remédier à sa situation de détresse. Lorsqu'il n'y parvient pas, on en déduit qu'il fait preuve de mauvaise volonté et n'a donc plus le droit de bénéficier d'une aide. Les réductions de prestations, le calcul du revenu hypothétique, la suppression temporaire ou définitive des prestations et la non-entrée en matière sont des instruments qui, dans la pratique, relativisent l'importance de la garantie d'un minimum vital.

Le discours sur les abus

"Ils recourent abusivement aux prestations"

Autrement dit, en des termes plus simples: cette personne a certes un droit aux prestations, mais elle l'exerce de manière frauduleuse ou abusive. Le débat sur les abus dans l'aide sociale et dans les institutions sociales a laissé des traces profondes. Dans le discours public, en particulier en Suisse alémanique, ce sujet a joué un rôle prédominant, occultant presque toutes les autres questions liées à la pauvreté. En alléguant des cas d'abus, réels ou supposés, présentant un grand potentiel de scandale, on a jeté le discrédit sur l'aide sociale, et non seulement sur elle. Les débats sur la pauvreté, sur la lutte contre la pauvreté et sur l'État social tournaient presque exclusivement autour du problème des abus. Il en est ressorti l'impression que les garanties de revenu ne sont là que pour en abuser et qu'elles sont nuisibles pour la collectivité. Ces dernières années, la lutte contre les abus, fortement médiatisée, s'est considérablement intensifiée. On ne peut malheureusement pas en dire autant, que ce soit en termes d'intensité ou de médiatisation, pour ce qui est de la lutte contre la pauvreté. D'ailleurs, permettez-moi cette remarque anecdotique: le Conseil fédéral a annoncé la semaine dernière que, dans le cadre de la réforme de la fiscalité des entreprises III, il entendait générer des recettes de l'ordre de 300 millions de francs par l'engagement de 75 commissaires fiscaux supplémentaires. On en déduit que chacun de ces nouveaux commissaires permettra de récupérer une somme d'impôts impayés de l'ordre de 4 millions de francs. Je doute que les inspecteurs sociaux puissent atteindre un tel score. Ce serait un véritable filon. Mais comme nous le savons, il y a abus et abus. Tout dépend du contexte.

L'appel à la fermeté – 'ordonner et punir au lieu de 'exiger et encourager'

"Ils sont dorlotés"

Autrement dit: les normes actuelles de la garantie d'un minimum vital poussent ses bénéficiaires à sombrer dans l'indolence. Maintenant que les abus concernant l'aide sociale et l'AI ont été effica-

cement combattus, la critique à cet égard est un peu mise en sourdine. Par contre, les travailleurs sociaux sont aujourd'hui confrontés à de nouvelles accusations selon lesquelles ils materneraient les bénéficiaires de l'aide sociale. Ils ne les traiteraient pas assez durement. Ce discours sociopolitique affecte non seulement l'aide sociale, mais aussi la justice pénale, l'éducation et d'autres domaines où l'on exige davantage de fermeté. Quant au principe directeur "exiger, encourager", qui s'est transformé en véritable credo ces dernières années, et ceci non seulement en Suisse, on pourrait aisément le remplacer par la formule "ordonner et punir". La réduction des prestations et les sanctions sont considérées comme un remède contre le dorlotement. Récemment, l'UDC a proposé de faire passer de 986 à 600 francs par mois la contribution à l'entretien des personnes dépendantes de l'aide sociale, de même qu'elle a proposé qu'il leur soit interdit de conduire une voiture ou de sortir du pays. La prochaine fois, vont-ils exiger qu'on retire à ces personnes le droit de vote et d'éligibilité, comme c'était le cas autrefois? C'est vrai: on peut réduire les prestations. On peut aussi survivre avec 600 francs. Cela ne constituerait même pas un viol des droits fondamentaux, mais tout un chacun peut imaginer ce que représenterait une telle réduction pour la lutte contre la pauvreté, en particulier ses répercussions sur la situation des enfants. Bien sûr, l'UDC propose que soient ménagées des exceptions. Ainsi, les personnes coopératives et désireuses de travailler, de même que les mères célibataires – pour autant qu'elles soient de nationalité suisse – ne seraient pas touchées par la réduction. Bref, nous nous acheminons par la voie la plus directe vers la distinction que l'on opérait jadis entre pauvres dignes et pauvres indignes. Il est particulièrement intéressant de constater que même un commentateur de la *Neue Zürcher Zeitung* a qualifié de pertinentes ces propositions et a œuvré ainsi à leur acceptation par l'opinion publique.

La politique migratoire et les droits des pauvres

"Ils ne sont pas des nôtres"

Autrement dit: un étranger ou un suisse en situation de détresse, ce n'est pas la même chose.

La contradiction entre le minimum vital au sens de l'aide sociale et le minimum vital selon le droit constitutionnel, c.-à-d. selon l'art. 12 Cst., s'est imposée à la conscience d'un plus large public lorsque, pour la première fois, il y a de cela quelques années, certains milieux politiques ont voulu, par le biais de la loi sur l'asile, exclure totalement de l'aide sociale les requérants d'asile frappés d'une décision de non-entrée en matière. Ils ont alors été surpris d'apprendre l'existence d'un droit fondamental qui garantit, même à ces personnes, un minimum de prestations. Il est ainsi redevenu clair – même si ce n'était pas nouveau – que la garantie d'un minimum vital joue un rôle important dans le contexte de la migration et qu'elle fait partie du système. Les questions d'appartenance et de compétence territoriale ont toujours eu une influence décisive sur la conception du droit du pauvre. Qui fait partie des "nôtres"? Après combien de temps? Qui, parmi les nouveaux venus, doit pouvoir bénéficier de prestations? Dans quelle mesure? Et qui doit en supporter les coûts? Quels cas d'indigence chaque système de prestations sociales, notamment celui de l'aide sociale, doit-il couvrir? Quelles sont les conditions à remplir en matière de droit de séjour et quelles conséquences la sollicitation de prestations sociales a-t-elle sur le droit de séjour? Ici s'affrontent la morale universelle, qui accorde à chacun le droit d'exister, et les intérêts particuliers des États, qui le traduisent dans leur législation. Ainsi s'explique le système actuel, qui prévoit des prestations échelonnées pour les indigènes (autochtones et personnes autorisées à résider en Suisse) et pour les différents groupes de personnes relevant du domaine de l'asile. Il a même été proposé de prévoir des niveaux de prestations différents pour les étrangers. Aussi, la lutte contre la pauvreté serait sensiblement affectée dans un pays dont la population compte plus de 20% d'étrangers touchés davantage que la moyenne par ce problème.

Un system d'apartheid au sein de l'aide sociale?

Ou peut aujourd'hui observer en développement inquiétant: en marge de l'aide sociale ordinaire se développe une aide sociale basée sur le minimum garanti par le droit constitutionnel. Aujourd'hui règne une confusion terminologique déjà considérable. Dans certains cantons, "suspension des prestations" signifie que plus aucune prestation ne sera versée. Or, cela n'est autorisé par le droit constitutionnel que lorsque le requérant n'est plus en situation de nécessité ou si l'on peut réellement (et non hypothétiquement!) juger plausible que cette personne soit en mesure de gagner sa vie par ses propres moyens. Dans d'autres cantons, la suspension des prestations signifie que le bénéficiaire n'obtiendra plus désormais que le minimum garanti par le droit constitutionnel, ce qui équivaut à l'aide d'urgence. De telles décisions de suspension frappent également des personnes qui sont effectivement dans le besoin. Les prestations sont réduites au niveau de l'aide d'urgence lorsqu'il s'agit par exemple de jeunes, de personnes récalcitrantes, d'étrangers nouveaux venus et, parfois, d'autres catégories de personnes. Ainsi, dans les années à venir, on pourrait assister à un phénomène de bipartition de l'aide sociale qui, à côté des prestations sociales ordinaires garantissant un minimum vital, proposerait également une aide extraordinaire en cas d'urgence. Aujourd'hui, cette seconde catégorie comprend essentiellement des requérants d'asile et, dans certains cantons, des adolescents difficiles. Toutefois, vu la pression aux économies et les tendances moralisatrices qui se font jour en politique sociale, on n'a aucune peine à imaginer que cette seconde catégorie connaisse un développement rapide. Sur le plan politique, nous nous opposons à une médecine à deux vitesses. Et à juste titre. Mais il me semble que nous sommes indéniablement en train de permettre la mise en place d'une aide sociale à deux vitesses, avec les conséquences qui s'ensuivront pour la lutte contre la pauvreté.

Il me semble, Mesdames et Messieurs, qu'il est temps que nous nous occupions un peu plus que jusqu'ici de la question de la garantie du minimum vital. Face à la dynamisation et à la flexibilisation des instruments de l'État en matière sociale, dont je reconnais tout à fait la nécessité, nous ne devons pas perdre de vue que la protection sociale de base est le fondement de toute lutte efficace contre la pauvreté. C'est l'approche qu'il nous faut adopter pour toutes les questions dont nous aurons encore à traiter au cours de ces deux journées de colloque, qu'il s'agisse de la politique familiale, de la politique d'intégration professionnelle, de la politique du logement, des programmes d'investissement social et de bien d'autres sujets qui, tous, font partie d'une lutte efficace contre la pauvreté.