

« Sous conditions de ressources » : une solution ?



Bvdone / Fotolia

La tendance à accorder des aides aux personnes qui prouvent leur indigence – « sous conditions de ressources » – est forte en Suisse. Il en résulte un émiettement des prestations, des inégalités et un système social plus opaque.

Par **Caroline Regamey**, chargée de politique et recherches sociales, [Centre social protestant \(CSP\) Vaud](#)

Avec les prestations sous conditions de ressources, un renforcement et une diversification des aides assistancielles sont perceptibles en Suisse et particulièrement dans certains cantons. Dans le contexte d'affaiblissement du système assurantiel, certains besoins sociaux, nouveaux ou déjà (re)connus, se voient pris en charge et traités selon ce modèle. On peut par exemple constater que les besoins liés au coût des enfants sont, dans le cadre de politiques sociales cantonales, plutôt traités par l'introduction de prestations complémentaires à destination des familles dont les ressources sont insuffisantes (régime de type assistanciel sous conditions de ressources) plutôt que par une amélioration des allocations familiales (tendance universelle, un enfant = une allocation). Ce type de solution peut d'ailleurs avoir pour effet de freiner voire bloquer les tentatives de relever le niveau des allocations familiales, comme on a pu le constater dans le canton de Vaud [1].

Il existe différentes manières d'approcher ces prestations sociales et leurs caractéristiques, ainsi que leur diversité. Prenons l'acception utilisée dans le Rapport social statistique suisse [2] : la plupart de ces prestations font partie de l'aide sociale au sens large. Cette dernière recouvre non seulement l'assistance au sens du dernier filet de la protection sociale mais aussi différentes prestations sous conditions de ressources qui se situent en amont de l'assistance. Certaines d'entre elles répondent à des risques déterminés (avances sur pensions alimentaires, aides aux chômeur-euse-s, etc.). Certaines sont versées en espèces (aide sociale, prestations complémentaires fédérales (PC), bourses d'études), d'autres contribuent à prendre en charge certains frais, permettent la cotisation à un système d'assurance, et libèrent une part de revenu disponible : c'est le cas des subsides à l'assurance maladie.

Un palliatif aux manques et aux échecs

Il nous semble intéressant de relever un caractère commun à nombre de prestations sous conditions de ressources, celui de pallier à des manques : pallier l'échec d'une couverture d'assurance ou un manque de protection universelle, par une prestation de type assistancielle.

L'illustration la plus frappante est donnée par les PC AVS/AI. Elles ont été instaurées en tant que dispositif d'assistance transitoire [3] en réponse à une initiative populaire de 1962 qui demandait une augmentation des rentes minimales de l'AVS et de l'AI afin que certain-e-s rentier-ère-s atteignent le minimum vital. Ce statut transitoire a duré quarante-deux ans, malgré l'ampleur considérable des PC : en 2010, ce sont plus de 4.1 milliards de francs qui ont été versés à près de 280'000 bénéficiaires. En 2008, avec l'entrée en vigueur de l'article 112a de la Constitution, le « provisoire » s'est ancré officiellement [4]. La forme assistancielle, consistant à l'origine en une sorte de « bricolage » politique pour pallier l'échec de la couverture d'assurance, est assumée quarante-deux ans plus tard comme « la » réponse à une demande de modification de l'assurance.

Quant aux subsides à l'assurance maladie, ils pallient la non-assurance en fonction du revenu, ou l'absence de gratuité des primes pour les enfants. Les Prestations complémentaires pour familles pallient le faible niveau des allocations familiales, ainsi que la faiblesse de certains salaires. Pour prendre un exemple vaudois, la « Rente Pont » cantonale pallie les restrictions de l'assurance chômage pour les personnes proches de la retraite.

Un échafaudage complexe et problématique

Les prestations sous conditions de ressources contribuent à la multiplication et à l'émiettement des prestations sociales.

Rappelons que l'aide sociale elle-même distingue déjà l'aide sociale ordinaire, l'assistance aux requérant-e-s d'asile et personnes admises provisoirement et l'aide d'urgence. Les différences de traitement, dues au statut légal des personnes, sont flagrantes. Malgré leur visée commune de garantir le minimum vital, ces trois modalités d'assistance varient fortement : l'assistance prévue pour les requérant-e-s représente 39% du montant mensuel de l'aide sociale ordinaire [5], l'aide d'urgence à peine 22%. On constate actuellement l'apparition de nouvelles catégories au sein même de l'aide sociale ordinaire qui, dans certains cantons, traite différemment ses bénéficiaires en fonction du comportement et/ou de l'âge.

Les différentes prestations sous conditions de ressources s'ajoutent à cet édifice. Le résultat est un échafaudage de dispositifs qui possèdent chacun leurs propres critères, leurs propres conditions, leurs propres barèmes et minima vitaux. Les budgets sont séparés, les sources de financement et les autorités d'application différentes. Le fédéralisme implique en outre de larges écarts entre les cantons (existence ou non de telles prestations, niveau des prestations, etc). Toutes ces particularités contribuent à augmenter les inégalités de traitement, qui se visualisent parfaitement lors de la comparaison des minima vitaux en vigueur dans ces différents régimes.

Ciblage, complexité et opacité

La multiplication des types de prises en charge selon le profil et la cause du besoin induit une multiplication des images et figures de la pauvreté : plus ou moins « bons pauvres », assistés légitimes ou illégitimes, figures dont la portée normative est concrétisée par le niveau d'aide consenti (la figure d'illégitimité étant actuellement symbolisée par les jeunes à l'aide sociale sans charge de famille ni activité, dont le minimum vital a été réduit).

La stratégie de ciblage à l'œuvre a des effets collatéraux puisqu'il devient beaucoup plus difficile d'aider certaines catégories de personnes en difficulté, aspect auquel sont confrontés directement les usager-ère-s et les travailleur-euse-s sociaux.

Outre les inégalités de traitement mises en évidence, la complexité de la situation induit des problèmes d'articulation, liés à un manque de coordination entre les dispositifs en question, ou à une prise en compte incomplète de leurs caractéristiques. Par exemple, à ressources égales et charges égales, un ménage familial peut avoir droit à des subsides complets [6] à l'assurance maladie, pas de subsides du tout, ou à des subsides maxima, selon la composition de son revenu. Certains problèmes d'articulation confinent d'ailleurs à l'absurde, par exemple lorsque l'on constate que le versement de prestations sociales permet de rendre une famille saisissable, ruinant ainsi l'effet escompté en matière d'amélioration du niveau de vie.

Enfin, la multiplication des prestations sous conditions de ressources contribue à rendre le système plutôt opaque. Les sources statistiques manquent pour quantifier correctement [7] le recours à l'arborescence des prestations sociales sous conditions de ressources ; pourtant, sans une vision d'ensemble et articulée, on court le risque de ne pas identifier des déplacements de flux et de chiffres qui faussent la vision.

Des difficultés administratives au désarroi

Sur un autre plan, cette complexité croissante renforce les difficultés à s'orienter parmi les aides existantes. Cela concerne les personnes en situation précaire, ce qui se révèle problématique pour leur autonomie globale, et même certain-e-s professionnel-le-s appelés à les conseiller. Ces difficultés de compréhension et d'orientation sont d'autant plus problématiques que la responsabilisation des usager-ère-s fait partie intégrante de ces dispositifs : on attend en effet des personnes en difficulté non seulement qu'elles connaissent les possibilités d'aides existantes et leurs conditions, mais aussi qu'elles aient la capacité d'entreprendre seules des démarches souvent fastidieuses et pour le moins complexes.

L'abondance des preuves et des pièces justificatives à produire, ainsi que le renforcement du contrôle administratif jouent dans ce contexte un rôle non anodin. Casse-tête administratif et mises à nu contraignantes peuvent avoir un effet désincitatif. Ce dernier n'est pas sans conséquences dans un contexte connu pour l'ampleur du non recours à des prestations (une part non négligeable d'ayant-droit à des aides sociales n'y font pas recours pour diverses raisons).

A l'heure où certains services sociaux généralistes sont sollicités par des usager-ère-s en désarroi devant les difficultés des procédures, on constate que cette configuration complexifie également le travail de conseil, d'appui et d'orientation des travailleur-euse-s sociaux. Le maniement de tant de critères, conditions et barèmes différenciés nécessite beaucoup de compétences, et rend l'examen du droit aux prestations parfois extrêmement délicat. Cette posture difficile peut se doubler d'un malaise dû notamment au constat pénible d'un traitement objectivement inégal des situations (résultat du ciblage) et à un manque d'adhésion à un système conjuguant contrôle approfondi des situations sur le plan financier et administratif, sanction des erreurs et absence d'accompagnement social.

Les aspects abordés ici évoquent une sorte d'impasse, due à la juxtaposition de politiques sociales construites sans véritable cohérence d'ensemble, tant au niveau fédéral que dans les cantons, la multiplication des régimes de type assistanciel exacerbant ce problème.

Outre l'évidente nécessité d'une plus grande coordination et articulation de l'ensemble des politiques sociales, l'accroissement des inégalités de traitement et de la complexité conduisent à envisager un nécessaire changement de paradigme dans le mode de gestion de la pauvreté, dans le sens d'une préservation et d'un renforcement de prestations sociales universelles et non discriminantes.

[1] La motion C. Amarelle demandant une augmentation substantielle des allocations familiales afin de soutenir le pouvoir d'achat des familles vaudoises est refusée par le Grand Conseil juste après l'instauration des PC familles.

[2] OFS (2011), Rapport social statistique suisse 2011. Rapport du Conseil fédéral du 18.05.2011 en réponse au postulat « Législature. Rapport social » (2002 P 01.3788). Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.

[3] Art. 196 al. 10 Cst. Féd. disposition transitoire en vigueur jusqu'à fin 2007.

[4] L'entrée en vigueur s'est effectuée de façon discrète dans les modifications de la RPT - réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

[5] Actuellement, le forfait vaudois pour l'entretien d'une personne seule est de 1110 francs par mois dans l'aide sociale ordinaire, de 430 francs pour les requérant-e-s d'asile, et de 240 francs dans le cadre de l'aide d'urgence.

[6] Prise en charge complète des primes, franchise et participations.

[7] Certaines personnes ou ménages recourent à plusieurs de ces prestations de manière simultanée, ce qui interdit un simple comptage et rend hasardeuse les projections.