



*Bundesamt für Sozialversicherung
Office fédéral des assurances sociales
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Uffizi federal da las assicuranzas socialas*

*Prévenir et combattre
la pauvreté:
forces et limites des mesures
prises par l'Etat*

Rapport de recherche n° 3/95

ASPECTS DE LA SECURITE SOCIALE

L'Office fédéral des assurances sociales publie dans sa nouvelle série „Aspects de la sécurité sociale“ des articles de fond et des rapports de recherches sur des sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité sociale pour les rendre accessibles au grand public et encourager la discussion. Les analyses présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

Auteur: Peter Farago
IPSO, Sozial-, Marketing- und Personalforschung
Zürichstrasse 98
8600 Dübendorf
Tél. 01 / 822 24 01

Coordination et renseignements: Ludwig Gärtner, adjoint à la direction
Office fédéral des assurances sociales
Section état-major de direction
Effingerstrasse 33
3003 Berne
Tel. 031 / 322 90 38

Diffusion: Office central fédéral des imprimés et du matériel
(OCFIM)
3000 Berne

Copyright: Office fédéral des assurances sociales
CH-3003 Berne
Reproduction d'extraits autorisés – excepté à des fins
commerciales – avec mention de la source; copie à
l'Office fédéral des assurances sociales.

Numéro de commande: 318.010.3/95 f 12.95 200

***Prévenir et combattre
la pauvreté:
forces et limites des mesures prises
par l'Etat***

Sur mandat
de la Conférence des directeurs cantonaux
des affaires sociales et de
l'Office fédéral des assurances sociales

Peter Farago

Berne, octobre 1995

Avant-propos

Ces dernières années, de nombreuses études cantonales et communales ont été publiées en Suisse sur la "(nouvelle) pauvreté".

A l'initiative du Département fédéral de l'intérieur, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales a constitué un groupe de travail ayant pour mandat, sur la base de ces études, de tirer des conclusions pour la politique sociale à venir. Le groupe de travail s'est décidé à confier le mandat à un institut externe et à accompagner le projet de recherche.

Le groupe de travail a adopté le présent rapport et a, de ce fait, rempli son mandat. Le rapport, présenté à la conférence annuelle des directeurs cantonaux des affaires sociales, sera transmis au Département fédéral de l'intérieur. Il pose des fondements pour la réalisation de travaux communs à venir dans le domaine de la politique sociale.

Office fédéral des assurances sociales

Conférence des directeurs
cantonaux des affaires
sociales

L. Gärtner, Adjoint de direction

E. Zürcher, secrétaire

Table des matières

Résumé	8
A. Résultats des recherches sur la pauvreté en Suisse : il faut agir.....	8
B. Priorités dans la mise en œuvre des mesures	8
1. Mandat, objectif, mise en œuvre	10
2. État actuel des recherches sur la pauvreté en Suisse	11
2.1 Les principaux ouvrages de référence	11
2.2 La proportion de pauvres.....	14
2.3 Les groupes marqués par la pauvreté	15
2.4 Résumé : il faut agir.....	18
3. Forces et limites du système suisse de sécurité sociale	19
3.1 Les points forts : bonne légitimité, perspective pragmatique.....	21
3.2 Les points faibles : manque de systématique et de transparence, adéquation insuffisante aux récents changements des modes de vie	22
4. Options pour le développement du système de sécurité sociale	24
4.1 Critères généraux.....	24
4.2 Lignes directrices.....	26
5. Optimisation potentielle du système actuel	29
5.1 Optimisation de l'organisation de la gestion du système global	29
5.2 Optimisation du soutien financier	30
5.3 Optimisation du soutien personnel (conseils).....	31
6. Priorités dans la mise en œuvre des mesures	34
Bibliographie	37
Liste des personnes consultées	41

Résumé

A. Résultats des recherches sur la pauvreté en Suisse : il faut agir

Les résultats des études sur la pauvreté réalisées ces dernières années et les multiples ouvrages traitant de ce thème ont présenté des résultats qui parlent d'eux-mêmes : il faut mettre en œuvre des mesures politiques pour combattre et pour prévenir la pauvreté.

- En fonction du contexte régional et de la méthode de calcul choisie, on estime *entre 5 % et 15 %* le pourcentage de *la population résidante* de Suisse touchée par la pauvreté et percevant des revenus faibles. Pour une population résidante de quelque 7 millions, cela représente de 350 000 à 1 million de personnes dans l'ensemble du pays.
- Les risques de pauvreté sont inégalement répartis. Les *groupes à risques supérieurs à la moyenne et à hauts risques*, soit les groupes très menacés, englobent les chômeurs de longue durée et les personnes ne bénéficiant plus des indemnités de chômage, les familles monoparentales, les familles avec enfants (surtout celles de nationalité étrangère), les bénéficiaires de rentes (avant tout AVS et AI, mais sans PC), les toxicomanes (alcool, médicaments, drogues), les personnes souffrant d'une maladie chronique, les personnes endettées, celles qui sont astreintes à verser une pension alimentaire, les personnes peu ou pas du tout qualifiées au plan professionnel, les personnes sans domicile fixe ou emploi assuré.
- Les risques sont particulièrement aigus pour les personnes cumulant plusieurs facteurs de risques : femmes de nationalité étrangère élevant seules leurs enfants ou chômeurs de longue durée souffrant de problèmes de santé ou de toxicomanie. Même si ces groupes sont quantitativement restreints, ils sollicitent l'aide sociale dans des proportions supérieures à la moyenne.

Que le nombre de personnes vivant dans une situation précaire dépasse ou non 500 000, il s'avère urgent de mettre en œuvre des mesures de politique sociale si l'on veut contrer le développement de l'exclusion sociale ("société à deux vitesses"). Il faut donc agir.

B. Priorités dans la mise en œuvre des mesures

Une appréciation globale fondée sur l'état actuel des discussions invite à fixer les priorités suivantes, avec des propositions de mesures concrètes :

- élaboration de *bases statistiques* dans le domaine social,
- création d'un *programme d'impulsion* visant à promouvoir de nouvelles formes d'aide sociale,
- transformation du principe des PC en un système transparent offrant des *prestations standardisées en fonction des besoins*,
- *modèle d'équivalence* : développement fondé sur des expériences concrètes,

-
- création de *centres sociaux régionaux intégrés*,
 - *harmonisation de l'application des mesures*.

Pour développer ce paquet de mesures en vue d'une mise en œuvre concrète, il s'agit d'envisager la formation d'une *commission spéciale*. Celle-ci sera notamment chargée de concevoir et de coordonner les diverses étapes. Toutes les principales parties concernées (Confédération, cantons, communes, institutions privées) devraient y être représentées de manière équitable. Il convient de fixer clairement les objectifs intermédiaires et finals ainsi que les délais. Un contrôle politique du respect de ces règles devra être assuré.

1. Mandat, objectif, mise en œuvre

En Suisse, le thème de la "nouvelle pauvreté" a, ces dernières années, déclenché une véritable polémique à la fois scientifique et politique. On a réalisé toute une série d'enquêtes cantonales et communales, riches de renseignements sur le nombre et la composition des groupes de population touchés ou menacés par la pauvreté. Une étude nationale est en cours.

Parallèlement à ces analyses scientifiques, plusieurs interventions politiques à différents niveaux ont également vu le jour, visant à lutter avec plusieurs instruments contre la pauvreté et les bas revenus. L'actualité politique quotidienne est déterminée dans une large mesure par l'évolution économique. Sur le devant de la scène, on observe actuellement un nombre croissant de chômeurs qui ont épuisé leurs droits aux prestations de l'assurance-chômage et qui requièrent de nouvelles mesures de sécurité sociale.

Au-delà de cette actualité politique quotidienne, il convient de prendre en considération les relations et les structures fondamentales propres à notre système de sécurité sociale complexe, aux multiples ramifications et pas toujours transparent, afin d'éviter que certaines mesures ponctuelles prises en un lieu X n'engendrent des effets négatifs indésirables en un lieu Y. L'Office fédéral des assurances sociales et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales ont donc décidé de confier à des experts externes *le soin d'étudier les différents aspects du système de sécurité sociale qui sont importants du point de vue de la lutte contre la pauvreté, afin de dessiner les pistes susceptibles de conduire à l'adoption de mesures concrètes*. L'étude en question sera établie en coordination avec le groupe de travail "nouvelle pauvreté" institué par la CDAS.

Plus précisément, il s'agit notamment :

- de mettre en lumière les forces et les limites du système suisse de la sécurité sociale importants du point de vue de la pauvreté,
- de donner un aperçu des derniers développements et de l'état actuel des débats aux niveaux fédéral et cantonal, ainsi que
- de définir les critères et les principes susceptibles de fonder des mesures ou des programmes concrets sur les plans fédéral et cantonal.

L'étude en question est fondée sur la documentation disponible, ainsi que sur les connaissances réunies dans les ouvrages de référence suisses. Elle s'inspire également de *14 entretiens* avec divers experts hommes et femmes. Dans le cadre de leurs activités professionnelles, ceux-ci se sont penchés sur les questions qui nous intéressent. 5 de ces entretiens ont eu lieu en Suisse romande, 1 au Tessin (voir la liste des interlocuteurs et des interlocutrices). Les personnes ont été sélectionnées d'entente avec les mandants. Nous avons recensé tout un éventail d'opinions informées et qualifiées, qui viennent compléter utilement l'analyse des documents et des ouvrages de référence en vue de mettre en évidence les aspects et les points de vue pertinents du point de vue de la pratique.

Les entretiens en Suisse romande ont été réalisés par Massimo Sardi (Centre de recherche IPSO à Genève).

La présente étude a été réalisée dans le courant du premier semestre 1995.

2. État actuel des recherches sur la pauvreté en Suisse

2.1 Les principaux ouvrages de référence

Au début des années quatre-vingt, on assimilait encore la pauvreté dans notre pays à un problème propre aux régions de montagne, aux régions périphériques et aux immigrants. Ce n'est que plus tard que l'on reprit progressivement le débat sur la "nouvelle pauvreté" lancé par les milieux conservateurs allemands. La publication des études de Buhmann (1988), d'Enderle (1987) et de Marazzi (1986) conscientisa l'opinion publique à ce sujet. Ces études faisaient clairement ressortir qu'indépendamment de la situation conjoncturelle, une fraction de la population vivait depuis peu dans des conditions économiquement précaires : Enderle évaluait à 6,6 % le pourcentage de pauvres en 1976, Buhmann situait celui-ci à 9,3 % pour 1982 (pour l'ensemble de la Suisse), et Marazzi l'estimait à 14,5 % (canton du Tessin) en 1982. Les discussions de la fin des années quatre-vingt (consulter à ce sujet Buhmann et al. en 1989, ainsi que la discussion de 1988, Pro Juventute 1987 et le compte rendu de la séance de l'OSEO/SABZ 1987) ont débouché sur une seule et même constatation : la nouveauté réside moins dans la pauvreté elle-même que dans la composition des groupes sociaux qu'elle affecte et dans l'organisation des institutions qui s'occupent de ces groupes. Aussi la plupart des dernières publications sont-elles unanimes, et, à juste titre, pour inviter à parler de "pauvreté" dans un sens global.

Il est relativement facile de résumer les résultats actuels des recherches sur la pauvreté en Suisse, car ils concordent largement dans les grandes lignes :

- S'agissant des termes, on parle de "*pauvreté relative*". La pauvreté ainsi définie ne se réfère donc pas à une mesure absolue (par exemple au minimum vital physique) ; elle prend en considération le niveau de vie moyen dans le contexte suisse donné. La pauvreté en Suisse, idée qui sous-tend le présent rapport, ne peut pas se mesurer en référence au niveau de vie d'un pays en développement ; il s'agit bien davantage d'adapter la comparaison aux conditions actuelles.
- Une partie repérable de la population est contrainte de vivre avec des moyens matériels très limités. Nombre d'indices portent à croire que cette catégorie de personnes va en augmentant. Les estimations et les calculs concernant l'ampleur de ce phénomène divergent dans le détail, selon le contexte régional et selon la méthode utilisée ; il serait de l'ordre de 5 % à 15 % de la population résidante.
- On peut définir concrètement les *caractéristiques sociales* des personnes présentant un risque de pauvreté supérieur à la moyenne : bénéficiaires d'une rente (rente de vieillesse ou rente d'invalidité surtout), malades chroniques, handicapés, personnes sans domicile fixe et/ou emploi assuré, toxicomanes (alcool, médicaments ou drogue), les personnes peu ou pas du tout qualifiées professionnellement, les personnes vivant seules (notamment les familles monoparentales), les étrangers, et, de manière générale, toute personne dont le comportement ou les conditions de vie dérogent de quelque façon que ce soit aux normes en vigueur dans notre pays.
- Malgré le niveau de développement du système social, élevé du point de vue historique, les *institutions* (système d'assurances sociales, aide sociale publique, religieuse et privée, au

sens large santé publique et économie également) ne sont pas ou sont insuffisamment préparées et conçues pour réagir de manière adéquate à des situations de vie exceptionnelles. Elles sont associées de manière beaucoup trop rigide à un schéma de vie classique (enfance, formation, famille comptant un chef nourricier, une femme responsable de l'"intendance" et entre 1 et 3 enfants, retraite), qui ne s'applique plus qu'à une partie limitée de la population.

Les ouvrages de référence cités sont riches en illustrations sur ces thèmes. Relevons toutefois leur caractère descriptif marqué. Les considérations théoriques concernant les origines structurelles du phénomène de la "pauvreté" et de l'impact actuel de celui-ci, ainsi que de son éventuel développement possible sont rares. Chez quelques auteurs seulement, on trouve le concept de "société à deux vitesses", et quasiment personne n'a encore tenté de classer les résultats des enquêtes d'une manière systématique.

Döring et al. font un pas dans cette direction (1990). Ils opposent deux approches de la pauvreté : une *perspective considérant les ressources*, orientée vers les revenus et l'état de la fortune d'une part, et une *perspective considérant les conditions de vie* orientée vers la situation effective, d'autre part. Alors que la première tente d'évaluer au plus juste les moyens matériels à disposition, la seconde se concentre sur le niveau de vie réel dans divers domaines centraux de la vie (travail, formation, habitat, santé, participation à la vie sociale, culturelle et politique). Les deux perspectives se réfèrent à des individus, des ménages ou des groupes sociaux.

Dans ce contexte, on peut classer les principales enquêtes sur la pauvreté effectuées en Suisse comme suit : les analyses statistiques sur les revenus de Buhmann (1988), d'Enderle (1987), de Joliat (1992) et de Perruchoud-Massy (1991) sont des exemples d'études orientées vers les ressources, tandis que celles de Arend et al. (1990), de Bibdeborst (1983), de Boddenberg Schmid/Schmid (1989), de Gillioz et al. (1991), ainsi que les travaux de diplôme de Bücheler-Täschler et al. (1987) et de Rickenbach (1988) retiennent la perspective des conditions de vie de manière déterminante. L'étude réalisée par la ville de Bâle (Mäder et al. 1991) se range également dans le dernier groupe ; dans la mesure où elle est fondée sur des données orientées vers les ressources, elle se veut uniquement une compilation complète, mais pas tout à fait systématique, du matériel existant. On a observé ces dernières années une tendance visant à combiner les deux perspectives décrites plus haut. L'enquête neuchâteloise (Hainard et al. 1990) avait déjà, outre une partie prépondérante analysant l'état des revenus, une composante orientée vers les groupes qui posent un problème particulier ; il en est de même pour l'étude saint-galloise (Füglister/Hohl 1992), dont l'analyse statistique est fondée sur des conditions de vie biographiques. Les études zurichoises et bernoises, enfin, ont tenté d'associer systématiquement et dans une large mesure la perspective des ressources et celle des conditions de vie (Farago/Füglister 1992, Ulrich/Binder 1995). L'étude nationale en cours sur la pauvreté (projet Leu) appartient également à cette catégorie.

Les deux approches se distinguent du point de vue méthodologique : la première, orientée vers les ressources, procède de manière typiquement statistique. En se fondant sur diverses sources (les données sont généralement tirées des registres fiscaux), on s'efforce de calculer le revenu réellement disponible de certaines personnes ou ménages et de déterminer ensuite, à l'aide de limites déjà fixées ou à fixer (celles donnant droit aux prestations complémentaires, le minimum vital relevant du droit à l'assistance ou du droit des poursuites, 50 % du revenu moyen), le nombre de personnes "à bas revenus". Selon le mode de recueil des données ou de calcul choisi, les valeurs obtenues divergent fortement.

En revanche, les études orientées vers les situations de vie ont souvent un caractère qualitatif plus prononcé : elles tentent en effet de recenser et de décrire le plus exhaustivement possible le niveau de vie de différents groupes qui posent un problème particulier. Quelques-unes d'entre elles traitent également de groupes sélectionnés : les femmes (Boddenberg Schmid/Schmid

1989, Gillioz et al. 1991), les hommes seuls (Biderbost 1983), les personnes à la recherche d'un logement (Arend et al. 1990), ou les personnes endettées par un ou des crédits à la consommation (Boddenberg Schmid 1988, Caritas 1992, Tabin 1992).

Les différences ne sont toutefois pas uniquement de nature méthodologique. L'approche orientée vers les ressources consiste généralement en un relevé (statistiquement ardu) des données concernant le revenu et la fortune, qui sert de base pour fixer des valeurs limites et pour analyser de manière précise la situation matérielle, surtout celle des bas revenus ; l'autre approche, orientée vers les conditions de vie, va plus loin dans la description concrète. On s'efforce de brosser un tableau le plus complet possible de la vie de la personne, en ne laissant aucun domaine central de côté.

Cela permet d'aborder de plus près l'une des grandes questions de la recherche sur la pauvreté : jusqu'à présent, on ne s'était guère intéressé au comportement des personnes vivant dans des conditions précaires. La plupart des études se réfèrent à des "cas enregistrés", autrement dit à des personnes ou des ménages ayant déjà sollicité une aide ou des conseils auprès d'un organisme public ou privé. Mais cela ne touche qu'une partie des groupes concernés. On évalue en général entre 50 % et 70 % les cas non "repérés" (Höpflinger/Wyss 1994 : 178ss). La manière dont ces personnes réagissent à leurs difficultés, comment elles réussissent à "tenir debout" toutes seules, quel est l'élément déterminant qui fait que les uns coulent et les autres surnagent, tous ces aspects des différentes possibilités d'action et de réaction, très importantes, notamment du point de vue social, font encore grandement défaut dans le tableau des recherches sur la pauvreté en Suisse.

Ces derniers temps, certaines publications du Programme national de recherche intitulé "Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale" (PNR 29) ont alimenté les débats en abordant en partie ces nouveaux aspects. Nous mentionnerons principalement dans ce contexte les essais suivants¹ :

- comparaison systématique des différentes formes et fonctions de l'aide sociale publique en Suisse (Höpflinger/Wyss 1994) ;
- étude empirique sur les possibilités et les limites des actions et des groupes d'entraide des personnes économiquement faibles ou au bord de l'indigence (Mächler et al. 1994) ;
- aperçu des législations fédérale et cantonale en matière d'assistance (Wolffers 1993) ;
- concept pour une statistique sur l'aide sociale et rapport sur son expérimentation pratique dans 100 communes (Rüst 1993) ;
- établissement d'un budget social complet pour la Suisse (Gilliand/Rossini 1995).

Dans le domaine de la statistique – eu égard à la fragilité unanimement regrettée du matériel disponible (cf. chapitre 3.2) – des initiatives sont en cours à différents niveaux : le canton de Zurich a établi pour la première fois une statistique des prestations sociales pour l'année 1994 (Rüst 1995), qui sera suivie d'une deuxième l'année suivante. De son côté, la ville de Zurich a présenté un concept détaillé (Suter et al. 1995) et l'Office fédéral de la statistique prévoit de recenser en 1996 les conditions de vie des ménages en Suisse. Enfin, le programme des sciences sociales intitulé "Demain la Suisse/Zukunft Schweiz" comprend l'établissement de bases méthodologiques et conceptuelles en vue de rédiger un rapport complet et régulier sur la situation sociale en Suisse (Fonds national suisse de la recherche scientifique 1994).

¹ L'étude nationale sur la pauvreté (projet Leu) fait également partie du PNR 29.

2.2 La proportion de pauvres

Un bref aperçu des principaux résultats des études disponibles, réalisées aux niveaux cantonal et suisse, montre que les estimations relatives à l'ampleur de la pauvreté en Suisse sont très hétérogènes : les Suisses et les Suissesses considérés comme "pauvres" ou "à bas revenus" représenteraient entre 2,5 et 25 pour cent de la population globale. Au niveau cantonal, c'est le canton de Saint-Gall qui enregistre les plus faibles pourcentages de personnes à bas revenus (4,4 à 8,3 pour cent) et celui de Zurich (5,5 à 9,7 pour cent) (*tableau 1*). Les études réalisées dans les autres cantons indiquent des valeurs correspondantes oscillant entre 10 et 25 pour cent de personnes ou de ménages à bas revenus.

Tableau 1 : Pauvreté et bas revenus en Suisse

Étude	Limites de revenu (l'année où l'étude a eu lieu) en francs	Année	Bas revenus en pour-cent	
			Ménages	Personnes
Enderle ¹	7'800	1976	-	2.5
	12'180		-	6.6
Tessin ¹	7'560	1982	8.9	6.9
	9'450		15.7	14.5
Buhmann/Leu ³	8'936	1982	-	2.7
	13'900		-	9.3
Neuchâtel ²	11'669	1987	14.2	-
	12'926		19.3	-
St-Gall ³	12'000	1987	5.6	4.4
	15'000		9.6	8.3
Valais ³	12'825	1989/90	14.9	-
	16'930		25.4	-
Jura ²	11'050	1989	15.1	10.8
	14'740		27.5	23.3
Berne ⁴	16'000	1986	23.1 - 24.0	20.4 - 21.6
Zurich ³	12'800	1988	6.0	5.5
	17'430		10.6	9.7
Bâle ⁵	pauvres	1990	-	15 - 25

- 1) Sans tenir compte d'une utilisation raisonnable de la fortune.
- 2) Sans tenir compte d'une utilisation raisonnable de la fortune, sans les étudiants ni les apprentis.
- 3) En tenant compte d'une utilisation raisonnable de la fortune, sans les étudiants ni les apprentis.
- 4) En tenant compte d'une utilisation raisonnable de la fortune, avec les étudiants et les apprentis.
- 5) Le canton de Bâle n'ayant effectué aucun dépouillement des données statistiques sur les revenus, les résultats indiqués dans le tableau ci-dessus sont fondés sur des estimations des auteurs.

Sources : Enderle (1987 : 73) ; Marazzi (1986 : 37) ; Buhmann/Leu (1988 : 266) ; Hainard et al. (1990 : 51) ; Füglistaler/Hohl (1991 : 210ss) ; Perruchoud-Massy (1991 : 23ss) ; Mäder et al. (1991 : 14) ; Joliat (1991 : 34) ; Ulrich/Binder (1992 : 63) ; Füglistaler (1992 : 173).

Les différences chronologiques et géographiques ne suffisent pas à expliquer les grands écarts observés ci-dessus. Comme c'est souvent le cas, ceux-ci sont bien davantage à chercher entre les lignes. Chaque étude est fondée sur des prémisses différentes. Les études excluant les étudiants et les apprentis, tenant compte d'une utilisation raisonnable de la fortune et fondées

sur un concept de personnes, indiquent généralement des taux de bas revenus plus faibles que les études qui laissent de côté un ou plusieurs de ces indices.

S'y ajoutent d'autres problèmes de délimitation. Une des raisons manifestes des écarts importants réside ainsi dans le choix de la *limite de revenus*. Même faible, une variation de la limite de revenu fait déjà pencher – vers le haut ou vers le bas –, les pourcentages de revenus faibles. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder l'étude zurichoise sur la pauvreté : selon la limite choisie, le pourcentage de Zurichoises et de Zurichois "à bas revenus" oscille entre 3.6 et 31.4 pour cent. (Farago/Füglister 1992 : 23)².

2.3 Les groupes marqués par la pauvreté

Lorsque l'on analyse les recherches sur la pauvreté en Suisse, on relève un point commun à toutes les études : les familles monoparentales, les handicapés, les chômeurs de longue durée, les personnes âgées, les toxicomanes (alcool et drogue), les étrangers (en particulier les familles avec enfants), les personnes endettées et celles qui sont astreintes à verser une pension alimentaire sont régulièrement citées comme les principaux groupes marqués par la pauvreté.

Toute comparaison objective sur le degré de risque de chaque groupe, fondée sur un dépouillement de la statistique fiscale, sera nécessairement limitée. Les données relatives à l'âge indiquent que jeunes et vieux sont davantage menacés par des revenus faibles que la tranche d'âge intermédiaire. Si l'on considère l'état civil, les résultats parlent d'eux-mêmes : les personnes mariées sont, de loin, les moins touchées par la précarité des revenus, alors que les célibataires, les veufs et surtout les personnes divorcées présentent un pourcentage "d'économiquement faibles" nettement plus élevé.

Il ressort de nombreux ouvrages traitant de la pauvreté que les femmes sont très fortement touchées par le risque de pauvreté. On peut parler d'une véritable "féminisation de la pauvreté"³. Dans la plupart des études, les femmes constituent le groupe à risque numéro un. L'étude bernoise est la seule à présenter hommes et femmes sur un même niveau de risques. Les études zurichoise et saint-galloise soulignent toutefois que le critère "femme" est insuffisant pour décrire une situation de pauvreté spécifique. Pauvreté masculine et pauvreté féminine ne sont guère comparables, comme le montre le *tableau 2*.

Les femmes "à bas revenus" sont plus souvent divorcées ou veuves que les hommes. Plus d'un tiers d'entre elles élèvent seules leurs enfants. 10 pour cent seulement des hommes à revenus faibles sont astreints à verser une pension alimentaire. Le pourcentage de veuves, plus élevé que celui de veufs, est imputable à l'espérance de vie plus longue des femmes. La répartition par tranche d'âge le montre également : 48 pour cent des femmes à bas revenus ont plus de 60 ans (contre 21 pour cent chez les hommes). Enfin, le pourcentage de ressortissants étrangers est plus élevé chez les hommes que chez les femmes.

² Cf. Farago /Füglister (1992:54 ss) pour une discussion détaillée des différences méthodologiques et des points communs des études sur la pauvreté mentionnées dans la présente étude.

³ Cf. par exemple Boddenburg Schmid/Schmid (1989) ou Ricci Lempen (1990).

Tableau 2 : Différences entre les femmes et les hommes économiquement faibles vivant seuls

Critères	Femmes économiquement faibles	Hommes économiquement faibles
État-civil	célibataires : 43 % divorcées : 34 % veuves : 23 %	célibataires : 70 % divorcés : 24 % veufs : 6 %
Personnes qui élèvent seules leurs enfants et personnes astreintes à verser une pension alimentaire	personnes qui élèvent seules leurs enfants 26 %	personnes astreintes à verser une pension alimentaire 10 %
Age	plus de 60 ans 48 % moins de 40 ans 37 %	plus de 60 ans 21 % moins de 40 ans 53 %
Nationalité	étrangères 9 %	étrangers 3 %

Toutes les données susmentionnées indiquent que le pourcentage plus élevé de femmes est moins lié au sexe qu'aux problèmes rencontrés par les personnes élevant seules leurs enfants et par les personnes âgées vivant seules – deux groupes sociaux où les femmes sont surreprésentées. Il existe donc un réel besoin d'action sociale⁴, avant tout en faveur des familles monoparentales et des retraités vivant seuls.

Les études zurichoise et saint-galloise comprennent des analyses de statistique fiscale, alors que les autres études se limitent à établir des questionnaires ou à dépouiller d'autres données statistiques. Les résultats des études réalisées dans les cantons de Zurich et de Saint-Gall coïncident sur de nombreux points (tableau 3).

Les deux études considèrent que les familles monoparentales représentent le premier groupe menacé par les bas revenus. A Saint-Gall, on a enregistré 30 pour cent, et même 38 pour cent à Zurich, de familles monoparentales vivant au-dessous de la limite supérieure de revenus. La plupart des études réalisées dans les autres cantons s'accordent également à considérer les familles monoparentales comme étant un groupe très menacé.

⁴ Les parcours de vie et les chances qui varient selon le sexe représentent en revanche un problème de politique sociale.

Tableau 3 : Pourcentage de personnes à bas revenus, classées par groupes, dans le canton de Saint-Gall en 1987 et dans le canton de Zurich en 1988¹

Groupes	Pourcentage de personnes à bas revenus	
	Canton de St-Gall 1987 Limite 15 000 francs	Canton de Zurich 1988 Limite 17 340 francs
Population globale (sans les étudiants)	10.7	9.7
Population active	6.9	8.1
Retraités	19.8	15.2
Invalides	21.5	19.8
Familles avec enfants	4.7	4.2
Familles monoparentales	29.0	37.6
Personnes astreintes à verser une pension alimentaire	5.4	11.1
Suisses	10.7	9.4
Étrangers	10.9	11.4
Travailleurs non qualifiés	9.3	11.6
Personnes qualifiées	3.7	4.1
Employés exécutants		8.0
Fonctionnaires/employés d'État	3.5	2.6
Cadres		1.2

1) Les données de Saint-Gall concernent les ménages, tandis que celles de Zurich concernent les personnes. Les différences observées restent toutefois négligeables, l'essentiel étant la *structure* des résultats.

Les études sont également unanimes sur un point : *les familles avec enfants* sont généralement moins touchées par les bas revenus. Mais considérées dans l'absolu, les familles avec enfants à bas revenus constituent un groupe à risques aussi important que les familles monoparentales.

Les invalides et les retraités représentent un autre groupe à risques élevés. Précisons toutefois ici que les *prestations complémentaires* n'ont pas été prises en compte dans les études fondées sur les données fiscales, dans la mesure où elles ne sont pas imposables. Aussi le risque de pauvreté des bénéficiaires de rentes AVS/AI est-il tendanciellement surévalué dans ce type d'études. Mais seule une fraction des ayants droit perçoit réellement des prestations complémentaires. Une correction qui tiendrait compte des PC d'une façon générale ne refléterait donc pas fidèlement la situation réelle.

Les résultats des statistiques fondées sur des données fiscales indiquent que l'impact de la *nationalité* sur le risque de pauvreté n'est guère important. Les enseignements tirés d'autres travaux nous amènent toutefois à relativiser ces résultats. Ces statistiques fiscales ne prennent en compte que les étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement. Comparées aux familles suisses, nombre de familles étrangères avec enfants présentent un risque de pauvreté élevé. Les étrangers sans permis d'établissement (saisonniers, détenteurs d'un permis provisoire) sont les plus durement touchés. L'analyse de *la situation professionnelle* de ces étrangers montre que les plus grands risques menacent les travailleurs non qualifiés.

Après examen des questionnaires et analyse des cas d'assistance, on remarque que chaque étude mentionne *les chômeurs de longue durée et les chômeurs en fin de droit ainsi que les personnes endettées*. Les toxicomanes (alcooliques et drogués), les personnes astreintes à verser une

pension alimentaire, les personnes instables et peu performantes sur le plan professionnel, les "working poors" et les anciens détenus représentent un autre groupe à risques.

2.4 Résumé : il faut agir

En l'espace de quelques années, la recherche suisse sur la pauvreté a beaucoup progressé. Les études et les nombreux ouvrages publiés ont donné des résultats et des enseignements suffisants, permettant d'envisager les mesures politiques nécessaires pour combattre et prévenir la pauvreté :

- En Suisse, une partie non négligeable de la population est touchée par la pauvreté et la précarité des revenus. Selon la région et la méthode de calcul choisie, on considère que cette proportion oscille *entre 5 % et 15 %* de la population résidente. Par rapport à la population globale (7 millions), cela représente entre 350 000 et 1 million de personnes pour l'ensemble du pays.
- Les risques de pauvreté sont inégalement répartis. La plupart des experts sont unanimes à reconnaître que *les groupes à risques supérieurs à la moyenne et à hauts risques*, soit les groupes très touchés, englobent les personnes suivantes : chômeurs de longue durée et chômeurs en fin de droit, familles incomplètes (monoparentales), familles avec enfants (surtout de nationalité étrangère), bénéficiaires de rentes (AVS et AI, mais sans PC), toxicomanes (alcool, médicaments ou drogue), malades chroniques, personnes endettées, personnes astreintes à verser une pension alimentaire, travailleurs peu qualifiés ou sans aucune qualification, personnes sans domicile fixe ou emploi assuré.
- Le risque de pauvreté est d'autant plus élevé si la personne concernée cumule plusieurs facteurs de risque : mères célibataires de nationalité étrangère avec de faibles qualifications professionnelles, ou chômeurs de longue durée souffrant de toxicomanie ou de problèmes de santé. Ces groupes *de personnes cumulant plusieurs facteurs de risque* ont beau être quantitativement peu importants, ils n'en sollicitent pas moins énormément l'aide sociale.

Que le nombre de personnes vivant dans une situation précaire dépasse ou non 500 000, il est urgent de prendre des mesures sociales si l'on veut enrayer la tendance à l'exclusion sociale ("société à deux vitesses"). Il faut donc agir. Les chapitres suivants présentent différentes options et propositions importantes dans la discussion actuelle, avec en toile de fond les forces et les limites du système suisse de sécurité sociale.

3. Forces et limites du système suisse de sécurité sociale

Le système suisse de sécurité sociale repose sur *deux piliers* : *les assurances sociales et l'aide sociale*. Sur bien des plans, l'un et l'autre sont complémentaires (Wolffers 1993) :

- Fondées sur le principe de causalité, *les assurances sociales* couvrent une série de risques définis (âge, invalidité, maladie, accident, chômage), et elles fournissent des prestations fixées selon des critères généraux qui font abstraction du cas d'espèce ; la majeure partie du financement repose sur les contributions des assurés. Les assurances sociales se veulent en premier lieu un moyen de faire face *aux problèmes structurels* mentionnés, à l'aide de prestations standardisées.
- Fondée sur le principe de finalité, *l'aide sociale* publique sert par contre à couvrir le minimum vital des ayants droit et elle calcule des prestations spécifiques pour chaque cas d'espèce ; elle est financée par le biais des recettes fiscales générales. Conçue pour régler *des problèmes individuels*, l'aide sociale organise ses mesures (soutien financier, conseils) de manière différenciée, selon la situation concrète de la personne concernée.

Coullery (1994 : 62) a résumé les principales différences (*tableau 4*).

Tableau 4 :

Vue d'ensemble des principales différences entre les assurances sociales et l'aide sociale dans le système suisse de protection sociale¹

	Système d'assurances sociales	Système d'aide sociale
Genre de prestations	Prestations essentiellement économiques (monétaires) (rentes, indemnités journalières) ou en nature (mesures de réadaptation dans l'AI)	En sus de l'aide économique, aide personnelle (autrement dit conseils et assistance donnés selon les méthodes du travail social également dans des situations difficiles non économiques)
Motif de l'octroi des prestations	Principe de causalité : le point de départ est constitué par certaines causes (maladie, accident, invalidité) provoquant des dommages qui demandent à être couverts (exceptions partielles : AVS, AI) ²	Principe de finalité : le fait du besoin d'aide et non pas sa cause conditionne l'octroi des prestations
But des prestations	Varie entre la garantie d'un minimum vital social et la garantie d'un maintien approprié du niveau de vie habituel	Garantie d'un minimum vital social
Quantification de la prestation	Octroi de prestations en espèces essentiellement standardisées qui reposent sur une abstraction des besoins individuels (exceptions : PC à l'AVS/AI, rentes AVS/AI extraordinaires)	Principe d'individualisation : la prestation est fonction des particularités du cas individuel (telles que vieillesse, santé, taille et structure de la famille, situation et possibilités financières) ; le besoin d'aide doit pouvoir être attesté
Financement	Financement mixte (en partie cotisations, en partie financement par le biais des impôts)	Financement exclusivement par le biais d'impôts
Protection juridique	Protection juridique indépendante (tribunal administratif)	Protection juridique principalement sur un plan interne à l'administration (recours administratifs)

1) Cf. aussi Hans Peter Tschudi, Sozialversicherung und Sozialfürsorge, SZS 28 (1984) 4 ss., et Felix Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern/Stuttgart/Wien 1993, p. 33 ss.

2) Sur le principe de finalité dans l'AVS et l'AI, cf. Alfred Maurer, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Band 1, Allgemeiner Teil, Bern 1979, p. 276.

Source: Coullery (1994:62)

Dans un certain sens, les *prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC)* recourent cette systématique : comme les assurances sociales, elles garantissent un droit à certaines prestations déterminées, calculées d'après les besoins individuels (comme pour l'aide sociale). Elles sont financées dans une large mesure par les cantons, tout en bénéficiant d'un soutien variable de la Confédération (cf. chapitre 4.2). Les PC représentent un pont important entre les deux piliers. On pourrait envisager d'autres ponts similaires (cf. chapitre 5.1).

Le système de sécurité sociale englobe également les multiples *formes privées d'aide et de soutien*. Il s'agit de prestations non négligeables. Mais il n'est pas toujours facile de les calculer, car elles s'appuient dans une très large mesure sur un travail bénévole peu, voire pas du tout rétribué⁵.

Le but du présent chapitre n'est pas de brosser un tableau exhaustif des forces et des points faibles du système de sécurité sociale en Suisse ; cela mériterait une véritable étude en soi. Il s'agit davantage – dans le sens d'un tour d'horizon – de présenter sous une forme condensée les éléments de discussion les plus pertinents.

3.1 Les points forts : bonne légitimité, perspective pragmatique

Même si les discussions actuelles portent sur les problèmes et les difficultés du système de sécurité sociale en Suisse, celui-ci comporte néanmoins quelques avantages indéniables. Nous mentionnerons ici en tête de liste l'acceptation générale des assurances sociales traditionnelles – surtout l'AVS – dans la population. L'ampleur de cette légitimité reflète le caractère global des assurances : elles englobent une grande partie de la population et les bénéficiaires des prestations sont si nombreux que l'on peut parler d'un impact national et quotidien, pour la quasi-totalité des citoyens et des citoyennes.

La nature de l'aide sociale rend celle-ci imperceptible pour la plupart des gens. Son organisation fédéraliste et sa flexibilité dans le calcul des contributions de soutien lui permet d'être généralement proche du vécu réel des groupes de personnes qui dépendent d'elle. Le fonctionnement du système d'aide sociale, peu bureaucratique dans l'ensemble, est un autre "plus".

Les coûts administratifs, relativement faibles, du système de l'aide sociale et de celui des assurances sociales représentent un autre avantage. Et ne sous-estimons pas la procédure juridique appliquée pour les assurances sociales, largement favorable aux assurés (procédure gratuite, compétences du Tribunal fédéral des assurances). La pluralité et la complexité de l'ensemble du système laissent, enfin, une marge de manœuvre aux personnes et aux institutions qui sont en mesure de se mouvoir dans ce dédale.

⁵ Les bilans sociaux de l'Église évangélique réformée et de l'Église catholique romaine du canton de Zurich ont montré qu'à chaque poste rémunéré s'ajoute un travail bénévole non rémunéré pour un montant équivalent (Landert 1995).

3.2 Les points faibles : manque de systématique et de transparence, adéquation insuffisante aux récents changements des modes de vie

L'aide sociale peut se targuer d'avoir à son actif plusieurs siècles d'assistance locale, tandis que les assurances sociales, dans leur conception actuelle, ont essentiellement pris naissance après la Seconde guerre mondiale. Elles ne résultent toutefois pas d'un plan ou d'un dessein ; on doit bien davantage leur création à des discussions politiques et à des contingences sociales. Dans son ensemble, le système pêche par un manque de coordination, et ses formes d'organisation, de financement et de prestations différentes le rendent peu transparent.

L'aide sociale manque elle aussi de transparence, mais pour des raisons d'un autre ordre : le fédéralisme solidement implanté se traduit non seulement par une multitude de lois cantonales, mais également par un grand nombre de modalités d'exécution dont les détails divergent beaucoup. S'agissant, par exemple, du calcul des prestations, les normes de la CSIAP représentent une grille reconnue et appliquée sur une large échelle ; mais faute d'être juridiquement contraignantes, elles ne sont pas appliquées partout de manière homogène.

Le manque de systématique et de transparence sont les deux talons d'Achille de l'ensemble du système de sécurité sociale. Une transparence accrue est en outre rendue difficile par l'absence de données statistiques fiables, dans le domaine de l'aide sociale, notamment. Faute de données valables, il est aujourd'hui impossible d'évaluer l'utilité et les coûts de l'aide sociale, ce qui serait pourtant essentiel pour la discussion politique actuelle concernant l'avenir du système de sécurité sociale.

Une des différences fondamentales entre les assurances sociales et l'aide sociale est l'ancrage quasi-exclusif des assurances sociales sur le principe de causalité. Le fait de lier l'octroi de prestations à la survenance de certains événements a non seulement engendré tout un éventail d'assurances sociales⁶ ; il a également empêché des développements allant dans le sens de paiements ponctuels, orientés vers les besoins de certains groupes sociaux qui n'étaient jusque-là que les parents pauvres des assurances sociales.

Un des problèmes fondamentaux des assurances sociales tient à vrai dire au fait que celles-ci se réfèrent à un modèle de vie devenu relativement rare : activité lucrative continue du chef de famille nourricier, et travail domestique et éducatif bénévole de la femme. De nombreux autres modèles de vie (exemples les plus fréquemment cités : mères célibataires, personnes à bas revenus – "working poors") s'adaptent mal, voire pas du tout au système. Si l'on ne prend aucune mesure en faveur de ces groupes, ils viendront grossir les rangs des personnes tributaires des prestations de l'aide sociale.

Outre ce décalage par rapport à l'évolution sociale réelle, le système de sécurité sociale connaît d'autres lacunes concernant son champ d'application et ses prestations (*tableau 5*).

⁶ Wolffers (1993: 36 ss) distingue *dix éléments* dans le système suisse des assurances sociales : AVS; AI; prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC); prévoyance professionnelle; assurance-maladie; assurance-accidents; allocations familiales; régime des allocations pour perte de gain; assurance militaire.

Tableau 5 :

Aperçu schématique des lacunes du système suisse d'assurances sociales			
Lacunes dans le système suisse d'assurances sociales			
↓		↓	
dans le domaine des prestations		dans le domaine de l'application	
↓		↓	
quantification des prestations	début et durée des prestations	sur le plan matériel	sur le plan personnel
<p>Faits constitutifs généraux de limitation :</p> <ul style="list-style-type: none"> la prestation est limitée à un certain pourcentage du revenu assuré (art. 22, 1^{er} al. et al. 1^{bis}, LACI ; art. 17, 1^{er} al., LAA) ou à un montant en francs absolu (art. 2, al. 1^{er}, LPC ; art. 12^{bis} LAMA) indexation non assurée des prestations en espèces (art. 36, 2^e al., LPP) <p>Faits constitutifs individuels de limitation :</p> <ul style="list-style-type: none"> rentes partielles (art. 29, 2^e al., LAVS ; art. 36, 2^e al., LAI) réductions en cas de faute personnelle (art. 18, 1^{er} al., LAVS ; art. 5, 2^e al., LPC ; art. 7, art. 10, 2^e al., et art. 31, 2^e al., LAI ; art. 37, 2^e al., LAA) 	<ul style="list-style-type: none"> début différé du versement de la prestation en raison de périodes d'attente, de carence ou de réserve (art. 43^{bis}, 2^e al., LAVS ; art. 6, 1^{er} et 3^e al., OACI ; art. 45, 1^{er} al., LPP ; art. 29, 1^{er} al., let. b, LAI ; art. 5, 3^e al., art. 13, 1^{er} et 2^e al., art. 14, 1^{er} al., LAMA) durée limitée de la prestation (art. 27 LACI ; art. 3 OIC ; art. 12, 4^e al., et art. 12^{bis}, 3^e al., LAMA) 	<p>Risques partiels non couverts ou insuffisamment couverts :</p> <ul style="list-style-type: none"> invalidité partielle : droit aux rentes seulement à partir d'un degré d'invalidité minimal de 40 à 50 % (art. 28, 1^{er} al., LAI ; art. 23 LPP) frais dentaires : les traitements dentaires relevant de l'odontologie ne sont pas pris en charge par les caisses-maladie (Pratique du TFA concernant l'art. 12, 2^e al., let. a, LAMA) bas revenus : la part du salaire située en-dessous du montant-limite du salaire coordonné n'est pas assurée par la LPP (art. 8, 1^{er} al., LPP) 	<p>Groupes de personnes non prises en considération :</p> <ul style="list-style-type: none"> indépendants/personne sans activité lucrative : pas de régime obligatoire LACI, LPP ou LAA (art. 2 LACI, art. 2, 1^{er} al., LPP et art. 1^{er}, 1^{er} al., LAA) étrangers : prestations assorties de la condition d'avoir séjourné ou élu domicile pendant plusieurs années en Suisse (art. 2, 2^e al., LPC et art. 6 LAI) personnes âgées : les caisses-maladie peuvent prévoir une limite d'âge pour l'admission de nouveaux assurés (art. 9, 1^{er} et 3^e al., LAMA)

Source: Coullery (1994:63)

4. Options pour le développement du système de sécurité sociale

S'agissant des différentes options de développement, on distinguera deux niveaux :

- les critères généraux, la "philosophie", qui servent de base aux options
- les lignes directrices auxquelles doivent correspondre les principaux axes du développement

4.1 Critères généraux

Dans leur dernière publication, Rossi/Sartoris (1995) ont proposé de "repenser la solidarité". Avec cette formulation pragmatique, ils touchent en effet le cœur d'une grande partie des débats concernant l'avenir de la sécurité sociale dans notre pays. Qu'il s'agisse des conséquences sociales des changements dans l'équilibre démographique liés à l'âge (cf. le rapport "Vieillir en Suisse" 1995, qui donne un aperçu complet de la question), ou du traitement des chômeurs de longue durée, de la question de l'intégration de groupes sociaux marginaux, ou bien encore du soutien aux personnes se trouvant dans une situation difficile sur les plans matériel, psychique et social - on se demande toujours si et dans quelle mesure les instances centrales de la société sont prêtes à intégrer les groupes marginalisés.

Beaucoup de signes indiquent que les charges sociales croissantes ne sont acceptées à long terme que dans la mesure où elles sont compensées de manière adéquate par des contre-parties de la part des bénéficiaires. *En tant qu'élément central de l'intégration sociale, la réciprocité* devrait être un des principaux moteurs du développement de la sécurité sociale.

Pour l'aide sociale comme pour les nouvelles formes de prestations⁷, une mise en œuvre rigoureuse de ce principe est lourde de conséquences. Les contre-parties exigées doivent non seulement être pertinentes au niveau économique et/ou social ; elles doivent également permettre d'améliorer durablement la situation des personnes concernées (en vue de faciliter leur intégration professionnelle et sociale par exemple). On retiendra ici les relations avec l'évolution économique : dans les périodes où l'économie d'entreprise exerce une pression sur les coûts (pour les pouvoirs publics également) et où des efforts de rationalisation correspondants sont consentis, les employeurs de l'économie privée et ceux du secteur public doivent être motivés de manière ciblée afin qu'ils créent des emplois appropriés. Il faudrait donc réussir à les intégrer davantage dans les discussions en cours.

Qui dit attente de contre-parties dit contrôle de leur mise en œuvre. Un *élément de contrôle* vient ainsi s'ajouter à celui d'intégration. De vieilles questions, concernant le rôle social, en matière d'assistance notamment, et la tension entre *aide* et *sanction* resurgissent ainsi dans un contexte nouveau avec une acuité accrue.

Au-delà du principe de la réciprocité, *trois dimensions* sont importantes.

- Il faut reconsidérer le rapport entre *activité lucrative*, *activité d'utilité publique* et *activités individuelles*. Si l'on part du principe que les contre-parties sont fournies sous forme de travaux

⁷ Cf. par exemple les modèles genevois et tessinois ou les systèmes de prestations fondées sur les besoins, selon le modèle des PC.

d'utilité publique et/ou individuels (domaine social, santé et environnement, perfectionnement professionnel, acquisition de qualifications-clef, encadrement et éducation des enfants), il s'agit de clarifier le rapport existant entre ces travaux et l'activité lucrative traditionnelle. C'est une condition nécessaire pour envisager de manière réaliste de détacher, comme on le demandent certains, la sécurité sociale du revenu professionnel.⁸

Les questions qui se posent dans ce contexte concernent aussi bien l'ampleur et le contenu de telles activités que les avantages et les inconvénients d'un travail volontaire ou imposé. Il est également très important de savoir dans quelle mesure il y a lieu de compenser des tâches relevant de la solidarité sociale par des prestations en espèces⁹.

- Une seconde dimension concerne la *portée* des changements dans le système de sécurité sociale. Les discussions publiques actuelles visent surtout à combler les lacunes du système, en faveur des groupes sociaux mal ou pas du tout pris en compte (voir chapitre 3). Il convient toutefois de ne pas négliger la question fondamentale suivante : faut-il maintenir et développer le caractère global du système (normes uniques et contraignantes dans le domaine de l'aide sociale par exemple), ou faut-il mettre l'accent sur des éléments spécifiques aux divers groupes en proposant des mesures différenciées (garantie d'un revenu minimum pour les bénéficiaires de rentes ou pour les chômeurs de longue durée par exemple). Précisons qu'il est difficile de définir et de délimiter les groupes à problèmes ("working poors" par exemple). Mais selon le mode de financement retenu et selon les ressources disponibles, il se peut que l'on prenne une décision allant dans des directions fort divergentes.

- L'organisation fédéraliste, notamment de l'aide sociale, soulève une question fondamentale : faut-il innover ou modifier le système "par le bas", en partant des communes et des cantons, ou "par le haut", depuis Berne ? Selon la conception helvétique de l'État et de la politique, on pencherait plutôt en faveur du premier principe, celui du "bottom-up" (de bas en haut). Ce développement fédéraliste a également débouché sur des innovations intéressantes - avant tout dans les cantons de la Suisse latine où l'assistance est davantage centralisée¹⁰. Certains cantons risquent toutefois de faire cavalier seul, et certaines divergences entre les réglementations cantonales peuvent exister.

Le *procédé top-down* convient davantage aux assurances sociales, qui ont des bases fédérales. Les évolutions récentes du chômage montrent que dans le domaine du placement et du conseil aux demandeurs d'emploi on peut également proposer et mettre en œuvre *de haut en bas* des changements analogues à ceux de l'aide sociale¹¹. Le financement par l'OFIAMT représente ici un attrait non négligeable pour les cantons.

⁸ En introduisant des bonifications pour tâches d'assistance, la 10e révision de l'AVS a fait un pas dans cette direction.

⁹ La délégation fréquemment observée de nos jours, d'un grand nombre de travaux sociaux et d'encadrement, à des institutions professionnelles et rémunérées en conséquence, répond à cette logique. Mais on retrouve aussi dans le système social de l'an 2019 proposé par Tschümperlin (1994) la possibilité de se dispenser du service communautaire obligatoire moyennant des impôts plus élevés.

¹⁰ Cf. ici en particulier les modèles genevois et tessinois ainsi que les discussions en cours dans les cantons de Vaud et du Valais (Tecklenburg 1995); voir chapitre 5.

¹¹ Il s'agit ici de réorganiser le placement public, réalisé jusque là au niveau communal. Sur proposition de l'OFIAMT, on a créé deux centres de placement régionaux dans des cantons pilotes (Soleure et Vaud). On a prévu d'étendre l'expérience à d'autres cantons, comme c'est déjà le cas dans celui de Berne.

4.2 Lignes directrices

Il est en principe possible de développer la sécurité sociale dans trois secteurs : les assurances sociales, l'aide sociale et le réseau de relations existant entre ces deux piliers. Concernant ce vaste réseau de relations, on relèvera deux lignes directrices qui prédominent dans la discussion actuelle : extension du principe des PC et régionalisation dans l'exécution de l'aide sociale.

L'extension du principe des PC à d'autres groupes de bénéficiaires (familles monoparentales, chômeurs de longue durée, "working poors") permettrait d'associer les avantages des deux systèmes : droit au soutien uniforme et standardisé, combiné avec des aspects du principe de finalité, moyennant un calcul de l'aide en fonction des besoins. Selon le principe de réciprocité, l'octroi de prestations devrait ensuite être lié au fait de fournir des contre-parties à définir. Dans ce sens, la solidarité financière est échangée contre une solidarité qui prend la forme d'un travail d'utilité publique.

Les prestations représentent une face des PC élargies, l'autre étant leur *financement*. Selon la capacité financière des cantons, la Confédération verse actuellement de 10 % à 35 % des coûts des PC aux cantons, la participation moyenne étant de 24 % (Müller 1995). Le reste est assumé par les cantons¹². Élargir les PC sans trouver des ressources financières supplémentaires pourrait entraîner une réduction des autres coûts, ceux de l'aide sociale par exemple. A l'aide de simulations, il faudrait étudier si une telle réduction pourrait être compensée par une diminution de la demande d'aide sociale, grâce aux PC élargies.

La régionalisation dans l'exécution de l'aide sociale est une réponse au problème toujours plus aigu de la surcharge financière et matérielle, dans les petites communes surtout. On observe des analogies dans le domaine des prestations d'infrastructure (associations supra-communales) et ce qui est matériellement logique, dans la création de centres de placement régionaux¹³. La régionalisation permet notamment de tenir compte des besoins divergents des grandes villes, d'une part, et des petites et moyennes communes, d'autre part. Les réticences des communes par souci d'autonomie, s'agissant de la délégation de compétences à un nouvel organe régional, devraient également être plus faibles que par rapport au canton. Les cantons de Suisse latine, dont les traditions historiques sont notablement différentes, attestent de l'existence, dans la pratique, de formes d'organisation plus fortement centralisées. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les débats sur la régionalisation ont une résonance plus marquée en Suisse alémanique.

Plusieurs services sociaux régionaux existent déjà¹⁴. En tant que ligne directrice du développement futur de la sécurité sociale, la régionalisation englobe plus que les services sociaux. Il s'agit de *l'intégration* de diverses institutions qui assument des tâches sociales au sens large. Tschümperlin (1995) l'a démontré, à l'aide d'un modèle d'intervention destiné aux personnes restées longtemps sans travail (*figure 6*). On pourrait généraliser ce modèle : il explicite la *fonction de charnière* entre l'aide sociale et les assurances sociales que pourrait remplir un centre social intégré.

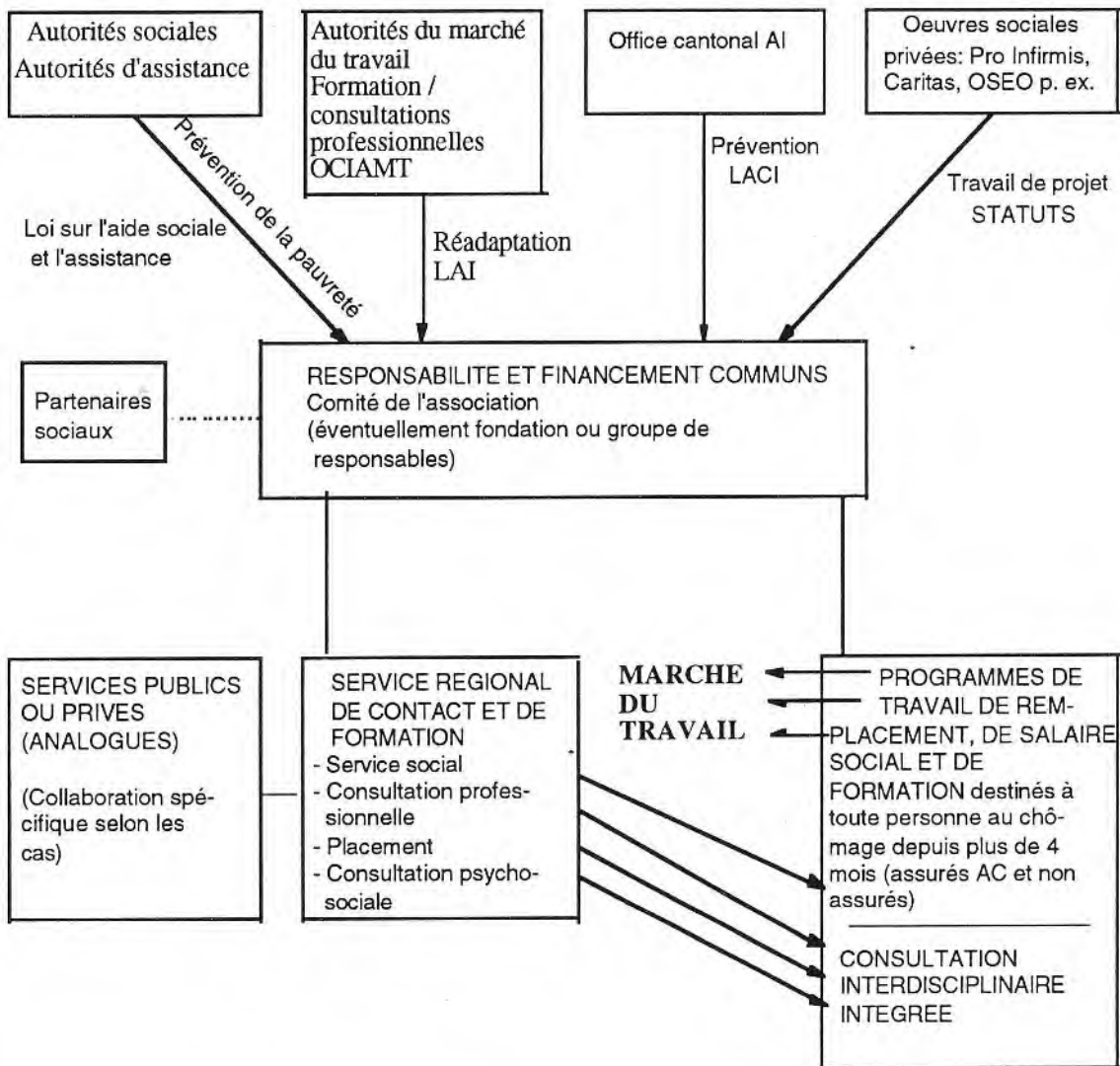
¹² Une partie restera imputable aux communes, elle varie selon les réglementations spécifiques.

¹³ Concernant cette conception, cf. Bucher (1994)

¹⁴ Cf. l'aperçu des différentes formes d'organisation de l'aide sociale par Höpflinger/Wyss (1994)

Tableau 6 :

Schéma : collaboration dans un nouveau modèle d'intervention



Source: Tschumperlin (1995:8)

La discussion a également mis en lumière certaines grandes lignes directrices pour le développement de chaque système.

- S'agissant des *assurances sociales*, il importe de savoir si on pourrait donner de nouvelles bases au financement, et dans l'affirmative, quelles en seraient les modalités. Ainsi que l'a montré la consultation sur le projet d'assurance-maternité du Conseil fédéral, le financement traditionnel, en pour-cent du salaire, se heurte aux réticences des responsables politiques. La charge qu'il représenterait pour l'économie est très différemment appréciée. Des voies et des idées nouvelles en matière de financement seraient donc les bienvenues. Au sein de

l'administration fédérale, un groupe de travail est en train d'élaborer et d'examiner des modèles correspondants¹⁵. Les résultats de ces travaux devraient être disponibles d'ici la fin de l'année.

- S'agissant de *l'aide sociale*, les réflexions vont dans le sens d'une *optimisation des normes, des structures et des processus de décision*. En font partie les efforts entrepris pour créer des règles uniformes aux plans cantonal et intercantonal ou pour appliquer uniformément les normes de la CSIAP. Il s'agit également d'œuvrer pour "dépolitiser" l'aide sociale communale, jusqu'à présent encore trop souvent assurée par des organes à couleur politique. Enfin, la discussion au sujet de la création d'une loi-cadre sur l'aide sociale devra être menée sous cet angle. La possibilité de relativiser les compétences cantonales et communales par de telles mesures ou par de mesures similaires, expliquent, entre autres raisons, les réserves des cantons.

¹⁵ Groupe de travail interdépartemental pour le financement des assurances sociales ("IDA FISO")

5. Optimisation potentielle du système actuel

On peut répartir en *trois groupes* les modalités d'optimisation potentielle en discussion ou déjà éprouvées en pratique :

- optimisation de l'organisation et de la gestion du système global,
- optimisation du soutien financier,
- optimisation du soutien personnel (consultations).

5.1 Optimisation de l'organisation de la gestion du système global

Même pour les spécialistes, les bases juridiques, qu'il s'agisse du système des assurances sociales ou de celui de l'aide sociale, ne sont guère transparentes. S'agissant des assurances sociales, cela tient au degré de détail des réglementations et des formes d'organisation ainsi qu'aux procédures différentes dans chaque assurance. Mais pour le droit suisse en matière d'aide sociale, la densité normative est relativement faible. Il est cependant "dispersé en une multitude de lois, d'ordonnances et de directives de la Confédération et des cantons, et il est peu transparent" (Wolffers 1993 : 27). Des aperçus comme celui de Wolffers (1993) ou comme le résumé de Stöckli/Zehnder (1990) qui s'adresse à des praticiens, représentent donc des instruments de travail indispensables.

Les instruments de travail susmentionnés ont beau être fort utiles, ils ne remplaceront pas une systématisation continue ni une optimisation formelle. Des propositions correspondantes sont actuellement en discussion, concernant notamment le domaine de l'aide sociale. Il s'agit aussi bien d'inscrire dans la constitution le droit à un minimum vital social¹⁶ que de créer une loi-cadre fédérale, qui régirait à la fois la coordination intercantonale et celle qui s'impose entre la Confédération et les cantons. Höpflinger/Wyss (1994 : 206 ss) énumèrent six éléments essentiels que la loi-cadre en question devrait nécessairement comporter¹⁷. Ils réclament en outre un "Office fédéral des affaires sociales", pour créer les conditions institutionnelles en vue d'une meilleure coordination.

S'agissant des bases juridiques, on peut se demander quel impact sur la pratique de l'aide sociale aurait l'introduction d'une loi-cadre en la matière. Mais il est indiscutable que l'absence de bases statistiques fiables freine durablement le développement de l'aide sociale. Dans ce domaine, seule une petite partie des assurances (par ex. AVS/AI/PC) est convenablement documentée. Déjà au niveau de la prévoyance professionnelle (2e pilier), il est assez difficile d'avoir un aperçu statistique, en raison de la multitude de caisses. Les chiffres disponibles sur

¹⁶ Selon l'opinion qui prévaut, la garantie du minimum vital est un droit fondamental non écrit de la Constitution (Wolffers 1994). Une proposition visant à fixer dans la Constitution un article sur la garantie du minimum vital est en consultation.

¹⁷ Garantir l'intégration / éviter la désintégration; appliquer le principe du domicile; supprimer l'obligation du soutien parental; pas de remboursement du soutien obtenu à partir d'une prestation de travail propre; directives de calcul uniformes (reprise des normes de la CSIAP); prescriptions concernant les conditions-cadre d'exécution (par exemple communication écrite de la décision de soutien, indication des voies de recours). L'argumentation de Wolffers va dans le même sens (1994).

l'aide sociale sont en outre rares, et les flux de fonds entre les différentes branches de la sécurité sociale sont pratiquement impénétrables.

Des efforts ont été entrepris ces derniers temps, pour donner de nouvelles bases *aux statistiques en matière sociale*. La statistique des prestations sociales pour l'année 1994, établie par le canton de Zurich (Rüst 1995) est la première à présenter les possibilités et les limites de ces prestations. Actuellement, d'autres tentatives analogues sont en cours (dans la ville de Zurich, par exemple, voir Suter notamment 1995).

Aussi longtemps que l'on ne disposera pas de données plus précises en la matière, et, partant, des connaissances d'urgence requises, on ne pourra pas prendre les grandes décisions visant à innover dans le système de sécurité sociale. Aux coûts et aux dépenses du domaine social, il faudrait pouvoir opposer également le bénéfice et l'utilité de celui-ci, lorsque l'on discute de son développement, de sa transformation ou de sa réduction.

5.2 Optimisation du soutien financier

La plupart des propositions allant dans le sens d'un soutien financier préconisent une *extension du principe des PC* sous une forme ou sous une autre. Les problèmes de financement mentionnés au chapitre 4 sont chaque fois réglés de manière différente. Tschümperlin (1994), qui préconise un système de *prestations pour perte de gain* (PPG) réunit toutes les assurances sociales, et ces prestations, financées en pour-cent du salaire, servent à combler les lacunes, en fonction des besoins, entre un revenu minimum déterminé et le revenu effectif¹⁸. Le modèle désigné par l'auteur comme "modèle futur idéal" se veut un modèle créatif qui va, délibérément, bien au-delà de la réalité politique actuelle.

Les propositions de l'OFAS, visant à développer et à transformer en partie les PC, sont plus proches du pragmatisme politique helvétique. On a prévu une 3e révision des PC, afin d'améliorer entre autres l'information des ayants droit et de réduire ainsi le nombre de personnes qui ne bénéficient pas de PC tout en y ayant droit (Berger 1995)¹⁹. Les PC sont pratiquement devenues un élément à part entière de l'assurance-vieillesse et invalidité, et personne ne pense plus vraiment qu'elles auront seulement un caractère provisoire ou de transition. Gärtner (1995) propose de les inscrire définitivement dans la législation VSI sous une forme appropriée. Il faudrait alors tenir compte suffisamment du fait que les PC jouent en réalité un rôle non négligeable dans la couverture des coûts sanitaires.

Outre les PC, ce sont surtout les *contributions aux familles* qui sont au premier plan en matière de soutien financier. Rares sont ceux qui contestent l'inadéquation des systèmes d'allocations

¹⁸ Dans ce modèle, les versements nécessaires sont réduits par le fait qu'une fondation appelée "PROSO" fournit des emplois dont le salaire comprend en partie les PPG. "Ce qui frappe dans le nouveau système, c'est son moindre coût (...). L'ensemble requiert moins de pour-cent du salaire que le dédale des assurances sociales". (Tschümperlin 1994: 156 ss).

¹⁹ Cette proposition vise à joindre à la déclaration d'impôts de chaque bénéficiaire de rente une formule intitulée "Feuille pour le calcul individuel des PC", qui devrait permettre à la personne concernée de comprendre facilement quel est son droit aux prestations complémentaires (Berger 1995: 17). Quant aux chances d'atteindre ce but et aux modalités pratiques correspondantes, on pourrait les déterminer par le biais de quelques essais pilotes représentatifs.

pour enfants (très différents) par rapport aux exigences actuelles. Neuf cantons connaissent en effet des prestations plus étendues, selon les besoins, en faveur des parents²⁰. Le développement futur et l'éventuelle uniformisation de ces prestations doivent donc être considérés en étroite relation avec d'autres réglementations nouvelles dans le système de sécurité sociale, puisque les familles avec enfants et, notamment, les familles monoparentales, font partie des groupes posant un problème particulier qui sont pris en compte dans chaque proposition.

Dans un modèle comportant trois cercles concentriques, Rossi/Sartoris (1995) ont adopté une perspective fondamentalement différente. Il s'agit d'une des formes les plus avancées du *revenu minimum garanti* sur le plan suisse : le premier cercle, intérieur, garantit le minimum vital à toutes les personnes qui, pour quelque raison que ce soit, ne disposent d'aucun revenu provenant d'une activité lucrative. Le deuxième cercle englobe pour l'essentiel les assurances sociales obligatoires, dont les prestations sont proportionnelles au revenu d'une activité lucrative (assurances chômage, maladie, accidents et invalidité). Le troisième cercle, le plus à l'extérieur, englobe les assurances complémentaires facultatives, parmi lesquelles les auteurs comptent également des rentes de vieillesse. Il en résulte dans l'ensemble un système d'assurances cumulatif, dont la base comprend une garantie du minimum vital. D'après ces auteurs, le financement de ce système serait fondé sur une contribution sociale généralisée et proportionnelle sur tous les revenus des personnes physiques. Ils ont calculé que ce modèle n'aurait quasiment aucun impact sur les coûts par rapport au système actuel des assurances sociales²¹.

Ce n'est pas un hasard si cette proposition émane de la Suisse latine. Nos discussions ont notamment mis en évidence qu'en Romandie comme au Tessin, on est plus ouvert à l'idée d'un revenu minimum garanti qu'en Suisse alémanique où l'on émet souvent des réserves quant au "mécanisme de l'arrosoir" qu'engendrerait une telle mesure.

5.3 Optimisation du soutien personnel (conseils)

Il ne fait plus guère de doute aujourd'hui qu'un soutien financier optimal à lui seul ne permet pas d'accomplir les tâches de l'aide sociale. Il y aura toujours des personnes et des groupes posant un problème particulier qui n'arrivent pas à se faire une place dans une société complexe et qui auront besoin de conseils et d'aide. Les résultats des recherches sur la pauvreté indiquent même que ce nombre pourrait encore augmenter. Le problème consistant à optimiser le soutien personnel reste ainsi d'actualité.

Au chapitre 4.2, nous avons mentionné les projets de *régionalisation et d'intégration* de divers services dans le cadre de centres de consultation. La proposition du Département de la santé et de l'assistance du canton de Zurich, constitue un exemple concret dans cette perspective : elle

²⁰ Il s'agit des cantons suivants: Fribourg, Glaris, Grisons, Lucerne, Schaffhouse, St-Gall, Vaud, Zoug, Zurich. Le numéro 1/95 de la revue "Sécurité sociale", p. 24/25, contient un aperçu des réglementations parfois fortement divergentes sur les questions de détail.

²¹ "Les instruments actuels de redistribution des revenus (aux niveaux fédéral, cantonal et communal) mobilisent en une année des sommes qui s'élèvent à environ 1/6 du PIB, et à 1/5 du revenu primaire des ménages (...). En tout, les prestations des trois cercles et qui concernent 3 millions d'habitants s'élèvent au 15% du PIB et au 20% du revenu primaire des ménages. On peut donc conclure que, du point de vue financier, le modèle alternatif semble pouvoir s'adapter aux capacités opérationnelles dont dispose la Suisse."

préconise la création de structures de prévoyance intégrées sur le plan régional qui jouent le rôle d'intermédiaire entre les demandeurs (clients) et les fournisseurs (services sociaux, homes, etc.) de prestations sociales²². Cette proposition est actuellement en consultation. Le canton de Vaud, en créant quatre régions pilotes, va dans la même direction.

Un projet comparable fait actuellement l'objet de discussions entre la CSIAP et le canton de Fribourg, dont la loi sur l'aide sociale prévoit, depuis la dernière révision, la création de services sociaux. Les possibilités et les limites de tels services devront être évaluées d'après les expériences pratiques.

Les modèles genevois et tessinois, qui proposent différentes formes *d'aide à la réintégration*, vont beaucoup plus loin. Dans les deux cantons, l'idée de base consiste à faire dépendre les prestations de soutien, selon le principe de réciprocité (voir chapitre 4.1), de contre-parties que les bénéficiaires sont tenus de fournir, leur réalisation étant soumise à contrôle. Des réglementations analogues font l'objet de discussions dans le canton de Vaud²³.

L'extension à d'autres cantons de ce genre de mesures ou de mesures analogues dépendra avant tout des deux éléments suivants : réussira-t-on à attribuer des activités et des tâches adéquates à tous les ayants droit, et parviendra-t-on à améliorer durablement la situation sociale de ceux-ci avec des mesures de réinsertion ? Les évaluations prévues d'office dans les cantons de Genève et du Tessin devraient nous fournir des éléments de réponse concrets.

Précisément, l'importance de ces expériences pratiques pour l'appréciation de nouveaux critères parle en faveur d'une promotion plus systématique de telles expériences. La grande flexibilité des organisations et des institutions privées les rend bien adaptées à une mise en œuvre contrôlée des innovations de ce type²⁴. La nécessité en est reconnue par tous, et les idées existent. Il reste à régler le problème le plus lourd, celui du financement.

On pourrait recourir à un *programme d'impulsion pluriannuel pour de nouvelles formes de soutien social*²⁵. Il faudrait établir des critères précis pour des projets dignes de promotion, et évaluer leur mise en œuvre adéquate. Pour les projets prometteurs, il faudrait trouver un financement durable à l'extérieur du programme ; en cas d'échec, il faudrait interrompre le projet concerné. On pourrait financer le programme d'impulsion avec des fonds fédéraux généraux. Il serait également envisageable de le financer par d'autres ressources (fonds de loterie, casinos, dîme sur l'alcool).

²² On propose que des services sociaux polyvalents reprennent cette fonction. Cf. Organisationsmodelle für ein wirksames öffentliches Gesundheitswesen, éd. par le Département de la santé et de l'assistance du canton de Zurich, février 1994, p. 45 ss.

²³ La première édition de "Repères", la nouvelle revue de Suisse romande pour les questions sociales, contient un dossier indiquant l'état actuel de ces mesures en Suisse latine. Cf. également la comparaison critique des modèles genevois, tessinois et vaudois, effectuée par Tecklenburg (1995).

²⁴ En témoignent certains centres locaux qui occupent des gens appartenant à des groupes posant un problème particulier et qui offrent des prestations visant une autonomie (limitée). On organise également des stages socioculturels pour chômeurs, avec un perfectionnement professionnel correspondant, dans le cadre d'une expérience pilote financée par une organisation privée.

²⁵ Les programmes de prévention du SIDA, que soutiennent depuis des années diverses initiatives privées en matière de prévention du SIDA, présentent des analogies avec le programme d'impulsion susmentionné.

Un tel programme d'impulsion élargirait non seulement les bases d'expérience en matière de soutien individualisé ; il pourrait certainement aussi apporter une dynamique nouvelle dans les débats de politique sociale qui, actuellement, ont de la peine à sortir de l'ornière. D'autant plus qu'il permettrait de jeter des ponts entre la Suisse alémanique et la Suisse latine, et de réduire ainsi les clivages entre les différentes parties du pays dans les débats de politique sociale.

6. Priorités dans la mise en œuvre des mesures

Une appréciation globale des considérations figurant dans le présent rapport et des discussions correspondantes menées par le groupe de travail "nouvelle pauvreté", débouche sur la fixation des priorités dans la définition de mesures concrètes.

- **Mise à disposition de bases statistiques pour le domaine social**

Du point de vue statistique, l'ensemble du domaine de la sécurité sociale est mal recensé. Cela se vérifie en particulier pour l'aide sociale : nous ne disposons toujours pas d'informations fiables concernant le nombre de personnes et de ménages bénéficiant de l'aide sociale et sur les dépenses correspondant aux différentes mesures. Les flux financiers entre les différentes branches de la sécurité sociale nous sont tout aussi inconnus. Seule une partie des assurances sociales (AVS/AI/PC) est bien analysée.

Les décideurs de la politique sociale manquent par conséquent d'informations capitales. Pour développer le système de sécurité sociale de demain, il importe donc que les travaux en vue d'établir une statistique sociale pour l'ensemble de la Suisse aboutissent le plus vite possible.

Dans un premier temps, on pourrait accroître le matériel disponible à partir des documents émanant de la Confédération, des cantons et des communes, en le préparant en vue des questions qui nous intéressent. Il faudrait notamment harmoniser la définition des catégories de relevés et des contenus de celles-ci. Une deuxième étape consisterait à combler les lacunes existantes, moyennant des relevés nouveaux ou complémentaires ponctuels. Il s'agit ici d'assurer la coordination matérielle et méthodique avec le recensement des ménages prévu par l'Office fédéral de la statistique pour 1996, concernant les conditions de vie en Suisse.

Compétence : Confédération (par exemple sous la direction de l'Office fédéral de la statistique) ; conseils et soutien actif par les cantons et les communes.

- **Création d'un programme d'impulsion visant à promouvoir de nouvelles formes d'aide sociale**

En matière de politique sociale, les idées et les initiatives concernant de nouvelles formes de soutien ou d'aide ne manquent pas. Dans le domaine des mesures d'économie de marché, mentionnons, par exemple, des interventions visant à créer des emplois orientés vers le marché, certains passant en partie par la vente de leurs propres produits. Les responsables de la politique anti-drogue ne cessent d'offrir aux toxicomanes de nouvelles possibilités de réintégration.

Il n'est pas rare que de telles initiatives se heurtent à des obstacles d'ordre institutionnel (compétences différentes des services publics au sein des cantons ou entre les cantons), et/ou aux problèmes du financement. Un programme d'impulsion pluriannuel pourrait être utile : il faudrait alors formuler des critères précis pour des projets valables et pour évaluer l'adéquation de leur réalisation. Les essais prometteurs doivent trouver un mode de financement durable à l'extérieur du programme ; en cas d'échec, on interrompra le projet concerné. La fécondité et l'efficacité du programme exigent un management professionnel du projet, et l'autorité de surveillance doit établir un rapport à ce sujet.

Le programme d'impulsion susmentionné contribue non seulement à optimiser et à développer les aides sociales ; il revêt aussi un caractère préventif – globalement, il entraîne des éco-

nomies –. Pour couvrir les dépenses supplémentaires, différentes sources entrent en ligne de compte (fonds des loteries, casinos, dîme sur l'alcool, caisse générale de la Confédération).

Compétence : Confédération (avec l'Office fédéral des assurances sociales comme moteur) ; réalisation des essais avec le soutien actif des cantons et des communes.

- **Transformation du principe des PC en système offrant des prestations standardisées en fonction de besoins**

Les PC ont fait leurs preuves pour augmenter les prestations de l'AVS/AI. Le système garantit certaines prestations aux bénéficiaires, tout en étant assez flexible pour tenir compte des besoins spécifiques de chaque individu. C'est pourquoi on peut concevoir d'étendre ce modèle à d'autres groupes ciblés, avec, en tête de liste, les familles monoparentales et les chômeurs en fin de droit.

Des travaux préparatoires de nature conceptuelle ont déjà été réalisés. Il s'agit à présent de les mener à terme. C'est également le cas des comparaisons de coûts et de l'évaluation de diverses procédures de financement.

S'agissant de discuter des différents systèmes de prestations selon les besoins et de définir les groupes ciblés, on peut revenir à des exemples concrets de réglementations analogues. Mentionnons ici, par exemple, les "subsides par décret" que le canton de Berne accorde aux bénéficiaires de rentes ainsi qu'aux personnes "non endettées se trouvant dans une situation économique difficile".

Compétence : Confédération et cantons (avec, par exemple, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales comme chef de file).

- **Modèles de « contre-parties » : développement fondé sur des expériences concrètes**

Le principe des prestations et des contre-parties a été fixé dans la LACI lors de la dernière révision. Il sous-tend également plusieurs modèles d'aide à l'intégration dans plusieurs cantons ; certains sont déjà appliqués (Genève, Tessin), d'autres en sont encore au stade de projets (Vaud, Valais).

L'évaluation des expériences nous dira si et jusqu'où on a réussi à offrir à tous les ayants droit des activités et des tâches adaptées, et si la situation sociale de ceux-ci s'améliore durablement grâce aux mesures d'intégration. Le développement de ces modèles et leur extension au domaine de l'aide sociale (dans le cadre de la création de centres sociaux régionaux par exemple) mérite d'être examiné ; on prendra ici systématiquement en considération les expériences passées, en prêtant une attention particulière aux relations avec l'économie (mise à disposition d'emplois appropriés par exemple).

Compétence : cantons ; un soutien coordonné de la Confédération est possible.

- **Création de centres sociaux régionaux intégrés**

La multitude d'institutions sociales entraîne un manque de transparence du système et augmente les risques de double emploi. La régionalisation et l'intégration de divers services (aide sociale, consultations en matière de drogue, octroi de logements, etc.) dans le cadre de centres de consultation pourrait créer des synergies et accroître la transparence. Des expériences positives

en matière de placement ont été enregistrées avec la création de centres de placement régionaux (CPR).

Il convient de développer et de concrétiser les modèles et les éléments existants de régionalisation des services sociaux. On tiendra compte dès que possible des éventuels recoupements de nature institutionnelle (entre les services sociaux et les bureaux de placement par exemple). Cela vaut également pour la définition des régions – par district ou par canton – choisies pour la création de centres.

Compétence : cantons (avec la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales comme moteur) ; soutien actif par les communes.

• Harmonisation de l'exécution

Les différences dans la pratique de l'aide sociale au sein de chaque canton et d'un canton à l'autre fournissent encore et toujours matière à discussion. C'est pourquoi, indépendamment de l'éventuelle adoption de normes fédérales, il faut s'efforcer d'harmoniser l'exécution.

La reconnaissance fondamentale et la mise en œuvre de certains standards minimaux (au sens des normes de la CSIAP par exemple) sont pertinentes et souhaitables. Il s'agit d'éviter que certains cantons fassent cavaliers seuls, tout en veillant à respecter les marges de manœuvre en matière de prise en considération des données locales et régionales.

Compétence : cantons (avec la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales comme moteur) ; soutien actif par les communes.

Dans notre système de sécurité sociale, compétences politiques, organisation et procédures administratives sont si étroitement imbriquées que la mise en œuvre de mesures suppose une *coordination et une coopération* des divers organes dans pratiquement tous les domaines. Dans la pratique, il arrive souvent que des dissensions retardent – si elles ne remettent pas en question – la réalisation des mesures.

C'est pourquoi, s'agissant de développer le paquet de mesures présentées ici dans le sens d'une mise en œuvre proche de la pratique, il serait judicieux d'envisager la création d'une *commission spéciale* qui serait notamment chargée de la concevoir et de coordonner les différentes étapes. Tous les principaux organes intéressés (Confédération, cantons, communes, institutions privées) devraient y être convenablement représentés. Des indications précises doivent être formulées concernant les buts (intermédiaires) et les délais, et on vérifiera au niveau politique si ces instructions sont respectées.

Compétence : Confédération, cantons et communes (avec l'Office fédéral des assurances sociales et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales comme moteur).

Bibliographie

- Arend, M., Kellerhals Spitz, A., Mächler, T. 1990. Groupes défavorisés sur le marché du logement. Problèmes et mesures. In Bulletin du logement n° 45. Berne. OCIM, n° de commande : 725.045.f.
- Berger, A. 1995. Une révision de la LPC s'impose-t-elle ? In : Sécurité sociale 1/95, p. 16 – 19.
- Biderborst, S. 1983. Hilfe als Problem. Eine empirische Untersuchung zur Situation alleinstehender Männer in der Stadt Zürich, die von der öffentlichen Sozialhilfe betreut werden. Zurich : Limmat.
- Boddenberg Schmid, G., Schmid, J. 1989. Femmes et pauvreté en Suisse. Causes, implications, perspectives. Documentation Caritas 2/89. Lucerne : Caritas.
- Boddenberg Schmid, G. 1988. Neue Wege zur Verschuldung. Durch « Plastikgeld » in eine neue Armut ? Caritas Berichte 3/1988. Lucerne : Caritas.
- Bucher, P. (Arthur Andersen AG) 1994. Réforme du service public de l'emploi en Suisse. In Contributions à la politique du marché du travail n° 3/1994. Berne : OFIAMT.
- Bücheler-Täschler V., Egger, D., Uttinger, E. 1987. Nichts zu verlieren ! Nichts zu gewinnen ! Armut in der Schweiz. Travail de diplôme de l'École de travail social à Zurich.
- Buhmann, B. 1988. Wohlstand und Armut in der Schweiz. Eine empirische Analyse für 1982. Grösch : Rügger.
- Buhmann, B., Enderle, G., Jäggi, C., Mächler, T. 1989. Armut in der reichen Schweiz. Eine verdrängte Wirklichkeit. Zurich/Wiesbaden : Orell Füssli.
- Buhmann Brigitte I., Leu Robert E. : Wirtschaftliche Armut in der Schweiz. In : Wirtschaft und Recht. Jg. 40 Heft 3, p. 253 – 283.
- Caritas 1995. Pauvreté et revenu minimum garanti. Évolution et modèles. Prise de position 2. Lucerne : Caritas.
- Caritas 1992. Du rêve au cauchemar. L'endettement privé en Suisse. Documentation Caritas n° 1/92. Lucerne : Caritas.
- Caritas 1991. Revenu minimum vital ? Compte-rendu de la session du 31.1./1.2.1991. Compte-rendu de Caritas n° 2/1991. Lucerne : Caritas.
- Coullery, P. 1994. Liens et enjeux des assurances sociales et l'aide sociale dans le système de la protection sociale : problèmes et ébauches de solutions. In : Sécurité sociale 2/94, p. 61 – 64
- Deiss, J., Guillaume, M.-L., Lüthi, A. 1988. Le coût de l'enfant en Suisse. Analyse des échelles d'équivalence des revenus. Fribourg : Éditions universitaires.

Diskussion 1988. Neue Armut – Neue Sozialpolitik. Diskussion, Magazin für aktuelle Gewerkschaftspolitik 4/1988.

Döring, D., Hanesch, W., Huster E. – U. 1990. Armut als Lebenslage. Ein Konzept für Armutsberichterstattung und Armutspolitik. In : dies. (Hg.) : Armut im Wohlstand. Francfort : Suhrkamp, p. 7 – 27.

Enderle, G. 1992. Wer bestimmt, was Armut ist ? In : Widerspruch 23/92, p. 97 – 100.

Enderle, G., 1987. Sicherung des Existenzminimums im nationalen und internationalen Kontext. Eine wirtschaftsethische Studie, Berne/Stuttgart : Haupt.

Farago, P., Füglistaler, P. 1992. Armut verhindern. Die Zürcher Armutsstudien : Ergebnisse und sozialpolitische Vorschläge. Zurich : Fürsorgedirektion.

Fraginière, J.-P. 1988. L'action sociale demain. Lausanne : Réalités sociales.

Füglistaler, P. 1992. Sozialpolitische Massnahmen im Kampf gegen die Armut in der Schweiz. Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Hochschule St. Gallen, Band 8. Berne/Stuttgart : Haupt.

Füglistaler, P., Hohl, M. 1992. Armut und Einkommensschwäche im Kanton St. Gallen. Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Hochschule St. Gallen, Band 7. Bern/Stuttgart : Haupt.

Gärtner, L. 1995. L'avenir des prestations complémentaires. In : Sécurité sociale 1/95, p. 20 – 23.

Gilliand, P., Rossini, S. 1995. Le budget social de la Suisse. Lausanne : Réalités sociales.

Gilliand, P. (Hg.) 1990. Pauvreté et sécurité sociale. Lausanne : Réalités sociales.

Gillioz, L., Samii, C., Coray, J. 1991. Femmes pauvres dans ville riche. Résultats d'une enquête menée à Genève par F-Information et le Bureau de l'égalité des droits entre hommes et femmes. Genève : F-Information.

Goll, C. 1990. Gegen Armut. Anleitungen für Praxis und Politik. Zurich : OSEO.

Hainard, F., Nolde, M., Memminger, G., Micheloni, M. 1990. Avons-nous des pauvres ? Enquête sur la précarité et la pauvreté dans le canton de Neuchâtel. Cahiers de l'ISSP no. 12. Neuchâtel : EDES.

Höpflinger, F., Wyss, K. 1994. Am Rande des Sozialstaats. Formen und Funktionen öffentlicher Sozialhilfe im Vergleich. Berne : Haupt.

Joliat, J.-P. 1992. Pauvreté dans le canton du Jura. Delémont : Service de l'aide sociale.

Landert, C. 1995. Die sozialen und kulturellen Leistungen der evangelisch-reformierten und der römisch-katholischen Kirchen im Kanton Zürich. Dübendorf : IPSO.

Mächler, T., Boddenberg Schmid, G., Jäggi C.J., Schmid, J. 1994. Selbsthilfe wirtschaftlich Schwacher. Berne : Haupt.

-
- Mäder, A., Neff, U. 1988. Vom Bittgang zum Recht. Zur Garantie des sozialen Existenzminimums in der schweizerischen Fürsorge. Berne/Stuttgart : Haupt.
- Mäder, U., Biedermann, F., Fischer, B., Schmassmann, H. 1991. Armut im Kanton Basel-Stadt. Social Strategies, vol. 23., Bâle.
- Marazzi, C. 1992. La pauvreté en Suisse. Synthèse du rapport réalisé dans le cadre du Programme national de recherche 29. Bulletin 3 des NFP 29, février 1992, p. 11 – 23.
- Marazzi, C. 1986. La povertà in Ticino. Bellinzona : Dipartimento delle opere sociali.
- Müller, K. 1995. Les prestations complémentaires aujourd'hui. In : Sécurité sociale 1/95. p. 5 – 12.
- Niggli, P. 1992. « Krise des Sozialstaats » und garantiertes Mindesteinkommen. In : Widerspruch 23/92, p. 41 – 54.
- Perruchoud-Massy, M.-F. 1991. La pauvreté en Valais/Die Armut im Wallis. Sion : Département des affaires sociales.
- Pro Juventute 1987. Détresses et pauvretés d'aujourd'hui. In : Jeunesse, famille et société n°1/1987, Pro juventute.
- Ricci Lempen, S. 1990. La féminisation de la pauvreté. In : P. Gilliland 1990, p. 189 – 199.
- Rickenbach, M. 1988. Das Phänomen der neuen Armut und dessen Erscheinungsbild am Beispiel der Stadt Biel. Mémoire de licence, Université de Berne.
- Rossi, M., Sartoris, E. 1995. Ripensare la solidarietà (avec un résumé en français : Repenser la solidarité). Bellinzona/Locarno : Armando Dadò.
- Ruckstuhl, U. 1992. Soziale Frage und neuer Gesellschaftsvertrag. In : Widerspruch 23/92, 69 – 75.
- Rüst, H. 1995. Sozialbericht Kanton Zürich 1994. Zürich : Fürsorgedirektion.
- Rüst, H. 1993 : Projet "Statistique de l'aide sociale". Rapport final dans le cadre du Programme national de recherche "Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale", (PNR 29).
- SAH/SABZ 1987. Armut in der Schweiz. Bericht von der Tagung vom 26. – 28.8.1987 in Boldern ZH.
- Fonds national suisse de la recherche scientifique 1994. Programme prioritaire "Demain la Suisse/Zukunft Schweiz". Document de planification.
- Stöckli, J., Zehnder, K. 1990. Sozialpaket Schweiz. Berne : Haupt.
- Suter, C., Vogel, L., Walser, F., Sassnick Spohn, F. 1995. Sozialberichterstattung der Stadt Zürich. Ein Führungsinstrument des Sozialamtes. Bericht zur Weisung an den Stadtrat zum Projekt Sozialstatistik. Zurich : Sozialamt.
-

Tabin, J.-P. 1992. Misères à crédit. L'endettement en Suisse et ses conséquences. Lausanne : Éditions La Passerelle.

Tecklenburg, U. 1995. Trois cantons, trois modèles. In : Repères 1/95, p. 21 – 25.

Tschümperlin, P. 1995. Hat die klassische Fürsorge ausgedient ? Neue Interventionsmodelle in Diskussion. In : Zeitschrift für öffentliche Fürsorge 1/95, p. 1 – 9.

Tschümperlin, P. 1994. Sozialhilfe am Scheideweg. In : Zeitschrift für öffentliche Fürsorge 10/94, S. 146 – 159.

Ulrich, W., Binder, J. 1995. Armut erforschen. Zurich : Seismo.

Weber, R. 1991. Existenzsicherung ohne Fürsorge ? Die negative Einkommenssteuer in Theorie und Praxis. Berne : Haupt.

Wolffers, F. 1994. Braucht es für die Sozialhilfe eine bundesrechtliche Regelung ? In : Revue suisse des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle n° 2/94, p. 118 – 125.

Wolffers, F. 1993. Grundriss des Sozialhilferechts. Berne : Haupt.

Liste des personnes consultées

Robert Cuenod, Département de l'action sociale, Hospice Général, Genève

Béatrice Despland, Union syndicale Suisse, Berne

Jean-Pierre Fragnière, École d'études sociales et pédagogiques, Lausanne

Ludwig Gärtner, Office fédéral des assurances sociales, Berne

Peter Holenstein, Fürsorgedirektion des Kantons Zürich

Piergiorgio Jardini, Dipartimento delle opere sociale, Bellinzone

Jean-Christian Lambelet, Hautes Études Commerciales, Université de Lausanne

Hannes Lindenmeyer, Œuvre suisse d'entraide ouvrière, Zurich

Thomas Mächler, Fondation Village d'enfants Pestalozzi, Zurich

Walter Schmid, Fürsorgeamt der Stadt Zürich

Ueli Tecklenburg, Département de la prévoyance sociale et des assurances, Lausanne

Peter Tschümperlin, Conférence suisse des institutions d'assistance publique, Berne

Felix Wolffers, Direction des finances de la ville de Berne

Ernst Zürcher, Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales, Berne

Aspects de la sécurité sociale

Rapports de recherche déjà publiés

	Source N° de commande
Wolfram Fischer, Possibilités de mesure des prestations hospitalières: considérations sur une réorganisation de la statistique hospitalière, rapport de recherche n° 1/94	OCFIM* 318.010.1/94 f
André Bender, M. Philippe Favarger, Dr. Martin Hoesli: Evaluation des biens immobiliers dans les institutions de prévoyance, rapport de recherche n° 2/94	OCFIM* 318.010.2/94 f
Hannes Wüest, Martin Hofer, Markus Schweizer: Wohneigentumsförderung – Bericht über die Auswirkungen der Wohneigentumsförderung mit den Mitteln der beruflichen Vorsorge, Forschungsbericht Nr. 3/94	EDMZ* 318.010.3/94 d
Richard Cranovsky: Machbarkeitsstudie des Technologiebewertungsregister, Forschungsbericht Nr. 4/94	EDMZ* 318.010.4/94 d
BRAINS: Inventaire du Spitex, rapport de recherche n° 5/94	OCFIM* 318.010.5/94 f
Jacob van Dam, Hans Schmid: Insolvenzversicherung in der beruflichen Vorsorge, Forschungsbericht Nr. 1/95	EDMZ* 318.010.1/95 d
BASS: Tobias Bauer. Literaturrecherche: Modelle zu einem garantierten Mindesteinkommen, Forschungsbericht Nr. 2/95	EDMZ* 318.010.2/95 d

* EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3 000 Bern

* OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3 000 Berne