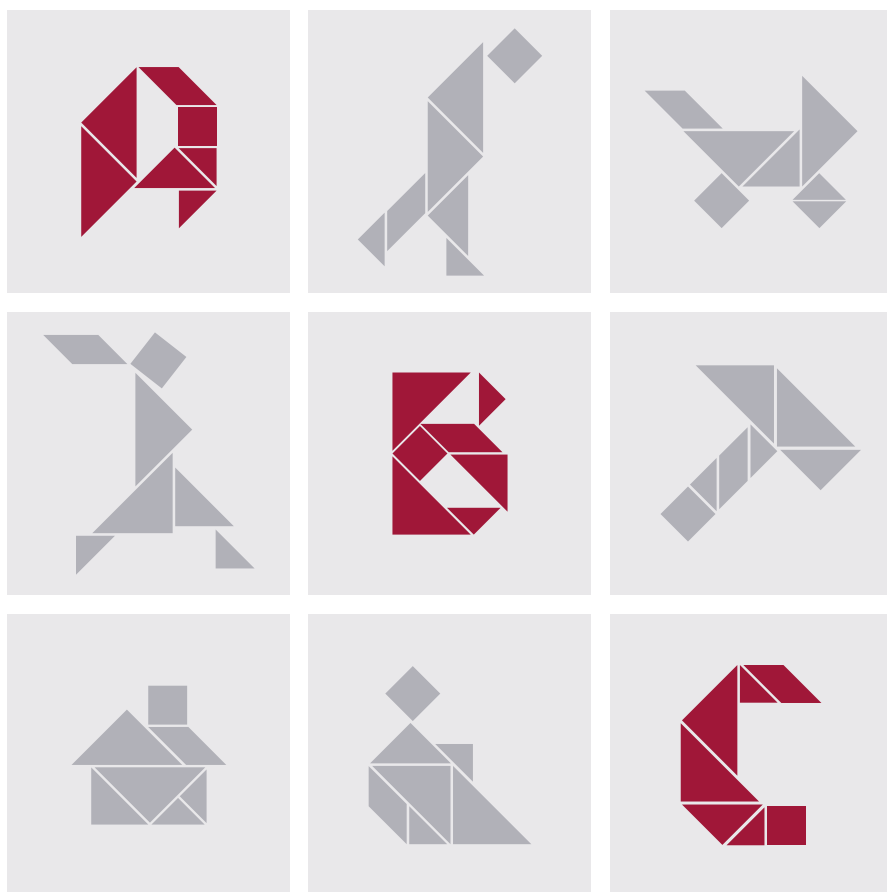


Dictionnaire de politique sociale suisse

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler,
Carlo Knöpfel, Pascal Maeder,
Ueli Tecklenburg (dir.)



Dictionnaire de politique sociale suisse

Jean-Michel Bonvin,

Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel,

Pascal Maeder et Ueli Tecklenburg (dir.)

Dictionnaire de politique sociale suisse

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler,
Carlo Knöpfel, Pascal Maeder
et Ueli Tecklenburg (dir.)



Publié avec le soutien des organisations suivantes : Académie suisse des sciences humaines et sociales ; Association suisse de politique sociale ; Domaine du travail social de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale ; Fonds de la loterie suisse des cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville et Soleure ; fondation anonyme à Genève ; Haute école de travail social de la Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse ; Loterie romande ; Pôle de recherche national LIVES/Centre LIVES ; Société suisse d'utilité publique ; VPS Verlag Personalvorsorge & Sozialversicherung. Nous remercions le Fonds national suisse de la recherche scientifique pour le soutien de cette publication.

Titre de l'édition allemande

Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Publié par

Éditions Seismo, Sciences sociales et questions de société SA, Zurich et Genève
www.editions-seismo.ch
info@editions-seismo.ch

Texte © les auteur-e-s 2020

ISBN 978-2-88351-088-3 (Print)

ISBN 978-2-88351-729-5 (PDF)

<https://doi.org/10.33058/seismo.20729>

Couverture : Vincent Freccia, COBRA Communication & Branding, Lausanne



Cet ouvrage est couvert par une licence Creative Commons
Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale – Pas de Modification
4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

informationnelles persistent. Par exemple, il n'existe toujours pas de rapports nationaux sur la pauvreté. La structure fédérale de l'État social suisse rend coûteuse la collecte des informations dans les différents domaines de l'existence tout en rendant nécessaire l'exécution d'analyses à l'échelle locale.

Robert Fluder

Références

- Caritas Suisse (Éd.) (annuellement depuis 1999). *L'Almanach social: l'annuaire de Caritas sur la situation sociale en Suisse. Tendances, analyses et faits*. Lucerne: Éditions Caritas.
- Office fédéral de la statistique (Éd.) (tous les 4 ans depuis 2011). *Rapport social statistique suisse*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- Rapport social 2004, Rapport social 2008, Rapport social 2012, Rapport social 2016. Zurich: Seismo [voir aussi www.socialreport.ch]

Statut d'étranger et aide sociale

L'aide sociale étant toujours réservée en priorité à celles et à ceux qu'une société considère comme « siens », il n'est guère étonnant que la question des destinataires soit au cœur des débats sur l'aide sociale depuis les origines de l'État helvétique. Hier, on excluait de l'aide sociale les « étrangers » d'autres communes ou d'autres cantons, aujourd'hui ce sont surtout les personnes de nationalité étrangère qui sont les victimes de cette exclusion.

La relation entre aide sociale et statut d'étranger peut a priori paraître paradoxale. En effet, d'une part la législation sociale est censée protéger toute personne se trouvant dans le besoin. L'article 12 de la Constitution fédérale de 1999 stipule que « quiconque est dans une situation de détresse [...] a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine ». L'assistance publique

ou l'aide sociale est le dispositif mis en place pour répondre à cette exigence constitutionnelle. Mais, au contraire de ce que l'on aurait pu attendre, tout le monde n'a pas droit à l'aide sociale ordinaire. Ce droit résulte en effet de l'autorisation de séjour, ce qui signifie que l'autorité d'assistance n'intervient qu'en aval des autorités compétentes en matière de migration. L'universalité du droit à l'aide sociale est donc très relative puisque certaines personnes en sont exclues. Le paradoxe n'est qu'apparent: la citoyenneté sociale étant le privilège des autochtones, elle est ouverte de manière restrictive aux personnes qui n'ont pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent. La Suisse, comme de nombreux États, a introduit des conditions, par exemple de domicile sur le territoire, de durée de résidence ou de type d'autorisation de séjour pour l'accès aux prestations de l'État social.

Trois catégories de personnes qui vivent en Suisse sont exclues de l'aide sociale ordinaire. D'une part, les personnes de nationalité étrangère sans autorisation de travail qui n'ont droit qu'à l'aide d'urgence généralement remise sous forme de bons ou en nature (p.ex. hébergement et repas dans des structures collectives), et encore dans le cas des personnes déboutées du droit d'asile à condition qu'elles coopèrent à leur retour au pays d'origine. D'autre part, les personnes qui sont dans le processus d'asile, qui reçoivent des cantons une aide sociale spécifique dont le montant s'élève le plus souvent à environ la moitié de l'aide sociale destinée à la population résidante. Enfin, les migrant-e-s qui viennent chercher de l'emploi en Suisse, car c'est le statut de travailleur qui ouvre un éventuel droit à l'aide sociale, y compris pour les ressortissant-e-s de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Se retrouver sans emploi en Suisse peut faire perdre ce statut – et donc le droit à l'aide sociale. En effet, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral les ressortissant-e-s de l'UE et de l'AELE perdent leur statut de travailleur

si elles se trouvent au chômage de manière volontaire, ou si, se trouvant au chômage de manière involontaire, on peut déduire de leur comportement qu'il n'existe plus aucune perspective qu'elles soient engagées à nouveau dans un laps de temps raisonnable, ou encore si elles adoptent un comportement «abusif»: le flou de l'énoncé ouvre la porte à diverses interprétations. La question du droit à l'aide sociale des personnes de nationalité étrangère est d'ailleurs une thématique récurrente au sein des États européens, avec une pression pour le restreindre comme ce fut le cas au Royaume-Uni en 2016 lors du vote sur le Brexit.

Les autres personnes de nationalité étrangère vivant en Suisse ont accès à l'aide sociale ordinaire, mais cet accès peut leur faire perdre leur droit de séjour en Suisse, car la législation suisse sur les étrangers s'appuie sur une conception utilitaire de la migration. La présence de personnes de nationalité étrangère n'est admise qu'à condition qu'elle coûte le moins possible à la collectivité, et le fait de se trouver à la charge de l'assistance publique est considéré par la loi comme un facteur similaire à un délit, puisque dans les deux cas la sanction de l'expulsion est prévue.

L'article 62 al. 2 lit. de la loi sur les étrangers entrée en vigueur en 2008 (qui ne s'applique pas aux ressortissant-e-s de l'UE et de l'AELE) prévoit que le titre de séjour (permis B) d'une personne de nationalité étrangère peut être révoqué si «lui-même ou une personne dont il a la charge dépend de l'aide sociale». Pour les personnes titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C), donc en principe d'un droit de séjour à long terme, ce droit peut être révoqué si la personne de nationalité étrangère «ou une personne dont [elle] a la charge dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale» (article 63, al. 1 lit. c). Seules les personnes de nationalité étrangère titulaires d'une autorisation d'établissement et résidant en Suisse depuis plus de 15 ans échappent à cette mesure (article 63, al. 2). Mais dans son

Message relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers du 4 mars 2016, le Conseil fédéral a prévu de durcir ces dispositions, et notamment de supprimer la limite de 15 ans.

Concernant le sens des notions de «dépendance durable» et dans «une large mesure» de l'aide sociale, le Tribunal fédéral a rendu différents arrêts: selon cette jurisprudence, résumée dans un dossier de veille de l'Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS), ces conditions sont réunies avec 210 000 francs d'aide sociale sur environ 11 ans pour une famille de 5 personnes, avec 96 000 francs en 9 ans et avec 143 361 francs en 12 ans pour une personne seule, avec 80 000 francs en 5 ans et demi ou avec 50 000 francs en 2 ans pour un couple. Les directives du Secrétariat d'État aux migrations d'octobre 2013 prévoient qu'il y a une dépendance durable et marquée à l'aide sociale lorsqu'une personne de nationalité étrangère a touché des montants dépassant 80 000 francs en deux à trois ans.

Il n'existe pas de statistique fédérale sur l'application de ces articles, qui est du ressort cantonal. Pour les personnes de nationalité étrangère séjournant à l'année, il n'y a en général pas expulsion, mais le permis de séjour n'est pas prolongé. Cet article est aussi appliqué pour justifier la non-transformation du permis B (de séjour) en permis C (d'établissement) et pour limiter le regroupement familial. Les autorités nient parfois le droit de vivre en famille au nom du risque potentiel de dépendre de l'aide sociale et des personnes renoncent à faire valoir leur droit à l'aide sociale pour éviter de perdre leur droit de séjour. Pour continuer de résider en Suisse, les personnes de nationalité étrangère doivent donc parfois renoncer à une partie de leurs droits.

C'est parce que la protection sociale est un privilège de la citoyenneté que des personnes définies comme étrangères par la législation sont souvent soupçonnées, notamment dans les campagnes politiques, de vouloir faire un usage injustifié ou excessif de celle-ci. Le débat

comme les dispositions prévues rappellent que leur présence, toujours considérée comme provisoire et conditionnelle, est à tout moment révocable. La condition d'étranger fait que ces personnes se trouvent fréquemment amenées à devoir prouver que leur séjour est légitime et le droit des étrangers leur rappelle régulièrement le prix à payer du fait de leur migration internationale, ou de celle de leurs parents.

Claudio Bolzman & Jean-Pierre Tabin

Références

- Bolzman, C., Poncioni-Derigo, R., Rodari, S. & Tabin, J.-P. (2002). *La Précarité contagieuse. Les conséquences de l'aide sociale sur le statut de séjour des personnes de nationalité étrangère : l'exemple des cantons de Genève et Vaud*. Lausanne/Genève : Genève, Éditions IES/Éditions ÉESP.
- Fauchère, Y. (2016). *Aide sociale et fin du droit au séjour*. Yverdon : ARTIAS.
- Tabin, J.-P., Frauenfelder, A., Togni, C. & Keller, V. (2010). *Temps d'assistance : le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIX^e siècle* (nouvelle éd. revue). Lausanne : Antipodes.

Subsidiarité*

Le terme de subsidiarité désigne un principe structurel qui affecte la relation entre l'État et l'individu ainsi que la relation entre la Confédération, le canton et la commune. La question est de savoir quelle unité d'organisation (étatique ou individuelle ; fédérale, cantonale ou communale) est responsable d'une tâche. Le principe de subsidiarité stipule que l'entité supérieure ne doit entrer en jeu que si l'entité inférieure n'est pas en mesure d'assumer une tâche (du mieux possible). Le principe de subsidiarité comporte une dimension fédéraliste et une dimension sociopolitique.

Le principe fédéraliste de subsidiarité signifie que la Confédération ne doit pas s'attribuer des tâches ou des responsabilités que les cantons, ou les cantons et les communes conjointement,

peuvent assumer aussi bien ou mieux. Depuis 2008, ce principe fédéraliste de subsidiarité est nommé dans les articles 5a et 43a de la Constitution fédérale. Avant même cette formalisation, la subsidiarité comme principe de base était incontestée. Elle figure également à l'article 3 de la Constitution qui stipule une compétence subsidiaire générale des cantons. C'est sur la base du principe de subsidiarité qu'il sera décidé quelle unité d'organisation sera chargée de la prise en compte d'un problème (sociopolitique). Dans le domaine des assurances sociales, la subsidiarité fédéraliste se traduit notamment dans l'application cantonale des lois fédérales et dans la création d'importantes institutions d'assurance au niveau cantonal (p.ex. Offices AI). L'aide sociale est un autre exemple de la compétence cantonale et, parfois, communale.

Le principe sociopolitique de subsidiarité, quant à lui, traite de la question de savoir si un dommage ou les conséquences d'un risque social doivent être assumés par les personnes concernées en responsabilité individuelle, ou si une communauté solidaire (p.ex. la famille, une assurance ou l'aide sociale) en est responsable. La subsidiarité est souvent perçue à cet égard comme une mise en cause de la solidarité. Toutefois, cela n'est pas exact car le principe de subsidiarité contribue à éviter une surcharge de la solidarité. Dans le domaine de la sécurité sociale, le principe de subsidiarité signifie qu'il n'existe un droit au soutien étatique que pour les personnes incapables de subvenir à leurs besoins. Le principe de subsidiarité en tant qu'il permet de distinguer la responsabilité étatique de la responsabilité individuelle est inscrit dans plusieurs articles de la Constitution. Il est appliqué à des degrés divers dans les différentes branches de la sécurité sociale.

L'article 6 de la Constitution stipule que toute personne est responsable d'elle-même. Il exprime le postulat libéral selon lequel des prestations d'État ne seront accordées qu'à titre subsidiaire à la responsabilité individuelle.

- Streckeisen, Peter, Enseignant et chercheur, Institut pour la diversité et la participation sociale, ZHAW Travail social
- Strohmeier Navarro Smith, Rahel, Docteure en sciences sociales, professeure, Institut pour la diversité et la participation sociale, ZHAW Travail social
- Studer, Annina, Responsable du domaine travail, INSOS Suisse
- Studer, Melanie, Avocate, doctorante à la chaire de droit social privé, Université de Bâle
- Stüdl, Beat, Doctorant, Département d'histoire, Université de Bâle
- Suter, Christian, Professeur de sociologie, Université de Neuchâtel
- Tabin, Jean-Pierre, Professeur, Haute école de travail social et de la santé Lausanne, HES-SO
- Tanner, Jakob, Professeur émérite d'histoire contemporaine et d'histoire suisse, Université de Zurich
- Tecklenburg, Ueli, Sociologue, ancien secrétaire général de la Conférence suisse des institutions d'action sociale, cadre dans les administrations cantonales de Genève et Vaud, retraité
- Thalmann, Philippe, Professeur d'économie, directeur du Laboratoire d'économie urbaine et de l'environnement, EPFL
- Thomas, Marie-Paule, Sociologue-urbaniste, titulaire d'un doctorat de l'EPFL, directrice de projet senior chez iConsulting
- Togni, Carola, Historienne, professeure, Haute école de travail social et de la santé Lausanne, HES-SO
- Traub, Andreas, Docteur en droit, greffier du Tribunal fédéral et juge à la Cour d'appel de Bâle-Ville
- Tschudi, Daniela, Cheffe adjoint des services sociaux de la ville de Saint-Gall
- Valarino, Isabel, Docteure en sciences sociales, collaboratrice de recherche au Service de la recherche en éducation (SRED), Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse du Canton de Genève
- Vincent Geslin, Stéphanie, Maitresse de conférence, Université Lyon 2, LAET
- Voide Crettenand, Gilberte, Responsable du secteur promotion et qualité, SANTÉ SEXUELLE (2009-2019)
- Vorpe, Samuele, Enseignant-chercheur, responsable, Centre de compétence sur la fiscalité, SUPSI
- Vu, Francis, Docteur en médecine, chef de clinique, Unisanté, Centre universitaire de médecine générale et santé publique, Lausanne
- Wanner, Philippe, Professeur de démographie, Institut de démographie et socioéconomie, Université de Genève
- Weber-Gobet, Marie-Thérèse, Ancienne conseillère nationale, responsable de la politique sociale de Procap Suisse jusqu'en mai 2017

- Biesel, Kay, Professeur en aide à l'enfance et à la jeunesse avec un accent particulier sur la protection de l'enfance, Haute école de travail social, FHNW
- Binswanger, Mathias, Professeur d'économie, Haute école de gestion, FHNW
- Bischoff, Heike, Directrice de la clinique gériatrique, Hôpital universitaire de Zurich, médecin-chef, Clinique universitaire de gériatrie Hôpital Waid Zurich, professeure de gériatrie et de recherche sur le vieillissement, Université de Zurich
- Bischofsberger, Iren, Professeure de sciences infirmières et de la gestion des soins, membre de la direction, Careum Département de la santé, membre de la Haute école spécialisée Kalaidos
- Bochsler, Yann, Collaborateur scientifique, Haute école de travail social, FHNW
- Bodenmann, Patrick, Professeur, médecin chef du département vulnérabilités et médecine sociale, Unisanté, Centre universitaire de médecine générale et santé publique, Lausanne
- Bohnet, François, Professeur ordinaire, Faculté de droit, Université de Neuchâtel
- Bolzmann, Claudio, Professeur honoraire, Haute école de travail social Genève, HES-SO
- Bonvin, Jean-Michel, Professeur en politiques sociales et vulnérabilités, Université de Genève
- Budowski, Monica, Professeure de sociologie, de politique sociale et de travail social, Université de Fribourg
- Bugnon, Géraldine, Sociologue, chercheuse postdoc, Haute école de travail social Genève, HES-SO
- Bühlmann, Felix, Professeur en sociologie des parcours de vie, Université de Lausanne
- Bürgenmeier, Beat, Professeur honoraire d'économie politique, Université de Genève
- Burton-Jeangros, Claudine, Professeure de sociologie, Université de Genève
- Caplazi, Alexandra, Professeure, responsable du MAS droit social, Institut pour l'intégration et la participation, Haute école de travail social, FHNW
- Carigiet, Erwin, Docteur en droit, expert en droit social, politique sociale et direction d'organisations expertes, ancien directeur du Stadtspital Triemli à Zurich
- Caroni, Martina, Professeure de droit public, de droit international et de droit comparé, Université de Lucerne, membre de la Commission fédérale suisse des migrations
- Casabianca, Antoine, Economiste, ancien président, Associazione Consumatrici e consumatori della Svizzera Italiana ACIS
- Castelli Dransart Dolores, Angela, Professeure, Haute école de travail social Fribourg, HES-SO
- Cavalli, Stefano, Professeur, Centre de compétence sur le vieillissement, SUPSI
- Champion, Cyrielle, Cheffe de projet et consultante, socialdesign SA
- Chastonay, Philippe, Professeur titulaire, Université de Fribourg

La politique sociale est d'une importance capitale pour la prospérité de la Suisse. Elle façonne les parcours de vie et influence significativement la qualité de vie de la population. La nouvelle édition du Dictionnaire de politique sociale suisse, entièrement revue, apporte un éclairage sur la mise en œuvre, les objectifs et les effets de la politique sociale en Suisse, ainsi que sur son contexte historique, socioéconomique et juridique. Réunissant plus de 250 articles, le dictionnaire porte un regard analytique et critique sur les diverses composantes de la politique sociale, mettant en lumière les spécificités de la politique sociale suisse, ainsi que les besoins d'action et les défis actuels et futurs. Cette vue d'ensemble inédite des politiques sociales suisses fortement marquées par le fédéralisme est dressée par des expert-e-s provenant de trois des quatre régions linguistiques du pays, actifs dans la recherche, l'administration publique et la société civile. Rédigé dans une langue accessible et basé sur des constats étayés par la recherche et la pratique, le dictionnaire fournit tant aux spécialistes qu'au grand public des connaissances de base en matière de politique sociale.

Jean-Michel Bonvin, professeur en politique sociale à l'Université de Genève (UNIGE). **Valérie Hugentobler**, professeure à la Haute école de travail social et de santé (HETSL) à Lausanne. **Carlo Knöpfel**, professeur en politique sociale et travail social à la Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse (FHNW). **Pascal Maeder**, responsable de projet scientifique à la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) et responsable du transfert de connaissances au Pôle de recherche national LIVES. **Ueli Tecklenburg**, ancien secrétaire général de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).

ISBN: 978-2-88351-088-3

