

## Utilisation de « l'abus » dans le discours politique : Justification de la loi genevoise sur l'aide sociale

L'obligation morale de travailler admet quelques exemptions. Les exclus du marché de l'emploi, pour obtenir ce droit, doivent prouver qu'ils font tout leur possible afin de réintégrer le monde du travail. Dès lors, « l'abus » en matière d'aide sociale peut prendre deux significations. Il peut s'interpréter comme une infraction à la loi représentée par la figure du *tricheur* ou comme une violation de la morale symbolisée par l'image du *profiteur*. L'arme discursive de « l'abus » joue sur l'ambiguïté du terme, mais ce n'est que lorsqu'il s'attaque au *profiteur* que ce concept prend toute sa force politique. En effet, lutter contre le *tricheur* ne nécessite que des mesures administratives en vue de l'application de la loi. Au contraire, la lutte contre le *profiteur* requiert une modification législative car cette forme « d'abus » ne peut exister que dans le décalage qui existe entre la morale et la législation. « L'abus » tire sa force politique de cet écart. Les débats parlementaires genevois qui ont accompagné l'élaboration de la loi sur l'aide sociale individuelle illustrent une telle utilisation de « l'abus ». L'importance des modifications apportées à la loi montre la puissance justificatrice du concept.

L'obligation de travailler, bien que tacite, fonde, en Europe, la conception morale de la vie en société. Depuis des siècles, des exceptions sont prévues à cette règle générale. Elles concernent principalement ceux qui peuvent vivre de leur richesse et de ceux qui sont jugés inaptes au travail. Avec la libéralisation du marché du travail au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la question de l'exemption se posa pour une nouvelle catégorie de personnes : celles qui, bien que capables de travailler, disponibles et disposées à œuvrer, sont écartées de l'emploi salarié. Pour ces « inutiles au monde » (Castel, 1995), deux types de mesures ont été élaborés : l'assurance chômage et l'assistance sociale. L'analyse que nous présentons ici porte sur le second cas<sup>1</sup>. Pour être assistés, les exclus du marché du travail doivent prouver que leur exclusion s'est faite contre leur volonté. Autrement dit, la dérogation à l'obligation de travailler n'est tolérée qu'à condition de ne pas être souhaitée.

Ainsi, les sociétés européennes ont développé des règles qui définissent les catégories de démunis ayant droit au soutien de la collectivité. D'après Simmel, c'est au travers de ces politiques que nos sociétés ont construit la catégorie sociale de pauvre. Selon lui, « [...] est pauvre celui qui reçoit l'assistance ou qui devrait la recevoir étant donné sa situation sociologique. [...] Par conséquent, la pauvreté ne peut, dans ce sens, être définie comme un état quantitatif en elle-même, mais seulement par rapport à la réaction sociale qui résulte d'une situation spécifique » (Simmel, 1998 : 96). Le statut de pauvre est déterminé « [...] par le fait que les autres – individus, associations, communautés – essaient de rectifier cette condition. Ainsi ce n'est pas le manque de moyens qui rend quelqu'un pauvre. Sociologiquement parlant, la personne pauvre est l'individu qui reçoit l'assistance à cause de ce manque de moyens » (Simmel, 1998 : 102). Suivant cette définition, nous admettons que la catégorie sociale de pauvre est définie par la législation relative aux politiques sociales. Cette catégorie sociale ayant droit à une aide financière, sa définition est un enjeu de lutte. Dans le cadre de cette lutte, l'arme discursive de « l'abus » est particulièrement efficace car elle permet de jouer sur l'ambiguïté des comportements désignés comme abusifs.

En effet, « l'abus », dans le discours politique, comprend deux significations : d'une part, l'infraction à la loi et, d'autre part, la transgression de la morale<sup>2</sup>. Le terme

1. L'analyse présentée ici s'inscrit dans le cadre d'un travail de mémoire (mené au Département de sociologie de l'Université de Genève), qui s'intéresse de manière plus générale aux modifications des conditions d'accès à l'aide sociale.

préciser le sujet qui applique un jugement moral.

2. La distinction entre loi et morale doit être comprise ici comme une conceptualisation abstraite. Dans l'analyse concrète, nous le verrons par la suite, il convient toujours de

«d'abus» ne vise donc pas uniquement celui qui enfreint la loi en percevant illégalement des prestations auxquelles il n'a pas droit, il ne renferme pas que la figure du *tricheur*. «L'abus» désigne également celui qui profite de ses droits pour transgresser l'obligation morale de travailler. Il s'applique donc aussi à la figure du *profiteur*. Les figures du *tricheur* et du *profiteur*<sup>3</sup> se distinguent donc par le fait que la première viole la loi alors que la seconde désobéit à la morale. Le *profiteur* s'apparente à celui que Castel (1995) nomme le mauvais pauvre alors que, suivant la définition de Simmel (1998), le *tricheur* n'est pas socialement pauvre.

Cette distinction est cruciale pour saisir complètement la force discursive de «l'abus». En effet, si l'objectif est de lutter contre les *tricheurs*, il suffit de prendre des mesures administratives de contrôle et de sanction afin de garantir le respect de la loi. Par contre, si le but est de lutter contre les *profiteurs*, il est alors souhaitable de modifier la législation pour la faire correspondre aux valeurs morales.

Afin d'illustrer l'apport analytique que permet la distinction entre le *tricheur* et le *profiteur*, entre l'entrave à la loi et la transgression de la morale, nous utiliserons l'exemple de la nouvelle loi genevoise sur l'aide sociale individuelle (LASI) et celui des débats parlementaires qui ont accompagné son élaboration. Dans un premier temps, nous allons voir que, dans ce cas, le terme «d'abus» vise particulièrement les entraves aux conceptions morales du législateur<sup>4</sup> et, plus particulièrement, à celles de certains députés. Dans un second temps, nous verrons que l'adaptation de la loi à la morale des députés apparaît alors comme une conséquence logique de l'utilisation discursive de «l'abus». Mais avant cela, afin de saisir le contexte politique dans lequel se sont inscrites les discussions autour de la LASI, nous commencerons par une brève présentation de son élaboration.

### La nouvelle loi genevoise sur l'aide sociale : contexte politique et débats parlementaires

La LASI doit permettre l'application à Genève des normes nationales formulées par la Conférence Suisse des Institutions d'Action Sociale (CSIAS), une association professionnelle qui regroupe les institutions privées et publiques proposant des prestations d'aide sociale et édicte des normes d'attribution de l'aide dans le but d'uniformiser les politiques sociales cantonales au niveau national.

3. Il va de soi que je ne m'intéresse absolument pas à la réalité de ces deux figures. Le *tricheur* et le *profiteur* apparaissent ici comme objet discursif. C'est pourquoi ils sont écrits en italique.

4. Il va de soi que, même au sein de la majorité qui a voté la loi, les députés ont des conceptions morales divergentes. Par «morale du législateur» ou «morale des députés», nous voulons donc désigner les valeurs morales résultant du rapport de force politique.

Ces normes ne sont pas contraignantes et peuvent être adaptées aux situations particulières. Le nouveau projet de loi cantonal sur l'aide sociale (LASI) a été présenté au parlement dans un contexte politique particulier. En effet, ce projet de loi a été déposé par le gouvernement à majorité de droite, cinq jours seulement avant l'élection des membres du parlement. Celle-ci a modifié de manière importante la composition partisane du pouvoir législatif. Aucune des formations d'extrême gauche (SolidaritéS, Alliance de gauche et les Communistes) n'est, en effet, parvenue à atteindre le quorum de 7%. Bien qu'elle totalise près de 15% des suffrages, la gauche de la gauche n'est donc plus représentée au parlement, perdant ainsi les 13 sièges<sup>5</sup> qu'elle possédait. A l'autre extrême de l'hémicycle, une nouvelle formation d'extrême droite a fait son apparition – le Mouvement des Citoyens Genevois (MCG), obtenant 9 sièges – pendant que l'Union Démocratique du Centre (UDC) gagnait encore un siège. Ainsi, ce sont 10 sièges qui sont passés d'un extrême à l'autre, changeant radicalement le rapport des forces au parlement. Le projet de loi est donc parvenu aux nouveaux députés lors de la première séance de la législature. Entre temps, l'élection du gouvernement fit basculer la majorité de celui-ci au centre-gauche.

Comme nous le verrons par la suite, le projet de loi réduit significativement le droit à l'aide sociale. C'est pourquoi les débats parlementaires et la nouvelle loi qui en résulte relèvent de ce que Hirschman appelle «la rhétorique réactionnaire» dans la mesure où la logique sous-jacente à ces modifications découle de la croyance en un effet pervers selon lequel «loin de faire reculer la pauvreté, les mesures de protection sociale servent seulement à l'étendre» (1991: 28). Le renforcement des forces de droite et d'extrême droite a donc facilité l'acceptation de ce projet. Il n'empêche que des critiques ont été émises contre cette loi. Le parti socialiste s'est opposé au projet et une pétition émanant du personnel de l'Hospice général<sup>6</sup> a demandé que des modifications importantes soient apportées au projet. Les critiques émises étaient, de manière générale, concordantes entre elles. Elles s'opposaient à «l'instauration d'une assistance au mérite», à la mise en place d'un système de sanctions qui révèlent l'application d'un «jugement moral porté sur la personne» (PL 9676-A, 2007: 150) et, finalement, à «la baisse des prestations financière pour les bénéficiaires» (PL 9676-A, 2007, 148). La droite, qui soutenait le projet, a donc dû justifier sa position.

5. Sur les 100 sièges que comporte le parlement genevois.

6. L'Hospice général est l'institution dispensaire de l'aide sociale.

Bien que l'objectif du gouvernement ait été d'appliquer les normes formulées par la CSIAS, le caractère non-contraignant de celles-ci permettait aux députés de les adopter de manière plus ou moins contraignante, de s'en distancer, voire même de les refuser<sup>7</sup>. La loi finalement votée n'est donc qu'une interprétation de ces normes résultant de la lutte entre diverses conceptions morales de l'aide sociale. C'est pourquoi, elle dépend complètement de la morale des députés malgré le fait qu'elle ait pour but l'adoption de normes fédérales. Le passage de la loi au parlement peut donc être qualifié d'épreuve au sens large que lui donne Roca i Escoda puisqu'il a constitué un processus « où des objets, des positions, des valeurs [ont été] mises à l'épreuve, questionnées et soumises à la critique »<sup>8</sup> (2004 : 251). Dans cette épreuve de justification, la lutte contre les « abus » a constitué l'un des arguments forts des défenseurs du projet, en leur permettant d'imposer leur vision morale du « juste ». Nous allons voir comment les députés, en général, de droite, en qualifiant « d'abus » des comportements légaux, sont parvenus à légitimer un durcissement de la législation.

L'analyse du discours des politiciens chargés d'élaborer la loi, met en lumière qu'un nombre important d'entre eux utilise la notion « d'abus » pour désigner la figure du *profiteur*<sup>9</sup>. Cela se perçoit d'abord dans leur interprétation de l'ancienne loi<sup>10</sup>. Par exemple, « un député note que tout le monde est d'accord sur le fait que la situation actuelle n'est pas assez incitative, mais il aimerait savoir ce qui peut être entrepris d'autre que de baisser les prestations financières actuellement délivrées sans contrepartie » (PL 9676-A, 2007 : 22). Le rapport de commission des affaires sociales révèle ainsi qu'un certain nombre de députés estime que l'ancienne loi offrait la possibilité « d'abuser » (au sens de *profiter*) de l'aide sociale. Certains politiciens pensent donc que la situation qui prévaut avant les débats sur la nouvelle loi rend possible d'esquiver l'obligation du travail. Ainsi, un député du parti radical « constate l'existence d'un esprit qui a présidé, ces vingt dernières années à l'évolution de la notion d'assistance et à celle de l'aide sociale dans le canton. La présentation des barèmes montre qu'on se trouve en pleine absurdité, tant il est évident que les gens doivent se demander s'il vaut la peine de travailler » (PL 9676-A, 2007 : 10). Les élus ne déplorent pas la faiblesse des sanctions prévues à l'encontre des *tricheurs* mais le fait que la loi permette de contourner leur conception de l'obligation morale de travailler.

Pour être exempté du travail, le « bénéficiaire » de l'aide sociale doit montrer que son exclusion du marché ne dépend pas de lui. Il doit prouver qu'il fait tout ce qui est possible pour quitter l'assistance. Il doit donc se plier aux injonctions des assistants sociaux. C'est pourquoi, pour lutter contre ces « abus », une majorité des membres de la commission soutient qu'il est nécessaire de sanctionner les *profiteurs*, ceux qui ne veulent pas collaborer. Un député libéral affirme, par exemple, qu'il « existe deux types de personnes qui pourraient être amenées à ne pas collaborer. Le premier [étant] (...) celui qui ne peut pas faire preuve de bonne volonté, le deuxième étant celui qui, volontairement, abuse du système. Dans ce deuxième cas, les sanctions prévues doivent être sans complaisance » (PL 9676-A, 2007 : 11)<sup>11</sup>.

En commission, son représentant, M. Longchamp, précise : « le but étant d'inciter le bénéficiaire d'entreprendre telle ou telle mesure de réinsertion et de pouvoir, s'il s'y refuse, réduire sa prestation » (PL 9676-A, 2007 : 9). Il prouve ainsi que l'objectif est de sanctionner ceux qui ne collaborent pas, autrement dit ceux qui ne gagnent pas leur exonération de travailler. Il apparaît alors clairement que la sanction vise le *profiteur*. Il s'agit donc bien de *changer* la norme de justice et non pas d'assurer l'application de la règle existante.

Les députés veulent donc appliquer de nouveaux principes à l'aide sociale. Selon ces nouvelles normes, les demandeurs d'aide sociale doivent prouver leur mérite à recevoir l'assistance. Ils doivent faire « preuve de bonne volonté » et être sanctionnés quand leurs efforts ne sont pas jugés suffisants et que, par conséquent, leur responsabilité peut être engagée. C'est ce qu'exprime l'un des députés sans aucune ambiguïté : « L'aide au mérite doit redevenir ouvertement le fondement de l'octroi et la norme de la poursuite de l'aide sociale : comment peut-on concevoir, en effet, qu'il n'en aille pas ainsi pour une catégorie de la population alors que, pour le reste de celle-ci, toute la vie de la société et les rapports du corps social sont construits sur le mérite et son corollaire, la sanction ? » (PL 9676-A, 2007 : 183). Cette dernière citation montre nettement qu'une majorité des membres de la commission cherche à modifier la loi selon une autre conception morale de l'aide sociale. La volonté de sanctionner les « abus » apparaît alors comme la conséquence d'un décalage entre les valeurs morales exhibées lors des débats au sein de la commission.

7. Notons, au passage, que les normes CSIAS sont plus restrictives que l'ancienne loi genevoise. Il fallait donc qu'il existe un décalage entre cette ancienne loi et les conceptions morales du législateur pour que ces normes soient acceptées par le parlement.

8. Malgré ces critiques, la nouvelle loi a été largement acceptée par le parlement genevois mais une nouvelle épreuve l'attend puisque le parti *A gauche* toute (regroupant les

diverses formations d'extrême gauche) avec le soutien de syndicats et d'associations a contesté la loi par référendum sur la base des critiques présentées ci-dessus.

9. L'analyse de ce discours prend ici appui sur les discussions parlementaires basées sur le *Rapport de la commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur l'aide sociale individuelle*.

10. Nous utilisons les termes d'ancienne et de nouvelle loi pour éviter toute confusion puisque, au moment de la présente rédaction, la nouvelle loi était adoptée par le parlement mais contestée par référendum.

11. De manière plus frappante encore, le Conseil d'Etat parle, dans le projet de loi de 2005, de sanctionner « les abus » : « la loi inscrit clairement la notion de sanctions en cas d'abus » (PL 9676, 2005 : 25).

Les exemples ci-dessus dévoilent que le discours autour de « l'abus » a fortement influencé les débats parlementaires et servi de justification aux défenseurs de la nouvelle loi. La figure visée par ce discours n'est pas le *tricheur* puisque la nouvelle législation ne prévoit aucune modification concernant son cas. Par contre, des modifications majeures visent la figure du *profiteur*. Or, logiquement, si l'on considère que des personnes utilisent l'aide sociale pour outrepasser l'obligation morale de travailler, il convient de durcir les conditions d'aide afin de les adapter à ses conceptions morales. Le but est donc bien de faire concorder la juridiction et les valeurs morales du législateur relatives à l'aide aux pauvres.

### Sanctions et bonifications: la conception méritocratique du droit à l'assistance

Pour étayer ce propos, nous allons analyser maintenant les modifications effectives apportées à la loi. Nous montrons ainsi que ce discours a permis, ou du moins justifié, la mise en place de nouvelles dispositions concernant l'aide sociale. Trois transformations importantes nous intéressent particulièrement: l'aide a été réduite pour la majorité des allocataires, des sanctions sont prévues contre les prestataires qui ne collaboreraient pas et, enfin, un système de valorisation de ceux qui atteignent des objectifs fixés par les assistants sociaux a été mis en place.

La nouvelle loi vise, entre autres, à intégrer les normes CSIAS (2005) déjà évoquées. Or, le Conseil d'Etat annonce que leur entrée en vigueur « aura pour effet une baisse des barèmes d'assistance pratiqués » (PL 9676, 2005: 26). Selon ces normes, les besoins de base sont répartis en trois parties: frais médicaux de base, frais de logement et forfait pour l'entretien. Les deux premiers sont couverts directement par l'assistance alors que le forfait pour l'entretien, fixé à 960 francs par mois pour une personne seule, est versé au « bénéficiaire ». D'après les projections établies par l'Hospice général, ces nouvelles normes auront pour effet « une diminution de 6% du coût moyen mensuel par dossier actif » (PL 9676, 2005: 26). Ce montant est fluctuant. Des sanctions et des bonifications peuvent en effet y être apportées. Ainsi, la nouvelle loi édicte les éléments suivants:

« En contrepartie des prestations d'aide financière auxquelles il a droit et des mesures d'intégration sociale ou d'insertion professionnelle mises en place, le bénéficiaire s'engage à par-

12. Nous utilisons ici le conditionnel car la loi ne fixe que les conditions-cadres permettant l'application des normes CSIAS. L'application effective et les montants précis de ces sanctions et bonifications dépendront d'un règlement d'application édicté par le Conseil d'Etat.

*ticiper activement à l'amélioration de sa situation* » (LASI, art. 14). Cet engagement prend la forme d'un contrat d'aide sociale individuel qui « poursuit un ou plusieurs des objectifs suivants: restauration de la dignité de la personne (...), socialisation de la personne (...), insertion socioprofessionnelle, (...) amélioration de la situation matérielle » (LASI, art. 15).

« Le bénéficiaire de prestation d'aide financière est tenu de participer activement aux mesures le concernant. (...) S'il refuse de signer le contrat (...) ou s'il n'en respecte pas la teneur en l'absence de justes motifs, il s'expose aux sanctions » (LASI, art. 20). Ces sanctions consistent théoriquement en une réduction, une suspension ou une suppression de l'aide financière. Elles peuvent également être appliquées si « le bénéficiaire, intentionnellement, ne s'acquitte pas de son obligation de collaborer » (LASI, art. 35). Notons que, dans les faits, l'aide ne peut être totalement supprimée puisque le minimum vital est garanti par la Constitution. C'est pourquoi, la CSIAS préconise de diminuer les frais d'entretien de 15% au maximum (CSIAS, 2005: A.8-3).

Si la loi prévoit des sanctions, les bonifications recommandées par la CSIAS devraient<sup>12</sup> également être appliquées. Ainsi, la nouvelle législation permet d'attribuer « des prestations à caractère incitatif » (LASI, art. 25). Cette éventualité rend possible l'application des normes CSIAS qui exhortent de donner « un supplément d'intégration » aux personnes qui remplissent les objectifs fixés par le contrat d'aide sociale individuel. Elles prônent de verser 300 francs de plus par mois à ceux qui atteindront les buts convenus (CSIAS, 2005, C.2-1).

Afin de saisir le contraste important qui existe entre les modifications apportées pour lutter contre les *profiteurs* et celles pour lutter contre les *tricheurs*, signalons encore que l'article traitant des cas des « prestations perçues indûment » qui vise la figure du *tricheur* puisqu'elle concerne « toute prestation qui a été touchée sans droit » (LASI, art. 36) n'a suscité aucun débat et n'apporte aucune modification à la situation préexistante.

### Conclusion

Comme nous venons de le voir, les changements appliqués à la figure du *profiteur* représentent des modifications importantes. La réduction de l'aide financière et l'instauration d'une certaine forme de méritocratie dans l'assistance transforment radicalement la signification de l'aide sociale. De telles modifications découlent nécessairement d'un décalage entre les visions morales du législateur et l'ancienne juridiction.

Dès lors, tout se passe comme si les changements des rapports de force au sein du Parlement genevois permettaient l'adaptation de la loi à la morale publique que les élus sont censés représenter. En effet, l'ancienne législation garantissait une aide financière aux démunis. L'absence de ressource était alors jugée comme

suffisamment douloureuse et stigmatisante, elle était en elle-même la preuve de l'absence de responsabilité quant à l'exclusion du marché du travail. Cette situation ne pouvait être imaginée comme souhaitable et souhaitée. Pourtant, aujourd'hui, la faiblesse des ressources ne suffit plus. Selon certains parlementaires, l'aide était trop généreuse. Certains pouvaient s'y complaire au point de « se demander s'il vaut la peine de travailler ». L'assistance a donc non seulement été diminuée mais tout un nouveau système de sanctions et de valorisations est apparu afin que les « bénéficiaires » montrent leur « bonne volonté ». Ce n'est pas la simple collaboration qui est demandée. La personne aidée doit également faire des *efforts*, atteindre des objectifs pour *mériter* l'aide. Elle doit établir par des actes qu'elle n'est pas responsable de son exclusion. Les conditions d'exemption faites à l'obligation de travailler ont donc changé. Cela prouve que les fondements moraux du législateur relatifs à l'aide sociale ne correspondaient plus à la loi. D'où la possibilité, pour les députés, d'utiliser fructueusement l'arme discursive de « l'abus » contre les *profiteurs* afin d'adapter la législation à leur morale.

Yoann Boget  
yboget@gmail.com

## Bibliographie

Castel R. (1995), *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Gallimard, Folio.

Conférence Suisse des Institutions d'Action Sociale (2005), *Aide sociale, concepts et normes de calcul*, version en ligne disponible sur [http://www.skos.ch/store/pdf\\_f/richtlinien/richtlinien/RL\\_f.pdf](http://www.skos.ch/store/pdf_f/richtlinien/richtlinien/RL_f.pdf), Berne.

Hirschman A. (1991), *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard.

Roca i Escoda M. (2004), « Une épreuve politique inéquitable et biaisée? Le cas de la reconnaissance législative des couples homosexuels », *Swiss Journal of Sociology*, 30 (2), 249-270.

Simmel G. (1998), *Les Pauvres*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », [1908].

*Projet de loi sur l'aide sociale individuelle* (PL 9676, 2005), Secrétariat du Grand Conseil de la République et Canton de Genève, version en ligne disponible sur <http://www.geneve.ch/grandconseil/data/texte/PL09676.pdf>, Genève.

*Rapport de la commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur l'aide sociale individuelle* (PL 9676-A, 2007), Secrétariat du Grand Conseil de la République et Canton de Genève, version en ligne disponible sur <http://www.geneve.ch/grandconseil/data/texte/PL09676A.pdf>, Genève.

*Loi sur l'Aide Sociale Individuel* (LASI, 2007), J4 04, République et Canton de Genève, version en ligne sur <http://www.geneve.ch/legislation/modrec/f/J404-9676.html>, Genève.